

DE BELEIDS-EN BEHEERSCYCLUS WACHT NIET... ZORG DAT JE MEE BENT!



'Eerst een groenboek en dan... een witboek' zei wijlen Michel Daerden, toen hij de pensioenhervormingen aanpakte. Maar niet alleen Daerden wilde veranderingen, ook Vlaams minister Bourgeois ziet een andere toekomst, maar dan voor het bestuur van de gemeenten, OCMW's, Intern verzelfstandigde agentschappen (IVA) en provincies in Vlaanderen : de beleids- en beheerscyclus.



Eerst was er het Gemeentedecreet

Toen het Vlaamse parlement in 2005 het Gemeentedecreet goedkeurde, had het niet alleen een reeks politieke vernieuwingen als doel. Het decreet wil dat gemeenten zich meer gedragen volgens de principes van het 'new public management': met aandacht voor planning, bevoegdheidsdelegatie, verantwoording,

interne controle, audit, enz. ..Een deel van die artikels uit het Gemeentedecreet bleef bij gebrek aan uitvoeringsbesluit echter dode letter. In juni 2010 kwam hier verandering in, toen de Vlaamse regering de regels over de beleids- en beheerscyclus (BBC) goedkeurde.

Wanneer komt de nieuwe beleids- en beheerscyclus er aan?

Ten laatste tegen 2014 moet elke gemeente met de BBC werken. Concreet moeten de gemeenten dus in de loop van dit voorjaar hun meerjarenplan voor de periode 2014-2019 al op de nieuwe manier opstellen.

Ook het budget 2014 krijgt dan een volledig nieuw kleedje. Besturen, die dat willen, konden zich kandidaat stellen om al eerder van start te gaan. Vanaf 2011 was dat al het geval voor twaalf Vlaamse gemeenten.

In 2012 en 2013 kregen een aantal pioniers de toelating om vóór de grote groep al eens te proberen. In onze provincie waren dat Deerlijk, Oostrozebeke, Poperinge, Wevelgem en Zonnebeke, die het enkel voor de gemeente deden, Zwevegem en Waregem voor het OCMW en Spiere-Helkijn voor beide. Ook de Provincie deed mee aan het proefdraaien...

Waarom deze veranderingen?

De BBC komt er in uitvoering van het Gemeentedecreet. Maar er zijn ook een reeks inhoudelijke redenen. Het begrotings- en financieel systeem, dat gemeenten vandaag toepassen, is niet meer aangepast aan de tijd. De hervorming van 1995, toen er voor de gemeenten verplicht een algemene boekhouding bijkwam, heeft nooit de verwachte resultaten opgeleverd. Het blijkt immers onmogelijk om de verschillende soorten boekhoudingen te integreren en de OCMW's hebben een andere manier van werken als de gemeenten. Bovendien hebben besturen nu zelf nauwelijks vrijheden om budget en boekhouding aan te passen aan de eigen werking of informatiebehoeften. Een groot deel van de indelingen (de zogenaamde functionele codes bijvoorbeeld) liggen immers zo goed als vast. Bovendien kunnen gemeenten amper specifieke, bijkomende informatie halen uit het systeem, tenzij ze dit zelf helemaal apart gaan organiseren. Een ander systeem zou dit dan ook allemaal meer overzichtelijk en werkbaar moeten maken.

Wat is de BBC nu vooral?

De grote verandering ligt in de planning op het terrein zelf. Het beleid wordt nu over zes jaar gepland en de benodigde budgetten worden direct gekoppeld aan de acties. Elk jaar moet er een jaarrekening gemaakt worden aan de hand van de effectieve uitgaven. Om het gemeentebestuur de tijd te geven om na de verkiezingen een 'staat' van de gemeente op te maken, start de BBC telkens het jaar volgend op dat van de installatie van de vernieuwde gemeenteraad, dus nu in 2014 en eindigt het één jaar na de volgende installatie. Deze overgang maakt dat het beleid ook niet steeds een jaar stilligt.

Overgangsjaar

In dat overgangsjaar wordt er een omgevingsanalyse gemaakt van de gemeente. Hier wordt veelal aangeraden om vanuit de VRIND-statistieken te vertrekken (www.lokalestatistieken.be), dit is een sociaal-economische doorlichting van de gemeente. Echter, hier zijn geen gegevens over de toestand van het milieu in opgenomen. Daarom zou men kunnen aanraden om de DESTEP-methode te hanteren (Demografie, Economie, Sociaal-cultureel, Technologisch, Ecologisch en Politiek). Dit geeft een volledig beeld op de situatie.

Vanuit de omgevingsanalyse, wordt de meerjarenplanning opgemaakt. Het meerjarenplan wordt door het bestuur voorbereid en goedgekeurd tijdens het eerste jaar van de legislatuur (2013) en heeft betrekking op de 6 jaar die daarop volgen (2014-2019). Het is dus voor 1 jaar legislatuur overschrijdend. De goedkeuring van het meerjarenplan is een exclusieve bevoegdheid van de raad en dus een politieke beslissing.

Beleidskeuzes en bijbehorend budget in de praktijk

In dat meerjarenplan worden de beleidskeuzes inhoudelijk toegelicht (strategische nota) en worden de globale financiële gevolgen beschreven (financiële nota). Door het opmaken van het budget concretiseert de raad deze langetermijnvisie naar de korte termijn.

Hoe loopt dat nu in de praktijk?

Stelt u zich het volgende voor : de 6-jaarlijkse gemeentelijke verkiezingen in gemeente Reutelbeke geven een bepaalde uitslag, die de politieke verhoudingen duidelijk maakt. Na formatiegesprekken is er normaal gezien tegen 1 januari 2013 een nieuwe coalitie. Deze coalitie zal een coalitieakkoord opstellen, dat tussen de verschillende partners werd onderhandeld. In de lijn der verwachtingen zal dit coalitieprogramma het resultaat zijn van de onderhandelingen, gebaseerd op de verschillende partijprogramma's, waarmee de partijen naar de kiezer zijn getrokken.

Het coalitieprogramma is dus een inhoudelijk na te streven programma dat over meerdere jaren het beleid voor de gemeente bepaalt. Dit zal worden vormgegeven in het meerjarenplan.

Uiteraard brengen al deze beleidslijnen een kostenplaatje met zich mee: men raamt uitgaven en inkomsten en komt zo tot een meerjarenbegroting. Dit vormt het budget.

Tijdens de realisatie van het meerjarenplan zullen er tal van inkomsten en uitgaven gebeuren en deze krijgen een registratie in de boekhouding van de gemeente. *De registratie* kan ook ruimer dan enkel boekhouding: bv. kwantitatieve gegevens die een bepaalde indicator vormen...

Uiteindelijk zal men jaarlijks terugblikken op de inhoudelijke beleidslijnen met oog voor het budget en ook de inhoud. Dit gebeurt via de jaarrekening.

En waar is dan het natuur- en milieubeleid te vinden?

Een belangrijke onderverdeling is de opdeling in beleidsdomeinen, beleidsvelden en beleidsitems. Hieronder krijg je ze schematisch weergegeven met de voornaamste kenmerken per niveau:

Beleidsdomein:

Keuze ligt bij het lokale bestuur, namelijk de Raad (= de gemeenteraad);
Minimaal 2 beleidsdomeinen : 'algemene financiering' en vervolgens één restdomein waarin alle overige beleidselementen worden gerangschikt (best wel meer gedetailleerd);

Hoe verder indelen? Thematisch? Volgens bevoegdheid schepers? Volgens interne organogram? Het lokale bestuur kan dit vrij kiezen.

Beleidsveld:

- indeling ligt vast bij ministerieel besluit en moet worden gevolgd door het lokale bestuur;
- strikte indeling ligt vast want die garandeert uniforme rapportering naar de Vlaamse overheid;
- kan verder worden opgedeeld in beleidsitems.

Beleidsitem:

- keuze ligt bij het lokale bestuur, is niet verplicht om er te hebben;
- Hoe indelen? Thematisch? Per geografische eenheid? Per doelgroep? Het lokale bestuur kan dit vrij kiezen.

Bijvoorbeeld :

Beleidsdomein: Natuur -en milieubeheer

Beleidsveld: bescherming van de biodiversiteit en landschappen (330)

‘activiteiten inzake de bescherming van fauna en flora (met inbegrip van de herinvoering van bedreigde soorten en de redding van soorten die door uitsterving worden bedreigd), de bescherming van de natuurlijke habitat (met inbegrip van het beheer van natuurparken en natuurreservaten) en de bescherming van landschappen voor hun esthetisch waardevolle landschappen (met inbegrip van het herstel van beschadigde landschappen voor de versterking van hun esthetische waarde en de renovatie van verlaten mijnen en steengroeven); het bestuur, de werking en de ondersteuning van de activiteiten betreffende de bescherming van de biodiversiteit en de landschappen; toelagen, leningen en subsidies van activiteiten inzake de bescherming van de biodiversiteit en de landschappen.’

Bevat o.a. Aankoop, onderhoud en bescherming van natuurgebieden (maar ook erosiebestrijding, klimaat, participatie en sensibilisatie, geïntegreerde milieuprojecten,...)

Beleidsitems (niet verplicht): Domein Meersenbroeken, Trage Wegen, Natuurverenigingen.

Prioritaire doelstellingen versus "overig beleid"

Elk bestuur zal voor het meerjarenplan enkele prioritaire doelstellingen aanduiden. Dit zijn beleidselementen, waaraan het bestuur prioritair wenst te werken. Dit betekent niet dat andere doelstellingen niet belangrijk zouden zijn. Bij voorkeur vloeien de prioritaire doelstellingen voort uit het coalitieakkoord van het bestuur: waar wil het op inzetten tijdens de komende legislatuur?

Voor de prioritaire beleidsdoelstellingen is men

verplicht om elk jaar aan de Raad (= gemeenteraad) te rapporteren. De prioritaire beleidsdoelstellingen worden gekozen door de Raad.

Overig beleid: dit zijn alle overige beleidsdoelstellingen... ‘overig’ betekent hier niet ‘onbelangrijk’. De toevoeging van het adjectief ‘prioritair’ wijst hier op doelstellingen die men nauwgezet wil opvolgen en waarover men rapporteert in de Gemeenteraad.

Wat met de Samenwerkingsovereenkomst?

De Samenwerkingsovereenkomst (SO) milieu tussen Vlaamse overheid en gemeenten/provincies loopt nog tot eind 2013 en dan stopt ze. De afschaffing van de Samenwerkingsovereenkomst komt er door het Planlastendecreet. Dit heeft tot doel alle aparte sectorale plannen te verweven in het BBC-verhaal en dus minder verschillende plannen op te laten maken en te controleren.

Vanaf nu maakt de Vlaamse Overheid elke zes jaar een lijst van beleidsdoelstellingen op, waar de gemeenten, met de opmaak van de meerjarenplanning, uit kunnen kiezen, al dan niet gekoppeld aan een subsidie. Vermits er nu geen doelstellingen voor leefmilieu en natuur in de huidige lijst staan, is het voor ons als natuur- en milieubehartigers waakzaamheid geboden bij de opstelling van die meerjarenplanning. De Vlaamse Regering gaat ervan uit dat het milieudecreet voldoende inhoud biedt voor een gedegen beleid.



Wat met de milieuraad?

De afschaffing van de SO heeft echter meerdere gevolgen. De SO had niet alleen tot doel bepaalde initiatieven aan te moedigen, maar ook te werken aan participatie van het middenveld aan het natuur- en milieubeleid, en dit door het installeren van een milieuraad. De gemeente kiest er, na het aflopen van de Samenwerkingsovereenkomst, zelf voor om deze al dan niet te behouden.

Uiteraard is het te hopen dat er in zoveel mogelijk gemeenten een milieuraad blijft behouden. Deze zijn

immers een heel geschikt overlegplatform, waar tot een consensus gestreefd kan worden tussen verschillende middenveldsgroepen. Daarenboven geeft het de kans voor zowel middenveld als beleid om in discussie te gaan over het gewenste beleid en het eventueel bij te sturen. Het kan ook een forum zijn om kennis uit te wisselen en inzichten uit de verschillende sectoren samen te brengen.

Vernieuwde dynamiek?

De milieuraad zou samen met de BBC een vernieuwde dynamiek kunnen teweegbrengen voor het natuur- en milieubeleid van de gemeente. De BBC loopt over 6 jaar en laat dan ook toe om lange-termijn-projecten in het beleid op te nemen. Ze geeft ook de kans om milieuen natuurbeleid (bijvoorbeeld klimaat) te koppelen aan andere doelstellingen binnen het beleid (als horizontale doelstelling) én, vermits er minder planlasten zijn, kan dit ook leiden tot meer ruimte voor projecten op korte termijn.

Echter, zo wordt het niet steeds bekeken. Niet alle gemeenten zullen de milieuraden houden. Een aantal zullen de samenstelling wijzigen, vermits nu de gemeenteraad het recht heeft om deze te bepalen. En andere zullen de milieuraad zonder meer laten verder bestaan.

Dit laatste zou wel eens het beste kunnen lijken: in goede verstandhouding met het bestuur blijft de milieuraad het adviesorgaan. Maar vermits er geen formeel kader meer is (d.i. bekrachtigd door de gemeenteraad), zijn alle manieren van samenwerken echter heel informeel. Daarenboven kan een ander bestuur heel eenvoudig de samenwerking herzien.

Wat doen indien het niet zo goed loopt met de bestending van de milieuraad?

De gemeenteraad zou dus ervoor kunnen kiezen om zelf een kader vast te leggen voor de samenstelling en werking van de milieuraad. Dit schept verplichtingen voor beide kanten en geeft duidelijkheid voor de periode van de legislatuur. In principe gaat dat recht in vanaf de start van het eerste meerjarenplan, dat is 2014. Maar vele besturen zijn nu al de milieuraad aan het hersamenstellen, volgens de eigen invulling. Uiteraard kan dit in principe niet, vermits de milieuraden nu nog vallen onder de verplichtingen van de SO. Gemeenten gaan er zo dan ook van uit dat ze niet op de vingers zullen getikt worden. Maar verenigingen die er de moed voor hebben kunnen dit aankarten met CAPLO, de Vlaamse dienst, die nu nog de Samenwerkingsovereenkomst opvolgt. Maar ook voor hen loopt dus af...

Een gemeenteraad zou er ook voor kunnen kiezen om de milieuraad simpelweg te schrappen. Ook dan zijn er nog mogelijkheden om het beleid te beïnvloeden.

Je moet in de eerste plaats duidelijk maken dat je een grote groep mensen (of noem het 'kiezers') achter het idee hebt staan. Met dit draagvlak stap je constructief naar de beleidsvoerders en/of bevriende gemeenteraadsleden en/of de pers. Het meeste effect heb je door een constructieve houding aan te nemen, er zijn immers al genoeg anticomités. Een intensievere methode, is het agenderen van een punt op de gemeenteraad, een verzoekschrift, of een volksraadpleging. Hier moet je echter je draagvlak bewijzen door handtekeningen te verzamelen en is het resultaat niet gegarandeerd. Je kan ook naar de ombudsdienst gaan, maar die werkt op ambtelijk niveau, of een advocaat onder de arm nemen om je punt te maken. Maar hierbij neem je dan ook afscheid van die constructieve opstelling.

Wat kan een natuur- en/of milieuvereniging nog doen?

Lever materiaal aan voor de omgevingsanalyse via je ambtelijke/politieke contacten. De gemeente is nu volop aan het werken aan de omgevingsanalyse ter voorbereiding van het meerjarenplan. De informatie/knelpunten die je aanreikt, kunnen een basis zijn voor de opmaak van doelen voor het meerjarenplan.

Zorg dat je erbij bent

En ga nu al na wat de gemeente plant voor de toekomst van de milieuraad. Geef een constructief voorstel vanuit de milieuraad en tracht dit door de gemeenteraad te laten bestendigen.

En als het dan niet werkt

Geef dan vooral de moed niet op om aan beleidsbeïnvloeding te doen. Een milieuraad, die enkel dient als 'windowdressing' heeft geen nut voor onze doelstellingen. Je kan dan ook beter je krachten gebruiken om op andere manieren het beleid mee te sturen. Baken dan heel goed de thema's af waar je rond wil werken. Het is immers beter om op een aantal vlakken het verschil te maken, dan overal een beetje te kunnen bijvissen...

Dit artikel is gebaseerd op de uiteenzetting van Paul Stryckers op het WMF-overleg (i.s.m. BBL) van 25 februari 2013.

Bart Vanwildemeersch