



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.