



Urtica dioica

U. parviflora
Sept. 187
E. C.

Urtica dioica
Sept. 187
E. C.



Carte blanche of korset? Evaluatie van de Samenwerkings- overeenkomst

Kris Bachus, Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA), K.U.Leuven en Steunpunt
Milieubeleidswetenschappen

INLEIDING

De Samenwerkingsovereenkomst is een overeenkomst tussen de Vlaamse overheid en individuele gemeenten en provincies. Door de overeenkomst aan te gaan verbinden de gemeenten zich ertoe een aantal milieugerelateerde taken uit te voeren. In ruil daarvoor krijgen ze van de Vlaamse overheid subsidies. De Samenwerkingsovereenkomst is het belangrijkste instrument in de samenwerking tussen het Vlaamse Gewest en de lokale overheden (gemeenten en provincies) op het vlak van het milieubeleid. De belangrijkste doelstelling is het stimuleren en het uitbouwen van een (duurzaam) lokaal milieubeleid.

Dit deelveld van het Vlaamse milieubeleid is er een voorbeeld van dat men zich bewust is van het belang van beleidsevaluatie. Eind 2000 werd immers al een grondige evaluatie uitgevoerd van de voorloper van de Samenwerkingsovereenkomst, het Milieuconvenant (Bachus et al., 2001). Die evaluatie leidde tot het opstarten van een nieuw beleidsproces waaruit het 'nieuwe' instrument Samenwerkingsovereenkomst ontstond.

Dit hoofdstuk geeft de resultaten weer van de evaluatie van de Samenwerkingsovereenkomst 'Milieu als opstap naar Duurzame Ontwikkeling' (2002-2004). De evaluatie werd uitgevoerd in de tweede helft van 2003; het rapport werd gepubliceerd in januari 2004. HIVA deed het onderzoek, samen met een onderaanneming van het Centrum Duurzame

Ontwikkeling (Universiteit Gent). In dit hoofdstuk gaan we enkel in op de evaluatie van de Samenwerkingsovereenkomst met de *gemeenten*. De overeenkomst met de *provincies* kreeg minder aandacht bij de studie. Daarvoor verwijzen we naar het volledige eindrapport (Bachus et al., 2004).

Een evaluatie van de Samenwerkingsovereenkomst kan zich toespitsen op drie fasen uit de beleidscyclus:

- de oordeelsvorming: was de keuze voor het instrument Samenwerkingsovereenkomst een goede keuze?
- de uitvoering: verloopt de implementatie van het instrument zoals voorzien?
- de effecten: voeren de gemeenten dankzij het instrument een eigen milieubeleid, heeft het instrument de milieutoestand op lokaal niveau verbeterd?

Het evaluatieonderzoek dat in dit hoofdstuk wordt voorgesteld, concentreert zich doelbewust op de tweede fase (uitvoering). De tijdsplanning van de evaluatie in 2004 werd niet toevallig gekozen zoals ze was. Het was niet de bedoeling van de beleidsmakers om het instrument fundamenteel in vraag te stellen of aan de principes te raken. De Vlaamse overheid had de gemeenten immers continuïteit gegarandeerd tot en met 2007. Doel van de tussentijdse evaluatie was wel om een aantal punten in de Samenwerkingsovereenkomst 2005-2007 te verbeteren.

Net als bij de eerste evaluatie in 2000, leidde ook de hier beschreven studie tot een bijsturing van het instrument. Daarom, en omdat de studie bij het schrijven van dit hoofdstuk intussen al ongeveer anderhalf jaar oud is, is het gepast om ook aandacht te besteden aan de recente ontwikkelingen in het beleid. Dat gebeurt in een apart tekstblok achteraan, geschreven door Katleen De Paepe (CAPLO, AMINAL). Het hoofdstuk zelf is volledig gebaseerd op de evaluatiestudie van januari 2004.

1. Situering

1.1. HISTORIEK

In het begin van de jaren 90 groeide bij de Vlaamse overheid het besef dat lokale bestuursniveaus een belangrijke functie hebben bij de aanpak van milieuproblemen. Het was echter duidelijk dat de meeste gemeenten en provincies in die periode geen echt uitgebouwd milieubeleid hadden: er werd niet planmatig gewerkt en de personele inzet en de milieu-expertise waren beperkt.

Daarom introduceerde de Vlaamse milieuadministratie in 1991 de *eerste generatie* van het Milieuconvenant. Het Milieuconvenant was een overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest en de individuele gemeenten (en provincies) waarin wederzijdse verbintenissen werden vastgelegd. De gemeenten verbonden zich, met gewestelijke subsidies als tegenprestatie, tot het uitvoeren van een aantal milieutaken. Het gewest wilde daarmee een eerste aanzet geven tot een lokaal milieubeleid. Het *Milieuconvenant 1992-1996* bevatte onder andere een aantal bepalingen over milieuraden, milieudiensten, natuur en huis-

houdelijke afvalstoffen. De overeenkomst vormde één pakket, dat in zijn geheel te nemen of te laten was. Afgaande op de reacties was het instrument een groot succes: maar liefst 294 van de 308 Vlaamse gemeenten tekenden in.

Ondanks het succes van de eerste generatie van het convenant werd duidelijk dat het instrument niet flexibel genoeg was. De gemeenten vroegen meer maatwerk. Daarnaast kwam er in 1997 een uitbreiding van het aantal milieuthema's. De *tweede generatie* van het Milieuconvenant (1997-1999 en 2000-2001) werkte met een basisovereenkomst en een aantal opties. De toetredende lokale besturen moesten voldoen aan de basis en hadden bovendien de keuze tussen een zelf te bepalen aantal opties, waarvoor telkens een aparte subsidie voorzien was. Volgende thema's waren mogelijk als optie: milieubeleidsplan, milieu-inventaris, milieudatabank, preventie en selectieve inzameling van huishoudelijke afvalstoffen, kringloopcentra, GNOP-acties, duurzaam gemeentelijk beleid, MINA-werkers en zwerfvuil. Naar aanleiding van de vernieuwing van het convenant in 2000 werden opties over regenwaterputten, kleinschalige waterzuivering en een geluidsactieplan toegevoegd. De optie over zwerfvuil verdween en de optie over lokaal duurzaam beleid werd uitgebreid. In deze periode namen 284 Vlaamse gemeenten deel aan het Milieuconvenant.

Eind 2000 werd een eerste wetenschappelijke evaluatie uitgevoerd van het convenant. De resultaten dienden als input voor een proces van beleidsvoorbereidend overleg dat als doel had om – in samenspraak met verschillende maatschappelijke stakeholders – een opvolger van het convenant te ontwerpen.

Het Milieuconvenant *derde generatie* kreeg een nieuwe naam: de *Samenwerkingsovereenkomst 'Milieu als opstap naar Duurzame Ontwikkeling: 2002-2007'*. Er kwam een gevoelige uitbreiding van de tekst, zowel in de breedte (meer thema's) als in de diepte (meer detail/concretisering van de verwachte inspanningen). Het principe van de basis en de opties werd verlaten. In plaats daarvan zijn er nu het 'instrumentarium' dat de basis vervangt en acht andere clusters, die elk over een bepaald thema gaan. Het verschil tussen de vroegere basis en het huidige instrumentarium is dat er nu drie niveaus bestaan. Het eerste niveau staat voor een basismilieubeleid, het derde niveau voor een duurzaam geïntegreerd beleid. Het instrumentarium laat iets meer flexibiliteit toe voor het basismilieubeleid: het 'basispakket' (niveau 1) waarvoor een gemeente kan kiezen bevat evenwel alle bepalingen van het instrumentarium en de niveau 1-bepalingen van de twee verplichte clusters 'vaste stoffen' en 'water'. Daarnaast moet de gemeente twee clusters selecteren waarvoor ze niveau 1 moet halen. Niveau 2 en niveau 3 gaan uiteraard verder dan niveau 1. Op niveau 3 moet een gemeente een concreet projectvoorstel voorleggen waarbij integratie, participatie en creativiteit centraal staan.

Meer informatie over de Samenwerkingsovereenkomst is te vinden op de website www.samenwerkingsovereenkomst.be, www.tandemweb.be en www.stip.ovam.be, en in het Tijdschrift Hoe|SO?.

1.2. DOELSTELLINGEN VAN HET INSTRUMENT

In de contracttekst worden vijf expliciete doelstellingen van het instrument opgesomd:

- de gemeentelijke milieubeleidsplanning ondersteunen;
- een stimulans bieden om een duurzaam lokaal milieubeleid op te zetten;
- voorzien in de verdere uitbouw van de eerstelijns milieuzorg;
- de milieudeskundigheid op gemeentelijk vlak consolideren of verhogen;
- de participatie van de bevolking in het gemeentelijke milieubeleid bevorderen.

Op basis van de interviews tijdens dit onderzoek, kunnen we de doelstellingen op een iets abstracter niveau tillen en herformuleren tot:

- het stimuleren van een basismilieubeleid voor zo veel mogelijk Vlaamse gemeenten;
- het aanmoedigen van voortrekkersgemeenten om een zo creatief mogelijk milieu- en duurzaamheidsbeleid uit te stippelen.

We kunnen aldus spreken van een 'tweesporenbeleid' of een beleid met twee snelheden, met een gedifferentieerde aanpak voor de groep voortrekkers en het grote peloton van gemeenten.

1.3. INHOUD VAN DE SAMENWERKINGS-OVEREENKOMST

De eerste vier hoofdstukken van de contracttekst van de Samenwerkingsovereenkomst handelen over de ondertekeningsmogelijkheden, het systeem met de drie niveaus, en de expliciete doelstellingen van het instrument (zie vorige paragraaf).

Hoofdstuk 5 van de contracttekst beschrijft de kern van de overeenkomst, namelijk de verbintenissen van de gemeenten. Het instrumentarium bevat de volgende bepalingen:

NIVEAU 1

- gemeentelijk milieujaarprogramma: de gemeenten dienen dit instrument te gebruiken voor de planning en de rapportering m.b.t. de uitvoering van de Samenwerkingsovereenkomst;
- gemeentelijk milieubeleidsplan;
- organisatie van de gemeentelijke milieudienst;
- gemeentelijk toezicht op bedrijven van klasse 2 en 3;
- de gemeentelijke adviesraad voor milieu en natuur, die de gemeente adviseert over het milieu- en natuurbeleid;
- het gewestelijke MilieuManagement Informatiesysteem, met databanken over milieuvergunningen, milieuklachten, rioleringen en natuurvergunningen;
- gemeentelijk ambtelijk overleg met het oog op horizontale integratie: het gaat vooral om de diensten milieu, ruimtelijke ordening, mobiliteit, energie, landbouw, stedenbouw en de technische dienst;
- de inzet van milieu- en natuurwerkers;
- de mogelijkheid om te beschikken over een gesubsidieerde duurzaamheidsambtenaar.

NIVEAU 2

- de opmaak van een milieubarometer: een set van milieu-indicatoren die moet toelaten om de toestand van het milieu op te volgen;
- de verplichting om een duurzaamheidsambtenaar aan te stellen (afhankelijk van het inwonersaantal soms meerdere);
- bepalingen om de participatie van de burger te vergroten, zoals open milieuraden, wijkvergaderingen, burgerjury's ...

Naast dit instrumentarium bevat de overeenkomst de volgende acht clusters: hinder, mobiliteit, natuurlijke entiteiten, energie, water, vaste stoffen. Indien de gemeente vijf of meer clusters kiest, kan zij ook de cluster burgers en doelgroepen kiezen. De cluster gebiedsgericht beleid ten slotte, bestaat enkel op niveau 3.

In hoofdstuk 6 van de contracttekst worden de verplichtingen van het Vlaamse Gewest opgesomd. Daaronder valt ook de gedetailleerde subsidieregeling.

2. Concepten & methoden

In deze evaluatiestudie gebruikten we de volgende onderzoeksmethodieken:

- documentenanalyse van de belangrijkste documenten en websites;
- diepte-interviews: deze methodiek vormde het zwaartepunt van het evaluatieonderzoek. De geïnterviewden waren ambtenaren van dertig willekeurig geselecteerde maar geografisch verspreide gemeenten, van de vijf provincies, acht ambtenaren van de Vlaamse overheid, twee intercommunales, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), het kabinet van de Vlaamse minister van Leefmilieu en de betrokken NGO's Tandem en SLA 21¹. In totaal interviewden we 89 personen, gespreid over 50 face-to-face interviews;
- participerende observatie: het onderzoeksteam woonde enkele relevante overlegvergaderingen bij;
- telefonische interviews met zes niet-deelnemende gemeenten.

Met diepte-interviews als belangrijkste methodiek is het niet mogelijk om algemeen representatieve uitspraken te doen (zoals bijvoorbeeld '35 % van de gemeenten vindt dat ...'). Men krijgt enkel een *aanwijzing* van 'de gemiddelde mening'. De grote kracht van diepte-interviews is dat de interviewer kan ingaan op de antwoorden van de respondent. Men krijgt verklaringen bij opinies, naast nuanceren en duiding, wat bij een kwantitatieve enquête onmogelijk is. Men kan knelpunten in beeld brengen, suggesties formuleren en standpunten weergeven.

¹ Tandem en SLA 21 zijn NGO-steunpunten die werden opgericht om een duurzaam lokaal milieubeleid te stimuleren. Ze hebben beide de taak de gemeenten te ondersteunen bij de Samenwerkingsovereenkomst.

3. Analyse

3.1. WERDEN DE AANBEVELINGEN VAN DE VORIGE EVALUATIESTUDIE GEVOLGD?

We gingen na in welke mate de tekst van de Samenwerkingsovereenkomst tegemoet komt aan de knelpunten en aanbevelingen uit de evaluatie van het Milieuconvenant (2001). In dit deel van het hoofdstuk bekijken we enkel de tekst van de Samenwerkingsovereenkomst. Hoe de uitvoering van het instrument gebeurt en welke nieuwe knelpunten er ontstaan, behandelen we in 4 Evaluatie.

De overgrote meerderheid van de aanbevelingen uit de vorige evaluatiestudie hebben inderdaad geleid tot aanpassingen. We lichten er enkele uit:

- geen vage omschrijvingen meer in de tekst;
- de periode inkorten die het gewest nodig heeft om de individuele dossiers van de gemeenten te beoordelen en de subsidies uit te betalen;
- communicatie over de uitbetalingen verbeteren;
- meer personeel aanstellen op Vlaams niveau;
- de gemeenten meer ondersteuning bieden: betere helpdesk, meer en betere standaardformulieren en handleidingen, website ...;
- meer nadruk op horizontale integratie met aanverwante beleidsdomeinen (energie, mobiliteit, ruimtelijke ordening, tewerkstelling);
- werken met niveaus: een laagdrempelig niveau voor de gemeenten die nog niet verstaan, gecombineerd met een ambitieus niveau voor de voortrekkersgemeenten.

Enkele andere aanbevelingen werden niet gevolgd. De belangrijkste betrof de timing: de Samenwerkingsovereenkomst ging al in vanaf 1 januari 2002, terwijl de uiteindelijke definitieve tekst pas eind december 2001 klaar was. De gemeenten kregen wel de tijd tot 1 juli 2002 om in te tekenen.

3.2. OORDEEL VAN DE GEMEENTEN

Een eerste mening, gedeeld door alle geïnterviewden, is dat de Samenwerkingsovereenkomst ontegensprekelijk een verbetering is ten opzichte van het Milieuconvenant. Een aantal, voornamelijk praktisch-organisatorische problemen die de gemeenten erg frustrerden, werden aangepakt, vooral door het inzetten van extra personeel op Vlaams niveau. De communicatie en de ondersteuning zijn eveneens verbeterd.

Toch is 'beter' nog geen synoniem van 'goed'. De ambtenaren van de gemeenten hadden heel wat bemerkingen. Dit is een beperkte selectie van de knelpunten volgens de gemeenten:

- te weinig aangepast aan de noden en capaciteiten van de kleine gemeenten;
- houdt te weinig rekening met de eigenheid van een gemeente (maatwerk nog onvolgende);
- te weinig tijd gehad om te beslissen in het eerste jaar;

- creatieve ideeën en projecten die niet voldoen aan de voorwaarden van de Samenwerkingsovereenkomst verzeilen naar de achtergrond;
- grootsteden vinden dat er te weinig rekening wordt gehouden met hun specifieke problematiek;
- te veel papierwerk.

De meeste gemeenten vonden de bepalingen van de Samenwerkingsovereenkomst in het algemeen wel haalbaar, maar ze klaagden het overmatige administratieve werk aan. De duidelijkheid van de teksten scoorde bij de gemeenten een 'voldoende'. Door de veelheid aan teksten (contracttekst, handleiding, toelichting en andere teksten) komt de duidelijkheid in het gedrang.

3.3. DEELNAME AAN DE SAMENWERKINGS-OVEREENKOMST

Op het ogenblik van de evaluatiestudie (eind 2003) namen 236 gemeenten deel aan de Samenwerkingsovereenkomst. In de interviews peilden we naar de motivering van de gemeenten om deel te nemen. We noteerden de volgende redenen (volgens afnemend aantal vermeldingen):

- de subsidies vormen niet de enige motivering, maar wel de belangrijkste;
- sommige gemeenten verklaarden dat ze niet zo veel bijkomende inspanningen moesten leveren om te kunnen deelnemen;
- sommige zagen deelname als een logische stap na deelname aan de voorafgaande convenants;
- het imago van de gemeente zou ook een rol spelen (geldt vooral voor de steden): men wil aan het gewest en de omliggende gemeenten tonen dat men het meent met het milieubeleid;
- enkele gemeenten hadden een zeer gemotiveerde schepen van Leefmilieu, die de Samenwerkingsovereenkomst beschouwde als een manier om het college van burgemeester en schepenen te overtuigen om een ambitieus milieubeleid na te streven;
- enkele gemeenten haalden het inspelen op de toekomst aan als reden. Ze gaan ervan uit dat wat vandaag in de Samenwerkingsovereenkomst staat, morgen misschien wel bij decreet verplicht wordt. In dat geval hebben de niet-deelnemers een achterstand. De redenering wordt bevestigd door het voorbeeld van het gemeentelijke milieubeleidsplan, dat van 1997 t.e.m. 2002 deel uitmaakte van het gemeentelijke Milieuconvenant en later verplicht werd.

Ten slotte bevraagden we een zestal niet-deelnemende gemeenten over hun redenen om niet deel te nemen. Hoewel we niet kunnen veralgemenen, lijkt het erop dat vooral praktische problemen, zoals het gebrek aan tijd, middelen en personeel, de belangrijkste oorzaak vormen. Deze gemeenten vreesden de administratieve last die met de Samenwerkingsovereenkomst gepaard zou gaan en vinden dat de subsidies daar onvoldoende tegen opwegen. Uit andere interviews weten we dat enkele grote gemeenten (zelfs centrumsteden) niet meedoen omdat ze het strakke keurslijf van de Samen-

werkingsovereenkomst niet willen volgen. Zij vinden het voeren van een eigen beleid belangrijker dan het ontvangen van subsidies. In sommige gemeenten zou het gebrek aan een politiek draagvlak de reden zijn voor niet-deelname.

3.4. FINANCIËLE LUIK

De toenmalige minister van Leefmilieu is erin geslaagd om vanaf 2002 jaarlijks 32 miljoen euro te voorzien voor de uitvoering van de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004. Dat betekent bijna een verdubbeling van het subsidiebedrag in vergelijking met het Milieuconvenant. De middelen komen voor het overgrote deel uit het MINA-fonds.

Hoewel niet alle gemeenten deze visie delen, is het nooit de bedoeling geweest van de Samenwerkingsovereenkomst om de lokale milieuwerving volledig te financieren. De voorziene subsidies in de Samenwerkingsovereenkomst dienen als *stimulans* voor het lokale milieubeleid van de gemeenten.

Met de Samenwerkingsovereenkomst kwam een einde aan het uitbetalen van voorschotten aan de gemeenten voor het louter ondertekenen van (delen van) het Milieuconvenant. Voortaan werden de voorschotten pas toegekend na de goedkeuring van de planning voor het komende jaar. In theorie kon het geweest die voorschotten achteraf ook nog terugvorderen, maar in de praktijk gebeurde dat niet.

Bijna alle respondenten waren het erover eens dat subsidies een goed instrument zijn om de doelstellingen van de Samenwerkingsovereenkomst te verwezenlijken. Uiteraard zijn alle gemeenten het er ook over eens dat het een goede zaak is dat het globale budget voor de overeenkomst sterk is verhoogd. Als (een deel van) de subsidies wegvallen, dan zou er op milieuvlak heel wat minder gebeuren in de gemeenten omwille van hun slechte financiële situatie.

3.5. COMMUNICATIE DOOR HET VLAAMSE GEWEST

Uit de evaluatie van het Milieuconvenant 1997-1999 en 2000-2001 was gebleken dat de communicatie van het Vlaamse Gewest naar de gemeenten op een aantal punten vatbaar was voor verbetering. Op basis van die aanbeveling heeft het gewest heel wat geïnvesteerd om de communicatie op te voeren en te verbeteren. Een belangrijke stap daarbij was de creatie van de website <http://www.samenwerkingsovereenkomst.be>. Je vindt er veel informatie: contracttekst, toelichting, handleiding, evaluatiewijzer, mededelingen per cluster of thema, praktische mededelingen, informatie over timing, procedure, rapportering en ondersteuning, concrete tips om bepaalde clusters aan te pakken, informatie over de ondertekening van (andere) gemeenten. Bovendien werd binnen het directoraat-generaal van AMINAL het Centraal Aanspreekpunt Lokale Overheden (CAPLO) opgericht. Deze cel verwijst de gemeenten door naar de relevante dienst of persoon.

Daarnaast is het aantal documenten dat voor de gemeenten wordt samengesteld, spectaculair gestegen (zie opsomming hierboven). Het voordeel is dat de gemeenten nu over meer informatie beschikken, het nadeel is dat hoofdzaken nu kunnen verdrinken in de massa aan informatie.

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de vorige evaluatiestudie is de aandacht voor een duidelijke communicatie in verband met uitbetaling, goedkeuring en afwijzing merklijk gestegen.

Ten slotte organiseert het Vlaamse Gewest geregeld studiedagen waarop een aantal (knelpunt)thema's meer in detail worden toegelicht.

3.6. ONDERSTEUNING

De ondersteuning door het gewest bestaat in de eerste plaats uit de loketfunctie van CAPLO en van de individuele clusterverantwoordelijken. Gemeenten kunnen er met hun vragen terecht, zowel telefonisch als via e-mail. Daarnaast organiseert het gewest infodagen, vormingsdagen of workshops, meestal rond een bepaald thema uit de Samenwerkingsovereenkomst waarover onduidelijkheid bestaat. Verder kunnen we een aantal communicatiemiddelen vermelden, zoals de handleidingen, de evaluatiewijzer, de terreinbezoeken ... De meeste van die ondersteuningsinstrumenten kwamen al aan bod in de vorige paragraaf.

Het gewest is niet de enige actor die instaat voor de ondersteuning van de gemeenten. De provincies zijn een tweede overheidsniveau dat de gemeenten moet bijstaan bij de uitvoering van de Samenwerkingsovereenkomst. Dat is zo voorzien in de Samenwerkingsovereenkomst tussen de provincies en het gewest. De provincies zijn vrij om te bepalen hoe zij die ondersteuningsfunctie concreet vorm geven. Zo is er in elke provincie een regiowerking met regionale of thematische aanspreekpunten en worden er op regelmatige tijdstippen overlegmomenten georganiseerd voor de milieu- en/of duurzaamheidsambtenaren van de gemeenten. Daarnaast nemen de provincies het initiatief om allerlei studiedagen en infosessies te organiseren.

Ten slotte heeft het Vlaamse Gewest ook de opdracht gegeven aan twee NGO-koepels, Tandem en SLA 21, om ondersteuning te bieden aan de gemeenten. Dat gebeurt vooral via nieuwsbrieven, studiedagen en brochures.

3.7. PLANNING EN RAPPORTAGE DOOR DE GEMEENTEN

Om de administratieve verplichtingen voor de gemeenten te beperken, besloot men om voor de planning en de rapportage door de gemeenten te werken met één enkel document, nl. het milieujaarprogramma. Het milieujaarprogramma (MJP) van een bepaald jaar bevat enerzijds het verslag van het gevoerde beleid van het jaar voordien (de rapportage over de uitvoering) en anderzijds een planning voor het betreffende jaar. Het MJP 2003 bijvoorbeeld bevat de planning voor het jaar 2003 en de rapportage betreffende het jaar 2002.

In alle bevroagde gemeenten bleek de milieu- en/of duurzaamheidsambtenaar de spilfiguur te zijn bij de opmaak van het milieujaarprogramma. Een MJP bestaat uit drie luiken: visie, acties en middelen. In het luik 'visie' moeten de gemeenten hun doelstellingen en beleid voor de desbetreffende cluster duidelijk maken. Indien de gemeente beschikt over een milieubeleidsplan volstaat het voor het luik 'visie' om daarnaar te verwijzen. Het luik 'acties' moet de hoofdmoot vormen van het milieujaarprogramma. Ten slotte geeft de gemeente in het MJP ook een overzicht van de ingezette middelen.

3.8. EVALUATIES DOOR HET GEWEST

We bedoelen hier de evaluaties die het gewest maakt van elke individuele gemeente, ter ondersteuning van de beslissing om de subsidies al dan niet uit te betalen. De evaluaties gebeuren op basis van het gemeentelijke milieujaarprogramma. Concreet verloopt de procedure als volgt:

- het centrale aanspreekpunt verdeelt de binnengekomen MJP's over de verschillende clusters;
- de clusterverantwoordelijken brengen een advies uit over de plannen die hun cluster aanbelangen en geven dat door aan CAPLO;
- CAPLO verwerkt de adviezen en bezorgt een globaal advies aan de gemeenten, steden en provincies;
- de procedure van beoordeling voorziet in een tweede ronde van beoordeling indien er nog informatie ontbreekt. Daarvoor geldt dezelfde werkwijze als voor de eerste ronde;
- een *arbitragecommissie* buigt zich over de gemaakte evaluaties en adviseert de minister;
- de minister neemt een beslissing onder meer op basis van het advies van de arbitragecommissie;
- op basis van de beoordeling door de clusterverantwoordelijken worden de financiële middelen berekend en vastgelegd.

De arbitragecommissie verdient verdere uitleg. De commissie bestaat uit de volgende leden:

- een vertegenwoordiger van de Vlaamse minister van Leefmilieu;
- twee vertegenwoordigers van de administratie;
- een vertegenwoordiger van VVSG;
- een in consensus gecoöpteerde voorzitter.

De arbitragecommissie beslist in de praktijk enkel over eventuele *collectieve uitzonderingen of versoepelingen*. De commissie staat die aan de gemeenten toe indien er voldoende redelijke argumenten zijn. Op die manier kunnen gemeenten, die volgens de letter van het contract niet in regel zijn, toch subsidies krijgen.

3.9. ROL VAN DE LOKALE POLITIEK

Het bestaan van een politiek draagvlak is een belangrijke voorwaarde voor een geslaagde Samenwerkingsovereenkomst. Vooral de schepen van Leefmilieu is erg belangrijk: hij/zij moet niet alleen achter de toetreding staan, maar hij/zij moet ook in staat zijn om de collega's én de gemeenteraad mee achter het project te krijgen. Uit onze interviews is gebleken dat in de meeste gevallen de milieuschepen wel degelijk achter het principe en de modaliteiten van de Samenwerkingsovereenkomst staat. In de meeste gevallen zijn de andere schepenen niet tegen maar ook niet enthousiast. Voor alle schepenen spelen de subsidies (uiteraard) een bijzonder belangrijke rol. Zonder de subsidies zou het onmogelijk zijn om bij het ganse schepencollege een politiek draagvlak voor de overeenkomst te bekomen.

3.10. DUURZAAMHEID

De titel van de overeenkomst 'Milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling' maakt al duidelijk dat duurzame ontwikkeling een belangrijk onderdeel uitmaakt van de Samenwerkingsovereenkomst. Een van de vijf hoofddoelstellingen van het instrument is het stimuleren van een 'duurzaam lokaal milieubeleid'. Aan die doelstellingen worden ook de vijf belangrijkste duurzame ontwikkelingsprincipes toegevoegd². Toch is aan duurzame ontwikkeling geen aparte cluster gewijd. De duurzame ontwikkelingsbepalingen zijn in de tekst van de overeenkomst gespreid over het instrumentarium en alle clusters. Met die keuze werd het belang van horizontale integratie in het kader van duurzame ontwikkeling erkend. Een extra bevestiging is de opname van een cluster 'mobiliteit' en een cluster 'energie' in de Samenwerkingsovereenkomst 'milieu'.

De overeenkomst voorziet in het instrumentarium in de aanstelling van een gemeentelijke duurzaamheidsambtenaar, het ontwikkelen van een duurzaamheidstoets, lokale participatie en geïntegreerd beleid. In de clusters is er onder andere sprake van DULO-waterplannen, duurzaam energiebeleid, integratie tussen milieu en mobiliteit en tussen ruimtelijke ordening en milieu, duurzaam geëxploiteerd hout ...

² Het gaat om het voorkomingsbeginsel, het voorzorgsbeginsel, de voorkeur voor brongerichte maatregelen, het stand-still-principe en het beginsel van 'de vervuiler betaalt' (art. 4.2 van de Samenwerkingsovereenkomst).

4. Evaluatie

In de evaluatie van 2000 (Bachus et al., 2001) werd het instrument convenant gekarakteriseerd. De analyse gaat ook op voor de Samenwerkingsovereenkomst. We stelden dat het instrument deels als een *samenwerkingsinstrument* en deels als een *structurend instrument* kan worden beschouwd. Het verschil tussen die twee ligt vooral in de doelstellingen. In het samenwerkingsgedeelte van de Samenwerkingsovereenkomst gaat het over echte *milieudoelstellingen*, zoals het verbeteren van de waterkwaliteit of de preventie van afval. De belangrijkste doelstelling in het structurende gedeelte is *het ondersteunen van het lokale milieubeleid*. Hoewel het evident is dat de bepalingen voor water, vaste stoffen, mobiliteit, energie enz. als doel hebben de milieutoestand te verbeteren, wordt er geen expliciete aandacht aan besteed bij de doelstellingen (1 Situering). Alle opgesomde doelstellingen

zijn van 'structurende' aard. Het zijn dan ook die structurende doelstellingen die we in deze studie evalueren. De milieueffectiviteit van de Samenwerkingsovereenkomst is bijgevolg niet onderzocht. De evaluatie betreft vooral de *uitvoering* van het beleid.

Bij de evaluatie hebben we ons geconcentreerd op de outputeffecten, omdat ook de doelstellingen van het instrument betrekking hebben op de output. In die zin hebben we met deze studie ook de *institutionele effectiviteit* beoordeeld, 'de mate waarin het beleid heeft geleid tot het halen van de outputdoelstellingen' (Gysen & Bachus, 2003).

Praktisch betekent dat dat we voor de meeste van de in 3 Analyse behandelde thema's, een beoordeling zullen geven. Een eerste algemeen oordeel is alvast dat de aanbevelingen van de evaluatiestudie over het Milieuconvenant goed gevolgd zijn. De nieuwe teksten zijn veel duidelijker en ook het ambitieniveau is gestegen. In wat volgt gaan we in op de sterke en zwakke kanten van de praktische uitvoering van het instrument. We geven telkens de belangrijkste aanbevelingen. De meer specifieke, soms zeer technische aanbevelingen hebben we meestal niet opgenomen.

4.1. DEELNAME DOOR DE GEMEENTEN

Op het eerste gezicht lijkt de deelname van 236 gemeenten (ruim driekwart van het totale aantal) een goed resultaat. Hier staat echter tegenover dat de deelname in de vorige twee fasen hoger lag: 294 gemeenten voor het Milieuconvenant 1992-1996 en 284 gemeenten voor het Milieuconvenant 1997-1999 en 2000-2001. Aangezien er geen deelnamecijfers werden vooropgesteld, is het moeilijk om te spreken van een goed of een slecht resultaat. Wel is het zo dat de doelgroep van de gemeenten kan worden onderverdeeld in twee groepen: enerzijds de 'voortrekkersgemeenten', die vaak (maar niet altijd!) eerder groot zijn en die een grote bestuurskracht hebben (personeel, sterke administratie ...) en anderzijds 'het grote peloton' van gemeenten, die meestal kleiner zijn, minder bestuurskracht hebben, en in sommige gevallen achterblijvers zijn. In principe is het nodig om volgens groep een gedifferentieerd beleid te voeren. Met het mechanisme van de niveaus in de Samenwerkingsovereenkomst heeft het gewest getracht om beide groepen te vatten in één instrument. Gezien het verminderde deelnemersaantal is die doelstelling blijkbaar niet helemaal gehaald: bij de overgang van het Milieuconvenant naar de Samenwerkingsovereenkomst hebben er enkele tientallen gemeenten afgehaakt. Zij deden dat omwille van hun beperktere administratieve capaciteiten, het strakke keurslijf van de Samenwerkingsovereenkomst of omwille van politieke redenen.

We kunnen stellen dat er een kloof ontstaat tussen enerzijds de grote gemeenten met een sterk uitgebouwde administratie en milieudienst en anderzijds de kleine gemeenten met een kleinere administratieve draagkracht en een minder uitgebouwde milieudienst.

Aanbevelingen

- Uitgebreide wetenschappelijke bevraging organiseren van de niet-deelnemende gemeenten om de motieven en precieze knelpunten in kaart te brengen.
- De geplande wetenschappelijke studie over de belasting, het takenpakket en de administratieve draagkracht van de Vlaamse gemeenten snel laten uitvoeren.
- Zwakkere gemeenten actief ondersteunen bij hun basismilieubeleid.
- Specifiek groeibeleid voeren gericht op de niet-ondertekenende gemeenten.

4.2. FINANCIËLE LUIK

Iedereen is het erover eens dat subsidies een goed instrument zijn en dat het een goede zaak is dat het budget voor de Samenwerkingsovereenkomst aanzienlijk verhoogd is.

Daarnaast noteerden we toch ook verschillende financiële knelpunten:

- De Samenwerkingsovereenkomst is (in theorie) een 'alles-of-niets-mechanisme'. Als een gemeente een bepaald criterium niet haalt, dan ontvangt ze geen subsidies. Vooral voor kleine gemeenten is dat een zware afstraffing. Vroeger, bij het Milieuconvenant, mocht een gemeente dan toch het voorschot op de subsidies houden. Als een gemeente nu één steek laat vallen, beantwoordt ze strikt genomen niet meer aan de voorwaarden om subsidies te krijgen³. Daarom is de mogelijkheid tot deliberatie zo belangrijk (zie arbitragecommissie in 3.8 Evaluaties door het gewest). Het feit dat die mogelijkheid bestaat is positief maar jammer genoeg is het systeem van de ex-post-arbitrage onvoorspelbaar en niet transparant.
- Volgens de gemeenten gaat het grootste deel van de subsidies op aan de personeelskosten veroorzaakt door de administratieve verplichtingen in verband met de overeenkomst en blijven er te weinig tijd en middelen over voor de realisaties op het terrein.
- De gemeenten waren van oordeel dat het bestaande systeem van prefinanciering niet werkbaar is en ze vragen reeds een uitbetaling bij ondertekening. Wij zijn echter van oordeel dat de uitbetaling van een voorschot het best gekoppeld kan blijven aan een bepaalde vorm van evaluatie. Zo niet zullen er gemeenten zijn die na het ontvangen van het voorschot, hun verbintenissen 'vergeten'.
- De subsidiëring van de duurzaamheidsambtenaren vormt een probleem omdat gemeenten in bepaalde gevallen slechts financiering krijgen voor een ambtenaar van niveau B, terwijl ze eigenlijk een van niveau A willen aanwerven of dat reeds gedaan hebben. Bovendien zorgt het gebrek aan werkzekerheid ervoor dat het moeilijk is om bekwame kandidaten te vinden en te houden. Omwille van het hoge verloop worden acties soms niet opgestart of afgewerkt.
- In tegenstelling tot voor de meeste andere clusters, is er voor de cluster 'vaste stoffen' geen minimumsubsidie vastgelegd maar enkel een bedrag per inwoner. Daardoor wordt deze cluster extra moeilijk voor de kleine gemeenten.

³ Eerder gaven we al aan dat dit alles-of-niets-principe vooral in theorie bestaat; in de praktijk wordt er pragmatisch mee omgesprongen.

Aanbevelingen

- Meer keuzemogelijkheden inbouwen in de uit te voeren acties, naar het model van de cluster mobiliteit. Het gewest kan een grondige doorlichting van de contracttekst uitvoeren op zoek naar passages waarin meer flexibiliteit kan worden ingevoerd.
- Het systeem van de uitbetalingen flexibiliseren. Zo kan men bijvoorbeeld werken met een puntensysteem of het model hanteren uit de optie 7 van het Milieuconvenant 1999-2001, waarbij een trapsgewijze subsidiëring bestaat.
- Een minimumbedrag vastleggen voor de cluster vaste stoffen.

4.3. COMMUNICATIE EN ONDERSTEUNING

Volgens de gemeenten zijn de contracttekst, de handleiding en de toelichting te academisch en te complex geschreven. Bovendien zouden niet alle verplichtingen in de juiste tekst (de contracttekst) staan.

Zowel de gemeenten als het gewest vinden dat het andere overheidsniveau te weinig voeling heeft met hun situatie en het wederzijdse onbegrip is dan ook redelijk groot.

Aanbevelingen

- De drie documenten nalezen en vereenvoudigen qua taalgebruik. Overbodige passages (vooral in de contracttekst) en overlappings schrappen.
- Vanaf 2004 de nieuwe verplichte bepalingen in één keer toevoegen, liefst op het moment dat de gemeenten moeten beslissen om terug toe te treden. Dat gaat het best gepaard met een uitgebreide informatiecampagne waarbij het gewest benadrukt dat enkel de contracttekst verplichtingen bevat.
- Meer terreinbezoeken. In 2003 is CAPLO al begonnen met een aantal terreinbezoeken tot tevredenheid van alle partijen. We raden een verdere intensifiëring aan.
- Meer praktijkvoorbeelden verspreiden en een 'internetforum' opzetten als onderdeel van de website van de Samenwerkingsovereenkomst.
- Meer informele en directe contacten onderhouden met de gemeenten.
- Werken aan de negatieve perceptie bij de gemeenten, vooral door veel te communiceren.

Belangrijk is dat het gewest niet de enige actor is die moet werken aan de negatieve perceptie van de gemeenten. Andere instanties en organisaties moeten zeker hun steentje bijdragen. De provincies en VVSG kunnen daarin een belangrijke rol spelen.

De ondersteuning van de NGO-steunpunten Tandem en SLA 21 vindt men verwarrend.

Aanbevelingen

- Duidelijkheid scheppen in verband met de taakstelling van de NGO-steunpunten.
- Samenwerking en integratie tussen de NGO-steunpunten bevorderen.

4.4. RAPPORTERING EN EVALUATIE

De meeste gemeenten waren principieel akkoord met de procedure van het indienen van een eerste versie van het milieujaarprogramma, waarop ze dan feedback krijgen en waarna ze aanpassingen en correcties kunnen uitvoeren. Toch vonden ze het een probleem dat die aanpassingen meestal in de moeilijke zomerperiode moeten gebeuren. De timing zou beter moeten aansluiten bij de gemeentelijke begroting.

Uit het onderzoek bleek dat de mening van de gemeenten en die van het gewest over de administratieve last sterk uiteenliep. De gemeenten bestempelden de papierberg als het belangrijkste knelpunt. De tijd nodig om het milieujaarprogramma op te stellen, zouden de gemeenten liever spenderen aan acties op het terrein, die nu door de administratieve rompslomp in het gedrang komen. De gewestelijke ambtenaren zijn het met die kritiek niet eens en stellen dat de gemeenten meer rapporteren dan nodig. In ieder geval is het zo dat nog tijdens de loop van het onderzoek een beknopte toelichting werd opgesteld per cluster over wat de gemeenten nu wel of niet moeten rapporteren.

De gewestelijke ambtenaren hebben meer begrip voor de kritiek van de gemeenten dat het rapportagesysteem te weinig flexibel is in vergelijking met het Milieuconvenant. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld maar een keer per jaar meedelen wat hun plannen zijn. Zo kunnen ze moeilijk inspelen op onverwachte omstandigheden. De vrij formele evaluaties door het gewest zorgen er bovendien voor dat gemeenten op veilig spelen en niet ingaan op bepaalde kansen omwille van het risico van niet-uitbetaling van de subsidie.

Op verschillende vlakken zijn er overlappingsen waardoor de gemeenten dubbel werk moeten leveren. In het MJP zijn er overlappingsen tussen de verschillende clusters, het MJP zelf overlapt met andere plannen die de gemeente moet opstellen, en sommige gegevens in het MJP overlappen met andere meldingen van milieugegevens aan de Vlaamse overheid. Het gewest bevestigt dat er overlappingsen zijn, maar geeft aan dat het volstaat om te verwijzen waardoor dubbel werk vermeden kan worden. Verscheidene gemeenten hadden dat echter niet goed begrepen.

De gemeenten zijn ook ontevreden over het feit dat de evaluaties door de clusterverantwoordelijken niet altijd even eenvormig gebeuren bij gebrek aan duidelijke afspraken.

De meeste gemeenten signaleren de papieren evaluaties als knelpunt. Gemeenten worden niet beoordeeld op hun resultaten op het terrein, maar wel op hun milieujaarprogramma. Dat systeem heeft een aantal nadelen:

- een gemeente kan bepaalde ondernomen acties 'aandikken' om te voldoen aan de vereisten;

- sommige gemeenten concentreren zich meer op de rapportering over de planning en de uitgevoerde acties dan op de acties op het terrein, die het risico lopen om verwaarloosd te worden;
- gemeentelijke ambtenaren moeten zo veel tijd steken in het opstellen van het milieujaarprogramma dat ze te weinig tijd overhouden voor acties op het terrein en om creatief na te denken over het beleid;
- ook de administratieve last voor het gewest valt niet te onderschatten: ruim 230 dossiers in de eerste evaluatieronde, niet veel minder in de tweede ronde.

De nadruk ligt volledig op de 'output' van het beleid (papieren realisaties), terwijl de uiteindelijke bedoeling van de Samenwerkingsovereenkomst en het lokale milieubeleiden bestaat de toestand van het lokale milieu te verbeteren. De papieren realisaties geven helemaal geen garantie op een effectieve verbetering van de milieutoestand. Dat probleem is echter moeilijk op te lossen. Sommigen suggereerden om de evaluaties te baseren op een bezoek van een 'visitatiecommissie'⁴ zodat de gemeente haar specifieke situatie beter kan duiden. Jammer genoeg is het praktisch niet haalbaar om bij alle gemeenten een plaatsbezoek af te leggen. Wel herhalen we hier de eerder genoemde aanbeveling om meer plaatsbezoeken af te leggen. Dat hoeft niet noodzakelijk in het kader van de evaluaties te gebeuren. De ervaring leert dat de plaatsbezoeken het wederzijdse begrip tussen gemeenten en gewest gevoelig kunnen verbeteren.

Aanbevelingen

- Overlappingsen wegwerken, bijvoorbeeld:
 - door de rapporteringsplicht voor huishoudelijke afvalstoffen te koppelen aan het milieujaarprogramma, opdat de gemeenten die gegevens maar eenmaal moeten opsturen;
 - door werk te maken van de afstemming van de DULO-waterplannen (uit de Samenwerkingsovereenkomst) met de deelbekkenbeheerplannen (uit het Decreet Integraal Waterbeheer).
- Afspraken maken tussen het Vlaamse Gewest en de gemeenten omtrent het 'gefocusd rapporteren'.
- Afspraken tussen de clusterverantwoordelijken over de evaluatie, het formaliseren en aan de gemeenten communiceren opdat de evaluatiecriteria transparanter worden.
- Om het probleem van de ongelukkige timing op te lossen, hebben de onderzoekers een concreet voorstel voor een nieuwe timing opgesteld. Daardoor zou de overeenkomst behoorlijk veranderen. Omdat het voorstel vrij technisch en gedetailleerd is, nemen we het niet op in dit hoofdstuk, maar verwijzen we naar het eindrapport.

⁴ De 'visitatiecommissie' bestaat uit vertegenwoordigers van het Aanspreekpunt. De rol van de visitatiecommissie is om aanvullend op de evaluaties op papier ook een aantal projecten en initiatieven op het terrein te gaan bekijken. De visitatiecommissie kan niet sanctioneren. De visitatiecommissie heeft wel een evaluerende bevoegdheid bij gemeenten die nieuw intekenen. Het eerste opzet is dan ook om de dialoog tussen het gewest en de lokale besturen op een meer 'informele' manier te versterken.

4.5. HET POLITIEKE DRAAGVLAK

Hoewel uit het onderzoek is gebleken dat het nog niet zo slecht gesteld is met het lokale politieke draagvlak voor de Samenwerkingsovereenkomst, stelden we toch vast dat er behoefte is aan communicatie op maat van de schepen van Leefmilieu.

Aanbeveling

Communiceren met de schepen van Leefmilieu over de belangrijkste principes van de overeenkomst, de subsidieregeling, de criteria om te kiezen op welk niveau de gemeente intekent, tips om collega-schepenen te overtuigen en om milieu én de Samenwerkingsovereenkomst hoger op de gemeentelijke agenda te krijgen ...

4.6. DUURZAAM LOKAAL MILIEUBELEID

De Samenwerkingsovereenkomst is een baanbrekend beleidsinstrument omwille van de bruggen die het legt met aanverwante beleidsdomeinen, zoals mobiliteit en energie. Toch gaat die integratie nog niet zo ver dat ook de budgetten van die andere beleidsdomeinen worden gedeeld.

De gemeenten reageren verschillend op de impuls tot meer horizontale samenwerking. Een aantal gemeenten maken vorderingen, maar dat is sterk afhankelijk van de betrokken personen. Algemeen heerst de indruk dat de jongere generatie ambtenaren meer openstaat voor integratie, maar dat de oudere generatie vaak zit vastgeroest in een bepaalde functie. De jobonzekerheid voor de duurzaamheidsambtenaar blijkt een heikel punt te zijn voor de gemeenten. Dat heeft te maken met het feit dat de financiële garantie voor de continuïteit van de Samenwerkingsovereenkomst maar per drie jaar gegeven kan worden. Ten slotte wordt de participatie van de burger aan de Samenwerkingsovereenkomst voornamelijk geregeld via de milieuraad. Daarnaast is de burger weinig betrokken bij de overeenkomst.

Aanbevelingen

- Decretaal verankeren van de duurzaamheidsambtenaar.
- Actief ondersteunen van de gemeenten met betrekking tot horizontale integratie, bijvoorbeeld door een ervaringsgerichte opleiding over competenties ter bevordering van samenwerking.
- Participatie bevorderen door capaciteitsopbouw, actieve individuele ondersteuning en de creatie van goede voorbeelden.

4.7. WAT MET DE SAMENWERKINGS- OVEREENKOMST NA 2007?

Deze evaluatiestudie is erop gericht informatie aan te reiken voor de tweede driejarige termijn van de huidige Samenwerkingsovereenkomst. Toch leek het ons belangrijk om uit de drie generaties van Milieuconvenant en Samenwerkingsovereenkomst ook lessen te trekken voor de ontwikkeling van een eventuele opvolger na 2007.

Een eerste les uit het beleidsproces dat heeft geleid tot de nieuwe Samenwerkingsovereenkomst vanaf 2002, is dat de gemeenten de nieuwe contracttekst op tijd moeten krijgen en dat ze over voldoende tijd moeten kunnen beschikken om te beslissen of en in welke mate zij eraan wensen deel te nemen. Een tweede les is dat een eventuele evaluatiestudie in een volgende fase vroeger van start moet kunnen gaan. Deze opmerking kunnen we veralgemenen naar 'het tijdig opstarten van het beleidsvoorbereidings- en beleidsvormingsproces'. In het eindrapport wordt een gedetailleerde planning voor dat beleidsproces voorgesteld (Bachus et al., 2004). Dat proces zou het best al starten in augustus 2005, opdat een opvolger van de Samenwerkingsovereenkomst op 1 januari 2008 van start zou kunnen gaan. Het is belangrijk dat alle nodige administraties, kabinetten en stakeholders van in het begin bij het proces worden betrokken. Dat is de enige manier om de horizontale integratie ook tot het niveau van gedeelde budgetten te brengen. In dat verband is het zeker zinvol om, bij wijze van kleine vooronderzoeken, de integratie van de Samenwerkingsovereenkomst met het Mobiliteitsconvenant, het Ontwikkelingssamenwerkingsconvenant en de werking in de beleidssector ruimtelijke ordening te evalueren.

5. Conclusies en aanbevelingen

Deze evaluatiestudie heeft duidelijk gemaakt dat de Samenwerkingsovereenkomst een stap vooruit is ten opzichte van de milieuconvenants uit de periode 1992-2001. Enkele knelpunten uit de convenantperiode zijn weggewerkt maar een aantal andere zijn gebleven. Na de grote verandering die het instrument onderging sinds 2002 zijn er een aantal nieuwe problemen bijgekomen. Met dit onderzoek hebben we getracht om die problemen zo goed mogelijk in kaart te brengen en hebben we aanbevelingen geformuleerd om de knelpunten weg te werken.

We formuleerden aanbevelingen die betrekking hadden op de relatie tussen het Vlaamse Gewest en de gemeenten: het gewest zou meer aandacht mogen besteden aan de groep van de zwakkere gemeenten. Daarnaast moeten beide partijen meer proberen om direct met elkaar te communiceren en moeten de gewestelijke ambtenaren meer terreinbezoeken organiseren en meer praktijkvoorbeelden communiceren. Ook het opzetten van een internetforum kan interessant zijn.

Een aantal zaken zouden duidelijker moeten worden gesteld voor de gemeenten. De contracttekst, de toelichting en de handleiding moeten beter op elkaar worden afgestemd en waar mogelijk worden afgeslankt. Er moeten meer keuzemogelijkheden voor de

gemeenten komen. Daarnaast moeten de evaluaties door de clusterverantwoordelijken zo eenvormig mogelijk gebeuren.

Ondertussen moet men blijven zoeken naar een manier om de bestaande procedures te vereenvoudigen.

Ten slotte kan men proberen om het draagvlak bij de lokale politici te vergroten, moeten er inspanningen geleverd worden om de milieudienst te verankeren in alle gemeenten, en moet men bekijken of het mogelijk is om het systeem van uitbetalingen flexibeler te maken.

Ondanks deze verbeterpunten is het duidelijk dat het Vlaamse Gewest een grote inspanning heeft geleverd om de uitvoering van dit ambitieuze milieubeleidsinstrument op een correcte en kwalitatieve manier te organiseren. Dat is belangrijk, want een instrument zoals de Samenwerkingsovereenkomst staat of valt met de medewerking van en het draagvlak bij de doelgroep, de gemeentelijke administraties en politici. Het gros van de zwakkere punten van de beleidsuitvoering is de laatste twee jaren al weggewerkt, maar de uitdaging voor de toekomst is om de lokale besturen daarvan ook te overtuigen.

BELEIDSREACTIE

Katleen De Paepe, CAPLO, AMINAL

In de volgende paragrafen beschrijven we welk beleidsgevolg werd gegeven aan de suggesties uit de evaluatiestudie. De aanbevelingen die uit deze studie naar voor kwamen, vormden een van de drie sporen op basis waarvan de Samenwerkingsovereenkomst begin 2004 werd bijgestuurd. Naast deze evaluatiestudie werden suggesties voor bijsturing gevraagd aan VVSG, de Vereniging van de Vlaamse Provincies (VVP) en de verschillende NGO's. Ook werd de overeenkomst door het gewest geëvalueerd. De resultaten van de drie sporen vormden de basis voor de bijsturing die begin 2004 van start ging. Via overleg met de gemeenten, de provincies en de NGO's werden de teksten van de samenwerkingsovereenkomsten concreet aangepast voor de periode 2005-2007.

1. Deelname door de gemeenten

Uit de analyse bleek dat het aantal intekeningen bij de Samenwerkingsovereenkomst lager ligt dan bij de vroegere milieuconvenants 1997-1999 en 2000-2001. Het aantal gemeenten dat effectief de milieuconvenants heeft uitgevoerd, ligt dan weer lager dan het aantal gemeenten dat de Samenwerkingsovereenkomst uitvoert. Bij de Samenwerkingsovereenkomst volstond immers niet langer een handtekening om in te tekenen, maar werd meteen ook een uitgewerkte planning gevraagd. Daardoor voerden uiteindelijk zowel relatief als absoluut meer gemeenten de Samenwerkingsovereenkomst uit in vergelijking met de vroegere milieuconvenants.

Zo werd slechts 73 % (85 %) van de vastgelegde middelen voor de basisovereenkomst van het Milieuconvenant 1997-1999 (2000-2001) ook effectief uitbetaald. Voor de meeste opties lag dat percentage nog een stuk lager. Pas na gunstige evaluatie worden effectief de nodige middelen voorzien, maar voor 2002 kregen bijvoorbeeld slechts vijf gemeenten geen gunstige evaluatie voor niveau 1.

Ondanks die stijgende tendens is er nog altijd een redelijk grote groep die *niet* intekende op de Samenwerkingsovereenkomst. Die groep verdient dan ook extra aandacht. Er werd telefonisch gepeild bij een aantal gemeenten naar de oorzaken van niet-deelname en de visitatiecommissie bezocht bij een paar gemeenten om hun niet-deelname te bespreken. Het blijkt vooral om kleine gemeenten te gaan en voor hen werd de instapdrempel verlaagd. De visitatiecommissie bespreekt met de gemeenten die nieuw intekenen hun beslissing.

Een belangrijk aandachtspunt bij de bijsturing van de Samenwerkingsovereenkomst was een actievere ondersteuning van de zwakkere gemeenten. Zowel in het kader van de samenwerking met de provincies als met de NGO's wordt daar expliciet aandacht aan besteed.

De geplande wetenschappelijke studie over de belasting, het takenpakket en de administratieve draagkracht van de Vlaamse

gemeenten zal worden opgenomen in het TWOL-programma 2006 (Toegepast Wetenschappelijk Onderzoek Leefmilieu).

2. Financieel luik

Het inbouwen van meer keuzemogelijkheden bij de acties was een algemeen principe bij de bijsturing van de overeenkomst. Zo kunnen lokale overheden hun acties vaak volledig vrij kiezen (op basis van niet-limitatieve lijsten), zo werd de keuzemogelijkheid groter (bv. sensibilisatie rond afvalpreventie in de cluster vaste stoffen, en stof en rookhinder in de cluster hinder) en werd een extra indiendatum voorzien waardoor meer acties in aanmerking komen (cluster natuurlijke entiteiten).

De aanbeveling om het systeem nog meer te flexibiliseren, werd niet weerhouden. De Samenwerkingsovereenkomst is door haar opbouw (verschillende niveaus, meerdere clusters met diverse inhoud) immers al een heel flexibel en divers samengesteld financieringsmechanisme. Het nog flexibeler maken van het mechanisme zou de financiële opvolging te zeer bemoeilijken.

De aanbeveling om een minimumbedrag vast te leggen voor de cluster vaste stoffen werd wel weerhouden. Het minimumbedrag werd vastgelegd op 10 000 euro per gemeente per jaar. Dit werd in het instrumentarium opgenomen.

3. Communicatie en ondersteuning

De toelichting als achtergronddocument bij de overeenkomst werd geschrapt. Daardoor blijven slechts twee documenten over: een contracttekst met de verbintenissen en een handleiding met achtergrondinformatie en hulpmiddelen. Zoals aanbevolen, werden die teksten vereenvoudigd en verduidelijkt waar mogelijk. Zo werd enkel wat relevant is voor evaluatie behouden en werden bijvoorbeeld de algemene en clusterspecifieke doelstellingen en overlappingen geschrapt. De bijgestuurde overeenkomst werd tijdens informatierondes in elke provincie toegelicht.

Met het oog op een betere communicatie werden een aantal communicatie-instrumenten verder uitgewerkt: de website werd aangepast, de handleiding werd meer laagdrempelig en gebruiksvriendelijker uitgewerkt, specifieke mailings herinneren de gemeenten aan belangrijke data e.d. Verder is er ook het MILO, het overleg per cluster met de provinciale aanspreekpunten, VVSG en het tijdschrift Hoe|SO?. Directe en informele contacten onderhouden is een heel belangrijk aandachtspunt. Er wordt in de mate van het mogelijke tijd voor vrijgemaakt. In de bijgestuurde overeenkomsten met de NGO-steunpunten was duidelijke communi-

catie over hun taakstelling een belangrijk aandachtspunt. In die overeenkomsten werden actiepunten opgenomen die de samenwerking tussen de NGO-steunpunten moeten bevorderen (bv. het voeren van gezamenlijke communicatie met de doelgroep lokale overheden). De ondersteuning van de gemeenten door de provincies werd meer in detail omschreven in de provinciale samenwerkingsovereenkomst.

4. Rapportering en evaluatie

Overlappingsen in gemeentelijke rapporteringen werden weggevoerd (bv. rapporteringsplicht inzake huishoudelijke afvalstoffen en de afstemming op het Decreet Integraal Waterbeheer voor wat betreft de DULO-waterplannen). Achteraan elke cluster werd een overzicht toegevoegd van wat een gemeente dient op te nemen in haar milieujaarprogramma.

De evaluatie gebeurt op basis van de tekst van de overeenkomst. Indien bijkomende afspraken over een onderdeel van de Samenwerkingsovereenkomst nodig blijken, worden die in overleg met de doelgroep uitgewerkt en gecommuniceerd. Los daarvan was er aandacht voor een eenvormigere stijl van evalueren voor de verschillende clusters. De verschillende evaluatieschema's werden besproken met de doelgroep en uiteindelijk werd de timing van evaluatie in overleg met de doelgroep licht aangepast.

5. Politiek draagvlak

Uit de evaluatiestudie bleek de behoefte aan communicatie op maat van de schepen van Leefmilieu. Het college van burgemeester en schepenen werd in verband met de nieuwe Samenwerkingsovereenkomst aangeschreven en in de tekst werden de belangrijkste principes van de overeenkomst opgenomen. Ook werd aan de provincies gevraagd om de schepenen uit te nodigen op de toelichting over de nieuwe Samenwerkingsovereenkomst.

6. Duurzaam lokaal milieubeleid

De duurzaamheidsambtenaar werd nog niet decretaal verankerd. In het kader van de verschillende onderdelen van de Samenwerkingsovereenkomst worden gemeenten gestimuleerd om linken te leggen tussen verschillende beleidsdomeinen. Op workshops komen vaardigheden ter bevordering van horizontale samenwerking aan bod. De Vlaamse overheid biedt in de mate van het mogelijke een actieve individuele ondersteuning van de gemeenten. Voorbeelden zijn: individuele evaluatie, telefonische dienstverlening, briefwisseling e.d. Er wordt een verdere actieve ondersteuning gevraagd aan de provincies en de NGO's.

REFERENTIES

AMINAL (2001) Samenwerkingsovereenkomst Vlaams Gewest - Gemeenten. Milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling (Contracttekst 2002-2004).

AMINAL (2001) Samenwerkingsovereenkomst Vlaams Gewest - Gemeenten. Handleiding.

AMINAL (2001) Samenwerkingsovereenkomst Vlaams Gewest - Gemeenten. Toelichting.

AMINAL (2004) Samenwerkingsovereenkomst Vlaams Gewest - Gemeenten. Milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling (Contracttekst 2005-2007). Zie ook <http://www.samenwerkingsovereenkomst.be> voor alle gerelateerde documenten.

Bachus K., Vandeputte M., Sepelie R., Vangeebergen B., Deraedt B., Mazijn B. & Van Assche J. (2004) Evaluatie van de Samenwerkingsovereenkomst, HIVA, Leuven.

Bachus K. et al. (2001) Evaluatie van het gemeentelijk en provinciaal Milieuconvenant met het oog op een nieuw initiatief vanaf 2002, HIVA, Leuven.

Gysen J., Bachus K. (2003) Sectorale uitvoeringsplannen in het Vlaamse afvalbeleid. Effectiviteitsanalyse van een planningsinstrument, Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, Antwerpen-Leuven.

LECTOREN

Veerle Beyst, APS, Departement AZF

Katleen De Paepe, Directoraat-Generaal, AMINAL

Bart De Peuter, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven

Lieve De Roeck, VMM

Joris De Smedt, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven

Anne Mie Draye, Departement Economie en Rechten, Universiteit Hasselt

Kristof Geeraerts, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, UA

Kathy Haustraete, VMM

Johan Peymen, NARA, Instituut voor Natuurbehoud

Lydia Putseys, OVAM

Kim Rienckens, Provinciebestuur Oost-Vlaanderen

Eric Roelands, Gemeente Opwijk

Mieke Suykerbuyk, Sectie Lucht, AMINAL

Dirk Uyttendaele, Secretariaat, MiNa-Raad

Hilde Van Look, Provinciaal Instituut voor Hygiëne

Luc Vanacker, OVAM

Steven Verbanck, VVSG

