

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



Zitting 2000-2001

5 oktober 2000

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**



Brussel, 3 oktober 2000
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

N 12-1.897.046 B1

Bijlagen : 1 verslag + bijlagen

Mijnheer de Voorzitter,

BETREFT : Uw brief van 23 mei 2000, ref. dec/com/jcu/rbo/
000523.2, inzake het Minafonds.

In antwoord op uw bovenvermeld schrijven van 23 mei 2000 brengt het Rekenhof u hierbij een verslag uit over de voornaamste ontwikkelingen in de begrotingen en de rekeningen van het Minafonds sinds 1995 en over de opmerkingen die zijn college tijdens deze periode over de opbouw, de inkomsten- en uitgavenstromen en het saldo van dit fonds heeft gemaakt.

Een kopie van dit verslag wordt heden bezorgd aan de heer Minister-President van de Vlaamse regering, Vlaams Minister van Financiën, Begroting, Buitenlands Beleid en Europese Aangelegenheden en mevrouw de Vlaamse Minister van Leefmilieu en Landbouw.

Op last :
De Hoofdgriffier,

F. VAN DEN HEEDE.

Het Rekenhof :
De Eerste Voorzitter,

J. VAN de VELDE.

De heer N. DE BATSELIER
Voorzitter van het Vlaams Parlement
Leuvenseweg 27
1011 BRUSSEL

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

Dit verslag is door de Nederlandse kamer van het Rekenhof vastgesteld in haar zitting van 3 oktober 2000.

Dit verslag werd opgesteld naar aanleiding van de brief van 23 mei 2000 (referte dec/com/jcu/rbo/000523.2) van de heer Voorzitter van het Vlaams Parlement waarin het Rekenhof werd gevraagd een verslag op te stellen met betrekking tot het Minafonds *'over de belangrijkste ontwikkelingen in de begroting en de rekeningen van dit fonds sinds 1995 en over de opmerkingen die het Rekenhof tijdens deze periode over de opbouw, de inkomsten- en de uitgavenstromen en het saldo van het fonds heeft gemaakt'*.

Het verslag omvat de volgende onderdelen:

- een inleiding;
- een deel met betrekking tot de cijfergegevens: de evolutie van de begrotingscijfers en van de rekeningen;
- een deel waarbij wordt ingegaan op de technische problemen die zich op het begrotings- en boekhoudkundige vlak stellen;
- aanbevelingen;
- bijlagen.

INHOUD

Blz.

1. Inleiding	9
2. Cijfergegevens (de Minafonds-inkomsten en uitgaven in de periode 1995-2000)	10
2.1. Begrotingscijfers	10
2.1.1. Evolutie van de inkomsten	10
2.1.2. Evolutie van de uitgaven	11
2.1.3. Conclusie en aanbevelingen	12
2.2. Evolutie van de rekeningen	12
2.2.1. Evolutie van de inkomsten	13
2.2.2. Evolutie van de uitgaven	13
2.2.3. Evolutie van het saldo (kassaldo en saldo van de uitvoeringsrekening)	15
2.2.3.1. Het encours	16
2.2.3.2. Groeiend kassaldo	16
2.2.3.3. Globaal positief saldo	17
2.2.3.4. Opmerkingen van het Rekenhof	17
2.2.4. Conclusie en aanbevelingen	18
3. Werking van het Minafonds : begroting en comptabiliteit	20
3.1. Transparantie	20
3.2. De aanwending van de DAB-formule : de regelgeving en de toepasselijke boekhoudkundige normen	21
3.2.1. Opmerkingen	21
3.2.2. Conclusie en aanbevelingen	23
3.3. De presentatie van de begroting	23
3.3.1. Programmabegroting versus klassieke begroting	23
3.3.2. Kredietherschikkingen	24
3.3.3. De ESR-codificatie	25
3.3.4. Conclusie en aanbevelingen	26
3.4. De begrotingsnormering	27
3.4.1. Opmerkingen	27
3.4.2. Conclusie en aanbevelingen	28
3.5. De aanrekening van uitgaven	28
3.5.1. Opmerkingen	28
3.5.2. Conclusies en aanbevelingen	29
3.6. De begrotingsdocumenten	30
3.6.1. Opmerkingen	30
3.6.2. Conclusies en aanbevelingen	30

3.7. De overdracht van het kassaldo en van kredieten	31
3.7.1. Problematiek van de vastleggingsmachtiging en de vastleggingskredieten	31
3.7.2. Vermenging van kas- en begrotingsmiddelen	31
3.7.3. Overdracht van kredieten	31
3.7.4. Conclusie en aanbevelingen	32
3.8. Invoering van een subbegroting (milieujaarprogramma)	33
3.8.1. Opmerkingen	33
3.8.2. Conclusie en aanbevelingen	34
3.9. De vermogenscomptabiliteit	34
3.9.1. Onvolledige vermogenscomptabiliteit en -inventaris	34
3.9.2. Grondverwervingen van de NV Aquafin	34
3.9.3. Conclusie en aanbevelingen	35
4. Eindconclusie	36
BIJLAGEN	37

1. Inleiding

Het Minafonds werd - na een kort bestaan als begrotingsfonds - vanaf 1 januari 1991 omgevormd tot een gewestdienst met afzonderlijk beheer (DAB)¹.

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 milieuheffingen² in het Minafonds exclusief aan te wenden voor het leefmilieubeleid. 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 algemeen toepasselijke regels.

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 o.a. de VOI's (Vlaamse Openbare Instellingen), 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 mede een gevolg van de stijgende milieufactuur (onder meer ingevolge het gedebudgetteerde Aquafincontract) en van de stagnatie van de inkomsten uit milieuheffingen.

In dit rapport wordt in eerste instantie een overzicht gegeven van de cijfersgegevens: de evolutie 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. In de bijlagen is tenslotte naast bepaalde cijfergegevens, een identificatiefiche van het Minafonds opgenomen.

¹ Decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van het fonds voor preventie en sanering inzake leefmilieu en natuur als gewestdienst met afzonderlijk beheer.

² De toewijzing van de heffingen aan het Minafonds is een afwijking van het begrotingsbeginsel van de algemeenheid en eenheid van kas en de niet affectatie van ontvangsten. Dit begrotingsbeginsel houdt in dat opbrengsten uit belastingen niet specifiek voor bepaalde uitgaven zijn voorbestemd. De ratio ligt in de bekommernis om soepeler en efficiënter de middelen te kanaliseren naargelang de wisselende maatschappelijke noden en prioriteiten.

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

Sinds geruime tijd wordt gewezen op het ontbreken van doorgedreven beleidsvisie over de specifieke functie die het Minafonds moet/ kan vervullen en over de financieringswijze van het fonds. Aansluitend bestaan er vragen met betrekking tot de functie van milieuheffingen en de aard van de uitgaven die door het fonds moeten/ kunnen worden gedragen.

De Parlementaire hoorzittingen rond de financiering van het leefmilieubeleid en de resolutie waarin deze uitmondde, zijn in dit kader richtinggevend³.

In dezelfde lijn zijn er de beleidsbrief van de Vlaamse Minister van Leefmilieu en bepaalde acties, voorzien in het milieubeleidsplan 1997-2001⁴.

De resolutie werd nageleefd voor wat de bevrozing van de inkomsten betreft. De concrete realisatie met betrekking tot de overige punten laat evenwel op zich wachten.

2.1. Begrotingscijfers

2.1.1. Evolutie van de inkomsten

De aan het Minafonds toewijsbare inkomsten (een twaalfstal) worden opgesomd in artikel 3 van het Minadecreet. De voornaamste begrotingsposten op de ontvangstenzijde van de Minabegroting 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 ontvangsten⁵.

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 en daar waar een verhouding in de financiering via dotatie en milieuheffingen tussentijds werd vastgesteld op 75% heffingen en 25% dotatie, neemt de dotatie uit de algemene middelen een steeds belangrijkere plaats in bij de dekking van de milieu-uitgaven (thans 42,9 %) ⁶.

Dit is een gevolg van de combinatie van enerzijds stagnerende inkomsten en stijgende uitgaven.

³De resolutie van het Vlaams Parlement over de financiering van het milieubeleid van 25 juni 1997 (Stuk 667 (1996-1997) –Nr. 1).

⁴ Beleidsnota Leefmilieu 1999-2004 ingediend door mevrouw Vera Dua, Vlaams Minister van Leefmilieu en Landbouw (stuk 141 (1999-2000) – Nr. 1).

⁵ Zie voor een verdere bespreking infra onder punt 3.7.

⁶ In de aangepaste Minafondsbegroting 2000 worden de totale ontvangsten geraamd op 41,362 MIA BEF. Indien dit bedrag wordt verminderd met het overgedragen kassaldo (art. 1.7) ad 17,879 MIA BEF, bedragen de geraamde eigen inkomsten van Minafonds dit jaar 23,483 MIA BEF. De dotatie vanuit de algemene uitgavenbegroting bedraagt 10,086 MIA BEF.

De inkomsten uit de milieuheffingen⁷ stagneren, hetgeen enerzijds een gevolg is van de blokkering van de stijging van de heffingen sinds 1998⁸ en anderzijds van de remmende werking die van iedere belasting uitgaat.

2.1.2. 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 het bos- en groenvoorziening, in de ruime zin, in het Vlaams Gewest.

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 (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 werd 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.

De toenmalige Vlaamse Minister van Financiën en Begroting antwoordde naar aanleiding van de opmerkingen bij de rekening voor het begrotingsjaar 1997⁹ dat, teneinde aan te sluiten bij de voornoemde resolutie, aan de Vlaamse Minister van Leefmilieu opdracht zal worden gegeven maatregelen te treffen teneinde in de toekomst uit te sluiten dat uitgaven die tot de algemene overheidstaken van beleidsvoorbereiding en controle behoren, ten laste van het Minafonds worden aangerekend.

Tot op heden kwam van de gevraagde uitzuivering van de Minafondsbegroting weinig terecht. De opmerkingen werden door het Rekenhof naar aanleiding van de begrotingsdecreten herhaald¹⁰.

In zijn antwoord op de opmerkingen van het Rekenhof bij de rekening voor het begrotingsjaar 1998 stelt de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting¹¹ dat in het kader van de opmaak van de begroting van de DAB Minafonds voor het begrotingsjaar 2001, het kabinet van de Vlaamse Minister van Leefmilieu in uitvoering van de resolutie van het Vlaams Parlement van 25 juni 1997 momenteel aan het werken is aan een voorstel ter heroriëntering en uitzuivering van het Minafonds.

⁷ Het Rekenhof heeft recentelijk een doelmatigheidsonderzoek naar de organisatorische voorwaarden met betrekking tot de invordering en inning van vier milieuheffingen afgewerkt. Dit onderzoeksrapport zal binnen afzienbare termijn aan het Vlaams Parlement worden overlegd.

⁸ Zie de voornoemde resolutie van 25 juni 1997.

⁹ Brief van 20 oktober 1998, kenmerk AC.CO/ 2226003/ WDN/ edb.

¹⁰ Verslag van het Rekenhof van het onderzoek van het ontwerp van het decreet houdende de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2000 (Stuk 16 (1999-2000)- Nr. 1, p.31)

¹¹ Brief van 30 mei 2000, met kenmerk AC.CO/ 2226003/ WDN/ 113

2.1.3. Conclusie en aanbevelingen

- 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 duidelijke 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 ...

2.2. 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 gecontroleerd¹². De rekening bestaat uit volgende onderdelen:

- de uitvoeringsrekening van de begroting van de DAB;
- de balans;
- en de geconsolideerde beheersrekening van de DAB.

Deze rekeningen worden als dusdanig niet gepubliceerd. De kerncijfers worden opgenomen in de algemene uitvoeringsrekening van de Vlaamse Gemeenschap¹³.

¹² In aansluiting met deze rekening worden eveneens de beheersrekeningen van de rekenplichtigen gecontroleerd: (thans) 21 ontvangstrekeningen en 1 gemengde rekening, tevens de centraliserende rekening van het Minafonds.

¹³ Enkel de kerncijfers (totalen en saldi) worden in de algemene rekening opgenomen en verwerkt.

Een samenvattende uitvoeringsrekening en de kerncijfers van de balans worden wel opgenomen in het boek met opmerkingen en informatie van het Rekenhof. De werking van de DAB wordt cijfermatig besproken in het jaarlijks verslag over de werking van het Minafonds¹⁴.

2.2.1. Evolutie van de inkomsten

Sinds 1996 zijn de toegewezen ontvangsten van het Minafonds (vnl. milieuheffingen) quasi stabiel gebleven (in MIO BEF):

	Totale ontvangsten	Dotatie	Overgedragen Saldo	Toegewezen ontvangsten
1995	15.596,3	3.478,9	2.956,3	9.161
1996	22.096,8	3.629,4	5.204,1	13.236,3
1997	28.819,9	6.213,6	7.954,7	14.651,6
1998	33.709,1	6.605,7	13.330	13.774
1999	37.017,2	6.624,9	16.321,5	14.070,8

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). De aangepaste begroting 2000 voorziet overigens een verdere stijging tot 10.085,6 MIO BEF op artikel 1.6 en tot 17.878,5 MIO BEF op artikel 1.7.

2.2.2. Evolutie van de uitgaven

Vermits de Minafondsbegroting in belangrijke mate een doorgeefluik vormt, kan het bereiken van de doelstellingen slechts in beperkte mate worden gemeten of geëvalueerd aan de uitgaven of prestaties van de DAB zelf en moeten deze worden aangevuld met de gegevens van de milieuparastatalen (OVAM, VMM, VLM) en de milieu-NV's (Aquafin en VMH).

De belangrijkste uitgavenposten zijn: het Aquafincontract, de subsidies voor de gemeentelijke rioleringen, bodemsanering, milieuconvenanten, minaplan, mestbeleid en natuur.

a) Overzicht van de aanwending van de vastleggingskredieten (voor het aangaan van verbintenissen):

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

¹⁴ In dit verslag worden evenwel ten onrechte de cijfers van de beheersrekening van de centraliserende rekenplichtige in plaats van de geconsolideerde beheersrekening als uitgangspunt genomen.

21,281 MIA BEF verbintenissen vastgelegd. Het reëel vastleggingspercentage beloopt aldus 93%¹⁵.

De artikelen met een lage vastleggingsgraad, betreffen meestal nieuwe initiatieven (artikels 2.19 tot en met 2.23), of het artikel 2.7 (preventie) dat traditioneel ook lager scoort qua aanwending.

Artikel 3.16, waarop de uitgaven voor de bodemsanering worden aangerekend, scoort gewoonlijk laag qua vastleggingsgraad¹⁶. Ten opzichte van de bij de initiële en aangepaste begroting gestemde vastleggingskredieten werd in 1999 op artikel 3.16 slechts 31 % aangewend. Door begrotingsherschikkingen - dit zijn de niet door het Vlaamse Parlement goedgekeurde kredietverschuivingen¹⁷ - werden deze kredieten fors verminderd (van 1,24 MIA BEF tot 394 MIO BEF) waardoor tenslotte een aanwendingsgraad van 99% werd bereikt.

Op de opmerkingen van het Rekenhof antwoordde¹⁸ de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting op 30 mei 2000 dat de onderbenutting van de Presti-kredieten het gevolg was van een mindere respons op Presti III dan verwacht en van de late goedkeuring van het betrokken besluit van de Vlaamse regering. Met betrekking tot de bodemsaneringskredieten stelt hij dat er verbetering in zicht is vanaf 2001 en dat de onderbenutting het gevolg is van problemen van juridisch procedurele aard.

Deze door de Minister aangehaalde redenen, die kunnen worden bevestigd, waren echter reeds gekend bij het opstellen van de oorspronkelijke of aangepaste begrotingen zodat er op dat ogenblik reeds rekening moest worden mee gehouden.

Het Rekenhof wees op de stelselmatige 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 Minafonds-begroting 2000 rekening gehouden. Het vastleggingskrediet op artikel 2.7 bedraagt thans slechts 43 MIO BEF (i.p.v. 100 MIO BEF) en het vastleggingskrediet op art. 3.16 is beperkt tot 931 MIO BEF¹⁹.

b) overzicht van de aanwending van de ordonnanceringskredieten (voor de vereffening van de aangegane verbintenissen)

In de rekening '99 werden voor een bedrag van 18,6 MIA BEF ordonnanceringskredieten geannuleerd. Dit zijn kredieten die op het einde van het begrotingsjaar vervallen ingevolge het niet aanwenden ervan.

Deze lage benuttingsgraad (slechts 51 %) wijst 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 ordonnancerings).

¹⁵ 21.281.181.484 BEF aangerekende verrichtingen / 22.865.983.829 BEF vastleggingskredieten

¹⁶ Zie het verslag van het Rekenhof over het onderzoek naar de administratieve, budgettaire en financieringsproblemen rond het bodemsaneringsdecreet (Stuk 28 (1997-1998)- Nr.1).

¹⁷ Zie hierover verder onder punt 3.3.2

¹⁸ Antwoord van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting op de opmerkingen van het Rekenhof bij de rekening van het Minafonds over het jaar 1998 (brief van 30 mei 2000).

¹⁹ In de oorspronkelijke begroting stond maar 830 MIO BEF. Dit bedrag werd door de aangepaste begroting verhoogd tot 931 MIO BEF.

Met betrekking tot de kapitaaluitgaven waar, op een bedrag van 23,3 MIA BEF aan beschikbaar ordonnanceringskredieten, slechts 7,2 MIA BEF werd geordonnanceerd (hetzij 31%)- moeten deze cijfers evenwel als volgt worden gecorrigeerd. Het ordonnanceringskrediet op artikel 3.17 - een technisch artikel²⁰ - kan niet rechtstreeks worden aangewend omdat er (doelbewust) op dit artikel geen vastleggingskredieten bestaan. Indien deze 13,2 MIA BEF ordonnanceringskredieten niet worden meegerekend, is er voor de kapitaaluitgaven een benuttingsgraad van 71%.

De benuttingsgraad van de ordonnanceringskredieten op de lopende uitgaven bedraagt 83% (7,2 op 10,1 MIA BEF), hetgeen evenmin een hoog percentage is. De ordonnanceringskredieten werden dus op een groot deel van de begrotingsposten overschat.

2.2.3 Evolutie van het saldo (kassaldo en saldo van de uitvoeringsrekening)

Het onderstaand schema bevat een overzicht van de evolutie van het kassaldo en van het saldo van de uitvoeringsrekening²¹ vanaf het begrotingsjaar 1995 tot en met 1999.

Om een juist beeld te krijgen op de financiële toestand van het fonds moet ook rekening worden gehouden met de vermogenstoestand. In de uitvoeringsrekening van de begroting en de balans werden tot op heden enkel de financiële activa (aandelenbezit van het Vlaams Gewest in de VMH) opgenomen. Zolang er evenwel geen correcte vermogensboekhouding²² is en de schulden van de NV Aquafin²³ niet in rekening worden gebracht, is de balans niet correct en is op basis daarvan geen volledige financiële analyse van het Mina-fonds mogelijk²⁴.

(IN MIA BEF)	1995	1996	1997	1998	1999
Kassaldo	5,2	7,9	13,3	16,3	18,1
Schuldvorderingen	6,7	6,6	6,5	6,3	7,2
Schulden (encours)	18,7	21,5	23,6	25,7	23,4
Saldo (=kas+sv-s)	-6,8	-7	-3,7	-3,1	1,8

Het overzicht leidt tot de volgende bevindingen:

²⁰ De ordonnanceringskredieten van artikel 3.17 kunnen enkel worden aangewend na een begrotingsherschikking.

²¹ In het saldo van de uitvoeringsrekening wordt tevens rekening gehouden met de schulden (het encours) en schuldvorderingen (de vastgestelde rechten) van het fonds.

²² Het patrimonium van de afdelingen Natuur en Bos en Groen bijvoorbeeld wordt hierdoor niet in rekening gebracht. Nochtans wordt ieder jaar voor bijna 1 MIA BEF bossen en natuurgebieden aangekocht en werken hierop uitgevoerd (art.3.6). Ook de gronden voor rioolwaterzuiveringsinfrastructuur zitten niet in de balans (zie ook 3.9.2).

²³ De uitstaande financiële schuld van de N.V. Aquafin bedroeg op 31.12.1999 29,9 miljard BEF. Aangezien het Mina-fonds deze schulden zal moeten dragen dienen ze in feite te worden bijgevoegd bij de schulden.

²⁴ Zie hierover meer onder punt 3.9.1.

2.3.1.1 *het encours*

Het encours staat voor de totaliteit van de vastleggingen die ten laste van de vastleggingkredieten werden genomen voor het aangaan van verbintenissen en die nog niet werden vereffend (geordonnanceerd).

Om het encours - dat op het Minafonds en meer in het bijzonder op het overgedragen kassaldo weegt - zo snel mogelijk af te bouwen, wordt sinds 1997²⁵ een schrapping (annulatie) van het niet langer benodigde encours doorgevoerd. Dit betekent dat systematisch wordt nagegaan in welke mate er nog daadwerkelijk juridische verbintenissen staan ten opzichte van de genomen boekhoudkundige vastleggingen.

In de loop van het begrotingsjaar 1999 werd voor een bedrag van 4,6 MIA BEF aan encours geschrapt²⁶. Het grootste gedeelte van de annulaties betreft de schrapping van 2,3 MIA BEF op artikel 2.12 (de milieuconvenanten met de gemeenten) en van 2,2 MIA BEF op de artikels 2.10 en 3.10 (AquaFin).

Uit de bovenstaande tabel blijkt - mede door de doorgedreven schrapping van het overtollige encours - voor het eerst een daling van het encours, namelijk van 25,7 MIA BEF in 1998 naar 23,4 MIA BEF in 1999.

2.2.3.2. *groeïend kassaldo*

Het kassaldo blijft in belangrijke mate toenemen. Dit is te wijten aan het niet volledig aanwenden van de begrote ordonnanceringskredieten.

Zoals vermeld bedraagt de benuttinggraad bij de kapitaaluitgaven voor 1999 nog geen 51 % en slechts 71% indien abstractie wordt gemaakt van de 13,2 MIA BEF aan ordonnanceringskredieten op artikel 3.17. Ook bij de lopende uitgaven werden slechts 11,7 MIA BEF verrichtingen aangerekend op een totaal aan ordonnanceringskredieten van 14,1 MIA BEF (83%).

Dit artikel 3.17 van de kapitaaluitgaven vormt een buffer bij de ordonnanceringskredieten. Om te vermijden dat het overgedragen kassaldo (artikel 1.7) - voor zover reeds bezwaard door het encours - door de systematische overdracht een tweede maal zou worden belast, wordt aan de uitgavenzijde (via art. 3.17 dat geen vastleggingskredieten bevat) een globaal bedrag aan ordonnanceringskredieten geblokkeerd²⁷.

²⁵ In totaal werd in de loop van het begrotingsjaar 1997 voor een bedrag van 2.821.106.086 BEF aan encours geschrapt. Naast een aantal kleinere bedragen, gaat het voornamelijk over vastleggingen ten behoeve van AquaFin, die (voorlopig) overbodig waren geworden omwille van de vertraging in de uitvoering van het investeringsprogramma. Het gaat hier bijgevolg enkel om uitstel, niet om afstel.

²⁶ In totaal werd in de loop van het begrotingsjaar 1998 voor een bedrag van 413.524.101 BEF aan encours geschrapt. Voor het jaar 1997 bedroeg dit 2.821.106.086 BEF.

²⁷ De oplossing werd gerealiseerd na talrijke opmerkingen van het Rekenhof met betrekking tot de overdracht van het belaste kassaldo, waardoor de reeds met verbintenissen bezwaarde middelen potentieel meermaals kunnen worden belast.

2.2.3.3. globaal positief saldo

Het samengaan van beide elementen - de daling van het encours en de stijging van het kassaldo - leidt in 1999 voor het eerst tot een globaal positief saldo van ongeveer 1,8 MIA BEF, een verbetering ten aanzien van het voorgaande jaar met 4,9 MIA BEF. Dit is voornamelijk te wijten aan de uitzuivering van het encours (de annulaties van de overtollige vastleggingen). Indien men abstractie maakt van deze annulaties wijzigt het globale saldo immers niet zo sterk, omdat er een rechtstreeks verband bestaat tussen het kassaldo en het encours.

Er moet echter ook rekening worden gehouden met de niet in de uitvoeringsrekening opgenomen rechten en verplichtingen. Indien, zoals in de balans, de financiële activa zouden worden meegeteld, dan is er een batig saldo van 5,9 MIA BEF. Als daarbovenop de andere activa (bossen, natuurgebieden,...) in rekening zouden worden gebracht, zou dit batig saldo nog fors aangroeien. Indien de schulden van de N.V. Aquafin, die voor het overgrote deel worden gewaarborgd door het contract van 10 november 1993, zouden worden meegerekend dan zou er terug een globaal negatief saldo zijn. Het continue hoge kassaldo dient dan ook in dit perspectief te worden geïnterpreteerd.

2.2.3.4. opmerkingen van het Rekenhof

Het Rekenhof merkte op dat de nodige maatregelen dienden te worden genomen om de tendens waarbij het kassaldo en het encours ieder jaar opnieuw stijgen, om te buigen²⁸.

De Minister stelt dat de tendens tot de stijging van het encours toe te schrijven is aan redenen van structurele en toevallige aard ofschoon deze stijgende tendens in de loop van 1999 evenwel is omgebogen tot een daling met 2,1 MIA BEF²⁹.

- Als reden van structurele aard kan de werking van het centraal financieringsorgaan worden aangehaald.
De dotatie aan de VOI's worden uitgekeerd via dit CFO dat aan het Minafonds de benodigde dotatieschijven aanvraagt in functie van de globale kaspositie en de reële kastoestand. De VOI's beschikken over begrotingssaldi die worden opgebouwd uit hun dotaties. Deze saldi of reserves worden eerst aangesproken alvorens het CFO de volgende dotatieschijf aanvraagt, derwijze dat op het einde van het begrotingsjaar een encours ontstaat dat evenredig is met de belangrijkheid van het opgebouwde begrotingssaldo (cfr. art. 2.1, 2.2, 2.3, 2.17, 2.18, 2.19, 3.12, 3.16 en 3.19).
- Inzake de subsidiëring van gemeentelijke riolering heeft de Vlaamse regering een bewust beleid van verzamelen en afvoeren van afvalwater willen voeren: enkel rioleringen die kwalitatief en kwantitatief beantwoorden aan het beleid, komen in aanmerking voor subsidiëring. In de verschillende stadia van een project wordt toezicht gehouden op de invulling van de opgelegde normen en voorwaarden.
Deze opvolging heeft als nadeel dat het einde van de werken (oplevering en eindafrekening), slechts jaren na de goedkeuring van het voorontwerp (vastlegging subsidiebedrag) plaatsvindt. Na de goedkeuring van het voorontwerp dient de gemeente immers het ontwerp te laten opmaken, de goedkeuring te bekomen van de gouverneur, de werken aan te besteden, de aannemer aan te wijzen en de werken te laten uitvoeren.

²⁸ Opmerkingen van het Rekenhof met betrekking tot de rekeningen van het Minafonds over het begrotingsjaar 1998 (brief van 20 juli 1999 met kenmerk NI2- 1.715.630 B1).

²⁹ Brief van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting van 23 mei 2000.

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 ondergebracht bij de afdeling Water van Aminal waar zij kan beschikken over het personeel dat vrijkwam ingevolge de overheveling van de heffing op grondwater van deze afdeling naar de Vlaamse Milieumaatschappij.

- Het belangrijke encours op art. 2.19 (MAP) is steeds aangegroeid in afwachting van een beslissing van de Europese Unie met betrekking tot het uitkeren van de economische vergoedingen aan de landbouwers.
- Verder groeit het encours eveneens door het uitvoeren van studies en projecten over meerdere jaren: de budgettaire last wordt volledig vastgelegd terwijl de uitbetaling gespreid wordt over de volledige duur.
- Een specifiek geval van encoursopbouw vormt de verwerving van bossen en natuurgebieden: de dossiers worden vastgelegd op grond van schattingen door de aankoopcomités; pas na vastlegging kunnen de onderhandelingen beginnen met de eigenaars. Uit de praktijk blijkt dat deze onderhandelingen jarenlang kunnen aanslepen met de gevolgen vanden op het encours.
- Een gelijkaardige situatie geldt ook voor het encours op art. 2.20 (duinenschade) waar sommige eigenaars via gerechtelijke weg een hoger schadebedrag proberen te bekomen.
- Uit wat voorafgaat, blijkt dat het Minafonds vaak geen vat heeft op de stijging van het encours (onderhandelingen, administratieve en gerechtelijke procedures,...). Niettemin is het de bedoeling n.a.v. wijzigingen van reglementering 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 3 jaar.

De daling van het encours in 1999 en de systematische uitzuivering van het encours kunnen worden bevestigd.

De uitleg van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting met betrekking tot het hoge encours is correct. Verder wordt aangestipt dat het hoge encours op artikel 2.2 (dotatie aan VMM) ten bedrage van 1,4 MIA BEF in 2000 drastisch zal verlagen door het wegwerken van het enorme begrotingsoverschot van deze pararegionale³⁰.

Met betrekking tot de subsidiëring van de gemeentelijke rioleringen (het encours bedraagt 5,7 MIA BEF) werd vroeger reeds gewezen op de lange en tijdrovende procedure³¹ en op het gebrek aan personeel. Aan deze personeelsonderbezetting wordt thans een einde gemaakt³².

2.2.4. Conclusie en aanbevelingen

- 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.

³⁰ Opmerking van het Rekenhof met betrekking tot de rekening van de VMM over het begrotingsjaar 1999 (brief van 5 juli 2000, met kenmerk N12- 1.642.841 B1).

³¹ Het Rekenhof merkte dit reeds op in zijn brief van 27 augustus 1996, kenmerk N12- 1.164.876 B1.

³² Behalve het ter beschikking stellen van het vrijgekomen personeel bij de afdeling Water zal er ook nog tijdelijk bijkomend contractueel personeel worden aangeworven om de opgelopen achterstand daar weg te werken.

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 (vb. bij de gemeentelijke rioleringen, de bodemsanering...) en van de budgettaire procedures (vb. goedkeuring van rollende fysische programma's, meerjarenbegroting) kunnen leiden tot een snellere realisatie van projecten en de bijhorende budgetten. Bij deze vereenvoudiging mag echter de finaliteit van de procedures - met name de noodzakelijke controle op de aanwending van overheidsgelden – niet uit het oog worden verloren.

3. Werking van het Minafonds: begroting en comptabiliteit

Dit gedeelte van het verslag bevat een overzicht van de voornaamste vastgestelde knelpunten op het vlak van de werking van het Minafonds.

Na de vooropgestelde normering inzake transparantie komen de volgende elementen aan bod:

- de aanwending van de DAB-formule;
- de presentatie van de begroting;
- de begrotingsnormering;
- de begrotingsdocumenten;
- de vermenging van begroting en kas;
- de vermogenscomptabiliteit;
- de invoering van subbegrotingen;
- de aanrekening van uitgaven;
- de overdracht van kredieten.

3.1. Transparantie

Als maatstaf wordt vooropgesteld dat er voldoende transparantie dient te zijn met betrekking tot de begroting en de rekeningen van de DAB en dat het Vlaams Parlement door de Vlaamse regering op voldoende en passende wijze moet worden geïnformeerd over het te voeren milieubeleid en de beleidsuitvoering en -evaluatie.

Transparantie impliceert in eerste instantie dat de overheid zicht heeft op de voorbereiding, uitvoering en effecten van het beleid, evenals op de kosten die daarmee gepaard gaan en op de organisatie die ze daartoe moet inzetten. Transparantie houdt dus verband met informatie gericht op de resultaten van het beleid³³. Vervolgens dient de regering het Parlement bij de indiening van elke begroting in te lichten over de actuele stand van uitvoering, opvolging en bijsturing van het beleid. Van de bij de begroting gevoegde documenten mag worden verwacht dat zij transparant zijn en de inhoudelijke verantwoording van de regering tegenover het parlement ondersteunen. De toegankelijkheid en bruikbaarheid van de documenten vereisen een geïntegreerde, gestructureerde en op het niveau van de beleidsdomeinen gepresenteerde informatie. De begroting en de verantwoording dienen de financiële informatie en de informatie over activiteiten, prestaties en effecten te bevatten.

³³ Inspelend op de vraag naar meer transparantie heeft de Vlaamse regering de laatste jaren diverse beheersinstrumenten ingevoerd die in de verschillende fasen van de beleids- en beheerscyclus de informatie moeten genereren die kan leiden tot bijsturing van het beleid of van de administratieve organisatie. Het betreft de strategische planning, de doelmatigheidsanalyse met daaraan gekoppeld de prestatiebegroting, een uniform boekhoudkundig plan voor de openbare instellingen en de verplichting tot het uitwerken van een analytische boekhouding, diverse monitoring- en evaluatiesystemen voor het personeelsbeleid en de administratieve dienstverlening. De door de Vlaamse Gemeenschap ingevoerde technieken (strategische planning, doelmatigheidsanalyse, prestatiebegroting, meetsystemen...) kunnen bijdragen tot de gewenste *accountability*. Vermits de implementatie ervan nog niet voltooid is, ligt het voor de hand dat de beoogde verantwoording nog niet systematisch in de begrotingsdocumenten werd vertaald. Niettemin dient de Vlaamse overheid de informatiedoorstroom naar het Parlement te verzorgen over de mate van invoering van de beheerstechnieken, de resultaten ervan en de al beschikbare gegevens (*Verslag over het onderzoek naar subsidies in de Vlaamse Gemeenschap*, dd. 28 december 1998; *Stuk 28-B (1998-1999) – Nr. 1*)

De toepassing van de al dan niet grondwettelijk voorgeschreven begrotingsbeginselen (wettelijkheid, universaliteit, specialiteit, eenheid, homogeniteit, doelmatige begrotingsopbouw en echtheid) is gericht op en draagt bij tot de transparantie van de begroting³⁴.

De openbaarheid van begroting en rekeningen stelt het Parlement en meer algemeen de openbare opinie in staat een nuttige controle op het financiële regeringsbeleid uit te oefenen en waarborgt de oprechtheid en juistheid van de in de openbare comptabiliteit opgenomen cijfers. De principes worden verder uitgewerkt in de wetgeving op de rijkscomptabiliteit. Een doelmatige begrotingsopbouw draagt bij tot de helderheid van de begroting en de rekening. De begrotingsdocumenten moeten duidelijk zijn in zijn methodes. Ze moeten het juiste evenwicht vinden tussen analyses en syntheses, zodat de budgettaire hoofdlijnen kunnen worden ontdekt.

De Parlementsleden moeten zich een correct oordeel kunnen vormen over de budgettaire en boekhouddocumenten die hun worden voorgelegd. Daartoe moeten ze kunnen beschikken over snelle, heldere, volledige en samenhangende informatie.

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

3.2.1. Opmerkingen

Artikel 140 van de wetgeving op de rijkscomptabiliteit vormt het wettelijk kader voor de werking van de gewestdiensten met afzonderlijk beheer.

In het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 1991 betreffende het financieel en materieel beheer van het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur wordt de toepasselijke regelgeving verder uitgewerkt.

Hierna volgt een kort overzicht van de vastgestelde onduidelijkheden in verband met de toepasselijke normen inzake begroting en rekening:

- Het niet consequent doorvoeren van de programmabegroting (in theorie is een 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 subbegrotingen via het milieujaarplan dat aan het Vlaams Parlement wordt voorgelegd bij de begroting maar in zijn definitieve versie door de Vlaamse regering wordt goedgekeurd. Deze alternatieve administratieve begroting maakte technisch slechts één begrotingsartikel (artikel 2.19) uit en omvat zowat alle bijkomende beleidskredieten van de volledige milieu- en natuursector.
- Vermenging van kas- en begrotingsmiddelen door de overdracht van het kassaldo naar de ontvangstenzijde van de begroting.
- Opeenvolgende wijzigingen in de systematiek van de overdracht van kredieten.

³⁴ Zie Beckers, J., Overzicht van het begrotingsrecht in België, Brussel, 1991, p. 184 e.v.

- Onduidelijkheid over de toepassing van een begrotingsnorm op de Minafondsbegroting.
- Niet respecteren van de begrotingsbeginselen van de specialiteit en de annaliteit.
- Het ontbreken van een volledige vermogensboekhouding.

De opgesomde problemen zijn met elkaar verbonden en vinden hun oorsprong in een onvolledig uitgewerkt conceptueel kader en een onvoldoende aangepaste regelgeving voor de (grote) DAB's³⁵. Dit is een gevolg van het vermengen van klassieke begrotingsregels, bepalingen uit de programmabegroting, toepassing van bepalingen (naar analogie) uit de regelgeving inzake de begrotingsfondsen en de VOI's.

Dat er geen coherent systeem van regels op de DAB van toepassing is, blijkt onder meer uit de publicatie binnen de Vlaamse Gemeenschap van de "Handleiding voor het beheer van financiële rekeningen, Deel IV, De diensten met afzonderlijk beheer (DAB)", waarin uniforme begrotings- en boekhoudkundige regels worden opgelegd voor de DAB's. In deze instructies is bepaald dat zij niet onverkort toepasselijk zijn op de "grote" DAB's.

Bij het zoeken naar 'ad hoc' oplossingen voor de problemen die zich stellen, primeert de bekommernis een zo soepel mogelijke werking van het fonds - dat in aanzienlijke mate de beleidsruimte inzake leefmilieu bepaalt - te verzekeren. Dit leidt tot uiteenlopende regelingen en inconsequenties.

De vastgestelde problemen, en meer bepaald het gebrek aan samenhang in de toepasselijke regelgeving werden meermaals door het Rekenhof gesignaleerd en er werd aangedrongen op de totstandkoming van een globale regeling met een coherent gestructureerd geheel van normen. De Administratie Accounting, Budgettering en Financieel Management van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (Abafim) is zich bewust van dit probleem. De grote DAB's worden ook door haar beschouwd als verdoken begrotingsfondsen, waarvan de begrotingen gemakkelijk in de algemene begroting kunnen worden geïntegreerd. Door een opname in de algemene uitgavenbegroting zou de transparantie van de begroting en de uitvoering ervan worden verhoogd.

Abafim verwoordde dit standpunt in zijn jaarlijks verslag over de uitvoering van de begroting³⁶: "De begrotingen van deze Dab's³⁷ kunnen gemakkelijk terug geïntegreerd worden in de algemene begroting. Aangezien de middelenbegroting en de administratieve begroting een analoge indeling hebben is het perfect mogelijk aan te tonen welke eventuele ontvangsten in het kader van welk programma of doelstelling werden verwezenlijkt. Bovendien zou door de opname in de algemene begroting de doorzichtigheid van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap verhoogd worden en zou men een betere kijk hebben op de uitvoering ervan."

³⁵ De grote DAB's zijn het Minafonds, het Vlaams Infrastructuurfonds (VIF) en het Urgentieprogramma Sociale Huisvesting.

³⁶ Abafim, Verslag over de uitvoering van de begroting 1997, Cijfers, bevindingen en aanbevelingen, Brussel, 1998, p. 140.

³⁷ Bedoeld worden: VIF, Minafonds, Urgentieplan voor de huisvesting, Investeren in Vlaanderen, Schoonmaak, Vlaams Centrum voor het Openbaar Bibliotheekwerk. Deze Dab's van type twee worden beschouwd als oneigenlijke Dab's die in feite verdoken begrotingsfondsen zijn.

3.2.2 Conclusie en aanbevelingen:

- De keuze voor de DAB-formule is in se verbonden met de kijk op de financieringswijze van het Minafonds. De Dab-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 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 (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 handleiding³⁸ met betrekking tot de "grote DAB's" worden opgesteld.

3.3. De presentatie van de begroting

3.3.1. Programmabegroting versus klassieke begroting

De Minafondsbegroting houdt nog steeds het midden tussen een klassieke begroting en een programmabegroting. Van de (destijds door de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting) beloofde invoering van een programmabegroting voor de DAB's is tot op heden niet veel terecht gekomen. De begroting van het Minafonds wordt de facto in haar geheel als één groot programma beschouwd. Hierdoor kunnen er zonder veel belemmeringen voortdurend begrotingsherschikkingen plaatsgrijpen.

Als diverse begrotingsartikels van het Minafonds evenwel worden geanalyseerd, moet worden vastgesteld dat deze soms een programma op zich vormen: begrotingsartikels 2.19 (Mestactieplan); 2.5 (het fysisch programma natuurontwikkeling); 2.7 (prestiprogramma); 2.10 en 3.10 (Aquafin); 2.28, 2.29 en 3.21 (Mina-plan).

³⁸ Deze handleiding mag niet beperkt blijven tot het aspect rekenplichtigheid.

3.3.2. Kredietherschikkingen

De herschikkingen worden doorgevoerd op basis van artikel 5, §2, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 1991 houdende het financieel en materieel beheer van het Minafonds. Dit artikel bepaalt dat de overschrijving tussen kredieten, vóór enige tenuitvoerlegging, worden toegestaan door de Vlaamse Minister van Leefmilieu op eensluidend advies van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting.

a) ondoorzichtigheid

In de loop van 1999 werd de initiële begroting voor het jaar 1999 éénmaal aangepast en werden er zeven herschikkingen doorgevoerd³⁹. Een bijgevoegd schema geeft een overzicht van de opeenvolgende wijzigingen van de kredieten op de diverse artikels van de Minafondsbegroting (zie bijlage 5).

In de uitvoeringsrekening zelf wordt enkel de laatste gecorrigeerde versie van de kredieten na aanpassing en herschikkingen opgenomen.

Dit betekent dat het Parlement slechts via het Minafondsverslag of via het decreet tot eindregeling van de begroting zicht krijgt op het uiteindelijk resultaat van de doorgevoerde herschikkingen.

b) veelvuldigheid

Er werden in 1999 op 25 van de 74 operationele uitgavenartikelen herschikkingen doorgevoerd, waarbij er op verschillende artikels meer dan eens werd herschikt. Voornamelijk de ordonnancerings- en vastleggingskredieten op de kapitaaluitgaven werden grondig herschikt (17 van de 28 operationele artikels). Gemiddeld om de anderhalve maand werd de begroting aangepast of herschikt⁴⁰.

Het gebruik van herschikkingen wordt in de hand gewerkt door het gebruik van donوراتikelen (onder andere artikel 3.17⁴¹) en door op bepaalde begrotingsartikelen (te veel)

³⁹ In de loop van 1998 werd de initiële begroting éénmaal aangepast en werden er vijf herschikkingen doorgevoerd. Er werden hierbij op 23 artikels herschikkingen doorgevoerd, waarbij er op verschillende artikels meer dan eens werd herschikt.

⁴⁰ De (vorige) Vlaamse Minister van Financiën en Begroting merkte bij de voorlaatste herschikking in 1998 op: "Ik stel vast dat er binnen het Minafonds talrijke kredietherschikkingen gebeuren (sinds april 1998 voor 1124 miljoen BEF aan vastleggingskredieten). Naar aanleiding van de bemerkingen van het Rekenhof (zie p.33/34 van het verslag van het Rekenhof over de ontwerpbegroting 1999) stelt zich overigens de vraag naar de realiteit van de begroting 1999". Ook de Inspecteur van Financiën stelde vast dat deze herschikkingen niet steeds louter boekhoudkundig van aard zijn, maar ook de inhoudelijk beleidsaccenten verleggen. Ook de administratie moet soms toegeven dat het soms beleidsuitbreiding betreft.

⁴¹ Vanuit artikel 3.17 kunnen kredieten worden overgedragen die nodig zijn voor de aanzuivering van het encours. Dit is een gevolg van de tekorten aan ordonnanceringskredieten op bepaalde artikels ingevolge de annulatie van de overdracht van de ordonnanceringskredieten per 31/12/1997. Het probleem van het encours wordt gedeeltelijk opgevangen door artikel 3.17, waar een buffer aan ordonnanceringskredieten ingeschreven staat die gelijkmatig evolueert met het overgedragen kassaldo op artikel 1.7 van de ontvangsten van het Minafonds. Vanuit de algemene reserve aan ordonnanceringskredieten van artikel 3.17 kunnen via

kredieten in te schrijven met de loutere bedoeling deze tijdens de herschikkingen voor andere doeleinden aan te wenden.

c) verregaande soepelheid

Er zijn in principe geen voorwaarden verbonden aan de herschikkingen, voor zover ze budgettair neutraal blijven.

De transfers van kredieten behelzen zowel overdrachten van lopende uitgaven naar kapitaaluitgaven als omgekeerd. Ook inhoudelijk is er blijkbaar geen verband vereist tussen de in kredieten verlaagde en verhoogde begrotingsartikels.

In principe zouden de begrotingsherschikkingen evenwel geen nieuwe beleidsinitiatieven mogen inhouden. Door het verminderen van beleidskredieten kunnen beleidsaccenten verschuiven en worden bepaalde beleidsprioriteiten ondergraven.

Klassiek voorbeeld hiervan zijn ondertussen de kredieten op artikel 3.16 die bestemd zijn voor de bodemsanering. Ondanks het feit dat de bodemsaneringproblematiek in theorie een beleidsprioriteit is (wat onder andere blijkt uit de begroting), lijken deze kredieten op het jaareinde een reservefonds te vormen, waaruit kan worden geput naargelang zich andere prioriteiten stellen. Aldus wordt deze beleidsprioriteit door opeenvolgende begrotingsherschikkingen ondergraven. Van de voorziene 1,3 MIA BEF vastleggingskredieten in de oorspronkelijke en aangepaste begroting 1999 bleven er na opeenvolgende kredietherschikkingen slechts 394 MIO BEF over.

Voor de verminderingen die werden doorgevoerd op artikel 3.16 (bodemsanering) stelde de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting dan ook als voorwaarde bij de goedkeuring dat bij volgende herschikking, begroting of begrotingsaanpassing deze kredieten evenredig moeten worden verhoogd. Van een dergelijke verhoging is echter tot op vandaag niets terechtgekomen.

Het Rekenhof merkte naar aanleiding van de rekening 1998 dan ook op dat het veelvuldig gebruik van interne begrotingsherschikkingen de doorzichtigheid van zowel de begroting als de uitvoeringsrekening bemoeilijkt. Deze begrotingsherschikkingen dienen zoveel mogelijk te worden beperkt en zouden enkel van boekhoudkundige aard mogen zijn. Zij dienen in principe niet voor accentverschuivingen op het beleidsvlak, aangezien het begrotingsbeleid, goedgekeurd door het Vlaams Parlement, aldus wordt gewijzigd⁴².

3.3.3. De ESR-codificatie

Tot en met 1998 diende de begroting van de verschillende entiteiten van de overheid te zijn gebaseerd op de Benelux economische classificatie van de uitgaven en de ontvangsten van de overheidsbesturen. Deze classificatie was gebaseerd op ESER 79. Vanaf 1999 diende een

herschikkingen kredieten naar de betrokken begrotingsartikelen worden overgeheveld voor de aanzuivering van het encours, en dit naargelang de noodwendigheden. Op deze wijze worden de herschikkingen als het ware voorgeprogrammeerd, hetgeen ingaat tegen de specialiteisbeginsel dat de begroting zou moeten beheersen.

⁴² De Vlaamse Minister van Financiën en Begroting beperkt zich in zijn antwoord tot het vermelden van de reglementaire basis voor het doorvoeren van kredietherschikkingen. Hij schrijft dat conform artikel 5, §2, van het besluit van de Vlaamse Regering betreffende het financieel en materieel beheer van het Minafonds kredietoverschrijvingen worden toegestaan mits het akkoord van de minister bevoegd voor financiën en begroting.

nieuwe economische classificatie, gebaseerd op het ESR 95, te worden gebruikt in de begrotingsdocumenten. Desondanks worden de begrotingsposten in de Minafondsrekening en –begroting op een compleet andere wijze gerangschikt⁴³. Aan deze artikels werd enkel een Eser-code toegevoegd.

Naar aanleiding van het ontwerp van de Minafondsbegroting 1999 merkte het Rekenhof op dat deze niet conform de ESR-classificatie werd opgesteld. De Vlaamse Minister van Financiën en Begroting antwoordde hierop dat de toepassing van de ESR-classificatie pas was voorzien bij de begrotingscontrole 1999. In het decreet van 18 mei 1999 houdende de aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1999, was van een correctere toepassing van de ESR-classificatie evenwel nog niets te merken.

Op basis van de controle van de vastleggingen 1998 en 1999 op het Minafonds bleek dat een groot gedeelte van deze toegevoegde codes fout waren. Bovendien werd vastgesteld dat op één begrotingsartikel uitgaven werden aangerekend die onder meerdere codes ressorteren. Zo kunnen bijvoorbeeld op de begrotingsposten 2.5 en 2.14 zowel wedden, werkingskosten als subsidies worden aangerekend. Dit gaat compleet in tegen de ESER- en ESR-classificatie.

In de uitvoeringsrekening 1999 worden thans wel de correcte ESR-codes gehanteerd.

Daarentegen blijft het evenwel zo dat er op één artikel uitgaven met diverse ESR-codes kunnen worden aangerekend en dat de begroting en de rekening niet volgens ESR-codes zijn opgebouwd. De afdeling boekhouding en begroting van LIN dringt daar evenwel op aan, doch diverse praktische bezwaren (het personeel om deze operatie uit te voeren ontbreekt) en het ontbreken van een programmastructuur in de begroting (zoals bij het VIF) houden dit vooralsnog tegen.

3.3.4. Conclusie en aanbevelingen

- 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.

⁴³ De volgorde van de posten wordt bepaald door het tijdstip waarop ze zijn ontstaan. Hoe recenter het begrotingsartikel is, hoe groter het getal dat aan deze post wordt gegeven.

3.4. De begrotingsnormering

3.4.1. Opmerkingen

De doelstelling van het toepassen van een begrotingsnorm ligt in het onder controle houden van de financiële toestand van een budgettaire entiteit. Door het afstemmen van de vastleggingskredieten (of beleidskredieten) op de ontvangsten worden toekomstige financieringsproblemen vermeden.

Het was nooit helemaal duidelijk of er een begrotingsnorm op het Mina-fonds toepasselijk was, en zo ja om welke concrete norm het ging en in welke mate hij toepasselijk was⁴⁴.

In eerste instantie rees de vraag naar de verhouding en de toepassing van de begrotingsnorm van de Algemene begroting van de Vlaamse Gemeenschap op het Minafonds.

- het Minafonds op zich viel niet onder de Meesternorm (de tot en met 1999 door de Vlaamse Gemeenschap gehanteerde norm): de eigen ontvangsten noch de uitgaven werden erin opgenomen, de dotatie aan het Minafonds ten laste van de algemene uitgavenbegroting daarentegen wel.
- In de H.R.F.-norm (de begrotingsnorm van de Hoge Raad voor Financiën) werden de toegewezen ontvangsten van het Minafonds daarentegen wel in de norm opgenomen.
- Daarnaast werd er op het Minafonds een eigen begrotingsnorm toegepast die vaak werd aangepast en hoewel het Rekenhof meermaals om uitleg vroeg, was de concrete toepassing en berekening ervan niet éénduidig af te leiden uit de Minafondsbegroting zelf⁴⁵.
- De debudgettering van het Aquafincontract werd tenslotte niet in rekening gebracht in de Minafondsnorm, in de H.R.F.-norm wel. Door de opname in de HRF-norm is de Vlaamse Gemeenschap verplicht deze debudgettering wel in rekening te brengen bij de algemene uitgavenbegroting omdat de meesternorm zich diende te alliëren op de HRF-norm.

⁴⁴ Ab initio was er geen norm van toepassing, vervolgens de meesternorm en tenslotte een eigen specifieke norm. Uit de biefwisseling die ter zake met de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting gevoerd werd, kan worden afgeleid dat deze eigen norm meermaals werd aangepast.

⁴⁵ De concrete toepassing van de norm resulteerde uit de mondelinge besprekingen tussen het kabinetten van de Vlaamse Ministers van Leefmilieu en van Financiën en Begroting. De administratie werd hierover niet ingelicht. Er werden diverse formules van een (eigen) begrotingsnorm toegepast waarbij al dan niet rekening werd gehouden met de herkomst van de middelen die vervat zaten in het overgedragen kassaldo. Dit saldo werd dan op een forfaitaire basis opgesplitst in een gedeelte afkomstig van eigen middelen - de milieuheffingen - en de dotatie uit de algemene begroting.

3.4.2. Conclusie en aanbevelingen

- 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.

3.5. *De aanrekening van uitgaven*

3.5.1 Opmerkingen

Nazicht van de toegepaste aanrekeningsregels op de vastleggingskredieten leidt tot de vaststelling dat de aanrekeningsmethode sterk verschillend is naargelang de betrokken begrotingspost, ook al gaat het om gelijkaardige transacties⁴⁶.

Het Rekenhof merkte op dat het is aangewezen hierin enige systematiek en uniformiteit aan te brengen.

De aanrekening geschiedt bij de vastlegging omdat de uitgave op dat ogenblik aan een specifiek artikel van de begroting van een bepaald begrotingsjaar wordt gekoppeld. Het aanrekeningsmoment is het tijdstip waarop de verbintenis in de boekhouding van het Vlaams Gewest wordt opgenomen. De kwalificatie van de soort verbintenis is daarbij bepalend. Bij het Minafonds houden de uitgaven meestal transferten in, maar de kwalificatie die daaraan gegeven wordt, is nogal uiteenlopend. Het gaat om de uitvoering van langlopende contracten (Aquafin), subsidies (via OVAM aan de gemeenten, intercommunales), gewone (VMM, VLM en OVAM) en functionele dotaties (OVAM).

- De verbintenissen m.b.t. Aquafin worden jaarlijks vastgelegd op basis van de begroting zelf. Het is m.a.w. de Minafondsbegroting zelf waarop de controleur der vastleggingen jaarlijks zijn visum aanbrengt. Dit is op zich een soort cirkelredenering, vermits de begroting op zich

⁴⁶ Door de aanrekening of imputatie wordt de uitgave op een bepaald tijdstip aan een bepaald krediet van een bepaalde begroting verbonden.

gebruikt wordt als verantwoordingsstuk voor de aanrekening op diezelfde begroting. Het onderliggende verantwoordingsstuk is uiteraard de overeenkomst Vlaams Gewest - Aquafin, die evenwel op zich in zijn geheel nooit vastgelegd werd (debudgettering).

- Met betrekking tot de financiering van de VOI's lastens de Minafondsbegroting, rijzen er problemen met de toekenning en de vastlegging van de dotaties.

Onder de algemene noemer van dotatie blijken diverse vormen van betoelaging schuil te gaan, meer bepaald kan het naargelang het geval gaan om een "gewone" dotatie, om een "functionele" dotatie of om een tussenvorm. Er werd vastgesteld dat VOI's, die zich op het eerste gezicht in een gelijkaardige situatie bevinden, niet op dezelfde wijze worden behandeld.

De functionele dotaties die worden aangewend voor de financiering van bepaalde projecten en taken die door OVAM worden uitgevoerd, zijn dotaties die het regime van de subsidies volgen. Dit impliceert dat er slechts projectmatig wordt vastgelegd. Vermits sommige van deze functionele dotaties de financiering van belangrijke statutaire taken van deze VOI omvatten, zou een dotatiefinanciering logischer zijn.

Anderzijds werd m.b.t. de uitgaven voor de VLM op artikel van 2.19 (MAP) van de Minafondsbegroting een totaal ander standpunt ingenomen door de vergoeding van de landbouwers voor het verlies dat zij leiden ingevolge het mestactieplan, via een globale dotatie in één keer vast te leggen. Bovendien werd in strijd met het principe van het CFO toegestaan dat het Minafonds één miljard diende te storten op een nieuwe reservefondstrekening van de Mestbank (VLM) zonder dat daar op dat ogenblik concrete betalingen tegenover stonden.

De financiering van de milieupararegionales voor hun statutaire opdrachten via dotaties gebeurt niet uniform. Voor bepaalde aan de OVAM toevertrouwde statutaire opdrachten wordt gebruik gemaakt van functionele dotaties. Het is aangewezen de VOI's voor hun statutaire opdrachten te financieren via jaardotaties. Afwijkende regelingen dienen in richtlijnen te worden opgenomen, gemotiveerd en duidelijk omschreven. Zoniet bestaat de mogelijkheid dat voor iedere pararegionale een specifiek systeem wordt ingesteld, hetgeen de overzichtelijkheid van de begroting en de uitvoering ervan niet ten goede komt.

3.5.2. Conclusies en aanbevelingen

- 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.

3.6. De begrotingsdocumenten

3.6.1. Opmerkingen

De toelichting bij de Minafondsbegroting wordt opgesteld volgens de begrotingsrichtlijnen die daartoe door de Vlaamse Gemeenschap werden verstrekt - d.i. met vermelding van de strategische en operationele doelstellingen, beoogde effecten en te leveren prestaties, de instrumenten en de activiteiten, opgesplitst in een inhoudelijke invulling van het programma en een inhoudelijke toelichting van het artikel.

Formeel wordt de indeling gevolgd doorheen de toelichting bij de Minafondsbegroting, zij het niet bij alle artikelen en niet overal op een zelfde wijze, hetgeen te verklaren valt door de verschillende instanties die bij het opstellen van de toelichting voor de verschillende artikelen betrokken zijn: administratie (Aminal), het Minafonds zelf, de verschillende VOI's (OVAM, VMM, VLM) en de 'overheids'-nv's (Aquafin, VMH). De verantwoording bij de uitgaven van het Minafonds zelf en voor de uitgaven van de VOI's lastens het Minafonds doorkruisen elkaar in de toelichting bij de Minafondsbegroting. In de toelichting van de individuele artikelen wordt vaak verwezen naar het globaal gedeelte van de toelichting van de VOI (meestal weergegeven bij het artikel op de Minafondsbegroting dat in een werkingsdotatie voor de VOI voorziet). Elkaar aanvullende gegevens over eenzelfde beleidsdomein zijn soms over verschillende documenten verspreid.

Dit heeft tot gevolg dat de toelichting bestaat uit een *heterogeen geheel* van toelichtingen per artikel, die misschien wel vanuit formeel opzicht aan een zelfde indeling beantwoorden maar waarbij de inhoudelijke verantwoording van de programma's uiteenlopend is.

3.6.2. Conclusies en aanbevelingen

- 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.

3.7. Overdracht van het kassaldo en van kredieten

3.7.1. Problematiek van de vastleggingsmachtiging en de vastleggingskredieten

Het Minafonds werkt op basis van gesplitste kredieten en een vastleggingsmachtiging. Het bedrag van de vastleggingsmachtiging is in de praktijk steeds gelijk aan het totaalbedrag van de vastleggingskredieten. De overdracht van vastleggingskredieten zou echter steeds tot een verhoging van de vastleggingsmachtiging aanleiding moeten geven⁴⁷.

3.7.2. Vermenging van kas- en begrotingsmiddelen

Het kassaldo wordt - ingevolge de bepalingen van artikel 3 van het Minafondsdecreet van 23 januari 1991 - jaarlijks overgedragen naar de ontvangstenzijde van de begroting. Dit impliceert een vermenging van kas- en begrotingsmiddelen.

Na verloop van tijd werd rekening gehouden met de problemen die daaruit voortvloeien, met name het feit dat deze kasoverdracht reeds (gedeeltelijk) belast was ten belope van het encours. Om de potentiële meervoudige bezwaring van het kassaldo te vermijden, werden de aanvankelijke gelijkschakeling van ontvangsten, de totaliteit aan ordonnanceringskredieten, de totaliteit aan vastleggingskredieten en de vastleggingsmachtiging gewijzigd in een situatie waarbij de totaliteit aan vastleggingskredieten (= vastleggingsmachtiging) kleiner was dan de totaliteit aan ordonnanceringskredieten (omwille van het encours). De vastleggingskredieten werden berekend op basis van een formule (een eigen norm) die nooit helemaal duidelijk was⁴⁸. Het globale ordonnanceringskrediet bleef gelijk aan de ontvangsten door middel van de sluitpost van het artikel met de buffer aan ordonnanceringskredieten (artikel 3.17).

3.7.3. Overdracht van kredieten

Bij de bepaling van de op het Minafonds beschikbare kredietmassa op jaarbasis moest - naast de goedgekeurde limitatieve kredieten - aanvankelijk rekening worden gehouden met de onbeperkte kredietoverdrachten van de saldi van vastleggingskredieten en ordonnanceringskredieten naar het volgende begrotingsjaar.

In de praktijk deden de volgende situaties zich voor:

- De vastleggingskredieten werden de facto niet automatisch overgedragen. Wel werden er regelmatig begrotingsruiters opgenomen die in een overdracht van vastleggingskredieten toelieten, hetgeen onder meer een omzeiling van de begrotingsnorm toeliet.
- De ordonnanceringskredieten werden aanvankelijk zonder beperking (in de tijd of in omvang) overgedragen. Deze overdracht gebeurde automatisch via de rekening en kwam niet tot uiting naar aanleiding van de begroting. Op deze wijze kwam een massa reserve aan verborgen ordonnanceringskredieten tot stand. Na verloop van tijd werd

⁴⁷ Het Rekenhof merkte dit op in zijn brief van 13 juni 2000, met kenmerk N14- 1.847.823 B1, aan de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting.

⁴⁸ Zie hoger onder punt 3.4

deze werkwijze verlaten en werd de tot dan toe gerealiseerde gecumuleerde overdracht van ordonnanceringskredieten in een globale beweging geannuleerd in de rekening 1997.

Sindsdien wordt - in plaats van de benodigde ordonnanceringskredieten per begrotingsjaar per begrotingsartikel te bepalen - jaarlijks een globale buffer aan ordonnanceringskredieten op één artikel in de begroting geblokkeerd (artikel 3.17).

Via de toegepaste techniek van begrotingsherschikkingen worden de kredieten naderhand verschoven naar de overige uitgavenartikelen. Op het einde van het begrotingsjaar worden alle niet-aangewende ordonnanceringskredieten geannuleerd.

Met de bedragen ingeschreven op artikel 3.17 wordt een gedeelte van de openstaande verbintenissen (het encours) gedekt. De inschrijving van dit ordonnanceringskrediet impliceert echter niet noodzakelijk dat met deze middelen tijdens het begrotingsjaar ook effectief openstaande verbintenissen zullen worden betaald. De betaling zou ook na het begrotingsjaar kunnen gebeuren, zodat het betrokken ordonnanceringskrediet eerder een indicatieve functie en blokkeringsfunctie heeft dan een betalingsmachtiging. Bovendien worden er voldoende ordonnanceringskredieten op de overige artikels ingeschreven om betalingen te verrichten tijdens het betrokken begrotingsjaar voor verbintenissen van voorgaande jaren.

3.7.4. Conclusie en aanbevelingen

- 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 (annaliteit, 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.

3.8. Invoering van een subbegroting (milieujaarprogramma)

3.8.1. Opmerkingen

Het milieujaarrapport is het luik van de milieuplanning⁴⁹ dat procedureel verankerd is in de begrotingscyclus. Zowel het milieubeleidsplan als het milieujaarplan omvatten tot op heden enkel het aanvullende beleid⁵⁰:

Voor de uitvoering van het milieubeleidsplan werden volgende financiële middelen bijkomend voorzien:

- Voor de bindende acties wordt over een periode van 5 jaar jaarlijks een schijf van 714 MIO BEF extra kredieten voorzien. Deze niet aangewende kredieten worden jaarlijks via een begrotingsruiter overgedragen naar het volgende begrotingsjaar. Deze kredieten zijn thans ingeschreven op artikel 2.28, 2.29 en 3.21⁵¹
- Bijkomende middelen voor de indicatieve acties: via cofinanciering, herschikking Minafonds en het programma beleidsgericht onderzoek

Decretaal is bepaald dat het milieujaarprogramma (MJP) samen met de begroting aan het Vlaams Parlement wordt voorgelegd. Na voorlegging aan het parlement is het de regering die het MJP definitief goedkeurt. Door het werken met een overdraagbare subbegroting voor de milieubeleidsplanning (aangerekend op globale artikelen) worden noch het annaliteitbeginsel noch het specialiteitsbeginsel gerespecteerd.

Alhoewel het MJP het gehele domein van het leefmilieubeleid beslaat, wordt het qua uitgavenkant enkel verbonden aan de artikels 2.28, 2.29 en 3.21 van de minafondsbegroting⁵². In dit kader rijst de vraag wat de verhouding is tussen de algemene verantwoording die in de toelichting wordt verstrekt en de meer gedetailleerde toelichting die door middel van het MJP bij de begroting wordt verstrekt maar functioneel aan enkele globale uitgavenartikelen wordt gekoppeld.

⁴⁹ De milieuplanning vindt zijn wettelijke basis in het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid. De planning omvat volgende onderdelen:

- Milieurapport (mira): wetenschappelijk, 2-jaarlijks, thans mira 2
- Milieubeleidsplan (mbp): beleidsplan, 5-jaarlijks, grote beleidslijnen (duurzame ontwikkeling/ milieudoelstellingen strategisch plan Vlaanderen), thans minaplan 2 (1997-2001) vastgesteld door de Vlaamse regering dd. 8/07/1997
- Milieujaarplan (mjp), voor de uitvoering en de operationalisering van het milieubeleidsplan, jaarlijks. Het milieujaarrapport bevat 178 acties en initiatieven voor de planperiode van min 2. De doelstellingen zijn afgeleid uit het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

⁵⁰ Het gaat om extra-beleid, d.i. bijkomende impulsen geven

- Budget omvat slechts 3% van het volledige leefmilieu-budget
- De acties zijn onderverdeeld in bindende en indicatieve acties. Deze onderverdeling heeft geen juridische waarde. Er is wel een onderscheid op het budgettaire vlak omdat enkel voor de bindende acties (= de krachtlijnen) bijkomende financiële en personele middelen voorzien zijn. De indicatieve acties moeten met de bestaande middelen gerealiseerd worden.

⁵¹ Aanvankelijk waren deze kredieten samen met de kredieten voor het MAP ingeschreven op artikel 2.19. Na verscheidene opmerkingen van het Rekenhof omtrent de schending van het specialiteitsbeginsel werd dit artikel uiteindelijk met ingang van de begroting 2000 opgesplitst.

⁵² Naar aanleiding van de begroting 98 werd een opmerking geformuleerd in verband met het niet respecteren van het specialiteitsbeginsel dat uit deze werkwijze voortvloeit (Stuk 17 (1997-1998)- Nr.1, p. 25- 26).

3.8.2. Conclusie en aanbevelingen

- Vermits het voorleggen van het MJP 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.

3.9. *De vermogenscomptabiliteit*

3.9.1. Onvolledige vermogenscomptabiliteit en -inventaris

Het opmaken van een vermogenscomptabiliteit op het Minafonds werd, na herhaald aandringen van het Rekenhof en de vele beloftes van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting, in 1998 aangevat.

Bij de rekening 1999 is, zoals bij de rekening 1998, een vermogensinventaris van het betrokken jaar als bijlage toegevoegd. De inhaaloperatie met betrekking tot de patrimoniale boekhouding van 1996 is ondertussen ook zo goed als afgerond⁵³.

Anderzijds is er van een echte inventaris van de DAB nog altijd geen sprake, omdat de jaarlijkse inventaris beperkt is tot de in dat jaar verrichte vermogensverwervingen. Bovendien ontbreken de afschrijvingen. 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 kan er dan ook pas komen op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap.

3.9.2. Grondverwervingen van de N.V. Aquafin

In verband met de grondverwervingen van de NV Aquafin in het kader van de uitbouw van de waterzuiveringsinfrastructuur, werd er door het Rekenhof herhaaldelijk op gewezen⁵⁴ dat deze grondverwervingen, die in naam van het Vlaams Gewest maar voor rekening van de NV Aquafin zouden moeten gebeuren en waarvan de kosten éénmalig aan het Minafonds

⁵³ Momenteel is een ambtenaar op het Minafonds bezig de patrimoniale verrichtingen van de eerste vijf jaar van het Minafonds te inventariseren. De bedoeling is deze operatie tegen eind 2000 rond te hebben.

⁵⁴ Zie brief van het Rekenhof van 20 juli 1999, kenmerk N12- 1.715.630 B1, betreffende de rekeningen van de DAB Minafonds over het jaar 1998.

worden doorgefactureerd, deel zouden moeten uitmaken van het vermogen van het Vlaams Gewest en in de vermogenscomptabiliteit van het Minafonds dienen te worden opgenomen⁵⁵.

De Vlaamse Minister van Financiën en Begroting deelde mee⁵⁶ dat de verwerving van gronden voor de bouw van rioolwaterzuiveringsinstallaties, vanaf het investeringsprogramma 1995, voor ongeveer 50 % van de installaties wordt opgedragen aan de aankoopcomités. Deze akten worden door de comités opgesteld op naam van het Vlaams Gewest, maar in de praktijk zijn er nog maar enkele akten afgerond. Deze zullen volgens de Minister uiteraard in de vermogensinventaris worden opgenomen.

De overige grondverwervingen gebeuren door Aquafin waarbij deze NV 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 Minafonds⁵⁷. Bij de eerstvolgende onderhandelingen over de overeenkomst met Aquafin, zou deze problematiek worden aangepakt en zou voor een oplossing worden gezorgd.

3.9.3. Conclusie en aanbevelingen

- 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 Vlaams 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.

⁵⁵ De N.V. Aquafin deelde trouwens mee dat zij de gronden in eigen naam verwerft en ze pas op het einde van de overeenkomst gratis zal overdragen aan het Vlaams Gewest.
Vermits de gronden evenwel, conform de bepalingen van de basisovereenkomst tussen het Vlaams Gewest en de N.V. Aquafin van 10 november 1993 (artikels 7 en 8), in volle eigendom aan het Vlaams Gewest toebehoren en de kosten integraal en onmiddellijk doorverrekend worden aan het Minafonds, zouden ze enkel deel mogen uitmaken van het vermogen van het Vlaams Gewest, met uitsluiting van het vermogen van de NV Aquafin.

⁵⁶ De Vlaamse Minister van Financiën en Begroting antwoordde op 30 mei 2000.

⁵⁷ Ondertussen werd vastgesteld dat nog geen enkele grondverwerving in de vermogensinventaris van het Minafonds is opgenomen.

4. Eindconclusie

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.

BIJLAGEN

Bijlage 1 : Identificatiefiche Minafonds

Bijlage 2 : Overzicht van de ontvangsten van de vier budgettair belangrijkste milieuheffingen

Bijlage 3 : Overzicht financiële gegevens Minafonds

Bijlage 4 : Overzicht van de samenstelling van de ontvangsten van het Minafonds

Bijlage 5 : Overzicht van de kredietherschikkingen op het Minafonds 1999

bijlage 1: Identificatiefiche Minafonds**1. Beleidsdomein**

- Sector: leefmilieu
- Voogdijminister: Vlaams Minister van Leefmilieu
- Budgettaire massa (begroting 2000): 41.361,8 MIO BEF
- Organisatorische indeling binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap:
 - departement Leefmilieu en Infrastructuur (LIN),
 - administratie Milieu-, Natuur- en Waterbeheer (AMINAL)
 - afdeling Algemeen Milieu en Natuurbeleid (AMINABEL)

2. Organieke bepalingen

- Naam: Fonds voor preventie en sanering inzake leefmilieu en natuur (Minafonds)
- Oprichtingsdecreet: decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van het fonds voor preventie en sanering inzake leefmilieu en natuur als gewestdienst met afzonderlijk beheer (B.S., 2 februari 1991)
- Statuut:
Gewestdienst met afzonderlijk beheer:
 - Beschikt niet over een eigen - van het Vlaams Gewest / Gemeenschap te onderscheiden- rechtspersoonlijkheid
 - Vormt een afgezonderde budgettaire entiteit binnen de Vlaamse Gemeenschap
- Organieke opdracht:
Het Minafonds financiert de uitgaven, 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 ruimste zin, in het Vlaams Gewest (artikel 4 van het Minadecreet)

3. Werkingsmiddelen:

- De nodige diensten, uitrusting, installaties worden door de Vlaamse regering ter beschikking gesteld (artikel 2 van het Minadecreet)
- De begroting wordt voornamelijk gestijfd door milieuheffingen, een dotatie uit de algemene middelen en diverse ontvangsten (artikel 3 van het Minadecreet)

4. Boekhouding

- Wettelijke basis: artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit met betrekking tot de diensten met afzonderlijk beheer

- Verdere uitwerking: het besluit van 24 juli 1991 van de Vlaamse regering betreffende het financieel en materieel beheer van het Minafonds.
 - De begroting wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse regering en toegevoegd aan het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse gemeenschap (artikel 2 van het BVR)
 - Er worden een beheersrekening, een uitvoeringsrekening van de begroting en een staat van activa en passiva opgesteld (artikel 6 en 7 van het BVR)
 - Er worden een vermogenscomptabiliteit en een vermogensinventaris gehouden (artikel 9 van het BVR)

5. Toezicht en controle

- De dienst is onderworpen aan de regelen van de administratieve en begrotingscontrole, geldend voor het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en aan de regelen inzake de delegatie geldend voor de leden van de Vlaamse regering (artikel 10 van het BVR).
- De controle door het Rekenhof is bepaald in artikel 140 RC en de artikelen 6, 12 en 13 van het BVR. De uitgaven van het fonds zijn niet onderworpen aan het voorafgaand visum van het Rekenhof, de controle gebeurt a posteriori.

bijlage 2: Overzicht van de ontvangsten van de vier budgettair belangrijkste milieuheffingen

In het volgend schema wordt een overzicht geboden van de ontvangsten van de vier budgettair belangrijkste milieuheffingen over de jaren 1996, '97 en '98¹.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- *enerzijds, heffingsontvangsten op basis van het begrotingsjaar, d.w.z. ontvangsten die op kasbasis in het desbetreffende begrotingsjaar zijn geraamd en verwezenlijkt en waarin dus ook ontvangsten zijn begrepen van heffingen die in voorgaande jaren zijn gevestigd, en,*
- *anderzijds, heffingsontvangsten op basis van het heffingsjaar, d.w.z. ontvangsten die op basis van de in het desbetreffende heffingsjaar toepasselijke heffing zijn geraamd en/of verwezenlijkt.*

Deze cijfers werden door de betrokken administraties voorgelegd.²

¹ Dit schema is afkomstig uit het doelmatigheidsonderzoek naar de organisatorische voorwaarden met betrekking tot de invordering en inning van vier milieuheffingen dat recentelijk door Rekenhof werd afgerond. Het verslag zal binnen afzienbare tijd aan het Parlement worden voorgelegd.

² De cijfers met betrekking tot het begrotingsjaar werden vergeleken met de cijfers van de uitvoeringsrekening van het Minafonds. Voor de VMM (afvalwaterheffing) was er een volledige overeenstemming tussen de cijfers, voor de andere organisaties waren er afwijkingen. De verschillen in cijfers zijn te wijten zijn aan technische aspecten (het al dan niet verrekenen van thesaurieverrichtingen - wachtgeld en derdengelden - en het al dan niet verrekenen van bepaalde overdrachten). Omwille van de uniformiteit werd geopteerd de cijfers van het Minafonds weer te geven.

Tabel met de cijfers betreffende de raming en realisatie van de ontvangsten op basis van het begrotingsjaar en het heffingsjaar³

jaar	Op basis van	afval			Afvalwater KV			Afvalwater GV			Mest			Grondwater		
		raming	realisatie ⁴		raming	realisatie		raming	realisatie ⁵		raming	realisatie ⁶		raming	realisatie	
1996	Begrotingsjaar	4.200.000.000	4.032.000.000		4.072.000.000	3.774.000.000		3.889.000.000	4.148.000.000		140.000.000	65.000.000		0 ⁷	0	
	Heffingsjaar	Niet gekend	4.270.000.000		4.049.000.000	3.653.000.000		4.372.000.000	4.036.000.000		211.000.000	50.000.000		0	0	
1997	Begrotingsjaar	4.123.000.000	3.803.000.000		5.172.000.000	5.707.000.000		3.804.000.000	3.779.000.000		180.000.000	372.000.000		500.000.000	482.000.000	
	Heffingsjaar	Niet gekend	3.785.000.000		6.356.000.000	6.100.000.000		4.199.000.000	4.009.000.000		212.060.000	206.000.000		Geen gegevens	484.000.000	
1998	Begrotingsjaar	3.486.000.000	3.068.000.000		5.871.000.000	5.787.000.000		3.837.000.000	3.887.000.000		200.000.000	207.000.000		540.000.000	535.000.000	
	Heffingsjaar	Niet gekend	3.128.000.000		6.724.000.000	6.005.000.000 (toestand op 31/03/1999)		3.927.000.000	3.223.000.000		222.560.000	192.000.000		Geen gegevens	Dwm: 8490.000.000 KV: 65.000.000	

³ Cijfers afgerond tot honderdduizenden⁴ Opgave van de intresten 7.625.841 BEF en boetes 40.367.930 BEF voor het jaar 1998⁵ Met inbegrip van boetes en intresten⁶ De VLM gaf volgende cijfers op met betrekking tot de intresten en boetes:

	intresten	boetes
1996	40.000	6.020.000
1997	10.000	4.160.000
1998	80.000	5.930.000

⁷ De grondwaterheffing werd slechts ingevoerd vanaf aanslagjaar 1997⁸ De cijfers werden uitgesplitst over de drinkwatermaatschappijen en de kleinverbruikers.

bijlage 3: Overzicht financiële gegevens Minafonds

Financiële gegevens Minafondsrekening					
		1996	1997	1998	1999
1	ontvangsten	22.096.890.933	28.819.975.533	33.709.175.918	37.017.264.057
2	uitgaven	14.142.143.656	15.489.606.874	17.387.677.046	18.931.711.387
3	saldo(1-2)	7.954.747.277	13.330.368.659	16.321.498.872	18.085.552.670
4	encours	21.564.346.292	23.573.899.044	25.730.434.496	23.405.682.026
5	vastgestelde rechten	6.592.421.542	6.536.817.471	6.286.076.157	7.219.719.417
6	saldo (5-4)	-14.971.924.750	-17.037.081.573	-19.444.358.339	-16.185.962.609
7	globaal saldo (3-6)	-7.071.177.473	-3.706.712.914	-3.122.859.467	1.899.590.061

biilage 4: Overzicht van de samenstelling van de ontvangsten van het Minafonds

inkomsten	1996		1997		1998		1999	
nieuw	13.263.243.866	60%	14.651.598.256	51%	13.773.107.259	41%	14.070.865.185	38%
overdracht	5.204.174.420	24%	7.954.747.277	28%	13.330.368.659	40%	16.321.498.872	44%
dotatie	3.629.472.647	16%	6.213.630.000	22%	6.605.700.000	20%	6.624.900.000	18%
totaal	22.096.890.933	100%	28.819.975.533	100%	33.709.175.918	100%	37.017.264.057	100%

bijlage 5: overzicht van de kredietherschikkingen op het Minafonds 1999

		artikel	aanpassing
1	OK		
		2.20	124
		3.30	12,1
		3.17	-136,1
			0
2	VK	2.19	-81,4
		3.6	81,4
			0
		2.19	-18
		2.11	18
			0
	VK/OK	2.19	-299,9
		3.1	118
		3.6	181,9
			0
3	VK/OK	3.3	17,1
		3.16	-17,1
			0
4	VK	3.09	1178,9
		2.10	-120
		3.16	-978,9
		3.10	-80
			0
5	VK/OK	3.5	-28,8
		3.7	20
		3.12	8,8
			0
6		3.13	-150
		3.16	150
			0
7		2.12	-5,9
		3.13	-175,5
		2.13	181,4
			0