



Advies

Vlaams fonds voor stimulering van (groot)stedelijke en plattelandsinvesteringsen



Brussel, 27 & 28 oktober 2016

Foto cover: Departement Landbouw en Visserij

De Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij adviseert de beleidsmakers, in hoofdzaak de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement, over landbouw en visserij in de brede zin van het woord. De adviezen, zoals vastgesteld door de belanghebbenden vertegenwoordigd in de adviesraad, passen in een gedragen politieke besluitvorming.

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van een Vlaams fonds voor de stimulering van (groot)stedelijke en plattelandsinvesteringen

Adviesvrager: Liesbeth Homans - Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

Ontvangst adviesvraag: 29 september 2016

Adviestermijn: 30 kalenderdagen

Goedkeuring raad: 28 oktober 2016

Het advies kwam tot stand in samenwerking met Minaraad die het goedkeurde op 27 oktober 2016

Adviesnummer:

Contactpersoon: Kris Van Nieuwenhove - kvnieuwenhove@serv.be; Kathleen Quick – kathleen.quick@minaraad.be

Inhoud

Inhoud	3
Inleiding	4
Krachtlijnen	5
Situering	6
1 Voorontwerp van decreet	6
2 Advies over het plattelandsfonds	7
Advies	9
1 Algemeen	9
2 Investeringssteun voor (groot)steden	11
3 Investeringssubsidies plattelandsgemeenten	12
Bibliografie	14
Lijst met figuren en tabellen	15
Bijlage	16

Inleiding

Op respectievelijk 27 en 28 september 2016 ontvingen SALV en Minaraad een adviesvraag van Liesbeth Homans, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding over het *ontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Fonds ter stimulering van (groot-) stedelijke en plattelandsinvesteringen*.

SALV en Minaraad brachten in 2012 een gezamenlijk advies uit over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de verdeling van het Vlaams Plattelandsfonds. Ook in het nu voorliggende dossier besloten SALV en Minaraad om een gezamenlijk advies uit te brengen.

Het advies werd voorbereid in een gezamenlijke werkcommissie Minaraad-SALV en goedgekeurd op 28 oktober 2016 door de SALV en op 27 oktober 2016 door de Minaraad. VOKA, lid van de Minaraad, onthoudt zich van dit advies.

Hendrik Vandamme
voorzitter SALV

Walter Roggeman
voorzitter Minaraad

Krachtlijnen

Algemeen

- De Raden vragen om een inhoudelijke sturing aan het investeringsfonds toe te voegen.
- Koppel de verdeling van de middelen via meetbare indicatoren aan het realiseren van de doelstellingen.
- Ook met deze hervorming blijft een groot aantal financieringskanalen bestaan.
- Creëer een instrument om een financiële verevening van ruimtelijke lusten en lasten tussen lokale besturen te realiseren.
- Nood aan een kernversterkend beleid.
- De Raden vinden het positief dat de Vlaamse Regering werk maakt van een administratieve lastenverlaging.
- De mogelijkheid tot terugvorderen van subsidies ontbreekt.

Investeringssteun voor (groot)steden

- Mineraad en SALV vinden steun voor stadsvernieuwingsprojecten belangrijk.
- Voorzie in het decreet al een sturend kader met betrekking tot doelstellingen.

Investeringssubsidies plattelandsgemeenten

- De Raden herhalen hun advies uit 2012.
- Een Plattelandsfonds moet inzetten op de specifieke kenmerken van het platteland.
- Het beperken van het Plattelandsfonds tot investeringen in materiële vaste activa vormt een rem op typische plattelandspromoties en kan zelfs contraproductief zijn.
- Interpreteer 'materiële vaste activa' ruim en plattelandgericht.
- Stimuleer streekgerichte samenwerking.

Situering

1 Voorontwerp van decreet

Met de inrichting van het Vlaams fonds ter stimulering van (groot-) stedelijke en plattelandsinvesteringen worden drie financieringskanalen gebundeld die onderling sterk verschillend zijn inzake inhoudelijke focus en uitvoeringsmodaliteiten (Inspectie van Financiën, 2016).

Het gaat hierbij om volgende kanalen:

Tabel 1 - De drie financieringskanalen die gebundeld worden in het voorontwerp van decreet.

	(federaal) grootstedenbeleid	stadsvernieuwing	plattelandsfonds
Toepassingsgebied	Antwerpen, Gent, Mechelen, Sint-Niklaas en Oostende	Centrumsteden, provinciale steden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie	50 plattelandsgemeenten
Doel	Bevorderen van sociale cohesie van probleemwijken Bijdragen tot het verkleinen van de ecologische voetafdruk Uitstraling van en interactie tussen de steden bevorderen	Projectsubsidies: Ondersteuning van de realisatie van innovatieve en duurzame stadsvernieuwingprojecten Conceptsubsidies: conceptuele ontwikkeling van een stadsvernieuwingproject	Ondersteunen van projecten met een plattelandsoelstelling
Verdeling middelen	Aan de hand van een programmatorische methodiek.	De Vlaamse minister bevoegd voor stedenbeleid lanceert een oproep, de steden kunnen hierop antwoorden door een subsidieaanvraag in te dienen.	Projectfinanciering
Middelen	20.774.103 euro (2014) 15.300.000 euro (2015)	12.229.000 euro (2014) 9.330.000 euro (2015)	8.010.000 euro (2015) ¹

Het voorliggende voorontwerp van decreet bundelt deze subsidiestromen in één regelgevend kader met aandacht voor:

- Respect voor de actuele begunstigen en behoud van hun financiële verhoudingen;
- De subsidies moeten integraal aangewend worden voor lokale investeringen en niet langer (deels) voor de financiering van werking, personeel of communicatie;
- De administratieve last die gepaard gaat met deze subsidiestromen wordt zoveel mogelijk beperkt.

De Vlaamse Regering voorziet, onder voorbehoud van goedkeuring in het decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2017, 33.000.000 euro.

¹ Zie bijlage voor het aantal goedgekeurde projecten en het budget volgens de plattelandsoelstellingen.

Tabel 2 - wijzigingen in de drie subsidiekanalen en verdeling van de middelen volgens het voorontwerp van
decreet

	Investeringsubsidies voor de steden uit het voormalig federaal grootstedenbeleid	Project- en conceptsubsidies centrumsteden, provinciale steden en de VGC	Investeringsubsidies plattelandsgemeenten
Wijzigingen tegenover de huidige situatie	Het voorontwerp van decreet heeft de intentie om de administratieve last sterk te reduceren en de beschikbare middelen toe te spitsen op het stimuleren van lokale investeringen.	De bestaande procedure blijft behouden. De Vlaamse Regering heeft de intentie om de decretale norm inzake minimaal 30% private cofinanciering te hervormen tot een evaluatief criterium en dit te regelen via een uitvoeringsbesluit.	De bestaande regelgeving blijft grotendeels behouden. De Vlaamse Regering zet in op een administratieve lastenvermindering voor de betrokken gemeenten en voor de Vlaamse overheid. Bovendien zal de subsidie moeten aangewend worden voor investeringen in materiële vast activa.
Verdeling middelen	46,36% (34,79% voor Antwerpen, 7,25% voor Gent, 1,79% voor Sint- Niklaas, 1,66% voor Mechelen en 0,87% voor Oostende)	29,37%	24,27%

2 Advies over het plattelandsfonds

SALV en Minaraad gaven in 2012 *advies over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de verdeling van het Vlaams Plattelandsfonds* (SALV, Minaraad, 2012).

De Raden appreciëren sterk dat met dit voorontwerp van decreet een stap is gezet richting erkenning en honorering van de specificiteit van de plattelandsgemeenten. De Raden staan dan ook achter de doelstelling van het plattelandsfonds om bijkomende middelen te voorzien voor plattelandsgemeenten met een beperkte capaciteit ten opzichte van hun maatschappelijke opdracht. SALV en Minaraad hebben echter nog een aantal vragen en opmerkingen bij dit voorontwerp.

De Raden steunen initiatieven die uitgaan van autonomie, responsabilisering en het beperken van de administratieve last. Dit betekent echter niet dat de Vlaamse overheid de lokale besturen niet mag wijzen op enkele verantwoordelijkheden (zoals doelstellingen opgelegd vanuit een Europees kader). De Raden menen dat het voorliggende fonds dit sturend vermogen onvoldoende bezit. Nochtans had de Vlaamse Regering van de gelegenheid gebruik kunnen maken om op basis van partnerschap een duidelijke en sectoroverschrijdende invulling te geven aan het Vlaamse plattelandbeleid. Een cruciaal aandachtspunt van het plattelandbeleid is het vrijwaren van de open ruimte.

De financiering van de gemeenten is een belangrijk onderdeel van de bestuurskrachtproblematiek, maar is zeker niet het enige. Daarom vragen de Raden om de middelen die worden vrijgemaakt in te zetten als onderdeel van een ruimer programma ter ondersteuning van de plattelandsgemeenten. Gezien het beperkte sturende karakter zien de Raden het plattelandsfonds als een voorlopige oplossing in afwachting van de globale herziening van de algemene financiering van de lokale besturen.

Wat betreft de afbakening en de verdeelcriteria van het plattelandsfonds stellen de Raden vragen bij de keuze voor de criteria, de cijfers, het aantal gekozen gemeenten en het maximale trekkingsrecht. Deze keuzes worden volgens de Raden niet of onvoldoende gemotiveerd. Daarnaast stellen de Raden de keuze voor de lengte van het verharde wegennet voor de bepaling van het trekkingsrecht in vraag. De gemeentelijke inspanning voor het vrijwaren van het platteland kan moeilijk gerelateerd worden aan de lengte van het verharde wegennet alleen en zou beter benaderd worden door een meer generiek plattelandskennmerk, zoals het aandeel open ruimte. Het is net de uitdaging om het gemeentelijk open ruimte beleid te ondersteunen. De Raden benadrukken dat het globale gewicht van de fiscale draagkracht in de berekening dient behouden te blijven.

De Raden betreuren dat het plattelandsfonds pas in werking zal gesteld worden aan het einde van de legislatuur 2009-2014. De Raden merken op dat de middelen voor het plattelandsfonds momenteel nog niet ter beschikking zijn, maar het voorwerp van politieke onderhandelingen in de aanloop van de begrotingsopmaak 2013 uitmaken. De principiële goedkeuring van het voorontwerp schept in elk geval heel grote verwachtingen bij de betrokken besturen.

De operationalisering van het plattelandsfonds bevat voor de Raden nog een aantal onduidelijkheden. Zo is het onduidelijk op welke manier de projecten in de huidige strategische meerjarenplanning zullen worden ingepast en binnen welke termijn het projectgeld gebruikt moet worden. Daarnaast lijkt samenwerking tussen gemeenten voor de uitvoering van plattelandsprojecten voor de hand liggend. De Raden vinden het dan ook noodzakelijk dat er een mechanisme wordt uitgewerkt om deze gemeentelijke samenwerking mogelijk te maken en zelfs te stimuleren.

De Vlaamse Regering kiest voor een jaarlijkse projectmatige programmafinanciering, waarbij men enerzijds in de meerjarenplanning de projecten moet opnemen en daarover moet rapporteren via de reguliere cyclus, maar anderzijds ook aparte jaarlijkse projectfiches moet indienen voor een marginale toetsing. De Raden stellen vast dat de Vlaamse Regering hiermee niet alle punten van de principes van planlastenvermindering volgt. Indien de keuze wordt aangehouden voor projectmatige financiering, dan vragen de Raden uitdrukkelijk om niet te eisen dat de projecten ook hun weerslag vinden in de strategische nota van het meerjarenplan.

Advies

1 Algemeen

[1] De Raden vragen om een inhoudelijke sturing aan het investeringsfonds toe te voegen. De doelstellingen van het grootstedenbeleid werden niet in het ontwerpdecreet behouden. Er wordt enkel gesteld dat de Vlaamse Regering nadere bepalingen kan opleggen voor de doelstellingen waarin de stadsvernieuwingsprojecten moeten kaderen. Het begrip 'stadsvernieuwingsproject' wordt hierbij niet gedefinieerd en kan dus zeer ruim ingevuld worden.

De beperkte inhoudelijke sturing voor aanwending van de middelen die in het plattelandsfonds aanwezig was, werd niet behouden met de overgang naar het investeringsfonds.

De Raden menen dat dit decreet de globale doelstellingen voor deze fondsen zou moeten vastleggen.

[2] Koppel de verdeling van de middelen via meetbare indicatoren aan het realiseren van de doelstellingen. De Raden stellen vast dat de verdeling van de middelen voor het stedenfonds decretaal vastgelegd wordt. Voor de plattelandsgemeenten wordt een mogelijkheid voorzien om de lijst te herzien, doch er is geen verplichting. De Raden vragen om een evaluatiemechanisme in te bouwen teneinde de verdeelsleutel op regelmatige basis bij te kunnen stellen.

[3] Ook met deze hervorming blijft een groot aantal financieringskanalen bestaan. De memorie van toelichting stelt dat het voorontwerp van decreet uitvoering geeft aan een passage van het Regeerakkoord dat stelt: "We vereenvoudigen de financiële stromen van Vlaanderen naar de lokale besturen drastisch en houden twee fondsen over: het gemeentefonds voor de algemene financiering en een investeringsfonds." (Vlaamse Regering, 2014)

In 2013 publiceerde de Universiteit Gent een studie (Christiaens, et al., 2013), uitgevoerd in opdracht van Vlabest, waarin de toenmalige financieringsstromen van de Vlaamse en federale overheid richting de lokale en provinciale besturen in kaart werden gebracht.

Daaruit bleek dat in 2011 ongeveer 4,6 miljard euro via 66 verschillende kanalen van de Vlaamse overheid aan de lokale en provinciale besturen werd toegekend. Dit komt overeen met ongeveer 18% van de totale uitgaven van de Vlaamse overheid. Het toenmalige beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO) verstreekte het grootste aantal verschillende geldstromen. Het toenmalige beleidsdomein Bestuurszaken stond in voor meer dan de helft van het totaalbedrag.

SALV en Minaraad stellen vast dat met deze hervorming deels tegemoet wordt gekomen aan het regeerakkoord, maar dat er nog steeds een groot aantal financieringskanalen blijft bestaan.

Daarnaast stelden SALV en Minaraad in hun advies over het Plattelandsfonds: "Gezien het beperkte sturende karakter zien de Raden het plattelandsfonds als een voorlopige oplossing in afwachting van de globale herziening van de algemene financiering van de lokale besturen."

[4] Creëer een instrument om een financiële verevening van ruimtelijke lusten en lasten tussen lokale besturen te realiseren. In de ontwerptekst van het witboek Beleidsplan

Ruimte² (Departement Ruimte Vlaanderen, 2015) werd nagedacht om een dergelijk instrument te creëren. De Raden vragen om deze denkoefening te verbreden naar de totale financiering van lokale besturen.

[5] Nood aan een kernversterkend beleid. Het stimuleren van een kernversterkend beleid, zowel voor stads- als dorpskernen, kan de druk op de open ruimte verlagen. De Raden stellen vast dat deze doelstelling, het verlagen van de druk op de open ruimte, ontbreekt in het voorliggende decreet. De Raden vragen om deze doelstelling in het decreet op te nemen en om een kernversterkend beleid te voeren.

[6] De Raden vinden het positief dat de Vlaamse Regering werk maakt van een administratieve lastenverlaging.

[7] De mogelijkheid tot terugvorderen van subsidies ontbreekt. De Raden stellen vast dat er geen mogelijkheden worden voorzien om subsidies terug te vorderen indien bij de ex-post evaluatie blijkt dat niet aan de eisen/criteria wordt voldaan.

² p. 92 (Samenwerking in een regionaal verband ... voor toekenning.)

2 Investeringssteun voor (groot)steden

[8] Minaraad en SALV vinden steun voor stadsvernieuwingsprojecten belangrijk.

Stadsvernieuwingsprojecten zorgen en zorgden immers voor de heropleving van steden. Dankzij deze bijkomende financiering zijn steden in staat om duurzame stadsprojecten uit te voeren.

[9] Voorzie in het decreet al een sturend kader met betrekking tot doelstellingen. De middelen voor het stedelijk beleid moeten op grond van artikel 6 en 7 aangewend worden voor investeringen in stadsvernieuwingsprojecten. Het tweede lid van deze artikelen bepaalt vervolgens dat de Vlaamse Regering nadere bepalingen kan opleggen voor de doelstellingen waarin deze stadsvernieuwingsprojecten moeten kaderen.

SALV en Minaraad menen dat in een aantal beleidsdocumenten aanknopingspunten voor de opname van doelstellingen in het decreet te vinden zijn. De Raden denken hierbij onder andere aan:

- **De rol van steden bij klimaatverandering** (Visie 2050³, beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid⁴, Minaraad-advies inzake het te voeren klimaatbeleid⁵);
- **Maak steden en menselijke nederzettingen inclusief, veilig, veerkrachtig en duurzaam** (Visie 2050⁶);
- **Realiseer sterke (klein)stedelijke en landelijke kernen met aandacht voor collectief vervoer en hoog ruimtelijk rendement** (Visie 2050⁷);
- **Het verkleinen van de ecologische voetafdruk**, wat tot de doelstellingen van het federaal grootstedenbeleid behoorde;
- **Groen in de stad** heeft verschillende voordelen (Investeer in groen. Winst verzekerd.⁸) Naast het 'klassieke' stedelijke groen –parken en aanplanten- zien SALV en Minaraad hier ook een rol weggelegd voor stadslandbouw.

³ Visienota 2050. Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen. Kadertekst, p. 53-54 en 2.5.7. wonen in een aantrekkelijke omgeving, p.62 e.v.

⁴ Beleidsnota 2014-2019. Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid. Strategische doelstelling 5: stedenbeleid als innovatieve inspiratiebron (p. 36 e.v.)

⁵ Minaraadadvies 2016|012 van 2 juni 2016 inzake het te voeren klimaatbeleid. 2.5. Lokaal klimaatbeleid p. 24 (paragraaf [24]-[31])

⁶ Visienota 2050. Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen. p. 63 (eerste alinea) en p 64 (eerste alinea onder kadertekst).

⁷ Visienota 2050. Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen. p. 62 (laatste alinea), 63 (alinea tussen kaderteksten) en 64 (vierde alinea onder kadertekst)

⁸ p. 1 (eerste alinea)

3 Investeringssubsidies plattelandsgemeenten

[10] De Raden herhalen hun advies uit 2012 (SALV, Minaraad, 2012), gezien de beperkte wijzigingen die met het voorliggende decreet worden doorgevoerd en het feit dat geen rekening werd houden met de aanbevelingen van dit advies.

- De Raden menen dat het voorliggende fonds onvoldoende sturend vermogen bezit. Een cruciaal aandachtspunt is het vrijwaren van de open ruimte;
- De Raden vragen om de middelen die worden vrijgemaakt in te zetten als onderdeel van een ruimer programma ter ondersteuning van de plattelandsgemeenten. Gezien het beperkte sturende karakter zien de Raden het Plattelandsfonds als een voorlopige oplossing in afwachting van de globale herziening van de algemene financiering van de lokale besturen;
- De Raden hebben vragen bij de keuze van de gehanteerde criteria voor afbakening en verdeling van het Plattelandsfonds. Hierbij merkten de Raden op dat net de meest verstedelijkte plattelandsgemeenten (met het meeste verharde wegen) bevoorreed worden, wat niet de bedoeling kan en mag zijn van een Plattelandsfonds.
- De Raden vinden het noodzakelijk dat er een mechanisme wordt uitgewerkt om gemeentelijke samenwerking mogelijk te maken en te stimuleren.

[11] Een Plattelandsfonds moet inzetten op de specifieke kenmerken van het platteland. Een cruciaal aandachtspunt van het plattelandsbeleid is het vrijwaren van de open ruimte.

Uit het antwoord op parlementaire vragen (Vlaams Parlement, 2015) (Vlaams Parlement, 2016) blijkt dat meer dan de helft van de middelen van het plattelandsfonds (2014: 54,7%; 2015: 58,2%) naar de doelstelling 'een functioneel wegennet op het platteland verder onderhouden, herstellen of heraanleggen' ging terwijl de doelstelling 'inspanningen leveren tot het vrijwaren en ontwikkelen van de open ruimte' slechts 3,5 tot 4% van de middelen kreeg toegewezen⁹.

Hierbij verwijzen de Raden opnieuw naar de Visienota 2050¹⁰ waarin onder meer gesteld wordt dat het een uitdaging vormt om duurzame alternatieven te zoeken voor de inkomsten die gemeenten vandaag uit nieuwe verkavelingen en bedrijventerreinen halen.

[12] Het beperken van het Plattelandsfonds tot investeringen in materiële vaste activa vormt een rem op typische plattelandprojecten en kan zelfs contraproductief zijn. Een Plattelandsfonds moet kansen geven aan typische plattelandprojecten. Naast infrastructuur zou er ook ruimte moeten zijn voor bijvoorbeeld conceptstudies rond het vrijwaren van open ruimte of inrichtingsstudies voor een bepaald gebied.

[13] Interpreteer 'materiële vaste activa' ruim en plattelandsgericht. Bij infrastructuur wordt snel gedacht aan investeringen in wegen. SALV en Minaraad vragen echter om met open blik te kijken en ook investeringen in specifieke kenmerken van het platteland aan te moedigen.

[14] Stimuleer streekgerichte samenwerking. Met het oog op een streekgerichte invulling van het plattelandsbeleid vragen de Raden om samenwerking tussen gemeenten te stimuleren.

⁹ Zie ook bijlage

¹⁰ Visienota 2050. Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen. p.65-66

De Raden zijn van mening dat een 'plattelandsfonds' dat beheerd wordt vanuit een bovenlokale reflectie de schaarse middelen zo efficiënt mogelijk moet kunnen inzetten naar gelang de noden van een streek. Op die manier zouden de financiële middelen een efficiënt en coherent antwoord kunnen geven op noodzakelijke gemeenschappelijke behoeften die eigen zijn aan het platteland voor een ruim territorium (cfr. 'de som is meer dan het geheel der delen').

Bibliografie

- Agentschap voor Natuur en Bos. 2012.** *Investeer in groen. Winst verzekerd.* 2012.
- Christiaens, J., Vanhee, C. en Lievens, D. 2013.** *Overzicht en verkennende analyse van de Vlaamse sectorale geldstromen naar de Vlaamse lokale en provinciale besturen.* 2013.
- Departement Ruimte Vlaanderen. 2015.** *Werktekst voor het Witboek BRV. Samen aan de slag voor een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling.* 2015.
- Homans, Liesbeth. 2014.** *Beleidsnota 2014-2019. Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid.* 2014.
- Inspectie van Financiën. 2016.** *Voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Fonds ter stimulering van (groot-) stedelijke en plattelandsinvesteringen.* 2016.
- Minaraad. 2016.** *Advies inzake het te voeren klimaatbeleid.* 2016.
- SALV, Minaraad. 2012.** *Advies over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de verdeling van het Vlaams Plattelandsfonds.* 2012.
- Vlaams Parlement. 2015.** *Schriftelijke vraag Plattelandsfonds - projecten 2014 van Wilfried Vandaele aan minister Joke Schauvliege.* 2015. 311 (2014-2015).
- **2016.** *Schriftelijke vraag Plattelandsfonds - projecten 2015 van Wilfried Vandaele aan minister Joke Schauvliege.* 2016. 579 (2015-2016).
- Vlaamse Regering. 2014.** *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019.* 2014.
- **2016.** *Visie 2050. Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen.* 2016.

Lijst met figuren en tabellen

Tabellen

Tabel 1 - De drie financieringskanalen die gebundeld worden in het voorontwerp van decreet. .	6
Tabel 2 - wijzigingen in de drie subsidiekanalen en verdeling van de middelen volgens het voorontwerp van decreet	7
Tabel 3 - aantal goedgekeurde projecten en budget volgens de plattelandsdoelstellingen in 2015 (Vlaams Parlement, 2016)	16

1 Bijlage

2 Tabel 3 - aantal goedgekeurde projecten en budget volgens de plattelandsdoelstellingen in 2015 (Vlaams Parlement, 2016)

Plattelandsdoelstelling	Aantal goedgekeurde projecten die bijdragen aan de doelstelling	Procentueel aandeel (aantal)	Budget per doelstelling	Procentueel aandeel (budget)
Inspanningen leveren tot het vrijwaren en ontwikkelen van de open ruimte	13	6,4%	€ 282.080,74	3,5%
Bijzondere aandacht hebben voor de kwetsbare gebieden, meer bepaald de natuurgebieden	6	3,0%	€ 116.092,57	1,5%
Een functioneel wegennet op het platteland verder onderhouden, herstellen of heraanleggen	75	37,1%	€ 4.655.174,87	58,2%
Bijdragen tot het beheren en onderhouden van het waterstelsel van lokaal belang	12	5,9%	€ 432.395,90	5,4%
Rurale ondernemers ondersteunen	2	1,0%	€ 29.495,90	0,4%
De landbouw op het platteland versterken en verbreden	6	3,0%	€ 63.671,07	0,8%
Toerisme en recreatie op het platteland kansen geven	39	19,3%	€ 1.051.381,04	13,1%
Aandacht hebben voor kwetsbare groepen op het platteland	8	4,0%	€ 235.376,61	2,9%
De leefbaarheid van de dorpen stimuleren.	41	20,3%	€ 1.136.866,30	14,2%

3



Vlaamse
overheid

SARC

Strategische Adviesraad voor
Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Advies

Algemene Raad

24 oktober 2016

Advies bij het voorontwerp van decreet Vlaams Fonds ter stimulering van (groot-) stedelijke en plattelandsinvesteringen

Op vraag van Vlaams minister van Binnenlands bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding Liesbeth Homans brengt de SARC advies uit bij het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Fonds ter stimulering van (groot-) stedelijke en plattelandsinvesteringen.

De Algemene Raad van de SARC brengt dit advies uit na een schriftelijke procedure.

1. Situering

Met het voorliggende voorontwerp van decreet wordt een Vlaams Fonds opgericht ter stimulering van (groot-) stedelijke en plattelandsinvesteringen. Dit fonds bundelt 3 bestaande financieringskanalen:

1. Het voormalige federale grootstedenbeleid (via 'contracten Duurzame Stad'; middelen konden aangewend worden voor zowel personeel, werking als investeringen)
2. Stadsvernieuwing (via een decreet ondersteuning van stadsvernieuwingprojecten; projectsubsidies voor de realisatie van innovatieve en duurzame stadsvernieuwing; en conceptsubsidies voor de conceptuele ontwikkeling van stadsvernieuwingprojecten)
3. Het Plattelandsfonds (via een decreet Vlaams Plattelandsfonds; projectsubsidies voor projecten met een 'plattelandsdoelstelling')

Het is niet de bedoeling andere begunstigen of verdeelsleutels te bekomen met dit nieuwe decreet. Wel wil men de subsidies integraal laten aanwenden voor lokale investeringen (en niet meer voor werking, personeel of communicatie) en wil men – zowel inhoudelijk als procedureel – vereenvoudigen en de administratieve lasten beperken.

Het Fonds zal **3 grote luiken** omvatten:

1. Investeringsubsidies voor de steden Antwerpen, Gent, Oostende, Sint-Niklaas en Mechelen voor stadsvernieuwingprojecten

2. Project- en conceptsubsidies voor de centrumsteden, de provinciale steden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor stadsvernieuwingsprojecten
3. Investeringsubsidies in plattelandsgemeenten (lijst van 50 doelgemeenten)

Inhoudelijk stelt het decreet telkens dat de projecten moeten voldoen aan een aantal criteria, die kunnen worden vastgesteld door de Vlaamse Regering. Dit zal in een uitvoeringsbesluit gebeuren.

Voor het vroegere financieringskanaal 'stadsvernieuwing' (gericht op de centrumsteden, de provinciale steden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie) blijft de werkwijze behouden: concreet vaardigt de minister bevoegd voor stedenbeleid een oproep uit voor project- en conceptsubsidies voor stadsvernieuwingsprojecten, die vervolgens beoordeeld worden door een multidisciplinaire jury. De projecten moeten kaderen binnen 'maatschappelijke doelstellingen' die vooropgesteld worden door de Vlaamse Regering.

Verder wijzigt men de eerdere decretale norm voor private cofinanciering naar een evaluatief (maar pertinent) criterium teneinde dit geen vertragende of complexiteitsverhogende factor te laten. Ook wil men zo ruimte bieden voor 'thematische' stadsvernieuwingsprojecten.

Wat betreft het platteland moeten de subsidies nu exclusief aangewend worden voor investeringen in materiële vaste activa. Ook hier zal de Regering de doelstellingen bepalen waarbinnen deze moeten kaderen.

2. Advies

2.1 Afstemming met 'Beleidsplan Ruimte Vlaanderen'

In 2012 adviseerde SARC in een gemeenschappelijk advies met alle strategische adviesraden over het Groenboek Beleidsplan Ruimte¹. Daarin werd al gesproken van partnerschap met de lokale besturen aangaande ruimtelijke ordening. Momenteel werkt men aan een witboek en nog in deze legislatuur moet het beleidsplan worden vastgesteld.²

Het is momenteel niet duidelijk hoe dit decreet zich tot dat – nog in opmaak zijnde – Beleidsplan Ruimte verhoudt en of de inhoudelijke criteria en kaders die nog door de Vlaamse Regering gaan moeten opgesteld worden, afgestemd gaan zijn op het Beleidsplan Ruimte.

2.2 Afstemming met andere plannen

Zoals in dat advies over het Groenboek Beleidsplan Ruimte al stond, is het nodig af te stemmen met de verschillende beleidsplannen. Destijds waren er verschillende beleidsplannen op Vlaams niveau in opmaak: zoals het mobiliteitsplan, klimaatplan, woonbeleidsplan, adaptatieplan, plattelandsbeleidsplan en sport-voor-allenplan. Enkele van deze zijn ondertussen in werking; en o.a. klimaatbeleid staat opnieuw op de agenda.

¹ <http://www.cjism.vlaanderen.be/raadcjism/AR/adviezen/2012-15-advies-groenboek-Beleidsplan-Ruimte-Vlaanderen.pdf>

² <http://www.beleidsplanruimte.be/>.

Ook wijst de SARC op het traject rond cultuurspreiding en een regionaal cultuurbeleid, dat invloed kan hebben op mobiliteit in en uitstraling van steden en gemeenten, en op andere investeringskanalen voor infrastructuur zoals FoCI, Masterplan bivakplaatsen, Masterplan Scholenbouw,

Afstemming van bestaande, in elkaar hakende instrumenten is nodig.

2.3 Investerings in projecten in de sectoren CJSM

Aangezien er geen inhoudelijke criteria worden vermeld, is de link met de sectoren cultuur, jeugd, sport en media (hierna soms ook 'de culturele sectoren') niet expliciet aanwezig.

Het voormalige grootstedenbeleid had een driedelige inhoudelijke focus: (1) de sociale cohesie van de probleemwijken bevorderen via initiatieven die hun identiteit, samenhang, interacties en toegankelijkheid versterken, (2) bijdragen tot het verkleinen van de ecologische voetafdruk van de steden en (3) de uitstraling van en interactie tussen de steden bevorderen. Al deze inhoudelijke focuspunten kunnen toegepast worden op de culturele sectoren.

De SARC herhaalt zijn aandachtspunt uit het advies van 26 maart 2014 over het Groenboek implementatie zesde staatshervorming³ i.v.m. de contracten duurzame stad / programma grootstedenbeleid: *"Het programma Grootstedenbeleid is zeer gericht op sociale cohesie in de achtergestelde stadsbuurten en richt zich tot kwetsbare doelgroepen (bv. nieuwkomers). Dit aspect gaat best niet verloren bij de bevoegdheidsoverdracht. Een beperkt deel van de middelen wordt ingezet voor tewerkstelling, voornamelijk in achtergestelde buurten (vb. wijkwerkers, ...). Een humane bevoegdheidsoverdracht raakt bij voorkeur niet aan tewerkstelling (in achtergestelde buurten). Bij de overheveling van deze bevoegdheden⁴ zal zeker rekening moeten worden gehouden met de mogelijke implicaties voor activiteiten van sociaal-culturele, sociaal-artistieke en sportieve organisaties in de prioritaire actiezones.*

Het decreet ter ondersteuning van stadsvernieuwingsprojecten⁵ richtte zich inhoudelijk op 'de multifunctionaliteit van een bepaald stadsdeel, met enerzijds betrekking op wonen, winkelen, recreëren en werken en anderzijds op de inrichting van het publieke domein en de groene ruimten.' (art. 5, 1° van het decreet). Met betrekking tot de 'thematische stadsvernieuwingsprojecten' is de vraag hoe men dit zal definiëren en of er voldoende aandacht zal zijn voor thema's die aanhaken op de culturele sectoren.

Wat betreft de 'plattellandsdoelstellingen' waren er in het verleden 9 breed geformuleerde doelstellingen⁶: (1) inspanningen leveren tot het vrijwaren en ontwikkelen van de open ruimte, (2) bijzondere aandacht voor de kwetsbare gebieden, (3) verder onderhouden, herstellen of heraanleggen van een functioneel wegennet, (4) bijdragen tot het beheren en onderhouden van waterwegen, (5) rurale ondernemers ondersteunen, (6) landbouw versterken en verbreden, (7) toerisme en recreatie op het platteland kansen geven, (8) aandacht voor kwetsbare groepen, (9) de

³ <http://www.cjasm.vlaanderen.be/raadcjasm/AR/adviezen/20140326-SARC-advies-groenboek-zesde-staats-hervorming.pdf>

⁴ In het advies ging het hier naast het grootstedenbeleid ook over het federaal impulsfonds voor het migrantenbeleid.

⁵ <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1009133¶m=inhoud>.

⁶ <https://www.vlm.be/nl/themas/platteland/plattellandsfondsen/plattellandsdoelstellingen/Paginas/default.aspx>

leefbaarheid van de dorpen stimuleren. Vooral deze laatste drie doelstellingen hebben een link met de culturele sectoren.

De SARC vraagt om in het uitvoeringsbesluit dat het kader zal uitwerken voor deze investeringskanalen aandacht te hebben voor deze criteria. Ook kunnen ook andere voor CJSM relevante criteria in overweging genomen worden, bv. multifunctionaliteit m.b.t. culturele of sportactiviteiten, ontmoeting,....

Wat betreft de samenstelling van de multidisciplinaire jury (zie art. 8 van voorliggend voorontwerp van decreet) vraagt de SARC aandacht voor /expertise rond culturele materies.

Samengevat

De SARC vraagt duidelijkheid over hoe het voorliggende decreet zich verhoudt tot het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en andere relevante instrumenten.

De SARC vraagt bij de uitwerking van de inhoudelijke criteria van de investeringssubsidies om de link met (sociaal-)culturele, jeugd-, sport- en media-activiteiten en -infrastructuur in acht te nemen. Bij het toekennen van project- of conceptsubsidies is expertise in deze culturele sectoren eveneens aangewezen.

Namens de Algemene Raad,

Luk Verschueren, voorzitter



ADVIES
VAN 26 OKTOBER 2016
OVER HET ONTWERP VAN DECREET
VLAAMS INVESTERINGSFONDS

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	GLOBALE BEOORDELING	1
III.	EEN VOLWAARDIG VLAAMS INVESTERINGSFONDS VOOR DE 308 GEMEENTEN	2
IV.	NOOD AAN DUIDELIJK GEFORMULEERDE DOELSTELLINGEN	3
V.	GEWENSTE AFSTEMMING MET ANDERE FINANCIERINGSSTROMEN	4

I. SITUERING

1. SARO ontving op 27 september 2016 een adviesvraag van Liesbeth Homans, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding over het ontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Fonds ter stimulering van (groot-)stedelijke en plattelandsinvesteringen.¹
Met voorliggend advies, goedgekeurd door de raad op 26 oktober 2016, komt de raad tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn van dertig dagen.
2. Het Vlaams fonds ter stimulering van (groot-) stedelijke en plattelandsinvesteringen (verder het fonds) bundelt drie financieringskanalen die onderling sterk verschillend zijn inzake inhoudelijke focus en uitvoeringsmodaliteiten. De middelen van het federale grootstedenbeleid, de stadsvernieuwingsprojecten en het Plattelandsfonds worden gebundeld in één investeringsfonds ter ondersteuning van de lokale investeringen.

II. GLOBALE BEOORDELING

3. Met voorliggend ontwerp van decreet wordt invulling gegeven aan de ambitie van de Vlaamse Regering inzake de oprichting van een nieuw Vlaams investeringsfonds. Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 vermeldt: *‘We bundelen de middelen van het federale grootstedenbeleid, de stadsvernieuwingsprojecten en het Plattelandsfonds in een investeringsfonds ter ondersteuning van de lokale investeringen, met respect voor de huidige focus en verhoudingen’*.
De raad vindt het positief dat het ontwerp van decreet zorgt voor de bundeling van drie bestaande financieringskanalen maar stelt wel vast dat - doordat sterk vastgehouden werd aan het continueren van de huidige begunstigen en de huidige verhoudingen - diverse opportuniteiten voor verdere afstemming en vereenvoudiging niet worden benut. Het is een gemiste kans voor een globale herziening van de ondersteuning van de investeringen door lokale overheden.
Op termijn liggen nog heel wat mogelijkheden voor:
 - de uitbouw van een volwaardig Vlaams investeringsfonds (zie deel II van dit advies),
 - met duidelijk geformuleerde doelstellingen (deel IV),
 - en waarbij afstemming wordt nagestreefd met de andere financieringskanalen (deel V).
4. Aanvullend vraagt de raad verdere verduidelijking waarom de minister pas eind september 2016 besliste om alsnog aan diverse strategische adviesraden (waaronder de SARO) advies te vragen over dit ontwerp van decreet. Op 17 juli 2016 immers gaf de Vlaamse Regering reeds haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet. De beslissing ging uit van een adviesvraag aan de Raad van State maar niet aan de strategische adviesraden. Volledigheidshalve merkt de raad op dat het ontwerp van decreet er van uitgaat dat het decreet in werking zal treden op 1 januari 2017. Het is onduidelijk in hoeverre deze timing nog realistisch is.

¹ VR 2016 1507 DOC.0858/1, DOC.0858/2 en DOC.0858/3

III. EEN VOLWAARDIG VLAAMS INVESTERINGSFONDS

5. Het voorliggend ontwerp van decreet voorziet dat 84 gemeenten financiële middelen kunnen ontvangen van het Vlaams Investeringsfonds. Het ontwerp van decreet maakt hierbij een onderscheid tussen drie soorten begunstigden:
 - 1° een eerste gedeelte van het fonds wordt voorzien voor vijf bepaalde centrumsteden met name voor Antwerpen, Gent, Sint-Niklaas, Mechelen en Oostende,
 - 2° het tweede gedeelte van het fonds wordt voorzien voor subsidies voor de centrumsteden, de provinciale steden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Artikel 2 van het ontwerp van decreet benoemt 21 provinciale steden en 13 centrumsteden (waaronder de vijf hogergenoemde 'bepaalde' centrumsteden),
 - 3° het derde gedeelte gaat naar de plattelandsgemeenten. De begunstigde plattelandsgemeenten worden in het ontwerp van decreet niet vastgelegd; het zijn de eerste 50 gemeenten op een rangschikking op grond van diverse plattelandscriteria.
6. Inzake de hoogte van de bijdragen die de begunstigde gemeenten kunnen ontvangen opteert het ontwerp van decreet voor het behoud van de historische verdeelsleutel. Artikel 4 legt vast dat 46,36% van het fonds gaat naar vijf specifieke centrumsteden met volgende verdeling: 34,79 % voor Antwerpen, 7,25% voor Gent, 1,79% voor Sint-Niklaas, 1,66% voor Mechelen en 0,87% voor Oostende. De memorie van toelichting (pag. 7) verduidelijkt dat dit artikel de verdeelsleutel vastlegt van het fonds: *'Deze is gebaseerd op de historische verhoudingen van de drie vroegere subsidiekanalen die gebundeld zijn in het fonds.'*

Voor wat betreft de verdeling van het gedeelte van het fonds (nl. 29,37%) voor de centrumsteden en de provinciale steden opteert het ontwerp van decreet dat dit zal gebeuren door de Vlaamse Regering; na een oproep en na advies van een multidisciplinaire jury over de ingediende projecten. Dit betekent dat jaarlijks nog een selectie zal worden gemaakt van de begunstigde gemeenten. Het ontwerp van decreet opteert er aldus voor om voor de 21 provinciale steden en de 13 centrumsteden - en dit in tegenstelling tot de begunstigde van het eerste gedeelte van het fonds - geen garanties in te bouwen over de hoogte van de eventuele subsidie.

Voor de verdeling van het deel van het fonds (24,27%) voor de plattelandsgemeenten opteert het ontwerp van decreet voor een nog andere aanpak: de jaarlijkse subsidie per gemeente wordt bepaald op basis van het aantal kilometer verhard wegennet.²

De raad heeft vragen bij het handhaven in het ontwerp van decreet van de historische verdeelsleutel voor de vroegere 'bepaalde centrumsteden' (Antwerpen, Gent, Sint-Niklaas, Mechelen en Oostende). Welke criteria worden gehanteerd om dit te behouden? Bovendien ontstaat door het benoemen van de begunstigde steden en het vastleggen van de verdeelsleutel in het ontwerp van decreet (artikel 4) geen ruimte om hiervan af te wijken en wordt uitgesloten dat op korte of middellange termijn (namelijk tot een eventuele herziening van voorliggend ontwerp van decreet) ook andere steden zouden gebruik kunnen maken van deze subsidiekanalen voor stadsvernieuwing.
7. SARO wenst het concept van 'Geïntegreerde Territoriale Investerings' (GTI's) van de Europese Commissie voor 2014-2020 onder de aandacht te brengen. Dit Europese instrument maakt de financiering van een territoriale strategie mogelijk waarvoor een geïntegreerde aanpak nodig is met investeringen uit meer dan één prioriteitsas of uit meer dan één fonds (met name het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling EFRO, het Europees Sociaal Fonds ESF en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling ELFPO).³

² Hierop wordt een correctie doorgevoerd in functie van een prioriteringslijst voor de verdeling van het beschikbare vastleggingskrediet. Criteria zijn a) het onroerend inkomen, b) de aanvullende personenbelasting en c) het aantal inwoners van de gemeente (artikel 11 van het ontwerp van decreet).

³ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_nl.pdf

De raad vraagt de uitbouw te onderzoeken van een Vlaams kader voor geïntegreerde territoriale Investerings (GTI), naar analogie met wat op Europees niveau is uitgewerkt voor investeringsprojecten.

Een Vlaams GTI kan structureel worden aangewend voor het faciliteren van een geïntegreerde benadering en aanwending van financieringsstromen voor investeringsprojecten transversaal en over de verschillende beleidsdomeinen. Dit zou doeltreffend kunnen worden gebruikt als er een geïntegreerde sector overstijgende strategie bestaat voor het specifieke geografische gebied. Deze aanpak vereist een multidimensionale insteek en is afgestemd op locatiegebonden kenmerken en resultaten. Naast GTI's kan SARO ook verwijzen naar de werktekst van het Witboek Beleidsplan Ruimte, en in het bijzonder naar zijn advies van 27 januari 2015 waarbij de raad het concept van 'gebiedsfondsen' positief onder de aandacht bracht.

8. Het voornemen van de Vlaamse Regering om de middelen van het grootstedenbeleid, de stadsvernieuwingsprojecten en het plattelandfonds te bundelen, biedt ook een opportuniteit om verbanden en interacties tussen 'stad en platteland' op een geïntegreerde en efficiënte manier te realiseren en te coördineren.

Het voorliggend ontwerp van decreet geeft hiertoe geen enkele aanzet en blijft inzetten op duidelijk onderscheiden en afgesplitste systemen zonder uitdrukkelijke verbanden te faciliteren. Dit is nochtans noodzakelijk in een kleine regio als Vlaanderen dat gekenmerkt wordt door een interdependentie tussen stad en platteland. In andere EU-lidstaten werd hierop terecht recent ingezet, mede ondersteund door de EU.⁴

IV. NOOD AAN DUIDELIJK GEFORMULEERDE DOELSTELLINGEN

9. De doelstellingen van het Vlaams Investeringsfonds zijn in het ontwerp van decreet (artikelen 6, 7 en 14) zeer vaag omschreven. Het 1^{ste} gedeelte van het fonds voor de vijf 'bepaalde centrumsteden' en het 2^{de} gedeelte voor de centrumsteden, de provinciale steden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie moet worden aangewend '*voor investeringen in stadsvernieuwingsprojecten*'. Het 3^{de} gedeelte van het fonds moeten de plattelandsgemeenten besteden voor '*investeringen in materiële vaste activa*'.

Het ontwerp van decreet (artikel 6 en artikel 7) voorziet dat de Vlaamse Regering nog nadere bepalingen *kan* opleggen voor de doelstellingen waarin de stadsvernieuwingsprojecten moet kaderen. Voor de plattelandsinvesteringen voorziet het ontwerp van decreet niet in enig uitvoeringsbesluit om de doelstellingen verder te bepalen.

10. De doelstellingen van het fonds zijn aldus zeer vaag vastgelegd in het ontwerp van decreet maar ook het sturend effect van het fonds is zeer beperkt. Bovendien gaat het ontwerp van decreet uit van een totaal andere 'sturing' voor de drie gedeeltes van het fonds.

Positief is bijvoorbeeld dat de subsidies bestemd voor de centrumsteden, de provinciale steden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden beoordeeld aan de hand van een oproep voor het indienen van projecten en na advies van een multidisciplinaire jury. De Vlaamse Regering bepaalt de beoordelingscriteria en het afwegingskader voor de ingediende subsidieaanvragen.

De subsidies aan de vijf bepaalde centrumsteden zijn veel 'onvoorwaardelijker'. De autonomie voor deze centrumsteden voor de besteding van de middelen is groot. De Memorie van Toelichting (pag. 5) verduidelijkt: '*Gevolg gevend aan de regeringsdoelstelling betreffende het minimaliseren van administratieve lasten, is het de intentie om de financiële en inhoudelijke controle ex post uit te voeren en de last die hiermee gepaard gaat zo beperkt als mogelijk te houden. Zo zal de aanwending van de investeringssubsidies voor de betrokken steden opgevolgd worden via de digitale beleidsrapporten in het kader van BBC (meerjarenplanning, budget en*

⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/territorial-cohesion/urban-rural-linkages

jaarrekening). Hier wordt nagegaan of de projecten kaderen binnen de doelstellingen die naar voor geschoven werden door de Vlaamse Regering. Beide bovenstaande elementen (geen jury noch ex post-controle) dragen bij tot een substantiële reductie van de administratieve last.'

Ook voor de subsidies voor de plattelandsgemeenten wordt de autonomie van de gemeenten vergroot. Er moeten niet langer ex ante projecten worden ingediend bij de VLM, die vervolgens toetst of deze intekenen op de gedefinieerde plattelandsdoelstellingen. De Memorie van Toelichting (pag.6) verduidelijkt: 'Er wordt overgeschakeld naar een ex post controle (via de digitale rapportering van de BBC) waar wordt nagegaan of de subsidie aangewend werd voor investeringen in materiële activa.'

11. Met voorliggend ontwerp van decreet opteert de Vlaamse Regering er aldus voor om - zeker voor wat betreft het 1^{ste} en 3^{de} gedeelte van het fonds - niet sturend op te treden. SARO steunt het voornemen van de Vlaamse Regering om de fiscale beleidsautonomie van de lokale besturen te vergroten, uitgaande van vertrouwen in het beleid dat lokale besturen voeren.

V. GEWENSTE AFSTEMMING MET ANDERE FINANCIERINGSSTROMEN

12. Een belangrijk aandachtspunt betreft de noodzakelijke afstemming met alle andere financieringsstromen (o.a. op Vlaams en Europees niveau) en voor alle relevante beleidsdomeinen. Hierna gaat de raad in op twee concrete instrumenten van het Vlaams ruimtelijk beleid met name de ruimtelijke impulsprojecten en de ruimtelijke strategische projecten (zie par. 12) en het instrument van financiële verevening (zie par. 13).

13. Met de Codex-trein wenst de Vlaamse Regering de aanduiding en subsiëring van 'ruimtelijke impulsprojecten' in het leven te roepen. Volgens de Memorie van Toelichting gaat het om projecten 'die passen binnen de algemene doelstellingen van de ruimtelijke ordening én die aansluiten bij de gevalideerde ruimtelijke beleidsvisie.Ruimtelijke impulsprojecten zijn projecten die de ruimtelijke kwaliteit van een gebied op een duurzame manier verhogen en die een hoge mate van realisatiegerichtheid kennen. De projecten omvatten de concrete uitvoering van ruimtelijke ingrepen in het bestaande ruimtebeslag zodat het maatschappelijk gebruik van het ruimtebeslag verhoogt. Het 'ruimtebeslag' bestaat uit de ruimte, ingenomen door huisvesting, industriële en commerciële doeleinden, transportinfrastructuur, recreatieve doeleinden, serres, etc. Het ruimtebeslag is dus ruimer dan alleen de 'bebouwde' ruimte en omvat ook parken, tuinen, recreatiezones, ... Ruimtelijke impulsprojecten geven een impuls aan andere realisaties in een (ruimer) projectgebied: ze hebben een katalyserende functie en zorgen ervoor dat andere investeringen en realisaties (op korte termijn) van de grond komen en zichtbaar worden op het terrein. Ze zijn m.a.w. een impuls voor die cruciale aspecten die onder een reguliere marktwerking ofwel niet ofwel met een lagere ruimtelijke kwaliteit zouden worden gerealiseerd of waarvoor geen financiering wordt gevonden.'

Het creëren van subsidiemogelijkheden voor deze projecten vertrekt vanuit de intentie om als overheid actief te investeren in ruimtelijke realisaties op het terrein op voorwaarde dat: (1) de projecten een impuls geven aan nieuwe vervolginvesteringen in een gebied; (2) de projecten bijdragen tot een substantiële verhoging van de ruimtelijke kwaliteit in een meer stedelijke, landelijke of gemengde context; (3) de lokale initiatiefnemers hierin actief ondersteund willen worden.

Het spreekt voor zich dat samenloop van subsidies voor ruimtelijke impulsprojecten en subsidies inzake stadsvernieuwingsprojecten en/of plattelandsprojecten bijgevolg reëel kan zijn. De Memorie van Toelichting bij het ontwerp van decreet Codex-trein stelt hieromtrent: 'In geval van toepassing van subsidies voor ruimtelijke impulsprojecten, al dan niet in combinatie met andere subsidies binnen of met impact op het ruimtelijk impulsproject, gebeurt dat op zodanige wijze dat een optimale afstemming wordt bereikt met het oog op het doelmatig, billijk en efficiënt inzetten

van de beschikbare middelen. De combinatie en complementariteit met andere subsidies is, gelet op het brede toepassingsgebied van de ruimtelijke impulsprojecten, heel reëel. Denken we maar aan de reeds vermelde subsidies voor strategische projecten, subsidies i.h.k. van stadsvernieuwing, brownfields, leegstaande bedrijfsruimten, bedrijventerreinen, landinrichting, onroerend erfgoed, Deze andere subsidies hebben elk hun eigen finaliteit die kan bijdragen tot het project in zijn geheel. Uiteraard kunnen de gecombineerde subsidies maximaal 100% van de reële kosten uitmaken. Het is logisch dat de optelsom van alle verleende subsidies voor een project, de reële uitgaven niet te boven kunnen gaan.'

14. De werktekst voor het witboek Beleidsplan Ruimte (nov 2015) suggereert een mogelijke herziening van het Vlaams Plattelandsfonds, als instrument van financiële verevening – dat wil zeggen dat de lusten en lasten van ruimtelijke ordening niet langer per gemeente worden bekeken, maar gespreid over een regio: *'Samenwerking in een regionaal verband wordt financieel beloond, mogelijk gemaakt door het uitwerken van een financieel vereveningssysteem tussen lokale besturen en door het voorzien van stimulansen voor het indienen van gezamenlijke projecten die een hefboom kunnen zijn voor het versterken van de regio. De stimulans kan er in bestaan een hogere financiële steun uit te reiken voor intergemeentelijke projecten, of enkel gezamenlijke initiatieven financieel te belonen. Het huidige Plattelandsfonds zou in aanmerking kunnen komen voor deze benadering, mits bijsturing van de voorwaarden voor toekenning.'*

Dit voorstel sluit sterk aan bij de vraag naar een globale herziening van de financiering van de lokale overheden en is specifiek gericht op de lusten en lasten inzake ruimtelijke ordening. Het ontwerp van decreet gaat volledig voorbij aan deze waardevolle suggestie.



Advies

Vlaams Fonds ter stimulering van stedelijke en plattelandsinvesteringen

24 oktober 2016

Adviesvraag: Ontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Fonds ter stimulering van (groot-) stedelijke en plattelandsinvesteringen.

Adviesvrager: Liesbeth Homans - Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

Ontvangst adviesvraag: 27 september 2016

Adviestermijn: 30 dagen

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring raad: 24 oktober 2016

Contactpersoon: Tim Buyse - tbuyse@serv.be



Mevrouw Liesbeth HOMANS

Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering,
Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

Arenberggebouw

Arenbergstraat 7

1000 BRUSSEL

contactpersoon

Tim Buyse
tbuyse@serv.be

ons kenmerk

SERV_BR_20161024_Fonds_stedelijke_plattelandsinvesteringen_tb

Brussel

24 oktober 2016

Vlaams Fonds ter stimulering van (groot-) stedelijke en plattelandsinvesteringen

Mevrouw de minister

U vroeg de SERV op 27 september 2016 om advies over het ontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Fonds ter stimulering van (groot-) stedelijke en plattelandsinvesteringen.

Met dit nieuwe fonds worden drie financieringskanalen gebundeld, m.n. het voormalige federale grootstedenbeleid, de stadsvernieuwingsprojecten en het Plattelandsfonds. De SERV vindt het vanuit de invalshoek administratieve vereenvoudiging positief dat deze drie subsidiestromen in één regelgevend kader worden geïntegreerd. De SERV vraagt wel dat Vlaamse overheid op basis van (reeds bestaand en desgevallend nieuw) wetenschappelijk onderzoek nagaat hoe de relevante gemeentelijke financieringsstromen vanuit Vlaanderen kunnen worden geïntegreerd en gestroomlijnd met het oog op een herverdeling tussen de gemeenten op basis van objectiveerbare verschillen.

De SERV wenst daarnaast drie specifieke aandachtspunten naar voor te brengen:

- Zo wordt opgemerkt dat de historische verdeelsleutel die gehanteerd werd in het voormalige federale grootstedenbeleid, behouden blijft bij de bundeling van de drie financieringsstromen. Dit resulteert in art. 4, 1° van het ontwerpdecreet in een vaste procentuele opsplitsing van de budgettaire middelen over de centrumsteden Antwerpen, Gent, Sint-Niklaas, Mechelen en Oostende.
 - Enerzijds kan, zoals ook aangegeven in het advies van de Inspectie van Financiën, op basis van recentere of andere sociaal-economische indicatoren, een andere rangschikking van steden bekomen worden. Vanuit deze vaststelling is er onzekerheid of deze procentuele verdeling nog actueel is.

- Anderzijds stelt zich ook de ruimere vraag of een procentueel verdeling überhaupt moet vastgepind worden. Ook andere steden (bv. Genk, Vilvoorde, Brugge ...) zouden namelijk in aanmerking kunnen komen om, conform de voormalige doelstellingen van het grootstedenbeleid, beroep te doen op deze middelen. Voor de SERV is het primordiaal dat de financiële stimuli gericht worden op die steden en projecten met de grootste relevantie en die antwoord bieden op de grootste noden.
- ▀ Art. 6 van het ontwerpdecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering nadere bepalingen kan opleggen voor de doelstellingen waarin het stadsvernieuwingsproject moet kaderen. De SERV meent dat bij de vaststelling van de criteria waaraan deze stadsvernieuwingsprojecten moeten voldoen, ook wordt rekening gehouden met sociaalecologische doelstellingen, zoals bijvoorbeeld in het federale grootstedenbeleid het geval was.
- ▀ Art. 14 van het ontwerpdecreet stelt dat het gedeelte van het fonds dat bestemd is voor plattelandsgemeenten moet besteed worden aan investeringen in materiële vaste activa. De SERV meent evenwel dat bij deze subsidies een evenwichtig pakket aan doelstellingen moet worden vooropgesteld, rekening houdend met de specifieke problematiek van deze plattelandsgemeenten (open ruimte en kwetsbare gebieden, wegennet en waterwegen, landbouwers en rurale ondernemers, toerisme en recreatie, leefbare dorpen en kwetsbare groepen).

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Karel Van Eetvelt
voorzitter

////////////////////////////////////

**ADVIES OVER HET FONDS TER
STIMULERING VAN STEDELIJKE EN
PLATTELANDSINVESTERINGEN**

Advies 2016-18 / 20.10.2016

////////////////////////////////////

INHOUD

1	Situering	3
2	Beknopte inhoud.....	3
3	Bespreking.....	3
3.1	Keuze voor bundeling en vereenvoudiging	3
3.2	Krijtlijnen regeerakkoord	4
3.3	Focus en doelstellingen	4
3.4	Modaliteiten	5
3.4.1	Lokale investeringen	5
3.4.2	Thematische oproepen	5
3.4.3	Begunstigden plattelandfonds	6

1 SITUERING

Op 15 juli 2016 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake werking en verdeling van het Vlaams Fonds ter stimulering van (groot-) stedelijke en plattelandsinvesteringen. De Vlaamse Woonraad werd op 27 september 2016 verzocht advies uit te brengen over dit ontwerp van decreet. Voorliggend advies werd op 20 oktober 2016 goedgekeurd door de Vlaamse Woonraad en bezorgd aan de bevoegde minister.

2 BEKNOPTE INHOUD

Het ontwerp van decreet geeft uitvoering aan het Vlaams regeerakkoord 2014 -2019. Hierin wordt onder meer gesteld dat een vereenvoudiging van de financiële stromen van Vlaanderen naar de lokale besturen wordt bewerkstelligd. De middelen van het federale grootstedenbeleid, de stadsvernieuwingsprojecten en het plattelandsfonds, met respect voor de huidige focus en verhoudingen, zullen hiertoe worden gebundeld.

In de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2014 -2019 wordt bepaald dat de bundeling zal gebeuren op basis van een evaluatie van de diverse instrumenten en met betrokkenheid van steden en gemeenten. Tevens worden enkele uitgangspunten meegegeven, zoals het ondersteunen van stadsontwikkeling gelinkt aan Vlaamse en stedelijke uitdagingen voor de centrum- en provinciale steden en het vooropstellen van trekkingsrechten voor de grootste steden.

3 BESPREKING

3.1 KEUZE VOOR BUNDELING EN VEREENVOUDIGING

Met het ontwerp van decreet wordt voorgesteld de middelen van het (voormalige) federale grootstedenbeleid, de stadsvernieuwingsprojecten en het plattelandsfonds in één fonds onder te brengen. De Vlaamse Woonraad kan de voorgestelde bundeling onderschrijven, maar meent dat dit voornamelijk een vormelijk gegeven betreft. Binnen het eengemaakte fonds zal blijvend een verschillende werking en financieringsmethodiek worden gehanteerd. In het kader van het grootstedelijk beleid worden trekkingsrechten voorzien, voor de plattelandsinvesteringen geldt een projectfinanciering en voor de stadsvernieuwing worden in de projectfinanciering twee subsidievormen voorzien. De huidige procedure voor toekenning en aanvraag stadsvernieuwing buiten de grootstedelijke context en plattelandsinvestering wordt grotendeels behouden. In dit licht is de eenmaking van het fonds minder vanuit inhoudelijke overwegingen opgezet (zie verder).

Verder wordt in het ontwerp van decreet voorgesteld de administratieve lasten te vereenvoudigen, onder meer door geen ex ante controle voorzien maar wel de mogelijkheid van een ex post controle. Hiermee beoogt het beleid de autonomie van de lokale overheid over de investeringsprojecten te vergroten. De Raad kan instemmen met de voorgestelde gewijzigde beoordelingswijze en de verminderde lasten. De vooropgestelde ruimere autonomie kan worden onderschreven voor zover duidelijke doelstellingen zijn bepaald waartoe de investeringsmiddelen moeten bijdragen (zie verder).

3.2 KRIJTLIJNEN REGEERAKKOORD

Het ontwerp van decreet geeft uitvoering aan het Vlaams Regeerakkoord, onder meer wordt bepaald dat de huidige focus en verhoudingen worden gerespecteerd. Binnen deze krijtlijnen wordt de beleidsmarge voor een bijsturing van de werking van het Fonds sterk ingeperkt. In het ontwerp van decreet wordt gekozen voor het aanhouden van de bestaande verhoudingen en relatieve verdeling van de middelen (als reden wordt de continuïteit aangehaald).

De Raad meent evenwel dat (op korte termijn) een evaluatie van de werking en de gehanteerde parameters aangewezen is. Inhoudelijk kan de keuze van steden voor het grootstedelijk beleid en de verdeling van de middelen worden bevraagd, en kan eventueel de opdeling tussen stadsvernieuwing en grootstedelijk beleid worden herzien. In dit kader kunnen objectieve criteria ervoor zorgen dat nauwer wordt aangesloten op gewijzigde sociaal economische situaties in steden¹.

Volgens de Raad vormde de overheveling van de bevoegdheid over het grootstedelijk beleid een uitgelezen kans om een dergelijk inhoudelijke oefening aan te vatten. Dergelijke objectivering kan ook tegemoet komen aan de bedenkingen van het Rekenhof aangaande de financiële verdeelsleutel in het vroegere Federale Grootstedenbeleid.²

3.3 FOCUS EN DOELSTELLINGEN

Algemeen wordt aangenomen dat steden en stedelijke ontwikkeling aan belang (zullen) winnen. Steden nemen meer en meer een prominente rol op in de uitbouw van de toekomstige samenleving, zowel wereldwijd als in Vlaanderen³. Deze ontwikkeling bestrijkt diverse facetten en beleidsdomeinen, zoals economische investeringen, maar steden zijn ook broedplaatsen voor culturele en sociale innovatie en co-creatie. Het inzetten op steden en stadvernieuwing brengt dan ook versterkende positieve effecten met zich mee. Zo resulteert de opwaardering van het woningbestand niet enkel in een meer duurzame woonkwaliteit, maar wordt de buurt of de wijk geherwaardeerd en participeren bewoners aan het proces van vernieuwing.

¹ Onder meer de atlasstudie 'Dynamiek van de buurten in moeilijkheden' kan bijdragen tot een objectivering van de gehanteerde parameters. Zie <http://www.mis.be/nl/pers-multimedia/dynamiek-van-buurten-moeilijkheden-de-belgische-stadsgewesten>

² Zie <https://www.courdescomptes.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=4186f12e-8024-41dd-97b5-f23214dcd03c>

³ Zie ook visie 2050, een lange termijnstrategie voor Vlaanderen, Brussel, 2016

De Raad meent dan ook dat de focus op steden en stedelijke vernieuwing bijzonder waardevol is. Mede daarom dringt de Raad aan om in het ontwerp van decreet de doelstellingen te willen opnemen en het ruimere kader met de visie en de verwachtingen te willen aangeven. In het bijzonder kan de focus zoals geformuleerd in het kader van het grootstedenbeleid richtinggevend zijn om een aantal (bestaande) problemen aan te pakken. Het bevorderen van de sociale cohesie in (probleem)wijken, het bijdragen tot de vermindering van de ecologische voetafdruk en de interactie en uitstraling van de steden te bevorderen zijn volgens de Raad blijvende en cruciale doelstellingen. Hierin investeren is niet enkel van belang voor de steden die nu onder het toepassingsgebied van het grootstedelijk beleid vallen, maar eveneens voor meerdere centrumsteden. In het grootstedenbeleid wordt specifieke aandacht verleend aan huisvesting, wat impulsen kan geven aan het meer duurzaam wonen en economische investeringen, en tegelijk kansen kan bieden aan de maatschappelijke participatie en integratie van bewoners.

3.4 MODALITEITEN

3.4.1 Lokale investeringen

In de memorie wordt als uitgangspunt van het ontwerp decreet onder meer de aanwending voor lokale investeringen aangehaald, en niet langer de financiering van werking of personeel. Het aanmoedigen van (materiële) investeringen kan worden onderschreven. Het is de Raad evenwel niet duidelijk of dit uitgangspunt voor alle projecten wel steeds even relevant is (en als absoluut moet gelden). In dit verband kan tevens de vraag worden gesteld of de conceptsubsidies (stadsvernieuwingsprojecten) waarbij voorzien wordt in begeleiding wel past in dit uitgangspunt. Voor het plattelandsfonds wordt in het ontwerp van decreet de investering in materiele vaste activa uitdrukkelijk opgenomen (in tegenstelling tot de andere pijlers van het vooropgestelde fonds).

3.4.2 Thematische oproepen

De mogelijkheid om thematische oproepen te lanceren kan inspelen op specifieke behoeften. De Raad kan dit in principe onderschrijven, maar vraagt om de thematische invalshoek voldoende te koppelen aan de algemene doelstellingen die inzake stadsvernieuwing worden vooropgesteld.

Om een flexibele en thematische aanpak te kunnen realiseren wordt voorgesteld de huidige minimale norm van 30 % co-financiering private middelen te verlaten. Het is de Raad niet geheel duidelijk hoe dit zal worden ingevuld en hervormd tot een 'evaluatief' criterium (uit te werken in een uitvoeringsbesluit). De Raad meent dat de formule van co-financiering doorgaans een meerwaarde inhoudt voor de realisatie van (grotere) stadsvernieuwingsprojecten. Volgens de Raad kan worden nagegaan of het schrappen van de decretale norm in alle gevallen de meest optimale keuze is.

////////////////////////////////////

3.4.3 Begunstigden plattelandfonds

Het is volgens de Raad niet volledig duidelijk wat de draagwijdte is van artikel 17 van het ontwerp van decreet. In dit artikel wordt de doellijst en de prioriteitenlijst van gemeenten die in aanmerking komen voor het plattelandfonds aangehouden tot 1 januari 2024 (in afwijking van de artikelen 9 en 11). De reden om dit niet te enten op de lokale beleidscyclus wordt niet aangegeven. Het is bovendien evenmin duidelijk hoe artikel 17 ingrijpt op de termijnen voorzien in de artikelen 10 en 12 (stellend dat de lijsten de tijdsduur lokale beleidscyclus volgen).