

V L A A M S   P A R L E M E N T



Zitting 2000-2001

9 januari 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**

*Samenstelling van de commissie :*

*Voorzitter :* de heer Jacques Timmermans.

*Vaste leden :*

de heren Joachim Coens, Gerald Kindermans, Erik Matthijs, Jef Van Looy ;

de heer Jacques Devolder, mevrouw Dominique Guns, de heren Patrick Lachaert, Paul Wille ;

de heer Jean Geraerts, mevrouw Marleen Van den Eynde, de heer Frans Wymeersch ;

de heren Jacques Timmermans, Bruno Tobback ;

mevrouw Isabel Vertriest ;

de heer Jos Bex.

*Plaatsvervangers :*

de heer Jos De Meyer, mevrouw Gisèle Gardeyn-Debever, mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche, de heer Mark Van der Poorten ;

de heren Louis Bril, Marc Cordeel, mevrouw Anny De Maght-Aelbrecht, de heer Gilbert Van Baelen ;

mevrouw Niki De Gryze, de heren Julien Librecht, Jan Penris ;

de heren Jacky Maes, Jan Van Duppen ;

de heer Johan Malcorps ;

de heer Herman Lauwers.

---

*Zie :*

**37** (2000-2001)

– Nr. 1 : Verslag van het Rekenhof

## INHOUD

|                                                                                                                                           | Blz. |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| I. INLEIDENDE UITEENZETTINGEN .....                                                                                                       | 4    |
| I.1. Toelichting door de afgevaardigden van het Rekenhof .....                                                                            | 4    |
| I.2. Replik door mevrouw Vera Dua, Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw ..                                                          | 8    |
| II. BESPREKING .....                                                                                                                      | 11   |
| III. ADVIES AAN DE COMMISSIE VOOR ALGEMEEN BELEID, FINANCIËN EN<br>BEGROTING .....                                                        | 16   |
| BIJLAGE .....                                                                                                                             | 17   |
| Repliken van mevrouw Vera Dua, Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw, op de aan-<br>bevelingen in het verslag van het Rekenhof ..... |      |

---

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening besprak op 16 november en 14 december 2000 het 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.

Het verslag van het Rekenhof werd opgesteld op vraag van de Commissie naar aanleiding van de opmerkingen die ter gelegenheid van de aanpassing van de begroting 2000 werden gemaakt over de opbouw en de doorzichtigheid van het Minafonds (*Parl. St. VI.Parl., 1999-2000, nr. 19-A/3-F*).

Samen met het verslag besprak de commissie de nota 'Evaluatie van de werking van de DAB Minafonds'. Deze nota kwam eveneens tot stand op vraag van de commissie en werd door mevrouw Vera Dua, Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw, op 17 oktober 2000 aan de commissie bezorgd. De nota bevat vooral cijfergegevens afkomstig van de Administratie Milieu-, Natuur-, Land-, en Waterbeheer (Aminal) van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur.

Op 14 december 2000 bracht de commissie, overeenkomstig artikel 30 van het Reglement, een advies uit aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting over het verslag van het Rekenhof.

## I. INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

### I.1. Toelichting door de afgevaardigden van het Rekenhof<sup>1</sup>

#### *Inleiding*

Het Minafonds werd – na een kort bestaan als begrotingsfonds – vanaf 1 januari 1991 omgevormd tot een gewestdienst met afzonderlijk beheer (DAB). Aan de oprichting van het fonds liggen verschillende overwegingen ten grondslag, waaronder :

- de Europese wetgeving die de invoering van milieuheffingen op basis van het principe 'de vervuiler betaalt' aanbeveelt ;
- en de begrotingshervorming van 1989 die de begrotingsfondsen sterk beperkt en aan strikte regels onderwerpt.

Het oprichten van een DAB met affectatie van middelen biedt de mogelijkheid de opbrengsten uit de milieuheffingen in het Minafonds exclusief aan te wenden voor het leefmilieubeleid. Dit is een afwijking van de begrotingsbeginselen van algemeen en eenheid van kas en de niet affectatie van de ontvangsten. Een bijkomend voordeel van de DAB-formule – in tegenstelling met de 'hervormde' begrotingsfondsen – is de potentiële bijkomende financiering met algemene middelen (een dotatie ten laste van de algemene uitgavenbegroting). Bovendien zijn de financiële spelregels voor een DAB minder strak dan de algemeen toepasselijke regels, bijvoorbeeld dat de uitgaven niet onderworpen zijn aan het voorafgaand visum van het Rekenhof.

Met het Minafonds wordt de beoogde doorsluisfunctie gevisualiseerd : de milieuheffingen – in toepassing van het principe "de vervuiler betaalt" – dienen om de kosten van de milieubeschermingsmaatregelen en het herstel van milieuschade te financieren.

Als budgettair sluis financiert het Minafonds op het beleidsveld onder andere de Vlaamse Openbare Instellingen (VOI's), de NV's Aquafin en Vlaamse Milieuholding. De VOI's storten dan weer de opbrengsten van de door hen geïnde milieuheffingen naar het Minafonds door. De functie van budgettair tussenstation bemoeilijkt wel het bekomen van een globaal overzicht van het beleid per beleidsdomein : daartoe moeten de onderscheiden begrotingen én van rekeningen van de betrokken actoren én van het Minafonds worden samengelegd.

Het aanvankelijk opzet om door middel van eigen inkomsten – onder de vorm van milieuheffingen – de uitgaven voor het milieu- en natuurbeleid te bekostigen, werd na verloop van tijd verlaten voor een groeiende inbreng van algemene middelen via een dotatie ten laste van de algemene uitgavenbegroting. Deze evolutie is een gevolg van de stijgende milieufactuur – onder meer ingevolge het gedebudgetteerde Aquafincontract – en van de stagnatie van de inkomsten uit milieuheffingen.

In het verslag wordt in eerste instantie een overzicht gegeven van de cijfergegevens : de evolutie

<sup>1</sup> Mevrouw Hilde De Waele en de heer Rik Verlinde, auditeurs van het Rekenhof.

van de begrotingscijfers en van de rekeningen (de uitvoering van de begroting).

Vervolgens wordt ingegaan op de meer technische problemen die zich op het begrotings- en boekhoudkundige vlak stellen.

### **I.1.1. Cijfergegevens : de Minafonds-inkomsten en uitgaven in de periode 1995-2000**

#### *Evolutie van de inkomsten*

De aan het Minafonds toewijsbare inkomsten worden opgesomd in artikel 3 van het Minadecreet. De voornaamste posten op de ontvangstenzijde van de begroting zijn de dotatie uit de algemene middelen, de milieuheffingen en het overgedragen kassaldo. Het overgedragen kassaldo bevat geen nieuwe inkomsten en vormt een oneigenlijke begrotingspost onder de ontvangsten.

Aanvankelijk bestonden de inkomsten van het Minafonds voornamelijk uit milieuheffingen. De mogelijkheid om dit fonds te spijzen met een dotatie werd evenwel – door middel van de DAB-formule – behouden. Daar waar een verhouding in de financiering via dotatie en milieuheffingen tussentijds werd vastgesteld op 75 percent heffingen en 25 percent dotatie, neemt de dotatie uit de algemene middelen een steeds belangrijkere plaats in bij de dekking van de milieu-uitgaven. In de aangepaste Minafondsbegroting 2000 is de dotatie goed voor 43 percent.

Dit is een gevolg van de combinatie van enerzijds stagnerende inkomsten en stijgende uitgaven. De inkomsten uit de milieuheffingen stagneren, wat enerzijds een gevolg is van de blokkering van de stijging van de heffingen sinds 1998 – zoals door het Vlaams Parlement gevraagd in de resolutie betreffende de financiering van het milieubeleid (*Parl. St. VI., Parl., 1996-1997, nr. 667*) – en anderzijds van de remmende werking die van iedere belasting uitgaat.

#### *Evolutie van de uitgaven*

Artikel 4 van het Minadecreet bepaalt dat het Minafonds de uitgaven financiert, ongeacht de aard, tot al wat dienen kan met betrekking tot het beleid van het Vlaams Gewest inzake de preventie, de bescherming, de administratie, het beheer en de sanering van het leefmilieu, met inbegrip van de watervoorziening, het natuurbehoud en de bos- en groenvoorziening, in de ruime zin.

Het Rekenhof merkte reeds meerdere malen op dat er een aantal uitgaven ten laste van het Minafonds worden gelegd die er eigenlijk niet thuis horen, maar omwille van de faciliteiten in het beheer van het fonds daar uiteindelijk toch worden op aangerekend. Dit gaat in tegen de ratio legis van de oprichting van het fonds – het principe de vervuiler betaalt – en meer specifiek ook tegen artikel 2 van het Minadecreet dat bepaalt dat de Vlaamse regering het Minafonds beheert en dat ze de nodige diensten, uitrusting, installaties en personeelsleden ter beschikking stelt. In de praktijk financiert het Minafonds dit grotendeels zelf.

In dit kader wordt door de afgevaardigden van het Rekenhof verwezen naar de resolutie van het Vlaams parlement met betrekking tot de financiering van het leefmilieubeleid, waarin werd aangedrongen op een uitzuivering van het Minafonds wat betreft uitgaven die geen echte milieu-uitgaven zijn.

Tot op heden kwam van de gevraagde uitzuivering van de Minafondsbegroting echter weinig terecht. De opmerkingen werden door het Rekenhof naar aanleiding van de begrotingsdecreten herhaald.

#### *Aanbeveling*

Volgens het Rekenhof moet de beleidsvisie voor het Minafonds – gebaseerd op een milieukostenmodel en een langetermijnvisie inzake de financiering – verder worden ontwikkeld en uitgewerkt. Het opstellen en goedkeuren van een begroting impliceren steeds opnieuw dat bij de afweging van de vele behoeften tegenover de beperkte middelen op basis van een onderbouwde prioriteitenstelling wordt gekomen tot een verantwoorde en optimale allocatie van de beschikbare middelen. Deze afweging zou moeten gebeuren zowel op het niveau van de algemene begroting (de dotatie) als van de Minafondsbegroting en de begrotingen van de milieupara-regionales. Het is belangrijk dat de beleidsvisie, de belangenafweging en het bepalen van de prioriteiten bij de begroting duidelijk worden geformuleerd, toegelicht en besproken.

De afwegingen en te nemen beslissingen binnen de Minafondsbegroting slaan onder meer op :

- de uitgaven : uitzuivering van de uitgaven op het Minafonds, preventie, een correcte toerekening van het principe 'de vervuiler betaalt' ;
- de inkomsten : het niveau en de aard van de heffingen, de verdeling van de heffingslast over

de verschillende doelgroepen, alternatieve financiering.

#### *Evolutie van de rekeningen*

Via de rekening kan de uitvoering van het in de begroting vooropgestelde beleid cijfermatig worden opgevolgd. De Minafondsrekeningen worden door het Rekenhof gecontroleerd. De rekening bestaat uit de uitvoeringsrekening van de begroting van de DAB, de balans en de geconsolideerde beheersrekening van de DAB.

Een overzicht van de evolutie van de inkomsten is opgenomen op bladzijde 13 van het verslag. In tegenstelling tot de toegewezen ontvangsten – in grote mate milieuheffingen – stijgen de dotatie uit de algemene uitgavenbegroting (artikel 1.6) en het over te dragen saldo (artikel 1.7) ieder jaar fors. Dit saldo bestaat uit de niet aangewende middelen van het vorige begrotingsjaar (saldo van de dotatie en toegewezen ontvangsten).

Wat de evolutie van de uitgaven betreft, moet eerst worden opgemerkt dat de Minafondsbegroting in belangrijke mate een doorgeefluik vormt. Het bereiken van de doelstellingen kan slechts in beperkte mate worden gemeten of geëvalueerd aan de uitgaven of prestaties van de DAB zelf en moeten worden aangevuld met de gegevens van de milieu-parastatalen en de milieu-NV's.

In globo en over de jaren heen is er een evolutie naar een stijgende aanwendingsgraad van de vastleggingskredieten. Tijdens het begrotingsjaar 1999 werd voor een totaal van 21,281 miljard frank verbintenissen vastgelegd. Het reëel vastleggingspercentage belooft aldus 93 percent.

Het Rekenhof wees in dit verband op de stelselmatische onderbenutting van de gestemde kredieten op de begrotingsposten 2.7 (Presti-programma) en 3.16 (bodemsanering) hetgeen betekent dat het vooropgezette beleid niet wordt uitgevoerd. Met deze opmerkingen werd bij de opstelling van de Minafondsbegroting 2000 rekening gehouden.

Wat de aanwending van de ordonnanceringskredieten betreft, wijst de lage benuttingsgraad van 51 percent (voor 1999) in eerste instantie op een grotere spreiding in de tijd tussen het tijdstip van het aangaan van de verbintenis (de vastlegging) en het honoreren ervan (de ordonnanciering). Daarbij moet worden opgemerkt dat het ordonnanceringskrediet op artikel 3.17 niet rechtstreeks kan worden aangewend omdat er op dit technisch artikel bewust geen vastleggingskredieten bestaan. Indien

deze ordonnanceringskredieten niet worden meegerekend, is er voor de kapitaaluitgaven een benuttingsgraad van 71 percent. De benuttingsgraad van de ordonnanceringskredieten op de lopende uitgaven bedraagt 83 percent, wat evenmin een hoog percentage is.

#### *Evolutie van het kassaldo*

Het Rekenhof heeft gepoogd een financiële analyse te maken van het kassaldo. Zolang er evenwel geen volledig correcte vermogensboekhouding is en de schulden van de NV Aquafin niet in rekening worden gebracht, is de balans niet correct en is op basis daarvan geen volledige financiële analyse van het Mina-fonds mogelijk.

Er is een gestage stijging van het encours. Het Rekenhof heeft aangedrongen op het schrappen van niet meer benodigde vastleggingen, waar men in 1997 is mee begonnen. Het gevolg is dat het encours gedaald is van 25,7 miljard in 1998 naar 23,4 miljard frank in 1999. Het kassaldo blijft aangroeien van 5,2 miljard frank in 1995 naar 18,1 miljard frank in 1999. Dit is te wijten aan het niet volledig aanwenden van de begrote ordonnanceringskredieten. Het globaal positieve saldo van 1,8 miljard frank in 1999 is veroorzaakt door enerzijds de stijging van het kassaldo en het uitzuiveren van het encours. Het Rekenhof wijst er echter op dat voorzichtigheid geboden is bij de interpretatie van het hoge kassaldo. Zo moet rekening worden gehouden met het hoge encours en met het niet in rekening brengen van de schulden van Aquafin. De rekeningen geven dus nog geen volledig beeld van het fonds.

#### *Conclusie*

De aanwendingsgraad van de kredieten stijgt en het hoge encours wordt uitgezuiverd, waardoor een juist beeld van de schuldopbouw van het fonds ontstaat. Het Rekenhof gaat akkoord met de wens van de Vlaamse minister van leefmilieu om snellere en meer soepele werkingsmethodes door te voeren en de administratieve en budgettaire procedures te vereenvoudigen, doch wijst erop dat dit niet ten koste mag gaan van het doel van deze procedures, namelijk de controle op de uitgaven van overheidsgeld.

#### **1.1.2. De werking van het Minafonds : begroting en comptabiliteit**

In een tweede deel van het verslag wordt ingegaan op de meer technische problemen die zich op het begrotings- en boekhoudkundige vlak stellen.

### *Transparantie*

Als toetsingsnorm van de rekeningen en begrotingsdocumenten stelt het Rekenhof de transparantie voorop, zodat de regering inhoudelijk verantwoording kan afleggen aan het parlement. Dit vereist geïntegreerde en gestructureerde informatie. De methodes die gehanteerd zijn bij het opstellen van de begrotingsdocumenten moeten duidelijk zijn. Er moet een juist evenwicht zijn tussen analyse en synthese zodat de budgettaire hoofdlijnen duidelijk zijn.

### *De aanwending van de DAB-formule*

Deze formule geeft voor het Minafonds aanleiding tot diverse onduidelijkheden :

- de programmabegroting wordt niet consequent doorgevoerd (in theorie is de DAB-begroting nog steeds een klassieke begroting) ;
- het verleggen van beleidsaccenten door geruisloos verschuiven van kredieten en het creëren van nieuwe uitgavenartikels via het doorvoeren van opeenvolgende begrotingsherschikkingen ;
- het invoeren van een subbegroting via het milieujaarplan, waarvan het ontwerp samen met de begroting aan het Vlaams Parlement wordt voorgelegd, maar niet de definitieve versie, die door de Vlaamse regering wordt goedgekeurd. Hoewel deze alternatieve administratieve begroting slechts één begrotingsartikel uitmaakte, omvat ze zowat alle bijkomende beleidskredieten van de volledige milieu- en natuursector ;
- het vermengen van kas- en begrotingsmiddelen door de overdracht van het kassaldo naar de ontvangstzijde van de begroting levert onduidelijkheden op ;
- opeenvolgende wijzigingen in de systematiek van de overdracht van kredieten ;
- onduidelijkheid over de toepassing van een begrotingsnorm op de Mina-fonds-begroting ;
- niet respecteren van de begrotingsbeginselen van de specialiteit en de annaliteit ;
- het ontbreken van een volledige vermogensboekhouding.

De opgesomde problemen zijn met elkaar verbonden. De kern van het probleem is dat het concept DAB onvoldoende was uitgewerkt op het ogenblik

dat het werd ingevoerd. Dat heeft de ruime verspreiding ervan nochtans niet tegengehouden. Specifiek voor de grote DAB's is de regelgeving onvoldoende aangepast. Het gevolg was dat men naar ad hoc-oplossingen zocht in functie van een soepele werking. Deze casuïstische aanpak leidde tot uiteenlopende regelingen en inconsequenties.

Het Rekenhof heeft herhaaldelijk aangedrongen op een globale regeling voor alle DAB's met een coherent gestructureerd geheel van normen. Die regeling is er tot nu toe niet gekomen. Ook Abafim (de administratie accounting, budgettering en financieel management van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap) heeft hierop aangedrongen. Ze beschouwt de grote DAB's als verdoken begrotingsfondsen en dringt aan op de reïntegratie ervan in de algemene uitgavenbegroting.

### *Conclusie en aanbevelingen*

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 (het principe de vervuiler betaalt), de soepele werking en de bijkomende financiering uit de algemene middelen. Dit heeft echter ook een keerzijde :

- 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 ontvangsten.

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 fonds naar de milieu-VOI's en -NV's en het gebrek aan een geïntegreerde voorstelling van begroting en rekening per beleidsdomein.

Op het beleidsniveau moet worden overwogen of de huidige DAB-formule de meest wenselijke is, dan wel of het niet beter is ze op een of andere manier terug te integreren in de algemene begroting en de gewenste soepelheid van handelen op een andere – meer algemene en doorzichtige wijze – in de regelgeving op te nemen. Indien de keuze valt

op het behoud van de huidige situatie moet een coherente regelgeving en algemene handleiding met betrekking tot de "grote DAB's" worden opgesteld. Deze handleiding mag niet beperkt blijven tot het aspect rekenplichtigheid.

### **I.1.3. Eindconclusie**

Als eindconclusie geldt dat het Rekenhof van oordeel is dat de autorisatiefunctie van het parlement dreigt te worden uitgehold door het gebrek aan transparantie dat er heerst met betrekking tot de normen die – zowel op het juridisch, organiek, begrotings- en boekhoudkundig vlak – toepasselijk zijn op de DAB Minafonds. Het Rekenhof is van oordeel dat de transparantie met betrekking tot het Minafonds op verschillende punten kan worden verhoogd.

## **I.2. Replik door mevrouw Vera Dua, Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw**

De minister verwijst vooreerst naar de Aministratienota 'Evaluatie van de werking van de Dienst met Afzonderlijk Beheer Minafonds', die op vraag van de commissie leefmilieu werd opgesteld. De nota bevat de cijfers en realisaties over de periode 1991-1999 inzake ontvangsten, vastleggingen, ordonnanceringen en het encours. Verder wordt per begrotingsartikel een overzicht gegeven van :

- de concrete initiatieven en projecten waarvoor het krediet is bestemd en het krediettaandeel van de betrokken afdelingen en/of VOI's ;
- de juridische basis voor de ontvangsten en uitgaven ;
- de personeelsuitgaven die ten laste van het Minafonds worden aangerekend.

### **I.2.1. Oprichting en doelstelling van het Minafonds**

De minister gaat eerst dieper in op de ontstaansreden van het Minafonds, dat werd opgericht door het decreet van 23 januari 1991. In anticipatie op een te verwachten explosieve groei van de milieusector wilde de overheid een werkbaar instrument creëren dat inkomsten kon genereren die onmiddellijk konden worden gealloceerd voor milieu-uitgaven.

De decreetgever droeg de DAB Minafonds de volgende, zeer ruim geformuleerde doelstelling op :

"het [Minafonds] financiert de uitgaven, ongeacht de aard, tot al wat dienen kan met betrekking tot het beleid van het Vlaamse Gewest inzake de preventie, de bescherming, de administratie, het beheer en de sanering van het leefmilieu, met inbegrip van de watervoorziening, het natuurbehoud en de bos- en groenvoorziening, in de ruime zin." Het Minafonds kan volgens deze decretale doelstelling alle uitgaven met betrekking tot het leefmilieubeleid financieren, en dus in feite de volledige leefmilieubegroting omvatten. De minister merkt dan ook op dat de huidige werking van het fonds de decretaal bepaalde bevoegdheden niet overschrijdt.

### **I.2.2. De voor- en nadelen van de werking via het Minafonds**

#### *Belangrijkste voordelen*

Door de oprichting van het Minafonds als begrotingsfonds werd een eerste aanzet gegeven tot verruiming van de financiële middelen ten behoeve van het milieubeleid. De minister benadrukt dat de oprichting van het Minafonds een milieubeleid mogelijk maakte, los van de toenmalige, zeer strikte budgettaire beperkingen. Een aanzienlijke verhoging van de leefmilieubegroting was immers noodzakelijk.

Het fonds moest vooral worden gespijsd door inkomsten uit milieuheffingen. De minister geeft toe dat het Minafonds op dit punt is afgedwaald van zijn oorspronkelijke doelstelling, aangezien de inkomsten uit milieuheffingen relatief gezien minder belangrijk worden. De minister verwijst in dit verband naar de nota over de heffingen die in voorbereiding is. Het is echter niet mogelijk om bijvoorbeeld de sanering van historische bodemverontreiniging of milieu-investeringen exclusief of voor een groot deel te bekostigen door heffingen. Indien het fonds uitsluitend door heffingen zou worden gespijsd, zouden er veel minder uitgaven mogelijk zijn. Anderzijds laat het Minafonds wel toe de inkomsten uit milieuheffingen exclusief voor het milieubeleid aan te wenden.

Het besluit met betrekking tot het financieel en materieel beheer van het fonds laat een snelle en soepele werking toe. Dit uit zich onder andere in snelle betalingen die ertoe bijdragen dat het fonds relatief weinig verwijlinterest betaalt in vergelijking met andere overheidsdiensten.

De minister beschouwt dit als het belangrijkste voordeel van de DAB-formule. De betalingen verlopen veel vlotter in vergelijking met de klassieke procedure die in de administratie moet worden ge-

volgd. De uitzuivering van het Minafonds moet volgens de minister dan ook gekoppeld worden aan een evaluatie van de dossierbehandeling bij de administratie. Ingaand op een opmerking van de heer Paul Wille verduidelijkt de minister dat een snellere dossierbehandeling een financieel orthodox beleid niet uitsluit.

De regeling van het financieel en materieel beheer draagt eveneens bij tot een optimale aanwending van de goedgekeurde begrotingskredieten. Zo is er bepaald dat op voorstel van de functioneel bevoegde minister en na goedkeuring door de minister van financiën en begroting, kredieten kunnen overgeschreven worden tussen de verschillende begrotingsartikelen. De interne verschuivingen in het fonds dragen daartoe bij, ook al lijkt dit voor het Rekenhof en het parlement weinig transparant. Nochtans blijven de bepalingen betreffende de administratieve en begrotingscontrole en de controle door het Rekenhof onverminderd van toepassing op het Minafonds. Waar nodig wordt zowel het advies van Inspectie van Financiën als het begrotingsakkoord ingewonnen.

Het Minafonds legt alle verbintenissen vooraf vast terwijl het Rekenhof zijn controle ex post uitoefent. Deze werkwijze verkort aanzienlijk de duur van de administratieve procedure zowel voor vastleggingen als ordonnanceringen en beperkt gevoelig een aantal materiële administratieve taken. Tevens wordt jaarlijks aan het Vlaams Parlement een verslag voorgelegd over de werking van het Minafonds in het afgelopen begrotingsjaar.

De mogelijkheden om correcties aan te brengen in de bestedingen voor de verschillende milieudoelstellingen, verhoogt de globale efficiëntie. In het milieubeleid zijn deze correcties van meer belang dan in andere beleidsmateries, vanwege de grote diversiteit aan projecten en vooral vanwege de vele exogene en wisselvallige factoren die het verloop van de milieuprojecten beïnvloeden. De minister verwijst in dit verband naar het verloop van de dossiers inzake ambtshalve bodemsanering.

Tenslotte werkt de structuur van het Minafonds de responsabilisering van de betrokken ambtenaren in de hand en verbetert gevoelig het imago van de Vlaamse administratie bij de schuldeisers door beëindigend stiptere betaling van facturen en schuldvorderingen.

#### *Belangrijkste nadelen*

Het Minafonds is een fonds op kasbasis, dit wil zeggen dat uitgaven en inkomsten in evenwicht moe-

ten zijn. Om dit financieel evenwicht te garanderen, zijn er vier basismogelijkheden :

- het financieringstekort opvullen via het verhogen van bestaande heffingen of het invoeren van nieuwe heffingen ;
- het optrekken van de dotatie vanuit de administratieve begroting ;
- zowel heffingen als dotatie verhogen ;
- de uitgaven derwijze beperken dat geen van de drie voorgaande mogelijkheden moet aangevend worden. Dit houdt in dat bij een stijging van sommige facturen, bijvoorbeeld van Aquafin, andere noodzakelijke uitgaven moeten worden uitgesteld.

De dotatie aan het Minafonds werd de voorbije jaren gevoelig verhoogd. Enerzijds zijn deze extra middelen nodig voor de financiering van onvermijdbare uitgaven, anderzijds kan men er niet om heen dat een milieubeleid nu eenmaal veel middelen vergt. De minister onderschrijft echter de stelling dat er een grotere doorzichtigheid nodig is.

Een belangrijke vaststelling is dat het Minafonds sedert zijn oprichting als DAB kampt met een belangrijk personeelstekort. Dit gegeven werd onder meer vastgesteld door het Rekenhof naar aanleiding van de verslagen aan het Vlaams Parlement over de werking van het Minafonds en bij een audit uitgevoerd binnen Aminal.

### **I.2.3. Opmerkingen van het Rekenhof**

#### *Aanrekening van de uitgaven – uitzuivering van het Minafonds*

Vooraleer in te gaan op de belangrijkste opmerkingen van het Rekenhof, verwijst de minister naar de resolutie van het Vlaams Parlement van 25 juni 1997 betreffende de financiering van het milieubeleid (*Parl. St. Vl. Parl.*, 1996-1997, nr. 667).

Zowel bij de bespreking van de resolutie, als in de verslagen van het Rekenhof wordt opgemerkt dat een aantal uitgaven ten laste van het Minafonds worden gelegd die er niet in thuishoren. In navolging hiervan wordt een voorstel tot uitzuivering van het fonds voorbereid. De bedoeling is om tegen de begrotingsopmaak 2002 een eerste stap te zetten. De hervorming van het Minafonds zal immers geen eenmalige operatie zijn maar gefaseerd moeten worden uitgevoerd. De uitgavenposten die

in een eerste beweging naar de algemene uitgavenbegroting kunnen worden overgeheveld, zijn :

- de werkings- en kapitaalsdotaties aan de OVAM, de VMM en de VLM-Mestbank ;
- de werkingskredieten zoals de opmaak van het milieubeleidsplan ;
- de loon- en werkingskosten van de contractuelen.

Uit het verslag van de administratie blijkt dat – naast de 90 contractuelen die werden geworven ter uitvoering van het Minaplan 2 – de meeste contractuelen zich situeren op het artikel 2.6 waarop de loon- en werkingskosten van de bos- en natuurarbeiders worden aangerekend, en op het artikel 2.5 waarop onder andere het personeel wordt betaald in het kader van de projecten bosinventarisatie en ecologische impulsgebieden. Tot het begrotingsjaar 2000 werden hier eveneens de loonkosten van de NME-gedetacheerden aangerekend. In de begroting 2001 wordt deze loonmassa overgeheveld naar de gewone begroting.

#### *De vastleggings- en ordonnanceringsgraad*

Ondanks de evolutie naar een stijgende aanwendingsgraad van de vastleggingskredieten – in 1999 bedroeg deze 93 percent – werden in het verleden de Presti-kredieten en de kredieten voor ambtshalve verwijderingen en saneringen onderbenut.

De inschatting van de noodzakelijke kredieten voor bodemsanering blijkt zeer moeilijk te zijn gelet op de juridische problemen die zich kunnen stellen bij de totstandkoming van de sanerings- en verwijderingsdossiers.

Wat de ordonnanceringen betreft, is het inderdaad een terechte vaststelling dat de lage benuttigingsgraad wijst op een grotere spreiding in tijd tussen het moment van vastlegging (het aangaan van de verbintenis) en de ordonnanciering (de betaling). Dit uit zich in een opbouw van het encours. De redenen hiervoor zijn van structurele en technische aard.

Een voorbeeld hiervan is de uitvoeringstermijn van de werken : de gemiddelde uitvoeringstermijn van de infrastructuurwerken aangerekend op artikel 3.7 (subsidies in verband met de verwerking van afvalstoffen) bedraagt 6 jaar terwijl de budgettaire last integraal en vooraf wordt vastgelegd. Hetzelfde geldt voor de ambtshalve verwijderingen en bo-

demsaneringen en voor de aankoop van bos- en natuurgebied door de overheid. Specifiek voor dit laatste wordt gewezen op de soms lange en moeilijke onderhandelingsprocedures met eigenaars van bos- en natuurgebieden alvorens het Gewest het goed kan aankopen.

De vertragingen in de uitbetalingen van de subsidiëring van de gemeentelijke rioleringen kan worden verklaard door de geldende administratieve procedure om in aanmerking te komen voor subsidiëring. De opvolging en eindafrekening kunnen slechts jaren na de goedkeuring van het voorontwerp, op basis waarvan de vastlegging van het subsidiebedrag gebeurt, plaatsvinden. Deze situatie werd nog geaccentueerd door de ernstige personeelsonderbezetting bij de cel die instaat voor de behandeling van deze dossiers. De minister heeft bij de bespreking van de uitgavenbegroting 2001 de maatregelen toegelicht die tot het inhalen van de achterstand moeten leiden en heeft een vereenvoudiging van de procedure aangekondigd.

Deze voorbeelden tonen volgens de minister aan dat het Minafonds vaak geen vat heeft op de stijging van het encours, als gevolg van allerlei onderhandelingen en administratieve en gerechtelijke procedures. Niettemin is het de bedoeling naar aanleiding van wijzigingen van reglementeringen telkens na te gaan hoe administratieve procedures kunnen worden ingekort en de functioneel bevoegde ambtenaren aan te zetten tot een actief dossierbeheer. De ambtshalve uitzuivering van het encours die het Minafonds nu al uitvoert naar aanleiding van eindafrekeningen zal op regelmatige tijdstippen uitgevoerd worden voor alle vastleggingen ouder dan drie jaar.

#### *De veelvuldige kredietherschikkingen*

Het Rekenhof stelt dat het gebruik van opeenvolgende begrotingsherschikkingen om allerlei problemen in de loop van het begrotingsjaar op te lossen, een handig en soepel instrument is. Het bemoeilijkt evenwel de doorzichtigheid van zowel de begroting als van de uitvoeringsrekening van het Minafonds. Volgens het Rekenhof bestaat het gevaar dat de oorspronkelijk gestemde begroting ten dele onherkenbaar wordt en dat er aldus geruisloos beleidsaccenten worden verschoven. Zo haalt het Rekenhof bij wijze van voorbeeld het begrotingsjaar 1999 aan waarin 7 herschikkingen werden doorgevoerd.

De minister meent dat deze herschikkingen in hun juiste context dienen te worden geplaatst. De herschikkingen gebeuren volgens de minister niet zo geruisloos als het Rekenhof meent, maar op basis van zeer rationele en pragmatische overwegingen, zonder dat er daarvoor nieuwe beleidsinitiatieven worden genomen. De minister wil nagaan of over die herschikkingen niet uitgebreider kan worden gerapporteerd

## 1.2.4. Conclusie

Zolang de bijsturing van de heffingen gebeurt in de richting van meer nadruk op het aansporingsdoel dan op het financieringsdoel, en zolang de inkomsten uit de heffingen gevoelig onder de financiële behoeften van het milieubeleid blijven liggen, is de minister van mening dat de werking van het Minafonds beantwoordt aan de basisbeginselen van economische efficiëntie. Er is daarom vandaag geen reden om het Minafonds overhaast af te schaffen.

De DAB-formule van het Minafonds laat toe snel en soepel te werken en de minister wil dit voordeel behouden. Dit betekent niet dat zij hierdoor de mogelijkheid moet krijgen om zonder enige vorm van parlementaire of budgettaire controle allerlei nieuwe initiatieven te ontwikkelen. De minister deelt immers de mening van het Rekenhof dat de transparantie in de opbouw en de werking van het fonds moet worden bevorderd. Daartoe zal naar aanleiding van de begrotingsopmaak 2002 een eerste voorstel tot uitzuivering worden uitgewerkt. Bij deze gelegenheid zal tevens worden nagegaan of en in hoeverre de Minafondsbegroting kan worden omgevormd tot een programmabegroting.

Een verdere verdeling van de uitgaven over het Minafonds en de algemene uitgavenbegroting, de eventuele inhoudelijke hergroepering of herformulering van artikels zal mede bepaald worden door de keuzes die worden gemaakt inzake de langetermijnfinanciering van het milieubeleid.

Verder zal de minister aan de minister-president, tevens bevoegd voor financiën en begroting, vragen een initiatief te nemen met betrekking tot het uitwerken van een aangepast conceptueel kader en regelgeving voor alle DAB's. Het heeft geen zin om enkel te sleutelen aan het Minafonds en de andere diensten met afzonderlijk beheer aan andere regels te onderwerpen. De minister onderlijnt nog-

maals de noodzaak om ook de werking van de administratie soepeler te laten verlopen.

Een nota met de volledige repliek van de minister op de opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof werd als bijlage bij dit verslag opgenomen.

## II. BESPREKING

### *Adviesprocedure*

De heer *Jacques Timmermans*, commissievoorzitter, herinnert eraan dat de commissie, overeenkomstig de beslissing van het uitgebreid Bureau, een advies moet uitbrengen aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting.

De heer *Paul Wille* stelt dat de verdere besluitvorming over de toekomst van het Minafonds, als milieu-DAB, eveneens een aangelegenheid is voor de commissie leefmilieu. Hij pleit ervoor dat de commissie in zijn geheel verder wordt betrokken bij de bespreking van het gevolg dat aan het verslag wordt gegeven, gelet op de specificiteit van het onderwerp.

Minister *Vera Dua* meent dat het Minafonds inhoudelijk gezien terecht onder de bevoegdheid van de commissie voor leefmilieu valt. Anderzijds moet worden vermeden dat ten aanzien van het Minafonds maatregelen worden genomen, die niet voor de andere diensten met afzonderlijk beheer zouden gelden.

De *commissievoorzitter* stelt dat de commissie leefmilieu nu de gelegenheid heeft om inhoudelijke opmerkingen te maken over de werking van het Minafonds. Zowel uit het verslag van het Rekenhof als de repliek van de minister blijkt dat er nood is aan een grotere transparantie in de begroting van deze DAB. Hierover zal een advies worden uitgebracht aan de commissie voor financiën en begroting, die waakt over de algemene beleidslijn ten aanzien van de administraties, DAB's en openbare instellingen. Het verslag van de bespreking in de commissie voor financiën en begroting kan de aanleiding zijn voor een nieuw parlementair initiatief, bijvoorbeeld een voorstel van resolutie. Indien het uiteindelijke resultaat van de besprekingen een wijziging van het decreet houdende de oprichting van het Minafonds zou inhouden, dan is het logisch dat die wijziging in de commissie leefmilieu wordt besproken.

### *Uitzuivering en langetermijnvisie – toekomst van het Minafonds*

De heer *Paul Wille* sluit zich aan bij de mening van de minister dat de bespreking van dit verslag in de ruimere context van de werking van de DAB's moet worden geplaatst, en dat met name een discussie over de aanwending van de DAB-formule nodig is. Over een aantal zaken van politieke aard moet er echter duidelijkheid komen. Zowel het Rekenhof als het parlement pleiten voor een uitzuivering van de uitgaven die niet in het Minafonds thuishoren. Dit is echter niet of nauwelijks gebeurd. Zal dit gebeuren? Zo ja, binnen welke termijn? Het Minafonds moet uiteindelijk worden geëvalueerd binnen een langetermijnvisie, gebaseerd op een milieukostenmodel.

Er is een sterke stijging van het kassaldo als gevolg van het niet volledig aanwenden van kredieten, vooral in het Prestiprogramma en in bodemsaneringsprogramma's. Deze tendens werd gelukkig omgebogen, mede door een versnelling van de administratieve procedures. Volgens de heer *Wille* gaat iedereen akkoord met een soepele aanwending van de middelen. Tegelijk wordt er door het parlement en het Rekenhof terecht gepleit voor meer transparantie. De aard van het fonds lijkt echter een duidelijk beeld op de begroting uit te sluiten. De mogelijkheid om de uitgaven van het fonds terug onder te brengen in de reguliere begroting moet volgens het lid grondig worden onderzocht. Het lid begrijpt uit het antwoord van de minister dat ze opteert voor een uitzuivering van het fonds en zoekt naar een goed evenwicht tussen transparantie en een soepele werking. Voor een parlementaire commissie moet de transparantie van de begroting echter als belangrijkste principe gelden.

De heer *Wille* sluit zich ook aan bij andere opmerkingen van het Rekenhof. De vraag van het Rekenhof om een uniforme aanrekeningswijze van de uitgaven te hanteren is terecht. Er is geen uniforme financïering van de VOI's, met alle gevolgen van dien.

Het milieujaarprogramma moet in samenhang met de begroting worden bekeken. Ook een subbegroting moet de algemene begrotingsprincipes, zoals de annaliteit en de specialiteit, respecteren. De spreker wenst dat deze subbegroting deel uitmaakt van de parlementaire begrotingsdocumenten.

In politiek opzicht kan volgens het lid dus ernstige kritiek op de werking van het fonds worden geuit. Het staat de facto los van de uitgavenbegroting en

biedt dan ook de mogelijkheid om uitgaven te verrichten die aan de parlementaire controle ontsnappen. Een ander groot nadeel is het beperkte zicht op de stand van zaken qua beleidsuitvoering. Als er een geringe transparantie is en de voortgangsrapportering is moeilijk na te gaan, dan is er geen democratische controle mogelijk. De commissie moet dan ook onderzoeken welke richting het fonds moet uitgaan.

### *Kredietherschikkingen*

De heer *Joachim Coens* vindt dat de minister nogal vlot over de veelvuldige kredietherschikkingen gaat. Uit de bijlage 5 bij het verslag blijkt dat er in 1999 zeven kredietherschikkingen waren. Het Rekenhof spreekt in dat verband over de geruisloze verschuiving van beleidsaccenten. Het lid haalt als voorbeeld de vierde kredietherschikking van 1999 aan. Deze had betrekking op een bedrag van meer dan 1 miljard frank in het kader van een overeenkomst met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dit is geen louter technische, maar een beleidsmatige herschikking. Bovendien moet dit bedrag gecompenseerd worden door een vermindering van de kredieten voor bijvoorbeeld bodemsanering of voor subsidies voor gemeentelijke rioleringen. De heer *Coens* pleit dan ook voor een beperking van het aantal mogelijke kredietverschuivingen.

De minister merkt op dat niet alleen het aantal kredietherschikkingen van belang is, maar ook de som van de kredieten zelf. In dit opzicht waren de kredietherschikkingen tijdens de vorige legislatuur belangrijker. De door de heer *Coens* aangehaalde herschikking van 1.178,9 miljoen frank betreft een beslissing van de vorige Vlaamse regering van 6 juli 1999.

### *Beleidskredieten en begrotingsnorm*

De heer *Coens* vraagt zich af welke plaats het Minafonds inneemt in de begroting. Behoort het tot de beleidskredieten of niet? In de algemene toelichting bij de middelen- en algemene uitgavenbegroting leest het lid immers dat de beleidskredieten 668 miljard frank bedragen (*Parl. St.*, VI. Parl., 2000-2001, nr. 13/1-A, p.6). De eigen ontvangsten van het Minafonds werden hier niet bij gerekend, maar wel bij de 691 miljard frank uitgaven in termen van beleidskredieten (*op.cit.*, p. 40). Welke begrotingsnormering is op het fonds van toepassing? Het Minafonds viel niet onder de niet meer toegepaste Meesternorm, maar wel onder de HRF-norm. Volgens deze norm moeten de ontvangsten van het Minafonds in rekening worden gebracht. Is dit gebeurd?

De heer *Rik Verlinde*, auditeur van het Rekenhof, merkt op dat het noch voor het Rekenhof, noch voor de SERV ooit duidelijk is geweest in welke begrotingsnorm het Minafonds past. De heer *Coens* repliceert met een verwijzing naar het verslag van het Rekenhof, waarin wordt gesteld dat het fonds moet passen in de HRF-norm (p. 27). Is dit een vaststelling of een wens van het Rekenhof?

Mevrouw *Hilde Dewaele*, auditeur van het Rekenhof, antwoordt dat het Rekenhof duidelijkheid wenst. Het heeft geconstateerd dat het Minafonds het ene jaar wel, en het andere jaar niet in de begrotingsnorm werd opgenomen. De Hoge Raad voor Financiën had opgemerkt dat de debudgettering van Aquafin niet in de Meesternorm was opgenomen. Sindsdien werd een variabel deel van die debudgettering in de norm opgenomen, maar dit gebeurde volledig buiten het Minafonds. Blijkbaar was de redenering dat wanneer een deel van de Aquafin-schulden in de norm werden opgenomen, hetzelfde ook moest gebeuren voor een deel van de inkomsten. Dit is volgens de spreker echter een onduidelijke situatie. Uiteindelijk moet een keuze worden gemaakt en moet die voor het parlement duidelijk zijn.

De heer *Coens* beschouwt de ontvangsten van het Minafonds als beleidskredieten. Hij vindt dat ze in de begroting moeten worden opgenomen. Mevrouw Dewaele stelt dat men ze evengoed als toegewezen ontvangsten kan beschouwen, zodat ze ook apart kunnen worden gehouden.

De *minister* laat volgende verduidelijking over de HRF-norm aan het verslag toevoegen.

De HRF-norm gaat uit van het totaal aan betalingskredieten op de begroting (niet-gesplitste kredieten NGK + gesplitste ordonnanceringskredieten GOK + variabele kredieten VRK); dit totaal wordt verminderd met de intresten ingeschreven in de algemene begroting en met de aflossingen op de schuld. Bovendien worden ook de reserveringen (in het bijzonder het Zorgfonds) in mindering gebracht. Wel wordt bijkomend rekening gehouden met de zogenaamde beleidsuitbreidende initiatieven, met name Aquafin.

Dit betekent dat met betrekking tot het Minafonds enkel de dotatie aan het Minafonds (NGK op programma 61.10, basisallocatie 61.03) is opgenomen in de HRF-norm. De HRF houdt geen rekening met de uitgaven die op de DAB's (zoals Minafonds en VIF) worden gefinancierd met eigen ontvangsten. Op bladzijde 58 van de algemene toelichting bij de midden- en de uitgavenbegroting 2001

wordt de HRF-normering in tabel weergegeven (*Parl. St.* VI. Parl 2000-2001, 13/1-A).

#### *Vergelijking met andere DAB's*

Mevrouw *Isabel Vertriest* vraagt aan de vertegenwoordigers van het Rekenhof een vergelijking te maken tussen het Minafonds en de andere DAB's. Het is nuttig een onderscheid te maken tussen de problemen die eigen zijn aan de DAB-formule en de problemen die specifiek op de DAB Minafonds betrekking hebben. Daaruit kan blijken welke maatregel zich opdringt: ingrijpen in de regelgeving over de DAB's of ingrijpen in het Minafonds zelf.

De heer *Rik Verlinde* van het Rekenhof stelt dat vooreerst een onderscheid moet worden gemaakt tussen de 'kleine' DAB's, waarvoor de DAB-structuur in feite ontworpen is, en de 'grote' DAB's, zoals het Minafonds. Als men de begroting van het Minafonds vergelijkt met die van het Vlaams Infrastructuurfonds (VIF), een andere grote DAB, stelt men vast dat de VIF-begroting een programmastructuur heeft en over minder eigen inkomsten beschikt dan het Minafonds (*Parl. St.* VI. Parl., 2000-2001, nr. 15/1, p. 248). Voor het overige meent de spreker dat er qua regelgeving weinig verschillen tussen beide bestaan. De heer *Paul Wille* meent nog een verschil te bespeuren, namelijk de mogelijkheid om via het Minafonds te debudgetteren (Aquafincontract).

#### *Personeel en logistiek*

De *minister* vraagt hoe andere DAB's omgaan met de inzet van personeel en logistiek. Over dit onderwerp, in het bijzonder over de uitgaven voor contractuelen belast met de uitvoering van het milieu-beleidsplan, werd reeds heel wat discussie gevoerd, onder meer met de Inspectie van Financiën.

De *vertegenwoordigers van het Rekenhof* stellen dat volgens het uitvoeringsbesluit personeel en infrastructuur ter beschikking van het Minafonds wordt gesteld. In werkelijkheid betaalt het Minafonds hiervoor en worden ook uitgaven inzake personeel en informatica ten behoeve van het milieu-beleidsplan door het fonds gedragen. Bij andere DAB's gebeurt dit in veel mindere mate.

De *minister* merkt op dat wanneer contractueel personeel wordt aangeworven hieruit ook uitgaven voor de materiële ondersteuning van dit personeel voortvloeien. Zij is vragende partij om meer duidelijkheid te krijgen over de manier waarop dit kan gebeuren.

De heer *Patrick Lachaert* vraagt om welke reden personeel door het fonds wordt gefinancierd.

De *minister* verwijst naar het gewestelijk milieubeleidsplan (Mina-plan). De bedoeling was om een 'supplementair' milieubeleid te voeren en via een groot aantal acties de grote hiaten in het leefmilieubeleid op te vullen. Hiervoor werd 3 percent van het budget voor leefmilieu voorbehouden. Het is volgens de minister logisch dat voor de uitvoering van acties personeel vereist is. Elke actieverantwoordelijke kon binnen een bepaald budget personeel aanwerven op een contractuele basis, personeel dat door het Minafonds wordt gefinancierd. De acties worden uitgevoerd door contractuelen omdat de opdracht in principe eindigt wanneer de acties aflopen. Intussen werken bij de administratie circa 90 contractuele personeelsleden aan de uitvoering van het milieubeleidsplan.

De heer *Lachaert* stelt dat vroeger leefmilieu een relatief nieuw beleidsdomein was. Het was niet duidelijk hoeveel mensen en middelen hiervoor nodig zouden zijn, wat de creatie van een apart fonds kan verklaren. Nu, met een jarenlange ervaring in preventie- en saneringsbeleid, kan men op een meer reguliere wijze werken. Heeft het nog wel zin om een apart fonds te behouden, met een eigen personeelskader en een eigen begroting voor jaarlijks terugkerende opdrachten ?

De *minister* verwijst ook nog naar de groen- en natuurarbeiders die door het Minafonds worden gefinancierd. De uitgaven hiervoor zullen in de toekomst door de departementale begroting worden gedragen.

#### **Advies aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting**

Op 14 december 2000 bracht de commissie, overeenkomstig artikel 30 van het Reglement, een advies uit aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting over het verslag van het Rekenhof.

De heer *Paul Wille*, verslaggever, stelde een voorstel van advies op ten behoeve van de commissie, gelet op de aanbevelingen in het verslag van het Rekenhof en op de replieken van de minister en de bespreking in de commissie.

#### *Uitzuivering*

In het voorstel van advies staat vooreerst dat de commissie zich terugvindt in de wenselijkheid van de stapsgewijze uitzuivering van het Minafonds in afwachting van de globale discussie over het instrument DAB.

De heer *Erik Matthijs* vindt de term uitzuivering onduidelijk en stelt voor om specifieker te omschrijven wat hieronder wordt verstaan.

De heren *Joachim Coens* en *Jacques Timmermans* stellen dat de term uitzuivering ook wordt gebruikt in het verslag van het Rekenhof en de resolutie over de financiering van het milieubeleid. De heer Timmermans meent dat in de context van deze documenten de betekenis van de term voldoende duidelijk moet zijn.

Minister *Vera Dua* herhaalt dat zij zich ertoe heeft verbonden om naar aanleiding van de begrotingsopmaak 2002 een eerste voorstel tot uitzuivering uit te werken. De minister is van mening dat een aantal uitgaven duidelijk niet thuishoren in het Minafonds. De verdere verdeling van de uitgaven over het Minafonds en de algemene uitgavenbegroting zal echter mede bepaald worden door de keuzes die worden gemaakt inzake de langetermijnfinanciering van het milieubeleid. Daarom is de minister er geen voorstander van om nu gedetailleerd te omschrijven hoe de uitzuivering moet gebeuren.

De commissie stemt in met het voorstel van de heer *Joachim Coens* om in het advies op te nemen dat de commissie de stapsgewijze uitzuivering noodzakelijk acht, en niet alleen wenselijk. Er is immers voldoende eensgezindheid over deze maatregel.

#### *Instrument DAB*

In het voorstel van advies van de heer Wille staat verder dat het beleid inzake milieu en natuur door zijn specificiteit wel een sterke nood heeft aan soepel werkende besluitvorming en snelle implementering op het terrein. De eventuele reïntegratie van het fonds in de algemene begroting moet dan ook gepaard gaan met een grondige discussie op begrotingstechnisch vlak en op het vlak van controle, inclusief een aantal aangepaste modaliteiten die mogelijk maken dat het beleid snel en efficiënt blijft werken.

Minister *Vera Dua* herhaalt dat de DAB-formule toelaat snel en soepel te werken en dat dit voordeel moet behouden blijven. Dit betekent niet dat de minster hierdoor de mogelijkheid moet krijgen om zich aan de parlementaire of budgettaire controle te onttrekken. De minister herhaalt verder dat het Minafonds ook een belangrijke functie heeft in het zichtbaar maken van het principe 'de vervuiler betaalt' en in het toewijzen van ontvangsten uit heffingen. Ook al is een uitzuivering noodzakelijk, dan is er volgens de minister vandaag geen reden om overhaast tot de afschaffing van het fonds over te gaan. Het heeft geen zin om te sleutelen aan het Mina-fonds en de andere diensten met afzonderlijk beheer aan andere regels te onderwerpen. Wel kan worden gewerkt aan een aangepast conceptueel kader en regelgeving voor alle DAB's.

*Verdere betrokkenheid van de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening*

Voorzitter *Jacques Timmermans* stelt dat deze discussie de bevoegdheid van de commissie leefmilieu overschrijdt. De discussie over de aanpassing van het instrument DAB wordt het best in de commissie bevoegd voor financiën en begroting gevoerd. Gelet op het belang van de goede werking van het Minafonds voor het leefmilieubeleid, dringt de commissie er in het voorstel van advies wel op aan dat zij bij dit globale debat zou worden betrokken en zich over het akkoord met de conclusies daarvan zou kunnen uitspreken.

De commissie stemt unaniem in met het voorstel van advies aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en begroting.

*De verslaggever,*

Paul WILLE

*De voorzitter,*

Jacques TIMMERMANS

---

**ADVIES**

De Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening,

- gelet op de aanbevelingen in het 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 ;
- gelet op de replieken van de minister bevoegd voor het leefmilieu op deze aanbevelingen van het Rekenhof en de maatregelen die door de minister worden aangekondigd ;
- formuleert het volgende advies :
  - 1° de commissie acht de stapsgewijze uitzuivering van het Minafonds noodzakelijk in afwachting van de globale discussie over het instrument DAB ;
  - 2° de specificiteit van het beleid inzake milieu en natuur heeft wel sterk nood aan soepel werkende besluitvorming en snelle implementatie op het terrein ; de eventuele reïntegratie van het fonds in de algemene begroting moet dan ook gepaard gaan met een grondige discussie op begrotingstechnisch vlak en op het vlak van controle, inclusief een aantal aangepaste modaliteiten die mogelijk maken dat het beleid snel en efficiënt blijft werken ;
  - 3° met dit doel dringt de commissie er dan ook op aan dat zij bij het globale debat zou worden betrokken en zich over het akkoord met de conclusies daarvan zou kunnen uitspreken.

*De verslaggever,*

Paul WILLE

*De voorzitter,*

Jacques TIMMERMANS

---

## BIJLAGE

REPLIEKEN VAN MEVROUW VERA DUA, VLAAMS MINISTER VAN LEEFMILIEU EN LANDBOUW, OP DE AANBEVELINGEN IN HET VERSLAG VAN HET REKENHOF (STUK 37 (2000-2001) – Nr. 1)

## 1. Cijfergegevens (de Minafonds-inkomsten en uitgaven in de periode 1995-2000)

### AANBEVELING REKENHOF

#### 1.1. Begrotingscijfers

De combinatie van enerzijds een stagnatie van de inkomsten uit de milieuheffingen en anderzijds een stijging van de (nog niet uitgezuiverde) uitgaven, leidt tot een gestage toename van de financiering via de algemene middelen (de dotatie). De vraag naar een duidelijk beeld over de milieukosten (het milieukostenmodel) en een langetermijnvisie op de financiering van het milieubeleid bleven vooralsnog onvoldoende beantwoord. Verscheidene punten uit de resolutie van het Vlaams Parlement blijven tot op heden onuitgevoerd.

De beleidsvisie voor het Minafonds gebaseerd op een milieukostenmodel en een langetermijnvisie inzake de financiering moet verder worden ontwikkeld en uitgewerkt. Het opstellen en goedkeuren van een begroting impliceren steeds opnieuw dat bij de afweging van de vele behoeften tegenover de beperkte middelen op basis van een onderbouwde prioriteitenstelling wordt gekomen tot een verantwoorde en optimale allocatie van de beschikbare middelen. Deze afweging zou moeten gebeuren zowel op het niveau van de algemene begroting (de dotatie) als van de Minafondsbegroting en de begrotingen van de milieupararegionales. Het is belangrijk dat de beleidsvisie, de belangenafweging en het bepalen van de prioriteiten bij de begroting duidelijk worden geformuleerd, toegelicht en besproken.

De afwegingen en te nemen beslissingen binnen de Minafondsbegroting slaan onder meer op :

- de uitgaven : uitzuivering van de uitgaven op het Minafonds (welke lasten worden door het Minafonds, welke door de algemene middelen en welke door alternatieve financiering gedragen), preventie, een correcte toerekening van het principe ‘de vervuiler betaalt’ ;
- de inkomsten : het niveau en de aard van de heffingen, de verdeling van de heffingslast over de verschillende doelgroepen, alternatieve financiering.

#### 1.2. Evolutie van de rekeningen

De Minafondsrekening geeft op zich (nog) geen volledig beeld 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.

Hoewel de aanwendingsgraad van de kredieten in stijgende lijn gaat, blijft deze nog te laag. De kredieten werden op een deel van de begrotingsposten sterk overschat. De stelselmatige onderbenutting van de gestemde kredieten op de begrotingsposten 2.7 (Presti-programma) en 3.16 (bodemsanering) betekent dat het vooropgezette beleid niet wordt uitgevoerd.

De uitzuivering van het hoge encours wordt aangepakt, hetgeen bijdraagt tot de beheersing van en een juiste beeldvorming op de schuldopbouw van het Minafonds. De wijziging van reglementering met het oog op een verkorting van de administratieve procedures werd aangekondigd.

Snellere en soepele werkingsmethodes door een vereenvoudiging van de administratieve procedures (bijvoorbeeld bij de gemeentelijke rioleringen, de bodemsanering...) en van de budgettaire procedures (bijvoorbeeld goedkeuring van rollende fysieke programma's, meerjarenbegroting) kunnen leiden tot een snellere realisatie van projecten en de bijhorende budgetten. Bij deze vereenvoudiging mag echter de fina-

liteit van de procedures – met name de noodzakelijke controle op de aanwending van overheidsgelden – niet uit het oog worden verloren.

## REPLIEK MINISTER VERA DUA

### a. Langetermijnvisie

Een nota in verband met de langetermijnvisie op de financiering van het milieubeleid is zo goed als klaar.

### b. Uitzuivering

Het Rekenhof merkte reeds meermaals op dat een aantal uitgaven ten laste van het Minafonds worden gelegd die er eigenlijk niet thuishoren.

Zoals hoger aangehaald bepaalt het artikel 4 van het oprichtingsdecreet dat het Minafonds de uitgaven financiert, ongeacht de aard, tot al wat dienen kan met betrekking tot het beleid van het Vlaamse Gewest inzake de preventie, de bescherming, de administratie, het beheer en de sanering van het leefmilieu, met inbegrip van de watervoorziening, het natuurbehoud en de bos- en groenvoorziening, in de ruime zin.

Een zeer ruime definitie waarvan de draagwijdte verschillend werd en wordt geïnterpreteerd.

Zo merkt het Rekenhof op dat deze bepaling niet toelaat dat zogenaamde "**apparaatskosten**" worden aangerekend op het Minafonds. Dit zou ingaan tegen de ratio legis van de oprichting van het fonds (de vervuiler betaalt) en meer specifiek tegen art. 2 van het decreet dat bepaalt dat de Vlaamse regering het Minafonds beheert en de nodige diensten, uitrusting, installaties en personeelsleden ter beschikking stelt van het Fonds.

Aangezien de term 'administratie' uitdrukkelijk wordt vermeld als mogelijk te financieren door het Minafonds, heeft de administratie steeds geargumenteed dat het artikel 2 enkel betrekking heeft op de loon-, werkings- en uitrustingskosten van de cel die het Minafonds beheert. Enkel deze kosten zouden uitdrukkelijk uitgesloten zijn van aanrekening op het Minafonds.

Met betrekking tot deze problematiek zal – in navolging van de resolutie van het Vlaams Parlement – een **voorstel tot uitzuivering van het Minafonds** worden voorbereid. De bedoeling bestaat erin tegen de begrotingsopmaak 2002 een eerste stap te zetten.

De hervorming van het Minafonds zal immers geen eenmalige operatie zijn maar gefaseerd moeten worden uitgevoerd.

De uitgavenposten die in een eerste beweging naar de algemene uitgavenbegroting kunnen worden overgeheveld, zijn :

- de werkings- en kapitaalsdotaties aan OVAM, VMM en VLM-Mestbank ;
- de werkingskredieten zoals de opmaak van het milieubeleidsplan ;
- de loon- en werkingskosten van de contractuelen.

Uit het verslag van de administratie blijkt dat – naast de 90 contractuelen die werden aangeworven ter uitvoering van het Minaplan 2 – de meeste contractuelen zich situeren op het artikel 2.6, waarop de loon- en werkingskosten van de bos- en natuurarbeiders worden aangerekend, en op artikel 2.5 (Lopende uitgaven in het kader van het Natuurontwikkelingsplan), waarop o.a. het personeel wordt betaald in het kader van de projecten bosinventarisatie en ecologische impulsgebieden. Tot het begrotingsjaar 2000 werden hier eveneens de loonkosten van de NME-gedetacheerden aangerekend. In de begroting 2001 wordt deze loonmassa overgeheveld naar de gewone begroting.

De verdere uitzuivering zal mede bepaald worden door de langetermijnvisie op de financiering van het milieubeleid, nl. welke lasten worden door het Minafonds, door de algemene begroting of door alternatieve financiering gedragen.

### c. De vastleggings- en ordonnanceringsgraad

Het Rekenhof stelt dat, ondanks de evolutie naar een stijgende aanwendingsgraad van de **vastleggingskredieten** (in 1999 bedroeg deze 93 %), in het verleden de Prestikredieten (artikel 2.7) en de kredieten voor ambtshalve verwijderingen en saneringen (artikel 3.16) onderbenut werden.

De inschatting van de noodzakelijke kredieten voor bodemsanering blijkt zeer moeilijk te zijn gelet op de juridische problemen die zich kunnen stellen bij de totstandkoming van de sanerings- en verwijderingsdossiers.

Wat de **ordonnanceringen** betreft is het inderdaad een terechte vaststelling dat de lage benuttigingsgraad wijst op een grotere spreiding in tijd tussen het moment van vastlegging (het aangaan van de verbintenis) en de ordonnanciering (de betaling). Dit uit zich in een opbouw van encours. De redenen hiervoor zijn van structurele en technische aard.

Zo worden de dotaties aan de VOI's uitbetaald via het centraal financieringsorgaan (CFO). Het CFO vraagt slechts de dotatieschijven bij het Minafonds op wanneer de kastoestand van de VOI zulks noodzakelijk maakt. In combinatie met het opgebouwd begrotingssaldo vertraagt dit derhalve de uitbetaling van de dotatieschijven in het lopend jaar.

Andere vertragingen zijn het gevolg van de uitvoeringstermijn van de werken : de gemiddelde uitvoeringstermijn van de infrastructuurwerken aangerekend op art. 3.7 (Subsidies in verband met de verwerking van afvalstoffen) bedraagt 6 jaar terwijl de budgettaire last integraal en vooraf wordt vastgelegd.

Hetzelfde geldt voor art. 3.16 (ambtshalve verwijderingen en saneringen) en artikel 3.6 (aankoop bos- en natuurgebied door de overheid). Specifiek voor artikel 3.6 wordt gewezen op de soms lange en moeilijke onderhandelingsprocedures met eigenaars van bos- en natuurgebieden alvorens het Gewest het goed kan aankopen. Deze onderhandelingen kunnen jaren aanslepen. Telkens dient de budgettaire last vooraf vastgelegd te worden op grond van schattingen door de aankoopcomités.

Met betrekking tot het Mestactieplan is het encours op art. 2.19 hoog omdat elk jaar de betrokken dotatie wordt vastgelegd terwijl er in afwachting van de beslissing van de Europese Unie geen betalingen kunnen gebeuren.

De vertragingen in de uitbetalingen op art. 3.13 (subsidiering van de gemeentelijke rioleringen) kan worden verklaard door de geldende administratieve procedure om in aanmerking te komen voor subsidiëring. De opvolging en eindafrekening kunnen slechts jaren na de goedkeuring van het voorontwerp (op basis hiervan gebeurt de vastlegging van het subsidiebedrag) plaats vinden.

Deze situatie werd nog geaccentueerd door de ernstige personeelsonderbezetting bij de cel die instaat voor de behandeling van deze dossiers. Vanaf 2000 is deze cel evenwel ondergebracht bij de afdeling Water waar zij kan beschikken over het personeel dat vrijkwam in gevolge de overheveling van de heffing op grondwater van deze afdeling naar de Vlaamse Milieumaatschappij. Bovendien werden 6 tijdelijke personeelsleden geworven teneinde de grote achterstand in de uitbetalingen aan de gemeenten in te lopen.

Het hoge encours op post 3.9. (verbintenissen uit de jaren 1989 en 1990) is gegroeid door twee dossiers met name de Hoge Maey waarop tot op heden nog geen betalingen werden gevorderd én het dossier waterzuivering Zenne (Brussels Gewest) waarbij de betaling van de oorspronkelijke overeenkomst door het Brussels Gewest nog niet volledig werd gevorderd. Dit laatste encours groeide nog aan met 1,2 miljard ingevolge de bijkomende overeenkomst met het Brussels Gewest vastgelegd in 1999.

Deze voorbeelden tonen aan dat het Minafonds **vaak geen vat heeft op de stijging van het encours** (onderhandelingen, administratieve en gerechtelijke procedures, ...). Het Rekenhof bevestigt dat de uitleg van het hoge encours correct is.

Niettemin is het onze bedoeling naar aanleiding van wijzigingen van reglementeringen telkens na te gaan hoe administratieve procedures kunnen worden ingekort en de functioneel bevoegde ambtenaren aan te zetten tot een actief dossierbeheer.

Zo werd inzake de subsidiëring van de gemeentelijke rioleringen een voorstel uitgewerkt tot vereenvoudiging van de procedure en werd de ernstige personeelsonderbezetting in 2000 weggewerkt.

De ambtshalve uitzuivering van het encours die het Minafonds nu al uitvoert naar aanleiding van eindafrekeningen zal op regelmatige tijdstippen uitgevoerd worden voor alle vastleggingen ouder dan 3 jaar. Het Rekenhof stelt dat de uitzuivering van het hoge encours wordt aangepakt, het geen bijdraagt tot de beheersing van en een juiste beeldvorming op de schuldopbouw van het Minafonds.

## 2. Werking van het Minafonds : begroting en comptabiliteit

### AANBEVELING REKENHOF

#### 2.1. De aanwending van de DAB-formule : de regelgeving en de toepasselijke boekhoudkundige normen

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 een keerzijde :

- de veelvuldige afwijking van de begrotingsprincipes ;
- de tenlastelegging van niet-milieu-uitgaven enerzijds en de debudgettering van het Aquafincontract anderzijds ;
- de in de hand werking van de toekenning van een financierende functie aan de milieuheffingen als specifiek en exclusief aan het fonds toegewezen ontvangsten.

Deze nadelen bemoedigen een heldere beeldvorming op de begroting en de rekening van het Minafonds. Dit gebrek aan transparantie wordt nog versterkt door de doorsluisfunctie van het fonds (de milieu-VOI's en -NV's) en 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 op een of andere manier terug te integreren in de algemene begroting en de gewenste soepelheid van handelen op een andere – meer algemene en doorzichtige wijze – in de regelgeving op te nemen.

Indien de keuze valt op het behoud van de huidige situatie moet een coherente regelgeving en algemene handleiding met betrekking tot de "grote DAB's" worden opgesteld. Deze handleiding mag niet beperkt blijven tot het aspect rekenplichtigheid.

### REPLIEK MINISTER VERA DUA

De minister herinnert eraan dat het Minafonds als een Dienst met Afzonderlijk Beheer werd opgericht om de ontvangsten, die voortvloeien uit de toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt', doelmatig te kunnen bestemmen in functie van de bekommernissen inzake leefmilieu en natuurbehoud. Deze affectatie van

middelen biedt de mogelijkheid de opbrengsten uit de milieuheffingen exclusief aan te wenden voor het leefmilieubeleid.

De DAB-formule biedt inderdaad tal van voordelen :

- de visualisering van de heffingsfunctie (de vervuiler betaalt) ;
- een snelle en soepele werking : dit uit zich o.a. in snelle betalingen die ertoe bijdragen dat het fonds relatief weinig interesten betaalt in vergelijking met andere overheidsdiensten. Bovendien worden alle verbintenissen vooraf vastgelegd terwijl het Rekenhof zijn controle ex post uitoefent ; deze werkwijze verkort aanzienlijk de duur van de administratieve procedure zowel met betrekking tot de vastleggingen als de ordonnanceringen ;
- de mogelijkheid tot bijkomende financiering uit de algemene middelen ;
- het snel en soepel kunnen inspelen op nieuwe financieringsbronnen en –technieken. De memorie van toelichting bij het oprichtingsdecreet somt hierbij de samenwerkingsverbanden op met publieke investeringsmaatschappijen en eventueel ook privé-investeerders alsook een betere valorisatie van de EU-subsidiemaatregelen, die moeten toelaten uitgaven te financieren die volgens het regeerprogramma prioritair worden geacht.

Dus zolang de bijsturing van de heffingen gebeurt in de richting van meer nadruk op het aansporingsdoel dan op het financieringsdoel, en zolang de inkomsten uit de heffingen gevoelig onder de financiële behoeften van het milieubeleid blijven liggen, is de minister van mening dat de werking van het Minafonds beantwoordt aan de basisbeginselen van economische efficiëntie. Er is daarom vandaag geen reden om het Minafonds overhaast op te doeken.

De minister deelt de mening van het Rekenhof dat de transparantie in de opbouw en de werking van het Fonds moet worden bevorderd.

Daartoe zal naar aanleiding van de begrotingsopmaak 2002 een eerste voorstel tot uitzuivering worden uitgewerkt. Bij deze gelegenheid zal tevens worden nagegaan of en in hoeverre de Minafonds-begroting kan worden omgevormd tot een programmabegroting.

Een verdere verdeling van de uitgaven over het Minafonds en de algemene uitgavenbegroting, de eventuele inhoudelijke hergroepering of hernoeming van artikels zal mede bepaald moeten worden door de keuzes die worden gemaakt inzake de langetermijnfinanciering van het milieubeleid.

Minister-president Patrick Dewael dient een initiatief te nemen met betrekking tot het uitwerken van een aangepast conceptueel kader en regelgeving voor alle DAB's.

## AANBEVELING REKENHOF

### 2.2. De presentatie van de begroting

Het gebruik van opeenvolgende begrotingsherschikkingen om allerlei problemen in de loop van het begrotingsjaar op te lossen, is een handig en soepel instrument. Het bemoeilijkt evenwel de doorzichtigheid van zowel de begroting als van de uitvoeringsrekening van de DAB. Het grote gevaar zit er evenwel in dat de oorspronkelijk gestemde begroting ten dele onherkenbaar wordt en dat er aldus geruisloos beleidsaccenten worden verschoven. (hierdoor wordt de begroting in de betekenis van een machtiging tot het verrichten van uitgaven en het voeren van een beleid uitgehold).

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.

## REPLIEK MINISTER VERA DUA

### a. De veelvuldige kredietherschikkingen

Artikel 5, § 2 van het besluit van de Vlaamse regering betreffende het financieel en materieel beheer van het Fonds voor Preventie en Sanering inzake leefmilieu en natuur voorziet in de mogelijkheid om kredietoverschrijvingen door te voeren in de loop van het jaar, mits eensluitend advies (lees akkoord) van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting.

Noch dit besluit, noch het decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van het Minafonds als dienst met afzonderlijk beheer leggen beperkingen op aan de mogelijkheid waarover de Vlaamse minister bevoegd voor Leefmilieu beschikt om herverdelingen binnen de begroting van het Minafonds door te voeren. Enkel wanneer een kredietoverschrijving een hogere dotatie van het Vlaamse Gewest kan meebrengen, moet zij voorafgegaan worden door een overeenstemmende wijziging van de begroting. Het komt dan ook in de eerste plaats aan de Vlaamse minister bevoegd voor Leefmilieu toe om de opportuniteit van een kredietherverdeling te beoordelen. De herverdelingen waar naar wordt verwezen hadden niet tot gevolg dat een hogere dotatie ten laste van de begroting van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap nodig was.

Deze regeling draagt bij tot een optimale aanwending van de goedgekeurde begrotingskredieten.

De mogelijkheden om correcties aan te brengen in de bestedingen voor de verschillende milieudoelstellingen, verhoogt de globale efficiëntie. In het milieubeleid zijn deze correcties van meer belang dan in andere beleidsmateries, vanwege de grote diversiteit aan projecten en vooral vanwege de vele exogene en wisselvallige factoren die het verloop van de milieuprojecten beïnvloeden. De foutenmarges op de richtcijfers van de begroting zijn hierdoor groter.

Het Rekenhof haalt bij wijze van voorbeeld het begrotingsjaar 1999 aan waarin 7 herschikkingen werden doorgevoerd.

In 1999 was het aantal herschikkingen in tegenstelling tot de andere jaren relatief hoog ; dit wordt mede verklaard door het aantreden van de nieuwe Vlaamse regering (met eigen, nieuwe beleidsprioriteiten).

In bijlage 5 bij haar verslag geeft het Rekenhof een overzicht van de in 1999 doorgevoerde kredietherschikkingen.

Ik meen dat deze herschikkingen in hun juiste context dienen te worden geplaatst.

Een *eerste herschikking* betrof een overheveling van betalingskredieten (136 miljoen frank) van artikel 3.17 (is de buffer aan ordonnanceringskredieten) naar artikel 2.20 voor extra betalingen in het kader van het schadefonds Duinen.

Een *tweede kredietherschikking* werd doorgevoerd van artikel 2.19 naar de geëigende posten op het Minafonds voor de aankoop van bos- en natuurgebied, nl. artikel 3.1 voor de aankopen door terreinbeherende verenigingen en artikel 3.6 voor de aankopen door de Vlaamse overheid.

Op het artikel 2.19 waren (tot en met 1999) naast de MAP-vergoedingen eveneens de kredieten voor het Milieubeleidsplan ingeschreven. Dit milieubeleidsplan voorziet in het kader van actie 108 in de verwerving van natuur- en bosgebieden. Aangezien het hier investeringskredieten betreft, kan niet worden aangerekend op lopende uitgaven en drong zich derhalve een overheveling naar de geëigende artikelen voor kapitaaluitgaven op.

Deze herschikkingen waren dus van technische aard.

Een *derde kredietherschikking* betrof een overheveling van 17 miljoen frank in het kader van het derde addendum aan de basisovereenkomst met VITO ter financiering van de basiswerking van BBT/EMIS (beslissing Vlaamse regering).

De *vierde kredietherschikking* was cijfermatig de belangrijkste. Er werd namelijk 1.178,9 miljoen frank uitgetrokken voor een overeenkomst met het Brussels Gewest in het kader van de sanering van het bekken van de Zenne en de Woluwe. Ongeveer 1 miljard hiervan werd gecompenseerd op artikel 3.16 bodemsaneringen. Het betrof een beslissing van de vorige Vlaamse regering van 6 juli 1999.

Deze significante vermindering van de kredieten voor bodemsanering verklaart meteen de *vijfde kredietherschikking*. Op het einde van 1999 nam de Vlaamse regering in 3 bodemsaneringsdossiers nl. Bocholt, Leuven-Dijlestormen en Kapellen-Liefkenshoekwijk een beslissing. Daartoe werd 150 miljoen van het artikel subsidiëring gemeentelijke rioleringen overgeheveld naar de post bodemsaneringen. De vermindering van de RIO-kredieten was mogelijk door het feit dat het subsidiebesluit rioleringen in 1999 was gewijzigd en daardoor een tijdelijke vertraging in de indiening van dossiers met zich bracht.

Een *zesde herschikking* van 28 miljoen frank werd doorgevoerd tussen de kapitaaluitgaven van OVAM, o.a. van de kredieten bestemd voor participaties van OVAM en voor het oprichten van installaties voor verwijdering of nuttige toepassing, naar het artikel voor de subsidiëring van gemeentelijke en intercommunale installaties voor afvalsortering.

Een *zevende kredietherschikking* tenslotte kadert in de beslissing van de Vlaamse regering eind 1999 om de gemeentelijke milieuconvenant te verlengen voor de periode van 2001 tot en met 2002. Voor de 180 miljoen die hiervoor bijkomend nodig was werd eveneens geput uit art. 3.13 subsidies rioleringen omwille van de hiervoor vermelde reden.

Vier van de zeven herschikkingen zijn dus van technische of boekhoudkundige aard of beperkt qua bedrag. De drie overige werden in 1999 beslist door de Vlaamse regering, met name de dossiers rond de Brusselse waterzuivering, de milieuconvenanten en de drie dossiers bodemsanering.

Zoals hoger reeds gesteld, ben ik van mening dat in het milieubeleid begrotingscorrecties wellicht van meer belang zijn dan in andere beleidsmateries vanwege de grote diversiteit in projecten en vooral vanwege de vele exogene en wisselvallige factoren die het verloop van milieuprojecten beïnvloeden.

Ook in de algemene uitgavenbegroting is het trouwens gebruikelijk dat een aantal herschikkingen – meestal 5 per jaar – worden doorgevoerd.

Wat betreft het aantal herschikkingen vanaf 1996 kan ik stellen dat in 1996 4 herschikkingen, in 1997 3, in 1998 5 en in 1999 7 herschikkingen werden doorgevoerd. Voor het jaar 2000 bedraagt het aantal herschikkingen op dit moment 2 en 1 die werd voorgelegd aan de begrotingsinstanties.

Zoals hierboven gesteld behoort de opportuniteitsbeoordeling omtrent een herschikking tot de bevoegdheid van de Vlaamse minister van Leefmilieu. Dit is eigen aan de beheersregels van een dienst met afzonderlijk beheer, waarvoor in het decreet van 23 januari 1991 werd geopteerd.

Een beperking van de herverdelingsmogelijkheden tot louter boekhoudkundige verrichtingen zou de soepele beheersvorm die bij de oprichting van het Minafonds werd ingebouwd doorkruisen.

Het informeren van het Vlaams Parlement over de werking van het Minafonds is decretaal bepaald : jaarlijks voor 30 juni brengt de Vlaamse regering bij het Vlaams Parlement omstandig verslag uit over de inkomsten en uitgaven, de actieprogramma's en de werking van het Minafonds tijdens het afgelopen begrotingsjaar (oprichtingsdecreet van 23 januari 1991, art. 9, § 2). Met betrekking tot de begrotingsherschikkingen kan ik stellen dat het Vlaams Parlement niet fragmentarisch en onvolledig wordt geïnformeerd, maar dat het jaarlijks verslag telkens een gedetailleerde weergave brengt van de doorgevoerde herschikkingen.

Om de Parlementsleden sneller te informeren ben ik bereid op einde van elk begrotingsjaar reeds een gedetailleerd overzicht van de herschikkingen aan het Vlaams Parlement te bezorgen.

### b. De presentatie van de begroting

Bij de opmaak van de begroting 1999 werd de begroting van het Minafonds ingedeeld op basis van de ESR-classificatie.

Blijkbaar beantwoorden de ESR-codes thans aan de vereisten aangezien het Rekenhof naar aanleiding van haar verslag over de ontwerpbegrotingen 2001 geen opmerking formuleerde ten aanzien van de gehanteerde ESR-codes.

In overleg met de minister-president zal nagegaan worden in welke mate het haalbaar is om de program-mabegrotingsstructuur mee op te nemen in de begrotingspresentatie van het Minafonds, zoals dit bij het Vlaams Infrastructuurfonds het geval is. De basisstructuur van de begroting van het Minafonds volgt een functionele indeling. Hierdoor is het quasi onvermijdelijk dat er meerdere ESR-codes betrekking hebben op 1 artikel in de functionele indeling. De combinatie van de functionele indeling met een indeling op basis van ESR-codes heeft een meerwaarde, aangezien dit informatie oplevert omtrent de voorziene en gedane uitgaven per statutaire opdracht van de DAB.

## AANBEVELING REKENHOF

### **2.3. De begrotingsnormering**

De informatie die werd verstrekt met betrekking tot de toepassing en de berekening van een eigen begrotingsnorm op het Minafonds is onvoldoende. De afstemming met de andere (algemene) begrotingsnormen was evenmin transparant.

De wenselijkheid van een specifieke budgettaire norm voor het Minafonds kan worden in vraag gesteld. Bij de toepassing van een algemene begrotingsnorm (zoals de HRF-norm) 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.

## REPLIEK MINISTER VERA DUA

De HRF-norm gaat uit van het totaal aan betalingskredieten op de begroting (= niet-gesplitste kredieten NGK + gesplitste ordonnanceringskredieten GOK + variabele kredieten VRK) ; dit totaal wordt vermindert met de intresten ingeschreven in de algemene begroting en met de aflossingen op de schuld. Bovendien worden ook de reserveringen (in het bijzonder het Zorgfonds) in mindering gebracht. Wel wordt bijkomend rekening gehouden met de zogenaamde beleidsuitbreidende initiatieven, nl. Aquafin (zie tabel hieronder).

Dit betekent dat met betrekking tot het Minafonds enkel de dotatie aan het Minafonds (= NGK, programma 61.10, basisallocatie 61.03) is opgenomen in de HRF-norm.

De HRF houdt geen rekening met de uitgaven die op de DAB's (Minafonds, VIF, ...) worden gefinancierd met eigen ontvangsten.

Op bladzijde 58 van de algemene toelichting bij de Middelen- en de Uitgavenbegroting 2001 wordt de HRF-normering weergegeven :

(in miljard frank)

|                                                               | 2001 initieel |
|---------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>Ontvangsten</b>                                            | <b>664,7</b>  |
| <b>Uitgaven (= betalingskredieten)</b><br>(= NGK + GOK + VRK) | <b>659,3</b>  |
| Aflossingen indirecte schuld                                  | - 8,6         |
| Reserveringen :                                               |               |
| Pensioenfondsen                                               | - 0,3         |
| Zorgfondsen                                                   | - 3,6         |
| Vlaams Egalisatie Rentefonds                                  | —             |
| Bijkomende leningslast Aquafin ten laste van het Minafonds    | + 4,0         |
| <b>Gecorrigeerde uitgaven</b>                                 | <b>650,8</b>  |
| Saldo                                                         | 13,9          |

Welke norm gehanteerd wordt, wordt in hoofdzaak bepaald door en in overleg met de minister van Financiën en Begroting.

## AANBEVELING REKENHOF

### 2.4. De aanrekening van uitgaven

De aanrekeningsregels voor de vastleggingen op het Minafonds worden niet eenduidig toegepast.

Om de begroting en rekening van het Minafonds overzichtelijk te houden dienen de uitgaven voor de financiering van milieuactoren bij gelijkaardige omstandigheden op een uniforme wijze te worden aangerekend.

## REPLIEK MINISTER VERA DUA

Het Rekenhof stelt dat de financiering van de milieu-VOI's voor hun statutaire opdrachten via dotaties, niet uniform gebeurt.

Voor bepaalde aan de OVAM toevertrouwde statutaire opdrachten wordt gebruik gemaakt van functionele dotaties (d.w.z. er wordt slechts projectmatig vastgelegd).

Het is aangewezen de VOI's voor hun statutaire opdrachten te financieren via jaardotaties.

## AANBEVELING REKENHOF

**2.5. De begrotingsdocumenten**

De nieuwe presentatie van de begroting en de toelichting draagt bij tot een betere informatieoverdracht en verantwoording over het beleid van de regering naar het parlement toe. De begeleidende begrotingsdocumenten lichten beleidsdoelstellingen en beleidsperspectieven uitvoeriger toe. De toelichting is 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 verbeteren 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.

## REPLIEK MINISTER VERA DUA

Een dergelijke voorstelling vormt op zich geen probleem doch de toelichting bij de Minafondsbegroting wordt opgesteld overeenkomstig de begrotingsrichtlijnen die voor alle programma's binnen de Vlaamse begroting gelden. D.i. met vermelding van de strategische en operationele doelstellingen, de beoogde effecten en te leveren prestaties, de instrumenten en de activiteiten, opgesplitst in een inhoudelijk invulling **per programma** en een inhoudelijke toelichting per artikel.

Bovendien bepaalt artikel 13 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit dat de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting is samengesteld uit nota's waarin de algemene beleidslijnen van de departementen worden uiteengezet, en, per organisatieafdeling, de toegewezen opdrachten en, per programma, de nagestreefde doelstellingen, alsook de aan te wenden middelen om deze te bereiken.

## AANBEVELING REKENHOF

**2.6. De overdracht van het kassaldo en van kredieten**

De overdracht van het kassaldo houdt het gevaar in van het meermaals belasten van dezelfde inkomsten.

Door het invoeren van een technische compenserende begrotingspost (artikel 3.17) aan de uitgavenzijde werd dit probleem (voorlopig) opgelost. Het betreft hier een oneigenlijk begrotingsartikel dat niet bestemd is voor uitgaven en waarop geen van de begrotingsbeginselen (annualiteit, specialiteit, gesplitste kredieten) toepasbaar is. Via een begrotingsherschikking kunnen de ordonnanceringskredieten worden aangewend zodat deze voor bepaalde artikelen in de loop van het begrotingsjaar drastisch worden verhoogd zonder specifieke machtiging van de decreetgever.

Vermenging tussen kas- en begrotingsmiddelen door de overdracht van het kassaldo naar de ontvangstenzijde van de begroting is te mijden.

De overdracht van OK's en VK's dient strikt in de tijd en in omvang (zeker geen automatisme want dit leidt tot verdoken kredietreserves) 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 ordonnanceringskredieten waarvoor ze bestemd zijn in plaats van op een (globaal) bufferartikel.

## REPLIEK MINISTER VERA DUA

De tekstomschrijving van artikel 3.17 van het Minafonds luidt : "*Belast ordonnanceringskrediet, bestemd voor de betaling van het encours, overdraagbaar naar de overige Minafondsposten*".

Door de goedkeuring van de Minafondsbegroting (als onderdeel van de algemene uitgavenbegroting) geeft het Parlement impliciet haar toestemming tot de overdracht naar de andere artikelen.

Een gelijkaardig artikel staat ingeschreven in de administratieve begroting onder programma 69.9 (Diensten van de secretaris-generaal (van LIN)), basisallocatie 01.01 "*Provisioneel krediet, aanwendbaar voor overdracht naar andere gesplitste ordonnanceringskredieten (departement LIN)*", de zgn. LIN-buffer.

Het Rekenhof stelt voor – wanneer het de bedoeling is de middelen effectief in de loop van het begrotingsjaar aan te wenden om betalingen te verrichten – deze middelen onmiddellijk in te schrijven onder de onderscheiden ordonnanceringskredieten waarvoor ze bestemd zijn in plaats van op een (globaal) bufferartikel.

Dit voorstel betekent dat bij een begrotingsopmaak reeds moet geraamd worden welke openstaande vastleggingen in het volgende begrotingsjaar zullen betaald (moeten/kunnen) worden ; gelet op de hoger aangehaalde verklaringen voor de grote spreiding in tijd tussen het moment van vastlegging en de ordonnanceringsinzake de uitgaven op het Minafonds (ten gevolge van onderhandelingen, administratieve en gerechtelijke procedures), lijkt dit geen volwaardig alternatief. Gelet op de mogelijke foutenmarge in de raming (wanneer zullen facturen worden ingediend ?), zal dit aanleiding geven tot noodzakelijke herschikkingen van betalingskredieten tussen de diverse artikelen.

Dit zal de transparantie nog meer bemoeilijken.

## AANBEVELING REKENHOF

**2.7. Invoering van een subbegroting (milieujaarprogramma)**

Vermits het voorleggen van het Milieujaarprogramma een decretale verplichting uitmaakt en het plan een subbegroting van de Minafondsbegroting vormt, 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 worden opengetrokken tot de gehele Minafondsbegroting.

## REPLIEK MINISTER VERA DUA

Het huidige Milieubeleidsplan loopt tot eind 2001.

Bij de opstelling van het nieuwe milieubeleidsplan zal worden nagegaan in hoeverre het gehele milieubeleid kan worden opgenomen.

## AANBEVELING REKENHOF

**2.8. De vermogenscomptabiliteit**

Er is weliswaar een vooruitgang in het bijhouden van een vermogensinventaris, doch de inhaaloperatie met betrekking tot de volledige inventarisering vanaf 1991 is nog niet afgerond.

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 voor het Minafonds.

De oplossing van het probleem van de vermogenscomptabiliteit ligt in eerste instantie niet bij de DAB, maar bij het op punt stellen van een correcte vermogensboekhouding voor de Vlaamse Gemeenschap in haar geheel.

Met betrekking tot de Aquafingronden dient een juridisch sluitende oplossing te worden gevonden.

#### REPLIEK MINISTER VERA DUA

Het Rekenhof stelt dat er van een echte vermogensinventaris van de DAB nog altijd geen sprake is. Dit probleem is evenwel niet beperkt tot de DAB Minafonds ; het is het gevolg van een gebrekkige vermogenscomptabiliteit van de Vlaamse Gemeenschap.

De DAB's – die geen eigen rechtspersoonlijkheid hebben – beschikken immers niet over een eigen vermogen en hun vermogensboekhouding is enkel een onderdeel van de patrimoniale comptabiliteit van de Vlaamse Gemeenschap. Een oplossing moet er dus komen op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap.

In verband met de **grondverwervingen van de nv Aquafin** in het kader van de uitbouw van de waterzuiveringsinfrastructuur, wees het Rekenhof er reeds herhaaldelijk op dat deze grondverwervingen, die in naam van het Vlaamse Gewest maar voor rekening van nv Aquafin zouden moeten gebeuren en waarvan de kosten eenmalig aan het Minafonds worden doorgefactureerd, deel zouden moeten uitmaken van het vermogen van het Vlaamse Gewest en in de vermogenscomptabiliteit van het Minafonds dienen te worden opgenomen.

De praktijk leert echter dat de nv Aquafin in de akten als eigenaar voorkomt. Gezien in deze gevallen de nv Aquafin juridisch eigenaar is van deze gronden kunnen zij niet worden opgenomen in de vermogensinventaris van het Minafonds.

Bij de eerstvolgende onderhandelingen over de overeenkomst met Aquafin zal deze problematiek worden aangepakt en zal voor een oplossing worden gezorgd.

### 3. Eindconclusie

#### AANBEVELING REKENHOF

Via het begrotingsdecreet geeft het Parlement de machtiging aan de 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 dat er heerst met betrekking tot de normen die – zowel op het juridisch, organiek, begrotings- en boekhoudkundig vlak – toepasselijk zijn op de DAB Minafonds.

Het Rekenhof is van oordeel dat de transparantie met betrekking tot het Minafonds op verschillende punten kan worden verhoogd.

#### REPLIEK MINISTER VERA DUA

De minister deelt de mening van het Rekenhof dat de transparantie in de opbouw en de werking van het Fonds moet worden bevorderd.

Daartoe zal naar aanleiding van de begrotingsopmaak 2002 een eerste voorstel tot uitzuivering worden uitgewerkt. Bij deze gelegenheid zal tevens worden nagegaan of en in hoeverre de Minafondsbegroting kan worden omgevormd tot een programmabegroting.

Een verdere verdeling van de uitgaven over het Minafonds en de algemene uitgavenbegroting, de eventuele inhoudelijke hergroepering of hernoeming van artikels zal mede bepaald moeten worden door de keuzes die worden gemaakt inzake de langetermijnfinanciering van het milieubeleid.

Minister-president Patrick Dewael dient een initiatief te nemen met betrekking tot :

- het uitwerken van een aangepast conceptueel kader en regelgeving voor alle DAB's en
  - het uitwerken van de vermogenscomptabiliteit binnen het ministerie.
-