

Minaraad

Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen

Advies

van 6 juli 2006

**over de Krachtlijnennota nieuwe
samenwerkingsvorm 2008 - ...**

Krachtlijnen van het advies

Het is positief dat het lokale milieubeleid ook na 2007 verdere ondersteuning krijgt. De partijen zouden een timing moeten aanhouden zodat tegen 1 april 2007 een ondertekenbare versie beschikbaar zou zijn. Dan kunnen gemeenten en provincies er reeds in hun begroting 2008 rekening mee houden.

Vanzelfsprekend moeten de overeenkomsten met gemeenten en met provincies verschillen wegens de eigenheid, taken en opdrachten van die besturen. Ook het ambitieniveau van de nieuwe samenwerkingsvorm mag niet achteruitgaan in vergelijking met de vorige.

Een legislatuurovereenkomst en het principe dat aanpassingen mogelijk zijn, krijgen de steun. De aanpassingen moeten uitzonderlijk, algemeen geldend en onderhandeld zijn.

De opdeling van de nieuwe samenwerkingsvorm in een basismilieubeleid en projecten heeft verduidelijkingen nodig. De term 'algemeen aanvaarde verplichting' is misleidend en er moet helderheid zijn over het onderscheid met wettelijke verplichtingen. Soms zijn 'algemeen aanvaarde verplichtingen' beter decretaal geregeld, maar bij gebrek daaraan moeten ze via het basismilieubeleid gegarandeerd worden (milieuraad, milieuambtenaar). Overigens zouden samenwerkingsvormen moeten dienen om meer te doen dan de wettelijke verplichtingen of om de kwaliteit van de wettelijk verplichte taken te verhogen. Samenwerkingsvormen zijn ook niet geschikt om wettelijk verplichte taken te vergoeden. Om zoveel mogelijk gemeenten te betrekken, is maatwerk en differentiatie nodig. De ambitie van het instapniveau in de basis kan dus beter niet te hoog zijn. Voor hogere ambities zijn de projecten meer geschikt.

De variatie van projecten is positief, maar de selectie van de projecten en het vaststellen van selectiecriteria verdient veel aandacht. De kwaliteit van de projecten staat voorop, maar zoveel mogelijk gemeenten motiveren en betrekken is ook belangrijk.

Het budget mag, in vergelijking met de lopende samenwerkingsovereenkomst, niet dalen. In het contract moeten duidelijke afspraken staan over de uitbetalingstermijnen en er wordt best met voorschotten gewerkt.

Het puntensysteem vraagt om verduidelijking, maar in ieder geval moet het zo opgezet worden dat een breed spectrum van het milieubeleid aan bod komt.

De duurzaamheidsambtenaar komt slechts terloops ter sprake in de krachtlijnennota, maar zijn rol zou moeten versterkt worden.

Het principe 'loon naar resultaat' en de kwantitatieve doelstellingen zijn positief, maar niet eenvoudig te realiseren. Er zijn efficiënte, betrouwbare, haalbare en controleerbare indicatoren nodig om de resultaten te meten die gehaald worden tijdens de contracttermijn. Een visitatiecommissie is wellicht nuttig als begeleidingsinstrument, maar is niet het ultieme instrument om de controlelast bij de Vlaamse overheid te beperken.

Integratie van milieubeleid in andere beleidsvelden moet een aandachtspunt blijven en ook het doelgroepenbeleid is noodzakelijk voor het draagvlak van het milieubeleid. De milieuraad is daarvoor een belangrijk instrument, maar daarnaast moet er ook ruimte zijn voor andere vormen van participatie.

Gemeenten moeten ondersteund worden door provincies en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, maar er is ook de optie van de ondersteuning door NGO's. Daarvoor pleit de Raad voor een markt waar het aanbod van de NGO's vergeleken wordt met de vraag en de appreciatie van de openbare besturen.

Er zijn nog heel wat onbeantwoorde vragen en wellicht nog heel wat onderwerpen te bespreken waarbij de stem van het Vlaamse middenveld nuttig zou kunnen zijn. De Minaraad biedt zijn diensten aan om in het komende proces via een hoorzitting of een colloquium die informatie ter beschikking te stellen.

Inhoudstafel

Krachtlijnen van het advies	1
Inhoudstafel.....	3
Inleiding.....	4
Adviestekst.....	6
I. Algemene opmerkingen	6
II. Detailbespreking	7
2.1. Legislatuurovereenkomst	7
2.2. Een overeenkomst met aandacht voor basiswerking en projecten	8
2.3. Rapportering over de uitvoering	12
2.4. Integratie & samenwerking met doelgroepen	15
2.5. Ondersteuning van de gemeenten	16

Inleiding

Sedert 1 januari 1992 geeft het Vlaamse Gewest extra stimulansen aan het milieubeleid van de provincies en van de gemeenten door met hen overeenkomsten af te sluiten. De eerste overeenkomsten werden 'convenanten' genoemd¹. Het contract dat in 2002 inging heet de 'samenwerkingsovereenkomst'. Elke nieuwe overeenkomst bouwde voort op de ervaringen met de vorige en ging ook telkens een stap verder.

De ontwerp-modelovereenkomsten werden ook telkens door de Minaraad geadviseerd. Die adviezen hadden een duidelijk effect op de modelovereenkomsten die uiteindelijk werden voorgelegd aan de lokale besturen.

Bovendien heeft de Minaraad met diverse andere adviezen en initiatieven ingespeeld op de inhoud en de instrumenten van deze overeenkomsten. In de eerste plaats kan daarbij gedacht worden aan diverse adviezen omtrent de lokale milieuadviesraden, integratie op lokaal niveau, enz². Er werden ook symposia en hoorzittingen georganiseerd en er werd over verschillende van de thema's gedebatteerd met de lokale milieuraden.

De huidige samenwerkingsovereenkomst 'milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling' met 250 gemeenten en alle provincies voor de periode 2002-2007 loopt af op 31 december 2007.

De Minaraad wenst opnieuw een fundamentele bijdrage te leveren tot de voorbereiding van de nieuwe samenwerkingsvorm die zal ingaan op 1 januari 2008. Daarom organiseerde hij, in samenwerking met AMINAL, een colloquium waarbij de gemeentelijke en provinciale milieuraden uitgenodigd werden om hun visie over de nieuwe samenwerkingsvorm kenbaar te maken³.

Begin februari 2006 werd door de administratie een discussienota uitgewerkt waarin dieper werd ingegaan op een aantal uitgangspunten. Deze nota bevatte ook enkele aanzetten tot

¹ Er waren:

- het gemeentelijk milieuconvenant 1992-1996 en het provinciaal milieuconvenant 1993-1997;
- het gemeentelijk milieuconvenant 1997-1999 en het provinciaal milieuconvenant 1997-1999;
- het gemeentelijk milieuconvenant 2000-2001 en het provinciaal milieuconvenant 2000-2001.

² Minaraad, Advies van 20 oktober 1994 over de samenstelling en de werking van de gemeentelijke milieuadviesraden, 1994|11;

Minaraad, Advies van 9 december 1999 over integratie van milieubeleid van provincies en gemeenten in Vlaanderen, 1999|zonder nummer;

Minaraad, Advies van 5 juli 2001 over de samenstelling en de werking van de milieuadviesraden op het lokaal niveau in Vlaanderen, 2001|26

Minaraad, Advies van 6 december 2001 over de provinciale adviesraad voor milieu en natuur in het kader van de nieuwe samenwerkingsovereenkomst tussen het Vlaamse Gewest en de provincies, 2001|38;

Minaraad, Advies van 1 april 2004 over de evaluatie van de Samenwerkingsovereenkomsten 'Milieu' tussen het Vlaamse Gewest en de gemeenten en provincies, 2004|5; ...

³ Colloquium MiNa-Raad i.s.m. AMINAL, Het vervolg op de Samenwerkingsovereenkomst, Mechelen, 13 december 2005.

Het verslagboek is opvraagbaar via de website http://www.minaraad.be/hoorzittingen/hrz_2005/

concrete voorstellen voor de invulling van de nieuwe samenwerkingsvorm. Op basis van reacties van IGEMO⁴, VVP en VVSG op deze discussienota en de navolgende besprekingen werd een krachtlijnennota opgemaakt.

Op 6 juni 2006 stelde de heer Hugo Geerts, raadgever Afvalbeleid op het kabinet van Kris Peeters, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur de 'Krachtlijnennota nieuwe samenwerkingsvorm 2008 - ...' voor aan de werkgroep 'Gedecentraliseerde besturen en Participatie' van de Minaraad.

Met de brief van 13 juni 2006 bezorgde de minister de krachtlijnennota met enkele nuttige bijlagen ter informatie aan de Minaraad. De Raad gaat op de suggestie van de minister in om bemerkingen van de Raad over de krachtlijnennota over te maken zonder afbreuk te willen doen aan zijn adviesrecht op basis van de formele adviesvraag over de nieuwe overeenkomst die later zal volgen.

In zijn brief kondigde de minister trouwens aan dat tijdens de goedkeuringsprocedure nog een officiële adviesvraag volgt.

De Raad geeft een aantal bemerkingen/advies op hoofdlijnen over de krachtlijnennota. In deze fase van de totstandkoming van de nieuwe samenwerkingsovereenkomst kunnen de contractanten ermeê rekening houden bij de verdere besprekingen die starten in september 2006. Daarom beoogde de Raad een advies in de zitting van 6 juli 2006.

Hubert David, voorzitter Minaraad

⁴ Intergemeentelijke vereniging voor de ontwikkeling van het gewest Mechelen en omgeving

Adviestekst

I. Algemene opmerkingen

- [1] **Tevreden over betrokkenheid.** De Minaraad waardeert de mogelijkheid die hem geboden wordt om relatief vroeg in de procedure voor het opmaken van een opvolger van de samenwerkingsovereenkomsten een advies te kunnen formuleren. De krachtlijnennota is aan de Minaraad overgemaakt met de uitnodiging bemerkingen door te geven. Bovendien komt er nog een officiële adviesvraag over de definitieve samenwerkingsvorm die vanaf 1 januari 2008 zal ingaan. De Raad is ook verheugd over het belang dat aan zijn advies zal worden gehecht. De krachtlijnennota vermeldt immers dat de krachtlijnen op basis van het advies van de Minaraad kunnen bijgestuurd worden.

De Raad werd in kennis gesteld van de krachtlijnennota op 6 juni 2006. Zoals in de inleiding werd aangegeven, is de Raad genoodzaakt zijn advies vast te stellen in de zitting van 6 juli 2006. Daarom is de adviestermijn beperkt en wenst de Raad zich nu enkel op hoofdlijnen uit te spreken.

Dit advies sluit bijgevolg niet uit dat de Raad in de verdere loop van de procedure totaal nieuwe suggesties en aanbevelingen kan formuleren.

Gezien de timing is het voor de Minaraad ook niet mogelijk om de gemeentelijke en provinciale milieuadviesraden bij de voorbereiding van dit advies te betrekken.

Zoals verder in het advies aan bod komt, biedt de Raad zijn diensten aan om in de loop van de onderhandelingen tussen de contractanten via een hoorzitting of een colloquium die hij organiseert, het betrokken Vlaamse middenveld uit te nodigen om een gedachtewisseling te hebben over de samenwerkingsovereenkomst. (zie ook punten [16] en [18]). Uiteraard gebeurt dit best zo vroeg mogelijk in het proces.

- [2] **Blijvende ondersteuning van het lokale milieubeleid is nodig.** Zoals eerder gesteld in het advies van 6 december 2001 over het ontwerp van samenwerkingsovereenkomst (2001|38), is het onmiskenbaar dat de convenanten en de samenwerkingsovereenkomst een belangrijke meerwaarde en impuls betekend hebben voor het lokale milieubeleid in Vlaanderen. Ze leverden bekwame milieuambtenaren, milieuadviesraden en meer inspraak van de bevolking op. Bovendien werden lokale besturen aangespoord om extra inspanningen op het vlak van het milieubeleid te leveren. Zo gaven ze aanleiding tot talrijke concrete initiatieven op het vlak van afvalpreventie, natuur, bos, integraal waterbeleid... Daarnaast waren er ook zeer veel initiatieven waarvan de effecten minder zichtbaar en moeilijker meetbaar waren. Ze zetten ook aan tot meer integratie van milieu in andere beleidsvelden op lokaal niveau (zie verder punt [24]). De samenwerkingsovereenkomst leidt tot een professionalisering van het lokale milieubeleid. Het draagt bij tot visieontwikkeling en acties op het terrein. Daarom vindt de Raad het positief dat wordt doorgegaan met de ondersteuning van het lokale milieubeleid via een nieuwe samenwerkingsvorm vanaf 2008.

- [3] **Geen tijd verliezen in de komende procedure.** Conform de toelichting in de

werkgroep op 6 juni 2006 zouden de gesprekken voor de invulling van de nieuwe samenwerkingsvorm in september aanvangen. Gehoopt wordt dat de werkzaamheden tegen het voorjaar 2007 voltooid zouden zijn, waarna de Minaraad om formeel advies zal gevraagd worden over het ontwerp.

Deze duidelijke timing is een goede zaak. In het verleden was er soms haastwerk nodig om nog tijdig de begindatum van de overeenkomst te halen. De Raad hoopt dat de timing aangehouden wordt en pleit ervoor dat de werkzaamheden op 1 april 2007 tot een ondertekenbare versie zouden leiden. Het is immers belangrijk dat gemeenteraden en provincieraden reeds bij het opmaken van de begroting 2008 rekening kunnen houden met de nieuwe samenwerkingsvorm en daarvoor middelen kunnen bestemmen. Zoniet dreigt het eerste jaar van de samenwerking gedeeltelijk verloren te gaan.

[4] Differentiatie tussen overeenkomsten met gemeente en overeenkomsten met provincie. De Raad leidt uit bepaalde passages af dat de krachtlijnennota vooral uitgewerkt werd met de overeenkomst met de gemeenten voor ogen.

Er moet rekening worden gehouden met de eigenheid van zowel de gemeenten als de provincies en met hun specifieke taken en opdrachten. Daarom vraagt de Raad, waar dat nodig is, een duidelijke differentiatie van de samenwerkingsvorm met gemeenten en met provincies.

[5] Geen achteruitgang voor het ambitieniveau. De vereenvoudiging en versoepeling van procedures in de nieuwe samenwerkingsvorm worden toegejuicht maar mogen voor de Raad geen achteruitgang inhouden voor het ambitieniveau ten aanzien van de milieuconvenant 1997-2001 en de samenwerkingsovereenkomst 2002-2007. Deze opteerden duidelijk voor een opstapfunctie naar duurzame ontwikkeling. Bovendien gaven deze laatste overeenkomsten een belangrijk signaal naar overheden en beleidsdomeinen om milieudoelstellingen te integreren.

II. Detailbespreking

In de detailbespreking gaat de Minaraad in op alle concrete voorstellen uit de krachtlijnennota. Daarbij wordt de volgorde van de krachtlijnennota aangehouden. Iedere bespreking begint met een korte omschrijving van een krachtlijn *in cursief*.

2.1. Legislatuurovereenkomst

[6] Legislatuurovereenkomst.

Krachtlijnennota: *Een overeenkomst van zes jaar wordt in het vooruitzicht gesteld, die ingaat het jaar na de start van de nieuwe gemeentelijke en provinciale bestuursploegen. Op die manier krijgen de nieuwe bestuurders de gelegenheid hun milieubeleid uit te werken en zich in de nieuwe overeenkomst in te schrijven.*

Tussentijdse aanpassingen zijn mogelijk indien de wet die noodzakelijk maakt of indien alle partijen hierover akkoord zijn.

De Raad sluit zich zoals in eerdere adviezen⁵ aan bij het principe van de legislatuurovereenkomst van zes jaar die begint één jaar na het aantreden van de nieuwe bestuursploeg.

[7] Aanpassingen moeten in overleg. De Raad is het eens met het inbouwen van de mogelijkheid tot aanpassing van de overeenkomst.

In zijn advies van 2001 meende de Raad dat er argumenten waren om na drie jaar een evaluatiemoment te voorzien waarbij:

- de contractanten hun posities afwegen,
- de inmiddels overbodig geworden bepalingen geschrapt worden en
- de vastgestelde problemen bijgestuurd worden.

Voor de Raad is het vanzelfsprekend dat de aanpassingen uitzonderlijk zijn en indien ze toch doorgevoerd worden, dan moeten ze principieel van toepassing zijn op alle gemeenten en voor alle provincies en geen individuele regeling zijn.

Als wijzigingen van de samenwerkingsvorm toch nodig blijken dan heeft dit consequenties voor beide partijen. Over die consequenties moet overleg mogelijk zijn, ook als de samenwerkingsvorm moet aangepast worden omdat de wetgeving dit noodzakelijk maakt.

De Raad vraagt zich evenwel af op welke basis aanpassingen zullen worden overwogen, respectievelijk doorgevoerd. De Raad vraagt zich ook af hoe de procedure van ‘tussentijdse aanpassingen in consensus tussen beide partijen’ in de praktijk zal verlopen. Wat gebeurt er indien enkele gemeenten of provincies toch niet bereid zijn om het contract met de Vlaamse overheid te wijzigen?

2.2. Een overeenkomst met aandacht voor basiswerking en projecten

[8] Concrete realisaties i.p.v. plannen.

Krachtlijnennota: *De nieuwe samenwerkingsvorm mikt in de eerste plaats op concrete realisaties in plaats van het opstellen van plannen.*

De Raad is het ermee eens dat zoveel mogelijke reële en kwantificeerbare milieuresultaten op het terrein moeten bereikt worden.

Deze krachtlijn mag echter niet ten koste gaan van de ondersteuning van gemeenten die planmatig willen werken. De Raad pleit er voor dat gemeenten die planmatig willen werken daarvoor ook ondersteund worden.

[9] Een basismilieubeleid en projecten.

Krachtlijnennota: *De overeenkomst is gebaseerd op een basismilieubeleid en op een projectenbeleid.*

⁵ Minaraad, Advies op hoofdlijnen van 6 december 2001 over de samenwerkingsakkoorden van het Vlaamse Gewest met de gemeenten en met de provincies: “Milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling”, 2001|37.

De Raad stelt vast dat de krachtlijnennota op dat punt heel wat vragen oproept o.a.:

- Wat precies is basismilieubeleid? (zie ook punt [10])
- Welke thema's horen thuis onder de basis (cf. suggestie onder punt [24])
- Het is niet duidelijk waar de basis eindigt en waar de projecten beginnen;
- De concrete invoering van een puntensysteem is niet duidelijk. Hoe zal de waardering gebeuren en hoe garanderen we dat de gemeenten toch nog op zoveel mogelijk thema's inspanningen leveren?
- Hoe zal het projectenbeleid georganiseerd worden: toewijzing, controle, maatwerk?

[10] Een basismilieubeleid gesteund op verplichtingen.

Krachtlijnennota: *Het basismilieubeleid steunt op een combinatie van wettelijke verplichtingen en van algemeen aanvaarde verplichtingen (bv. milieuambtenaar, milieubeleidsplan, milieuraad).*

Het gebruik van 'algemeen aanvaarde verplichting' is misleidend aangezien het niet over afdwingbare taken gaat. De term 'als vanzelfsprekend opgenomen taak' is ongetwijfeld een term die beter aanvaard zou worden. Voor de coherentie en voor een goed begrip wordt in het advies wel gebruik gemaakt van de term 'algemeen aanvaarde verplichting'.

In sommige specifieke gevallen wordt de term 'algemeen aanvaarde verplichting' aangevochten. Dat geldt bijvoorbeeld voor het opmaken van een milieubeleidsplan.

De scheidingslijn tussen wat wettelijk verplicht is en tussen wat algemeen aanvaarde verplichtingen zijn, moet duidelijk zijn.

De Raad herhaalt wat hij in zijn vorige adviezen (cf. advies 2001|37) altijd al heeft gesteld, namelijk dat dergelijke overeenkomsten beschouwd moeten worden als een instrument dat een stimulans biedt om meer te doen dan decretaal is opgelegd. Dit hoeft niet alleen te gaan om nieuwe initiatieven, maar het kan ook gaan over bijzondere kwaliteitseisen voor decretaal opgelegde taken. Dit heeft te maken met een ambitieniveau dat niet mag achteruitgaan (zie punt [5]) en met de traditie om de convenanten en de samenwerkingsovereenkomst te gebruiken om het lokale milieubeleid op te bouwen en uit te breiden.

[11] Maatwerk moet het uitgangspunt zijn.

Krachtlijnennota: *Voor een aantal thema's (bv. water, afval, bodem, energie, biodiversiteit, handhaving) worden concrete doelstellingen bepaald. Het bereiken van die doelstellingen wordt beloond met punten. Het aantal behaalde punten is bepalend voor het uitbetalen van een vergoeding en voor de mogelijkheid om projecten op te kunnen starten.*

In de geest van de krachtlijnennota om een zo breed mogelijke deelname van gemeenten tot stand te brengen, pleit de Raad voor voldoende maatwerk en

differentiatie. Daarom is het ook niet aangewezen te hoge ambities te koesteren voor wat betreft het instapniveau binnen het basismilieubeleid. Binnen de projecten daarentegen bestaat meer ruimte om besturen met hogere ambities op dat vlak te honoreren.

Het puntensysteem biedt flexibiliteit voor het behalen van een minimumdoelstelling, toch kan het voor de Raad niet dat bepaalde belangrijke instrumenten niet zouden ingezet worden. De Raad denkt hier in de eerste plaats aan het beschikken over een evenwichtig uitgebouwde milieuraad met een duidelijk takenpakket.

[12] De samenwerkingsvorm is niet geschikt voor de financiering van wettelijke verplichtingen. De Raad sluit zich aan bij het principe dat taken die door hogere overheden opgelegd worden aan provincies en gemeenten ook moeten vergoed worden.

Alleen meent de Raad dat een samenwerkingsvorm niet het geschikte instrument is om wettelijk opgelegde taken te vergoeden.

[13] Algemeen aanvaarde verplichtingen garanderen. De Raad stelt voor om – zoals in eerdere overeenkomsten ook al het geval was – via het basismilieubeleid een aantal taken te garanderen die toch niet wettelijk verplicht zijn.

Bij wijze van voorbeeld verwijst de Minaraad naar de lokale milieuraden. In 2001 stelde het HIVA⁶ vast dat milieuraden een soort katalysatorrol te vervullen hebben voor het lokale milieubeleid. Bewustmaking, lokale acties, het betrekken van andere groepen zijn mogelijkheden die verder uitgebouwd kunnen worden. Kortom, een milieuraad is een belangrijk element voor participatie in gedecentraliseerd beleid. Toch maakte dezelfde studie duidelijk dat er een enorme variatie was bij de gemeentelijke milieuraden in Vlaanderen die helaas ook tot enorme verschillen in effectiviteit leidde. De Raad pleitte in zijn aansluitend advies⁷ voor een structurele verankering van de lokale milieuraden als een onderdeel van het takenpakket voor de gemeenten en provincies. De Raad koos voor een decretale verankering omwille van voordelen zoals de permanentie, de specifieke mechanismen en het algemeen van toepassing zijn (ook voor besturen die geen overeenkomst afsluiten).

Bij het ontbreken van een decretale verankering, pleit de Raad echter voor de opname van de verplichte oprichting van een milieuraad en de strikte regels daartoe (samenstelling, taakstelling, werkingsmiddelen, ...) in het basismilieubeleid van de samenwerkingsvorm.

De Minaraad is ook voorstander voor de decretale verankering van de functie van milieuambtenaar (inclusief de voorwaarden waaraan deze functie moet voldoen, zoals takenpakket, opleidingsniveau, ...). Maar aangezien dit momenteel niet het geval is, steunt de Raad de verplichting om de vergoeding voor het basismilieubeleid (niveau 1) te gebruiken voor de betaling van de milieuambtenaar. Impliciet houdt dit voor de gemeenten die de overeenkomst afsluiten immers de verplichting in om over een

⁶ GYSEN J., BRUYNINCKX H., BACHUS K., Onderzoek naar de samenstelling en werking van de gemeentelijke en provinciale milieuadviesraden, Onderzoek in opdracht van de MiNa-Raad, april 2001

⁷ Minaraad, Advies van 5 juli 2001 over de samenstelling en de werking van de milieuadviesraden op het lokaal niveau in Vlaanderen, 2001|26.

milieuambtenaar te beschikken (zie ook [15]).

[14] Het projectenbeleid.

Krachtlijnennota: *Naast het basismilieubeleid kunnen gemeenten en provincies ook projecten indienen. Binnen hun eigen milieubeleid kunnen zij projecten voorstellen die te maken hebben met één of met meerdere thema's. Er wordt geen gelimiteerde lijst van onderwerpen voor projecten opgelegd en de projecten kunnen langer dan één jaar duren. Voorwaarden zijn dat een minimum aan punten gehaald wordt in het kader van het basismilieubeleid en dat de projecten kaderen in het Vlaamse milieubeleid.*

De Raad vindt het positief dat er voldoende variatie gepland wordt in het aanbod voor gemeenten en provincies, zodat dit samen met de flexibele termijnen voor de looptijd van projecten binnen het bereik van een groter aantal lokale besturen zal liggen.

De selectie van projecten (indien er meer goedgekeurde projecten zijn dan middelen) en vooral het vaststellen van de selectiecriteria kunnen een moeilijke taak worden. De kwaliteit van de ingediende projecten zal het belangrijkste element zijn. Criteria om die kwaliteit te bepalen zijn: onder meer het kaderen in de uitvoering van een lokaal milieubeleidsplan (en dus kaderen in het Vlaamse milieubeleidsplan), de effectiviteit voor milieu en natuur, bijdragen tot de verbreding van het draagvlak (participatie), ... Terecht wordt in de krachtlijnennota gesteld dat speciale aandacht moet uitgaan naar het betrekken van zoveel mogelijk gemeenten. Toch mag dit er niet toe leiden dat niet-kwalitatieve projecten goedgekeurd worden.

Indien projecten niet goedgekeurd worden, dan moet de motivering aan de indiener worden medegedeeld.

Preventief zijn ook inspanningen nodig om te voorkomen dat projecten die door een gemeente worden ingediend herhaaldelijk worden afgekeurd en zo tot demotivering zouden leiden. Dat kan onder meer gebeuren door:

- het opmaken van lijsten met typeprojecten die zeker in aanmerking komen;
- het bieden van garanties dat voldoende middelen gereserveerd worden, zodat iedere gemeente minstens één keer aanspraak kan maken op een goedgekeurd project.

[15] De financiering en het gebruik van de vergoeding.

Krachtlijnennota: *Jaarlijks wordt een globaal bedrag voorzien voor de basis en de projecten. Voor de projecten wordt voor ieder thema en voor themaoverschrijdende projecten een bedrag voorzien. Dit bedrag kan echter verschuiven naar andere thema's indien het niet zou opgebruikt worden.*
Mits het behalen van een aantal punten (niveau 1) voor het basismilieubeleid wordt een vergoeding uitbetaald waarmee de milieuambtenaar moet betaald worden. Met meer punten (niveau 2) kan een duurzaamheidsambtenaar betaald worden die het eerste aanspreekpunt is voor energiebeleid.

De Raad dringt er op aan dat voor de nieuwe samenwerkingsvorm minstens de financiering die voorzien is voor de lopende samenwerkingsovereenkomst behouden blijft.

Daarnaast pleit de Raad voor het opnemen van duidelijke financieringsmechanismen met korte en vastgelegde uitbetalingstermijnen in de overeenkomst.

De Raad merkt ook op dat in de krachtlijnennota geen sprake is van het uitbetalen van voorschotten. Aangezien de vergoeding voor het basismilieubeleid volledig afhangt van de resultaten, is de prefinanciering volledig ten laste van de gemeenten. Daarom acht de Raad het aangewezen dat een voorschot uitbetaald wordt dat terugvorderbaar is indien de resultaten niet gehaald worden.

[16] Onduidelijkheid over puntensysteem en niveaus. Het is voor de Minaraad niet duidelijk of de resultaten van provincies en gemeenten beoordeeld zullen worden op basis van de behaalde punten of op basis van de bereikte niveaus.

De gevolgen van die beoordelingswijze hebben veel te maken met de definitie van basismilieubeleid, de definitie van niveaus en met de wijze van het toekennen van punten.

De Raad is alvast bereid mee na te denken over de keuze tussen een systeem met niveaus of een systeem met punten.

De Raad dringt er wel op aan dat voor alle thema's punten worden toegewezen. De toewijzing van de punten moet derwijze gebeuren dat een breed spectrum van het milieubeleid aan bod komt.

[17] De rol van de duurzaamheidsambtenaar versterken. De functie van duurzaamheidsambtenaar verschijnt in de krachtlijnennota via een potentieel financieringsmechanisme en met een taak als aanspreekpunt voor energiebeleid. De Raad waarschuwt er voor dat de toewijzing van deze specifieke taak een aanmoediging inhoudt om de duurzaamheidsambtenaar de facto om te vormen tot een energieambtenaar. Dit kan niet de bedoeling zijn.

De Raad dringt er bovendien op aan dat de duurzaamheidsambtenaar ook in het kader van de nieuwe samenwerkingsvorm zijn taken kan blijven uitoefenen als waarborg voor een verdere evolutie van alle gemeentelijke beleidsdomeinen in de richting van meer duurzame ontwikkeling. De Raad pleit ervoor dat de functie een meer organisatorische of ondersteunende invulling kan krijgen ten opzichte van de verbreding naar andere domeinen. In die zin pleit hij er ook voor dat de rol van de duurzaamheidsambtenaar vooral een brugfunctie wordt tussen de verschillende thema's.

2.3. Rapportering over de uitvoering

[18] Maximale keuze voor resultaatsverbintenissen.

Krachtlijnennota: *Om de rapportagelast zoveel mogelijk te beperken wordt maximaal gewerkt met resultaatsverbintenissen. Waar nodig kunnen inspanningsverbintenissen nog toegepast worden.*

De Minaraad is het eens met de toepassing van het principe van loon naar resultaat en ook met het vastleggen van vooral kwantitatieve doelstellingen om dat resultaat te meten. Maar ook het vastleggen van die doelstellingen wordt geen eenvoudige opdracht.

De resultaten moeten zoveel mogelijk gekwantificeerd worden in reële milieuresultaten op het terrein. De Raad ziet twee concrete voorwaarden verbonden aan de vooropgestelde resultaten:

- het moet gaan over resultaten waarop gemeenten of provincies tijdens de contracttermijn vat hebben;
- voor het meten van de resultaten zijn goede indicatoren nodig. de indicatoren moet efficiënt, betrouwbaar, haalbaar en controleerbaar zijn en ze mogen slechts ingezet worden als ze een juiste weergave zijn van wat door het basismilieubeleid of door het project wordt beoogd.
Louter informatief en zonder dat de Raad zich ten gronde heeft uitgesproken over de indicatoren, verwijst hij naar de 'Modellijst met generieke omgevingsindicatoren inzake milieu & natuur'⁸:

In het licht van de mogelijke tussentijdse aanpassingen van de overeenkomst moeten ook de vooropgestelde resultaten bijstuurbaar zijn.

De Minaraad dringt er op aan dat bij het uitwerken van de indicatoren experts aangaande dit onderwerp betrokken worden. De Raad biedt ten slotte aan dat hij in de loop van de discussie tussen de contractanten (maar liefst zo vroeg mogelijk) zijn licht kan laten schijnen op de voorliggende voorstellen van indicatoren.

[19] Beperken van de controlelast bij de Vlaamse overheid.

Krachtlijnennota: *Door het gebruik van resultaatsverbintenissen neemt ook de controlelast bij de Vlaamse overheid af. Dit moet resulteren in meer beschikbare tijd voor ondersteuning van de gemeenten.
Een veralgemeende toepassing van een visitatiecommissie voor de controle (voorstel VVSG) is niet haalbaar wegens een gebrek aan personele middelen op Vlaams niveau. De visitatiecommissie zou wel kunnen uitgetest worden voor een thema.
Waar mogelijk wordt voor de controle en de rapportage gewerkt met een 'aan te vinken' lijst.*

De Raad meent dat het werken met eenvoudig hanteerbare (digitale) formulieren voor de controle en de rapportage een vereenvoudiging van de verwerking van dossiers zou in de hand werken. Toch waarschuwt de Raad er voor dat een 'aan te vinken' lijst niet altijd waterdicht is om te rapporteren en te controleren. Ondersteunende steekproeven kunnen nodig zijn.

De Raad steunt het voorstel van de administratie om een digitaal loket te installeren. Tegelijkertijd waarschuwt de Raad echter er voor dat digitalisering vaak

⁸ www.samenwerkingsovereenkomst.be, Handleiding per cluster, Instrumentarium Bijlagen IN03_04_05

drempelverlagend werkt voor nog méér rapportering. Dat kan niet de bedoeling zijn.

[20] Begeleiding door een visitatiecommissie. De Minaraad is van mening dat een visitatiecommissie een papieren controle niet overbodig maakt. Toch sluit de Raad de oprichting van een visitatiecommissie niet uit, maar dan wel eerder in functie van begeleiding van provincies en gemeenten en afgestemd op de taak van de provincies om de gemeenten te begeleiden. Een visitatiecommissie sluit aan bij de nieuwe tendensen in de verhouding tussen de overheden en het middenveld. Meer en meer zien we dergelijke vorm van dialoog ingang vinden. Dergelijke commissies bestonden al in het mobiliteitsconvenant (gemeentelijke begeleidingscommissie, provinciale auditcommissie) en in het stedenbeleid.

De Raad steunt daarom het principe van een test op de visitatiecommissie. De keuze voor een test per thema is echter niet zo vanzelfsprekend. De Minaraad stelt eerder enkele doorgedreven experimenten voor op basis van een totale doorlichting. Daarbij wordt gefocust op de knelpunten met de uitvoering van de nieuwe samenwerkingsvorm voor de bezochte gemeente. Het resultaat van dergelijke bezoeken zijn conclusies voor een verbetering van de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst en dit zowel ten aanzien van de gemeenten, de provincies als voor het Vlaamse Gewest.

[21] Meerjarige doelstellingen.

Krachtlijnennota: *De beoordeling en controle gebeuren in principe maar op het ogenblik dat de doelstelling bereikt is, tenzij tussentijdse doelstellingen zijn bepaald.
Omwille van de uitbetaling is er jaarlijks een controle op basis van een beknopt tussentijds rapport, waardoor ook een bijsturing van een project via bilateraal overleg mogelijk is.*

Ook hier zit de Raad met een aantal onbeantwoorde vragen:

- geldt dit voor het basismilieubeleid, voor de projecten of voor beide?
- wat is de impact van het vragen van informatie op het al dan niet bepalen van tussentijdse doelstellingen?

[22] Beoordeling.

Krachtlijnennota: *Er wordt slechts één beoordelingsmoment meer voorzien voor de rapportage. Tijdens de beoordeling kan nog bijkomende informatie opgevraagd worden. De Vlaamse overheid zal meer belang hechten aan de geest dan aan de letter van de wet.
De beroepsmogelijkheid blijft bestaan. Uiteraard kan dan nog bijkomende informatie ingediend worden.*

De Minaraad hecht veel belang aan een duidelijke contracttekst en aan duidelijke, ambitieuze maar haalbare doelstellingen. De verplichtingen voor de contractanten moeten in de tekst van de overeenkomst zijn opgenomen en kunnen niet worden opgelegd door verwijzingen naar begeleidende documenten of door eenzijdige aanpassingen (zie ook punt [7])

Het systeem van een beroepsmogelijkheid en een arbitragecommissie die binnen welbepaalde marges kan afwijken van de opgelegde bepalingen is aanvaardbaar.

[23] Timing van indienen.

Krachtlijnennota: *Het indienen van de rapportering en van de projecten moet zodanig op elkaar worden afgestemd dat er een minimale overlapping is tussen het opstellen en beoordelen van rapporten enerzijds en projecten anderzijds. Hierdoor moet op korte termijn kunnen teruggekoppeld worden.*

De Raad wijst er op dat overeenkomstig de uiteenzetting in de werkgroep door de afgevaardigde van de minister, 'minimaal' moet begrepen worden als 'zo weinig mogelijk'.

2.4. Integratie & samenwerking met doelgroepen

[24] Het geïntegreerde beleid moet een streefdoel blijven.

Krachtlijnennota: *Een geïntegreerd beleid blijft een streefdoel, maar volgens de krachtlijnennota is het op dit moment geen dogma voor het gemeentelijke milieubeleid, omdat het draagvlak om verder te gaan inzake integratie ontbreekt. De samenwerkingsvorm moet in de eerste plaats een milieu-instrument zijn. Er moet bekeken worden in welke mate de thema's die in de huidige samenwerkingsovereenkomst opgenomen zijn, al of niet behouden of gegroepeerd moeten worden om een meerwaarde te kunnen bieden voor het Vlaamse leefmilieu.*

De Minaraad meent dat de krachtlijnennota iets te kort door te bocht gaat, daar waar gesteld wordt dat uit het colloquium van 13 december 2005 zou gebleken zijn dat er geen draagvlak is om verder te gaan met integratie. Het rapport van het HIVA⁹ stelt terzake: "Een tweede knelpunt is het gebrek aan integratie en samenwerking. ... Er is geen steun voor een alomvattende 'Samenwerkingsovereenkomst duurzame ontwikkeling', noch voor het integreren of samenvoegen van verschillende bestaande convenants. Een betere afstemming is wel wenselijk." Dit is iets anders dan wat in de krachtlijnennota gesuggereerd wordt.

De Raad pleit er voor om geen achteruitgang te kennen in het aantal thema's en om minstens de thema's uit de huidige overeenkomst (water, energie, natuurlijke entiteiten, hinder, mobiliteit en vaste stoffen) op te nemen in de nieuwe samenwerkingsvorm. De thema's die zijn opgenomen in het Milieubeleidsplan 2003-2007 zijn een leidraad voor de eventuele opname van nieuwe thema's in de nieuwe samenwerkingsvorm.

⁹ BACHUS K., VAN OOTEGEM L., GYSEN J., HIVA – Onderzoeksgroep Milieubeleid en Duurzame Ontwikkeling, Het vervolg op de Samenwerkingsovereenkomst Verslag van de workshops op het colloquium over de Samenwerkingsovereenkomst, gehouden op 13 december 2005 te Mechelen en georganiseerd door de Vlaamse MiNa-Raad en AMINAL

Bovendien is de verbreding naar andere beleidsdomeinen noodzakelijk indien er relevantie voor milieu en natuur is. In de dagelijkse praktijk van gemeenten en provincies zijn er nog dwarsverbindingen tussen de milieutaken en andere diensten (afvalarme evenementen, aankoopbeleid, hemelwater bij bouwvergunningen, onderhoud van grachten, ...). Milieubeleid impliceert bijgevolg een geïntegreerd beleid op gemeentelijk en provinciaal vlak.

[25] Doelgroepenbeleid verbreden. De Raad stelt vast dat de term 'doelgroepen' niet voorkomt, behoudens in de titel van dit deel van de krachtlijnennota. Bovendien valt de milieuraad terug van een wettelijke verplichting tot een algemeen aanvaarde verplichting (cf. aanpassing van het DABM en het bijhorende uitvoeringsbesluit). Dit zou als een negatief signaal kunnen beoordeeld worden.

De Raad rekent er echter op dat het doelgroepenbeleid verder wordt uitgebouwd, niet alleen om het draagvlak voor het milieubeleid bij de doelgroepen te verhogen maar ook om het milieubeleid van de gemeenten en de provincies te ondersteunen bij een aantal taken. Daardoor kan voorkomen worden dat sommige doelgroepen de samenwerkingsvorm zien als een louter interne overeenkomst tussen overheden.

Belangrijk voor het gevoel van betrokkenheid van en door doelgroepen is de samenstelling en de werking van de milieuraad. In zijn advies over de lokale milieuraaden (2001|26) ging de Raad uitvoerig op deze problematiek in. Naast de versterking van de milieuraad dient de samenwerkingsvorm ook ruimte te voorzien voor minder formele en vernieuwende vormen van participatie.

De Raad stelt voor om participatieve projecten een hogere ondersteuning toe te kennen. Criteria om de participatiegraad te meten kunnen zijn:

- de werking van de milieuraad;
- interactie met de inwoners om burgerschap en participatie te verhogen;
- doelgroepenwerking en wijk- en buurtbeheerprojecten.

2.5. Ondersteuning van de gemeenten

[26] Ondersteuning van de gemeenten door provincies en intergemeentelijke samenwerking.

Krachtlijnennota: *De provincies hebben een belangrijke rol in de ondersteuning van de gemeenten. Daarin vormen zij een onmisbare schakel voor de Vlaamse overheid.*

De Raad merkt op dat gemeenten naast provinciale ondersteuning ook ondersteuning moeten kunnen krijgen van een intergemeentelijke samenwerking, meer zelfs dat sommige thema's intergemeentelijk moeten kunnen worden aangepakt.

[27] Ondersteuning van de gemeenten door de NGO's. Tijdens de toelichting voor de werkgroep van de Minaraad verklaarde de afgevaardigde van de minister dat de samenwerking met de NGO's bekeken wordt in het kader van het debat over de financiering van de NGO's.

De Minaraad merkt daarom op, en dit omwille van de continuïteit van de lopende ondersteuning, dat er vrij snel klaarheid moet geschapen worden in de rol die de

NGO's zullen spelen in de ondersteuning van de gemeenten. De Raad wijst er op dat de steunpunten (Tandem en Steunpunt Lokale Agenda 21) de voorbije jaren – in samenwerking met gemeenten en provincies - unieke methodieken en samenwerkingsvormen hebben ontwikkeld die een versterking hebben betekend voor de lopende samenwerkingsovereenkomst. Zo was er de voorbije jaren heel wat inhoudelijke en actiegerichte input in de werking van de gemeenten en provincies.

De Raad pleit er ook voor dat het aanbod van de NGO's getoetst zou worden aan de vraag en appreciatie van de verschillende openbare besturen, inzonderheid de gemeenten en provincies. De samenwerking dient bovendien geschoeid te kunnen worden op meerjarige overeenkomsten om de afstemming met de procedures van de voorgestelde samenwerkingsvorm te garanderen.