



SALV

Strategische Adviesraad
voor
Landbouw en Visserij

ADVIES

over het voorontwerp van decreet tot
vaststelling van de regels inzake de verdeling
van het Vlaams Plattelandsfonds

SALV, 29 juni 2012 (nr. 2012-11)

Minaraad, 5 juli 2012 (nr. 2012|46)

Contactpersoon SALV: Kris Van Nieuwenhove

Contactpersoon Minaraad: Sofie Ruysschaert

1 Inleiding

Op 25 mei 2012 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet goed tot vaststelling van de regels inzake de verdeling van het Vlaams Plattelandsfonds. Minaraad en SALV werden hierbij om advies gevraagd. Op 8 juni 2012 werd toelichting verkregen bij het voorontwerp van decreet van Paul Van der Sluys, Arnaud Aglave, Jan Mosselmans, Siegi Absillis (VLM) en Gerlinde Verdoodt (kabinet-Peeters).

De Raden wensen de aanwezigen van VLM en het kabinet van minster-president Peeters hartelijk te danken voor de gedegen toelichtingen en de open gedachtewisseling.

Het advies werd voorbereid door een gezamenlijke ad hoc werkcommissie die bestond uit vertegenwoordigers van de ledenorganisaties uit beide adviesraden.

Voorliggend advies werd op respectievelijk 29 juni en 5 juli 2012 goedgekeurd door SALV en Minaraad.

Piet Vanthemsche
Voorzitter SALV

Walter Roggeman
Voorzitter Minaraad

Krachtlijnen

De Raden appreciëren sterk dat met dit voorontwerp van decreet een stap is gezet richting erkenning en honorering van de specificiteit van de plattelandsgemeenten. De Raden staan dan ook achter de doelstelling van het plattelandsfonds om bijkomende middelen te voorzien voor plattelandsgemeenten met een beperkte capaciteit ten opzichte van hun maatschappelijke opdracht. SALV en Minaraad hebben echter nog een aantal vragen en opmerkingen bij dit voorontwerp.

De Raden steunen initiatieven die uitgaan van autonomie, responsabilisering en het beperken van de administratieve last. Dit betekent echter niet dat de Vlaamse overheid de lokale besturen niet mag wijzen op enkele verantwoordelijkheden (zoals doelstellingen opgelegd vanuit een Europees kader). De Raden menen dat het voorliggende fonds dit sturend vermogen onvoldoende bezit. Nochtans had de Vlaamse Regering van de gelegenheid gebruik kunnen maken om op basis van partnerschap een duidelijke en sectoroverschrijdende invulling te geven aan het Vlaamse plattelandsbeleid. Een cruciaal aandachtspunt van het plattelandsbeleid is het vrijwaren van de open ruimte.

De financiering van de gemeenten is een belangrijk onderdeel van de bestuurskrachtproblematiek, maar is zeker niet het enige. Daarom vragen de Raden om de middelen die worden vrijgemaakt in te zetten als onderdeel van een ruimer programma ter ondersteuning van de plattelandsgemeenten. Gezien het beperkte sturende karakter zien de Raden het plattelandsfonds als een voorlopige oplossing in afwachting van de globale herziening van de algemene financiering van de lokale besturen.

Wat betreft de afbakening en de verdeelcriteria van het plattelandsfonds stellen de Raden vragen bij de keuze voor de criteria, de cijfers, het aantal gekozen gemeenten en het maximale trekkingsrecht. Deze keuzes worden volgens de Raden niet of onvoldoende gemotiveerd. Daarnaast stellen de Raden de keuze voor de lengte van het verharde wegennet voor de bepaling van het trekkingsrecht in vraag. De gemeentelijke inspanning voor het vrijwaren van het platteland kan moeilijk gerelateerd worden aan de lengte van het verharde wegennet alleen en zou beter benaderd worden door een meer generiek plattelandskenmerk, zoals het aandeel open ruimte. Het is net de uitdaging om het gemeentelijk open ruimte beleid te ondersteunen. De Raden benadrukken dat het globale gewicht van de fiscale draagkracht in de berekening dient behouden te blijven.

De Raden betreuren dat het plattelandsfonds pas in werking zal gesteld worden aan het einde van de legislatuur 2009-2014. De Raden merken op dat de middelen voor het plattelandsfonds momenteel nog niet ter beschikking zijn, maar het voorwerp van politieke onderhandelingen in de aanloop van de begrotingsopmaak 2013 uitmaken. De principiële goedkeuring van het voorontwerp schept in elk geval heel grote verwachtingen bij de betrokken besturen.

De operationalisering van het plattelandsfonds bevat voor de Raden nog een aantal onduidelijkheden. Zo is het onduidelijk op welke manier de projecten in de huidige strategische meerjarenplanning zullen worden ingepast en binnen welke termijn het projectgeld gebruikt moet worden. Daarnaast lijkt samenwerking tussen gemeenten voor de uitvoering van plattelandsprojecten voor de hand liggend. De Raden vinden het dan ook noodzakelijk dat er een mechanisme wordt uitgewerkt om deze gemeentelijke samenwerking mogelijk te maken en zelfs te stimuleren.

De Vlaamse Regering kiest voor een jaarlijkse projectmatige programmafinanciering, waarbij men enerzijds in de meerjarenplanning de projecten moet opnemen en daarover moet rapporteren via de reguliere cyclus, maar anderzijds ook aparte jaarlijkse projectfiches moet indienen voor een marginale toetsing. De Raden stellen vast dat de Vlaamse Regering hiermee niet alle punten van de principes van planlastenvermindering volgt. Indien de keuze wordt aangehouden voor projectmatige financiering, dan vragen de Raden uitdrukkelijk om niet te eisen dat de projecten ook hun weerslag vinden in de strategische nota van het meerjarenplan.

2 Situering

Met dit voorontwerp tot decreet geeft de Vlaamse Regering uitvoering aan een passage uit het Vlaams regeerakkoord 2009-2014.

Plattelandsgemeenten hebben hun takenpakket de voorbije periode zien aangroeien maar dat ging niet gepaard met een evenredige groei van de financiering. Bovendien kunnen plattelandsgemeenten ook minder middelen genereren als gevolg van weinig of geen aanwezigheid van economische bedrijvigheid, minder inwoners enzovoort. Een plattelandsfonds moet als projectmatig fonds bijkomende middelen voorzien zodat de plattelandsgemeenten hun bijkomende taken kunnen blijven vervullen.

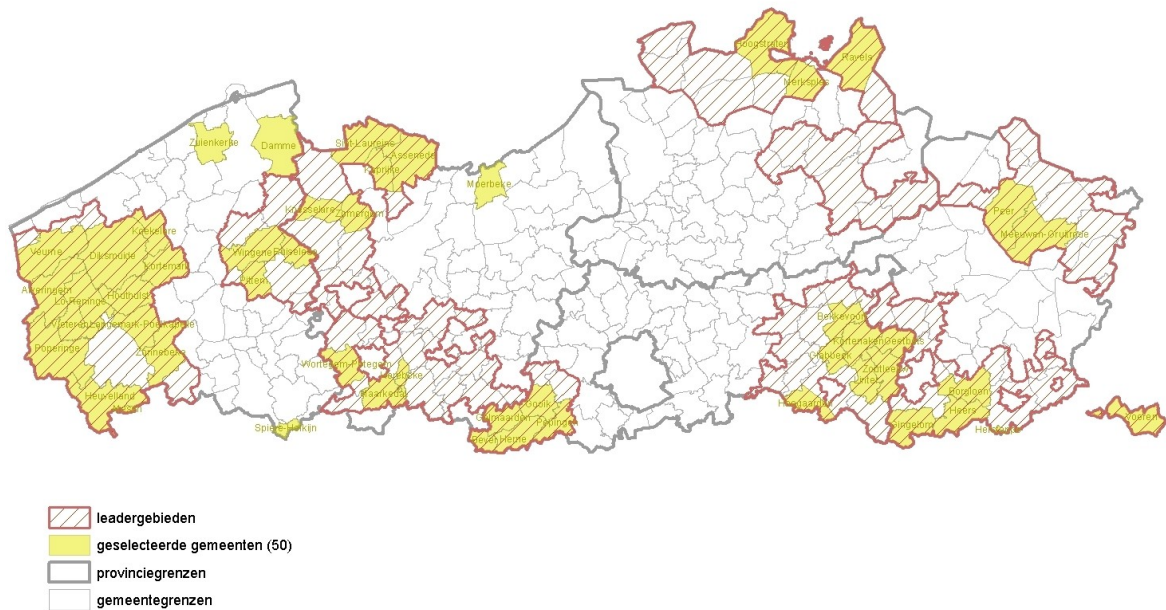
Het voorliggende voorontwerp tot decreet heeft tot doel het platteland te versterken via de gemeenten met een projectmatige financiering. Het fonds is in overeenstemming met de doelstellingen met het Vlaams plattelandsbeleid en de administratieve lasten worden zowel voor de gemeenten (planlastenverlaging) als voor de Vlaamse overheid (administratieve vereenvoudiging) laag gehouden.

De projecten die ingediend worden voor het plattelandsfonds moeten passen in één van de 9 doelstellingen:

1. Vrijwaren en ontwikkelen van de open ruimte.
2. Aandacht voor kwetsbare gebieden (onder andere natuurgebieden).
3. Onderhoud, herstellen en heraanleggen van het functioneel wegennet.
4. Ondersteunen van rurale ondernemers.
5. Landbouw versterken en verbreden. Het betreft hier geen rechtstreekse steun aan landbouwers, maar aan de omkadering van de landbouwontwikkeling in de gemeente.
6. Toerisme en recreatie kansen geven.
7. Aandacht voor kwetsbare groepen.
8. Leefbaarheid van de dorpen stimuleren.
9. Bijdragen tot het beheer en onderhoud van het waterstelsel van lokaal belang.

De doelgemeenten van het plattelandsfonds worden afgebakend op basis van een formule op die het aantal inwoners per km² en het percentage bebouwde oppervlakte in rekening brengt. Op basis van deze formule worden alle Vlaamse gemeente in een volgorde geplaatst. De eerste 50 gemeenten van deze lijst komen in aanmerking voor het plattelandsfonds (afbeelding 1). Er wordt een prioriseringslijst vastgelegd om een rangschikking te bekomen op basis van de fiscale draagkracht van de gemeente.

Plattelandsfonds



Afbeelding 1 - Kaart met de 50 geselecteerde gemeenten (bron: VLM)

Het verdelingscriterium wordt berekend op basis van de fiscale draagkracht van de gemeenten. Het trekkingsrecht wordt berekend als product van de lengte van het lokaal verhard wegennet in km en een bonusfactor. Deze bonusfactor bedraagt 1200 euro/km voor de fiscaal armste gemeenten en 1000 euro/km voor de andere gemeenten. Het trekkingsrecht wordt beperkt met een plafond van 250 000 euro per jaar.

Om beroep te kunnen doen op het plattelandsfonds dient de gemeente een projectvoorstel in bij de VLM die het project onderwerpt aan een marginale toetsing. De Vlaamse Regering bepaalt jaarlijks het totaal aan trekkingsrechten op basis van het beschikbare budget. De praktische uitwerking zal geregeld worden via een uitvoeringsbesluit en een handleiding voor de gemeenten.

3 Advies

De Raden appreciëren sterk dat met dit voorontwerp van decreet een stap is gezet richting erkenning en honorering van de specificiteit van de plattelandsgemeenten. De Raden staan dan ook achter de doelstelling van het plattelandsfonds om bijkomende middelen te voorzien voor plattelandsgemeenten met een beperkte capaciteit ten opzichte van hun maatschappelijke opdracht. SALV en Minaraad hebben echter nog een aantal vragen en opmerkingen bij dit voorontwerp.

3.1 Sturend vermogen van het plattelandsfonds

De Raden steunen initiatieven die uitgaan van autonomie, responsabilisering en het beperken van de administratieve last voor zowel de gemeenten als voor de Vlaamse overheid. Maar dit betekent volgens de Raden niet dat de Vlaamse overheid de lokale besturen niet mag wijzen op enkele verantwoordelijkheden. Vlaanderen moet kunnen sturen op een sectoroverschrijdende set van op voldoende hoog niveau geformuleerde maar duidelijke doelstellingen, bijvoorbeeld op het vlak van duurzaamheid (vaak opgelegd vanuit een Europees kader), zonder inmenging in de manier waarop de doelstellingen moeten worden gerealiseerd (cf. principes uit het planlastendecreet). Het voorliggende fonds bezit dit sturend vermogen onvoldoende. De doelstellingen zijn zo ruim omschreven dat eigenlijk alle mogelijke initiatieven daarbinnen kunnen passen en ook de toetsing van de initiatieven is beperkt.

Met betrekking tot de doelstellingen van het Vlaams Plattelandsfonds had de Vlaamse Regering van de gelegenheid gebruik kunnen maken om een duidelijke en sectoroverschrijdende invulling te geven aan het Vlaamse platteland, waarbij afstemming wordt gezocht tussen de globale Vlaamse doelstellingen (RSV, ViA, interne staatshervorming, ...) en de doelstellingen van de plattelandsgemeenten (het Vlaamse Stedenbeleid kan hier als voorbeeld dienen). Dit had kunnen resulteren in een scherpere focus in functie van het streefbeeld voor het plattelandsbeleid, zoals geformuleerd in het Plattelandsbeleidsplan¹.

Een cruciaal aandachtspunt van het plattelandsbeleid is het vrijwaren van de open ruimte. De ruime en vage afbakening van de definitie “projecten met een plattelandsdoelstelling” in artikel 2 mag er niet toe leiden dat erin plaats van de open ruimte te vrijwaren, er verder open ruimte aangesneden en versnipperd wordt. Een dergelijk scenario is niet wenselijk en in tegenspraak met het streefbeeld voor het platteland.

Met betrekking tot de toetsing stellen de Raden vast dat het decreet geen enkele bepaling bevat die verwijst naar een evaluatie van de doelstellingen, noch bij het indienen van het project noch naderhand. De Raden hadden verwacht dat de Vlaamse Regering al een aanzet zou geven door bijvoorbeeld mogelijke evaluatietechnieken of een indicatorenset naar voor te schuiven in de memorie van toelichting.

De Raden houden hier voor alle duidelijkheid geen pleidooi om opnieuw zware toezichts-, plannings- en rapporteringsverplichtingen te gaan koppelen aan de financiering. De Vlaamse overheid heeft een waaier van andere en vaak effectievere sturingsinstrumenten ter beschikking om in partnerschap te werken aan gezamenlijke doelstellingen, zoals sensibilisering, ondersteuning, monitoring, benchmarking, peer-review, intervisie, opleiding, stimuleren en verspreiden van best-practices.

3.2 Structurele aanpak van de bestuurskrachtproblematiek en financiering

De financiering van de gemeenten is een belangrijk onderdeel van de bestuurskrachtproblematiek, maar is zeker niet het enige. De financiële steun zal ongetwijfeld met open armen worden ontvangen bij de doelgemeenten, maar het is in wezen te beperkt om op een structurele manier de bestuurskrachtproblematiek aan te pakken. De bijkomende financiering heeft vooral een

¹ <http://www.vlm.be/SiteCollectionDocuments/Publicaties/Platteland/Plattelandsbeleidsplan.pdf>

symboolfunctie, maar de impact ervan is beleidsmatig beperkt, net zoals ook het sturend vermogen ervan (zie punt 3.1). Er is dus nood aan een meer structurele aanpak van het bestuurskrachtprobleem in de plattelandsgemeenten. Daarom vragen de Raden om voldoende middelen vrij te maken voor de plattelandsgemeenten en die in te zetten als onderdeel van een ruimer programma ter ondersteuning van de plattelandsgemeenten.

Om de bestuurskrachtproblematiek aan te pakken moeten aanvullende instrumenten ingezet worden, bijvoorbeeld: het verder ondersteunen van bestuurskrachtonderzoeken, het aanleveren van een omgevingsmonitor (cf. stadsmonitor), het werken met taakdifferentiatie, het vereenvoudigen en afstemmen van interbestuurlijke administratieve procedures, en het nadenken over de schaal van de plattelandsgemeenten (hiervoor kan aangesloten worden bij de oefening van de regioscreening).

Mirakeloplossingen voor het bestuurskrachtprobleem zijn er echter niet. Het is het uitgangspunt van de Raden dat oplossingen daarvoor in de eerste plaats van onderuit tot stand moeten komen. Van het Vlaamse bestuursniveau mag worden verwacht dat het faciliteert, stimuleert, stuurt op hoofdlijnen en de nodige randvoorwaarden voorziet (o.a. reglementaire kaders flexibiliseren), en dit vanuit een instelling van vertrouwen, gelijkwaardigheid en responsabilisering.

Eén van de belangrijkste randvoorwaarden waarin Vlaanderen moet voorzien, is de algemene financiering van de lokale besturen en de herverdeling van middelen op basis van fiscale draagkracht en socio-economische parameters. In het Vlaams Regeerakkoord was afgesproken naast het gemeente- en stedenfonds een apart plattelandsfonds op te richten. Maar vooral gezien het beperkte sturende karakter ervan zien de Raden deze optie als een voorlopige oplossing in afwachting van de globale herziening van de algemene financiering van de lokale besturen.

3.3 Afbakening en verdeelcriteria

3.3.1 Algemeen

De Raden merken op dat de reguleringsimpactanalyse van het plattelandsfonds voor de afbakening en verdeelcriteria geen afweging maakt tussen verschillende alternatieven. De Raden vragen zich bijgevolg af op welke basis de nu voorliggende criteria geselecteerd werden.

De Raden vragen om bij de criteria voor afbakening en het trekkingsrecht gebruik te maken van recente en accurate cijfers. Zo merken de Raden op dat er verschillen bestaan tussen de cijfers die de Vlaamse overheid publiceert en deze die beschikbaar zijn bij de federale overheid. Afhankelijk van de keuze voor de ene of de andere gegevens komen bepaalde gemeenten al dan niet in aanmerking voor het plattelandsfonds of voor een hoger trekkingsrecht. De Raden wijzen er op dat de cijfers zo gekozen moeten worden dat ze relevant zijn voor de gemeentelijke opdracht.

3.3.2 Afbakening

De gemeenten die in aanmerking komen voor het plattelandsfonds worden momenteel afgebakend op basis van twee criteria, namelijk het aantal inwoners en de bebouwde oppervlakte. Indien het bestuurskrachtprobleem gedefinieerd wordt als een onevenwicht tussen opdracht en capaciteit, dan wordt met de voorgestelde criteria enkel het deel 'opdracht' behandeld. De Raden zijn van oordeel dat bij de afbakening ook al meteen de capaciteit in rekening moet worden gebracht naast de voorgestelde criteria. Daarom vragen de Raden om ook het criterium 'fiscale draagkracht' mee te nemen bij de afbakening. Anders bestaat het gevaar dat gemeenten met plattelandskennmerken maar met een minder acuut bestuurskrachtprobleem in de lijst komen, terwijl gemeenten met meer problemen al meteen worden uitgesloten.

Daarenboven kan de vraag worden gesteld waarom gekozen is voor 50 gemeenten. De Raden merken op dat deze keuze niet gemotiveerd wordt.

3.3.3 Verdelingscriterium

Als verdelingscriterium werd gekozen voor de fiscale draagkracht van de gemeente. De Raden wijzen er op dat de integrale financiële draagkracht van een gemeente zich niet altijd beperkt tot de inkomsten uit personenbelasting en onroerende voorheffing, maar in bepaalde gevallen ook andere feitelijke inkomensbronnen bevat zoals de belasting op drijfkracht of specifieke belastingen bv. op grindwinning, ... Deze andere inkomsten zijn echter moeilijk te becijferen en te vergelijken tussen de gemeenten.

3.3.4 Trekkingsrecht

Het trekkingsrecht voor het plattelandsfonds wordt gebaseerd op het aantal kilometer verharde wegen in een gemeente. De gemeentelijke inspanning voor het vrijwaren van het platteland kan moeilijk gerelateerd worden aan de lengte van het verharde wegennet alleen. Plattelandsgemeenten kunnen immers een beperkte weglengte hebben, maar toch aanzienlijke uitdagingen hebben in het beheer van de open ruimte. Daarom zou het logischer zijn om een meer generiek plattelandskenmerk, zoals het aandeel open ruimte in de totale oppervlakte, te hanteren om het trekkingsrecht te bepalen. De verhouding van de open ruimte (onder andere natuur-, bos- en landbouwgebieden, inclusief militaire domeinen, ...) ten opzichte van de totale oppervlakte ligt hier voor de hand. De Raden benadrukken dat het globale gewicht van de fiscale draagkracht van de gemeente in de berekening dient behouden te blijven.

Bovendien houdt een trekkingsrecht gebaseerd op het absoluut aantal kilometer verharde wegen op zich een stimulans in tot het verharde van niet-verharde wegen en tot een uitbreiding van het wegennet en bevoordeelt het binnen de plattelandsgemeenten precies de meest verstedelijkte. Dit laatste kan en mag niet de bedoeling zijn van het plattelandsfonds.

Het maximale trekkingsrecht bedraagt 250 000 euro per gemeente, ook voor deze bovengrens ontbreekt een motivatie.

3.4 Financiering

De Raden betreuren dat het plattelandsfonds pas in werking zal gesteld worden aan het einde van de legislatuur van de Vlaamse Regering. Daar het onduidelijk is of een volgende regering middelen voor dit fonds zal voorzien, heeft het fonds in het minst optimistische scenario slechts een levensduur van 1 à 2 jaar. Dit is onvoldoende om de bestuurskracht van de plattelandsgemeenten effectief te ondersteunen. Bovendien is de omvang van de financiering, maximaal 250 000 euro per gemeente, weliswaar niet gering maar zeker ook niet van die aard dat het een totale ommekeer zal teweegbrengen.

De Raden merken op dat de middelen voor het plattelandsfonds momenteel nog niet ter beschikking zijn, maar het voorwerp van politieke onderhandelingen in de aanloop van de begrotingsopmaak 2013 uitmaken. De principiële goedkeuring van het voorontwerp schept in elk geval grote verwachtingen bij de betrokken besturen.

3.5 Operationalisering van het plattelandsfonds

Het plattelandsfonds zal werken op projectmatige basis binnen de strategische meerjarenplanning (SMJP) van de gemeenten. Hoewel de projecten dus passen in de zesjaarlijkse bestuurscyclus dienen ze per jaar ingediend te worden. Het is voor de Raden onduidelijk:

- of het beschikbare projectgeld binnen datzelfde jaar moet gebruikt worden of dat de budgetten kunnen overgedragen worden naar een volgend jaar om verdere uitvoering te geven aan het project of er eventueel langlopende projecten kunnen worden ingediend over meerdere jaren of eventueel over de gehele legislatuurperiode voor zes jaar;

- hoe de projecten in de huidige en toekomstige SMJP zullen worden ingepast. De huidige SMJP loopt immers van 2009 tot en met 2014.

Het decreet bevat geen bepaling die verwijst naar een evaluatie van de realisatie van de doelstellingen, zowel bij het indienen van het project als naderhand. Het lijkt evident dat na enkele jaren bekeken wordt of de doelstellingen van het plattelandsfonds worden bereikt. De Raden erkennen dat dit geen gemakkelijke opgave is (er zijn zoveel randfactoren dat het soms moeilijk om uit te maken is wat nu juist maatschappelijke evoluties in gang zet), maar op zijn minst zou hiertoe reeds een aanzet kunnen gegeven worden.

Het lijkt voor de hand liggend dat ook met het oog op de uitvoering van plattelandsprojecten in het kader van het plattelandsfonds intergemeentelijk kan worden samengewerkt. Uit figuur 1 blijkt immers dat verschillende plattelandsgemeenten buurgemeenten zijn. De recent afgeronde inventarisatiefase van de regioscreening toont bovendien duidelijk aan dat in plattelandsgebieden nu reeds heel intensief wordt samengewerkt². Het zal dus noodzakelijk zijn dat er mechanismen worden uitgewerkt om ook met middelen van het plattelandsfonds gemeentelijke samenwerking mogelijk te maken en zelfs te stimuleren.

3.6 Afstemming planlastenvermindering

De Vlaamse Regering kiest voor een jaarlijkse projectmatige programmafinanciering, waarbij men enerzijds in de meerjarenplanning de projecten moet opnemen en daarover moet rapporteren via de reguliere cyclus, maar anderzijds ook aparte jaarlijkse projectfiches moet indienen voor een marginale toetsing. De Vlaamse Regering geeft de garantie dat deze projectfiches heel beperkt zullen worden gehouden, maar toch kunnen hier vragen bij worden gesteld:

- In het Vlaams Parlement is men momenteel op initiatief van de Vlaamse Regering volop bezig met de aanpassing van verschillende vormen van specifieke financiering volgens de principes van planlastvermindering. In dat opzicht zou er afstemming gezocht kunnen worden met de reguliere plannings- en rapporteringscyclus (BBC), zeker als er slechts sprake is van een marginale toetsing.
- Indien de keuze wordt aangehouden voor projectmatige financiering, dan vragen de Raden uitdrukkelijk om niet te eisen dat de projecten ook hun weerslag vinden in de strategische nota van het meerjarenplan (die in de eerste plaats een document op hoofdlijnen moet zijn voor de raadsleden met daarin vooral aandacht voor de door de besturen zelf gekozen prioritaire beleidsdoelstellingen), maar de besturen zelf te laten bepalen op welk niveau ze aantonen te zullen inspelen op de verwachtingen van Vlaanderen (dit kan dus ook op niveau van de acties).

² <http://binnenland.vlaanderen.be/werking-besturen/gebiedsdekkende-regioscreening-vlaanderen>