

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2000-2001

15 mei 2001

VERSLAG

– van het Rekenhof –

**over de belangrijkste ontwikkelingen in de begroting en de rekeningen van de DAB Minafonds
sinds 1995 en over de opmerkingen die het Rekenhof tijdens deze periode
over de opbouw, de inkomsten- en uitgavenstromen en het saldo van dit fonds heeft gemaakt**

ADVIES

**namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening
uitgebracht door de heer Paul Wille
aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door de heer Chris Vandenbroeke**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Marc van den Abeelen.

Vaste leden :

mevrouw Wivina Demeester-De Meyer, de heren Johan De Roo, Erik Matthijs, Eric Van Rompuy ;

de heren Frans De Cock, André Denys, Stefaan Platteau, Marc van den Abeelen ;

de heren Mathieu Boutsen, Herman De Reuse, Roland Van Goethem ;

de heren Gilbert Bossuyt, Lucien Suykens ;

de heer Ludo Sannen ;

de heer Chris Vandenbroeke.

Plaatsvervangers :

de heer Gerald Kindermans, mevrouw Trees Merckx-Van Goey, de heren Eric Van Rompuy, N ;

de heren Freddy Feytons, Marino Keulen, Jul Van Aperen, Francis Vermeiren ;

mevrouw Hilde De Lobel, de heren Jean Geraerts, Christian Verougstraete ;

de heren Guy Swennen, Bruno Tobback ;

de heer Jos Geysels ;

de heer André-Emiel Bogaert.

INHOUD

Blz.

A. TOELICHTING BIJ HET VERSLAG VAN HET REKENHOF DOOR DE HEER RIK VERLINDE, AUDITEUR BIJ HET REKENHOF	4
B. TOELICHTING BIJ HET VERSLAG VAN DE COMMISSIE VOOR LEEFMILIEU, NATUURBEHOUD EN RUIMTELIJKE ORDENING DOOR DE HEER JACQUES TIMMERMANS	7
C. BESPREKING	7
C.1. Tussenkoms van de heer Stefaan Platteau	7
C.2. Tussenkoms van mevrouw Isabel Vertriest	7
C.3. Tussenkoms van de heer André Denys	8
C.4. Tussenkoms van de heer Jacques Timmermans	8
C.5. Tussenkoms van de heer Gilbert Bossuyt	8
C.6. Tweede tussenkoms van de heer André Denys	9
C.7. De tussenkoms van de heer Bruno Tobback	9
C.8. Tussenkoms van minister-president Patrick Dewael	9
C.9. Replieken	10
C.9.1. De repliek van de heer Bruno Tobback	10
C.9.2. De repliek van de heer André Denys	11
C.9.3. De repliek van minister-president Patrick Dewael	11
C.9.4. De repliek van mevrouw Isabel Vertriest	12

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting heeft op woensdag 2 mei 2001 het verslag besproken van het Rekenhof over de belangrijkste ontwikkelingen in de begroting en de rekeningen van de DAB Minafonds sinds 1995 en over de opmerkingen die het Rekenhof tijdens deze periode over de opbouw, de inkomsten- en uitgavenstromen en het saldo van dit fonds heeft gemaakt (*Parl. St. VI. Parl., 2000-01, nr. 37/1*) en nam tevens kennis van het advies namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening (*Parl. St. VI. Parl., 2000-2001, nr. 37/2*) in toepassing van artikel 30 van het reglement.

Namen verder deel aan de besprekingen :

De heer Patrick Dewael, Vlaams minister-president, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Buitenlands Beleid en Europese Aangelegenheden ;

De heer Rik Verlinde, auditeur, Rekenhof

A. TOELICHTING BIJ HET VERSLAG VAN HET REKENHOF DOOR DE HEER RIK VERLINDE, AUDITEUR BIJ HET REKENHOF

Het Rekenhof heeft, op vraag van het Vlaams Parlement, een overzicht gemaakt van de problemen en de belangrijkste ontwikkelingen die voortspruiten uit de begrotingen en de rekeningen van het Minafonds in de vorm van een DAB sinds 1995.

De vorm van een gewestdienst met afzonderlijk beheer (DAB) is ontstaan begin 1991 omdat een toenmalige begrotingshervorming geen begrotingsfondsen meer toeliet die nog middelen hadden die doorgestort werden uit de uitgavenbegroting.

Aan de oorsprong van de DAB Minafonds ligt het principe : de vervuiler betaalt. Alle milieuheffingen vloeien als inkomsten naar het Minafonds. Daaruit worden dan de diverse milieubetalingen verricht, niet enkel rechtstreeks door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap maar ook als sluis naar de verschillende VOI's, de milieu-pararegionalen Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), Vlaamse Landmaatschappij (VLM) en Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM), de Vlaamse Milieuholding en de NV's, waaronder Aquafin.

De oorspronkelijke bedoeling was ook dat het gros van de inkomsten uit de milieuheffingen zouden voortvloeien en slechts een klein gedeelte -20 tot 25 procent - zou voortkomen uit een dotatie. In de loop der jaren zijn de inkomsten uit heffingen echter gestagneerd, terwijl het aandeel van de dotaties steeds is gestegen. Dat is het gevolg van de steeds oplopende Aquafin-factuur en van de bevrozing van de heffingen in uitvoering van de resolutie van 25 juni 1997 betreffende de financiering van het milieubeleid (*Parl. St. VI. P. 1996-97, nr. 667*).

Deze resolutie bevatte ook een bepaling dat de uitgaven die op het Minafonds werden aangerekend, uitgezuiverd zouden worden, aangezien steeds meer uitgaven er op werden afgewenteld. Bovendien werd een discussie op gang gebracht over welke lasten door het Minafonds dan wel door algemene middelen of door alternatieve financiering zouden gedragen worden.

Tegenover een steeds groeiend kassaldo staat een steeds groeiend encours. Het Rekenhof heeft altijd aangedrongen op een uitzuivering van het encours. Sinds 1998 is daar ook effectief werk van gemaakt. Ter illustratie, verwijst de heer Rik Verlinde naar de tabellen met de evolutie van de inkomsten en de uitgaven. Gelet op die uitzuivering, is er dan ook voor het eerst een globaal positief saldo. Om een volledig overzicht te hebben, zou er echter de gedebudgetteerde schuld die bij Aquafin zit, moeten worden bijgerekend. Daardoor is er toch nog een negatief saldo.

De conclusie van het Rekenhof is dat de rekening van het Minafonds op zich (nog) geen volledig beeld geeft van de vermogenstoestand van het fonds. Dit is te wijten aan de vermogenscomptabiliteit die nog in opbouw is en aan de debudgettering van het Aquafincontract. Toen het Minafonds pas bestond, is door het Rekenhof meermaals gewezen op de geringe aanwendingsgraad van de vastlegingskredieten. In de loop van de vorige jaren is daarin echter een positieve evolutie merkbaar : het gros van de kredieten wordt nagenoeg volledig aangewend.

De bedoeling van het Minafonds, een snellere en soepelere werking van de milieu-administratie, is grotendeels verwezenlijkt. Bij deze vereenvoudiging mag echter de finaliteit van de procedures – met name de noodzakelijke controle op de aanwending van overheidsmiddelen – niet uit het oog worden verloren.

Het Rekenhof heeft een aantal opmerkingen in verband met de transparantie. In de loop van het

jaar wordt de begroting vaak herschikt waarbij soms beleidsaccenten worden verschoven. Door de aanwending van de DAB-formule zijn de boekhoudkundige normen niet altijd duidelijk : het ontbreekt aan een volledige vermogensboekhouding. Verder is er ook dikwijls een uitzondering op de annaliteit. In het verleden was het ook niet altijd duidelijk hoe de begrotingsnorm op het Minafonds werd toegepast. Ook werden een vermenging van kasmiddelen en begrotingsmiddelen en opeenvolgende wijzigingen in de systematiek van de overdracht van de kredieten vastgesteld. Het niet consequent doorvoeren van een programmabegroting is eveneens een probleem.

Conclusie en aanbevelingen van het Rekenhof

De keuze voor de DAB-formule is in se verbonden met de kijk op de financieringswijze van het Minafonds. De formule biedt ontegensprekelijk voordelen zoals de visualisering van de heffingsfunctie (de vervuiler betaalt), de soepele werking en de bijkomende financiering uit de algemene middelen. Dit heeft echter ook keerzijden : de veelvuldige afwijking van de begrotingsprincipes ; de tenlastelegging van niet-milieu-uitgaven enerzijds en de debudgettering van het Aquafincontract anderzijds ; het in de hand werken van de toekenning van een financierende functie aan de milieuheffingen als specifiek en exclusief aan het fonds toegewezen middelen. Deze nadelen bemoeilijken een heldere beeldvorming op de begroting en de rekening van het Minafonds. Dit gebrek aan transparantie wordt nog versterkt door de doorsluisfunctie van het Minafonds aan de verschillende VOI's (Vlaamse openbare instellingen) en NV's en door het gebrek aan een geïntegreerde voorstelling van begroting en rekening per beleidsdomein.

Op het beleidsniveau dient te worden overwogen of de huidige DAB-formule de meest wenselijke is, dan wel of het niet beter is ze opnieuw te integreren in de algemene begroting en de gewenste soepelheid van handelen op een andere manier in de regelgeving op te nemen. Als er voor gekozen wordt de huidige situatie te behouden, pleit het Rekenhof er voor dat een coherente regelgeving en een algemene handleiding met betrekking tot alle grote DAB's worden opgesteld.

Het Rekenhof heeft ook opmerkingen over de presentatie van de begroting. Het gaat niet over een programmabegroting : het Minafonds wordt beschouwd als één groot programma. Er gebeuren veelvuldig diverse kredietherschikkingen, met ondoorzichtigheid tot gevolg. De verregaande soepelheid leidt er ook toe dat bepaalde beleidsdomeinen

die als prioritair worden beschouwd (bijvoorbeeld de preventie of de bodemsaneringsproblematiek) niet concreet worden uitgevoerd.

Bovendien gebeurt de vorm van de begroting niet volgens de ESR-codificatie maar volgens historische gegevens, zodat een en ander niet altijd overzichtelijk is en niet in te passen in de algemene begroting.

De conclusie van het Rekenhof is dat hoewel het gebruik van opeenvolgende begrotingsherschikkingen een handig en soepel instrument is om allerlei problemen in de loop van het begrotingsjaar op te lossen, de doorzichtigheid van de begroting en van de uitvoeringsrekening van de DAB er door wordt bemoeilijkt. Het grote gevaar is dat de oorspronkelijk goedgekeurde begroting gedeeltelijk onherkenbaar wordt en dat er op die manier geruisloos accenten worden verschoven. Inzake de presentatie en het type van begroting dient met betrekking tot de grote DAB's een lijn te worden getrokken : al dan niet toepassing van de programmabegroting, correcte aanwending van de herschikkingen, juiste ESR-classificatie.

Wat de begrotingsnormering betreft, heeft het Rekenhof herhaaldelijk de vraag gesteld naar de juiste norm maar die norm was nogal variabel en nooit duidelijk.

De afstemming van de MINA-norm op de algemene begrotingsnorm was nooit transparant. De wenselijkheid van een specifieke budgettaire norm voor het Minafonds kan in vraag gesteld worden. Bij de toepassing van een algemene begrotingsnorm moet duidelijk zijn hoe deze op het Minafonds wordt toegepast. Bij de begroting moet uitsluitend gegeven worden over de manier waarop het financieel beheer van de DAB wordt verzekerd.

Wat de aanrekening van de uitgaven betreft, moet worden vastgesteld dat de aanrekeningsregels voor de vastlegging op het Minafonds niet altijd eenduidig worden toegepast. Voor de diverse pararegionals zoals de VLM en OVAM worden andere aanrekeningsregels toegepast.

Het Rekenhof stelt ook voor om de begroting en de rekening van het Minafonds overzichtelijk te houden en daarom de uitgaven voor de financiering van de milieuactoren bij gelijkaardige omstandigheden op een uniforme wijze aan te rekenen.

Wat betreft de begrotingsdocumenten, stelt het Rekenhof vast dat de nieuwe presentatie van de begroting en de toelichting bijdraagt tot een betere

informatieoverdracht en verantwoording van het beleid van de Vlaamse regering aan het Vlaams Parlement. De begeleidende begrotingsdocumenten lichten beleidsdoelstellingen en beleidsperspectieven uitvoeriger toe dan vroeger. De toelichting is echter nog te weinig transparant door de ongelijkmatige opstelling en het onvoldoende op elkaar afgestemd zijn van de verschillende onderdelen, hetgeen nadelig is voor de structuur en de inzichtelijkheid van de verantwoording. De toegankelijkheid van de documenten kan verbeterd worden door een heldere presentatie en een logisch doorgetrokken uniforme structuur : een opmaak volgens een eenvormig inhoudelijk en vormelijk concept. Er zou moeten worden gestreefd naar een integrale verantwoording per beleidsdomein, met inbegrip van de bij het beleid betrokken milieuVOI's en -NV's, zodat een geconsolideerd beeld van het overheidsoptreden per beleidsdomein ontstaat.

Inzake de overdracht van het kassaldo en kredieten, zijn er in de MINA-begroting een paar specifieke artikelen waarbij kas- en begrotingsmiddelen gemengd worden, wat tot verwarring aanleiding geeft. Vroeger was er heel wat discussie over de overdracht van kredieten, eerst ook over de vastleggings- en later enkel over de ordonnanceringskredieten.

De overdracht van het kassaldo houdt het gevaar in dat meermaals dezelfde inkomsten worden belast. Het saldo van het vorige jaar wordt een inkomstenartikel en de vrees bestaat dat deze inkomsten nogmaals aanleiding zullen geven tot vastleggingen. Door het invoeren van een technisch compenserende begrotingspost, artikel 3.17 aan de uitgavenzijde, werd dit probleem voorlopig opgelost. Het betreft hier een oneigenlijk begrotingsartikel dat niet bestemd is voor de uitgaven en waarop geen begrotingsbeginselen, zoals annaliteit, specialiteit en gesplitste kredieten, toepasbaar zijn. Via een begrotingsherschikking kunnen ordonnanceringskredieten op vastlegging van het jaar ervoor, wel worden aangewend

De vermenging tussen kas- en begrotingsmiddelen door de overdracht van het kassaldo naar de ontvangstenzijde van de begroting is te mijden. De overdracht van ordonnancerings- en vastleggingskredieten dient strikt in tijd en omvang te worden beperkt. Wanneer het de bedoeling is de genoemde middelen effectief in de loop van het begrotingsjaar aan te wenden om betalingen te verrichten, is het aangewezen deze middelen onmiddellijk in te schrijven onder de onderscheiden ordonnance-

ringskredieten, waarvoor ze bestemd zijn in plaats van op een globaal bufferartikel (artikel 3.17).

Het volgende punt dat door de heer Rik Verlinde wordt aangestipt, is de invoering van een sub-begroting. Onder een beperkt aantal artikelen gaat soms een sub-begroting schuil. Het volledige MINA-plan staat onder één artikel. Vermits het voorleggen van het milieujaarprogramma een decretale verplichting is en het plan een sub-begroting vormt van de Minafondsbegroting, is het aangewezen dat het in een officieel parlementair stuk wordt opgenomen en deel uitmaakt van de begrotingsdocumenten. Het opstellen van een meerjarenplanning is op zich zinvol maar zou moeten gelden voor de volledige Minafondsbegroting.

Wat de vermogenscomptabiliteit betreft, is er een onvolledige vermogenscomptabiliteit en -inventaris. Er is weliswaar vooruitgang in het bijhouden van een vermogensinventaris, doch de inhaaloperatie voor de volledige inventarisering vanaf 1999 is nog niet afgerond. Deze opmerking is toepasselijk ten aanzien van de volledige patrimoniale comptabiliteit van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap, die nog in opbouw is. De oplossing van het probleem van de vermogenscomptabiliteit ligt in eerste instantie niet bij deze DAB, maar bij het op punt stellen van een correcte vermogensboekhouding voor het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap in haar geheel. De grondverwervingen van Aquafin zouden volgens de beheersovereenkomsten in naam van het Vlaamse Gewest moeten gebeuren. Om praktische redenen worden die thans op naam van Aquafin ingeschreven. De grondverwervingen, die plaatsvinden in het kader van de uitvoering van het Aquafincontract, dienen op naam van het Vlaamse Gewest te worden opgesteld en opgenomen te worden in de lijst van de vermogensverwervingen van het Minafonds. Met betrekking tot de Aquafingronden dient een juridisch sluitende oplossing te worden gevonden.

Het Rekenhof komt tot de volgende eindconclusie. Via het begrotingsdecreet geeft het Vlaams Parlement de machtiging aan de Vlaamse regering voor de uitvoering van het voorgestelde beleid aan de hand van de goedgekeurde ontvangsten en uitgaven. Deze autorisatiefunctie dreigt te worden uitgehold door het gebrek aan transparantie over de normen die – zowel op het juridisch, organiek, begrotings- en boekhoudkundig vlak – van toepassing zijn op de DAB Minafonds. Het Rekenhof is van oordeel dat de transparantie van het Minafonds op verschillende punten kan worden verbeterd.

B. TOELICHTING BIJ HET VERSLAG VAN DE COMMISSIE VOOR LEEFMILIEU, NATUURBEHOUD EN RUIMTELIJKE ORDENING DOOR DE HEER JACQUES TIMMERMANS

De Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening heeft minister Vera Dua, Vlaams minister bevoegd voor Leefmilieu en haar administratie geconfronteerd met de opmerkingen van het Rekenhof. Daarna heeft de Commissie de evolutie ter zake besproken. Samen met het Rekenhof, hebben de leden van de Commissie een aantal gebreken vastgesteld die veroorzaakt worden door een gemakzuchtige aanwending van kredieten binnen het Minafonds, dat een te grote soepelheid toelaat. Als voorbeeld wordt het element aangehaald dat het personeel betaald werd met de middelen van het Minafonds, wat initieel niet de bedoeling was. De Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw heeft daarop een verdere uitzuivering binnen de huidige regelgeving – die reeds bezig was – toegezegd. Het is wel de bedoeling om efficiënt te kunnen blijven werken. Deze specifieke sector heeft daar nood aan. Dat is de eerste aanbeveling van de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening.

Verder is de Commissie voorstander van een transparant en orthodox begrotingsbeleid zodat een degelijke controle door het Vlaams Parlement mogelijk is. In die geest moet de globale problematiek van alle DAB's bekeken worden. Het kan immers niet dat enkel het Minafonds striktere regels zou opgelegd krijgen. Daarom pleit de Commissie voor een globale wijziging van de regelgeving inzake de DAB's.

De hervorming mag er echter niet toe leiden dat het beleid inzake milieu en natuur lam gelegd wordt. De Commissie wil een soepele aanwending van de kredieten voor milieu en natuur blijven verzekerd zien. Daarom vraagt de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening om betrokken te worden bij de mogelijke herziening van de regelgeving over de DAB's.

C. BESPREKING

C.1. Tussenkost van de heer Stefaan Platteau

De heer *Stefaan Platteau* stelt dat het Minafonds eigenlijk bedoeld is als een begrotingsfonds om de inkomsten uit de milieuheffingen aan het milieu te

besteden. Het lid stelt vast dat dit een zeer nobel doel is maar dat niet gebeurt, zoals hij heeft kunnen vernemen uit het verslag van het Rekenhof. Het is in feite een bevestiging van hetgeen men al jaren hoort van het Rekenhof, van andere instanties en van verschillende partijen zoals de VLD. Het lid stelt dat het rapport van het Rekenhof, op zijn zachtst uitgedrukt, negatief is, om niet te zeggen vernietigend, ten opzichte van het Minafonds. De opmerkingen van het Rekenhof zijn fundamenteel in verband met de DAB-status die aan het Minafonds werd en wordt gegeven.

Het Minafonds faalt op begrotings- en boekhoudkundigtechnisch vlak. Het lid heeft van de afgevaardigde van het Rekenhof kunnen vernemen dat de richtlijnen inzake de ESR-codificatie in het Minafonds helemaal niet gerespecteerd worden en dat het Minafonds helemaal niet doorzichtig is. De voortdurende herschikkingen van de begroting, in het lopende jaar dan nog, bemoeilijken de doorzichtigheid en de controlemogelijkheden. De dotatie uit de algemene middelen blijft stijgen zonder dat men over een visie op lange termijn beschikt.

Persoonlijk stelt de heer Stefaan Platteau voor dat het Minafonds wordt afgeschaft en geherintegreerd in de uitgavenbegroting, om op die manier een klare en duidelijke situatie te scheppen. De spreker stelt dat hij hier echter voorzichtig in wil zijn en hier niet vooruit wenst te lopen. Na het horen van de conclusie van de voorzitter van de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening, stelt de heer Platteau vast dat ook deze Commissie het standpunt inneemt dat het Minafonds moet uitgezuiverd worden. Het lid weet niet of dit nog mogelijk is en denkt eerder dat radicale middelen zullen moeten worden gebruikt.

De spreker denkt tevens dat de aard van de heffingen moet herdacht worden. Meer in het algemeen moet het aangewende instrumentarium herbekeken worden.

C.2. Tussenkost van mevrouw Isabel Vertriest

Mevrouw *Isabel Vertriest* wenst er toch op te wijzen dat het Minafonds werd opgericht omwille van de snel veranderende milieuproblematiek. Wat heden ten dage gebeurt, bewijst dat dit nog altijd nodig is. In die optiek stelt het lid dan ook geen zin te hebben om gedurende een paar jaar haar tijd in de hervorming van het Minafonds te steken, terwijl ondertussen het milieubeleid zou stopgezet worden. Het lid is de mening toegedaan dat er in eerste

instantie nood is aan een goed milieubeleid. Daar moet veel tijd in gestoken worden. Het Minafonds en de manier waarop het gefinancierd wordt, is, wat het lid betreft, hieraan ondergeschikt. De spreker heeft de indruk dat men nu alles wil om draaien, terwijl de conclusie van de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening is dat men alle DAB's moet bekijken en niet alleen het Minafonds.

C.3. Tussenkost van de heer André Denys

De heer *André Denys* stelt dat hij, gezien hij de besprekingen in de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening niet meege maakt heeft, terugvalt op zijn reflex als lid van de begrotingscommissie. De spreker stelt dat de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting het milieubeleid niet wil hypothekeren. De stelling van de heer Denys is dat een goed beleid moet vertrekken van de goede principes.

Van de vertegenwoordiger van het Rekenhof heeft het lid kunnen vernemen dat er een gebrek is aan transparantie en dat, in tegenstelling tot hetgeen mevrouw Isabel Vertriest beweert over het soepel inspelen op de veranderlijke milieuproblematiek, de werking star en vertragend is. Het verslag van het Rekenhof heeft duidelijk gemaakt dat er weinig informatie is in verband met de toepassing van de eigen begrotingsnormen. De aanrekeningsregels voor de vastleggingen worden niet gevolgd. Het inschrijven van het overschot van het kassaldo in de ontvangsten van de begroting van het Minafonds kan leiden tot het meermaals belasten van dezelfde inkomsten.

Het lid stelt dat de conclusie dat het allemaal slechts wat moet worden uitgezuiverd, hem toch wat weinig lijkt als oplossing. Het doel waarvoor de DAB-Minafonds werd opgericht, wordt niet bereikt op de manier waarop de DAB heden ten dage werkt.

De heer Denys wil het bij een globale benadering houden, maar niet met de finaliteit dat alles later nog eens zal bekeken worden. De bestuurlijke herinrichting van de Vlaamse overheid en de oprichting van de IVA's (Intern Verzelfstandigde Agentschappen) en de EVA's (Extern Verzelfstandigde Agentschappen, brengt mee dat het Minafonds niet zou kunnen functioneren als een extern agentschap. Het Minafonds zou moeten kunnen werken in samenhang met de begroting. Als men de nodige soepelheid wil behouden, is de formule van een in-

tern verzelfstandigd agentschap de meest aangewezen vorm. Uitzuiveren alleen is volgens het lid onvoldoende. Als het Minafonds in zijn huidige vorm blijft bestaan, zonder transparantie, kan het Vlaams Parlement zijn controletaak niet behoorlijk doen. Een toekomst als IVA geeft volgens de spreker de mogelijkheid om soepel werken en transparant beleid te koppelen. Dit is wat de VLD als fractie wil.

C.4. Tussenkost van de heer Jacques Timmermans

De heer *Jacques Timmermans* is van oordeel dat door de tussenkost van de heer André Denys de discussie wordt krom getrokken. De oorspronkelijke opmerkingen van het Rekenhof zijn immers niet meer actueel, omdat er reeds een aantal aanpassingen zijn gebeurd. Dit blijkt uit het voortgangsrapport. Hierin staat dat de heer Rik Verlinde van het Rekenhof samen met zijn collega mevrouw Hilde De Waele, auditeur bij het Rekenhof, gezegd heeft dat er reeds een aantal opmerkingen opgevangen zijn en dus niet meer actueel. Binnen de huidige context moet op decretaal vlak opgetreden worden opdat er een zo goed en volledig mogelijke transparantie wordt bekomen. De Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening vraagt echter een globale discussie over alle DAB's en niet dat er één fonds apart zou worden uitgelicht, dat net omwille van zijn specifieke thema het meeste nood heeft aan dergelijke structuur om een beleid te voeren. De hele Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening onderschrijft dit standpunt, met inbegrip van de VLD-commissieleden volgens de heer Timmermans. De Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening wil participeren aan de globale discussie over de toekomst van het Minafonds. Deze DAB moet op dezelfde lijn komen als alle andere DAB's maar het moet soepel kunnen werken.

C.5. Tussenkost van de heer Gilbert Bossuyt

De heer *Gilbert Bossuyt* is tevreden met de verduidelijking van de voorzitter van de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening. Door de uiteenzetting van het Rekenhof kreeg de heer Bossuyt immers niet de indruk dat er inderdaad vooruitgang is. Het is belangrijk dat de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting kan vernemen dat er vooruitgang is. Er wordt gezocht naar oplossingen die tegemoet

komen aan de opmerkingen van het Rekenhof. Uiteindelijk is het immers de bedoeling dat de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting, geleidelijk aan al die DAB's op regelmatige tijdstippen zou doorlichten, zoals deze Commissie zich al heeft voorgenomen. Op een dergelijke manier zouden bepaalde toestanden uit het verleden kunnen vermeden worden. Het is niet de bedoeling dat er hier een of andere DAB in het bijzonder zou worden uitgekozen. Alle DAB's moeten door de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting worden geëvalueerd. De commissieleden moeten erop toezien dat met de opmerkingen van het Rekenhof wordt rekening gehouden. Dan rest de Commissie nog de omzetting van die opmerkingen die nog niet werden verwezenlijkt.

C.6. Tweede tussenkomst van de heer André Denys

De heer *André Denys* stelt dat hij vanzelfsprekend niet in alle commissies kan aanwezig zijn. Het lid geeft grif toe dat hij niet de gelegenheid heeft gehad het verslag van de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening te lezen. Het lid stelt dat ondanks het feit dat er een aantal verbeteringen zijn aangebracht aan de werking van het Minafonds, de vaststelling dat de begroting van het Minafonds een gebrek aan transparantie toont gehandhaafd blijft. Waar vroeger het oordeel van het Rekenhof vernietigend was, is het enige verschil dat nu het oordeel wat minder vernietigend is. Het lid stelt dat de oplossing voor het voorliggend probleem functionele soepelheid, met transparantie en doelmatige controlemogelijkheden moet combineren.

C.7. De tussenkomst van de heer Bruno Tobback

De heer *Bruno Tobback* stelt dat het natuurlijk belangrijk is dat de heer Denys die transparantie gebruikt waar ze aanwezig is. Die bestaat er bijvoorbeeld in dat, wanneer een Vlaams volksvertegenwoordiger niet aanwezig kan zijn op een commissievergadering, deze op zijn minst de verslagen kan lezen van deze commissie. Die verslagen zijn 100 percent transparant.

De heer *André Denys* repliceert dat het niet mogelijk is, om alles te lezen van wat men zou moeten lezen.

De heer *Bruno Tobback* is van oordeel dat het geen zin heeft om transparant te zijn, indien dat niet geapprecieerd wordt.

C.8. Tussenkomst van minister-president Patrick Dewael

Minister-president Patrick Dewael denkt dat het nuttig is om eens goed na te gaan wat de doelstellingen waren die aan de grondslag lagen van de oprichting van het Minafonds. Een ervan was om snel en efficiënt te kunnen inspelen op de ontwikkelingen in de milieusector. Een andere doelstelling was om het financiële draagvlak te verruimen. Als men een gewoon begrotingsfonds had opgericht dan was het onmogelijk om hier nog een dotatie uit de uitgavenbegroting aan te geven. Door effectief te opteren voor een dienst met afzonderlijk beheer had men beide mogelijkheden. Men kan de opbrengst van de heffingen laten vloeien naar de DAB, in tweede instantie kan men een aanvullende dotatie vanuit de algemene middelen mogelijk maken én met de som van beide soorten middelen het milieubeleid ermee financieren.

Essentieel is hier natuurlijk de vraag in welke richting de heffingen verder gaan evolueren. Hier zijn uitspraken over gedaan door het Vlaams Parlement. De minister-president stelt dat de Vlaamse regering, met het oog op de begroting voor het volgende jaar, hier een standpunt over zal innemen.

Regulerende heffingen hebben de bedoeling om effect te hebben op het voorwerp van de heffing bijvoorbeeld op het vlak van leefmilieu. Dus als deze heffingen werkelijk effect sorteren, gaat de opbrengst van de heffingen verminderen als de doelstelling bereikt wordt. Bij een zuiver financiële heffing spreekt men over een instrument dat geld in het laatje moet brengen of over een combinatie van die beide. De regering moet ten overstaan van het Vlaams Parlement een standpunt innemen over wie schatplichtig is. Bij de opstelling van de begroting voor volgend jaar moet nagegaan worden in welke mate de burgers, de bedrijven en de landbouwsector worden gevisieerd. De minister-president stelt dat dit een fundamenteel debat is dat nog moet worden gevoerd. Het dotatiegegeven is steeds in belang gaan toenemen : waar men bij de aanvang dacht om de financieringsheffingen en de reguleringsheffingen te gebruiken om die terug te injecteren in het milieubeleid, ziet men dat met de jaren alsmaar meer vanuit de overheidsdotatie wordt bijgepast. Op dit ogenblik komt 43 percent

van de inkomsten van het Minafonds uit algemene middelen.

Volgende element is het pleidooi voor flexibiliteit. De minister-president stelt dat men geen valse argumenten mag gebruiken : ook in de comptabiliteitsregels is het zo dat men dezelfde flexibiliteit kan hebben wanneer het Minafonds zou geïntegreerd zijn in de begroting. Hierover zouden dan wel afspraken moeten gemaakt worden met het Vlaams Parlement in het kader van onder meer het begrotingsdebat. Het argument dat geen flexibel milieubeleid meer zou mogelijk zijn als het Minafonds opnieuw geïntegreerd zou worden in de gewone begroting, is volgens de minister-president een vals argument. De minister-president voelt wel wat voor het argument, dat niet één DAB apart geïsoleerd moet worden.

Er zijn verschillende types van DAB's, die om uiteenlopende redenen zijn opgericht. De Brakke Grond bijvoorbeeld is een instelling die beheerd wordt vanuit het instrument van de dienst met een afzonderlijk beheer. Er wordt door het Rekenhof ook vastgesteld dat er sommige jaren nogal een lage benuttingsgraad was in het gebruik van de ordannanceringskredieten op vlak van sanering van terreinen, rioolsubsidieën en dergelijke meer. Er zijn enorme bedragen ingeschreven, die een machtiging inhouden doch er zijn vele jaren nodig om die ook effectief te gebruiken. Voor sanering van vervuilde terreinen slaagt men er niet in middelen aan te wenden omwille van complexe procedures, rechtszaken en dergelijke meer.

De Administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management (ABAFIM) gaat er zoals het Rekenfonds van uit dat het gaat om verdoken begrotingsfondsen. Er bestaat geen enkel beletsel om ze te reintegreren in de algemene uitgaven. De minister-president heeft kennis genomen van het verslag van de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening. Hij is van mening dat de twee doelstellingen kunnen gecombineerd worden. In eerste instantie moeten bij de opmaak van de begroting van 2002 alle elementen van het Minafonds worden verwijderd die er niet in thuishoren, wat ook een duidelijk advies was vanwege de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening. De spreker denkt bijvoorbeeld aan de begrotingspost voor personeel. De begroting van het Minafonds moet onder de loep genomen worden en alles wat daar niet in thuis hoort, moet er uit verwijderd worden. Anderzijds moet in de context van de reorganisatie van de Vlaamse overheid een eigen administratie uitgebouwd worden met kerndepartementen. Tegen de

volgende verkiezingen moet het hele kader klaar zijn. Daarnaast zijn er nog de twee mogelijkheden van intern of extern verzelfstandigde agentschappen. Voor wat het Minafonds aangaat heeft men hier het schoolvoorbeeld van een intern verzelfstandigd agentschap waar de mogelijkheid tot soepel beheer kan gecombineerd worden met toezicht vanuit het Vlaams Parlement. De autorisatiefunctie van het Vlaams Parlement mag niet uitgehold worden voor wat het Minafonds aangaat.

Vanuit de Vlaamse regering moet er verder gewerkt worden aan de implementatie van de aanbevelingen van het Rekenhof : wat niet in het Minafonds thuishoort, moet uit het Minafonds gehaald worden. Bij de begroting van 2002 moet het Vlaams Parlement mee bepalen wat er moet gebeuren met de toekomstige financiering van het milieubeleid. Als men de heffingsfinanciering onderuithaalt, dan verhoogt men alleen maar de druk op de algemene middelen. Daarom moet men vooraf goed weten wie wat betaalt en in welke verhouding.

Persoonlijk is de minister-president voorstander van het principe dat de vervuiler betaalt. Op korte termijn zullen dus knopen moeten worden doorgehakt. De minister-president verklaart tenslotte dat wordt tegemoet gekomen aan de reactie van mevrouw Isabel Vertriest, aangezien de oefening zal gemaakt worden voor alle DAB's.

C.9. Replieken

C.9.1. De repliek van de heer Bruno Tobback

De heer *Bruno Tobback* is akkoord met de eerste twee punten van de minister-president. Vanuit de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening, zegt het lid open te staan voor het systeem waarbij het principe behouden blijft dat de opbrengst van de milieuheffingen gebruikt wordt voor de uitgaven in de milieusector, wat zowel gunstig is voor het milieu als voor de betrokkenen die de milieuheffingen betalen. Ondanks alle gebreken, is het Minafonds een geschikt instrument.

Inzake milieubeleid kan vastgesteld worden dat de laatste jaren de milieuheffingen stagneren en dat de noden zeker niet dalen gezien de aangegane milieuengagementen. De uitgaven zullen de volgende tien jaar stijgen, al was het maar op basis van de aangegane engagementen, zoals de waterzuivering. Gemengde financiering binnen de milieusector met

enerzijds rechtstreekse toewijzing van de heffingen en anderzijds een bijkomende dotatie uit de algemene middelen vormen een goede oplossing. Op de een of andere manier moet dat volgens de spreker behouden blijven. Men is reeds verder gevorderd met het meer transparant maken van het Minafonds, dan uit de uiteenzetting door de afgevaardigde van het Rekenhof kon worden vernomen.

De heer Tobback is tevreden met de voorstellen van de Vlaamse minister-president over verdere uitzuivering van het Minafonds. Het behoud van het gemengde financieringssysteem is zowel voor de belastingbetaler, als voor het milieu in het algemeen een must.

C.9.2. De repliek van de heer André Denys

De heer *André Denys* stelt dat de herintegratie van een uitgave in de begroting de soepelheid niet schaadt, maar dat het integendeel onmiskenbaar de transparantie verhoogt. Het is goed dat naar aanleiding van de begroting 2002 over de uitzuivering van het Minafonds en over het behoud van een gemengd financieringssysteem wordt gedebatteerd, doch de vraag stelt zich wanneer de herintegratie in de begroting ook zal doorgevoerd worden. In dit debat wordt verwezen naar de globale aanpak van de hervorming van de Vlaamse administratie tijdens deze legislatuur. Hoe zal dat in de praktijk verlopen? Alles kan niet gelijktijdig; zijn er verschillende mogelijkheden per departement afzonderlijk of wordt het een globale mammoetoperatie? De operatie inzake het Minafonds mag kaderen in de hervorming, doch mag er niet alleen afhankelijk van zijn.

C.9.3. De repliek van minister-president Patrick Dewael

De *minister-president* antwoordt dat het idee van gemengde financiering niet op de helling wordt geplaatst maar wel het instrumentarium. Een vroegere kritiek was toch dat men geen duidelijk zicht had door het aanwenden van het Minafonds als doorsluifunctie voor dotaties en heffingen zonder duidelijkheid over de bedragen die gaan naar onderliggende actoren zoals onder meer OVAM, Aquafin, de Vlaamse Milieuholding en een aantal NV's. De kritiek van het Rekenhof betrof het gebrek aan transparantie hieromtrent. Het Vlaams Parlement moet zich uitspreken over die flexibiliteit en over de mate waarbinnen het zijn autoriteitsfunctie kan blijven uitoefenen.

Als het Minafonds wordt uitgezuiverd, moet er worden over gewaakt dat het Vlaams Parlement maximaal inzicht heeft over hoeveel er naar welke subsector gaat.

Wat betreft de hervorming van de Vlaamse administratie, wordt momenteel de laatste hand gelegd aan twee belangrijke ontwerpen van decreet betreffende de reorganisatie van de adviesystemen in Vlaanderen en de hervorming van de administratie. Het eerste – dat al heel wat stof heeft doen opwaaien – houdt verband met het adviesstelsel. Er zijn momenteel een 164 adviesraden en die hebben wellicht allemaal een reden van bestaan maar het voeren van een beleid wordt op die manier erg complex en tijdrovend. Daarnaast is er het ontwerp van decreet ter vervanging van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. De VOI-structuur krijgt dus een noodzakelijke eigentijdse decretale onderbouw. Binnen heel deze discussie over de hervorming en vervanging van de wet van 16 maart 1954 past de vraag wat er moet gebeuren met een aantal privaatrechtelijke structuren. Kunnen die niet beter opnieuw in de Vlaamse administratie geïntegreerd of moet een aantal overheidstaken uitbesteed worden aan de private sector? De discussie over het instrumentarium op het gebied van leefmilieu, zoals over de toekomst van Aquafin of Indaver, zal noodzakelijkerwijs beleidsmatig samenvallen met de verdere hervorming van de Vlaamse administratie. De hervorming van de Vlaamse administratie is een geschikt moment om tegelijkertijd ook uitspraak te doen over de zaken die hier in het debat aan bod zijn gekomen. De minister-president verwacht dat dit proces wordt afgewerkt in de loop van deze regeerperiode. Wil men na de volgende verkiezingen van start gaan dan moet de Vlaamse regering dit proces in belangrijke mate nog voor het einde van dit jaar decretaal afgerond hebben.

Voor de minister-president vormen de doelstellingen van het milieubeleid, de financiering ervan, de transparantie en het instrumentarium één geheel. Men mag zich niet te sterk concentreren op het Minafonds en zo uit het oog verliezen dat een aantal milieu-actoren in vraag gesteld moeten worden.

De heer *André Denys* stelt vast dat de minister-president dus pleit voor een alles omvattende aanpak binnen de milieusector, los van wat beslist wordt over bijvoorbeeld het Vlaams Promotiecentrum voor Agro- en Visserijmarketing (VLAM).

C.9.4. De repliek van mevrouw Isabel Vertriest

Voor mevrouw *Isabel Vertriest* is het belangrijkste toch dat men moet merken dat er doorheen de verschillende departementen een duidelijke beleidslijn loopt.

De verslaggever,

De voorzitter,

Chris
VANDENBROEKE

Marc
VAN DEN ABELEN
