

V L A A M S P A R L E M E N T



stuk **37-D** (2009) – Nr. 2
ingediend op 16 november 2009 (2009-2010)

Verslag

van het Rekenhof

over het Vlaams Stedenfonds: verdeling en besteding van
de middelen

Verslag

namens de Commissie voor Woonbeleid, Stedelijk Beleid en Energie
uitgebracht door de heer Filip Anthuenis

*Samenstelling van de commissie:**Voorzitter:* de heer Jan Penris*Vaste leden:*

mevrouw Griet Coppé, de heer Carl Decaluwe, mevrouw Veerle Heeren, de heer Veli Yüksel;
de heren Chris Janssens, Jan Penris, Wim Wienen;
de heer Filip Anthuenis, mevrouw Mercedes Van Volcem;
mevrouw Michèle Hostekint, de heer Bart Martens;
de heer Marc Hendrickx, mevrouw Liesbeth Homans;
mevrouw Patricia De Waele;
mevrouw Mieke Vogels.

Plaatsvervangers:

de heren Tom Dehaene, Dirk de Kort, mevrouw Valerie Taeldeman, de heer Koen Van den Heuvel;
de heer Frank Creyelman, mevrouw Marleen Van den Eynde, de heer Christian Verougstraete;
de dames Irina De Knop, Vera Van der Borgh;
de heer Patrick Janssens, mevrouw Els Robeyns;
de heer Bart De Wever, mevrouw Tine Eerlingen;
de heer Peter Reekmans;
de heer Hermes Sanctorum.

Toegevoegde leden:

mevrouw Mieke Vogels;
mevrouw Helga Stevens.

Stukken in het dossier:

37-D (2009-2010) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

Op donderdag 22 oktober 2009 stelden de heren Marc De Wolf, eerste auditeur-directeur, en de heer Guido D'herde, auditeur, in de Commissie voor Woonbeleid, Stedelijk Beleid en Energie namens het Rekenhof het verslag voor over de verdeling en besteding van de middelen van het Vlaams Stedenfonds. Op de toelichting volgde een gedachtewisseling in aanwezigheid van minister Ingrid Lieten. De minister beantwoordde de politieke vragen van de commissie in naam van de bevoegde minister van Steden Freya Van den Bossche, die om gezondheidsredenen was verontschuldigd.

I. TOELICHTING DOOR HET REKENHOF

De heer *Marc De Wolf*, eerste auditeur-directeur van het Rekenhof, zegt dat de Vlaamse Regering in de regeringsverklaring 1999 haar stedenbeleid verwoord heeft. Met dat beleid wou ze de stadsvlucht stoppen en het democratische draagvlak in de steden verhogen. De decreetgever heeft dan op 13 december 2002 het Vlaams Stedenfonds opgericht. Het oprichtingsdecreet vermeldt drie doelstellingen: de leefbaarheid van de steden verhogen, de dualisering of de groeiende kloof tussen arme en rijke wijken tegengaan en de kwaliteit van het bestuur verhogen.

Het Stedenfonds trad in werking in 2003. Zijn oprichting ging gepaard met een heroriëntering en een verhoging van de middelen van het Sociaal Impulsfonds (SIF). De helft van die middelen ging naar het Gemeentefonds. Gemeenten konden die middelen autonoom besteden. De middelen van SIF+, dat extra SIF-middelen beheert voor steden met bijzondere moeilijkheden, kwamen toe aan het Vlaams Stedenfonds. In de periode 2003-2007, de periode van de eerste beleidsovereenkomst, was dat in totaal 540,5 miljoen euro. De middelen stegen jaarlijks met 3,5 percent tot 115 miljoen euro.

De besteding van de middelen van het Stedenfonds is gekoppeld aan beleidsovereenkomsten tussen de gemeenteraden en de Vlaamse Regering. Het was de bedoeling de steden zo vrij mogelijk te laten bij de keuze van hun doelstellingen en prioriteiten. De sturing door de Vlaamse Overheid moest minimaal blijven. De dertien steden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) voor Brussel Hoofdstad kregen trekkingsrechten op het fonds. Daarmee moesten ze de decretale doelstellingen verwezenlijken die in de beleids-overeenkomst met de Vlaamse Regering staan. Het gaat over de grote steden Antwerpen en Gent en de centrumsteden Aalst, Brugge, Hasselt, Genk, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout.

Het Rekenhof heeft voor de eerste beleidsperiode 2003-2007 onderzocht of de middelen van het Stedenfonds op de juiste manier werden verdeeld en of de beleidsovereenkomsten tussen de steden en de Vlaamse Regering beantwoordden aan de vereisten van het decreet en het uitvoeringsbesluit. Het onderzoek ook of de steden de fondsen op een rechtmatige manier gebruikten en hoe het Agentschap voor Binnenlands Bestuur dat controleerde.

De heer *Guido D'herde*, auditeur, zegt dat het Rekenhof bij de middelenverdeling, dus bij de verdeling van de trekkingsrechten over de begunstigde steden, een aantal knelpunten heeft vastgesteld. In de eerste plaats was er een voorafname van 10 percent ten voordele van de VGC en eveneens een voorafname van 75 percent voor de grootsteden Antwerpen en Gent. Die voorafnamen steunden op de verdelingscriteria van het SIF met betrekking tot kansarmoede en achterstelling die dateren uit 1998. De Vlaamse Regering wou met het Stedenfonds net vermijden dat steden enkel volgens die criteria middelen zouden krijgen. Door die voorafnamen bestaat er geen duidelijk verband meer tussen het aandeel dat elke stad krijgt en de problemen waaraan het Stedenfonds wil verhelpen.

Na de voorafname gebeurt de verdere verdeling op grond van het bevolkingsaantal. In die berekeningswijze is er een waarborgregeling die elke stad minstens zijn SIF+-aandeel

waarborgt. Dat betekent dat steden die een surplus hebben op hun gewaarborgd bedrag een deel dienen in te leveren om het tekort van andere steden bij te passen. Dat levert grote verschillen op tussen gelijkaardige steden. Zo had Aalst met 76.000 inwoners in 2003 zonder waarborgregeling recht op 2,2 miljoen euro, maar viel het door de waarborgregeling terug op 1,7 miljoen euro. Mechelen met ook ongeveer 76.000 inwoners zag zijn rechten stijgen van 2,21 miljoen euro zonder waarborgregeling tot 3,8 miljoen euro met waarborg.

Ook bij de beleidsovereenkomsten heeft het Rekenhof een aantal knelpunten vastgesteld, ten eerste bij de beleidsvoorbereiding. De Vlaamse Regering heeft de drie beleidsdoelstellingen zo vaag en algemeen omschreven dat als het ware alles wat tot de bevoegdheid van de steden behoort, eronder valt. Meten of de doelstellingen op het einde van de beheersperiode gehaald zijn, is daardoor zeer moeilijk.

De regelgeving voor de totstandkoming van de beleidsovereenkomsten is vaag en vertoont een aantal lacunes. Zo is het toetsingskader voor de beoordeling van de beleidsovereenkomsten niet in de regelgeving opgenomen. De regelgeving is ook vaag over de rol van het overlegcomité en de inhoud van het overleg. De betrokkenheid van de lokale actoren is niet omschreven.

Bij de opmaak van de beleidsovereenkomsten was er weinig sturing door de Vlaamse overheid. Zij heeft nauwelijks geraakt aan de strategische en operationele doelstellingen die de steden hadden naar voren geschoven. De cel Stedenbeleid heeft de steden wel intensief ondersteund tijdens de opmaakfase.

Inhoudelijk vielen de beleidsovereenkomsten grotendeels terug op de standaardovereenkomst die de Vlaamse Regering naar voren schoof, zij stemmen dan ook overwegend overeen met de regelgeving. De standaardovereenkomst heeft echter nagelaten de omvang van de sancties te bepalen voor het geval de steden de afgesproken prestaties niet zouden leveren. Bovendien zijn de prestaties die de steden moeten leveren niet altijd specifiek, meetbaar, aanvaard, resultaatsgericht en tijdsgebonden (SMART) geformuleerd.

Over het algemeen sluiten de operationele doelstellingen en prestaties in de beleidsovereenkomsten aan bij de streefdoelen van het Stedenfonds, maar door de algemene formulering van die streefdoelen en de ruime interpretatie van de steden, gaan de Stedenfondsmiddelen soms naar reguliere werking, bijvoorbeeld animatie in rusthuizen of aankoop van fietsen en milieuvriendelijke auto's voor de stadsdiensten. Veel begunstigde projecten bestonden bovendien al voor de invoering van het Stedenfonds.

De steden hebben de beleidsovereenkomsten sterk verschillend ingevuld. Dat bevestigt dat zij op maat werkten. Dat was ook een van de uitgangspunten van de Vlaamse Regering. Doorgaans hebben de steden een positieve indruk over de werking van het Stedenfonds. Dat bleek uit de gesprekken van het Rekenhof met de coördinatoren van de steden.

Elke stad moest twee voortgangsrapporten opstellen, halverwege de looptijd en op het einde, waarin ze aangaf in hoeverre de projecten werden uitgevoerd. Daaruit blijkt dat de steden de vooropgestelde prestaties over het algemeen hebben geleverd. De steden hielden hun prestatiemeting weliswaar meestal zuiver kwantitatief. Ze hebben geen maatschappelijke effecten gemeten. Daarvoor waren de indicatoren niet geschikt. Het is dan ook moeilijk na te gaan of de uitvoering de gewenste effecten had. De nieuwe beleidsovereenkomsten bevatten wel een aantal indicatoren die de opvolging van de maatschappelijke evoluties mogelijk maken.

Elke stad moet de overheid jaarlijks een financieel overzicht bezorgen. De huidige financiële rapportering door de steden biedt de administratie echter geen zicht op wat elke stad effectief heeft betaald of aangerekend. Ze meet ook niet of de financiële middelen

per operationele doelstelling zijn uitgeput. Ook ontbreekt elk zicht op de grootte van de reservefondsen in de steden. De steden plaatsen de trekkingsrechten tot slot niet op een aparte thesaurierekening, zodat de intresten die zij opbrengen niet naar het Stedenfonds gaan maar wel naar de algemene middelen van de stad.

De financiële controle door Vlaamse administratie op de uitgaven van de steden is degelijk, maar de administratie controleert niet alle bestedingsjaren van iedere stad. De controle steunt op een selectie van strategische en operationele doelstellingen. Voor die selectie bestaan geen formele criteria. De administratie houdt onder meer rekening met het financiële gewicht per doelstelling. Het controleverslag dat de financiële administratie opstelt bevat soms terugvorderingvoorstellen maar die worden niet altijd uitgevoerd.

Het Rekenhof heeft dan ook in de vijf provinciehoofdplaatsen verantwoordingstukken van een aantal uitgaven gecontroleerd en heeft daarbij volgende vaststellingen gedaan. In een aantal gevallen gebruiken de steden de Stedenfondsmiddelen voor reguliere uitgaven, bijvoorbeeld personeelsuitgaven of aankoop van elektrische wagens. Eén stad rekende infrastructuurwerken aan op het Stedenfonds terwijl zij van het Vlaams Gewest al subsidies kreeg voor dezelfde werken. Soms lieten de steden na overeenkomsten met derden af te sluiten, wat de controle op prestaties en de ingebrachte kosten onmogelijk maakte.

Het Rekenhof heeft de volgende conclusies getrokken. De middelenverdeling strookt niet volledig met de doelstellingen van het Stedenfonds. Het gevoerde stedenbeleid en zijn effecten zijn moeilijk beoordeelbaar. In elk geval worden middelen afgewend naar reguliere uitgaven van de steden, wat een ongelijkheid creëert met steden die geen Stedenfondsmiddelen krijgen. De financiële rapportering door steden is ontoereikend.

Het Rekenhof beveelt dan ook aan de trekkingsrechten te verdelen volgens objectieve criteria, die voor alle steden gelden en de operationele en beleidsdoelstellingen toetsbaar te formuleren met aandacht voor maatschappelijke effecten. Het vraagt de richtlijnen voor financiële controle te verduidelijken en de intresten te doen terugvloeien naar het Stedenfonds. Voorts pleit het ervoor dat jaarlijks financieel te controleren en bij overtredingen de middelen eventueel terug te vorderen.

De Vlaamse minister voor Stedenbeleid heeft op 17 juni 2009 geantwoord dat de volgende Vlaamse Regering het verdelingsmechanisme eventueel kan aanpassen en dat de nieuwe overeenkomsten beleidsindicatoren per stad bevatten. De minister was het eens met de voorgestelde financiële verbeterpunten en zou daar snel gevolg aan geven.

II. BESPREKING IN DE COMMISSIE

Mevrouw *Mieke Vogels* stond in 1999 als minister mee aan de wieg van het Stedenfonds. Het was onder meer gericht tegen de overdreven regelgeving. De verdeling van de middelen van het Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen (VFIK) en de latere SIF-middelen was tot op de komma gereglementeerd. De administratieve rompslomp was enorm. Voor het Stedenfonds zijn de steden en de Vlaamse Regering gelijkwaardige partners die samen tot een akkoord moeten komen. Voorheen was het te fel gereglementeerd, nu blijktbaar te weinig.

Zijn de ontsporingen op het vlak van financiële rapportering, die het Rekenhof aankaart, de regel of de uitzondering? Het komt erop aan een evenwicht te zoeken en precies voldoende zaken in regels vast te leggen zodat aberraties niet mogelijk zijn, maar administratieve rompslomp vermeden wordt.

De heer *Wim Wienen* is voorstander van de autonomie van de gemeenten, maar het ontbreken van verdelingscriteria voor het Stedenfonds is geen goede zaak. De beleidsover-

eenkomsten zijn te vaag. Dat is te wijten aan de Vlaamse Regering. Zij moet immers de overeenkomsten eerst controleren vooraleer ze te ondertekenen. Denkt het Rekenhof dat de Vlaamse Regering de beleidsovereenkomsten voldoende screent?

Het Rekenhof lijkt te suggereren dat de grote steden en de VGC te veel middelen uit het Stedenfonds krijgen. Wat zijn volgens het Rekenhof goede verdelingscriteria? Het lid herinnert eraan dat de problemen van de grote steden Antwerpen en Gent groter zijn dan die van de centrumsteden.

Mevrouw *Michèle Hostekint* vraagt of de aanbevelingen van de visitatiecommissie van 2005 gezorgd hebben voor een aanpassing van de doelstellingen in de nieuwe beleidsovereenkomsten. De ruime beleidsdoelstellingen laten de steden toe om eigen beleidsaccenten te formuleren en maatwerk te leveren. Zal een strakker keurslijf de administratieve last verhogen?

Mevrouw *Griet Coppé* wil graag weten wat de evolutie in de doelstellingen is tussen de eerste en de tweede beleidsperiode. Het Stedenfonds geeft meer kansen aan een stad dan de vroegere SIF-middelen. Het is een goede evolutie.

De heer *Filip Anthuenis* denkt niet dat het aan het Rekenhof is om politieke conclusies te trekken uit de vaststellingen. Wat was de motivatie van het Rekenhof om dit rapport op te stellen? Is de foute aanwending van de middelen schering en inslag?

Het voortbestaan of de eventuele omvorming van het Stedenfonds is een politieke beslissing. In ieder geval moeten de criteria objectiever worden, niet alleen voor de verdeling van de middelen maar ook voor de selectie van de steden. Het feit dat sommige steden reguliere uitgaven financieren met middelen uit het Stedenfonds maakt de ongelijkheid met steden die niet in aanmerking komen, alleen maar groter. De vraag rijst of het niet beter is het fonds af te schaffen en de middelen in het Gemeentefonds onder te brengen. Dat vermindert de administratieve lasten aanzienlijk. Het alternatief is objectieve criteria voor het Stedenfonds.

Mevrouw *Vera Van der Borgh*t vraagt hoe volgens het Rekenhof een ernstige controle kan verlopen. Zijn de beleidsovereenkomsten daar voldoende expliciet voor? Is het mogelijk om eventuele verkeerde toepassingen te bestraffen? En hoe? De middelen terugstorten is immers omslachtig.

De heer *Guido D'herde*, auditeur, zegt dat bijna elke stad middelen van het Stedenfonds aanwendt voor reguliere uitgaven. De omvang van dat gebruik varieert wel van stad tot stad. Hasselt bijvoorbeeld gebruikt de Stedenfondsmiddelen vooral voor investeringen, en minder voor reguliere uitgaven. Het onderscheid tussen reguliere uitgaven of extra impulsen is ook niet altijd duidelijk te maken. Stedenfondsmiddelen worden slechts uitzonderlijk gebruikt voor uitgaven die gesubsidieerd worden met andere middelen. Uiteindelijk bleek de dubbele boeking trouwens een administratieve vergissing te zijn.

Om aberraties te vermijden, zou het beter zijn dat de administratie elke stad controleert. Het is echter onmogelijk om alles te controleren, daarvoor zijn er te veel uitgaven. Een selectie is altijd nodig. De controles van de administratie verlopen nu trouwens al degelijk.

Het Rekenhof zegt niet dat de grootsteden te veel geld krijgen in verhouding tot de kleinere. Het gaat uiteindelijk om een politieke keuze. Het Rekenhof stelt wel dat het huidige verdelingsmechanisme niet objectief is in de twee clusters. Men gaat weliswaar uit van het bevolkingsaantal maar vervolgens stelt men dat de steden evenveel moeten krijgen als het gewaarborgde SIF-aandeel van vroeger. Gevolg is dat sommige steden aan andere trekkingsrechten moeten afstaan. Om dezelfde reden krijgen Antwerpen en Gent geen 75

maar slechts 71 percent. Of dat te veel of te weinig is, moeten de politici uitmaken, niet het Rekenhof.

Voor een aantal bepalingen is de regelgeving te vaag, bijvoorbeeld hoe het overleg moet gebeuren of hoe de projecten in de beleidsovereenkomsten moeten getoetst worden aan de beleidsdoelstellingen van de betrokken ministers. Nochtans zou dat toetsingskader perfect publiek gemaakt kunnen worden door opname in de regelgeving. Naar aanleiding van de visitatie zijn wel aanpassingen gebeurd. Zo heeft elke stad nu indicatoren opgenomen in haar beleidsovereenkomst, waarmee maatschappelijke effecten kunnen gemeten worden. Dat is een merkbare verbetering, meent de heer D'herde.

Het is niet aan het Rekenhof om de objectieve criteria te bepalen. Wel stelt het dat die criteria moeten verbonden zijn met de doelstellingen van het Stedenfonds. Wat de motivering van het onderzoek door het Rekenhof betreft: het hof werkt met risicoanalyses. Het Stedenfonds is in die zin een interessant onderzoeksobject gezien zijn financiële belang – het gaat om vrij veel geld. Daarnaast zitten er risico's in de samenwerking tussen de steden en in de controle door de administratie.

Minister *Ingrid Lieten* herinnert eraan dat de vorige minister naar aanleiding van het auditverslag de administratie de opdracht had gegeven om het administratieve en financiële beheer en de controle te optimaliseren. Het debat over de selectie van de steden en de verdeling van de financiële middelen heeft hij echter overgelaten aan de nieuwe Vlaamse Regering.

Het Rekenhof heeft in hoofdzaak een rechtmatigheidsonderzoek uitgevoerd, in het bijzonder of de verdeling en de besteding van de middelen van het Stedenfonds in overeenstemming zijn met decreet en uitvoeringsbesluit. Belangrijke inhoudelijke beweegredenen van de decreetgever, die wel in de memorie van toelichting staan, komen in het rapport minder aan bod. Het eerste aspect betreft de optie van de Vlaamse Regering om niet enkel te vertrekken vanuit probleemanalyse maar ook oog te hebben voor de kansen van iedere stad. Daarnaast koos zij er nadrukkelijk voor om zich toe te leggen op een hogere bestuurskwaliteit, in het bijzonder door een meer strategische, planmatige aanpak. Verder opteerde zij ervoor de beleidsovereenkomsten via overleg tot stand te laten komen. Per stad werd een overlegcomité samengesteld.

De audit van het Rekenhof slaat op de beginperiode van het Stedenfonds, 2003-2007. Die start was zowel voor de steden als de Vlaamse overheid een zoektocht naar de best mogelijke manier om een en ander in een convenantwerking om te zetten. Het fonds moest tegemoetkomen aan de kritiek op zijn voorgangers SIF en VFIK (Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen) door partnerschappen met de steden aan te gaan, onnodige planlast te vermijden en de administratieve rompslomp te verminderen.

Bij het begin ontbraken nog tal van instrumenten en een goede omkadering. Ondertussen is men verder. Sinds 2003 kwam er het Witboek, werd een stadsmonitor ontwikkeld, worden er masterclasses georganiseerd, wordt kennis opgebouwd en verspreid met het Kenniscentrum Vlaamse Steden en investeren de gemeenten in de professionalisering van management en databeheer.

Uit de visitatie van 2005 kwamen aanbevelingen naar voren. Hun vertaling zit al ten dele in de convenants 2009-2014. In 2011 komt er een nieuwe visitatie. De conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof zullen aanvullend zijn ten opzichte van die evaluatie. De minister is hoopvol over de kwaliteit en de realisatiegraad van het Stedenfonds. Het regeerakkoord gewaagt van duurzame en creatieve steden. Stedelijke kernen moeten aantrekkelijke woonkernen worden met een evenwichtige sociale en demografische mix. Uit de omgevingsanalyse van de beleidsnota Steden 2009-2014 blijkt dat hun inspanningen

vrucht afwerpen, terwijl tegelijk nieuwe uitdagingen zich in versterkte vorm aandienen. De steden vragen een integrale benadering door de hele regering.

De beleidsdoelstellingen van het fonds zijn expliciet breed geformuleerd, een werkwijze die toelaat dat de steden in partnerschap met de Vlaamse overheid hun eigen beleidsaccenten leggen. Gezien de verschillen tussen de steden is maatwerk belangrijk. Die aanpak werkt, zoals blijkt uit het eindverslag van de visitatiecommissie in 2005: 'Leren van en over steden'.

Wat de hefboomfunctie van het fonds betreft, stelt het rapport dat, als de doelstellingen te strikt worden, het Stedenfonds te weinig meerwaarde biedt ten opzichte van andere sectorale doelstellingen. De open onderhandelings sfeer en de manier van opvolging zijn volgens de visitatiecommissie goed voor de effectiviteit. Verder besluit de commissie dat het fonds het werken met indicatoren heeft gestimuleerd, waardoor de steden meer aandacht krijgen voor de opvolging van hun beleid.

De commissie concludeert voorts dat het fonds de aandacht voor enkele inhoudelijke thema's verscherpt heeft. Zij noemt woonbeleid, diversiteit en de regiefunctie. Integratie in het Gemeentefonds zou volgens de visitatiecommissie deze effecten niet hebben gegenereerd.

Het Rekenhof merkt op dat binnen de steden een positieve indruk bestaat over de werking van het Stedenfonds. In het licht van deze vaststellingen worden momenteel de beleidsdoelstellingen van het fonds niet aangepast, besluit minister Lieten. De opdracht van de tweede visitatie in 2011 bestaat erin per stad de voortgang, de effectiviteit en efficiëntie van de beleidsovereenkomst te evalueren en specifieke voorstellen tot bijsturing te formuleren. Op basis van de visitatie moet vervolgens een omvattende evaluatie worden gemaakt van de effectiviteit en efficiëntie van het decreet als beleidsinstrument. Ook hier moeten voorstellen worden geformuleerd tot bijsturing. Zowel de rapporten per stad als de algemene worden tegen 2011 verwacht. In 2012 plant de minister het debat over de resultaten, evenals de uitwerking van de verbeterpunten voor 2014-2019. De opmerkingen van het auditverslag van het Rekenhof worden daarin geïncorporeerd.

Vervolgens overloopt minister Lieten de aanbevelingen van het Rekenhof. De eerste betreft de objectieve criteria voor de verdeling van de trekkingsrechten. De minister wijst erop dat de selectie van de centrumsteden in 2002 objectief is verlopen. Drie studies, waaronder het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV), dienden als basis. De verdeling mag dan weer men niet los zien van het Gemeentefonds. De dertien steden krijgen hun aandeel in het vroegere SIF (1996-2002) gewaarborgd. Via datzelfde Gemeentefonds krijgen ze daarnaast ook hun vroegere SIF-waarborggedeelte en via het Stedenfonds krijgen ze hun SIF-plusgedeelte.

Voor Roeselare en Hasselt zijn de middelen uit het Stedenfonds volledig bijkomend. Door dat de steden niet minder krijgen dan voorheen, raakte hun begroting niet verstoord door de invoering van het Stedenfonds. Concreet vallen Genk, Mechelen en Oostende onder de waarborgregeling. Dit is een uiting van goed bestuur, onderstreept minister Lieten. Het regeerakkoord stelt dat de financiering van de stedelijke functies verder verzekerd wordt door het Stedenfonds. De druk op de lokale begrotingen laat geen ruimte voor de afbouw van de Vlaamse steun. Aan het financiële pad van de beleidsovereenkomsten 2008-2013 wordt niet geraakt.

De tweede aanbeveling pleit voor de toetsbare formulering van de doelstellingen. Reguliere uitgaven kunnen in principe niet met Stedenfondsmiddelen worden gefinancierd stelt het Rekenhof. Welnu, stelt de minister, bij de overgang van SIF naar Stedenfonds zijn de middelen niet verhoogd. Tegelijk hield het nieuwe fonds een inhoudelijke koersverbreding

in, midden in de lokale legislatuur. De steden konden dan ook niet hun lopende SIF-acties doorschuiven naar de reguliere begroting. Sommige steden hebben wel hun lopende programma's geëvalueerd en bijgestuurd.

Ten derde beveelt het Rekenhof aan om de doelstellingen van de convenants SMART te formuleren. Voor de opvolging van de maatschappelijke effecten is in 2003-2007 zowel lokaal als regionaal een leerproces doorgemaakt. Ook de visitatiecommissie merkte in 2005 al op dat het meetproces in de toekomst anders zou kunnen verlopen. Daarmee is rekening gehouden bij het afsluiten van de beleidsovereenkomsten 2008-2013. Met elke stad werd een set na te streven maatschappelijke effecten en beleidsindicatoren overeengekomen, telkens getoetst aan de doelstellingen van het Stedenfonds. De steden werden deskundig ondersteund door de studiedienst van de Vlaamse Regering, die voor elke stad een voorstel formuleerde, daarbij gebruik makend van de indicatoren van de stadsmonitor. Het voorstel werd overal besproken met ambtenaren en beleidsverantwoordelijken. In 2008 ontvingen alle steden een eerste rapport over de meting van de beleidsindicatoren. In 2010 ontvingen ze een update, net zoals in de verder resterende periode van de beleidsovereenkomsten.

Wat de opvolging van de prestaties betreft, laat de regelgeving het gebruik van kwantitatieve meetfactoren toe. De visitatiecommissie beval in haar syntheserapport aan om het operationele niveau zo beknopt mogelijk te houden, omdat cijfers in de eerste plaats betekenis moeten hebben voor de steden zelf. Ook daarmee werd rekening gehouden in de beleidsovereenkomst 2008-2013.

De vierde aanbeveling betreft de financiële rapportering door de steden. Het agentschap heeft op 17 september 2009 een brief gestuurd naar de steden en de VGC over de invulling van de financiële overzichten. In het jaarlijkse overzicht moeten voortaan de bedragen van de vastleggingen van de vorige jaren aangepast worden aan de intussen uitgevoerde facturen, dit om een beter zicht te krijgen op de uitputting van de middelen per operationele doelstelling.

Aanbeveling 5 stelt dat intresten op trekkingsrechten moeten terugvloeien naar de middelen van het Stedenfonds per stad en niet naar de algemene middelen van die stad. De administratie werkt aan een voorstel om die aanbeveling om te zetten.

Aanbeveling 6 pleit voor jaarlijkse financiële controle van elke stad, bij voorkeur aan de hand van risicofactoren. De regels voor het verloop van de controles, de onderrichtingen over de aanvaardbare kosten en de houding van de afdeling zijn ondertussen verduidelijkt in een ministeriële omzendbrief. Er staan wel geen regels in voor de sancties, zodat de afdeling over een zekere beoordelingsvrijheid beschikt met het oog op een evenwicht tussen redelijkheid, proportionaliteit en afschrikking. De afdeling tracht ook zoveel mogelijk het gelijkheidsbeginsel te respecteren.

Sinds de start van het fonds worden de dertien steden en de VGC systematisch gecontroleerd: de grotere jaarlijks en de andere om de twee jaar, dus voor twee bestedingsjaren in één keer. Ook plaatsbezoeken aan vzw's of andere organisaties die middelen uit het Stedenfonds krijgen via OCMW of stadsbestuur, maken deel uit van de controle. De Vlaamse overheid stelt ook vast dat de steden de voorbije jaren hun controlerende opdrachten beter uitvoeren. Indien nodig gaan ze zelf over tot terugvorderingen bij hun actoren.

Concreet is tot op heden voor 259.069 euro teruggevorderd van zeven verschillende steden en de VGC. Een substantieel deel hiervan heeft betrekking op het bestedingsjaar 2007 en heeft te maken met het feit dat bedragen niet meer konden worden herbestemd wegens het aflopen van de eerste beleidsovereenkomst. De rest heeft te maken met onaanvaardbare

reis- en representatiekosten, vormingskosten of het niet respecteren van de wet op overheidsopdrachten in de gunningsfase. Er wordt opgetreden bij elke bekende belangenvermenging bij de uitvoerders of schijn daarvan.

In tegenstelling tot de beginjaren controleert het agentschap voor Binnenlands Bestuur nu wel de naleving van de wet op de overheidsopdrachten, zij het steeds steekproefsgewijs. De verduidelijking en verbetering van de controleprocedure is een continue verbeteractie, die echter niet mag uitmonden in bureaucratische belemmering van de doelstellingen van het Stedenfonds. Er wordt bovendien zoveel mogelijk geprobeerd om de bijkomende administratieve lasten van de steden tot een minimum te beperken.

Mevrouw *Vera Van der Borgh*t vraagt of het klopt dat de regering pas na de visitatieronde van 2011 zal bekijken of aanpassingen nodig zijn. Op haar verzoek deelt minister *Ingrid Lieten* mee dat de ministeriële omzendbrief als nummer BA-2005/08 heeft. Verder heeft mevrouw *Vera Van der Borgh*t het aanvoelen dat niet lang kan worden gewacht met de nodige maatregelen. Ze doelt in het bijzonder op de reguliere uitgaven. Welke stappen zal de minister zetten om die transparant te laten verlopen? Wenst ze ook bestraffend op te treden tegenover de steden die moeilijk aan te pakken blijken?

De heer *Dirk de Kort* noemt de objectieve informatie uit het RSV, waarop de selectie is gebaseerd, gedateerde informatie. Er is volgens hem een nieuwe evaluatie nodig. Hij herinnert aan de vraag die de heer Tom Dehaene daarover op het einde van de vorige regeerperiode stelde met betrekking tot het fel gegroeide Vilvoorde. Het lid wijst verder op de passage in het regeerakkoord over de voortzetting van het Stedenfonds, maar voegt er meteen aan toe dat ook werk moet worden gemaakt van wat daarin staat over het Plattelandsfonds en de versterking van het Gemeentefonds. Hij dringt erop aan de financiering van de lokale besturen omvattend te bekijken.

Mevrouw *Michèle Hostekint* stelt vast dat iedereen het erover eens is dat financiering van regulier beleid met middelen uit het Stedenfonds moet worden bijgestuurd. In de nieuwe beleidsovereenkomsten vanaf 2008 zitten volgens het Rekenhof alvast verbeteringen, zoals de opname van indicatoren. Het lid verdedigt de brede doelstellingen met het argument dat de steden daardoor maatwerk met eigen beleidsaccenten kunnen verrichten. Ze pleit ervoor lessen te trekken uit de visitaties en waar nodig bij te sturen. Verder wijst mevrouw Hostekint erop dat het Stedenfonds veeleer vertrekt vanuit kansen en niet – zoals het vroegere SIF – vanuit het kansarmoedeprobleem.

De heer *Wim Wienen* stelt vast dat er geen intentie is om het decreet, dat voor het Rekenhof te vaag is, bij te sturen, aangezien die vaagheid blijkbaar een bewuste keuze was. Het lid kan daar begrip voor opbrengen, maar vindt wel dat het fout loopt in de beleidsovereenkomsten. Met vage of verkeerde indicatoren is het gemakkelijk om de maatstaven te halen. Als men in de strijd tegen vandalisme stadswachten in dienst neemt, is daarmee op zich het doel al bereikt? Het is aan de regering om bij de genoemde overeenkomsten en de operationele doelstellingen die daarin staan, terdege te controleren of deze beantwoorden aan de doelen van het Stedenfonds. De heer Wienen begrijpt weliswaar dat bijsturen tijdens een lopende periode moeilijk is, maar als men het niet doet, bemoeilijkt dat juist de resultaatcontrole. Geen wonder dat de steden tevreden zijn, concludeert hij, maar hij onderstreept tegelijk dat hij zeker niet pleit voor de afschaffing van het fonds. Het lijkt hem wel evident dat lessen worden getrokken uit de visitaties.

De heer *Veli Yüksel* begrijpt dat de minister een rapport bestelt over het vernietigende rapport van het Rekenhof. Hij wijst haar vrijblijvende houding af, want het voorliggende rapport is klaar en duidelijk: er worden vraagtekens geplaatst bij de werking van het Stedenfonds. De oorspronkelijke selectie van dertien steden gebeurde in de jaren 90, op basis van de situatie van toen. Is het niet het moment om te bekijken of ze nog steeds

beantwoorden aan de objectieve criteria en of misschien nieuwe in aanmerking komen? De heer Yüksel vermeldt Vilvoorde, Beveren, Dendermonde en Lokeren als voorbeelden.

Verder stelt het lid voor om te bekijken of naast een geografische ook een inhoudelijke beperking nodig is. In de plaats van de steden vrij te laten invullen, zou men ervoor moeten zorgen dat de problemen in de steden over Vlaanderen aangepakt worden. Veeleer dan rapporten te bestellen over rapporten, moet de minister concreet iets doen met het rapport.

Ook de heer *Filip Anthuenis* geeft de minister de raad niet te licht over het rapport heen te gaan. Hij begrijpt dat de minister de beleidsdoelstellingen niet bijstuurt maar een stappenplan met werkgroepen zal opstellen op basis van het rapport. De heer Anthuenis waarschuwt voor een ‘Oosterweeldiscussie’. Waarom wacht de minister tot 2011 als het Rekenhof vandaag al spreekt over willekeur? Wat als een benadeelde gemeente of stad juridische stappen zet?

De selectie van de steden moet herbekeken worden, liefst al voor 2011. Objectivering is wenselijk, stelt het lid, ook ten aanzien van de behandeling van de geselecteerde steden, waartussen nu willekeurige verschillen bestaan volgens het Rekenhof. Misbruik van fondsmiddelen voor regulier beleid blijkt schering en inslag te zijn. Dat moet stoppen. Er zijn dringend maatregelen nodig. Hoe reageert de minister op de suggestie van de heer Johan Sauwens om het fonds af te schaffen en alles onder te brengen in één Gemeentefonds?

Mevrouw *Mercedes Van Volcem* wil het kind niet met badwater weggooien. Zij waardeert de professionalisering van het stedenbeleid en stelt een uitbreiding van de middelen voor. Wat het aandachtspunt wonen betreft, en in het bijzonder de allerminderst, pleit zij voor een enveloppenfinanciering zonder algemene regels, want het kenniscentrum leert dat iedere stad andere problemen heeft. Algemene criteria naar voren schuiven druist in tegen de regierol die men aan de steden wil toebedelen. Het lid pleit voor een ‘Stedenfonds bis’ ten gunste van de dertien steden die het stadscontract hebben ondertekend. Als voorbeeld van een specifiek probleem geeft ze de maximumhuur om in aanmerking te komen voor huursubsidie, die dure steden als Brugge en Leuven blokkeert.

Minister *Ingrid Lieten* herhaalt dat het rapport van het Rekenhof de rapporten van de visitatiecommissie aanvult. Een aantal aanbevelingen van het hof, zoals over de administratieve controle, kunnen meteen meegenomen worden. Terwijl het Rekenhof vooral de rechtmatigheid onderzocht, kijkt de visitatiecommissie inhoudelijk naar de beleidseffecten van de instrumenten. Beide rapporten hebben hun eigenheid en van beide moeten de aanbevelingen vertaald worden in zowel de verfijning van de controle als de beleidsmatige bijsturing van het instrument. Voor die laatste wacht de minister wel op het volgende rapport van de visitatiecommissie. Ze wijst erop dat er in 2010 ook een voortgangsrapportage komt.

Het RSV is een belangrijk beleidsinstrument. De herziening loopt. Als de categorisering van de steden wijzigt, zal dit ongetwijfeld aanleiding geven tot een debat. De minister wil daarop niet vooruitlopen. De centrumsteden zijn ruimtelijk, sociologisch en demografisch vastgelegd.

Minister Lieten stelt dat men moet weten welk beleidsinstrument men wil. De vroegere aanpak mat aan de hand van specifieke indicatoren als taalachterstand of eenoudergezinnen. Maar dit bleek te leiden tot bureaucratie en versnippering en gaf de steden niet de mogelijkheid een geïntegreerd beleid te voeren. Daarom koos het Stedenfonds voor een andere aanpak, waarbij de steden zelf de verantwoordelijkheid kregen. De minister wijst erop dat de stadsbesturen democratische organen zijn, die verantwoording moeten afleggen aan de bewoners. Zij erkent dat verfijning mogelijk is en dat de professionalisering

moet voortgezet worden, en noemt als terreinen waar verbetering mogelijk is, de formulering van de doelstellingen en de meting van de output.

Minister Lieten wijst er ten slotte op dat het niet altijd gemakkelijk is om een strakke scheiding aan te brengen met de reguliere middelen omdat die van het Stedenfonds additioneel kunnen zijn voor dezelfde doelstellingen. Zij pleit voor vertrouwen in de verantwoordelijkheid van de lokale besturen.

De voorzitter,
Jan PENRIS

De verslaggever,
Filip ANTHUENIS