

# VLAAMSE RAAD

---

BUITENGEWONE ZITTING 1995

13 SEPTEMBER 1995

---

## VERSLAG

— door het Rekenhof —

**betreffende de financiering van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij  
voor het Vlaams Gewest (OVAM) en van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)**

REKENHOF

N12-1.143.610 B1

Brussel, 1 augustus 1995

Mijnheer de Voorzitter,

Betreft : De financiering van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (OVAM) en van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM).

Het Rekenhof zendt u, als bijlage, een verslag over met betrekking tot de controle op de financiering van de pararegionalen OVAM en VMM.

Dit rapport werd opgesteld naar aanleiding van de met redenen omklede motie goedgekeurd op 10 maart 1994 tot voorlopige regeling van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1992, waarbij de Vlaamse Raad onder meer heeft ingestemd met de uitoefening van een beheerscontrole door het Rekenhof.

Het Rekenhof :

Op last :  
De Hoofdgriffier,  
F. VAN DEN HEEDE

De Eerste Voorzitter,  
J. VAN de VELDE

Aan de heer Voorzitter van de Vlaamse Raad



**REKENHOF**

---

**Dossier 1.143.610**

---

---

## **Verslag**

---

**Over de financiering van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij  
voor het Vlaamse Gewest (OVAM) en de Vlaamse Milieu-  
maatschappij (VMM)**

---

**Dit verslag werd vastgesteld in zitting van de Nederlandse kamer  
van het Rekenhof d.d. 1 augustus 1995**

---

## Inhoud

---

|                               |          |
|-------------------------------|----------|
| <b>0. Inleiding</b> . . . . . | <b>5</b> |
|-------------------------------|----------|

### Hoofdstuk I

#### De financiering van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (OVAM)

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1. Functionele dotaties versus jaardotaties . . . . .                      | 7  |
| 1.2. De verantwoording, aanleiding tot een administratieve controverse . . . | 8  |
| 1.3. De jaardotatie als valabel alternatief . . . . .                        | 8  |
| 1.4. Reakties van de instellingen en de minister . . . . .                   | 9  |
| 1.5. De problematiek in een ruimer toekomstperspectief . . . . .             | 11 |
| 1.6. Besluit . . . . .                                                       | 12 |

### Hoofdstuk II

#### De financiering van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)

|                                                                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.1. Historische context van de financieringsproblemen . . . . .                                                           | 13 |
| 2.2. Financieringsproblemen bij de VMM . . . . .                                                                           | 14 |
| 2.2.1. Lasten van het verleden . . . . .                                                                                   | 15 |
| 2.2.2. De subsidiereglementering blijkt administratief<br>onuitvoerbaar . . . . .                                          | 17 |
| 2.2.3. De laattijdige inning van dotaties . . . . .                                                                        | 18 |
| 2.3. Maatregelen tot oplossing van het financieringsprobleem . . . . .                                                     | 18 |
| 2.4. Budgettaire knelpunten inzake de financieringsproblemen<br>in de waterzuiveringssector . . . . .                      | 20 |
| 2.5. De samenhang van de financieringsproblemen in de sector<br>van de waterzuivering met die van het Mina-fonds . . . . . | 21 |



## 0. Inleiding

---

Dit onderzoeksverslag is het resultaat van een beheerscontrole, uitgevoerd door het Rekenhof <sup>(1)</sup>. De bij dit onderzoek vastgestelde tekortkomingen raken in essentie de doeltreffendheid van de bestaande financieringsmechanismen van de pararegionalen OVAM en VMM. Beide instellingen van categorie A <sup>(2)</sup> beschikken over relatief weinig eigen inkomsten voor de financiering van hun werking en opdrachten. Zij zijn derhalve hoofdzakelijk afhankelijk van middelen uit de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap of de begroting van het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur (Mina-fonds).

Het eerste hoofdstuk handelt over de specifieke financieringsproblematiek van de OVAM. Het subsidiesysteem van *functionele dotaties* lastens de begroting van het Mina-fonds, is in 1991 ingevoerd voor projecten zoals de ambtshalve sanering van verontreinigde sites. Over deze subsidiëeringsvorm is tussen de OVAM en het Mina-fonds een administratieve controverse gerezen, meer bepaald over de voor te leggen bewijsstukken (aangebestedingsdossier of enkel facturen en vorderingsstaten). Het Rekenhof opteert naar aanleiding van dit probleem voor de vervanging van deze financieringsvorm door het systeem van jaardotaties, dat de OVAM meer waarborgen biedt voor het nakomen van haar contractuele verbintenissen tegenover aannemers. De werking van het centraal financieringsorgaan van de Vlaamse Gemeenschap kan hierbij het immobiliseren van een gedeelte van deze dotaties verhinderen.

Het tweede hoofdstuk toont aan hoe de oorzaken van het financieringsprobleem van de VMM zich uitspreiden over twee decennia. Zij zijn onder meer het gevolg van opeenvolgende structurele wijzigingen in de sector van de waterzuivering. Om de impasse te doorbreken, heeft de Vlaamse Minister van Leefmilieu in 1994 en 1995 initiatieven genomen tot decretale regeling van de lasten van het verleden. Het Rekenhof pleit bij dit alles voor een volledige herbudgettering van de lasten van de waterzuivering. De intermediaire rol van het Mina-fonds in de dotatieverstrekking aan pararegionalen voor de afbetaling van hun leningen, betekent immers een nieuwe debudgetteringstechniek. Een laatste luik in dit hoofdstuk betreft de ontoereikende financiering en de budgettaire ondoorzichtigheid van het

---

<sup>(1)</sup> De grond voor dit soort controles wordt gevormd door de met redenen omklede motie tot voorlopige regeling van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1992, Vlaamse Raad, Stuk 22 (1992-1993) - Nr. 2. d.d. 22 februari 1994.

<sup>(2)</sup> Zoals bedoeld in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

Mina-fonds. Op termijn kan dit een hinderpaal vormen voor de financiering van het leefmilieubeleid in Vlaanderen.

Een afschrift van dit rapport is gestuurd aan de Vlaamse Minister van Leefmilieu en Tewerkstelling en aan de Vlaamse Minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid.

De antwoorden van de ministers op de in dit verslag opgenomen opmerkingen, zijn in de tekst geïntegreerd.

## Hoofdstuk I

### De financiering van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (OVAM)

---

#### 1.1. Functionele dotaties versus jaardotaties

In het kader van het afvalstoffenplan 1991-1995 <sup>(3)</sup> krijgt de OVAM lastens de artikelen 2.4 (lopende uitgaven) en 3.5 (kapitaaluitgaven) van de begroting van het Mina-fonds gelden voor de financiering van allerhande projecten, zoals de ambtshalve sanering van verontreinigde sites (de zogenaamde *black points*). Deze overdrachten worden ook *functionele dotaties* genoemd. Zij zijn projectgebonden: voor elk afzonderlijk project regelt een ministerieel besluit de betalingsmodaliteiten.

Daarbuiten verstrekt het Mina-fonds de OVAM een werkingsdotatie, die het betaalt in de vorm van een jaardotatie (in schijven). Vóór 1991 werden de OVAM-projecten eveneens gefinancierd met een jaardotatie. Wanneer de OVAM een project niet uitvoerde, bleef de overeenkomstige dotatie geïmmobiliseerd. Zo ontstonden belangrijke financiële reserves. Daarom werd sedert 1991 geopteerd voor het systeem van functionele dotaties voor de OVAM-projecten. De betaling werd aldus afhankelijk van de realisatie van het project in kwestie. Voor de werking van de OVAM bleef het systeem van de jaardotaties behouden.

Sinds de inwerkingtreding eind 1993 van het centraal financieringsorgaan (CFO), werd de storting van dotaties aan de Vlaamse openbare instellingen evenwel afhankelijk gemaakt van de kassituatie van de instellingen <sup>(4)</sup>. Dit houdt concreet in dat die instellingen minder of geen financiële reserves kunnen vormen. Hierdoor vervalt een argument in het voordeel van het systeem van de functionele dotaties.

---

<sup>(3)</sup> Het afvalstoffenplan wordt ontworpen door OVAM en goedgekeurd door de Vlaamse regering. Het plan heeft bindende kracht.

<sup>(4)</sup> Artikel 7, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 22 september 1993 houdende de modaliteiten tot invoering van het centraal thesauriebeheer voor de Vlaamse openbare instellingen. Dit besluit bepaalt de uitvoeringsmodaliteiten van artikel 1, § 1, van het decreet van 30 juni 1993 houdende maatregelen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1993, dat voorschrijft dat de publiekrechtelijke rechtspersonen die een dotatie ontvangen lastens de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, een begrotingsfonds of een dienst met afzonderlijk beheer, verplicht zijn al hun financiële rekeningen te hebben en al hun beleggingen onder te brengen bij een door de Vlaamse regering aan te wijzen kredietinstelling (ASLK). Dit komt dus neer op een centralisatie van financiële middelen.

## 1.2. De verantwoording, aanleiding tot een administratieve controverse

Met betrekking tot de dotaties voor ambtshalve saneringen van black-points, heeft het systeem van functionele dotaties geleid tot een controverse tussen de OVAM en het Mina-fonds. Het twistpunt was de voorlegging van de verantwoordingsdocumenten door de OVAM. Volgens het Mina-fonds is de betaling van de dotatie ervan afhankelijk. De subsidiebesluiten staan een betaling immers pas toe op voorwaarde dat het werk wordt uitgevoerd zoals voorzien en na voorlegging van de verwachte maandelijkse prestaties en facturatie.

Het probleem heeft zich in het bijzonder gesteld voor de verantwoordingsdocumenten voor de door OVAM gegunde saneringswerken op de stortplaats Coppens te Middelburg <sup>(5)</sup>. Om de uitvoering van die werken te controleren heeft het Mina-fonds de overlegging van het aanbestedingsdossier gevraagd. De OVAM is als opdrachtgevend bestuur echter van mening dat de controle vanuit het Mina-fonds zich dient te beperken tot het al dan niet opvorderbaar zijn van de dotatieschijf. De OVAM wenste daartoe het bewijs te leveren middels de voorlegging van de facturen of de vorderingsstaten. Bijkomende stukken, zoals het aanbestedingsdossier, zijn volgens de OVAM irrelevant voor de betaling van de dotatie (subsidie). Zij wenst bovendien als opdrachtgevend bestuur zelf in te staan voor de administratieve afhandeling van het dossier.

## 1.3. De jaardotatie als valabel alternatief

Op grond van deze controverse, stelt het Rekenhof vast dat het stelsel van functionele dotaties, in tegenstelling tot het systeem van jaardotaties, de volgende - al dan niet door de Vlaamse regering in algemene zin gereguleerde - kenmerken van het klassieke subsidiesysteem vertoont:

- aangezien de subsidie of een gedeelte ervan slechts in betaling wordt gesteld na de gehele of gedeeltelijke realisatie van een project (bijvoorbeeld een opdracht van werken), moet de pararegionale de uitgaven gedurende een periode prefinancieren, wat op zich reeds liquiditeitsproblemen kan veroorzaken;
- de inhoudelijke controle door de gewestelijke administratie kan de uiteindelijk uitbetaalde subsidie lager doen uitvallen dan wat in de verbintenis van de pararegionale tegenover de medecontractant is bepaald of wat initieel is vastgelegd;
- aangezien de pararegionale haar verbintenissen met medecontractanten moet nakomen, moet zij een beroep doen op andere geldmiddelen, zoals het aangaan van een lening, wil zij verwijlntresten en/of schadevergoedingen vermijden. Dergelijke bijkomende middelen vallen uiteindelijk toch ten laste van de gewestelijke overheid.

---

(5) Vastlegging 92/10230 ad 257.942.709 BEF.

Een gelijkaardig subsidiesysteem gaf ook bij de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) aanleiding tot belangrijke problemen <sup>(6)</sup>. Het Rekenhof onderkent bijgevolg een structureel financieringsprobleem bij instellingen die voor hun financiering hoofdzakelijk afhankelijk zijn van gewestelijke middelen, in het bijzonder de OVAM en de VMM.

Aangezien het systeem van de functionele dotaties niet organiek is geregeld, achtte het Rekenhof het wenselijk te onderzoeken of de OVAM ook voor deze projecten kan worden gefinancierd met jaardotaties <sup>(7)</sup><sup>(8)</sup>. Deze regeling laat immers toe de vastgestelde jaardotatie in verschillende schijven en volgens voorziene tijdstippen, onafhankelijk van de stand van uitvoering van de projecten, in betaling te stellen. Dit kan voorkomen dat de instelling haar uitgaven moet prefinitancieren en dat de in betaling gestelde middelen uiteindelijk lager zijn dan de initieel toegezegde. Aldus laat het systeem van de jaardotaties een efficiëntere financiering van de pararegionale toe, wat uiteindelijk ten goede komt aan de contractuele relatie van de instelling met derden en financiële en economische voordelen oplevert. Uiteraard mag een dergelijk systeem geen afbreuk doen aan de werking van het CFO: de betalingen kunnen slechts geschieden in de mate dat de kastoestand van de instelling dit verantwoordt.

Vanuit wettelijk oogpunt bieden de klassieke subsidiëring en de financiering met jaardotaties dezelfde controlegaranties. De huidige gewestelijke administratieve controle stoelt op het koninklijk besluit nr. 5 van 18 april 1967 dat de verantwoording van verkregen subsidies voorschrijft. In het geval van de OVAM blijkt deze controle, uitgevoerd door het Mina-fonds, echter hinderlijk voor een efficiënte financiering. Het systeem van de jaardotaties doet geen afbreuk aan deze controle. Een jaardotatie is in wezen ook een subsidie, maar met een andere betalingswijze. Zij dient eveneens te worden verantwoord overeenkomstig het bovengenoemde koninklijk besluit.

#### **1.4. Reakties van de instellingen en de minister**

Op 26 oktober 1994 antwoordde de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Welzijn en Gezin, dat OVAM de techniek van de functionele dotaties gebruikt om de immobilisering van financiële middelen zonder directe aanwending op haar rekeningen te vermijden, maar dat de invoering

---

<sup>(6)</sup> Zie verder.

<sup>(7)</sup> Brieven van het Rekenhof van 15 juni 1994 aan de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Welzijn en Gezin (kenmerk A12 J 972.506 B1), en aan de Minister Vice-President van de Vlaamse regering, Vlaams Minister van Leefmilieu en Huisvesting (kenmerk A12 J 972.506 B2).

<sup>(8)</sup> Het systeem van jaardotaties is geregeld bij de circulaire van 19 april 1989 van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap in verband met de toekenning en de uitbetaling van dotaties aan sommige instellingen van openbaar nut.

van het CFO-systeem aan deze problematiek een einde heeft gesteld. Voortaan worden de dotaties aangevraagd overeenkomstig de regeling op de jaardotaties.

Het Rekenhof heeft in het algemeen vastgesteld dat zowel de OVAM als het Mina-fonds zijn opmerking aanvaarden en dat beide ook voor project-uitvoeringen streven naar een systeem van jaardotaties. De OVAM heeft reeds drie concrete voorstellen met betrekking tot geplande projecten aan de toezichthoudende minister voorgelegd. Het Mina-fonds heeft de minister voorgesteld de OVAM vanaf het begrotingsjaar 1995 met jaardotaties te financieren. Het Rekenhof verwacht dat de minister op beide initiatieven gunstig zal reageren, wat het probleem voor de toekomst zou oplossen.

Uit het voorstel van het Mina-fonds blijkt tevens de actuele aard van het probleem met betrekking tot de bestaande functionele dotaties. Het Mina-fonds gewaagt van *een onhoudbare toestand die onverwijld dient te worden opgelost*. Zowel het Mina-fonds als de OVAM blijven bij hun respectieve standpunt inzake de af te leggen verantwoording. De OVAM heeft het probleem vooralsnog kunnen opvangen door te putten uit bestaande financiële reserves die in principe een andere bestemming hebben. Het Rekenhof heeft van het Mina-fonds en de OVAM specifieke gegevens opgevraagd, waaruit blijkt dat in juni nog 535.453.015 BEF functionele dotaties geblokkeerd waren. Deze som heeft betrekking op:

- |                                                                                               |                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| - de stortplaats Coppens (Middelburg)<br>(vastlegging ad 257.942.709 BEF)                     | 244.859.478 BEF |
| - de ambtshalve verwijderingen van de NV Traco<br>(vastleggingen ad 314.703.578 BEF)          | 129.728.475 BEF |
| - de ambtshalve verwijdering van zuurteer<br>te Mariakerke (vastleggingen ad 165.363.370 BEF) | 160.865.062 BEF |

Om de patstelling te doorbreken is het Mina-fonds bereid de door OVAM ingediende vorderingsstaten te betalen, op voorwaarde dat de aanbestedingsdocumenten, de goedgekeurde offerte, de afrekening en het proces-verbaal van oplevering bij de eindafrekening worden voorgelegd. Zo zou het probleem ook voor de bestaande dossiers kunnen worden opgelost.

### 1.5. De problematiek in een ruimer toekomstperspectief

Het Rekenhof merkt op dat de ambtshalve verwijdering van afval en de ambtshalve sanering van verontreinigde sites (black-points) in Vlaanderen een belangrijk toekomstig takenpakket wordt voor de overheid, in het bijzonder voor de OVAM, die daarvoor decretaal bevoegd is <sup>(9)</sup>. De OVAM heeft thans circa 2.800 black-points geïnventariseerd. Telkens de eigenaar niet op vrijwillige basis saneert, zal de OVAM moeten ingrijpen. Aangezien de omvang van dit ambtshalve optreden rechtstreeks afhankelijk is van het al dan niet saneren of verwijderen door de betrokken vervuiler, kan de OVAM de kostprijs ervan moeilijk op voorhand bepalen. Zij houdt voor de begrotingsjaren 1995, 1996 en 1997 alvast rekening met een totale kostprijs van bijna 4,8 miljard BEF vastleggingskredieten.

Deze cijfers tonen aan dat het probleem van de functionele dotaties dat zich dienaangaande stelt, in de toekomst ernstige economische en financiële gevolgen kan hebben als de minister zijn voornemen d.d. 26 oktober 1994 niet nakomt. Als het Mina-fonds de financieringsstroom naar de OVAM om de bovengenoemde administratieve redenen afremt of stopzet, kan de OVAM de aannemers niet meer of niet tijdig meer betalen. Dit kan in eerste instantie leiden tot verwijlntresten en schadevergoedingen en uiteindelijk tot een belangrijke vertraging van de planning.

Een niet-efficiënte financiering van de OVAM raakt aldus de maatschappelijke werking van de overheid. Een pararegionale als de OVAM bevindt zich immers in een dubbele relatie: ten aanzien van de burger moet zij een maatschappelijke taak vervullen en van de gewestelijke overheid moet zij de middelen verkrijgen <sup>(10)</sup>. In de onderhavige problematiek uit zich de eerste relatie in een overeenkomst met een medecontractant-aannemer voor het saneren van een black-point. De tweede relatie manifesteert zich tot op heden in een ministeriële belofte dat het project in kwestie een functionele dotatie kan bekomen. De mate waarin de OVAM haar contractuele verbintenis tot het betalen van de opdrachten aan de aannemers kan nakomen, is dus in hoofdzaak afhankelijk van het al dan niet functioneren van het financieringssysteem vanuit de gewestelijke overheid. Het niet-efficiënt functioneren van dit systeem hypothekeert zonder meer de relatie met de medecontractant en ondermijnt op termijn de positie van de overheid met betrekking tot haar maatschappelijke opdracht.

---

<sup>(9)</sup> De ambtshalve verwijdering door OVAM is bepaald in artikel 37 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, zoals gewijzigd door het decreet van 20 april 1994. In de ambtshalve sanering door OVAM is voorzien in hoofdstuk VII, afdeling 1 van het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering.

<sup>(10)</sup> In de begroting van 1995 raamt OVAM de tegemoetkomingen vanuit de centrale overheid op circa 1,8 miljard BEF of ruim 86 % van de totale ontvangsten.

## 1.6 Besluit

Inzake de financiering van de OVAM heeft het stelsel van de functionele dotaties dat sedert 1991 in werking is en de kenmerken vertoont van een klassiek subsidiesysteem, op administratief vlak tot een controverse geleid omtrent de door OVAM voor te leggen verantwoordingsdocumenten. Dit twistpunt staat een efficiënte financiering van bepaalde saneringsopdrachten van deze pararegionale in de weg. Vermits de ambtshalve verwijdering van afval en de ambtshalve sanering van verontreinigde sites (black points) voor OVAM een belangrijk takenpakket is, dat in de toekomst wellicht nog zal toenemen, opteert het Rekenhof voor een financiering met jaardotaties. Dit systeem, waarbij een vastgestelde jaardotatie in schijven en volgens voorafbepaalde tijdstippen in betaling wordt gesteld, biedt de OVAM de garantie dat zij haar contractuele verbintenissen met de aannemers van de verwijderings- en saneringswerken zal kunnen nakomen. Het CFO-systeem voorkomt bovendien dat de jaardotatie of een gedeelte ervan, zonder bestemming bij de OVAM geïmmobiliseerd zou blijven.



## Hoofdstuk II

### De financiering van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)

---

#### 2.1. Historische context van de financieringsproblemen <sup>(1)</sup>

In 1971 verhuisde de bevoegdheid over de investeringen in de waterzuiveringsinfrastructuur *in principe* van de lokale besturen naar nog op te richten waterzuiveringsmaatschappijen voor de verschillende bekkens <sup>(12)</sup>. Daar de geplande maatschappijen niet onmiddellijk werden opgericht, konden de gemeenten verder initiatieven nemen.

In 1975 is de Waterzuiveringsmaatschappij van het Kustbekken (WZK) opgericht. Deze maatschappij kon enkel de installaties overnemen die gebouwd werden door Westvlaamse gemeenten en een klein gedeelte van Oost-Vlaanderen. Ook deze overname gaf aanleiding tot allerlei moeilijkheden. Bovendien reageerden de bijdrageplichtige industrieën, die zich benadeeld voelden tegenover de bedrijven die niet in West-Vlaanderen gelegen waren. Ten gevolge van dit protest, beval de toendertijd bevoegde minister de reeds door de WZK geïnde bedragen terug te betalen.

Een tweede maatschappij, de Vlaamse Waterzuiveringsmaatschappij (VWZ), bevoegd voor het hele Vlaamse Gewest, exclusief het WZK-gebied, is opgericht in 1980. Dit heeft de overname- en bijdrageproblemen niet volledig opgelost.

In 1988 zijn de WZK en de VWZ omgevormd tot één instelling van openbaar nut van categorie B, met name de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering (VMZ), bevoegd voor het gehele Vlaamse Gewest <sup>(13)</sup>. Nog bleven moeilijke-

---

<sup>(11)</sup> De inhoud van dit rapport werd op 4 oktober 1994 (met kenmerk N 12 J 974.149 B1 en B2) en op 14 maart 1995 (met kenmerk N 12 J 974.149 B3 en B4) overgelegd aan de Minister Vice-President van de Vlaamse Regering, Vlaams Minister van Leefmilieu en Huisvesting en aan de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Welzijn en Gezin. Tevens werd rekening gehouden met de antwoorden, geformuleerd in de brieven van de Vlaamse Minister van Leefmilieu d.d. 8 mei 1995 (met kenmerk M1/G9/1133/58596) en van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting van 10 oktober 1994 (met kenmerk F1/MD/52151) en 10 mei 1995 (met kenmerk F2/GDC/52151).

<sup>(12)</sup> Het kustbekken, de Schelde en de bekkens van Maas, Seine en Rijn (art. 8 wet van 26 maart 1971).

<sup>(13)</sup> Artikel 2 van het decreet van 13 juli 1988.

den bestaan in verband met het innen van de bijdragen voor beheer en werking. Ook bleef de regeling van de overname onvoltooid.

Het decreet bestuurlijk beleid van 12 december 1990 heeft de VMZ uiteindelijk, met ingang van 21 december 1990, omgevormd tot de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), pararegionale instelling van categorie A <sup>(14)</sup>, met overname van de bestaande rechten en verplichtingen <sup>(15)</sup>. Hetzelfde decreet heeft de taken inzake bouw, exploitatie en financiering van de waterzuiveringssector overgedragen aan de NV Aquafin <sup>(16)</sup>. Deze overdracht geschiedde in twee fasen: de uitbouw van de infrastructuur op 1 januari 1991, gevolgd door de exploitatie van de *bestaande* infrastructuur op 1 januari 1994. Op die datum verkreeg Aquafin het gebruiksrecht over de bestaande activa, vrij van lasten voor de duur van de overeenkomst, namelijk 30 jaar <sup>(17)</sup>. Nadien zullen de installaties op grond van het contract met de NV Aquafin overgedragen worden aan het Vlaamse Gewest <sup>(18)</sup>. Het Vlaamse Gewest financiert zowel de VMM als de NV Aquafin langs het Mina-fonds.

De VMM heeft, als gevolg van deze evolutie, een zware schuldenlast geërfd, terwijl haar belangrijkste taken, tevens bronnen van inkomsten (bouw en exploitatie van de infrastructuur) aan de NV Aquafin zijn toegewezen.

## 2.2. Financieringsproblemen bij de VMM

Uit de jaarrekening 1993 blijkt dat de schuldenlast van de VMM, en bijgevolg ook die van het Vlaamse Gewest <sup>(19)</sup>, op 31 december van dat jaar ongeveer 12 miljard BEF bedroeg. Sinds de nagenoeg totale overdracht van het gebruiksrecht van de installaties aan Aquafin, staan tegenover deze schuldenlast haast geen materiële vaste activa meer. Daardoor fungeert de maatschappij op dit ogenblik eigenlijk als amortisatiefonds voor de schulden van het verleden. Uiteindelijk zullen de uitgaven voor de aflossingen van de betrokken leningen integraal ten

---

<sup>(14)</sup> Overeenkomstig artikel 1, A, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

<sup>(15)</sup> Artikel 58 van het decreet bestuurlijk beleid van 12 december 1990, dat wijzigingen aanbrengt aan de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging.

<sup>(16)</sup> Ook in de overeenkomst van 11 januari 1991, gesloten tussen het Vlaamse Gewest en de NV Aquafin (art. 17.2), gewijzigd door de overeenkomst van 10 november 1993.

<sup>(17)</sup> De overeenkomst van 22 december 1993 tot vestiging van een recht van gebruik en genot, gesloten tussen de NV Aquafin en de VMM.

<sup>(18)</sup> Artikel 54 van de overeenkomst van 11 januari 1991 tussen het Vlaamse Gewest en NV Aquafin.

<sup>(19)</sup> De maatschappij beschikt na de omvorming niet meer over substantiële eigen inkomsten. Zie bijlage 2.

laste van het Vlaamse Gewest komen <sup>(20)</sup>, vermits de maatschappij over relatief weinig eigen inkomsten beschikt. De financieringsproblemen van de VMM zijn te wijten aan de samenloop van diverse factoren:

- de al geschetste opeenvolgende wijzigingen in het administratief-organisatorische luik van de waterzuiveringssector;
- de zware lasten van het verleden;
- een administratief onuitvoerbaar subsidiereglementering;
- en de laattijdige inning van dotaties.

### 2.2.1. Lasten van het verleden

De erfenis van de lasten van het verleden, vooral ingevolge de overname van de waterzuiveringsinfrastructuur van de ondergeschikte besturen, weegt zwaar op de VMM.

In 1984 besliste de decreetgever dat de lokale openbare besturen, de instellingen van openbaar nut en de intercommunale verenigingen hun waterzuiveringsinfrastructuur, in bedrijf of in opbouw, kosteloos dienden over te dragen aan de Vlaamse Waterzuiveringsmaatschappij (VWZ) <sup>(21)</sup>. Deze afstand omvatte tevens de overdracht van de rechten en verplichtingen die bij de afstanddoende partijen op 1 januari 1983 bestonden of erna zijn ontstaan ingevolge de voltooiing van de aan de gang zijnde bouwwerken of de exploitatie van de installaties. De decreetgever heeft de verdere regeling van de overnameprocedure aan de Vlaamse regering overgelaten. De regering trof daartoe op 16 januari 1985 een besluit.

Van de subsidiëring van de overgenomen verplichtingen maakt het besluit van de Vlaamse regering van 16 januari 1985 geen melding. Besluiten van 15 juli 1987 en 29 november 1989 <sup>(22)</sup> hebben wel de mogelijkheid gecreëerd een gewestbijdrage te verlenen ten bedrage van aanvankelijk 60 % en naderhand 100 % van de goedgekeurde investeringsuitgaven. Die uitgaven werden gespecificeerd als *uitgaven voortvloeiend uit de verplichtingen die de waterzuiveringsmaatschappijen gehouden zijn over te nemen in uitvoering van het decreet van 5 april 1984....* Artikel 16 van de wet van 26 maart 1971 voorzag immers in een financiële staats-

---

<sup>(20)</sup> Via de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap (subsidies) of via de begroting van het Mina-fonds (dotaties).

<sup>(21)</sup> Decreet van 5 april 1984 tot invoeging van artikel 32 quinquies in de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging.

<sup>(22)</sup> Besluiten van de Vlaamse regering van 15 juli 1987 en 29 november 1989 houdende bepaling van de voorwaarden en modaliteiten betreffende de bijdrage van het Vlaamse Gewest in de investeringsuitgaven van de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering.

bijdrage in de investeringsuitgaven van de waterzuiveringsmaatschappijen <sup>(23)</sup>. Luidens artikel 19 van diezelfde wet moesten de maatschappijen echter zelf hun kosten van beheer en werking dragen, met inbegrip van de kosten van exploitatie, onderhoud en afschrijving van de installaties.

Interpretatieproblemen en tegenstrijdige teksten (decreet versus uitvoeringsbesluit van 16 januari 1985) lagen mee aan de basis van het aanslepen van de overname-dossiers (meer dan 10 jaar) en noopten de decreetgever uiteindelijk <sup>(24)</sup> tot een nieuwe tussenkomst, waardoor in een rechtsgrond werd voorzien voor de volledige tenlasteneming van alle kosten. Zo kwam een definitief einde aan de problematiek <sup>(25)</sup>.

Daarenboven werd meermaals laattijdig en inefficiënt ingespeeld op de structurele problemen van de overnameproblematiek. Om het hoofd financieel boven water te houden, diende de maatschappij noodgedwongen haar toevlucht te nemen tot opeenvolgende korte termijn-oplossingen (bv. met dure kaskredieten). Ook de inning van de bijdragen van de industrie, bron van inkomsten voor de maatschappij, was ontoereikend en de invordering werd onvoldoende opgevolgd <sup>(26)</sup>. Dit is deels verklaarbaar door hiaten in de reglementering inzake de bijdrageplichtigen, deels door te laag berekende bijdragen.

---

<sup>(23)</sup> Artikel 16 van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging voorzag in een financiële staatsbijdrage in de investeringsuitgaven van de waterzuiveringsmaatschappijen, hetzij door toelagen om niet bij de uitvoering van de werken, hetzij door deelneming in de lasten van rente en aflossing van de leningen die de maatschappijen hebben opgenomen voor de financiering van hun werken. Met ingang van 21 december 1990 is voor het Vlaamse Gewest onder meer van artikel 16 van de wet van 26 maart 1971 afgeweken. Tevens is in een nieuwe financieringsregeling voorzien (zie artikel 58 van het decreet bestuurlijk beleid van 12 december 1990).

<sup>(24)</sup> Over deze problematiek (artikel 58 van het decreet bestuurlijk beleid van 12 december 1990) trof de Vlaamse regering na visumweigering door het Rekenhof twee geschilbeslissingen. Zij zijn als bijlage 1 bijgevoegd: geschilberaadslaging Nr. VR. 100 van 20 januari 1993 (brief van 7 april 1993 met kenmerk A 12 J 858.868 B1 aan de Voorzitter van de Vlaamse Raad) en geschilberaadslaging Nr. VE - V35 van 30 januari 1991 (brief van 5 maart 1992 met kenmerk A 12 J 617.333 B3 aan de Voorzitter van de Vlaamse Raad).

<sup>(25)</sup> Artikel 29 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994, afdeling 2 van Hoofdstuk VII, bepaalt de bedragen van de overnamelasten die overeenkomstig art. 32decies van de wet van 26 maart 1971 moeten worden terugbetaald aan de afstanddoende partijen. Tevens werd bepaald dat de reeds gedane terugbetalingen in het kader van het besluit van de Vlaamse regering van 16 januari 1985 (exploitatiekosten en prefinancieringslasten) en de investeringslasten integraal ten laste vallen van het Vlaamse Gewest.

<sup>(26)</sup> De schuldvorderingen van de VMM ten opzichte van de bijdrageplichtige industrieën zijn grotendeels verjaard of oninbaar geworden.

### 2.2.2. De subsidiereglementering blijkt administratief onuitvoerbaar

De opeenvolgende organisatorische wijzigingen in de administratieve diensten van de Vlaamse Gemeenschap <sup>(27)</sup>, belast met de controle op de gesubsidieerde werken, en de onder meer daaruit voortvloeiende gebrekkige samenwerking met de maatschappij, leidde ertoe dat de eindafrekeningsdossiers niet werden afgehandeld. Dit impliceerde dat de nog uitstaande saldo's van de subsidiebedragen niet werden uitbetaald. Ook hier was een decretaal initiatief nodig om de geblokkeerde sommen vrij te geven <sup>(28)</sup>.

Ook de subsidiereglementering, die voorzag in het pas vrijgeven van de subsidiebedragen nadat alle facturen door de maatschappij betaald waren, leidde ertoe dat de VMM of haar rechtsvoorgangers deze uitgaven met leningen dienden te prefinancieren. Bij de overgang van de maatschappij van pararegionale categorie B (met eigen inkomsten) naar categorie A (zonder eigen inkomsten), werd het bestaande subsidiesysteem met een subsidiëringspercentage van 100 % desalniettemin behouden. Dit heeft ertoe geleid dat de maatschappij de bestaande tekorten met betrekking tot de investeringsdossiers diende aan te zuiveren met middelen van haar werkingsdotatie <sup>(29)</sup>. In het geval de dotatie ontoereikend was of laattijdig werd gestort, moest de VMM kredietopeningen aangaan. De begroting 1995 <sup>(30)</sup> biedt de VMM overigens de mogelijkheid het overschot op haar werkingsdotatie aan te wenden voor de delging van de prefinancieringslasten van investeringsdossiers. In weerwil van het specialiteitsbeginsel, kan aldus het budgettaire onderscheid tussen werkings- en investeringskosten niet meer worden gemaakt.

Het Rekenhof heeft geconcludeerd dat een aanpassing van de financieringsmethode van de VMM aan haar huidige structuur, met name instelling categorie A (onder het beheer van de minister), dringend is. Zo is het onder meer niet aangewezen een dergelijke instelling, die over relatief weinig eigen inkomsten beschikt, leningen te laten aangaan.

---

<sup>(27)</sup> Dit zijn Aminal, de administratie milieu, natuur en landschap, en het BMI, het bestuur milieu-investeringen.

<sup>(28)</sup> Artikel 18 van het decreet van 21 december 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995.

<sup>(29)</sup> Inmiddels werd in een nieuw subsidiebesluit voorzien, met name het besluit van de Vlaamse regering van 23 november 1994 houdende bepaling van de voorwaarden en modaliteiten betreffende de bijdragen van het Vlaamse Gewest in de uitgaven van de VMM, waarbij een nieuwe subsidiëringsregeling werd getroffen voor de investeringsuitgaven en een overgangsregeling voor de lopende investeringsuitgaven inzake waterzuiveringsinfrastructuur.

<sup>(30)</sup> Art. 111, 1° in fine van het decreet van 21 december 1994, houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.

### 2.2.3. De laattijdige inning van dotaties

Het Vlaamse Gewest heeft meermaals dotatieschijven laattijdig uitbetaald, waardoor de VMM verplicht werd een beroep te doen op dure kaskredieten om acute liquiditeitsproblemen het hoofd te bieden.

### 2.3. Maatregelen tot oplossing van het financieringsprobleem

De opeenvolgende structurele wijzigingen in de sector van de waterzuivering liggen mede aan de basis van de financiële problemen van de VMM. De diverse omvormingen van de instelling en de overdracht van bevoegdheden en taken aan de NV Aquafin hebben verstrekende implicaties op haar werking. De gevolgen die de omvorming van de vroegere maatschappij (categorie B) tot de VMM (categorie A) met zich brachten op het vlak van de financiering, het schuldbeheer, de boekhoudkundige, begrotingstechnische en bedrijfseconomische aspecten, werden trouwens niet adequaat genoeg ingeschat en werden structureel onvoldoende onderbouwd. Dit heeft ertoe geleid dat de Vlaamse Minister van Leefmilieu recent een aantal ingrijpende maatregelen diende te treffen om de budgettaire situatie van de VMM progressief te saneren en tegelijk een einde te stellen aan de uitzichtloze administratieve discussies tussen de VMM en Aminoal.

De minister heeft het als volgt gesteld <sup>(31)</sup>:

*In het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994 heb ik in afdeling 2 van Hoofdstuk VII de terug te betalen overnamelasten (die overeenkomstig art. 32decies van de wet van 26 maart 1971 moeten terugbetaald worden) definitief laten vaststellen om de uitzichtloze administratieve afhandeling te stuiten. Zonder deze ingreep zouden de betrokken administraties (VMM/AMINALE) nog jaren belast geweest zijn met deze dossiers.*

*Tevens werd bepaald dat de reeds gedane terugbetalingen in het kader van het besluit van 16.1.85 (exploitatiekosten en prefinancieringslasten) en de investeringskosten integraal ten laste vallen van het Vlaamse Gewest. Op die wijze werd een structurele oplossing gegeven aan dit probleem.*

*In het decreet van 21 december 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995 werd op dezelfde wijze een einde gesteld aan de even uitzichtloze afhandeling van de vele tientallen eindafrekeningen van investeringswerken die door de VMM (en voorgangers) werden uitgevoerd.*

*Met deze ingreep krijgen de betrokken administraties de nodige armslag om het dossier Aquafin op een dergelijke wijze op te volgen.*

---

<sup>(31)</sup> zie <sup>(11)</sup>

*Tegelijk werd een duidelijke budgettaire planning afgesproken om de investeringslasten uit het verleden af te betalen :*

- \* op de begroting 1995 werd een bedrag van 1.011.200.000 fr. aan GOK ingeschreven en 253.500.000 fr. GVK ;*
- \* aan de administratie werd formeel opdracht gegeven om de vastlegging en uitbetaling van deze kredieten punctueel op te volgen teneinde de VMM-betalingspositie maximaal te ontlasten ;*
- \* de noodzakelijke resterende vastleggingskredieten (388.203.000 fr.) voor de investeringsuitgaven van het verleden zullen in het budget 1996 voorzien worden.*

*In het begrotingsdecreet 1995 werd de VMM er toe gemachtigd om het begrotingssaldo 1994 over te dragen naar het jaar 1995 en ondermeer aan te wenden voor de financiering van het niet door het Vlaamse Gewest gesubsidieerde deel van investeringsuitgaven.*

*Met het Besluit van de Vlaamse regering van 23 november 1994 houdende bepalingen van de voorwaarden en modaliteiten betreffende de bijdragen van het Vlaamse Gewest in de uitgaven van de VMM, werd een aangepaste subsidiëringsregeling getroffen voor nieuwe VMM-investeringsuitgaven, waarbij tevens een sluitende overgangsregeling werd ingeschreven voor de lopende investeringsuitgaven inzake waterzuiveringsinfrastructuur.*

*Zoals blijkt uit het antwoord van de Administratie Budgettering werd in het programma 24.8 van de administratieve begroting 1995 reeds het aandeel van het Vlaamse Gewest in de interest- en aflossingslasten van de door VMM overgenomen leningen opgenomen.*

*De centralisatie van de overige leningen kon niet doorgaan omwille van de administratieve stand van het dossier (cfr. vaststellen eindafrekeningen in het programmadecreet '95).*

## 2.4. Budgettaire knelpunten inzake de financieringsproblemen in de waterzuiveringssector

### *(algemeenheid van de begroting)*

De debudgettering van de lasten voor de uitbouw van de waterzuiveringsinfrastructuur binnen het Vlaamse Gewest vroeger <sup>(32)</sup> en nu <sup>(33)</sup> betekent een doorschuiving van de financiële lasten naar de toekomst. Zij maakt een juiste inschatting van de kostprijs voor de waterzuivering onmogelijk. Hoewel deze uitgaven de komende begrotingen van de Vlaamse Gemeenschap zullen bezwaren, zijn de onderliggende verbintenissen budgettair <sup>(34)</sup> immers niet zo vertaald.

Het verdient aanbeveling ook de lasten uit het verleden in de herbudgetteringsoperaties van het Vlaamse Gewest op te nemen. Het verlenen, langs de gewestdienst met afzonderlijk beheer Mina-fonds, van dotaties aan pararegionalen voor de afbetaling van hun leningen, betekent een nieuwe debudgetteringstechniek. Ook deze lasten kunnen beter geherbudgetteerd worden. De publikatie van een meerjarenbegroting voor het Mina-fonds zou gedeeltelijk de budgettaire lacune kunnen invullen, veroorzaakt door het ontbreken van decretale vastleggingsmachtigingen voor de verbintenissen van dit fonds.

### *(specialiteit van de begroting)*

Een afzonderlijke vermelding van de kosten van de ontleende statutaire VMM-personeelsleden, zou de specialiteit van de begroting van het Mina-fonds ten goede komen. Het betreft hier personeelsleden die ter beschikking zijn gesteld van Aquafin <sup>(35)</sup>, maar worden betaald door de VMM met haar dotatie. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de overeenkomstige overheadkosten <sup>(36)</sup>. Zij zijn ten laste van de VMM, maar komen in feite ook Aquafin ten goede. Op die wijze zou de kostprijs voor de werking van respectievelijk de NV Aquafin en de VMM op de begroting van het Mina-fonds juister tot uiting komen.

---

<sup>(32)</sup> De VMM en haar rechtsvoorgangers dienden prefinancieringsleningen aan te gaan voor hun investeringswerken.

<sup>(33)</sup> De NV Aquafin prefinanciert onder meer via leningen de uitgaven in de waterzuiveringssector van de Vlaamse Gemeenschap gelet op het feit dat de betaling van de investeringswerken door het Vlaams Gewest in de tijd wordt gespreid; zie artikel 44, 3, van de Aquafin-overeenkomst.

<sup>(34)</sup> Middels vastleggingsmachtigingen of vastleggingen binnen de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.

<sup>(35)</sup> Artikel 56 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994.

<sup>(36)</sup> Bijvoorbeeld de administratiekosten inzake boekhouding, personeelsbeheer, ... met betrekking tot de aan Aquafin ter beschikking gestelde VMM-personeelsleden.



*(vernieuwing van het financieel en begrotingsbeleid)*

Een centraal financieringssysteem (thesaurie) centraliseert momenteel de middelen van de Vlaamse Gemeenschap. Het is onder meer ingevoerd voor de instellingen van openbaar nut van categorie A. Dit systeem stelt de dotaties slechts beschikbaar in functie van de echte liquiditeitsnoden.

In het geval van de VMM is het aangewezen eenzelfde centraliserende regeling toe te passen op de schulden. Zo ontstaat een centralisatie van de indirecte schuld <sup>(37)</sup>. Verder zou ook de uitbetaling van de dotaties het best op een neutrale basis geschieden, namelijk: naargelang van de behoeften van de instelling zelf. In het recente verleden zijn aan die uitbetaling immers meermaals voorwaarden gesteld die los stonden van de directe financieringsbehoeften van de VMM, zoals de doorstorting van de heffingen, de aanwezigheid van voldoende middelen op het Mina-fonds en de prioriteit die dit fonds geeft aan de betaling van de Aquafin-facturen.

Op deze wijze zijn de werkingsmiddelen van de VMM afhankelijk van factoren buiten de wil van de instelling: de inning van de heffingen, het financiële beleid van het Mina-fonds en dat van Aquafin. Het is voor de instelling in dergelijke omstandigheden dan ook onduidelijk wanneer een dotatie als een verworven recht kan worden beschouwd en geboekt. De VMM ontvangt thans in feite voorwaardelijke dotaties.

## **2.5 De samenhang van de financieringsproblemen in de sector van de waterzuivering met die van het Mina-fonds**

*(dotatieverhoging)*

Het Minafonds is de spil voor het versassen van een aanzienlijk deel van de leefmilieumiddelen. Deze gewestdienst met afzonderlijk beheer ontvangt enerzijds de milieuheffingen door de instellingen van openbaar nut VMM, OVAM en VLM (Vlaamse Landmaatschappij). Anderzijds financiert zij de werking van deze instellingen met dotaties. Het Rekenhof heeft in het rapport Milieuheffingen <sup>(38)</sup> reeds aangegeven dat de dotatie aan het Mina-fonds drastisch moet verhogen, wil het niveau van de heffingen in toom gehouden worden. De stijgende uitgaven van het Mina-fonds zijn immers niet samendrukbaar, gelet op de langlopende zware verbintenissen ingevolge het Aquafin-contract.

---

<sup>(37)</sup> Aan deze aanbeveling werd al gedeeltelijk tegemoetgekomen. Een verdergaande centralisatie van de uitgaven voor de aflossing van de VMM-schuld wordt gepland bij de opmaak van de begroting 1996, zo blijkt uit de brief van de Vlaamse Minister van Leefmilieu d.d. 8 mei 1995.

<sup>(38)</sup> Opgenomen in : Vlaamse Raad, zitting 1993-1994, 30 november 1993, stuk 15 (1992-1993), Nr. 11-F-Bijlagen, p. 83.

Een dergelijke verhoging impliceert het afwijken van de ratio legis van het Mina-decreet, met name de oprichting van de DAB Mina-fonds, een budgettair afgezonderde entiteit, als motor voor een milieubeleid, gefinancierd buiten de algemene begroting om, d.w.z. met eigen toegewezen middelen (de milieuheffingen).

Gelet op het stijgingsritme van de uitgaven, bevestigt het Rekenhof zijn vaststelling dat de evenredige verhoging van de middelen van het Mina-fonds middels een hogere dotatie en/of de milieuheffingen onvermijdelijk is.

Uit de toelichting bij de begroting 1994 blijkt dat de Vlaamse regering besloten heeft het milieudekkingsplan voor 1994 niet te volgen en geen lastenverhogingen ten opzichte van de Vlaamse gezinnen en bedrijven op te leggen door het verhogen van de heffingen <sup>(39)</sup>. Tevens maakte zij echter de dotatieverhoging, doorgevoerd naar aanleiding van de eerste aanpassing van de begroting 1994 (budgetcontrole), weer ongedaan <sup>(40)</sup>. De begroting 1995 zou deze dotatieverlaging dan weer bijpassen <sup>(41)</sup>. Op deze wijze werd de in 1994 doorgevoerde structurele verhoging ter herstelling van het evenwicht *met vroegere verleende machtigingen* naar de toekomst doorgeschoven.

*(beïnvloeding van de dotatie door het kassaldo)*

Het Mina-fonds draagt de niet-gebruikte ordonnanceringskredieten ten belope van de vastleggingen zonder tijdsbeperking over naar de volgende begrotingsjaren. Het neemt deze overgedragen kredieten niet op in de rekeningen. Daardoor ontstaat een verdoken kredietreserve. In het jaar dat het Mina-fonds de kredieten effectief aanwendt, kan haar kas bijgevolg onvoorzien verzwaard worden. Zo was er op 31 december 1993 een *potentiële* bezwaring van de kas (3,6 miljard BEF) ten bedrage van ongeveer 13 miljard BEF <sup>(42)</sup>. Door het aldus reeds bezwaarde saldo als begrotingsontvangst voor het volgende begrotingsjaar in te schrijven <sup>(43)</sup>, loopt het fonds het risico een tweede maal uitgaven te boeken tegenover dezelfde ontvangsten. Vermits het kassaldo medebepalend is voor de hoogte van de dotatie en de berekening van de dekkingsgraad, wordt op deze wijze een zware hypotheek op het Mina-fonds gelegd.

---

<sup>(39)</sup> Toelichting bij de begroting 1994, p. 5.

<sup>(40)</sup> Zie Vlaamse Raad, decreet houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 1994, stuk 19 (1993-1994), Nr. 3-F, p. 9.

<sup>(41)</sup> Toelichting bij de begroting 1995, Vlaamse Raad, zitting 1993-'94, 28 september 1994, stuk 13-A (1993-1994) - Nr. 1, p. 10.

<sup>(42)</sup> Mina-rapport 1993, ingediend bij de Vlaamse Raad in juni 1994, p. 12 en 33.

<sup>(43)</sup> In de inschrijving van het saldo als begrotingsontvangst voor het volgende begrotingsjaar is voorzien in artikel 3, 11° van het Mina-decreet van 23 januari 1994.

De Minister van Financiën en Begroting stelde op 10 mei 1995<sup>44</sup> dat *de twee laatste begrotingsjaren het vastleggingsniveau steeds bepaald werd in functie van een constante verhouding ontvangsten (exclusief overgedragen saldo en inclusief dotatie) ten opzichte van uitgaven. Dit houdt in dat, behoudens compensatie elders, de vastleggingen gelijk evolueren met de eigen middelen (vnl. heffingen). Een bezwaard overgedragen kassaldo geeft dus geen aanleiding (meer) tot een nieuwe vastleggingsruimte. Dit geeft wel aanleiding tot een aanpassing van de dotatie indien het benodigde O.K.-niveau dit vereist.*

De toepassing van de niet-decretaal vastgelegde *meesternorm* op de begroting van het Mina-fonds biedt evenwel onvoldoende bescherming tegen het risico van een budgettaire ontsporing.

*(normering van het vastleggingsniveau)*

Het vastleggingsniveau van het Mina-fonds is echter slechts genormeerd na de sluiting van het Aquafin-contract. Voor dit contract is geen vastleggingsmachtiging verleend of globale vastlegging genomen. Bijgevolg blijft de grote, stijgende uitgavenstroom van het fonds de facto buiten de greep van de meesternorm, wat de transparantie niet ten goede komt.

*(meerjarenbegroting)*

Uit de publikatie van de evolutie van de Aquafin-cijfers (<sup>45</sup>), blijkt hoe dan ook dat de middelen van het Mina-fonds (milieuheffingen en/of dotatie) op basis van een (nog te publiceren) meerjarenbegroting drastisch zullen moeten toenemen.

*(besluit)*

De huidige budgettaire ondoorzichtigheid van het Mina-fonds, de debudgetteringen in de waterzuiveringssector, de zware lasten en de ontoereikende fiscale ontvangsten (milieuheffingen), leggen samen een hypotheek op het toekomstige budgettaire evenwicht van dit fonds.

---

<sup>(44)</sup>Brief met kenmerk F2/GDC/52151.

<sup>(45)</sup> Begroting 1995, Commissie voor Financiën en Begroting, p. 33.

## BIJLAGE 1

Bijlage bij de brief A 12 J 617.333 B3 van 5 maart 1992

**BESLISSING NR. VE-V35 VAN DE VLAAMSE EXECUTIEVE VAN  
30 JANUARI 1991**

**UITEENZETTING**

1. Voor het bouwen van waterzuiveringsinstallaties en het aanleggen van collectoren heeft het Vlaamse Gewest, hetzij toelagen om niet toegekend, hetzij deelgenomen in de rentelasten en de aflossing van de leningen die de waterzuiveringsmaatschappijen of de ondergeschikte besturen hadden opgenomen voor de financiering van dergelijke uitgaven (1).

De vereffening van die tegemoetkomingen heeft, onder meer inzake de subsidiëring van grondaankopen en prijs-herzieningsbedingen, herhaaldelijk aanleiding gegeven tot opmerkingen, op grond waarvan het Hof heeft geweigerd zijn visum te verlenen.

De Vlaamse Executieve heeft deze betwistingen thans gegroepeerd in één enkele beslissing, waarbij het Hof wordt verzocht zijn visum onder voorbehoud te verlenen voor een totaal bedrag van 75.754.000 frank.

Gelet op hun aantal heeft het Hof de gerezen betwistingen samengevat en zijn standpunt toegelicht in één uiteenzetting.

---

(1) Die financiële tussenkomst gebeurde op grond van

- het besluit van de Regent van 2 juli 1949 betreffende de staatstussenkomst inzake toelagen voor het uitvoeren van werken door ondergeschikte besturen ;
- artikel 16 van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging ;
- het koninklijk besluit van 30 december 1976 tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten van de financiële staatsbijdrage in de investeringsuitgaven van de Waterzuiveringsmaatschappij van het Kustbekken.

### 1.1. Grondaankopen

Door de wet van 26 maart 1971 werd de afvalwaterzuivering onttrokken aan de bevoegdheid van de gemeenten, intercommunales e.a., en toevertrouwd aan drie op te richten waterzuiveringsmaatschappijen.

Vermits aanvankelijk slechts één maatschappij werd opgericht, nl. die van het kustbekken, en de uitvoering van de waterzuiveringsprogramma's niet volledig mocht worden geblokkeerd, werd - in afwachting van de voorziene oprichting van de andere maatschappijen - de taak van de waterzuivering voorlopig verdergezet door de gemeenten, intercommunales, e.a. die hiertoe voorheen bevoegd waren, en die qua subsidiëring onder de toepassing vielen van het regentsbesluit van 2 juli 1949.

Artikel 9 van dat besluit schreef evenwel voor dat de toelage voor het verkrijgen van onroerende goederen (gronden), noodzakelijk voor het uitvoeren van subsidieerbare werken, op een gemotiveerd voorstel van de minister moet gebaseerd zijn.

Aangezien in voormelde reglementering de subsidiëring van onroerende goederen de uitzondering is, en er ter zake geen gemotiveerde ministeriële beslissing kon worden voorgelegd, weigerde het Hof zijn visum in de betrokken dossiers.

De overwegingen van de Vlaamse Executieve dat :

- het onontbeerlijk is dat men over de nodige gronden moet beschikken om rioolwaterzuiveringsinstallaties en collectoren te kunnen realiseren ;
- de aankoop van deze gronden gebeurde in overeenstemming met de principiële goedkeuring tot oprichting van een zuiveringsinstallatie en de aanleg van collectoren ;

- de principiële belofte inhoudt dat de gekozen plaatsen om technische, economische en stedenbouwkundige gegevens de meest geschikte plaatsen zijn voor het desbetreffende werk ;

doen geen afbreuk aan de vaststelling dat het voorschrift van artikel 9 van het regentsbesluit van 2 juli 1949 inzake de subsidiëring van onroerende goederen werd miskend.

## 1.2. Prijsherzieningsbedingen

Luidens de omzendbrief ATH/60/1 van 24 februari 1960 (2) dienden de prijsherzieningen in de aannemingscontracten te worden berekend aan de hand van een formule waarvan de parameters in de betreffende omzendbrief werden vastgelegd.

Nadien bepaalde artikel 57, § 2, van de wet van 30 maart 1976 betreffende de economische herstelmaatregelen dat de contracten slechts prijsherzieningsbedingen mogen bevatten voor zover ze verwijzen naar parameters die de reële kosten vertegenwoordigen, en iedere parameter alleen toepasselijk is op dat gedeelte van de prijs dat beantwoordt aan de kosten die het vertegenwoordigt.

Het Hof constateerde dat, in strijd met de geest van de bovengenoemde bepalingen, de aannemingssommen voor gelijkaardige werken op een verschillende wijze werden herzien. Voor bepaalde werken waren de parameters van de prijsherzieningsformule ofwel niet in overeenstemming met de voorschriften van de omzendbrief ATH/60/1 zoals gewijzigd op 27 oktober 1971, ofwel niet verantwoord ten aanzien van de bepalingen van artikel 57, § 2, van de wet van 30 maart 1976

---

(2) Omzendbrief ATH/60/1 van 24 februari 1960 houdende de regels voor de toepassing van het koninklijk besluit van 22 oktober 1959 tot wijziging van het besluit van de Regent van 2 juli 1949 betreffende de tegemoetkoming in de uitgaven voor het uitvoeren van werken door de provincies, gemeenten, e.a., zoals gewijzigd op 27 oktober 1971.

betreffende de economische herstelmaatregelen. In die gevallen werden de subsidies op de prijsherzieningen voor een verminderd bedrag door het Hof geïmputeerd.

De overwegingen van de Vlaamse Executieve dat :

- bij de voorafgaandelijke besprekingen van de plannen, bij de principiële belofte van toelage en bij de vaste belofte van toelage bepaald werd dat de prijsherzieningen, berekend volgens de formule van het desbetreffend bestek der werken, voor subsidie in aanmerking komen ;
- de waterzuiveringsinstallaties en collectoren gerealiseerd zijn zoals op de plannen vermeld en binnen de uitvoeringstermijn voorzien in het bijzonder bestek ; en
- de prijsherzieningen werden vastgesteld volgens een formule in het bestek der werken ;

bevestigen alleen de vaststelling dat gelijkaardige werken aldus op een verschillende wijze zouden worden gesubsidieerd.

\*

\*                      \*

2.1. Bij het onderzoek van de voorliggende beraadslaging stelde het Hof vast dat een belangrijk aantal van de erin opgenomen schuldvorderingen op grond van artikel 100, 2°, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, en tot bewijs van het tegendeel, als verjaard moest worden beschouwd.

Nadat het Hof de voorzitter van de Vlaamse Executieve daarvan bij brief van 12 juli 1991 in kennis had gesteld, heeft de gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting bij brief van 11 december 1991 aan het Hof afschriften overgezonden van brieven die een schulderkenning vanwege het ministerie inhielden, en die aldus de verjaringen zouden hebben gestuit.

2.2. Zijn College kwam echter tot de vaststelling dat een aantal schuldvorderingen desondanks als verjaard moeten worden beschouwd :

- De schuldvorderingen voor het aanleggen van de collectoren 1A en 1B te Dendermonde vermits de betreffende schulderkenningen niet plaatsvonden binnen de in de wet voorziene termijn.

De schuldvorderingen in kwestie zijn vermeld in de lijst van artikel 3 van de voorliggende geschilberaadslaging en dit voor een totaal bedrag van 8.831.000 frank.

- De hierna opgesomde schuldvorderingen, waarvoor de brieven tot schulderkenning dateren van 1987, dienen met ingang van 1 januari 1992 eveneens als verjaard te worden beschouwd :

- schuldvorderingen opgenomen in artikel 1 van de beraadslaging

Wetteren : aanleg van een collector Schel dedreef  
Scheldekaai ; 6.228.000 fr.

Aalter : bouwen van toevoercollectoren naar de zuiveringsinstallatie ; 339.000 fr.

- schuldvorderingen opgenomen in artikel 3 van de beraadslaging

Antwerpen (Merksem) : aanleg bergingscollector ;  
3.217.000 fr.

Mortsel : collector "Koude Beek" : 96.000 fr.

Zeie : aanleg van collector langs de Oostelijke  
Omlegging ; 200.000 fr.

Gent : collectoren en andere werken in de omgeving  
van het verbindingskanaal Voormuide en Pa-  
linghuizen ; 9.814.000 fr.

- schuldvordering opgenomen in artikel 4 van de beraadslaging

Mortsel : collector Drabstraat : 279.000 fr.

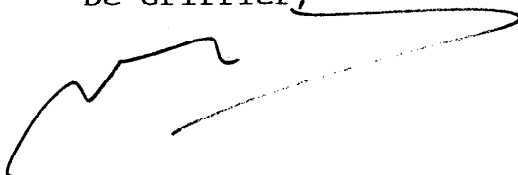


Onder verwijzing naar artikel 114 van de Grondwet en naar de Memorie van toelichting bij de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën (3), merkt het Rekenhof op dat alleen de wetgever, in casu de Vlaamse Raad, over de mogelijkheid beschikt om de betreffende schuldvorderingen van de verjaring te ontheffen.

Het Hof zal zijn visum onder voorbehoud, zoals voorzien in het derde lid van artikel 14 van zijn inrichtingswet van 29 oktober 1846, dan ook enkel verlenen voor de schuldvorderingen waarvan werd aangetoond dat ze niet zijn verjaard.

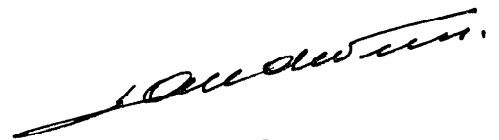
Gedaan in algemene vergadering van het Rekenhof te Brussel, op 5 maart 1992.

Op last :  
De Griffier,



F. VAN DEN HEEDE.

Het Rekenhof :  
De Eerste Voorzitter,



J. VAN de VELDE.

---

(3) Thans de artikelen 100 tot 107 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

Bijlage bij brief nr. A 12 J 858.868 B1 van 7 april 1993

**BESLISSING NR. VR-100 VAN DE VLAAMSE EXECUTIEVE  
VAN 20 JANUARI 1993**

**UITEENZETTING**

In 1984 heeft de decreetgever beslist dat de gemeenten en intercommunales hun waterzuiveringsinfrastructuur dienden over te dragen aan de Vlaamse Waterzuiveringsmaatschappij (thans Vlaamse Milieumaatschappij, VMM). Tussen de Gemeenschapsminister voor Leefmilieu en Huisvesting en het Rekenhof is een geschil gerezen over de tenlasteneming door de VMM van bepaalde overnamekosten (prefinanciering voor gedeelde inkomsten), de terugbetaling van deze kosten en de overgenomen exploitatiekosten door het Vlaamse Gewest en de wijze waarop deze uitgaven ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap worden gelegd.

\*

\*                      \*

Met een decreet van de Vlaamse Raad van 5 april 1984 is in de wet van 26 maart 1971 een artikel 32 quinquies ingevoegd (1). Dit artikel voorziet in de kosteloze afstand door de openbare besturen, de instellingen van openbaar nut en de intercommunale verenigingen aan de Vlaamse Waterzuiveringsmaatschappij (2) van de zuiveringsstations die in bedrijf of in opbouw waren, met inbegrip van alle roerende en onroerende goederen nodig voor hun werking, alsmede van de uitgevoerde en in uitvoering zijnde studies en overeenkomsten in verband met de afvalwaterzuivering die door de bevoegde minister werden goedgekeurd.

Deze afstand omvat de overdracht aan de waterzuiveringsmaatschappij van de rechten en verplichtingen die bij de afstanddoende partijen op 1 januari 1983 ontstonden of erna

---

(1) Decreet van 5 april 1984 tot invoeging van artikel 32 quinquies in de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging. Het executievebesluit van 16 januari 1985 voorzag in de nodige uitvoeringsmaatregelen.

(2) Door artikel 58 van het decreet bestuurlijk beleid van 21 december 1990 is op die datum een Vlaamse Milieumaatschappij opgericht die de rechten en verplichtingen van de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering (VMZ) heeft overgenomen. De VMZ was op 13 juli 1988 in de plaats getreden van de VWZ en de Waterzuiveringsmaatschappij van het Kustbekken (WZK).

zijn ontstaan ingevolge de voltooiing of de aan gang zijnde bouwwerken of de exploitatie van de installaties.

Aan de executieve werd overgelaten de nadere regelen te bepalen die van toepassing zijn op die overname-procedure. Dit is gebeurd bij het besluit van de Vlaamse Executieve van 16 januari 1985. Tot de overgedragen rechten worden luidens artikel 3 van dat besluit gerekend : alle bestaande vaste beloften van betoelaging op naam van de afstanddoende partijen in verband met de overgedragen goederen, voor zover de betrokken subsidies nog niet of slechts gedeeltelijk zijn uitbetaald. De verplichtingen die door de waterzuiveringsmaatschappij moeten worden overgenomen bestaan uit de prefinancierings-, de exploitatie- en de investeringskosten.

Van subsidiëring van de overgenomen verplichtingen is in dat executievebesluit van 16 januari 1985 geen melding gemaakt. De besluiten van de Vlaamse Executieve van 15 juli 1987 en 29 november 1989 (3) hebben wel de mogelijkheid gecreëerd een gewestbijdrage te verlenen ten bedrage van 100 % van de goedgekeurde *investeringsuitgaven*. Die uitgaven werden gespecificeerd als "Uitgaven voortvloeiend uit de verplichtingen die de waterzuiveringsmaatschappijen gehouden zijn over te nemen in uitvoering van het decreet van 5 april 1984...". Artikel 16 van de wet van 26 maart 1971 voorzag immers in een financiële staatsbijdrage in de *investeringsuitgaven* van de waterzuiveringsmaatschappijen (4). Luidens artikel 19 moesten de maatschappijen echter zelf hun kosten van beheer en werking bestrijden, met inbegrip van de kosten van exploitatie, onderhoud en afschrijving van de installaties.

\*

\*

\*

Het Rekenhof heeft geweigerd zijn visum te verlenen aan een rechtstreekse betaling aan de ASLK van 112.292.003 fr., dit ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap (programma 71 - basisallocaties 43.25 en 63.25). Deze uitgave betreft de eerste aflos-

---

(3) Besluiten van de Vlaamse Executieve van 15 juli 1987 en 29 november 1989 houdende bepaling van de voorwaarden en modaliteiten betreffende de bijdrage van het Vlaamse Gewest in de investeringsuitgaven van de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering.

(4) Artikel 16 van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging voorzag in een financiële staatsbijdrage in de investeringsuitgaven van de waterzuiveringsmaatschappijen, hetzij door toelagen om niet bij de uitvoering van de werken, hetzij door deelneming in de lasten van rente en aflossing van de leningen die de maatschappijen hebben opgenomen voor de financiering van hun werken. Met ingang van 21 december 1990 is voor het Vlaamse Gewest onder meer van artikel 16 van de wet van 26 maart 1971 afgeweken. Tevens is in een nieuwe financieringsregeling voorzien.

sing van een lening met gewestwaarborg van 1 miljard frank, op 17 december 1991 afgesloten tussen de VMM en de ASLK met het oog op de terugbetaling aan de ondergeschikte besturen van de overgenomen exploitatie- en prefinancieringskosten.

Met brief van 30 november 1992 heeft het Rekenhof zijn standpunt toegelicht.

Het was van mening dat artikel 25 van het decreet van 25 juni 1992 houdende algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1992 geen machtiging bevat om de intrest en de aflossing van die lening rechtstreeks ten laste te leggen van het Vlaamse Gewest.

Het kwestieuze bedrag moest volgens het Rekenhof in eerste instantie door de VMM aan de ASLK worden betaald en de eventuele 'terugbetaling' ervan door het Vlaamse Gewest aan de VMM moest afhankelijk worden gesteld van het bewijs dat het uitsluitend slaat op subsidieerbare uitgaven.

In dat verband heeft het opgemerkt dat op grond van artikel 16 van de wet van 26 maart 1971 enkel investeringsuitgaven - met uitsluiting van exploitatiekosten - kunnen worden gesubsidieerd. Met betrekking tot de prefinancieringslasten (gederfde inkomsten) was het van mening dat op grond van het decreet van 5 april 1984 slechts de werkelijke prefinancieringslasten, als gevolg van leningen, voor terugbetaling in aanmerking konden worden genomen (5).

Volgens het Rekenhof mocht derhalve de kwestieuze uitgave niet zonder meer worden aangerekend op de basisallocaties 43.25 en 63.25, die krachtens het specialiteitsbeginsel van de begroting enkel kunnen worden aangewend voor de imputatie van de subsidies voor investeringsuitgaven.

Ten slotte werd opgemerkt dat in casu eveneens werd afgeweken van de toelageprocedure voorgeschreven bij het executievebesluit van 29 november 1989 (6).

\*

\*

\*

De Vlaamse regering heeft het Rekenhof bij beslissing nr. 100 van 20 januari 1993, waarvan een afschrift hierbij gaat, verzocht de betwiste ordonnantie met betrekking tot de eerste aflossing van de lening onder voorbehoud te viseren. Zij is van mening dat de door de VMM gedane terugbetalingen werden uitgevoerd overeenkomstig de haar decretaal

---

(5) Die opmerking over de prefinancieringslasten had het Rekenhof reeds geformuleerd bij brief van 18 april 1989.

(6) Besluit van de executieve van 29 november 1989 houdende bepaling van de voorwaarden en modaliteiten betreffende de bijdrage van het Vlaamse Gewest in de investeringsuitgaven van de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering.

opgelegde taak en overeenkomstig de vigerende decretale bepalingen terzake. Volgens de Vlaamse regering is het onontbeerlijk dat de intrest en de aflossing van de lening worden aangerekend op de voorziene kredieten en is het bovendien dringend noodzakelijk dat de terugbetalingen worden gerealiseerd vóór 31 december 1993.

De beslissing is voor het overige niet gemotiveerd. De Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting heeft wel in een nota aan de leden van de Vlaamse regering - waarvan een afschrift aan het Rekenhof werd toegezonden - zijn standpunt met betrekking tot de opmerkingen van het Rekenhof uiteengezet.

#### *1. Prefinancieringskosten voor gedeerde inkomsten*

Het Rekenhof heeft het standpunt ingenomen dat de zogenaamde gedeerde inkomsten wegens de eigen voorfinanciering door de afstanddoende partij, genoodzaakt door het uitblijven van de gewesttoelagen, niet voor terugbetaling door de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering in aanmerking komt (7).

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting is daarentegen van oordeel dat de integrale terugbetaling van de prefinancieringen kan worden gebaseerd op artikel 25 van het decreet van 25 juni 1992 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap, dat als volgt luidt :  
"De Gemeenschapsminister van Leefmilieu en Huisvesting wordt ertoe gemachtigd, namens het Gewest, de verbintenissen aan te gaan tot het betalen op de vervaldag aan de Vlaamse Milieumaatschappij van de intrest lastens basisallocatie 43.25.71 en de aflossing van de leningen, lastens basisallocatie 63.25.71, overgenomen of aangegaan door de Vlaamse Milieumaatschappij in toepassing van het besluit van de Vlaamse Executieve d.d. 16 januari 1985 houdende bepaling van de nadere regelen voor toepassing van artikel 32 quinquies van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlakte tegen verontreiniging".

---

(7) Volgens het Rekenhof strookt die terugbetaling niet met de verklaringen van de gemeenschapsminister in de Vlaamse Raad tijdens de besprekingen van het ontwerp-decreet dat het decreet van 5 april 1984 is geworden. Volgens de wil van de decreetgever komen enkel de werkelijke prefinancieringslasten ingevolge leningen voor terugbetaling in aanmerking. Het executievebesluit van 16 januari 1985 kan aan de geest en de letter van dat decreet geen afbreuk doen.

Het Rekenhof leidt hieruit af dat de gemeenschapsminister door middel van de bovenvermelde budgettaire bijbepaling een rechtsgrond wil creëren voor :

- a) de terugbetaling door de VMM van de gederfde inkomsten, waarin niet voorzien was en waarmee wordt ingegaan tegen de bepalingen van het decreet van 5 april 1984 tot invoering van artikel 32 quinquies van de wet van 26 maart 1971 ;
- b) de subsidiëring tot 100 %, m.a.w. de volledige tenlasteneming van deze terugbetalingen door het Vlaamse Gewest.

## 2. *Exploitatiekosten*

Het Rekenhof is van oordeel dat de overgenomen exploitatiekosten werkingskosten zijn, die door de maatschappij zelf moeten worden gedragen en bijgevolg niet voor subsidiëring in aanmerking komen.

Dit oordeel steunt onder meer op de artikelen 16 en 19 van de wet van 26 maart 1971.

De gemeenschapsminister acht artikel 16 krachtens artikel 58 van het decreet bestuurlijk beleid van 21 december 1990 niet meer van toepassing op het Vlaamse Gewest.

Het Rekenhof brengt tegen deze redenering in dat die wijziging slechts in werking is getreden op 21 december 1990, terwijl de last voor de overname van de exploitatiekosten is ontstaan op 1 januari 1984, datum van inwerkingtreding van het overnamedecreet van 5 april 1984. De wijziging van 21 december 1990 kan dus niet worden ingeroepen voor de tenlasteneming door het Gewest van uitgaven die waren verschuldigd op het ogenblik dat de maatschappij deze uitgaven zelf had moeten financieren.

Bovendien had de VWZ voor de terugbetaling van de overnamekosten een reserve aangelegd van 1.154.613.053 fr.

## 3. *Aanrekening op de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap*

Tegenover de opmerkingen van het Rekenhof met betrekking tot de rechtstreekse betaling door het Vlaamse Gewest van een lening onder gewestwaarborg aangegaan door de VMM en de strijdigheid van de budgettaire aanrekening met het

specialiteitsbeginsel van de begroting (8), stelt de gemeenschapsminister dat de bovengenoemde budgettaire bijbepaling - nl. artikel 25 van het begrotingsdecreet van 25 juni 1992 - tevens de nodige rechtsgrond verschaft om de ASLK-lening rechtstreeks te betalen en aan te rekenen op de basisallocaties die zijn bestemd voor de betoelaging van de investeringsuitgaven.

Het Rekenhof kan niet akkoord gaan met de draagwijdte die de gemeenschapsminister geeft aan artikel 25 van het decreet van 25 juni 1992 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Dit begrotingsartikel machtigt de gemeenschapsminister enkel, namens het Vlaamse Gewest, de nodige verbintenissen aan te gaan met de VMM en het Gemeentekrediet om, na goedkeuring volgens de voorgeschreven procedure van het uit te betalen subsidiebedrag voor de overgenomen investeringslasten, de lening rechtstreeks af te betalen (9).

Het Rekenhof is de mening toegedaan dat aan deze budgettaire bijbepaling niet de door de gemeenschapsminister gewenste, grotere draagwijdte kan worden gegeven, zonder een duidelijke informatieverstrekking aan en een beslissing van de decreetgever.

Voor het verlenen van de gewestwaarborg moet de algemene uitgavenbegroting bovendien een bepaling bevatten waarin de waarborg namens het Vlaamse Gewest voor de leningen van de VMM tot een bepaald maximumbedrag wordt vastgesteld. Alleen de Vlaamse Raad kan deze maximale waarborggrens vaststellen door goedkeuring van de overeenkomstige bepaling in het decreet houdende de algemene uitgavenbegroting.

---

(8) De afbetaling van de lening, aangegaan voor de terugbetaling van de exploitatie- en prefinancieringskosten, wordt aangerekend op programma 71, basisallocaties 43.25 (intrest) en 63.25 (aflossing). Deze basisallocaties mogen echter uitsluitend worden aangewend voor subsidiëring van investeringsuitgaven. De bovengenoemde exploitatie- en prefinancieringskosten moeten volgens het Rekenhof worden onderscheiden van de investeringsuitgaven en komen niet voor subsidiëring in aanmerking.

(9) Het Rekenhof heeft reeds vroeger - met brief van 5 juni 1991 - een gelijkaardige budgettaire bijbepaling bekritiseerd nl. artikel 31 van het begrotingsdecreet van 21 december 1990, dat de gemeenschapsminister er toe machtigt "namens het Gewest, de verbintenissen aan te gaan tot het betalen op de vervaldag aan de VMZ en/of rechtsopvolger van de intrest en de aflossing van de leningen, overgenomen of aangegaan door de VMZ en/of rechtsopvolger in toepassing van het besluit van de Vlaamse Executieve d.d. 16 januari 1985 (...)". Volgens het Rekenhof doet dat artikel 31 geen afbreuk aan het subsidie karakter van de betalingen en impliceert derhalve dat de bestaande leningen dienden te worden behouden op naam van de VMZ (thans VMM).

Het Rekenhof is van mening dat de ingeroepen redenen geenszins afbreuk doen aan de door zijn college in voormelde brief van 30 november 1992 geformuleerde opmerkingen. Bij toepassing van artikel 14 van zijn inrichtingswet van 29 oktober 1846 heeft het inmiddels wel de ordonnantie onder voorbehoud geïssueerd.

Bovendien is het Rekenhof van oordeel dat het aangewezen is maatregelen te treffen om aan de VMM de nodige middelen te verschaffen voor de afbetaling van de overnamelasten. Ten grondslag aan dit oordeel liggen de volgende feiten :

- de VMM, op 21 december 1990 opgericht als rechtsopvolger van de VMZ, is een instelling van openbaar nut, die onder het rechtstreeks gezag van de gemeenschapsminister staat en niet langer over eigen ontvangsten beschikt ;
- de overnamedossiers moeten dringend worden geregeld in het kader van de nakende overname van de waterzuiveringsinfrastructuur van de VMM door de NV Aquafin ;
- de lening VMM-ASLK zal hoe dan ook moeten worden afbetaald.

Die maatregelen kunnen een evenredige verhoging inhouden van de VMM-dotatie ten laste van het MINA-fonds, een gewestdienst met afzonderlijk beheer. Deze werkwijze zou de specialiteit van de begroting en het duidelijk inzicht in de geldelijke transfers naar de VMM ten goede komen. De controle op de uitgaven van de VMM door het Rekenhof zal dan a posteriori ter plaatse bij de maatschappij geschieden.

Gedaan in algemene vergadering van het Rekenhof te Brussel, op 7 april 1993.

Op last :  
De Hoofdgriffier,

Het Rekenhof :  
De Eerste Voorzitter,

F. VAN DEN HEEDE

J. VAN de VELDE



## Bijlage 2 : cijfergegevens

### 1. Financiële lasten van de VMM - Overzicht van de op 31 december 1993 openstaande vorderingen van de VMM i.v.m. de nog te ontvangen gewesttoelagen wegens aangegane of overgenomen leningen, subsidies of werking

De rekeningen 1993, zoals voorgelegd door de VMM, geven een duidelijk beeld omtrent haar financiële positie.

Uit de staat van activa en passiva op 31 december 1993 leidt het Rekenhof een aantal gegevens af die rechtstreeks de nog te ontvangen gewesttoelagen beïnvloeden:

#### Vorderingen op meer dan één jaar (bedragen in BEF)

|                                                    |               |
|----------------------------------------------------|---------------|
| Te ontvangen toelagen - overgenomen gewestlening   | 4.694.666.182 |
| Te ontvangen toelagen - gewestlening Oostende      | 2.851.319.187 |
| Te ontvangen toelagen - overgenomen gemeentelening | 293.070.765   |
| Gewaarborgde leningen - retrokosten                | 1.449.549.969 |
|                                                    | -----         |
| Subtotaal :                                        | 9.288.606.103 |

#### Vorderingen op ten hoogste één jaar

|                                         |                    |
|-----------------------------------------|--------------------|
| Debiteuren bijdrageplichtigen           | 58.184.613         |
| Debiteuren milieuheffingen              | 35.000.000         |
| Vlaamse Gemeenschap - Mina-fonds        | 655.750.000        |
| Debiteur Aminal - gewestleningen        | 519.593.734        |
| - gemeentelening                        | 193.011.614        |
| - terugbetaling retrokosten             | 58.547.000         |
| Te ontvangen toelage ingevolge overname | 534.235.792        |
| Debiteur Mina-fonds lening IP 90        | 450.000.000        |
|                                         | -----              |
| Subtotaal :                             | 2.504.322.753      |
| <br><b>Totaal :</b>                     | <br>11.792.928.856 |

Om aan al die openstaande vorderingen het hoofd te bieden hebben de VMM of het Gewest leningen aangegaan of overgenomen bij diverse financiële instellingen waarvan het nog af te lossen saldo op 31 december 1993 als volgt is (bedragen in BEF):

|                              |                      |
|------------------------------|----------------------|
| Overgenomen gemeenteleningen | 293.070.765          |
| Overgenomen gewestlening     | 4.694.666.182        |
| Gewaarborgde gewestleningen  | 4.300.869.156        |
| Eigen leningen               | 116.816.000          |
|                              | -----                |
| <b>Totaal :</b>              | <b>9.405.422.103</b> |

Bij dit bedrag dienen nog de volgende financiële schulden op ten hoogste één jaar te worden gevoegd: schulden in rekening bij het Gemeentekrediet (verdisconteringen: 338.535.594 BEF) en een lening ten bedrage van 450.000.000 BEF bij het Mina-fonds (voor de financiering van 40 % van het investeringsprogramma 1990; diverse schulden (563.743.810) en retrokosten (897.532.617)). Hierdoor bedraagt het algemene totaal van de nog af te lossen schulden op 31 december 1993 ongeveer 12 miljard BEF.

### Besluit

Van de VMM-activa op 31 december 1993 t.b.v. ongeveer 40 miljard BEF verdwijnt in de praktijk ongeveer 27 miljard BEF van de materiële vaste activa en ongeveer 10 miljard BEF van de financiële vaste activa, bestaande uit leningen en/of nog te ontvangen gewesttoelagen (ook de afbetaling van de leningen komt trouwens ten laste van het Vlaamse Gewest). Dit betekent dat er van de 40 miljard BEF activa op 31 december 1993 nog grosso modo 2,5 tot 3 miljard BEF overblijft voor de werkelijke activiteiten van de VMM. Voor het merendeel van de activa (37 miljard BEF) fungeert de maatschappij dus als een soort *amortisatiefonds*.

## **2. VMM-lasten van het verleden en de overname van de infrastructuur van de gemeenten**

Zoals in het verslag werd vermeld, ging het materiële beheer (en/of de eigendom) van de Vlaamse waterzuiveringsinfrastructuur meermaals in nieuwe handen over. Naargelang de situatie zich voordeed, ging dit gepaard met vermogens en/of financiële overdrachten. Deze bijlage geeft de kostprijs weer voor de VMM (en in tweede instantie voor het Vlaamse Gewest) van de overname van de waterzuiveringsinfrastructuur van de lokale besturen. Deze infrastructuur wordt sinds 1 januari 1994 kosteloos ter beschikking gesteld van de NV Aquafin.

De in deze bijlage gehanteerde cijfers zijn (gedeeltelijk) gebaseerd op het audit-verslag van Ernst & Young (d.d. 19 juli 1990), uitgevoerd in opdracht van gemeenschapsminister Kelchtermans in verband met het oppuntstellen van de boekhouding van de VMM (en rechtsvoorgangers).

De kosten worden onderverdeeld in 3 soorten:

- ▶ retro-kosten: dit zijn de door de lokale besturen gemaakte kosten (voor exploitatie, financiering, facturen) die worden terugbetaald;
- ▶ gewestleningen: de afbetalingen voor de leningen aangegaan door de gemeenten en overgeschreven op naam van de VMM (of rechtsvoorganger) als prefinanciering voor het door het Vlaamse Gewest te subsidiëren gedeelte van de investeringswerken;
- ▶ gemeenteleningen: de afbetalingen voor de leningen aangegaan door de gemeenten voor de prefinanciering van het niet-gesubsidieerde gedeelte van de werken (20 %).

### 1. *retrokosten* (cijfers 1990)

Deze kosten omvatten :

- de door de lokale besturen reeds betaalde bedragen (aflossingen en intresten) van de gemeenteleningen (voor het niet-gesubsidieerde gedeelte van de investeringskosten ad 20 %) (ongeveer 439 miljoen BEF);
- openstaande en terug te betalen facturen (ongeveer 326 miljoen BEF);
- verwijlintresten op de laattijdige betaling van facturen (ongeveer 42 miljoen BEF);
- prefinancieringen (intresten ingevolge prefinanciering door de lokale besturen zelf van investeringsuitgaven in afwachting van de ontvangst van subsidies (ongeveer 482 miljoen BEF);
- uitgaven ingevolge rechtsgedingen (ongeveer 20 miljoen BEF);
- verdisconteringen: intrest en aflossing voor leningen aangegaan op basis van de verdiscontering van de verleende vaste beloftes van toelage (ongeveer 143 miljoen BEF);
- exploitatiekosten (ongeveer 638 miljoen BEF).

Dit geeft in totaal in 1990 ongeveer 2 miljard BEF, onderverdeelbaar in:

|                            |                 |
|----------------------------|-----------------|
| - investeringskosten :     | 970.518.000 BEF |
| - prefinancieringskosten : | 481.871.000 BEF |
| - exploitatiekosten :      | 638.193.000 BEF |

Deze cijfers werden naderhand nog gecorrigeerd en aangepast.

Bij gebrek aan voldoende eigen financieringsmiddelen werden voor de terugbetaling van de retrokosten twee leningen op 20 jaar aangegaan (1 miljard BEF) bij de ASLK en (0,5 miljard BEF) bij het Gemeentekrediet.

Na twee geschilberaadslagingen werd via een decretale regeling in een rechtsgrond voorzien voor de terugbetaling van deze kosten in eerste instantie door de VMM en in tweede instantie door het Vlaamse Gewest.

Omdat de vrijgegeven schijven van 1,5 miljard BEF nog niet volstonden voor de terugbetaling werd aan de VMM in de aangepaste begroting een eenmalige bijkomende dotatie voorzien van 500 miljoen BEF.

Deze bedragen van de uitstaande leningen behelzen enkel de hoofdsom. Volgens de aflossingstabel zal na 20 jaar voor de ASLK-lening (1 miljard BEF) meer dan 2 miljard BEF zijn terugbetaald.

## ***2. Gewestleningen bij het gemeentekrediet (eigenlijke subsidiëring)***

Behalve de aan de lokale besturen terug te betalen retrokosten, dienen eveneens de op naam van de VMM overgeschreven gewestleningen afgelost en gesubsidieerd te worden. Het uitstaande saldo bedroeg op 31 december 1993 4.694.666.182 BEF in hoofdsom. Het oorspronkelijk bedrag was 7.355.268.463 BEF.

## ***3. Gemeenteleningen***

Het gedeelte van de gemeenteleningen dat is overgenomen door de VMM had op 31 december 1993 een uitstaand saldo van 293.070.765 BEF in hoofdsom. Het oorspronkelijk bedrag was 782.920.976 BEF. Het uitstaande bedrag moet nog gesubsidieerd worden; het afgeloste zit vervat in de retrokosten.

## ***4. Totale uitstaande saldo op 31 december 1993 (in BEF)***

|                              |                      |
|------------------------------|----------------------|
| - retrokosten :              | 1.449.549.969        |
| - gewestleningen (saldo) :   | 4.694.666.182        |
| - gemeenteleningen (saldo) : | 293.070.765          |
| <b>Totaal :</b>              | <b>6.437.286.916</b> |

Voor de afbetalingen van de leningen van de retrokosten ontvangt VMM een dotatie op het Mina-fonds. De gewest- en gemeenteleningen worden met subsidies betaald (basisallocaties op de algemene uitgavenbegroting).

De totale kost bedraagt minstens (in BEF):

- leningen (initiële bedragen in hoofdsom)

|                      |               |
|----------------------|---------------|
| gewest :             | 7.355.268.463 |
| gemeente :           | 782.920.976   |
| gewest (gewaARBorgd) | 1.500.000.000 |

|             |               |
|-------------|---------------|
| subtotaal : | 9.638.189.439 |
|-------------|---------------|

|                           |             |
|---------------------------|-------------|
| - retrokosten (dotatie) : | 500.000.000 |
|---------------------------|-------------|

|                 |                       |
|-----------------|-----------------------|
| <b>Totaal :</b> | <b>10.138.189.439</b> |
|-----------------|-----------------------|