

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



Zitting 1999

13 september 1999

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over het onderzoek inzake het milieurapport (MIRA) van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)

REKENHOF

N 12-1.675.564 B2

Bijlage : 1 verslag

Brussel, 3 augustus 1999

Mijnheer de Voorzitter,

BETREFT : Onderzoek inzake het milieurapport (MIRA) van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM).

Het Rekenhof heeft een onderzoek uitgevoerd inzake het milieurapport MIRA van de VMM. Dit rapport vormt een essentieel onderdeel van de integrale milieuplaning in het Vlaams Gewest en kadert in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

De bevindingen, conclusies en aanbevelingen van bovenvermeld onderzoek werden op 30 april 1999 voorgelegd aan de Vlaamse Minister van Leefmilieu en Tewerkstelling die eind juni zijn antwoord hieromtrent meedeelde.

Het Rekenhof zendt u in het kader van zijn informatieopdracht dan ook het bijgevoegde verslag, waarin de opmerkingen van de minister werden verwerkt.

Op last :
De Hoofdgriffier,

Het Rekenhof :
De Eerste Voorzitter,

J. VAN de VELDE

F. VAN DEN HEEDE

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

**VERSLAG OVER HET ONDERZOEK
INZAKE HET MILIEURAPPORT (MIRA)
VAN DE VLAAMSE MILIEUMAATSCHAPPIJ**

Dit verslag werd vastgesteld door de Nederlandse kamer van het Rekenhof in zitting van 3 augustus 1999.

INHOUD

	Blz.
1. Inleiding	7
1.1. Aanleiding tot het onderzoek	7
1.2. Probleemstelling	7
1.2.1. Inkomsten en uitgaven	8
1.2.2. Het MIRA als basisdocument in de milieuplanning	8
1.2.3. Studie- en onderzoeksopdrachten	10
1.3. Onderzoeksveld	10
1.4. Onderzoeksmethodologie	10
1.5. Indeling van het rapport	11
2. Inkomsten en uitgaven van het MIRA	12
2.1. Cijfergegevens van 1993 tot 1998	12
2.2. Conclusies	13
3. Knelpunten en initiatieven inzake het MIRA als basis voor de milieuplanning	14
3.1. Niet optimale basis voor het milieubeleidsplan	14
3.2. Verhouding tot het MINA-plan en het milieujaarprogramma	15
3.3. Milieudatabank	17
3.4. MIRA-Stuurgroep	17
3.5. Voorontwerp tot aanpassing van het decreet	18
3.6. Conclusies	19
4. Studieopdrachten	20
4.1. Onderhandse gunningen	20
4.2. Bevoegdheid	21
4.3. Belangenvermenging	22
4.4. Prijzen	26
4.5. Wetenschappelijke dienstverlening	27
4.6. Conclusies	29
5. Aanbevelingen	30
5.1. Inkomsten en uitgaven van het MIRA	30
5.2. MIRA als basis voor de milieuplanning	30
5.3. Studie- en onderzoekscontracten	30
6. Reactie van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling	32
6.1. Reactie van de minister	32
Inkomsten en uitgaven van het MIRA	32
MIRA als basis voor de milieuplanning	32
Studie- en onderzoekscontracten	33
6.2. Eindbeschouwingen van het Rekenhof	34

1. Inleiding

1.1. Aanleiding tot het onderzoek

Op 5 april 1995 stemde het Vlaams Parlement het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Luidens de memorie van toelichting vormt het decreet de eerste bouwsteen voor een uniforme regeling van een aantal bepalingen die gelden voor alle sectoren van het milieubeleid en waarnaar in de verschillende sectorale decreten kan worden verwezen. Het is de bedoeling dit decreet later aan te vullen.

Eén van de algemene bepalingen, die thans reeds in het decreet zijn opgenomen, hebben betrekking op de milieuplanning. Vermits het milieubeheer binnen de overheid een beleidsonderwerp is op alle bestuursniveaus, is het belangrijk dat de betrokkenheid van alle overheidsorganen bij het milieubeleid in gelijke mate aanwezig is. Planning kan daarbij een nuttige functie vervullen in die zin dat daarbij duidelijk wordt wat de inzichten, voornemens en mogelijkheden zijn van de verschillende overheden, op welke wijze men deze wil uitvoeren en welke andere partners daarbij nodig zijn. In dat licht is het proces van de planning, dat aan de vaststelling van het plan vooraf gaat, minstens zo belangrijk als het plan zelf. Ook in andere Westerse landen verschijnen plannen en rapporten die kenmerken vertonen van integrale milieuplannen.

Een eerste belangrijke stap in de integrale milieuplanning in het Vlaams Gewest is het milieurapport, hierna het MIRA genoemd, dat de basis moet vormen van een Vlaams milieubeleidsplan¹.

Gelet op het belang van een milieuplanning, het gegeven dat de decretale voorschriften terzake ruim drie jaar in werking zijn en gelet op het feit dat er inmiddels al drie MIRA's werden uitgegeven, heeft het Rekenhof een onderzoek verricht van deze rapporten en van hun relatie tot het milieubeleidsplan.

1.2. Probleemstelling

De probleemstelling van het onderzoek is drievoudig.

- Hoe verhouden de uitgaven voor de opmaak van het MIRA zich ten aanzien van de jaarlijkse dotatie uit het Mina-fonds en de inkomsten uit de verkoop ?
- Beantwoordt de inhoud van het MIRA aan de decretale voorschriften en vormt het aldus de basis voor het opstellen van het milieubeleidsplan ?
- Is de toewijzing van studie- en onderzoeksoopdrachten in overeenstemming met de reglementeringen ?

Deze probleemstelling wordt hierna verder toegelicht.

¹ Twee andere doelstellingen van het MIRA betreffen, enerzijds, de afstemming van de Vlaamse kennisbasis op internationale standaarden, en anderzijds, de versterking van het maatschappelijk draagvlak door de verhoging van het milieu-inzicht en -bewustzijn (Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid, blz. 36).

1.2.1. Inkomsten en uitgaven

De inkomsten van de VMM voor het MIRA bestaan voor het grootste deel uit een jaarlijkse dotatie van het MINA-fonds en voor een kleiner deel uit de verkoopopbrengsten van het MIRA dat in boekvorm wordt uitgegeven en verkrijgbaar is in de boekhandel². De inkomsten uit de verkoop en de dotatie uit het Mina-fonds vormen samen de totale ontvangsten. Er zal worden onderzocht hoe de uitgaven voor het MIRA zich verhouden tot deze ontvangsten.

1.2.2. Het MIRA als basisdocument in de milieuplanning

In het decreet milieubeleid wordt de milieuplanning omschreven als het geheel van activiteiten die erop gericht zijn samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen inzake milieu. Op gewestelijk niveau omvat dit de volgende activiteiten³ :

- 1° het tweejaarlijks opstellen van een milieurapport;
- 2° het vijfjaarlijks opstellen van een milieubeleidsplan (verder ook MINA-plan genoemd);
- 3° het jaarlijks opstellen van een milieuprogramma.

Uit het decreet blijkt dat deze drie documenten onderling zijn gekoppeld: volgens artikel 2.1.7, §1, moet het rapport de basis vormen voor het plan en volgens artikel 2.1.13 moet het plan worden uitgevoerd en geoperationaliseerd middels het programma.

De bepaling dat het MIRA de basis moet vormen voor het MINA-plan duidt volgens de memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet milieubeleid⁴ op de noodzakelijke band tussen beide zoals werd geadviseerd door de SERV en de Mina-Raad. Daarbij wordt ook gesteld dat hoewel het MIRA de belangrijkste gegevensbasis voor het MINA-plan zal zijn, deze bepaling niet in beperkende zin moet worden geïnterpreteerd en ook andere gegevens kunnen worden gebruikt.

In het decreet worden de genoemde documenten inhoudelijk als volgt bepaald :

Het **milieurapport** (MIRA) omvat⁵ :

- 1° een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande toestand van het milieu;
- 2° een beschrijving, analyse en evaluatie van het tot dan toe gevoerde milieubeleid;
- 3° een beschrijving van de verwachte ontwikkeling van het milieu bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevant geachte scenario's.

² Voor de provincies en de gemeenten wordt het gratis ter beschikking gesteld; artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 juli 1995 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot het milieurapport en het gewestelijk milieubeleidsplan, gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 16 april 1996.

³ Artikels 2.1.1 en 2.1.2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, gewijzigd bij de decreten van 19 april 1995, 22 december 1995 en 8 juli 1996.

⁴ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid, blz. 44.

⁵ Artikel 2.1.3 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals gewijzigd.

Het gewestelijk **milieubeleidsplan**⁶ (MINA-plan) bepaalt de hoofdlijnen van het milieubeleid dat door het Vlaams Gewest, alsmede door de provincies en de gemeenten in aangelegenheden van gewestelijk belang, dient te worden gevoerd. Het plan omvat een actieplan dat ten minste bevat :

- 1° de in de betrokken periode beoogde kwaliteit van de onderscheiden onderdelen van het milieu en met name de vooropgestelde milieukwaliteitsnormen en de termijnen waarbinnen ze dienen te worden bereikt;
- 2° de aanduiding van gebieden waarin de kwaliteit van het milieu of van een of meer onderdelen daarvan bijzondere beschermings- of beheersmaatregelen behoeft;
- 3° de daartoe vereiste beperking van milieubelasting, sanering of herstel van het milieu;
- 4° de maatregelen, de middelen en de termijnen die worden vooropgesteld om deze doelstellingen te bereiken, alsmede de prioriteiten die daarbij gelden.

Het **milieujaarprogramma** (MJP) bevat ten minste⁷ :

- 1° een verslag van de stand van uitvoering van het geldende milieubeleidsplan;
- 2° een verslag van de stand van uitvoering van de Europese milieuwetgeving;
- 3° een verslag van de stand van zaken aangaande de goedkeuring van de internationale overeenkomsten door het Vlaams Gewest;
- 4° een opgave van de door het Vlaams Gewest in het komende jaar te verrichten activiteiten en te nemen maatregelen ter uitvoering van het geldende milieubeleidsplan;
- 5° een overzicht van de in het ontwerp van begroting geraamde inkomsten en uitgaven voor de uitvoering van het milieubeleidsplan;
- 6° een lijst met alle geplande en lopende onderzoeken en herstelprogramma's.

Wat de taakverdeling betreft, is de VMM belast met de opmaak van het MIRA, onder begeleiding van een *stuurgroep* bestaand uit een voorzitter en acht leden die wetenschappelijk zijn gevormd en die als deskundig worden beschouwd. De stuurgroep is belast met de algemene begeleiding van de opstelling van het MIRA en draagt er tevens de eindverantwoordelijkheid voor⁸. De voorzitter en de leden van de stuurgroep, die geen ambtenaren van de VMM mogen zijn, worden aangewezen door de Vlaamse regering voor een periode van twee jaar. Twee leden worden aangewezen op voordracht van het College van Secretarissen-Generaal, twee op voordracht van de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid, twee op voordracht van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en twee op voordracht van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen⁹.

Het MINA-plan daarentegen moet door de Vlaamse regering worden vastgesteld. Het ontwerpplan wordt opgesteld door een planningsteam met als coördinator de Directeur-Generaal van de administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer (AMINAL) van het departement LIN van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en als leden de leidend ambtenaren van de Algemene Planningsdienst van het ministerie, de Openbare

⁶ Artikel 2.1.7, §2 en §3, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals gewijzigd.

⁷ Artikel 2.1.13, idem.

⁸ Artikel 2.1.5, §1, idem.

⁹ Artikel 2.1.5, §1, idem, en artikel 1, §1, van het besluit van de Vlaamse regering van 28 juli 1995 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot het milieuraapport en het gewestelijk milieubeleidsplan, zoals gewijzigd.

Afvalstoffenmaatschappij (OVAM), de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) en de VMM. Het secretariaat van het planningsteam wordt waargenomen door AMINAL¹⁰. Het milieujaarprogramma dient eveneens door de Vlaamse regering te worden vastgesteld¹¹. In de praktijk wordt het ontwerp ervan tevens door AMINAL opgemaakt.

1.2.3. Studie- en onderzoeksopdrachten

Naast de algemene begeleiding door de stuurgroep gebeurt de concrete opmaak van het MIRA door een *projectteam* binnen de VMM. In 1993 bestond dit team uit vier contractuele personeelsleden en een externe projectleider (prof. A. Verbruggen) die eveneens op contractuele basis met de VMM was verbonden. Sedert 1997 zijn de bovenvermelde vier contractuele betrekkingen omgezet in statutaire betrekkingen en werd tevens in een administratieve ondersteuning voorzien. Vanaf september 1998 werd een nieuwe, statutaire projectleider aangesteld ter vervanging van prof. A. Verbruggen.

Voor de inhoud van het MIRA worden door het team contacten gelegd met studiebureaus, universiteiten en onderzoekers. Sommigen ervan worden geselecteerd als auteur en krijgen de opdracht een bepaald thema te onderzoeken en uit te werken. Voor de VMM als openbare instelling is de gunning van dergelijke onderzoeksopdrachten onderworpen aan de reglementering inzake overheidsopdrachten. Ook het decreet van 22 februari 1995 betreffende de wetenschappelijke of maatschappelijke dienstverlening door de universiteiten of de hogescholen en betreffende de relaties van de universiteiten en de hogescholen met andere rechtspersonen, is met betrekking tot de desbetreffende onderzoeksopdrachten van toepassing.

1.3. Onderzoeksveld

Het onderzoek heeft betrekking op de drie milieurapporten die tot op heden werden opgesteld.

Het eerste MIRA dateert van 1994 en werd opgemaakt ter uitvoering van de beslissing van de Vlaamse regering van 30 september 1993¹².

De volgende twee rapporten, die dateren van 1996 en 1998, vloeien voort uit het decreet milieubeleid van 5 april 1995.

1.4. Onderzoeksmethodologie

Het onderzoek werd uitgevoerd in de kantoren van de VMM in Aalst en berust op de gesprekken die werden gevoerd met ambtenaren van de VMM en de documenten die zij ter beschikking hebben gesteld.

¹⁰ Artikel 2.1.8, §1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals gewijzigd, en artikel 4, §1 en §2, van het besluit van de Vlaamse regering van 28 juli 1995 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot het milieurapport en het gewestelijk milieubeleidsplan, zoals gewijzigd.

¹¹ Artikel 2.1.14, §4, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals gewijzigd.

¹² Beslissing VR/PV/1993/49-punt 34.

Er werden gesprekken gevoerd met

- het Afdelingshoofd en de Dienstverleningspakket (DVP)-verantwoordelijke MIRA van de afdeling Meetnetten en Onderzoek;
- de nieuwe statutaire projectleider die bij de VMM werd aangeworven ter vervanging van de vorige projectleider wiens contract op 31 december 1998 afliep;
- de MIRA-teamleden;
- de Adjunct van de Directeur van de dienst Begroting.

1.5. Indeling van het rapport

Deel 2 van het rapport behandelt de inkomsten en de uitgaven van het MIRA. In deel 3 volgt een bespreking van de inhoud van het MIRA en van het MIRA als basis voor het MINA-plan. In deel 4 wordt gehandeld over het onderzoek van de studiecontracten in het licht van de reglementeringen inzake overheidsopdrachten en betreffende de wetenschappelijke of maatschappelijke dienstverlening door de universiteiten of de hogescholen. De aanbevelingen van het Rekenhof met betrekking tot deze thema's worden weergegeven in deel 5. In deel 6 volgen tenslotte de reactie van de minister en de eindbeschouwingen van het Rekenhof.

Als bijlage wordt een overzicht gegeven van de vergaderingen van de MIRA-stuurgroep.

2. Inkomsten en uitgaven van het MIRA

2.1. Cijfergegevens van 1993 tot 1998

De VMM krijgt voor het MIRA een dotatie uit de begroting van het Mina-fonds die jaarlijks ongeveer 30 tot 40 miljoen BEF bedraagt. Daarnaast heeft de VMM sedert 1995 ook inkomsten uit de verkoop van het MIRA. In totale cijfers bedroegen de inkomsten uit het Mina-fonds sedert 1993 220,6 miljoen BEF en uit de verkoop (sedert 1995) 582.000 BEF. Dit geeft als totale inkomsten sedert 1993 een som van 221,182 miljoen BEF. De gemiddelde jaarlijkse inkomsten bedragen aldus ongeveer 37 miljoen BEF¹³.

Voor de inhoudelijke en administratieve opvolging en de afwerking van het MIRA is er een projectteam, bestaande uit een contractuele projectleider¹⁴ en vier ambtenaren van de VMM. Voor de inhoudelijke opmaak van de teksten doet het team beroep op externe auteurs. De voornaamste uitgaven van het MIRA zijn de contracten met deze auteurs en de projectleider. Daarnaast zijn er ook de algemene kosten voor drukwerk, kopies, vertalingen, enz. Sedert 1993 bedragen de totale uitgaven 149,187 miljoen BEF, exclusief de wedden van de vier teamleden. De gemiddelde jaarlijkse kostprijs bedraagt ongeveer 24 miljoen BEF¹⁵.

Dit betekent dat de gemiddelde, jaarlijkse verhouding van de uitgaven ten opzichte van de ontvangsten ongeveer 2/3 bedraagt en dat er een gemiddeld jaarlijks overschot is van 1/3 of ongeveer 13 miljoen BEF.

Over de jaren heen vertoont dit verschil tussen ontvangsten en uitgaven een grote variantie, gaande van minus 7,8 miljoen BEF (in 1996) tot plus 30,8 miljoen BEF (in 1993). In gecumuleerde cijfers bedraagt het overschot sedert 1993 de som van bijna 72 miljoen BEF.

Tabel 1 : De ontvangsten en uitgaven van het MIRA (in 1000 BEF)

Jaar	Ontvangsten uit MINA-fonds ¹⁶	Ontvangsten uit verkoop	Totale ontvangsten	Uitgaven ¹⁷	Vershil
1993	41700		41700	10880	30820
1994	47800		47800	44733	3067
1995	30100	84	30184	10811	19373
1996	30700	11	30711	38580	-7869
1997	27300	460	27760	17601	10159
1998	43000	27	43027	26582	16445
	220600	582	221182	149187	71995

¹³ 221 miljoen BEF/6 jaar.

¹⁴ Prof. A. Verbruggen tot einde 1998, thans vervangen door een projectleider die in statutair verband werd aangeworven.

¹⁵ 149 miljoen BEF/6 jaar.

¹⁶ In ordonnanceringskredieten.

¹⁷ Exclusief de wedden van de 4 VMM-teamleden.

2.2. Conclusies

In relatieve cijfers is er een vrij belangrijk overschot van gemiddeld een derde van de ontvangsten ten opzichte van de uitgaven. Gelet op het feit dat het merendeel van deze MIRA-ontvangsten van de VMM worden gefinancierd uit de begroting van de Mina-fonds impliceert de overschatting ervan een onaanwendbare belasting van de middelen uit dit fonds. Deze middelen zijn immers op zich beperkt door de gebudgetteerde ontvangsten van het fonds (voornamelijk milieuheffingen) waardoor dit overschot door het fonds niet kan worden aangewend voor andere milieudoeleinden.

Hoewel het MIRA-overschot in absolute cijfers eerder kan worden beperkt genoemd (gemiddeld 13 miljoen BEF/jaar), kan deze vaststelling bezwaarlijk afbreuk doen aan het bovenvermelde principe, temeer daar blijkt dat dit overschot zich over de jaren heen cumuleert.

Over de jaren heen is er ook een grote variantie in de omvang van het overschot. Voor de periode van 1993 tot 1996 blijkt die variantie een cyclisch verloop te kennen in die zin dat het overschot van de ontvangsten op de uitgaven het meest uitgesproken is tijdens het eerste jaar van een MIRA-opmaak en afneemt in het jaar dat daarop volgt. In de periode 1997-1998 heeft die trend zich evenwel niet voortgezet.

3. Knelpunten en initiatieven inzake het MIRA als basis voor de milieuplanning

Als voornaamste knelpunt stelt het Rekenhof vast dat er tussen het MIRA en het MINA onvoldoende samenhang is waardoor het MIRA vooralsnog geen optimale basis vormt voor de gewestelijke milieubeleidsplanning. Deze gebrekkige samenhang doet zich zowel voor op het inhoudelijke vlak als inzake de opmaak van het MIRA. Voor vele knelpunten werden reeds bepaalde initiatieven genomen. De bevindingen worden hierna weergegeven.

3.1. Niet optimale basis voor het milieubeleidsplan

Op het inhoudelijke vlak moet het MIRA, naast een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande toestand van het milieu en van het tot dan toe gevoerde milieubeleid, ook een beschrijving geven van de verwachte ontwikkeling van het milieu bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevant geachte scenario's. Vooral uit die laatste decretale verplichting blijkt de beleidsondersteunende functie die het milieurapport moet kunnen vervullen.

Het rapport dient voor de onderbouwing van het milieubeleid in ruime zin en moet de wetenschappelijke basis vormen voor de beleidsvoorstellen van de overheden, zodat deze voorstellen rechtvaardig, effectief en efficiënt zijn. Alleen onder die voorwaarde vormen ze het fundament van een toekomstgericht milieubeleid, waarvoor de samenwerking van alle doelgroepen en overheidsinstanties – op de eerste plaats deze instanties die niet direct bevoegd zijn voor milieuzaken – vereist is¹⁸.

De drie, tot hier toe gepubliceerde milieurapporten beantwoorden niet geheel aan deze beleidsondersteunende functie.

Hoewel het MIRA-1 van 1994 nog niet onder de toepassing viel van het decreet milieubeleid¹⁹ werd daarin de noodzaak onderkend van een modellerend, op de toekomst gericht milieurapport. Wegens de korte periode van realisatie, de gebrekkige toestand van de verzameling en verwerking van milieugegevens in het Vlaams Gewest en de geringe vertrouwdheid met de concepten en de structuur van een beleidsonderbouwend wetenschappelijk onderzoek was dit eerste rapport echter vooral beschrijvend en analyserend²⁰.

Ook met het MIRA-2 van 1996 werd de VMM geconfronteerd met de zeer gefragmenteerde wijze waarop milieu-informatie in Vlaanderen (niet) beschikbaar en georganiseerd is en met het gebrek aan voor beleidstoepassing bruikbare indicatoren, modellen en scenario's. Hoewel beleidsrelevanter dan het MIRA-1 was ook het MIRA-2 om die reden niet 'af' maar, was het slechts een volgende tussenstap²¹.

¹⁸ Vlaamse Milieumaatschappij, *Leren om te keren, Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, Garant, 1994, blz. 36.

¹⁹ MIRA I was gebaseerd op een beslissing van de Vlaamse regering van 30 september 1993.

²⁰ Vlaamse Milieumaatschappij, *Leren om te keren, Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, Garant, 1994, blz. 37.

²¹ Vlaamse Milieumaatschappij, *Leren om te keren, Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, Garant, 1996, blz. 6.

Met het MIRA-3 van 1998 werd ervoor geopteerd de decretale opdracht niet langer in één document te bundelen. Op grond van een grondige evaluatie kwam de stuurgroep tot het besluit de opdracht voortaan in drie verschillende ‘producten’ vorm te geven. In de eerste plaats is ervoor gekozen jaarlijks een zogeheten themarapport of T-rapport te maken : compacte studies van in beginsel alle relevante milieuthema’s. Centraal daarin staat de beschrijving van de kwaliteit van natuur en milieu. In de tweede plaats zullen scenariorapporten of S-rapporten worden gepubliceerd. Daarin staan de verwachte ontwikkelingen centraal, met bijzondere aandacht voor waarschijnlijke scenario's bij huidig en bij gewijzigd beleid. In de derde plaats wordt beoogd beleidsevaluatierapporten of BE-rapporten te maken. Daarin wordt onderzocht in welke mate en op welke wijze het beleid tot nu toe tot veranderingen in de kwaliteit van natuur en milieu heeft geleid. Dit aspect dat beantwoordt aan punt 2 van de decretale opdracht (artikel 2.1.3. van het bovenvermeld decreet van 5 april 1995) werd, volgens de DVP-verantwoordelijke Milieurapportering, vanaf het MIRA-2 in grote lijnen aangegeven via het verloop van de milieu-indicatoren (verbetering, verslechtering of stabilisering).

Het eerste T-rapport werd in maart 1998 uitgebracht. Vanaf 1999 zullen ook BE-rapporten worden gemaakt en de publicatie van het eerste S-rapport is gepland vanaf het jaar 2000. De S-rapporten zullen in principe vijfjaarlijks worden uitgebracht²².

Inzake het eerste T-rapport vermeldt het ontwerp van milieujaarprogramma (MJP) 1999 dat de inhoud van dit rapport echter niet van die aard is dat het makkelijk kon worden aangewend bij de opmaak van het MJP. Deze stellingname wordt in het MJP niet verder verklaard.

3.2. *Verhouding tot het MINA-plan en het milieujaarprogramma*

Uit de bovenvermelde historiek blijkt hoe dan ook dat het MIRA er tot op heden niet ten volle in is geslaagd haar beleidsondersteunende functie ten behoeve van het MINA (en het MJP) concrete gestalte te geven middels de decretaal opgelegde beschrijving van de verwachte ontwikkeling van het milieu bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens en aantal relevant geachte scenario's. Een eerste dergelijk rapport is pas voorzien vanaf het jaar 2000. Het Rekenhof stelt daarbij ook vast dat ten behoeve van het MIRA bij de VMM slechts vijf teamleden beschikbaar zijn die zowel instaan voor de inhoudelijke als de administratieve opvolging en afwerking van de bestaande MIRA's²³.

Mede in het kader van deze MIRA MINA-relatie blijkt uit de verslagen van de stuurgroepvergaderingen dat in de huidige situatie de auteurs van het MIRA door het MINA worden gevraagd dezelfde opdrachten uit te voeren die ze reeds voor het MIRA deden²⁴. Bovendien bestaat de vrees dat, vermits de MIRA-auteurs gekend zijn, deze voor MINA-opdrachten worden ingezet²⁵.

²² Vlaamse Milieumaatschappij, *MIRA-T 1998, Milieu- en natuurrapport Vlaanderen : thema's*, Garant, 1998, blz. 5.

²³ Dit in vergelijking met AMINAL die voor het ontwerp van het MINA-plan over 90 ambtenaren kan beschikken. (Discussienota inzake het MIRA-MINA overleg ten behoeve van de vergadering van de stuurgroep op 10 november 1998).

²⁴ VMM-Mechelen, Verslag vergadering stuurgroep, 9 juni 1998, blz. 3.

²⁵ VMM-Mechelen, Verslag vergadering stuurgroep, 28 april 1998, blz. 6.

Naast deze overlappingsen in het uitgevoerde onderzoek is er ook overlapping mogelijk wat betreft de interpretatie en uitwerking van de decretale mandaten van het MIRA enerzijds en het MINA anderzijds²⁶.

Zich bewust zijnde van deze knelpunten werd door de administratie reeds een overlegorgaan opgericht en werd een wijziging van het decreet milieubeleid voorbereid.

Inzake het overleg werd een overeenkomst aangegaan tussen de leidend ambtenaren van AMINAL, de OVAM, de VLM en de VMM teneinde de samenwerking tussen deze partijen te structureren en zodoende een grondig en efficiënt milieubeleid te kunnen voeren. Deze overeenkomst inzake het 'Gewestelijk Milieu-Overleg' (verder ook aangeduid als GMO) trad in werking op 17 juli 1998. Partijen stellen zich o.m. tot doel de problemen en onderlinge bevoegdheidsverschillen op te lossen²⁷.

De bovenvermelde partijen van de overeenkomst maken thans als coördinator (AMINAL) en leden deel uit van het planningsteam dat is belast met de opmaak van het ontwerp MINA-plan. In het voorontwerp van decreet tot wijziging van het bestaande decreet milieubeleid is enkel nog sprake van het GMO en wordt het planningsteam niet langer vermeld.

Hoewel de eindverantwoordelijkheden voor het MIRA en het MINA aan twee verschillende instanties zijn toegewezen²⁸ (de stuurgroep voor het MIRA enerzijds²⁹ en het planningsteam voor het ontwerp MINA-plan anderzijds³⁰), is er geen gestructureerd orgaan waarin beide partijen op voet van gelijkheid overleg kunnen plegen en tot praktische afspraken kunnen komen, zoals bijvoorbeeld over de vereiste afstemming tussen het MIRA en het MINA, de overlappende onderzoeksopdrachten, de mogelijke interpretatieverschillen aangaande de respectieve decretale mandaten en eventuele andere onderwerpen die een efficiënte uitvoering van het decreet in de weg zouden kunnen staan. Dienaangaande wordt vastgesteld dat het GMO dat bij overeenkomst op 17 juli 1998 in werking is getreden en zich o.m. tot doel stelt problemen en bevoegdheidsverschillen tussen partijen op te lossen, slechts bindende kracht kan hebben tussen de in die overeenkomst betrokken partijen (zijnde de leidend ambtenaren die ook als coördinator en leden van het planningsteam zijn aangeduid), en niet ten aanzien van derden zoals in dit geval de stuurgroep die de eindverantwoordelijkheid draagt van het MIRA en met wie derhalve naar oplossingen voor de vermelde knelpunten dient te worden gezocht.

Het probleem inzake overlappende onderzoeksopdrachten zou kunnen worden voorkomen middels een inventaris van alle geplande, in uitvoering zijnde of uitgevoerde milieustudies op verschillende niveaus (Vlaamse overheid in de ruime zin van het woord, federale overheid, internationale organisaties, universiteiten, enz.).

²⁶ Discussienota inzake het MIRA-MINA overleg ten behoeve van de vergadering van de stuurgroep op 10 november 1998.

²⁷ Artikel 2.2 van de samenwerkingsovereenkomst van 17 juli 1998 inzake het gewestelijk milieu-overleg tussen de leidend ambtenaren van de Administratie milieu-, natuur-, land- en waterbeheer, de Openbare afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaams Gewest, de Vlaamse Landmaatschappij en de Vlaamse Milieumaatschappij.

²⁸ In het voorontwerp van het decreet milieubeleid van de "Interuniversitaire Commissie tot herziening van het Milieurecht in het Vlaams Gewest" was voorzien om, naast het MIRA, ook de leiding en de coördinatie van het ontwerp van het MINA aan de VMM toe te vertrouwen.

²⁹ Artikel 2.1.5, §1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals gewijzigd.

³⁰ Artikel 2.1.8, §1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals gewijzigd.

In dat verband wordt in het decreet milieubeleid overigens bepaald dat het MJP een lijst moet omvatten van alle geplande en lopende onderzoeken. In het ontwerp MJP 1999 wordt echter gesteld dat zich bij gebrek aan andere specifiekere teksten een keuze opdringt inzake de inhoud van die bepaling. Voorlopig werd in het MJP een overzicht gegeven van de studies die zijn opgenomen in het 'Toegepast Wetenschappelijk Onderzoek Leefmilieu (TWOL) en in het kader van het Vlaams Impulsprogramma Natuurontwikkeling (VLINA). De onderzoeksopdrachten van het MIRA, enerzijds, en het merendeel van die van het MINA, anderzijds, zijn daar tot op heden niet in opgenomen.

Door het GMO werd beslist een werkgroep op te richten die, ter aanvulling van het huidige TWOL-proces, een voorstel dient uit te werken over de wijze waarop het proces van opmaak en de inhoud van het MJP 2000 kunnen worden aangewend om het actief beheer van het wetenschappelijk onderzoek mogelijk te maken³¹.

3.3. Milieudatabank

Naast de noodzaak van een inventaris over milieuonderzoek is er ook nood aan een inventaris van beschikbare milieudata³². Reeds in december 1990 heeft de decreetgever de Vlaamse regering opgedragen de nadere regels vast te leggen inzake de samenwerking tussen o.m. het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de OVAM, de VLM, de VMM, de VMW en de nv Aquafin op het gebied van de al dan niet geïnformatiseerde informatieuitwisseling³³. In uitvoering daarvan trad op 1 augustus 1992 het besluit van de Vlaamse regering in werking dat de oprichting en de werking regelt van een milieudatabank die alle milieu-informatie zou bevatten waarover de participanten beschikken. Onder meer voor de optimalisering van de uitvoering van de opdrachten waarvoor de participanten bevoegd zijn, zouden zij consultatierecht hebben in deze databank. In de vergadering van de stuurgroep van 20 februari 1996 werd door één van de leden echter gesteld dat er niets gebeurt om een milieudatabank op te zetten³⁴. Volgens de DVP-verantwoordelijke Milieurapportering is de oprichting van deze databank thans nog aan de gang.

3.4. MIRA-Stuurgroep

Inzake de MIRA-stuurgroep wordt vastgesteld dat sommige leden hetzij niet, hetzij slechts op onregelmatige wijze aan de vergaderingen deelnemen. Van de 12 vergaderingen³⁵ die plaatsvonden zijn er over 11 aanwezigheidsgegevens beschikbaar. Geen enkele van die vergaderingen was voltallig. Op 8 leden bedroeg de gemiddelde aanwezigheid slechts 3,4. Vooral sedert begin 1998 blijkt de deelname aan de vergaderingen gestadig te verminderen³⁶.

³¹ Gewestelijk Milieu-overleg, beslissing kenmerk 98-06/GMO/01 van 17 november 1998.

³² VMM-Mechelen, Verslag vergadering stuurgroep, 20 februari 1996, punt 1.2.

³³ Artikel 62 van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid.

³⁴ VMM-Mechelen, Verslag vergadering stuurgroep, 20 februari 1996, punt 1.2.

³⁵ Toestand op 30 november 1998.

³⁶ Zie bijlage.

3.5. Voorontwerp tot aanpassing van het decreet

Luidens het decreet milieubeleid van 5 april 1995 dient het MIRA tweejaarlijks te worden opgemaakt, het eerste uiterlijk op 31 september 1996³⁷. Het eerste MINA-plan diende betrekking te hebben op de periode vanaf 1 januari 1997³⁸.

Volgens de administratie blijkt deze tweejaarlijkse frequentie van het MIRA, zowel vanuit wetenschappelijk als beleidsmatig oogpunt niet optimaal te zijn voor de inhoudelijke onderbouwing van het MJP en het vijfjaarlijkse MINA-rapport.

Een grondige evaluatie in de stuurgroep die de opmaak van het MIRA begeleidt, leidde tot de conclusie dat de invulling van de decretale opdracht een meer gedifferentieerde aanpak vergt. Dit wordt verder als volgt gemotiveerd³⁹.

Het proces van milieu- en natuurrapportering vergt het doordenken van goede concepten en modellen, het mobiliseren van alle beschikbare deskundigheid, en het structureren van die informatie in een wetenschappelijk verantwoord en beleidsrelevant rapport. De rapportering is een continu en repetitief proces van dataverzameling en –verwerking, de ontwikkeling en verfijning van geschikte verspreidings- en impactmodellen, de inventarisatie van nieuwe kennis en informatie, de voortdurende opvolging van de milieukwaliteit, van de impact op de gezondheid en van normen en maatregelen. Een degelijk onderbouwde rapportering die hieraan voldoet kan niet naar behoren worden uitgevoerd binnen een tweejaarlijkse cyclus. Een 5-jaarlijks milieurapport met een bijzondere aandacht voor de verwachte ontwikkelingen van het milieu en waarschijnlijke scenario's bij huidig en bij gewijzigd beleid, waarborgt een betere weergave van de resultaten van het rapporteringsproces en vormt eveneens qua timing de optimale inhoudelijke onderbouwing van het gewestelijk milieubeleidsplan.

Conform de ontwikkelingen in de ons omringende landen kunnen de 5-jaarlijkse milieurapporten worden aangevuld met een tussentijdse feitelijke jaarlijkse rapportering, die zich toespitst op een thematische beschrijving van de toestand van het milieu en meer specifiek van de verschillende onderdelen van de milieuverstoringsketen. Deze tussentijdse rapportering vormt mede een ondersteuning voor de milieujaarprogramma's en voor een mogelijke gehele of gedeeltelijke herziening van het milieubeleidsplan.

Een 5-jaarlijks in plaats van een 2-jaarlijks MIRA, aangevuld met een mogelijk jaarlijks themarapport maakt mede het voorwerp uit van het voorontwerp van decreet tot wijziging van het bestaande decreet milieubeleid. In principe zal deze situatie dus leiden tot een toename van het aantal te publiceren rapporten waardoor ook de werkdruk van het bestaande VMM-projectteam zal toenemen.

Bijkomend wordt in dit voorontwerp bepaald dat het MIRA uiterlijk 18 maanden voor de voorziene datum van inwerkingtreding van het MINA-plan aan het GMO moet worden bezorgd. Voor het MINA-plan 2002-2006 moet het MIRA dus uiterlijk op 1 juli 2000 worden bezorgd⁴⁰.

³⁷ In afwachting daarvan was er het MIRA dat door de VMM was opgesteld in uitvoering van de beslissing van de Vlaamse regering van 30 september 1993. Artikel 2.1.4 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals gewijzigd.

³⁸ Artikel 2.1.12, § 1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals gewijzigd.

³⁹ Memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid, blz. 2.

⁴⁰ Artikels 2 en 3 van het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid.

Het bovenvermelde voorontwerp van decreet bevat echter geen wijziging in de inhoud van het MIRA, zoals die thans in het huidig decreet is bepaald.

Dit voorontwerp werd op 17 november 1998 door de Vlaamse regering principieel goedgekeurd.

3.6. Conclusies

- Volgens het Rekenhof is er een causaal verband tussen de beperkte bezetting van het VMM-projectteam dat dient in te staan voor zowel de inhoudelijke als de administratieve opvolging en afwerking van het tweejaarlijkse MIRA, enerzijds, en het gegeven dat het MIRA inhoudelijk tot op heden niet volledig beantwoordt aan de decretaal voorgeschreven vereisten, in het bijzonder die inzake de beschrijving van de verwachte ontwikkeling van het milieu bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevant geachte scenario's, anderzijds. Hierdoor beantwoordt het MIRA-rapport ook niet geheel aan de vereiste dat het de basis moet vormen voor het gewestelijk milieubeleidsplan.
- De beperkte bezetting van dit team doet ook vragen rijzen bij de haalbaarheid van het recente initiatief ter optimalisering van onder meer de inhoudelijke onderbouwing van het MIRA als basis voor het MINA-plan, zoals geconcretiseerd in het voorontwerp van decreet tot wijziging van het bestaande milieubeleidsdecreet. Ten opzichte van de huidige situatie houdt dit voorontwerp in principe immers een toename in van het aantal te publiceren rapporten, hetgeen normaliter zal leiden tot een nog hogere werkdruk voor het bestaande VMM-projectteam.
- Deze gebrekkige samenhang tussen het MIRA en het MINA die ook tot uiting komt in overlappende onderzoeken en mogelijke interpretatieverschillen wat betreft de respectieve decretale mandaten, wijst op de noodzaak van een overlegorgaan terzake. Het Gewestelijk Milieu-Overleg (GMO) is daar in zijn huidige samenstelling niet volkomen toe geschikt vermits de 'Stuurgroep' die de eindverantwoordelijkheid draagt voor het MIRA, daarin niet is vertegenwoordigd.
- De deelname aan de vergaderingen van deze stuurgroep door sommige deskundigen die daartoe door de Vlaamse regering of, bij delegatie, door de Vlaamse Minister van Leefmilieu werden aangewezen, is onvoldoende.
- Het initiatief van het GMO om een werkgroep op te richten teneinde het beschikbare en geplande wetenschappelijk onderzoek actief te beheren, is een positief element dat er in de toekomst moet toe leiden dat de bestaande lijst van milieuonderzoeken in het milieujaarprogramma wordt aangevuld met de onderzoeken in het kader van het MIRA en het MINA die daar thans niet worden in opgenomen.
- Een negatief punt is het gegeven dat noch de VMM, noch andere VOI's of administraties over een gemeenschappelijke databank beschikken waarin alle milieugegevens van de participanten beschikbaar zijn en kunnen worden geconsulteerd. Nochtans vaardigde de Vlaamse regering reeds op 31 juli 1992 het besluit tot oprichting en organisatie van een dergelijke milieudatabank uit.

4. Studieopdrachten

4.1. Onderhandse gunningen

Alle contracten, gesloten door de VMM met betrekking tot het opstellen van de milieuraapporten, zijn onderhands gegund .

Alle overeenkomsten in het kader van MIRA I en II (en een paar contracten van MIRA III) zijn gesloten op basis van de toen vigerende wetgeving en reglementering betreffende de overheidsopdrachten. In het overgrote deel van deze overeenkomsten werd bepaald dat de wet van 14 juli 1976 inzake overheidsopdrachten en zijn uitvoeringsbesluiten van toepassing waren. Telkenmale werd bepaald dat er onderhands werd gehandeld overeenkomstig artikel 17, §2, 5° van de wet. Dit artikel stipuleerde dat er onderhands kon worden gehandeld wanneer de werken, leveringen of diensten slechts bij wijze van navorsing, proefneming, studie, aanpassing of vervolmaking werden uitgevoerd. Alle betrokken studie- en samenwerkingsovereenkomsten voldoen aan deze bepaling . Het betreft immers voornamelijk contracten voor wetenschappelijke rapportering, het wetenschappelijk nazicht m.b.t. deze rapporten, benevens enkele overeenkomsten voor effectief wetenschappelijk onderzoek, het opstellen en ontwikkelen van modellen en het begeleiden en coördineren van dit geheel. Dergelijke opdrachten kunnen slechts worden toevertrouwd aan personen, firma's of instellingen die door hun bijzondere bekwaamheid of hun ervaring in de mogelijkheid zijn deze uit te voeren. In de memorie van toelichting bij de voorgaande wet werd verduidelijkt dat het genoemde wetsartikel voor dergelijke opdrachten was bedoeld⁴¹. De enige contracten die in het kader van het MIRA werden gesloten en die buiten dit toepassingsgebied vallen, zijn de overeenkomsten met de uitgeverij 'Garant' en de bureaus voor vormgeving 'Druk in de Weer' en 'Sign Box'. Deze overeenkomsten werden weliswaar eveneens onderhands gegund, maar dit gebeurde wegens het geringe bedrag ervan (toepassing van artikel 17, §2, 1°).

De contracten van na 1 mei 1997 vallen, conform artikel 1 van het koninklijk besluit van 29 januari 1997, onder toepassing van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten. Deze wettelijke basis wordt steeds in deze contracten vermeld . Bovendien wordt bepaald dat er onderhands wordt gehandeld overeenkomstig artikel 17, §2 van deze wet. Hoewel deze overeenkomsten geen specifieke reden vermelden om de keuze voor de onderhandelingsprocedure te verantwoorden (nochtans is er de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten, die een algemene geldingskracht hebben), wordt aangenomen dat voor deze procedure werd gekozen omdat de bedoelde prestaties wegens hun technische specificiteit slechts aan één bepaalde dienstverlener kunnen worden toevertrouwd (artikel 17, §2, f). Daarenboven kan voor het overgrote deel van deze overeenkomsten onderhands worden gehandeld omdat de goed te keuren uitgaven minder dan 2,5 miljoen BEF bedragen (artikel 17, §2, 1°, a, van

⁴¹ Memorie van Toelichting bij de wet van 4 maart 1963 , blz. 17 : *"dit soort prestaties kan slechts worden toevertrouwd aan ervaren personen op bedrijven waarvan de keuze voor de hand ligt wegens hun competentie of hun ervaring ."*

bovenvermelde wet en artikel 120 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten).

Bij een onderhandse of onderhandelingsprocedure dient in principe evenwel een beroep op de mededinging te worden gedaan⁴². Deze vereiste raadpleging is niet aan bepaalde vormvereisten onderworpen⁴³. Het MIRA-projectbureau voldeed aan deze vereiste van mededinging door het contacteren van quasi alle deskundigen uit de wetenschappelijke, administratieve en sociaal-economische wereld, en uit de milieubeweging. Alle geïnteresseerden konden zich opgeven als auteur of als begeleider. Daartoe werd bij het opstarten van de opmaak van elk nieuw milieurapport een informatiebundel met uitnodigingen tot participatie verspreid. Er werd bovendien steeds een contactdag georganiseerd. Op basis van de ingekomen reacties werden de auteurs en de begeleiders geselecteerd en werden de overeenkomsten door het projectteam opgesteld. De stuurgroep werd hierover steeds geïnformeerd en desgevallend om advies gevraagd. De toewijzing van de contracten gebeurde uiteindelijk steeds in overleg tussen de projectleider en het projectteam.

4.2. Bevoegdheid

De MIRA-stuurgroep is niet bevoegd overeenkomsten te sluiten. Die bevoegdheid ligt in eerste instantie, conform artikel 6 van de wet van 24 december 1993 (en artikel 2 van de vroegere wet), bij de Vlaamse Minister van Leefmilieu onder wiens hiërarchisch gezag de VMM ressorteert. Deze bevoegdheid is conform artikel 3, §1, 3°, van het besluit van de Vlaamse regering van 20 oktober 1992 tot delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de leden van de Vlaamse regering, voor het gunnen van onderhandse opdrachten voor diensten, beperkt tot 6 miljoen BEF. Enkel bij de onderzoeks- en ontwikkelingsovereenkomsten met de UFSIA/STEM werd dit bedrag overschreden, waardoor een beslissing van de Vlaamse regering noodzakelijk was. Op 13 december 1995 en 29 april 1997 besliste de Vlaamse regering respectievelijk een dergelijke eerste en tweede ontwerpovereenkomst goed te keuren en de Vlaamse Minister van Leefmilieu te machtigen deze contracten te ondertekenen.

Ook alle contracten met een waarde van meer dan 1,25 miljoen BEF werden door de bevoegde minister getekend. De overeenkomsten waarvan het bedrag lager was dan 1,25 miljoen BEF werden voor de VMM getekend door de Administrateur-Generaal of het afdelingshoofd MO (de afdeling Meetnetten en Onderzoek waaronder het MIRA-projectbureau ressorteert). Deze handelwijze is conform de subdelegaties. Artikel 2bis van het besluit van de Vlaamse regering van 20 juni 1984 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 28 januari 1982 houdende organisatie van de delegatie van beslissingsbevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering, bepaalt dat de leden van de Vlaamse regering hun beslissingsbevoegdheid kunnen subdelegeren aan ambtenaren van de VOI's. Aldus bepaalt het ministerieel besluit van 1 augustus 1991 houdende de bevoegdheden

⁴² Artikel 17, § 1, van de wet van 24 december 1993 bepaalt dat “de overheidsopdracht geschiedt bij onderhandelingsprocedure wanneer de aanbestedende overheid meerdere aannemers, leveranciers of dienstverleners van haar keuze raadpleegt en over de voorwaarden onderhandelt met één of meer van hen.” Artikel 17, §1, van de wet van 14 juli 1976 bepaalde : “de opdracht wordt onderhands genoemd wanneer de bevoegde overheid, indien mogelijk na raadpleging van meerdere aannemers of leveranciers, vrij de onderhandelingen aanknoopt die haar nuttig lijken en de opdracht vrij toewijst aan de aannemer of leverancier die zij heeft gekozen”.

⁴³ D'HOOGHE D., De gunning van overheidscontracten en overheidsopdrachten en het toezicht door de Raad van State en de gewone rechtbanken, blz. 249-250.

die worden toegewezen aan de leidend ambtenaar van de VMM, dat de Administrateur-Generaal van de VMM onder meer bevoegd is voor onderhandse opdrachten van minder dan 1,25 miljoen BEF. Op zijn beurt delegeerde hij deze bevoegdheid aan de afdelingshoofden, binnen het raam van de bevoegdheden van hun afdeling⁴⁴.

4.3. Belangenvermenging

Artikel 10, §1 van de bovenvermelde wet van 24 december 1993 bepaalt dat “(...) *het ieder ambtenaar, openbare gezagsdrager of ieder ander natuurlijk of rechtspersoon belast met een openbare dienst verboden is, op welke wijze ook, rechtstreeks of onrechtstreeks tussen te komen bij de gunning van en het toezicht op de uitvoering van een overheidsopdracht van zodra hij persoonlijk of via een tussenpersoon, belangen heeft in één van de inschrijvende ondernemingen*”. De daaropvolgende paragraaf stelt dat dit belang onder andere “*wordt vermoed te bestaan indien deze personen zelf of bij tussenpersoon eigenaar, mede-eigenaar of werkend vennoot zijn van één van de inschrijvende ondernemingen, dan wel in rechte of in feite, zelf of bij tussenpersoon, een directie- of beheersbevoegdheid uitoefenen*”. Dit artikel 10 stemt overeen met artikel 6 van de wet van 14 juli 1976. Het begrip “persoon belast met een openbare dienst” betreft eveneens ieder ander natuurlijk of rechtspersoon, die door een aanbestedende overheid wordt belast met een opdracht voor het ontwerpen van en of het toezicht op de uitvoering van een overheidsopdracht⁴⁵.

Hierbij rijst de vraag of de leden van de stuurgroep (MIRA-II en volgende), van het begeleidingscomité⁴⁶ (MIRA-I), evenals de projectleider, dienen te worden beschouwd als “personen belast met een openbare dienst”. Het begeleidingscomité heeft het projectteam (allen ambtenaren, uitgezonderd de projectleider) geholpen bij de uitbouw en de eindredactie van het eerste rapport. Voor het concept en de eindredactie van MIRA-I was de projectleider verantwoordelijk⁴⁷. Voor de daaropvolgende milieurapporten waakt de stuurgroep over de wetenschappelijke kwaliteit en draagt hij de eindverantwoordelijkheid voor het rapport. In dat kader neemt de stuurgroep de strategische beslissingen inzake het concept en de structuur van het rapport en bewaakt hij de wetenschappelijke objectiviteit⁴⁸. De bovenvermelde vraag dient positief te worden beantwoord vermits zowel de projectleider, als de leden van het begeleidingscomité en van de stuurgroep door de aanbestedende overheid werden belast met een opdracht voor het ontwerpen van en of het toezicht op de uitvoering van een overheidsopdracht.

Conform de bovenvermelde artikels 6 en 10 van de vermelde wetten inzake overheidsopdrachten, treedt er een onverenigbaarheid op in hoofde van deze personen. Zij zijn gehouden zichzelf te wraken van zodra zij (directe of indirecte) belangen hebben in één van de inschrijvende ondernemingen. Er wordt vastgesteld dat zij zichzelf nooit hebben gewraakt hoewel meerdere van deze personen op diverse wijze belangen hebben in de instellingen aan wie de dienstencontracten werden gegund.

⁴⁴ Compilatiebesluit van 1 augustus 1997 houdende delegatie van bevoegdheden van de Administrateur-Generaal aan de afdelingshoofden.

⁴⁵ Vademecum Overheidsopdrachten, Afl. 15, 1994, deel II – Wetgeving en reglementering, blz. 63.

⁴⁶ Het begeleidingscomité voor MIRA-I was de voorganger van de huidige Stuurgroep.

⁴⁷ A. Verbruggen (red.), Leren om te keren, Milieu- en natuurrapport Vlaanderen, VMM en Garant, 1994, blz 5.

⁴⁸ Artikel 1, §2, van het besluit van de Vlaamse regering van 28 juli 1995 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot het milieurapport en het gewestelijk milieubeleidsplan.

Het betreft de volgende contracten :

1. studie- en samenwerkingsovereenkomst van 26 juli 1993 ten bedrage van 800.000 BEF met de vzw STEM /UFSIA⁴⁹;
2. samenwerkingsovereenkomst met Regasa cv van 28 mei 1993 ten bedrage van 6.426.112 BEF⁵⁰;
3. studie- en samenwerkingsovereenkomst van 20 januari 1994 ten bedrage van 400.000 BEF met het VITO⁵¹;
4. overeenkomst voor begeleiding van 26 augustus 1993 met de UFSIA ten bedrage van 50.000 BEF;
5. overeenkomst voor begeleiding met het Instituut voor Natuurbehoud van 26 augustus 1993 ten bedrage van 350.000 BEF⁵²;
6. overeenkomsten voor begeleiding met de heer P. Leroy van de universiteit van Nijmegen van 13 augustus 1993 en 1 september 1993 ten bedrage van respectievelijk 50.000 en 200.000 BEF⁵³;
7. overeenkomst voor begeleiding met de vzw. STEM van 26 augustus 1993 ten bedrage van 50.000 BEF;
8. samenwerkingsovereenkomst met de NV Regasa van 1 november 1995 ten bedrage van 2.651.000 BEF⁵⁴;
9. twee overeenkomsten met het VITO van 6 november 1995 inzake enerzijds broeikasteffect en aantasting ozonlaag en anderzijds eindgebruikbalans en milieudruk ten bedrage van respectievelijk 340.000 en 465.000 BEF⁵⁵;
10. twee contracten met het VITO van 7 november 1995 ten bedrage van 1.800.000 en 2.651.000 BEF betreffende lucht en bodem;
11. overeenkomst met de UIA van 28 november 1995 ten bedrage van 1.023.000 BEF m.b.t. water⁵⁶;
12. onderzoeks- en ontwikkelingsovereenkomst inzake modellering maatschappelijke activiteitssectoren en emissies met de UFSIA/STEM van 14 december 1995 ten bedrage van 12.600.000 BEF;
13. overeenkomst met het VITO van 28 november 1995 ten bedrage van 200.000 BEF inzake de verspreiding van onvolledige verbrandingsproducten;
14. contracten met de VUB van 10 november 1995 en 5 januari 1996 ten bedrage van respectievelijk 250.000 BEF en 1.039.500 BEF⁵⁷;
15. contract met het Instituut voor Natuurbehoud van 18 december 1995 ten bedrage van 1.497.500 BEF⁵⁸;

⁴⁹ STEM is het Studiecentrum Technologie, Energie en Milieu van de UFSIA . Dit centrum heeft onder andere ervaring met milieuonderzoek, modellering en computerprogrammering en staat onder leiding van prof. Verbruggen, projectleider van het MIRA-team .

⁵⁰ De projectleider A. Verbruggen tekende dit contract voor de opdrachtnemer (zie ook verder).

⁵¹ Het VITO werd vertegenwoordigd in het begeleidingscomité door de heer Theo Reymen.

⁵² Het hoofd van het Instituut voor Natuurbehoud, prof. Eckhart Kuijken, was tevens lid van het begeleidingscomité.

⁵³ De heer Leroy was eveneens lid van het begeleidingscomité.

⁵⁴ Voor de NV Regasa tekende de heer A. Verbruggen, projectleider. Via deze NV wordt hij voor deze opdracht vergoed.

⁵⁵ Theo Reymen van het VITO is als onafhankelijk deskundige lid van de stuurgroep.

⁵⁶ Prof. Verheyen van de UIA is lid van de stuurgroep.

⁵⁷ Prof Eggermont van de VUB is lid van de stuurgroep.

⁵⁸ De heren Eckhart Kuijken en Geert De Blust van het Instituut voor Natuurbehoud zijn als onafhankelijke deskundigen lid van de stuurgroep.

16. overeenkomst met het VITO inzake de humane blootstellingen van 18 december 1995 ten bedrage van 1.050.000 BEF;
17. overeenkomst met de UIA m.b.t. een enquête huishoudens verbruik van energie en water ten bedrage van 100.000BEF;
18. overeenkomst met de UIA van 8 maart 1996 inzake de verspreiding van zware metalen ten bedrage van 220.000 BEF;
19. samenwerkingsovereenkomst voor taalcorrectie van 13 mei 1996 met de UFSIA⁵⁹;
20. samenwerkingsovereenkomst met de NV Regasa van 6 januari 1997 ten bedrage van 2.457.016 BEF⁶⁰;
21. ontwikkelings- en onderzoeksovereenkomst met de UFSIA/STEM van 30 april 1997 ten bedrage van 14.400.000 BEF;
22. contract met de Bond Beter Leefmilieu van 8 juli 1997 voor het maken van het T-rapport lichthinder ten bedrage van 450.000 BEF⁶¹;
23. overeenkomsten in 1997 met het VITO voor het maken van diverse T-rapporten⁶²;
24. contract met het Instituut voor Natuurbehoud van 22 augustus 1997 voor het maken van een T-rapport ten bedrage van 260.000 BEF;
25. contract met de UIA van 10 september 1997 voor het maken van een T-rapport inzake verdroging ten bedrage van 448.250 BEF;
26. studie- en samenwerkingsovereenkomst met de VUB van 10 september 1997 m.b.t. ioniserende straling ten bedrage van 554.960 BEF⁶³;
27. contract met de NV Regasa van 6 januari 1998 ten bedrage van 2.755.896 BEF;
28. drie contracten met het VITO tijdens het jaar 1998 ten bedrage van 1.468.050 BEF⁶⁴;
29. contract met de Bond Beter Leefmilieu van 5 oktober 1998 inzake lichthinder ten bedrage van 400.000 BEF.

Deze uitgebreide lijst toont aan dat er zich een probleem stelt inzake de toepassing van de bovenvermelde wetten betreffende de overheidsopdrachten en meer in het bijzonder met betrekking tot de artikels 6 (van de wet van 14 juli 1976) en 10 (van de wet van 24 december 1993). Meerdere leden van de stuurgroep, van het begeleidingscomité en zelfs de projectleider waren betrokken partij bij talrijke overeenkomsten.

Dit houdt verband met het feit dat het aantal milieudeskundigen in Vlaanderen vrij beperkt is en dat voor sommige deelaspecten van het milieu slechts één of soms zelfs geen specialist beschikbaar is. De leden van de stuurgroep zijn persoonlijk, of hun instelling, soms de enige instantie die over een specifieke milieuproblematiek kunnen rapporteren.

⁵⁹ Artikel 4 van deze overeenkomst tussen de VMM en de UFSIA bepaalt dat prof. Verbruggen van de UFSIA als contactpersoon zal optreden voor de VMM.

⁶⁰ De taken die prof. Verbruggen als projectleider uitvoerde werden forfaitair vergoed via deze NV Regasa.

⁶¹ Rik De Baere van de Bond Beter Leefmilieu is lid van de stuurgroep.

⁶² Inzake de verspreiding van zware metalen (9 juli) t.b.v. 435.000 BEF ; inzake verspreiding producten onvolledige verbranding. (9 juli) t.b.v. 652.904 BEF; inzake broeikaseffect (1 juli) t.b.v. 120.000 BEF ; inzake verzuring (7 juli) t.b.v. 120.000 BEF; inzake aantasting ozonlaag (1 juli) t.b.v. 120.000 BEF ; inzake niet-ioniserende straling (8 september) t.b.v. 120.000 BEF.

⁶³ Dit contract werd medeondertekend voor de VUB door prof. G Eggermont , hoofd stralingsbescherming VUB. Hij is tevens lid van de MIRA-stuurgroep.

⁶⁴ Inzake producten onvolledige verbranding (6 januari) t.b.v. 350.900 BEF; inzake verspreiding zware metalen (5 januari) t.b.v. 260.150 BEF; inzake emissiemodellering (15 juli) t.b.v. 847.000 BEF.

Het is nochtans duidelijk de bedoeling deskundigen in de stuurgroep op te nemen . Ook de voorkeur van de ‘Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaams Gewest’ ging ter zake uit naar een beperkte groep van deskundigen⁶⁵. Het oorspronkelijke voorstel van deze Commissie bepaalde dat deze stuurgroep zou toezien op de algemene gang van zaken en zou instaan voor de maatschappelijke begeleiding bij de opstelling van het milieurapport. Deze Commissie voorzag in bijkomende orde ook dat meer specifieke begeleidingstaken voor de stuurgroep *konden* worden voorzien.

Daartegenover bepaalt artikel 2.1.5, §1, van het decreet milieubeleid van 5 april 1995 dat de stuurgroep belast is met de algemene begeleiding van de opstelling van het milieurapport en er tevens de eindverantwoordelijkheid voor draagt. Bovendien specificeert het uitvoeringsbesluit van 28 juli 1995 dat de stuurgroep waakt over de wetenschappelijke kwaliteit van het rapport en dat zij de strategische beslissingen neemt inzake concept en structuur. Deze bijkomende opdrachten leiden echter tot de bovenvermelde problemen. Indien de opdracht beperkt zou zijn gebleven tot de oorspronkelijk voorziene taak van toezicht op de algemene gang van zaken en van het instaan voor de maatschappelijke begeleiding, zouden dergelijke moeilijkheden wellicht te vermijden zijn geweest.

Zoals reeds is gesteld, was er ook belangenvermenging bij de contracten waarin de projectleider betrokken partij was. Ondanks zijn gunstig advies merkte de Inspecteur-Generaal van Financiën op 27 februari 1997 immers op dat er bij de onderhandse gunning van het contract met de UFSIA/STEM (d.d. 30 april 1997) bijkomend moest worden gemotiveerd waarom aanvankelijk geen beroep op de concurrentie werd gedaan. Het antwoord op deze vraag staat in de brief van 13 november 1995 van prof. Verbruggen aan de Minister van Financiën en Begroting. Hierin schrijft hij: “(...) *Vandaar het bijzondere modelleringscontract met UFSIA/STEM, een contract dat van bij de aanvang van het project MIRA-2 door mij was voorzien, en waaraan trouwens mijn toezegging om als projectleider op te treden, was gekoppeld (dit kunnen de verantwoordelijken van de VMM, de heren F. Van Sevensoten en J. Huylebroeck getuigen). Ik zie niet in hoe ik de uitdaging zou kunnen opnemen met contracten toe te kennen aan de VITO en de KUL over deze vorm van modelbouw, als u weet dat VITO en KUL modellen van mijn hand (EPLAN, COHEPO, SIMCHP) heeft aangeschaft als het over deze benaderingswijze gaat*”.

De projectleider geeft aldus toe dat er andere instellingen zijn die over een dergelijke modelbouw beschikken. De Inspecteur-Generaal van Financiën had in zijn negatief advies van 1 juni 1995 trouwens gesteld dat in de wetenschappelijke wereld reeds heel wat modellen bestonden die hun operationaliteit hadden bewezen. Dat er uiteindelijk geen beroep werd gedaan op de concurrentie was dus niet omdat er geen alternatieven waren, doch omdat de projectleider enkel met zijn instelling wenste te werken.

Een dergelijke belangenvermenging is thans wellicht uitgesloten vermits eind september 1998 een nieuwe projectleider, in de hoedanigheid van ambtenaar, werd aangesteld⁶⁶.

⁶⁵ Voorontwerp decreet Milieubeleid , Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaams Gewest, 1995, blz. 243.

⁶⁶ Mevrouw Vandeweerd is thans projectleider. Zij heeft ongeveer 10 jaar gewerkt bij UNEP, eerst voor het programma Global Environmental Monitorings Systems (GEMS) en sinds 1992 als projectleider van GEO (Global Environment Outlook). Hierbij worden geïntegreerde rapporten gemaakt, toegespitst op het beleid. Zij was één van de twee geslaagden van de dertig kandidaten voor de job van projectleider.

4.4. Prijzen

Ten aanzien van de voormalige projectleider stelt zich een bijkomend probleem. Het is precies met de nv Regasa en met het Studiecentrum Technologie, Energie en Milieu van de UFSIA, waarvan hij aan het hoofd staat, dat de belangrijkste contracten werden gesloten⁶⁷. Het betreft onder andere twee contracten met STEM ten bedrage van 12,6 en 14,4 miljoen BEF, drie jaarlijkse overeenkomsten met nv Regasa van telkens meer dan twee miljoen BEF en een contract van 6,4 miljoen BEF met Regasa cv. Ten aanzien van deze contracten met Regasa wordt het volgende vastgesteld.

De projectleider werd vergoed voor zijn activiteiten in het kader van de opeenvolgende milieuraapporten via Regasa. Met deze vennootschap (eerst cv en daarna nv) sloot de VMM de contracten. Hierin werd onder meer de taak en de vergoeding van de projectleider bepaald. Voor zijn bijdrage aan het MIRA betaalde de VMM vanaf mei 1993 tot eind 1998 in totaal 14.290.008 BEF. Oorspronkelijk werd aan de heer Verbruggen een vergoeding toegekend van 5.125 BEF per uur, doch in de laatste overeenkomsten was dit uurtarief reeds opgelopen tot meer dan 6.000 BEF (bedragen exclusief BTW)⁶⁸. In de eerste overeenkomst werd bepaald dat hij hiertoe een boekhouding van zijn gepresteerde uren diende bij te houden en dat op ieder ogenblik de opdrachtgever inzage kon vragen van deze boekhouding (artikel 5). Dit inzagerecht werd evenwel niet toegepast. In de daaropvolgende contracten was deze bepaling overigens geschrapt en werd telkens bepaald dat het een forfaitaire vergoeding betrof. Een directe controle op zijn werkzaamheden door de opdrachtgever is niet gebeurd. Iedereen stelde zijn vertrouwen in de projectleider. In elk geval waren de VMM, de leden van het projectteam en van de stuurgroep tevreden over zijn werkzaamheden. Het betrof dus eigenlijk een resultaatscontrole die steeds positief werd geëvalueerd.

Bovenvermeld uurtarief van 6.000 BEF staat in contrast met de kostprijzen van de andere overeenkomsten. Vooreerst probeert het MIRA daarbij maximaal gebruik te maken van de bestaande expertise en verworven kennis in diverse overheidsdiensten die, conform het decreet, de informatie gratis ter beschikking moeten stellen. Bovendien werden de onderzoeksvoorstellen meermaals verworpen omwille van hun kostprijs. In andere gevallen werd er op aangedrongen dat de eindprijs werd verlaagd tot de richtprijs. Ook werd aangedrongen om de kostprijscomponenten aan te duiden. Tevens werken de lectoren sinds het MIRA II gratis mee. In de stuurgroep stellen sommigen echter dat de kostprijzen realistisch moeten zijn omdat een te klein bedrag vele valabele kandidaten niet meer zou stimuleren om voorstellen in te dienen.

Bij de VMM wordt gesteld dat het uurtarief voor prof. Verbruggen is gebaseerd op het expertbarema van de KVIV niveau C1 (meer dan 10 jaar ervaring en expert/afdelingshoofd) en dat de opdracht van de projectleider zich niet beperkte tot conceptontwikkeling met begeleiding en coördinatie, maar dat ze bovendien een zeer grote organisatorische en redactionele eindverantwoordelijkheid omvatte die veel tijd in beslag nam.

⁶⁷ De begrotingen van het MIRA 1997 en 1998 bijvoorbeeld voorzagen dat respectievelijk 10,6 van de 32,2 en 10,8 van de 31,8 miljoen BEF (dus telkens ongeveer een derde) beschikbaar waren voor de projectleider (Regasa) en de externe modelbouw (STEM). Aangezien een ander derde van de kredieten niet werd gebruikt, kan worden gesteld dat ongeveer de helft van de gebruikte middelen naar de instellingen van de projectleider gingen.

⁶⁸ Een dergelijk uurloon resulteert in een jaarwedde van meer dan 10 miljoen BEF (6.000 BEF x 8 uur x 220 werkdagen = 10.560.000 BEF).

Hierbij kan echter worden vastgesteld dat, ten eerste, de KVIV tarieven enkel voor de projectleider werden toegepast en niet voor de andere, contractueel verbonden onderzoekers, en dat, ten tweede, de eindverantwoordelijkheid voor de rapporten niet bij de projectleider berust maar bij de stuurgroep (waarvan de leden, uitgezonderd de voorzitter, niet worden vergoed).

Inzake het argument van de lange tijdsduur moet worden gesteld dat indien dit impliceerde dat de projectleider, wegens het MIRA of eventuele andere activiteiten buiten de universiteit, *meer dan twee halve dagen per week* onbeschikbaar was voor de universiteit, de cumulatierегeling had moeten worden toegepast. Die regeling houdt in dat geval in dat de opdracht van de betrokkene als lid van het academisch personeel, ambtshalve als een deeltijdse opdracht had moeten worden vergoed⁶⁹, hetgeen volgens de informatie ingewonnen bij de betrokken universiteit, niet gebeurde.

Tenslotte omvat het KVIV- tarief dat aan de projectleider werd toegekend, naast de verloning en de sociale lasten, ook de secretariaats- en overheadkosten, die in casu voor het MIRA, reeds tot bewijs van het tegendeel ten laste zijn van de VMM. Deze secretariaats- en overheadkosten die in het KVIV-tarief zijn vervat, kunnen worden geraamd op ongeveer 35 % van het totale tarief.

4.5. Wetenschappelijke dienstverlening

Artikel 2 van het decreet van 23 februari 1994 betreffende de wetenschappelijke dienstverlening door de universiteiten en de relaties van de universiteiten met andere rechtspersonen⁷⁰, verstaat onder wetenschappelijke dienstverlening alle prestaties ten behoeve van derden, tegen vergoeding geleverd door diensten van een universiteit of hieraan verbonden personen in uitoefening van hun opdracht aan de universiteit en die voortvloeien uit aan de universiteit aanwezige kennis, resultaten van wetenschappelijk onderzoek of technologie. De onderzoeksovereenkomsten tussen de VMM en de universiteiten of hun personeel met betrekking tot het MIRA vallen in principe onder het toepassingsgebied van dit decreet.

Artikel 3 van dat decreet bepaalt dat er geen overeenkomsten van wetenschappelijke dienstverlening mogen worden gesloten zonder voorafgaande toestemming van het universiteitsbestuur. In het kader van het MIRA werden enkele contracten gesloten met hoogleraren⁷¹. Hierbij werd nooit nagegaan of er een voorafgaande toestemming van de universiteit bestond. Bovendien rijst hierbij de vraag waarom deze contracten, in tegenstelling tot het merendeel van de overeenkomsten, met natuurlijke personen werden gesloten in plaats van met de instellingen waaraan ze professioneel zijn verbonden.

Artikel 8, laatste lid, van het bovenvermelde decreet stelt bovendien dat het intern reglement van de universiteit kan voorzien in de mogelijkheid tot uitkering van een persoonlijke vergoeding aan de personeelsleden van de universiteit die het dienstverleningscontract hebben uitgevoerd. De memorie van toelichting becommentarieert dit artikel als volgt : “door deze

⁶⁹ Artikel 75 van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap.

⁷⁰ Dit decreet is ondertussen vervangen door het decreet van 22 februari 1995 betreffende de wetenschappelijke of maatschappelijke dienstverlening door de universiteiten of de hogescholen en betreffende de relaties van de universiteiten en de hogescholen met andere rechtspersonen. Het betreft hier enkel de uitbreiding van het toepassingsgebied van het decreet van 23 februari 1994 tot de hogescholen.

⁷¹ Bijvoorbeeld het contract met prof. C. Buelens (van de KUL) van 21 december 1995 ten bedrage van 900.000 BEF.

mogelijkheid wordt één van de redenen die in het verleden aanleiding hebben gegeven tot de oprichting van derde rechtspersonen, weggenomen". Het is immers de bedoeling van dit decreet de belangen van de universiteiten bij de valorisatie van de aanwezige knowhow, maximaal te valoriseren.

Daarom bepaalt artikel 21 van het decreet dat *"vzw's of andere rechtspersonen die onderzoek, wetenschappelijke dienstverlening, contractonderwijs, administratieve diensten of sociaal-culturele dienstverlening van de universiteit overnemen, slechts worden toegelaten op voorwaarde dat deze activiteiten niet op de vereiste wijze door de universiteit zelf of door middel van een eenvoudige overeenkomst uitgevoerd kunnen worden, en indien de algemene of financiële belangen van de universiteit niet worden geschaad. Personeelsleden (...) die wensen deel te nemen aan de oprichting of werking van een dergelijke vzw of andere rechtspersoon, dienen dit vooraf te melden aan de universiteit"*. De bedoeling bestaat er aldus in andere rechtspersonen die actief zijn rond de universitaire instelling, maar er totaal los van staan, zo veel mogelijk te vermijden.

De overeenkomsten met de nv Regasa gaan tegen de ratio legis van het decreet in. De raamreglementering voor het sluiten van overeenkomsten inzake wetenschappelijke dienstverlening beoogt immers dergelijke activiteiten niet meer uit te voeren via cumulatie, vzw's of andere rechtspersonen. De opgezette constructie waarbij een hoogleraar via een contract met een vennootschap, waarvoor hij optreedt, wordt vergoed voor zijn wetenschappelijke dienstverlening, is dan ook in strijd met de doelstellingen van de decreten van 23 februari 1994 en 22 februari 1995.

De memorie van toelichting bij het oorspronkelijke decreet bepaalt evenwel dat de prestaties die door een personeelslid worden uitgevoerd in hoofde van een andere beroepsactiviteit waarvoor het personeelslid volgens de regelgeving inzake cumulatie toelating verkreeg van de instelling, niet onder de toepassing van dit decreet vallen. Van een eventuele toelating aan prof. Verbruggen voor het uitvoeren van een cumulatie tijdens de jaren 1995 t.e.m. 1998 door de UFSIA is evenwel het bewijs van het tegendeel niets bekend. Enkel tijdens de periode van 1 oktober 1993 tot 30 september 1994 werd zijn voltijdse opdracht als lid van het zelfstandig academisch personeel gereduceerd tot een deeltijdse opdracht ten belope van 70%. Dit gebeurde wegens zijn aanstelling tot projectleider voor het MIRA in die periode. Het was trouwens onder de uitdrukkelijke voorwaarde van de toenmalige Vlaamse Minister van Leefmilieu dat prof. Verbruggen bij de UFSIA halftijds verlof zou nemen, dat hij de halftijdse functie van projectleider kon uitoefenen⁷². De Inspecteur-Generaal van Financiën had in zijn advies de bevoegde minister overigens afgeraden een beroep te doen op deze professor, omdat hij onder zijn persoonlijke naam of onder de naam van de vzw waarvan hij als voorzitter optrad, op dat ogenblik reeds voor meer dan 30 miljoen BEF aan opdrachten in uitvoering had⁷³.

⁷² Brief van 28 mei 1993 van de bevoegde minister aan de Administrateur-Generaal van de VMM.

⁷³ Advies van de Inspecteur-Generaal van Financiën aan de bevoegde minister van 30 maart 1993.

4.6. Concluesies

- Gelet op de beperkte bedragen en/of de specifieke wetenschappelijke aard van de opdrachten, is de gunningswijze via onderhandse opdrachten of volgens de onderhandelingsprocedure in overeenstemming met de reglementering betreffende de overheidsopdrachten.
- De raadpleging van de concurrentie bij wijze van de organisatie van een contactdag voor onderzoekers, komt tegemoet aan de wettelijke bepalingen inzake overheidsopdrachten.
- De ondertekening van de contracten door de Vlaamse Minister van Leefmilieu, de Administrateur-Generaal van de VMM of de leidend ambtenaren van deze instelling, is gebeurd conform de delegatiebesluiten.
- In hoofde van de leden van de stuurgroep treedt er belangenvermenging op bij de gunning en bij de eindbeoordeling van de studiecontracten vermits zij vaak zelf, hetzij in persoonlijke naam, hetzij in naam van de instelling waarin zij een functie bekleden, de opdracht krijgen toegewezen.
- Er bestaat een discrepantie tussen de prijs van de contracten met Regasa en die van de andere onderzoekers; de prijs van de eerstgenoemde contracten bevat bovendien de secretariaats- en overheadkosten die reeds ten laste worden genomen door de VMM.
- De contracten met professoren ten persoonlijke titel dienen voorafgaandelijk door het universiteitsbestuur te worden toegestaan; contracten met rechtspersonen (vzw, cv, nv, ...) die wetenschappelijke of andere dienstverlening van de universiteit overnemen, zijn slechts toegelaten indien o.m. deze activiteiten niet op de vereiste wijze door de universiteit zelf kunnen worden uitgevoerd.

5. Aanbevelingen

5.1. *Inkomsten en uitgaven van het MIRA*

Teneinde de begroting van het Mina-fonds niet onnodig te belasten, dienen de MIRA-middelen nauwkeuriger te worden geraamd. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het mogelijke cyclische verloop van de MIRA-uitgaven zoals zich dat in de voorbije jaren (1993-1996) heeft voorgedaan en waaruit blijkt dat die uitgaven het hoogst zijn in het eerste jaar van de opmaak van het MIRA en vervolgens afnemen.

5.2. *MIRA als basis voor de milieuplanning*

Op grond van zijn onderzoek formuleert het Rekenhof de volgende aanbevelingen ter verbetering van de inhoudelijke en materiële opmaak van het MIRA als basis voor en in het belang van de gewestelijke milieuplanning.

1. De beschrijving in het MIRA van de verwachte ontwikkeling van het milieu bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevant geachte scenario's, dient verder te worden uitgebouwd.
2. Een versterking van het bestaande VMM-projectteam van vijf personen dat instaat voor zowel de inhoudelijke als de administratieve opvolging en afwerking van het MIRA blijkt te zijn aangewezen. Die noodzaak stelt zich des te meer in het licht van de geplande wijziging om het MIRA in de toekomst over meerdere documenten te spreiden.
3. Ter verbetering van de samenhang tussen het MIRA en het ontwerp-MINA dient een overlegorgaan te worden opgericht waarin minstens de eindverantwoordelijken voor elk van deze documenten zijn vertegenwoordigd. In het bestaande Gewestelijk Milieu-Overleg (GMO) zetelt immers de 'stuurgroep' niet die nochtans decretaal de eindverantwoordelijkheid draagt voor het MIRA.
4. De deelname aan de werkzaamheden van deze MIRA-stuurgroep door de leden, deskundigen die door de Vlaamse regering werden aangeduid, dient te worden geactiveerd. Dit zou kunnen gebeuren door de aanduiding van plaatsvervangende leden op voordracht van de instanties die zij vertegenwoordigen.
5. Er moet ten volle aandacht worden besteed aan de oprichting en de organisatie van een milieudatabank ter implementatie van het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1992.

5.3. *Studie- en onderzoekscontracten*

Bij het sluiten van studiecontracten dient, in de toekomst het volgende in acht te worden genomen.

1. Om belangenvermenging te voorkomen, is het aangewezen de taken van de stuurgroep te beperken tot het toezicht op de algemene gang van zaken en tot de maatschappelijke begeleiding bij de opstelling van het milieurapport zoals oorspronkelijk werd geadviseerd door de 'Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaams Gewest';
2. De leden van de stuurgroep dienen zich te onthouden bij de gunning van opdrachten die door hen persoonlijk of door de instelling waarin zij belangen hebben, kunnen worden uitgevoerd.
3. Bij de wetenschappelijke dienstverlening door universiteiten of hogescholen dient het decreet van 22 februari 1995 betreffende de wetenschappelijke of maatschappelijke dienstverlening door de universiteiten of de hogescholen en betreffende de relaties van de universiteiten en de hogescholen met andere rechtspersonen, te worden nageleefd.

6. Reactie van de Vlaamse Minister van Leefmilieu en Tewerkstelling

Met de niet-gedateerde brief, kenmerk PV/KD/99013, ontving het Rekenhof van de Vlaamse Minister van Leefmilieu en Tewerkstelling een antwoord op de conclusies en de aanbevelingen van het verslag.

6.1. *Reactie van de minister*

Hierna volgen puntsgewijs de belangrijkste elementen uit de brief van de minister, geordend volgens de indeling van het onderzoek.

Inkomsten en uitgaven van het MIRA

Het overschot van de ontvangsten, hoofdzakelijk bestaande uit dotaties van het Minafonds, is deels te wijten aan :

- een zuinig beleid bij het toekennen van opdrachten;
- de onmogelijkheid tot op heden tot volledige invulling van alle deelaspecten van de milieuprocessen wegens gebrek aan Vlaamse expertise en data;
- de moeilijkheid om de nodige middelen en timing exact te voorspellen door de onstandvastigheid van de indiening van studievoorstellen, vertragingen inzake goedkeuring, uitvoering, betalingen, enz.;
- de beperkte bezetting van het MIRA-projectteam, die impliceert dat quasi alle beschikbare tijd wordt geïnvesteerd in de productie van de MIRA-rapporten als dusdanig, zodat er onvoldoende tijd en personeel overblijft voor het uitschrijven, opvolgen, bijsturen en interpreteren van de nochtans noodzakelijke studiecontracten ter opvulling van de hiaten in de kennis.

Het cyclisch verloop in de omvang van het overschot in de jaren 1993-1996 is te wijten aan het tweejaarlijks karakter van de eerste twee milieurapporten : eerste jaar opstellen blauwdruk en opvragen contracten (vastlegging over twee jaren en beperkte uitbetalingen), tweede jaar hoofdzakelijk betalingen van de uitgevoerde contracten. In de loop van 1997 is men met het oog op een betere afstemming tussen de milieurapportering en de milieubeleidsplanning overgestapt naar de productie van jaarlijkse themarapporten (MIRA-T) en een vijfjaarlijks scenario-rapport (MIRA-S) waardoor de vroegere 2-jaarlijkse cyclus verbroken werd. Hierdoor zal een betere afstemming van de inkomsten en de uitgaven mogelijk worden.

MIRA als basis voor de milieuplanning

- Het feit dat het MIRA inhoudelijk tot op heden niet volledig beantwoordt aan de decretaal voorgeschreven vereisten, is inderdaad voor een niet onaanzienlijk deel te wijten aan het onevenwicht tussen de beperkte personeelsbezetting, enerzijds, en de zeer omvangrijke verwachtingen die aan de rapporten worden gesteld, anderzijds. Er wordt niettemin op gewezen dat de opmaak van de milieurapporten een groeiprocés is waarvoor geen standaard maataanpak bestaat, hetgeen ook in de ons omringende landen wordt ervaren.

De scenario-benadering werd maximaal opgenomen in de blauwdruk van het MIRA-S 2000 rapport dat wordt voorbereid.

- Het bovenvermelde onevenwicht tussen de beperkte personeelsbezetting, enerzijds, en de zeer omvangrijke verwachtingen die aan de rapporten worden gesteld, anderzijds, werd inderdaad nog vergroot door de bijkomende uitwerking van de MIRA-T rapporten.

De VMM sluit zich aan bij de aanbeveling om het bestaande VMM-projectteam van 5 personen te versterken. Een personeelsuitbreiding werd gevraagd.

- De VMM kan tevens akkoord gaan met de aanbeveling om de samenhang tussen het MIRA en het ontwerp-MINA te verbeteren. Daartoe werden inmiddels stappen ondernomen om een vertegenwoordiger van het bestaande Gewestelijk Milieu-Overleg (GMO) in de MIRA-Stuurgroep op te nemen, enerzijds, en de leden van het MIRA-team uit te nodigen op de driemaandelijksse MINA-werkopvolgingsvergaderingen.
- In aansluiting op de aanbeveling om de deelname van de leden, deskundigen in de MIRA-stuurgroep te activeren, zal de mogelijkheid van een systeem met vaste vervangers worden onderzocht.
- De oprichting en de organisatie van de Vlaamse milieudatabank is een moeizaam proces dat de nodige tijd vergt, maar dat onverminderd een prioriteit blijft van het beleid.

De aanbeveling dat daaraan ten volle aandacht wordt besteed ter implementatie van het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1992, wordt door de VMM, eveneens onderschreven.

Studie- en onderzoekscontracten

In de MIRA-stuurgroep zal er worden op toegezien dat het decreet van 22 februari 1995 betreffende de wetenschappelijke of maatschappelijke dienstverlening door de universiteiten of de hogescholen en betreffende de relaties van de universiteiten en de hogescholen met andere rechtspersonen, maximaal zal worden nageleefd. De verantwoordelijkheid ten gronde ligt evenwel bij de instellingen en de betrokken personeelsleden zelf.

De belangenvermenging die optreedt in hoofde van de leden van de Stuurgroep bij de gunning en bij de eindbeoordeling van de studiecontracten, is grotendeels te wijten aan het beperkt aantal milieuspecialisten en –instellingen in Vlaanderen die in vele gevallen zowel actief zijn in advies-, of begeleidingsorganen, als verbonden zijn aan uitvoerende wetenschappelijke instellingen. De betrokkenheid van de Stuurgroep bij de toekenning van de contracten dient daarenboven tot zijn ware proporties te worden herleid, aangezien deze MIRA-stuurgroep niet bevoegd is overeenkomsten te sluiten. "Tussenkomen" van de Stuurgroep bij het toekennen, begeleiden en evalueren (van de resultaten) van de overeenkomsten hebben nooit plaatsgevonden.

6.2. Eindbeschouwingen van het Rekenhof

Het Rekenhof waardeert dat de aanbevelingen inzake het MIRA als basis voor de gewestelijke milieuplanning(aanbevelingen in punt 5.2), reeds voor het merendeel tot concrete acties hebben geleid of dat acties in het vooruitzicht worden gesteld :

- de scenariobeschrijving werd opgenomen in de blauwdruk van het MIRA-S 2000 rapport;
- er werd een personeelsuitbreiding gevraagd voor het VMM-projectteam;
- in functie van een betere samenhang tussen het MIRA en het Minaplan werd het overleg uitgebreid;
- m.b.t. een vermeerdering van de deelname van deskundigen aan de MIRA-stuurgroep, zal de mogelijkheid van een systeem van vaste vervangers worden onderzocht.

Aangaande sommige aanbevelingen stelt de minister geen of geen afdoende maatregelen in het vooruitzicht :

- voor een nauwkeuriger raming van de financiële middelen voor het MIRA en teneinde de begroting van het Minafonds niet onnodig te belasten, is uit het onderzoek gebleken dat de door de minister als oplossing vermelde overstap van de vroegere 2-jaarlijkse cyclus naar de productie, sedert 1997, van jaarlijkse themarapporten (MIRA-T) en een vijfjaarlijks scenariorapport (MIRA-S), noch in 1997, noch in 1998 tot een betere afstemming van de inkomsten en de uitgaven heeft geleid. Zoals blijkt uit tabel 1 in punt 2.1 van dit verslag is het MIRA-overschot in 1997 en 1998 immers verder toegenomen met respectievelijk 10 en 16 miljoen BEF;
- voor de oprichting en de organisatie van een milieudatabank worden geen concrete maatregelen aangekondigd;
- inzake de opmerking dat de verantwoordelijkheid voor de naleving van het decreet van 22 februari 1995 bij de instellingen en hun personeelsleden zelf ligt, is het Rekenhof van oordeel dat ook de VMM daarin verantwoordelijkheid kan opnemen door niet te contracteren met hoogleraren, maar door *in eerste instantie en zo mogelijk*, overeenkomsten te sluiten met de hogescholen of universiteiten waaraan zij professioneel verbonden zijn;
- het gegeven dat er geen “tussenkomen” zijn geweest vanwege de Stuurgroep bij het toekennen, begeleiden en evalueren van de overeenkomsten, sluit echter niet uit dat stuurgroepleden belangen hadden in de instellingen aan wie sommige dienstencontracten werden gegund.

1.675.564

Biilage : vergaderingen van de Stuurgroep MIRA

	10.95	2.96	6.96	9.96	1.97	3.97	5.97	11.97	1.98	4.98	6.98	11.98
Voorzitter												
Leroy	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid												
Verheyen	x		x	0	x	0	0	x	0	x	x	0
Eggemont	x		x	y	x	y	x	x	x	x	0	0
College												
Secretarissen-												
generaal												
Herman	x		x	x	x	x	x	0	0	x	0	x
Stappaerts/Bral	0		y	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mina-Raad												
De Baere	x		x	x	x	x	x	x	0	0	x	x
Roggeman	x		0	0	0	0	0	0	0	0	0	x
SERV												
Clauwaert/Slabbinck	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
De Meester	x		x	0	x	0	0	0	0	0	0	0
Totaal aanwezigen	7		7	4	6	4	4	4	2	4	3	4

x = aanwezig
y = vervanging
0 = afwezig