



ADVIES

3 februari 2011

Advies betreffende het voorontwerp van decreet houdende vaststelling van de algemene regels waaronder periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd

2011|07

Inhoud

Inhoud	1
Inleiding	2
Adviestekst	3
1. Beschrijving	3
1.1. Aanzet.....	3
1.2. Inhoud.	3
1.3. Toepassingsgebied	5
2. Advies	5

Inleiding

Op 23 december 2010 ontving de Minaraad de adviesvraag vanwege dhr. Geert Bourgeois, Viceminister-president van de Vlaamse regering en Vlaams Minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand.

De bundel omvatte het voorontwerp van decreet, de Memorie van Toelichting, de Nota aan de leden van de Vlaamse Regering, de standpunten van VVSG en VVP, de adviezen van strategische adviesraden, de reguleringssimpactanalyse, het advies van de Inspectie van Financiën en het begrotingsakkoord.

Het advies werdgevraagd tegen uiterlijk 31 januari 2011.

Marc Van den Bosch
voorzitter Minaraad

Adviestekst

1. Beschrijving

1.1. Aanzet.

Met het voorontwerp van decreet beoogt men een helder antwoord bieden op de vraag tot vermindering van de plan- en rapporteringsverplichtingen voor de lokale en provinciale besturen, zonder de positieve verworvenheden ervan onderuit te halen. Hiermee wil men de bestuurlijke praktijk nauwer doen aansluiten bij het door de Vlaamse Regering gewenste partnerschap.

Daarnaast is het de bedoeling dat de efficiëntie en de effectiviteit van de lokale besturen verbeterd zou worden door al te bureaucratische oefeningen terug te dringen. Bovendien wordt ook voor de Vlaamse overheid een opportuniteit geschapen om de (interne) efficiëntie en effectiviteit te verhogen, door een verschuiving door te voeren naar het sturen op hoofdlijnen en op resultaten.

De motivering om nu een decretaal initiatief te nemen, steunt op:

- Het gegeven dat, in het Besluit van de Vlaamse regering van 25 juni 2010 betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de OCMW's, een vernieuwde planning- en rapporteringscyclus centraal gesteld wordt. Daarbij wordt financiële informatie gekoppeld aan beleidsinformatie (beleidsvelden, doelstellingen, actieplannen). De reguliere lokale beleids- en beheerscyclus is een basisgegeven voor de lokale besturen waarop de huidige sectorale plan- en rapporteringsverplichtingen zo veel mogelijk moeten afgestemd. Het Besluit wordt algemeen van kracht op 1 januari 2014.
- Het gegeven dat in 2013 een nieuwe gemeentelijke bestuursperiode gestart wordt. Vervolgens hebben de lokale besturen, volgens het hiervoor vermelde Besluit, een jaar de tijd voor het opstellen van de lokale meerjarenplanning, met name voor de volgende zes jaar. In 2014 start elk lokaal bestuur dan met de uitvoering van dit meerjarenplan. Door nu het decretaale initiatief te nemen, krijgen de sectorale administraties een voldoende lange overgangperiode voor het uitwerken van decretaale aanpassingen in de functionele regelgeving en voor de praktische uitwerking van het implementatietraject.
- Het gegeven dat een verschuiving doorgevoerd zou worden naar sturing op hoofdlijnen en naar meer operationele autonomie voor de lokale besturen, kadert in de uitvoering van het regeerakkoord, en moet leiden tot andere administratieve processen binnen de Vlaamse overheid.

1.2. Inhoud.

Het decreet introduceert een verplichtend kader voor alle Vlaamse regelgeving waarbij de Vlaamse overheid gedurende meerdere opeenvolgende jaren aan de lokale besturen periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen oplegt, wanneer deze zich inschrijven in de in die regelgeving bepaalde doelstellingen van de Vlaamse Regering. Veelal zijn die plan- en rapporteringsverplichtingen gekoppeld aan een subsidiëring.

De lokale besturen (de gemeenten, de OCMW's en de provincies) werken met een welbepaalde beleids- en beheerscyclus (zes jaar). Waar deze beleids- en beheerscyclus niet van toepassing is – zoals gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en de Vlaamse Gemeenschapscommissie – zou het

kaderdecreet niet van toepassing zijn (artikel 7). Ook intergemeentelijke samenwerkingsverbanden vallen daarom niet onder het toepassingsgebied van dit kaderdecreet.

De ontworpen regeling wil gestalte geven aan de vraag om meer dan vandaag aan te sluiten op de beleidspraktijk van de lokale en provinciale besturen. Dit gebeurt op diverse wijzen:

- de plan- en rapporteringsverplichtingen van de lokale besturen worden afgestemd op de lokale beleids- en beheerscyclus. De verplichtingen vanuit Vlaanderen kunnen enkel worden opgestart (of gestopt) bij de start (eerste maal in 2014) en in het midden (eerste maal in 2017) van de lokale beleids- en beheerscyclus, dus om de drie jaar (zie artikel 4).
- De plannen en eventuele subsidieaanvragen én de rapportering die de lokale besturen moeten voorleggen, sporen met de omvattende planning en rapportering van hun reguliere beleids- en beheerscyclus (een meerjarenplanning, een jaarlijks budget en een jaarlijkse jaarrekening). De plannen en eventuele subsidieaanvragen zijn onderdeel van de algemene meerjarenplanning, de rapporteringsvereisten van de jaarrekening met de toelichting/verantwoording ervan (zie artikel 6). Voor een subsidieaanvraag kunnen er geen bijkomende documenten worden gevraagd: de meerjarenplanning van de lokale besturen moet volstaan. In het geval de reguliere rapportering manifest onvolledig is, kan de Vlaamse overheid aanvullende informatie vragen (artikel 12).
- De lokale besturen moeten, in het kader van hun meerjarenplanning, een redelijke raming van hun inkomsten voor de volgende jaren (subsidies) kunnen maken. De Vlaamse Regering moet daarom, samen met de beleidsprioriteiten, het bedrag dat zij de eerstvolgende 6 jaar wenst uit te geven aan de betrokken subsidies én de verdelingsmodaliteiten kenbaar maken. Na drie jaar is er wel een evaluatiemoment mogelijk, zowel wat betreft het voortbestaan en de inhoud van de beleidsprioriteiten als wat betreft de diverse aspecten van de subsidieregeling (zie artikel 4).
- De beleidsprioriteiten van de Vlaamse Regering moeten op een voldoende "hoog" niveau worden gedefinieerd, zodat de lokale en provinciale besturen meer zijn dan loutere uitvoeringsagentschappen en het beleid een eigen invulling op maat kunnen geven (subsidiariteit). Bovendien kunnen de Vlaamse beleidsprioriteiten enkel betrekking hebben op te verrichten activiteiten, te leveren prestaties of te bereiken effecten, niet op inpuitelementen zoals in te zetten personeel of specifieke diensten in het organogram: de interne organisatie wordt beschouwd als een zaak van de lokale besturen zelf (artikel 6). De Vlaamse overheid kan uiteraard wel modellen of voorbeelden van specifieke activiteiten en/of prestaties meedelen.

Het is echter nuttig om met een sectorale subsidiestroom middelen onder voorwaarden ter beschikking van de lokale besturen te stellen en deze middelen niet te integreren in de algemene financiering van de lokale besturen. Het blijft dan ook mogelijk voor de Vlaamse overheid om dit beleidsinstrument te gebruiken:

- Elke drie jaar kan de Vlaamse Regering haar beleidsprioriteiten en haar engagement tot subsidiëring van de lokale besturen in een bepaalde beleidssector evalueren. Planning- en rapporteringsverplichtingen, sectorale subsidiestromen of beleidsprioriteiten kunnen daardoor wijzigen. Die evaluatie

kan er toe leiden dat de lokale besturen hun meerjarenplanning moeten aanpassen (artikel 4).

- Met het oog op het mogelijk maken van een optimaal thesauriebeheer wordt er een vast stramien uitgewerkt voor de uitbetaling van de subsidies (artikel 10).
- De Vlaamse overheid kan bezwaar aantekenen wanneer de gepresenteerde rapportering over de verplichtingen ondermaats is (artikel 12).
- Verleende subsidies kunnen teruggevorderd worden bij oneigenlijk gebruik (artikel 12).
- In sectorale regelgeving kunnen de lokale besturen verplicht worden aan te tonen dat ze lokale *stakeholders* hebben betrokken bij de opmaak van de bewuste onderdelen van de strategische meerjarenplanning én in een bepaalde mate te voorzien in cofinanciering (artikel 6).

1.3. Toepassingsgebied

Dit kaderdecreet is van toepassing op alle Vlaamse regelgeving die periodieke, niet eenmalige, plan- en rapporteringsvoorschriften oplegt aan de lokale besturen en waarbij men de lokale besturen verplicht dan wel stimuleert om in te spelen op beleidsdoelstellingen die de Vlaamse overheid wil realiseren samen met of door de lokale besturen. Veelal zijn er subsidies verbonden aan deze regelgeving (artikel 3).

Het toepassingsgebied van het decreet wordt geformaliseerd bij de bekendmaking van de Vlaamse beleidsprioriteiten en de bijbehorende lijst van de subsidieregelingen (artikel 4).

Artikel 13 vermeldt de decreten en besluiten die onder de kaderregeling vallen en die bijgevolg in overeenstemming kunnen gebracht worden met het kaderdecreet. Op die manier wordt de nodige rechtszekerheid geboden inzake de vraag op welke regelingen de kaderregeling van toepassing is. De Memorie van toelichting bij dit artikel vermeldt ook een lijstje van "plannen" die niet tot het toepassingsgebied behoren¹.

2. Advies

[1] Geen principiële bezwaren tegen het uitgangspunt. De Raad benadert het voorliggende dossier vanuit zijn bezorgdheid voor milieu en natuur, zoals geformuleerd in het hoofdstuk II ("Doelstellingen en beginselen") van het Decreet Algemene Bepalingen van het Milieubeleid. Op regelmatige basis heeft de Raad gepleit voor een milieubeleid dat efficiënt en effectief is. Efficiëntie en effectiviteit van lokale overheden en van de Vlaamse overheid zijn tevens uitgangspunten van het planlastendecreet. De Raad heeft dan ook geen principiële bezwaren tegen deze uitgangspunten.

[2] Effectiviteit van het milieubeleid garanderen. Zolang de effectiviteit van het milieubeleid minstens op peil blijft of liefst nog verhoogt, pleit de Raad voor het inzetten op de meest efficiënte maatregelen met de meest efficiënte instrumenten.

¹ Erosiebestrijdingsplan, Deelbekkenbeheersplan, Bestrijdingsmiddelenreductieplan, Plan ontvangst en verwerking scheepsafval, Legionellabeheersplan, Subsidiëring stadsvernieuwingsprojecten, Ruimtelijk structuurplan, Ruimtelijk uitvoeringsplan, Bosbeheersplan.

De Raad waarschuwt er daarom voor dat de roep naar meer efficiëntie geen hypotheek mag leggen op de effectiviteit van het milieubeleid. Bij wijze van verheldering verwijst de Raad naar zijn advies over het MINA-Plan 4²: *"De raden ondersteunen het voornemen van de leefmilieuadministratie om zich in te schakelen in het streven naar een slagkrachtige overheid die streeft naar de hoogst mogelijke efficiëntie en effectiviteit (cf. o.a. de voorgenomen indicator aantal en kwaliteit van de RIA's), ..."*. In hetzelfde advies wees de Raad er evenwel op dat efficiëntie een zaak is van de samenleving in haar geheel: *"Voorwaarde is dat het milieubeleid zo efficiënt mogelijk wordt aangepakt. Dit kan door maatschappelijke kosten en baten (ook op lange termijn) af te wegen en te zoeken naar de goedkoopste oplossingen voor de samenleving in zijn geheel."* Met andere woorden mag de afweging van meer efficiëntie niet alleen afgemeten worden aan één doelgroep, *in casu* de overheden, of de bekommernis van één beleidssector.

Tenslotte werd in het advies ook de relatie gelegd tussen effectief en efficiënt milieubeleid en rapportage: *"Belangrijke milieudoelstellingen kunnen maar worden bereikt via volgehouden actie op langere termijn. Er is daarnaast ook behoefte aan planning om de efficiëntie, samenhang en transparantie van het beleid te vergroten. Beleidsplanning is volgens de raden dan ook een centraal instrument voor het milieubeleid. De decretale onderbouw die zorgt voor een structurele relatie met de milieurapportage, waarborgen voor transparantie en participatie en afstemming op de legislatuur zijn daarbij belangrijke troeven van de milieubeleidsplanning in vergelijking met veel andere plan- en beheersinstrumenten. ... Het ontwerpplan wil de effectiviteit, efficiëntie en interne samenhang van het milieubeleid op alle niveaus en terreinen vergroten. Daarvoor is een periodiek analyse- en evaluatieproces vereist."*

De Raad vraagt daarom een grondige evaluatie van de impact van het ontwerp planlastendecreet op de effectiviteit en de efficiëntie van het milieubeleid.

- [3] Duidelijkheid over het toepassingsgebied.** Zoals eerder aangegeven (zie 1.3) zou het kaderdecreet van toepassing zijn op alle Vlaamse regelgeving die periodieke, niet eenmalige, plan- en rapporteringsvoorschriften oplegt aan lokale besturen met het doel in te spelen op beleidsdoelstellingen die de Vlaamse overheid wil realiseren. Deze omschrijving staat garant voor een ruim toepassingsgebied.

Daartegenover staat echter art. 13, dat een exhaustieve lijst van decreten en besluiten vermeldt die in overeenstemming kunnen gebracht worden met het kaderdecreet. De relatie met het voorgaande is niet helemaal duidelijk.

Voorts is er ook nog de Memorie van Toelichting, die een lijst opneemt van plannen die niet tot het toepassingsgebied behoren omdat het ofwel eenmalige plannen betreft, ofwel omdat ze niet beantwoorden aan het concept van de regelmatig terugkerende plan- en rapporteringsverplichtingen.

Volgens art. 44 van het Decreet Integraal Waterbeleid worden deelbekkenbeheersplannen na de eerste vaststelling en bekendmaking ten minste om de zes jaar getoetst en zo nodig herzien. Bovendien zullen er voor het uitvoeren van de taken (art. 31) frequente rapporteringsverplichtingen opgelegd

² Minaraad, SERV en SALV, Gemeenschappelijk advies van 30 september 2010 (respectievelijk 1 oktober 2010 en 4 oktober 2010) over het Ontwerp Vlaams Milieubeleidsplan 2011-2015 (MINA-Plan 4), 2010|54.

worden aan de lokale waterbeheerders, waaronder ook lokale besturen. Voor de Minaraad lijkt het daarom aangewezen dat de "deelbekkenbeheersplannen" niet voorkomen in de Memorie van Toelichting op de lijst van plannen die niet tot het toepassingsgebied behoren.

- [4] Wat met de samenwerkingsovereenkomst.** Gelet op zijn opmerking over de duidelijkheid van het toepassingsgebied (zie 1.3) stelt de Raad vast dat de Samenwerkingsovereenkomst milieu tussen lokale overheden en de Vlaamse overheid volgens art. 3 binnen het toepassingsgebied kan vallen, maar niet opgenomen is in het lijstje van art. 13. Dat laatste is bovendien ook niet mogelijk aangezien de decretale onderbouwing voor de Samenwerkingsovereenkomst ontbreekt.

De Samenwerkingsovereenkomst omvat zowel resultaatsverbintenissen als middelenverbintenissen. In zijn advies van 13 december 2007 over de Samenwerkingsovereenkomst met Gemeenten, Provincies, BBL en VODO 2008-2013³ stelde de Minaraad dat hij de voorkeur gaf aan resultaatsverbintenissen. Toch zijn er in de lopende overeenkomst ook middelenverbintenissen ingebouwd: het oprichten van een milieuraad, het inzetten van een milieuambtenaar, het inzetten van een duurzaamheidsambtenaar, ... De Memorie van Toelichting bij art. 6, 2° van het kaderdecreet stelt echter uitdrukkelijk: *"De Vlaamse beleidsprioriteiten kunnen betrekking hebben op te verrichten activiteiten, te leveren prestaties of te bereiken effecten. De subsidieregelingen kunnen geen voorwaarden bevatten met betrekking tot de aard van de in te zetten middelen, met betrekking tot verplicht aan te werven personeel of met betrekking tot de organisatorische structuur van een lokaal bestuur."*

Wat de middelenverbintenis inzake personeelsinzet voor milieubeleid betreft (milieuambtenaar, duurzaamheidsambtenaar), is de Raad van mening dat deze specifieke omschrijvingen van personeelsfuncties beter geschrapt kunnen worden. De specifieke invulling van dit personeelsbeleid kan best overgelaten worden aan het lokale bestuur.

Wat de gemeentelijke en provinciale milieuraad betreft, is de Raad van mening dat dit een belangrijk instrument is om te komen tot een participatief milieubeleid, dat gedragen wordt door de lokale stakeholders. Dit staat volgens de Raad los van de discussie over planlasten. Zoals in vroegere adviezen vraagt de Raad daarom de milieuraad decretaal in te schrijven. De concrete samenstelling en organisatie van een milieuraad, wordt best overgelaten aan de lokale besturen.

³ Minaraad en SERV, Gezamenlijk advies van 13 (respectievelijk 18) december 2007 over de Samenwerkingsovereenkomst met Gemeenten, Provincies, BBL en VODO 2008-2013, 07|42.