



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 18 december 2003

**over het voorontwerp van decreet
inzake convenants gemeentelijke
ontwikkelingssamenwerking**

2003 | 70

D/2003/7080/A70

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2003 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
B-1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31
e-mail: info@minaraad.be
internet: www.minaraad.be

Krachtlijnen van het advies

De MiNa-Raad is vrij positief over dit voorontwerpdecreet, althans wat het inhoudelijk opzet betreft – het lokaal draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking te vergroten en meer gestalte te doen krijgen. Het uitblijven van sociaal-economische ontwikkeling “in het Zuiden” leidt immers dikwijls tot zware milieuschade; milieuzorg en ontwikkeling kunnen daarentegen wel dikwijls samengaan en kleinschalige initiatieven kunnen hierbij behulpzaam zijn.

Tegelijk wijst de MiNa-Raad op zijn ervaringen met de gemeentelijke milieuconvenants: over het algemeen een positieve ervaring, maar er moet wel op gewaakt worden dat het gemeentebestuur zich wel degelijk engageert bij het afsluiten van dergelijke convenants. Zoniet komt men uit bij een minder optimale uitvoering ervan. Het pleidooi van de Raad om de duurtijd van het convenant te laten aansluiten bij de legislatuur van het gemeentebestuur kan in dit licht gezien worden.

De MiNa-Raad vraagt om duurzame ontwikkeling op te nemen op het vlak van de doelstellingen en op het vlak van de beoogde stimuli die verbonden zijn aan het instrument, en om meer duidelijkheid te verschaffen over de beoogde tegenprestaties vanwege de Vlaamse overheid. Hierbij herinnert de MiNa-Raad eraan dat een voorbeeldfunctie van de Vlaamse overheid zelf ook als een belangrijke tegenprestatie kan gelden.

De MiNa-Raad vraagt ook meer duidelijkheid over de werking en de rol van de adviesraden inzake ontwikkelingssamenwerking – ook al omdat verwezen wordt naar een artikel 252 in het Gemeentedecreet, terwijl dat decreet er nog niet is. De Raad zelf geeft enkele suggesties over deze adviesraden op basis van zijn eerdere advisering inzake gemeentelijke milieuadviesraden.

Inleiding

De adviesvraag over het voorontwerp van decreet betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking werd door de Raad ontvangen op 24 oktober 2003. De adviesvraagbrief bevatte geen adviestermijn. Dit advies kwam tot stand op basis van een schriftelijke procedure.

ABVV, ACV, ACLVB, Boerenbond, UNIZO en VEV onthouden zich bij dit advies, omdat over hetzelfde onderwerp al door de SERV geadviseerd werd.

Prof. dr. R. F. Verheyen
Voorzitter MiNa-Raad

I. Beschrijving

- [1] **Doelstellingen.** De algemene doelstelling van dit beleid bestaat erin te komen tot draagvlakvergroting voor ontwikkelingssamenwerking op lokaal niveau, tot meer verinnerlijking van het lokaal beleid inzake ontwikkelingssamenwerking en tot het bekomen van concrete samenwerkingsinitiatieven tussen eigen gemeenten en partners "in het Zuiden". Daartoe wil het beleid de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking gaan ondersteunen, en met dit voorontwerp van decreet wordt gepoogd hiervoor een kader te bieden, en dit via convenants.
- [2] **Convenants.** De ondersteuning van gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking wordt opgehangen aan convenants, die de Vlaamse overheid zou sluiten met gemeenten, en dit voor een looptijd van drie jaar. Er kunnen twee soorten convenants gesloten worden: een algemene convenant en, daarop voortbouwend, een "convenant directe samenwerking". Het eerste geldt als het basisconvenant. Voordat de gemeente dit convenant zou kunnen afsluiten moet zij aan enkele voorwaarden voldoen, met name: (1) beschikken over een erkende adviesraad in dit verband; (2) een beleidsnota terzake uitgewerkt hebben; (3) een schepen hebben met bevoegdheid in dat verband; (4) afhankelijk van het bevolkingsaantal, een halftijdse of kwartijdse ambtenaar hebben voor ontwikkelingssamenwerking; en (5) in een afzonderlijke begrotingspost voor deze materie voorzien. Wanneer bovendien het convenant zou opgewaarderd worden tot een concrete samenwerking met een partner "in het Zuiden" (een zgn. "stedenband"), moeten volgende additionele voorwaarden worden voldaan: (4bis) een voltijdse ambtenaar hiertoe inzetten gedurende zekere tijd; (6) dergelijke samenwerking als strategische doelstelling opnemen in het op te maken strategisch actieplan; (7) een samenwerkingstraject uitgetekend hebben in het op te maken operationele actieplan. In beide gevallen geldt als bijkomende instapvoorwaarde dat (8) de lokale "erkende adviesraad ontwikkelingssamenwerking" advies dient uitgebracht te

hebben over de betrokken convenant. De inhoud van een convenant is ook omschreven in het voorontwerpdecreet: (1) een strategisch actieplan; (2) de verbintenissen van beide partijen, met doelen, indicatoren en middelentoe wijzing; (3) bepalingen inzake rapportering en verantwoording; (4) bepalingen inzake wijzigingen; (5) geschillenbeslechting; (6) inwerkingtreding. Alleszins moet door de gemeente ook jaarlijks een operationeel actieplan worden opgesteld.

- [3] **Tegenprestaties.** De Vlaamse regering zou (hoofdstuk IV) voorzien in vorming van de betrokken gemeentelijke mandatarissen en personeelsleden, evenals van per gemeente één vertegenwoordiger van de betrokken adviesraad. De gemeenten zouden ook in het algemeen begeleid worden. Tot slot zou de Vlaamse regering de gemeenten subsidiëren die dergelijke convenants ondertekenen. In de nota aan de Vlaamse regering wordt hierover het volgende gesteld: “Een uitvoeringsbesluit zou voor een beginnende gemeente een jaarlijks bedrag van € 39.000 voorzien met eventueel een ondersteuning voor personeel van maximaal € 25.000. Voor een gemeente met een stedenband wordt jaarlijks maximaal € 70.000 voorzien met eventueel dezelfde ondersteuning voor personeel”¹.

1) Nota aan de Vlaamse regering,
p. 3.

II. Algemeen

[4] **Algemene appreciatie positief, met reserve.** De MiNa-Raad is wat de inhoud betreft positief over dit voorontwerp van decreet. In zijn advies over de Cotonou-Verdragen² stelde de MiNa-Raad immers al dat er voor landen in ontwikkeling een grote samenhang bestaat tussen ontwikkeling en milieubeheer, vermits deze landen in grote mate afhangen van de exploitatie van natuurlijke rijkdommen. Wanneer er, bij gebrek aan duurzame ontwikkeling, overexploitatie optreedt, leidt dat bijna in alle gevallen tot een nettoverlies voor de betrokken landen. Vandaar dat de MiNa-Raad in principe positief is over initiatieven om te komen tot meer (en bovendien relatief kleinschalige) samenwerking en steun.

Wat het instrument van het convenant zelf betreft, heeft de MiNa-Raad in het verleden door de band genomen positief geadviseerd over vergelijkbare convenants inzake gemeentelijk milieubeleid. Toch moet erop gewezen worden dat er feitelijk soms een discrepantie is geweest tussen de verstrekte subsidies en de geleverde inspanningen. Door gebrek aan opvolging kwam het immers voor dat gemeenten die weinig engagement vertoonden weliswaar formeel gesproken intekenden op het convenant, maar niet altijd optimaal uitvoerden naar de geest van de tekst. Het is dus belangrijk dat het aspect van vrijwilligheid en engagement bewaakt wordt, onder meer door de ambities noch te hoog, noch te laag te leggen.

[5] **Duurzame ontwikkeling moet beter tot zijn recht komen.** In de eerste plaats had er op het niveau van de doelstellingen, vermeld in artikel 2, 1^o, een beter verband kunnen gelegd

2) MiNa-Raad, 2002/015, Advies van 7 mei 2002 over het ontwerp van decreet houdende instemming met 1. de partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de

groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten anderzijds, ondertekend in

Cotonou op 23 juni 2000 en met 2. het intern akkoord tussen de vertegenwoordigers van de EU-lidstaten dienaangaande, ondertekend te Brussel op 18 september 2000.

worden met de notie “duurzame ontwikkeling”. In de memorie van toelichting wordt weliswaar een verband gelegd met het te stimuleren “debat rond onder meer duurzame ontwikkeling, Lokaal Agenda 21, gelijke kansen, mensenrechten en andere geïntegreerde beleidsthema’s ...”, en bovendien wordt in artikel 6 gesteld dat de gemeente in het Convenant moet toelichten op welke manier de gemeente “duurzame ontwikkeling en geïntegreerde beleidsthema’s in het gemeentelijk beleid ontwikkelingssamenwerking heeft opgenomen.” Toch ware het beter ook in de doelstellingen zelf “duurzame ontwikkeling” te vermelden, aangezien ook niet-duurzame ontwikkeling (i.e. projecten gericht op ontwikkeling ten koste van overmatige exploitatie van natuurlijke hulpbronnen) tot de reële mogelijkheden behoort.

Naast de doelstellingen stelt de Raad vast dat er nauwelijks stimuli verwerkt zijn in de convenant die verband kunnen houden met duurzame ontwikkeling. Het moet bv. mogelijk zijn meer stimuli te bieden in verband met het samenwerken met andere gemeentelijke diensten, zoals dat gebeurd is in de samenwerkingsovereenkomst “milieu als opstap naar Duurzame Ontwikkeling”, waarin gemeenten extra middelen ontvangen als ze werk maken van integratie in andere beleidsterreinen.

Aansluitend hierbij doet de Raad opmerken dat de Vlaamse overheid meerdere convenants sluit met de gemeenten: inzake milieu (“als opstap naar duurzame ontwikkeling”), inzake mobiliteit en nu inzake ontwikkelingssamenwerking. Het gaat telkens om initiatieven die van belang zijn voor duurzame ontwikkeling. Het zou wenselijk zijn dat de Vlaamse overheid wat dit betreft minstens de dwarsverbanden en onderlinge versterkingspunten zou in kaart brengen en waar nodig verbeteringen zou aanbrengen. Bovendien suggereert de Raad te onderzoeken of er geen geïntegreerde convenant inzake duurzame ontwikkeling mogelijk is. Tot slot pleit de Raad ervoor om binnen dit convenant al middelen vrij te maken om het aantal gemeentelijke duurzaamheidsambtenaren uit te breiden en hun takenpakket en benadering te verbreden.

- [6] **Tegenprestaties van de Vlaamse overheid.** In het decreet wordt op gedetailleerde wijze weergegeven aan welke voorwaarden een gemeente moet voldoen om tot het convenant te kunnen toetreden. Het is dan ook belangrijk na te gaan hoe de tegenprestaties van de Vlaamse overheid concreet worden ingevuld. Het is bv. niet echt duidelijk hoe de “begeleiding” zal opgevat worden en in welke mate NGO’s hierbij een rol kunnen spelen.

Inzake de financiële tegenprestatie vanwege de Vlaamse regering wordt in de begroting 2004 een krediet van € 1.445.000 voorzien om de pilootfase met de dertig gemeenten die een proefconvenant afsloten verder uit te voeren. Het beleid verwacht dat men pas vanaf 2005 van start zou kunnen gaan met de verbreiding van deze convenants. Het is niet duidelijk of de budgettaire ruimte op een adequate manier zal aangroeien. Het is evenmin duidelijk of dit budget dient voor het begeleiden en ondersteunen van de gemeenten, of ook voor de financiering van de samenwerkingsprojecten zelf die de gemeenten op het getouw zouden zetten. De MiNa-Raad vindt dat een en ander niet ten koste mag gaan van de reguliere Vlaamse ontwikkelingssamenwerking.

Wanneer de MiNa-Raad vervolgens de financiële tegenprestaties op micro-schaal bekijkt – i.e. de in §3 aangehaalde vergoedingen die voorzien zouden worden in het uitvoeringsbesluit – dan meent de Raad uit een en ander af te kunnen leiden dat per gemeente jaarlijks € 14.000 besteed zou kunnen worden aan werkingskosten e.d. (€ 39.000 - € 25.000 = € 14.000). De Raad vraagt zich af of deze werkingskosten bv. naar de adviesraad voor ontwikkelingssamenwerking zou gaan, en of dit de werking van een eventueel bestaande milieuraad niet in de schaduw zou kunnen stellen.

Er zijn ook immateriële tegenprestaties. Zo herinnert de MiNa-Raad eraan dat bij de gemeentelijke en provinciale milieuconvenants de betrokken besturen het als een belangrijke tegenprestatie (of een belangrijk gebrek daaraan) ervaren, indien de Vlaamse overheid zelf al of niet een voorbeeldfunctie opneemt. Voor ontwikkelingssamenwerking betekent dit dat de Vlaamse overheid zelf een geloofwaardige strategie heeft, daarbij zelf ook “duurzame ontwikkeling” centraal stelt, ook zelf de zorg voor ontwikkelingssamenwerking laat doorwerken in de domeinen waar dat relevant is, zelf aan draagvlakvorming doet en zelf afdoende samenwerkingsinitiatieven onderneemt.

III. Detailbespreking

- [7] **Artikel 4 – samenwerking met één of met meerdere gemeenten?** Het convenant spreekt in artikel 4 over een concrete bestuurlijke samenwerking met “*een*” gemeente in het Zuiden. De Raad vraagt zich af of er daarmee ruimte gelaten wordt voor gemeenten om samenwerkingsverbanden op te zetten met meerdere gemeenten. Zeker de grotere gemeenten bezitten hiertoe de capaciteit. Een gediversifieerde samenwerking kan de meerwaarde voor de deelnemende partijen sterk vergroten, en kan een risicospreiding bewerkstelligen.

De Raad merkt op dat er bij de notie “stedenband” alleen sprake is van gemeentebesturen. Het is wellicht beter een gemeente op te vatten als het geheel van gemeentebestuur en plaatselijke bevolking.

- [8] **Artikel 5 – de erkende adviesraad voor ontwikkelingssamenwerking.** De MiNa-Raad stelt vast dat deze gemeentelijke adviesraad zou opgericht worden overeenkomstig artikel 252 van het Gemeentedecreet – een decreet dat nog niet gestemd werd. Volgens dat ontwerp van gemeentedecreet zou het aan de gemeente zelf zijn om de samenstelling enz. van de adviesraad te regelen. Aangaande de samenstelling en de werking van de gemeentelijke adviesraad voor ontwikkelingssamenwerking wil de Raad graag verwijzen naar zijn adviezen over de gemeentelijke milieuviesraden³. Dit houdt bijvoorbeeld in dat bij de samenstelling een “rechter en partij”-situatie moet voorkomen worden en dat de adviesraad over voldoende ondersteuning moet kunnen beschikken om onafhankelijk zijn taken te kunnen uitvoeren.

3) MiNa-Raad, Advies van 5 juli 2001 over de samenstelling en de

werking van de milieuviesraden op het lokaal niveau in Vlaanderen, ed. 2001/26, p.3-19/179.

Op grond van eerdere adviezen over gemeentelijke milieuraaden heeft de MiNa-Raad voor het overige nog enkele afzonderlijke opmerkingen:

- De Raad mist in de opsomming van adviezen ook een verwijzing naar het initiatiefrecht van de adviesraad.
- Verwonderlijk is ook dat bij het ontbreken van een advies binnen de 30 dagen dit geacht wordt ongunstig te zijn. Deze passage lijkt de MiNa-Raad niet in alle gevallen werkbaar. Voor sommige adviesvragen zal de termijn van 30 dagen te kort zijn. In die gevallen zou de betrokken adviesraad verplicht worden tot het formuleren tot onvolledige adviezen. In extreme gevallen zou de procedure zelfs kunnen gebruikt worden om geen actie te moeten ondernemen.
- De MiNa-Raad vindt het positief dat afwijkingen van het advies door het bestuur afdoende moeten gemotiveerd worden. De Raad meent dat dit enkel het geval kan zijn voor adviesvragen en dat voor adviezen op eigen initiatief enkel van een aanbeveling tot motivering moet gebeuren. Overigens moet de motivering ook medegedeeld worden aan de adviesraad.

Gezien de onzekerheid over de uiteindelijk vorm van deze “erkende” adviesraden voor ontwikkelingssamenwerking, is het nogal eigenaardig dat deze adviesraad voorafgaand zou moeten adviseren over het te ondertekenen convenant. De MiNa-Raad vraagt zich trouwens af of het voor elke gemeente wel zo aangewezen is om een nieuwe adviesraad in te gaan stellen; de Raad pleit ervoor om het aan het initiatief van de betrokkenen over laten of er al dan niet een adviesraad wenselijk is. Dit sluit niet uit dat participatie nodig is – maar deze kan ook op andere manieren gebeuren, zoals bv. met hoorzittingen.

- [9] **Artikel 8 – duur en beëindiging van het convenant.** De MiNa-Raad heeft inzake milieuconvenants steeds gepleit voor legislatuurconvenants, ten einde het komende bestuur de keuze te geven al dan niet de overeenkomst te onderschrijven. Daarom zou de overeenkomst moeten ingaan op 1 januari van het jaar na de installatie van de nieuwe gemeenteraad. Dit betekent immers dat een nieuw gemeentebestuur hoogstens één jaar gebonden is aan een overeenkomst die gesloten werd door de vorige coalitie. De opsplitsing van de legislatuur in twee periodes – artikel 8 kan zo gelezen worden – die samen eindigen op 31 december van het jaar van de installatie van de nieuwe gemeenteraad, vormt dus geen probleem. De sperperiode van zes maanden voorafgaand aan een nieuwe legislatuur, vindt de Raad alleszins te kort.