

Hoofdstuk 38

Samenwerking met lokale overheden

Johan Peymen - Instituut voor Natuurbehoud

- ➔ De Vlaamse overheid verwacht dat 50 % van de gemeenten in 2003 en 80 % van de gemeenten in 2004 de overeenkomst zullen ondertekenen. Op basis hiervan kan worden gesteld dat de doelstelling voor 2003 ruimschoots is gehaald (toestand begin 2003: 72 %).
- ➔ 41 % van de gemeenten die een dossier hebben ingestuurd, vragen subsidies aan voor de aanwerving van een duurzaamheidsambtenaar.
- ➔ Opdat de gemeenten die de samenwerkingsovereenkomst niet hebben ondertekend, hun beleid in zekere mate zouden afstemmen op Vlaamse milieubeleid, is onder andere de opmaak van een gemeentelijk milieubeleidsplan bij Decreet vastgelegd.
- ➔ Ongeveer 6 % van de gemeenten heeft nog nooit een convenant (MC of SO) ondertekend.

In het Natuurrapport 2001 zijn een aantal resultaten van de tweede en derde milieuconvenant beschreven. De nadruk lag in dat rapport op de gemeentelijke natuurontwikkelingsplannen (GNOP). In dit Natuurrapport zal in de eerste plaats een toestandbeschrijving worden gegeven van de nieuwe samenwerkingsovereenkomst 'Milieu als opstap naar een duurzame ontwikkeling'. Daarnaast zal vooral de nadruk worden gelegd op de continuïteit van de gemeenten met betrekking tot de ondertekening van een milieuconvenant (MC) of samenwerkingsovereenkomst (SO). Het is echter niet de bedoeling om in dit stadium al na te gaan of de gemeenten door het instrument een meer 'all-round' milieubeleid voeren.

1 Toestand

Een samenwerkingsovereenkomst over milieu- en natuurbeleid tussen lokale overheden (gemeenten en provincies) en het Vlaamse Gewest is een belangrijk instrument om een efficiënter milieubeleid te voeren en de uitwerking van nieuwe projecten te stimuleren. De overeenkomst stimuleert de gemeenten en provincies om hun milieubeleid af te stemmen op het beleid van de Vlaamse

overheid. Ze beschikken ook over de mogelijkheid een deel van hun inspanningen en investeringen voor een duurzaam milieubeleid via subsidies terug te winnen.

Deze vorm van samenwerking tussen gewest en lokale overheden bestaat sinds 1992 door de eerste milieuconvenant (1992-1996). Deze convenant is opgevolgd door een tweede milieuconvenant voor de periode van 1997-1999. Vervolgens is een overgangskonvenant uitgewerkt (2000-2001) door de Vlaamse regering, in afwachting van een nieuw concept dat moest leiden tot de samenwerkingsovereenkomst 'milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling' 2002-2004 [11].

De overheid wil met deze nieuwe samenwerkingsovereenkomst de idee van de duurzame ontwikkeling ook bij de gemeenten introduceren en inburgeren. De vorige convenanten hebben immers vooral tot een bundeling van losstaande acties zonder veel planning geleid, terwijl bij deze samenwerkingsovereenkomst integratie van verschillende beleidsdomeinen zeer belangrijk is. Op deze manier hoopt de Vlaamse overheid een breed draagvlak te creëren. De overeenkomst omvat 3 belangrijke aspecten:

- een basispakket met een instrumentarium¹ nodig voor de uitbouw van een basismilieubeleid
- 8 thematische clusters² : integraal waterbeleid, vaste stoffen, hinder, natuurlijke entiteiten (natuur, bos, groen en landschappen), energie, mobiliteit, gebiedsgericht beleid en doelgroepen.
- elk onderdeel is opgebouwd in 3 ambitieniveaus: hoe hoger het niveau, hoe meer afstemming, integratie en duurzaam milieubeleid. Terwijl het eerste ambitieniveau eerder gericht is op inventarisatie, zal in ambitieniveau 2 en 3 meer de nadruk liggen op de uitvoering van pro-

¹ *Instrumentarium: is één van de twee grote onderdelen van de overeenkomst en er tevens de basis van. Het Instrumentarium bevat bepalingen die te maken hebben met de organisatie van de gemeentelijke diensten, de organisatie van inspraak in het gemeentelijk milieubeleid en het basismilieubeleid (milieujaarprogramma, milieubeleidsplan).*

² *Cluster: De 8 clusters zijn het tweede grote onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst. Elke cluster omvat een aantal bepalingen in verband met één specifiek onderdeel van het gemeentelijk milieubeleid. Volgende clusters maken deel uit van de overeenkomst: Water, Vaste Stoffen, Energie, Mobiliteit, Natuurlijke Entiteiten, Hinder, Burgers en Doelgroepen, Gebiedsgericht Beleid.*



jecten op het terrein. Daarbij staat in het derde niveau het opzetten van een integraal project (beleidsdomein overschrijdend) centraal waarbij de gemeente of provincie haar eigen projectvoorstel uitwerkt. Een gemeente of provincie kan volgens naar eigen middelen, mogelijkheden, inzichten en capaciteiten in elk onderdeel haar niveau bepalen.

Alle informatie moet via het milieujaarprogramma (MJP) worden gecommuniceerd worden. Het wordt voor gemeenten en provincies dan ook belangrijk om een stevig onderbouwd milieujaarprogramma te maken. Het MJP is het document waarin de lokale overheid haar milieu- en natuurbeleid voor het huidige en volgende jaar neerschrijft. Naast een uitwerking rond de verschillende clusters, bevat het MJP ook acties en initiatieven die worden ondernomen om het beleid te ondersteunen. Zo geeft het MJP ook informatie over de werking van de milieuraad, de wijze waarop de milieudienst is georganiseerd en met welke diensten wordt samengewerkt. Deze ondersteunende activiteiten vinden hun weerslag in het onderdeel Instrumentarium. Overleg, terugkoppeling, participatie en dialoog zijn belangrijke klemtonen binnen het MJP. De opwaardering van het MJP van administratieve verplichting tot een actief lokaal werkdocument is één van de achterliggende doelstellingen van de huidige overeenkomst.

Een belangrijk aspect van de samenwerkingsovereenkomst tussen provincie en Vlaams Gewest is de ondersteunende taak die de provincies krijgen voor de gemeenten. Zij worden mede verantwoordelijk gesteld voor deze begeleidingopdracht, door de uitbouw van een provinciaal aanspreekpunt.

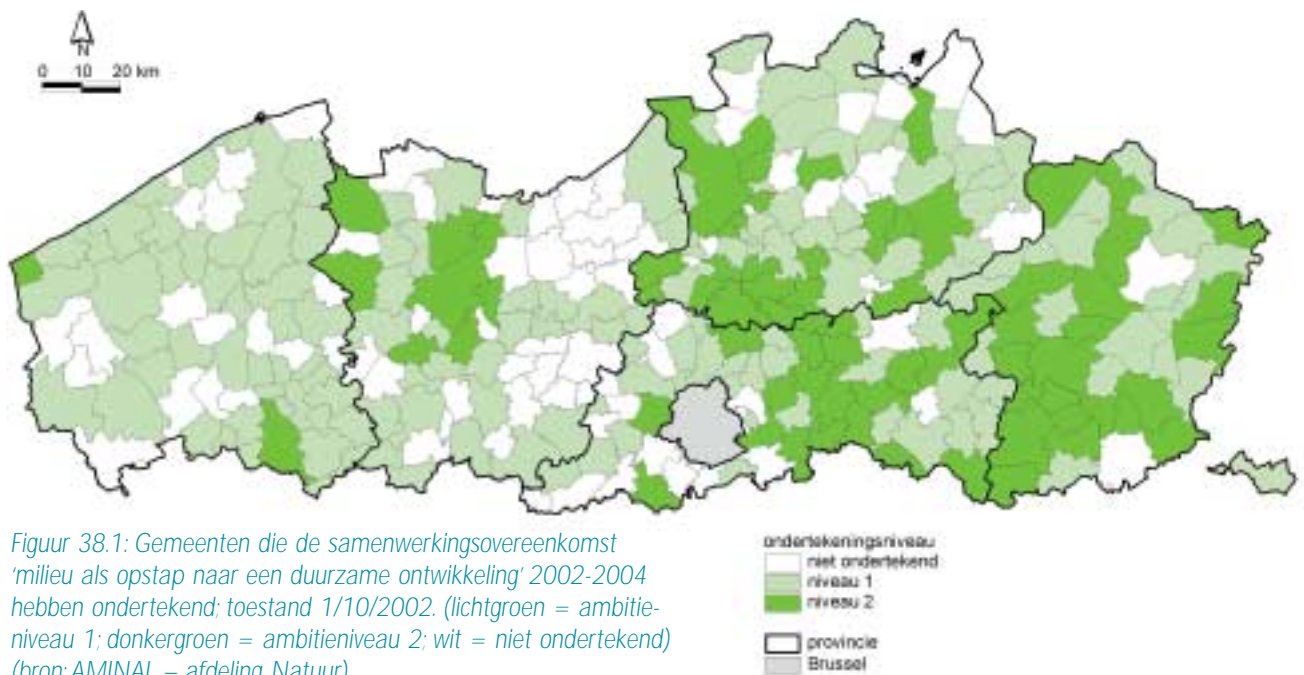
Om de opvolging van de uitvoering van de overeenkomst beter te stroomlijnen is in het Vlaamse Gewest een aanspreekpunt 'gemeenten en provincies' uitgebouwd. Dit moet de lokale besturen beter ondersteunen en begeleiden.

Op 1 januari 2002 is de samenwerkingsovereenkomst 'Milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling' van start gegaan. Dit is de opvolger van de vroegere milieuconvenant en met de steden, de gemeenten en de provincies.

Tot 1 juli 2002 konden de gemeenten en provincies intekenen op deze overeenkomst. Het resultaat (figuur 38.1) is dat 222 gemeenten (72 %) en 5 provincies (100 %) een dossier hebben ingediend.

Van de gemeenten die de overeenkomst hebben ondertekend, zijn er 151 die voor het eerste ambitieniveau kiezen en 71 gemeenten die zich engageren voor het 2de ambitieniveau. Momenteel wordt door geen enkele gemeente (provincie) voor ambitieniveau 3 gekozen. Gedurende de periode van de overeenkomst kunnen gemeenten en provincies wel overstappen naar een hoger ambitieniveau.

Binnen niveau 1 kiest ongeveer 25 % van de gemeenten voor het absolute minimum (instrumentarium + 4 clusters). Ruim 40 % ondertekent alle clusters op niveau 1. Van de steden en gemeenten die niveau 2 ondertekenen, kiest ca 33 % voor een minimale ondertekening (instrumentarium + 2 clusters), terwijl 10 % van de gemeenten voor niveau 2 op alle clusters inschrijven.

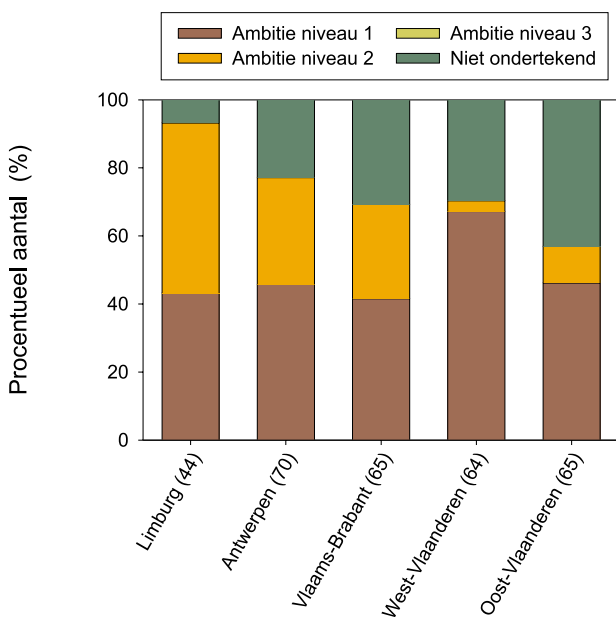


Figuur 38.1: Gemeenten die de samenwerkingsovereenkomst 'milieu als opstap naar een duurzame ontwikkeling' 2002-2004 hebben ondertekend; toestand 1/10/2002. (lichtgroen = ambitieniveau 1; donkergroen = ambitieniveau 2; wit = niet ondertekend) (bron: AMINAL – afdeling Natuur).



Als de verdeling op provinciale schaal wordt bekeken, (figuur 38.2) valt al snel op dat Limburg de hoogste bezettingsgraad heeft (93 %). Antwerpen, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen hebben een ondertekeninggraad van ongeveer 72 % (vergelijkbaar met het Vlaamse gemiddelde). Voor West-Vlaanderen is het opmerkelijk dat ongeveer 95 % van de ondertekenende gemeenten voor het eerste ambitieniveau kiezen. Oost-Vlaanderen heeft een opvallend laag inschrijvingspercentage. Slechts 55 % van de gemeenten is bereid de overeenkomst af te sluiten. Op figuur 38.1 kan men ook zien dat er in Oost-Vlaanderen 2 regionale blokken van gemeenten zijn die niet ondertekenen. Het aandeel gemeenten per provincie dat dit engagement aangaat, heeft gevolgen voor de werking van de provincie. Deze moet een sturend en ondersteunend contactpunt zijn voor de gemeenten met betrekking tot de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst.

Van de 13 centrumsteden (zie ook hoofdstuk 18: Stedelijk gebied) ondertekenen er 11 de overeenkomst.

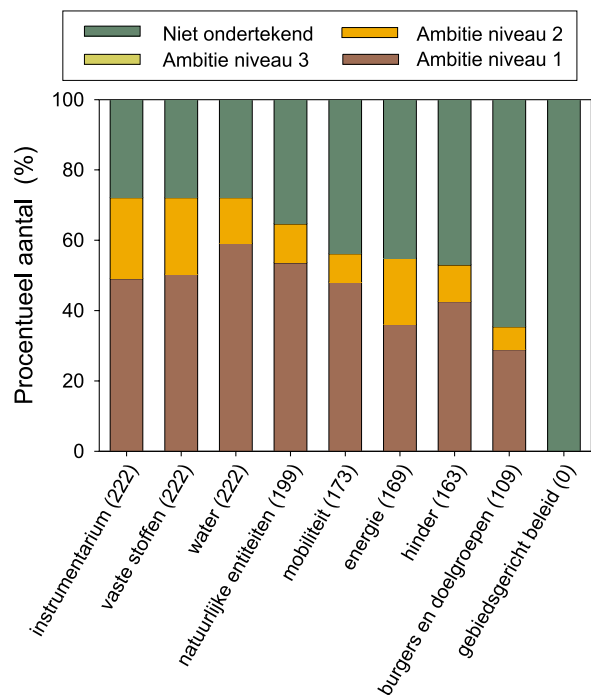


Figuur 38.2: Procentuele verdeling van de ondertekening van de overeenkomst (+ ambitieniveau) per provincie. Aantal gemeenten per provincie staat tussen haakjes.

In figuur 38.3 wordt weergegeven welke clusters zijn ondertekend en voor welk ambitieniveau is gekozen. Het instrumentarium, alsook de cluster vaste stoffen en water, scoren het hoogst. Dit is te verklaren door het feit dat het instrumentarium de vertrekbasis is voor het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst en dat de clusters vaste stoffen en water verplicht zijn. Naast de verplichte onder-

delen, wordt vooral ingetekend op de cluster natuurlijke entiteiten (90 %). De clusters mobiliteit, energie en hinder scoren een percentage van ongeveer 75 %. Op het tweede ambitieniveau wordt de cluster energie door de gemeenten bijna dubbel zoveel keer gekozen dan de clusters energie en mobiliteit. Voor de cluster burgers en doelgroepen, waarbij sensibilisering en de creatie van een maatschappelijk draagvlak centraal staan, wordt weinig interesse getoond. Dit is mogelijk toe te schrijven aan het feit dat in alle clusters gerichte sensibilisaties kunnen worden uitgewerkt. De cluster gebiedsgericht beleid is aan ambitieniveau 3 gekoppeld en wordt door geen enkele gemeente ondertekend. Dit is logisch want geen enkele gemeente heeft voor niveau 3 – het meest veeleisende niveau - gekozen.

Gedurende 2 jaar kan deze indicator worden opgevolgd en kan worden afgeleid of gemeenten op termijn 'rijp' zijn voor een hoger ambitieniveau.



Figuur 38.3: Clusters en ambitieniveau dat door gemeenten is ondertekend.

2 Evaluatie

De Vlaamse overheid had tot 1 oktober 2002 de tijd om alle dossiers na te kijken en al dan niet goed te keuren. Alle dossiers zijn teruggestuurd naar de desbetreffende gemeenten en provincies voor extra toelichtingen. De

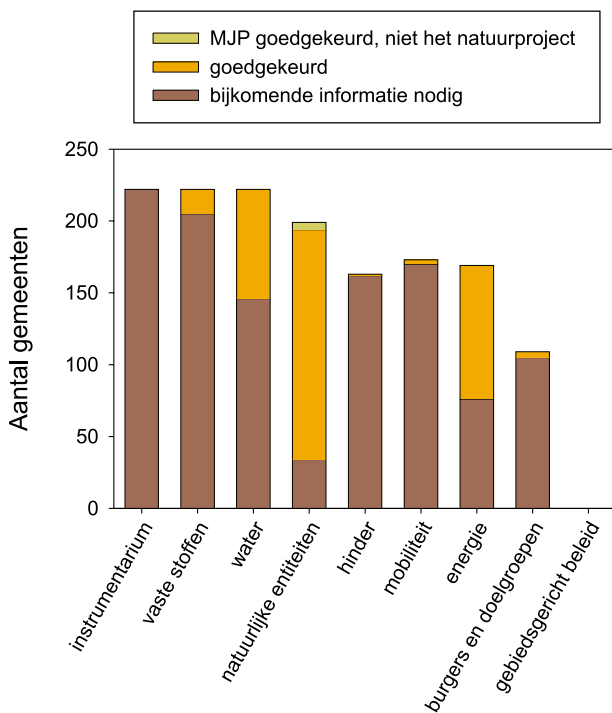


belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- Onvolledigheid van het dossier
- Ontbreken van een visie
- Projecten die niet in een hogere visie passen

Figuur 38.4 geeft een beeld van de resultaten van de evaluatieprocedure die door de Vlaamse overheid is uitgevoerd. Uit deze grafiek blijkt dat de verschillende clusters op een zeer uiteenlopende wijze zijn beoordeeld. Zo kan worden afgeleid dat voor geen enkele gemeente het instrumentarium correct werd ingevuld. Daartegenover kan men zien dat van de cluster natuurlijke entiteiten door de betrokken administratie reeds 80 % is goedgekeurd. Bij de cluster natuurlijke entiteiten kan nog een extra categorie worden onderscheiden (geel in de grafiek), waarbij het MJP is goedgekeurd, maar het 'natuurproject' niet voldoet aan de gestelde eisen. De clusters hinder, mobiliteit en burgers en doelgroepen scoren zeer laag. Bijna alle dossiers hierover moeten door de betrokken gemeenten worden aangevuld of aangepast. Voor elke cluster hebben andere mensen de beoordeling en evaluatie uitgevoerd. Dit kan een effect hebben op deze resultaten.

De vraag naar extra informatie mag niet worden gelijkgesteld aan de afkeuring van het dossier. Nieuwe informatie betekent alleen een vraag naar aanvulling of het opnieuw bewerken van delen van het dossier die niet helemaal duidelijk zijn. Deze informatie moest door de



Figuur 38.4: Overzicht per cluster over evaluatie (goedkeuring) in de eerste ronde door de Vlaamse overheid (bron: AMINAL – afdeling Natuur).

gemeenten ten laatste op 31 oktober aan de Vlaamse overheid worden bezorgd. Op basis van een aantal redenen kan een gemeente 1 maand uitstel vragen om het dossier te vervolledigen. In het verdere verloop van de procedure zal de Vlaamse overheid in een tweede evaluatieronde de ingediende dossiers al dan niet definitief goedkeuren. Bij de goedkeuring moet de minister ondertekenen en kan een voorschot van 50 % - van de subsidies die een gemeente kan krijgen voor wat ze heeft ingediend - aan de gemeenten uitbetaald worden.

De redenen voor de gemeenten om niet te ondertekenen kunnen van verschillende aard zijn:

- Afwachtende houding
- Aanwerving personeel (duurzaamheidsambtenaar) is een knelpunt
- Onafhankelijk gemeentelijk milieubeleid
- Niet voldoen aan voorwaarden (bv. geen containerpark, waardoor men geen overeenkomst kan ondertekenen, aangezien de cluster 'Vaste stoffen' een verplichte cluster is.)

Vele gemeenten nemen een afwachtende houding aan om na te gaan hoe de omliggende gemeenten omgaan met deze nieuwe samenwerkingsovereenkomst. Uit de vorige milieuconvenanten is gebleken dat gemeenten lange tijd moeten wachten voor de toekenning en uitbetaling van subsidies. Zo moeten er nog steeds subsidies worden uitbetaald aan gemeenten die een project hebben ingediend tijdens de overgangsovereenkomst 2000-2001.

Ondanks het feit dat de aanwerving van personeel een knelpunt kan zijn, is dit voor vele gemeenten een belangrijke reden geweest om de overeenkomst te ondertekenen. Het geeft hen immers de mogelijkheid om subsidies te ontvangen voor de aanwerving van personeel. Zo heeft 41 % van de gemeenten die een dossier hebben ingestuurd subsidies aangevraagd voor de aanwerving van een duurzaamheidsambtenaar. Hieruit blijkt dat er een duidelijke personeelsbehoefte is om het gemeentelijk milieu- en natuurbeleid te kunnen uitvoeren.

Opdat de gemeenten die de samenwerkingsovereenkomst niet hebben ondertekend, hun beleid zouden afstemmen op het Vlaamse milieubeleid, is onder andere de opmaak van een gemeentelijk milieubeleidsplan bij Decreet vastgelegd. Dit decreet bepaalt dat, ook de gemeenten die de samenwerkingsovereenkomst niet ondertekenen, ten laatste op 1 mei 2005 een gemeentelijk milieubeleidsplan (MBP) moeten hebben opgemaakt. Aangezien er een verplicht advies moet worden geformuleerd door de gemeentelijke milieuraad, wordt deze laatste via dit decreet indirect tot een verplichte gemeentelijke adviesraad benoemd. Deze verplichting staat in een uitvoeringsbesluit bij het decreet algemene bepalingen milieu-



beleid en is samen met de goedkeuring van de samenwerkingsovereenkomst aangekondigd. De Vlaamse regering legt deze verplichting op "omdat enerzijds de gemeenten de nodige onderlegdheid bezitten maar niet steeds alle met een planning werken, en anderzijds het milieubeleid hoofdzakelijk lokaal gerealiseerd moet worden." In de milieuraad moeten nu ook de "meest belanghebbende overheidsorganen, instellingen en privaatrechtelijke organisaties" zetelen, die op vraag van het schepencollege advies moeten geven over het ontwerp MBP-3.

De Vlaamse overheid verwacht dat 50 % van de gemeenten in 2003 en 80 % van de gemeenten in 2004 de overeenkomst over milieu- en natuurbesluiting zullen ondertekenen. Op basis hiervan kan worden gesteld dat de doelstelling voor 2003 ruimschoots is gehaald (toestand begin 2003: 72 %).

Als wordt teruggekeken naar de vroegere milieuconvenanten en het percentage van de gemeenten die hebben ondertekend (tabel 38.1), dan valt op dat er een dalende trend is in het aantal gemeenten die intekenen op een overeenkomst met de Vlaamse overheid. Het streefcijfer voor 2004 (80 %) geeft niet aan dat er in die dalende trend verandering zal komen.

In tabel 38.2 wordt weergegeven hoe het gesteld is met de continuïteit. M.a.w. blijven de gemeenten zich engageren om een overeenkomst te ondertekenen? Er kan worden vastgesteld dat 215 van de 308 gemeenten (circa 70 %) reeds van in het begin een overeenkomst zijn aangegaan met het Vlaamse Gewest. Slechts 7 gemeenten (2 %) die de tweede convenant ondertekenden, hebben dit engagement niet verder gezet. Wat opvalt in tabel 38.2 is dat heel wat gemeenten hebben gearzeld om de stap naar de nieuwe samenwerkingsovereenkomst te zetten. 62 gemeenten, die de convenanten al eens ondertekenden, hebben afgehaakt. Een mogelijke verklaring is het nieuwe instrument dat is uitgewerkt. De overeenkomst stelt hogere eisen aan het engagement van een gemeentebestuur. Men kan zich afvragen wat het beste is: is het beter dat gemeenten blijven intekenen op een instrument dat minder eisen stelt of is het beter een instrument te hebben dat hogere eisen stelt, maar waarbij er minder gemeenten het

engagement aangaan. De tijd zal uitwijzen of de gemeenten die nu de kat uit de boom kijken ook de SO zullen ondertekenen. Ongeveer 6 % van de gemeenten heeft nog nooit een MC ondertekend. Het zijn meestal gemeenten die minder dan 8000 inwoners tellen. Deze kleinere gemeenten hebben vaak niet de mogelijkheden om aan de eisen van een overeenkomst met het Gewest te voldoen. Er zijn binnen deze groep 3 gemeenten (Zelee, Knokke-Heist, Denderleeuw) die meer dan 15.000 inwoners tellen. Op deze gemeenten is de hoger genoemde beperking niet van toepassing. Belangrijker is de vraag wat met de gemeenten gebeurt die wel willen meedoen, maar dit niet kunnen? Een andere bedenking die kan worden gemaakt is dat de nieuwe Samenwerkingsovereenkomst niet het instrument is om gemeenten te engageren die nog nooit een convenant hebben ondertekend. Er is namelijk geen enkele gemeente die voorheen nog geen convenant heeft ondertekend en nu wel op de samenwerkingsovereenkomst intekent.

Om de ondertekeninggraad van de voorgaande convenanten te halen (92 - 95 %), is het belangrijk dat de knelpunten met betrekking tot het niet ondertekenen van een convenant of overeenkomst worden geëvalueerd. De evaluatie kan gebeuren op basis van eerder aangegane engagementen van een gemeente. Ze kan lokale overheden ertoe aanzetten de overeenkomst met het Vlaamse Gewest aan te gaan. Er wordt verwacht dat gemeenten die nooit een convenant hebben ondertekend, andere argumenten (knelpunten) hebben om niet in te tekenen, dan gemeenten die afhaken bij de nieuwe samenwerkingsovereenkomst. Een gerichte evaluatie van deze knelpunten, met als doel een gerichte communicatie opzetten naar de lokale overheden, moet de dalende trend van de ondertekeninggraad ombuigen.

3 Kennis

Aangezien heel wat informatie zal worden opgenomen in een databank, zal de uitvoering van deze overeenkomst op het terrein kunnen worden geëvalueerd. Voor de cluster natuur zullen indicatoren zoals aanleg groendaken (oppervlakte en budget), aankoop gronden (oppervlakte en budget) en soortbeschermingsacties de evaluatie mogelijk maken.

Tabel 38.1: Percentage van de gemeenten die in de afgelopen jaren een convenant (overeenkomst) hebben ondertekend (bron: gegevens: AMINAL).

| Convenant | Periode | Gemeenten ondertekend | |
|---------------------------|-----------|-----------------------|-----------------------|
| | | Aantal* | % |
| Eerste milieuconvenant | 1992-1996 | 294 | 95 |
| Tweede milieuconvenant | 1997-1999 | 284 | 92 |
| Overgangskonvenant | 2000-2001 | 283 | 92 |
| Samenwerkingsovereenkomst | 2002-2004 | 222 | 72 (toestand 10/2002) |

* totaal aantal gemeenten in Vlaanderen: 308



Tabel 38.2: Overzicht van de continuïteit met betrekking tot ondertekening van de milieuconvenant of samenwerkingsovereenkomst (gegevens van 1ste MC waren niet beschikbaar).

| Tweede milieuconvenant | Overgangsconvenant | Samenwerkingsovereenkomst | Aantal gemeenten |
|------------------------|--------------------|---------------------------|------------------|
| ja | nee | nee | 7 |
| ja | nee | ja | 5 |
| ja | ja | nee | 62 |
| ja | ja | ja | 215 |
| nee | ja | ja | 2 |
| nee | ja | nee | 5 |
| nee | nee | ja | 0 |
| nee | nee | nee | 18 |

Het is echter ook belangrijk om bij de aanvang van deze samenwerkingsovereenkomst indicatoren op te stellen die bij afloop van de overeenkomst een evaluatie mogelijk maken. Het is immers gebleken dat het antwoord op de vraag van de Vereniging voor Steden en Gemeenten aan het Vlaamse Gewest of een evaluatie kon worden gemaakt van de overgangsconvenant 2000-2001 negatief was (digitale milieunieuwsbrief van VVSG, jaargang 200, nr. 4). De kennis en randvoorwaarden ontbraken om op korte termijn een overzicht te geven.

Interdisciplinaire integratie is zeer belangrijk en wordt in deze overeenkomst goed uitgewerkt (mobiliteit, energie, landschap). Doordat deze disciplines onder de bevoegdheid van verschillende ministers vallen, bestaat het gevaar dat het uitwerken van projecten complex is en er een grote vertraging optreedt. Het gevolg hiervan is dat de effecten op het terrein beperkt kunnen zijn.

In functie van een aantal bepalingen kan men voor de concrete uitvoering van acties en projecten in de cluster natuur hogere subsidies krijgen. Het betreft hier meer specifiek projecten die vallen binnen volgende aandachtsgebieden:

- Speciale Beschermingszones (Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn)
- Grootstedelijk en regionaal stedelijk gebied
- Ankerplaatsen en beschermde landschappen
- Goedgekeurde groene BPA's of RUP's

Aangezien het grootstedelijk en regionaal stedelijk gebied nog niet is afgebakend, is er een probleem voor de toekenning van subsidies. Ook de afbakening van het VENIVON en de begrenzing van deelbekkens met betrekking tot de DuLo-waterplannen zijn nog niet verwezenlijkt. De lokale overheden moeten dus inspelen op gewestelijke plannen die er nog niet zijn.

Lectoren

Yves Coppens, Björn Deduytsche – AMINAL, afdeling Natuur
 Lode De Beck – Instituut voor Natuurbehoud
 Bob Peeters, Barbara Tieleman – Vlaamse Milieumaatschappij, MIRA
 Bart Roelandt - AMINAL, afdeling Bos en Groen

