

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



Zitting 2002-2003

9 oktober 2002

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over het gebruik van convenants in de Vlaamse Gemeenschap

R E K E N H O F

Gebruik van convenants in de Vlaamse Gemeenschap

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, oktober 2002



REKENHOF

Gebruik van convenants in de Vlaamse Gemeenschap

***Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement***

*goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 1 oktober 2002*

INHOUDSTAFEL

LEESWIJZER.....	6
BESTUURLIJKE BOODSCHAP.....	7
SAMENVATTING.....	8
1 INLEIDING.....	27
2 VLAAMS CONVENANTLANDSCHAP.....	29
2.1 Inventarisatie van Vlaams convenantgebruik.....	29
2.1.1 Begrip en kenmerken	29
2.1.2 Groeiend gebruik van het instrument	31
2.2 Inventaris van de convenants	32
2.3 Kenmerken van de convenants.....	34
2.3.1 Spreiding over de beleidsdomeinen	34
2.3.2 Partners van de Vlaamse overheid	35
2.3.3 Financieel en maatschappelijk belang.....	36
2.3.4 Rechtsgrond	37
2.3.5 Formele kenmerken van de convenants	39
2.3.6 Technische kwaliteit van de convenants	43
2.3.7 Evaluatie en verantwoording.....	44
2.3.8 Looptijd van de overeenkomsten.....	46
2.4 Initiatieven tot omkadering.....	48
2.4.1 Rapport van de ambtelijke werkgroep (1996).....	48
2.4.2 Pact Vlaamse regering-Vlaamse gemeenten	48
3 SOCIAAL IMPULSFONDS (SIF).....	51
3.1 SIF in vogelvlucht.....	51
3.1.1 Historiek van de beleidsvorming.....	51
3.1.2 Convenantprocedure	52
3.1.3 Spreiding van de convenants	52
3.1.4 Budgettaire inbedding.....	53

3.2	Onderbouwing van het convenantbeleid	54
3.2.1	Beleidsvoorbereiding.....	54
3.2.2	Technische kwaliteit van de doelstellingen	58
3.2.3	Betrokkenheid van de administratie en actoren	63
3.2.4	Verankering van het beleid in regelgeving	64
3.3	Organisatorische omkadering	67
3.3.1	Administratieve inbedding	67
3.3.2	Omkadering van de SIF-processen	70
3.3.3	Organisatorische omkadering op lokaal niveau	70
3.4	Technische kwaliteit van de SIF-convenants	74
3.4.1	Goedkeuringsproces	74
3.4.2	Afgesproken doelstellingen en resultaten	77
3.4.3	Opmaak van het beleidsplan.....	78
3.4.4	Resultaten en indicatoren	80
3.5	Evaluatie van de uitvoering.....	87
3.5.1	Evaluatie van de convenantuitvoering	87
3.5.2	Beleidsevaluatie	94
3.6	Informatievoorziening aan Vlaams Parlement.....	97
3.6.1	Informatie vooraf	97
3.6.2	Informatie over de beleidsuitvoering	98
3.6.3	Informatie over beleidswijzigingen	98
3.7	Aanbevelingen.....	99
4	MOBILITEITSCONVENANTS.....	102
4.1	Mobiliteitsconvenants in vogelvlucht	102
4.1.1	Historiek beleidsvorming	102
4.1.2	Convenantprocedure	103
4.1.3	Spreiding van de mobiliteitsconvenants.....	105
4.1.4	Budgettaire inbedding	109
4.2	Onderbouwing van het instrument.....	111
4.2.1	Beleidsvoorbereiding.....	111
4.2.2	Kwaliteit van de doelstellingen	114
4.2.3	Verankering van het beleid in regelgeving	118
4.3	Organisatorische omkadering	122
4.3.1	Aansturing van het convenantbeleid	122
4.3.2	Organisatieaanpassingen bij de actoren.....	123
4.3.3	Basisgegevens en analyse-instrumenten	127
4.3.4	Registratiesysteem voor operationele gegevens	130

4.4	Aanlooppcedures naar mobiliteitsconvenants	132
4.4.1	Opmaak gemeentelijk mobiliteitsplan	132
4.4.2	Selectie van projecten	133
4.4.3	Inpassing van projecten in gemeentelijk mobiliteitsplan.....	135
4.4.4	Samenwerking tussen beleidsdomeinen en bestuurslagen	136
4.4.5	Beoordeling door auditor	143
4.5	Technische kwaliteit mobiliteitsconvenant.....	145
4.5.1	Juridische aard	145
4.5.2	Realiteitsgehalte van het gemeentelijk mobiliteitsplan	146
4.5.3	Looptijd van het mobiliteitsconvenant.....	147
4.5.4	Doelstellingen in het mobiliteitsconvenant.....	148
4.5.5	Formulering van rechten en verplichtingen	149
4.6	Evaluatie convenantuitvoering en -beleid.....	150
4.6.1	Individuele convenants en modules	150
4.6.2	Evaluatie en bijsturing van het convenantbeleid	153
4.7	Informatie aan het Vlaams Parlement.....	153
4.8	Aanbevelingen	155
5	MILIEUBELEIDSOVEREENKOMSTEN	158
5.1	Milieubeleidsovereenkomsten in vogelvlucht	158
5.1.1	Historiek.....	158
5.1.2	MBO-beleid.....	160
5.1.3	MBO als instrument voor de aanvaardingsplicht	161
5.1.4	Beperkingen voor de Vlaamse beleidsvorming	164
5.1.5	Regelgeving.....	165
5.2	Beleidsvoorbereiding	169
5.2.1	Transparantie	169
5.2.2	Onderbouwing van de keuze voor het instrument MBO	169
5.2.3	Betrokkenheid van de actoren.....	172
5.2.4	Doorlooptijd	173
5.2.5	Impact van adviezen en openbare procedure	176
5.3	Beleidsbepaling	181
5.3.1	Toepassingsgebied	181
5.3.2	Doelstellingen	182
5.3.3	Evaluatie- en rapporteringsbepalingen	184
5.3.4	Financieringsbepalingen.....	185
5.3.5	Verplichtingen van de partijen	187
5.3.6	Controlebepalingen	188

5.4	Beleidsuitvoering	190
5.4.1	Technisch-organisatorische systemen in de MBO's	190
5.4.2	Implementatie van de verbintenissen.....	193
5.4.3	Implementatie van de controle en handhaving	195
5.5	Beleidsevaluatie	198
5.5.1	Monitoring	198
5.5.2	Ex-post evaluatie	200
5.6	Verantwoording aan Vlaams Parlement.....	201
5.7	Aanbevelingen.....	204
6	ALGEMENE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	206
6.1	Algemene conclusies.....	206
6.1.1	Gebruik van convenants in de Vlaamse Gemeenschap	206
6.1.2	Kenmerken van de convenants.....	207
6.2	Algemene aanbevelingen	209
6.2.1	Aanbevelingen voor een Vlaams convenantbeleid	209
6.2.2	Aanbevelingen voor de technische convenantkwaliteit.....	211
Bijlage 1	Antwoord van de Vlaamse regering	213
Bijlage 2	Onderzoeksvragen en -normen	219
Bijlage 3	Inventaris van de Vlaamse convenants.....	221
Bijlage 4	Kenmerken van de drie onderzochte convenants....	226
Bijlage 5	Overzicht modules mobiliteitsconvenant	227
Bijlage 6	Organisatie provincies in functie van mobiliteitsconvenants	229
Bijlage 7	MBO-Regelgeving	230
Bijlage 8	Vergelijking van de MBO'S.....	233

LEESWIJZER

Het voorliggende rapport bestaat uit:

- **een algemeen deel met Vlaamsbrede conclusies** over het gebruik van het instrument convenants door de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse openbare instellingen (hoofdstuk 2);
- **drie afzonderlijk leesbare hoofdstukken met de resultaten van diepteonderzoeken** naar het beheer van drie convenants: de SIF-convenants (hoofdstuk 3), de mobiliteitsconvenants (hoofdstuk 4) en de milieubeleidsovereenkomsten (hoofdstuk 5)

Een aantal redactionele middelen beoogden de toegankelijkheid van dit rapport voor het Vlaams parlementslid zo hoog mogelijk te maken:

- een **bestuurlijke boodschap** vat de kern van het rapport samen (p. 7);
- een op zichzelf leesbare **samenvatting** (p. 8-26) bevat alle belangrijke conclusies van de vier onderzoeksluiken en biedt - samen met de aanbevelingen op het einde van elk hoofdstuk en de **algemene conclusies en aanbevelingen** (hoofdstuk 6) - het parlementslid inzicht in de hoofdlijnen van het rapport;
- de hoofdgedachten zijn in de hoofdstukken regelmatig samengevat in een reeks **conclusies tegen een grijze achtergrond**.

De reacties van de Vlaamse regering op de rapportaanbevelingen zijn telkens weergegeven na de bijhorende aanbevelingen, op het einde van elk hoofdstuk. Het antwoord is ook integraal bijgevoegd (bijlage 1).

Een volledige inventaris van Vlaamse convenants bevindt zich in bijlage (bijlage 3).

BESTUURLIJKE BOODSCHAP

Het Rekenhof heeft onderzocht hoe de Vlaamse Gemeenschap het complexe beleidsinstrument convenants hanteert, dat bestuurlijke principes als partnerschap, zelfregulering en maatwerk tracht te verzoenen met juridisch sluitende afspraken in de vorm van een, vaak beleidsdomeinoverschrijdende, overeenkomst.

Het heeft eensdeels geconcludeerd dat de Vlaamse Gemeenschap dit instrument niet transparant gebruikt: zij beschikt noch over een eenduidige omschrijving van het instrument, noch over richtlijnen voor het gebruik ervan, noch over een inventaris van de gesloten convenants.

Anderzijds kan de Vlaamse Gemeenschap het instrument doelmatiger gebruiken:

- Wegens hun complexiteit vergen convenants een leerproces van zowel de Vlaamse Gemeenschap als haar partners. De Vlaamse Gemeenschap investeert vooralsnog te weinig in dit leerproces. Convenants die technieken als beleidsplanning en netwerkvorming introduceren kunnen nochtans een hefboomwerking hebben bij de partners van de Vlaamse Gemeenschap. Vaak ontbreken echter de middelen om doelmatig convenants te sluiten of op te volgen, zoals voldoende gekwalificeerd personeel of degelijke meetinstrumenten.
- Voorts ontbreekt het nog aan samenwerking tussen de departementen van de Vlaamse Gemeenschap, zowel bij de verwerving van kennis over het gebruik van convenants, als bij het sluiten en opvolgen van convenants die verschillende beleidsdomeinen bestrijken.
- De Vlaamse Gemeenschap zou ook haar partners meer kunnen ondersteunen bij de verwerving van de bestuurskracht die nodig is om doelmatig met convenants te werken. Zij zou ook de nog sterk uiteenlopende convenantprocedures op elkaar moeten afstemmen.

Het Rekenhof beveelt de Vlaamse regering dan ook vooral aan het gebruik van convenants duidelijk af te bakenen in algemeen geldende richtlijnen, ze decretaal te onderbouwen en ze onderling af te stemmen.

De Vlaamse regering heeft de algemene aanbevelingen van het Rekenhof onderschreven en stelde te willen streven naar optimalisatie van het gebruik van het instrument convenants.

SAMENVATTING

1 Onderwerp en doel van het onderzoek

Zowel het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse regering als de VOI's maken veelvuldig gebruik van convenants. Ze komen in ongeveer de helft van de beleidsdomeinen voor en hun gebruik neemt verder toe. De directe budgettaire weerslag voor de Vlaamse Gemeenschap van de 44 door het Rekenhof geïnterpreteerde convenants bedroeg begin 2000 bijna 400 miljoen EUR. Er bestaan ook convenants zonder direct budgettair belang voor de Vlaamse Gemeenschap, die toch belangrijke maatschappelijke effecten teweegbrengen.

Een eenduidige definitie van het convenant bestaat niet. Toch gaat het steeds om een overeenkomst waarbij de afspraken tussen de partijen in een geest van partnerschap zijn totstandgekomen en die als doel heeft het beleid mee vorm te geven en uit te voeren. De keuze voor het gebruik van convenants impliceert dan ook het maken van principiële keuzes over de taken van de centrale overheid en de samenwerking met andere bestuurlijke niveaus en andere actoren in een beleidsdomein. Het convenant is een complex instrument, waarvan het gebruik zowel voor de Vlaamse Gemeenschap als voor de partners nog een leerproces doormaakt.

Het Rekenhof heeft in 2001 onderzoek verricht naar door de Vlaamse Gemeenschap gesloten convenants. Het onderzoek bestond uit een inventarisatie van de convenants en een onderzoek naar het gebruik van de SIF-convenants, de mobiliteitconvenants en de milieubeleids-overeenkomsten. Het horizontale luik van het onderzoek had als doel inzicht te krijgen in de kenmerken van de convenants en de transparantie van het gebruik ervan na te gaan. Met de gevalsstudies ging het Rekenhof na of in alle fasen van de beleidscyclus de voorwaarden vervuld zijn om de effectiviteit van het gebruik van de convenants te waarborgen en voldoende democratische controle op dit gebruik toe te laten.

2 Vlaams convenantlandschap

Transparantie van het convenantbeleid

Convenant is een containerbegrip dat de Vlaamse Gemeenschap voor te zeer uiteenlopende soorten overeenkomsten gebruikt. Een gestandaardiseerde en op departementaal niveau gecentraliseerde registratie van convenants en andere overeenkomsten ontbreekt bijna overal. Een aantal onderzochte convenants voldeed nauwelijks aan de internationaal gangbare omschrijvingen van het beleidsinstrument. Het gebrek aan transparantie bemoeilijkt sterk het inzicht in het gebruik van dit instrument, wat op zijn beurt een onderbouwd convenantbeleid verhindert.

De Vlaamse Gemeenschap ontwikkelt sinds enkele jaren initiatieven ter onderbouwing van het gebruik van convenants met lokale besturen, zoals de ontwikkeling van een kaderdecreet. Sinds 1999 situeren deze initiatieven zich in het kader van het zogenaamde pact met de lokale besturen. Zij leidden tot op heden nog niet tot tastbare veldresultaten. Recent zijn de initiatieven om het gebruik van convenants decretaal te omkaderen in een nieuw gemeentedecreet en om een kerntakendebat te voeren, waarin de convenants een plaats zouden krijgen. Rekening houdend met het belang van deze overeenkomsten voor zowel de lokale besturen als de Vlaamse Gemeenschap, is het begrijpelijk dat veel aandacht uitgaat naar deze convenants. Toch is het opmerkelijk dat een algemene omkadering van het gebruik van convenants met andere actoren, zoals VZW's of ondernemingen, nauwelijks aandacht krijgt.

Technische kenmerken van de convenants

Het Rekenhof heeft op grond van door de administratie en openbare instellingen verstrekte informatie 44 convenants in zijn inventaris opgenomen. Deze oefening werd sterk bemoeilijkt door het ontbreken van een eenduidige terminologie en een registratiesysteem voor overeenkomsten in de Vlaamse Gemeenschap. De inventaris kan dan ook geen aanspraak maken op volledigheid. Hij schetst wel een beeld van het convenantgebruik in de Vlaamse Gemeenschap. Het Rekenhof vergeleek de convenants op een aantal technische aspecten.

Het bleek dat de Vlaamse Gemeenschap in hoofdzaak met lokale besturen en VZW's convenants sluit, waarbij de overeenkomsten met de lokale besturen budgettair veruit het belangrijkste zijn. Toch is het maatschappelijk belang van convenants met VZW's in bepaalde beleidsdomeinen vrij groot. Zo blijken ze heden in aanzienlijke mate het beleid inzake volksgezondheid mee voor te bereiden en uit te voeren.

Ongeveer driekwart van de convenants heeft betrekking op overeenkomsten waaraan een subsidie is verbonden en waarbij de partner van de Vlaamse Gemeenschap de afspraken in een beleidsplan of actieplan ordent. Andere convenants zijn samenwerkingsovereenkomsten van overwegend procedurele aard: de partners spreken erin af hoe ze iets gezamenlijk zullen aanpakken.

De regelgeving die het gebruik van de convenants beheerst is zeer verscheiden. Een globaal decretaal kader ontbreekt. Er bestaan wel decreten die het gebruik van één type convenant regelen. Daarbuiten kunnen convenants steunen op besluiten en beslissingen van de Vlaamse regering en formele documenten zoals erkenningsbesluiten, richtlijnen of handboeken. Een aantal convenants put zijn rechtsgrond uitsluitend uit de autonome bevoegdheid van openbare instellingen.

De convenants gekoppeld aan subsidies en een planmatige aanpak zijn het belangrijkste type in de Vlaamse Gemeenschap. De planmatige aanpak vertaalt zich in beleidsplannen of gelijkaardige documenten, die te leveren prestaties of te realiseren effecten in een tijds kader beschrijven. Zij maken bijna altijd integraal deel uit van de overeenkomst. Afspraken over te bereiken maatschappelijke effecten worden nog niet veel gemaakt, onder meer wegens het probleem van de meetbaarheid

ervan. De technische kwaliteit van de afspraken over prestaties en effecten verschilt sterk, soms binnen één overeenkomst. Alle convenants bevatten afspraken van procedurele of organisatorische aard. Sommige bevatten bijna uitsluitend dergelijke afspraken.

(Type)convenants zijn vaak gestandaardiseerd in hun procedurele en organisatorische bepalingen. Als er sprake is van maatwerk, wordt dat meestal teruggevonden in de beleidsplannen. Dikwijls beperken opgelegde opties of operationele doelstellingen waarbinnen de prestaties moeten passen, de mogelijkheden voor de partners van de Vlaamse Gemeenschap vooraf. Als beide partijen hun belangen of doelstellingen op gelijkwaardige voet, als partners, kunnen onderhandelen, is er sprake van maatwerk.

In bijna alle gevallen moet de partner van de Vlaamse Gemeenschap verantwoording afleggen over de uitvoering van het convenant. De verantwoording bestaat meestal uit een financiële rapportage, gecombineerd met een activiteitenverslag. Bij overeenkomsten gekoppeld aan een subsidie is het niet steeds duidelijk of het niet (volledig) leveren van prestaties of behalen van resultaten en maatschappelijke effecten leidt tot inhouding van (een deel van) de subsidies. Als de afspraken onvoldoende toetsbaar zijn of een meetinstrument ontbreekt, is een objectieve evaluatie van de uitvoering van de verbintenissen, eventueel gevolgd door een sanctie, moeilijk. Dat bleek ten overvloede uit het onderzoek van de SIF-convenants. Zeker bij de convenants gekoppeld aan een subsidie, is de verantwoording eenzijdig: van de partner naar de Vlaamse Gemeenschap toe. Slechts bij een minderheid van de convenants voorziet de evaluatie in een onderling overleg tussen de partners.

De meeste overeenkomsten zonder budgettaire weerslag zijn gesloten voor onbepaalde duur (met opzegmogelijkheid). De andere convenants hebben meestal een looptijd van drie jaar of meer. Het probleem van de annulering van de begroting wordt bij convenants met een budgettair luik op verschillende wijzen opgelost, waarbij de ene oplossing de partner meer zekerheid biedt dan de andere. Verder is er geen systematische afstemming van de looptijd van het convenant op die van de legislatuur van de lokale besturen of de Vlaamse regering, noch op de erkenning van VZW's.

Sommige partners van de Vlaamse Gemeenschap, in het bijzonder de lokale besturen, hebben verschillende convenants gesloten die procedureel sterk uiteenlopende kenmerken vertonen. Doorgaans vormt een of andere vorm van beleidsplan de basis voor de afspraken in het convenant, zonder afstemming op de andere plannen die deze partners opstelden op eigen initiatief of op verzoek van de Vlaamse Gemeenschap of een ander bestuursniveau. Dit verhindert inzicht in de samenhang van de convenants en dwingt de partner verschillende planningstechnieken toe te passen, bv. met een sterk uiteenlopende tijdshorizon. Dit hindert de doelmatigheid.

3 SIF-convenants

Het Sociaal Impulsfonds (SIF) werd ingesteld bij decreet van 14 mei 1996 ter ondersteuning van het gemeentelijk beleid inzake het herstel van de leef- en omgevingskwaliteit van de achtergestelde buurten en de steden, en het gemeentelijk beleid inzake de bestrijding van de kansarmoede en de bevordering van het welzijn. De Vlaamse regering kent trekkingsrechten toe aan de lokale besturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie van Brussel (VGC) op voorwaarde dat de besteding van deze trekkingsrechten in een convenant met bijhorend beleidsplan is overeengekomen. Alle Vlaamse gemeenten en de VGC Brussel hebben recht op trekkingsrechten. Gemeenten die op een aantal decretale criteria slecht scoren, worden SIFplus-gemeenten genoemd. Zij hebben recht op extra trekkingsrechten (impulsmiddelen). De trekkingsrechten bedroegen in 2001 ongeveer 190 miljoen EUR. Vanaf 2003 verhuist een gedeelte van de trekkingsrechten (ongeveer 100 miljoen EUR SIF-plus middelen) naar een nieuw Stedenfonds, bestemd voor een beperkt aantal steden. Het huidige waarborggedeelte zou bij de reguliere middelen van het Gemeentefonds komen. Bij de redactie van dit rapport, was het nieuwe beleid nog in voorbereiding.

Het Rekenhof heeft onderzocht of de voorwaarden voor een doeltreffend SIF-beleid in elke fase van de beleidscyclus zijn vervuld. Het baseerde een gedeelte van het onderzoek op een selectie van convenants die zestien steden en gemeenten sloten.

Beleidsvoorbereiding

De voorbereiding van het SIF-beleid was geen doorzichtig proces. De inbreng van de actoren en de onderbouwing van de beleidstheorie waren daardoor niet duidelijk. De beschikbare informatie liet het Rekenhof niettemin toe te besluiten dat het beleid een vrij goede onderbouwing kreeg, behalve wat betreft de praktische problemen die de administratie en de lokale besturen bij de beleidsuitvoering zouden ondervinden. De SERV en de Raad van State kregen onvoldoende informatie of tijd voor gegronde adviezen. De besluitvorming maakte dus geen optimaal gebruik van de deskundigheid van deze organen.

Juridische omkadering en administratieve praktijk

De regelgeving omvat de belangrijkste principes van het SIF-beleid, behalve concrete bepalingen over de verhouding tussen regulier beleid en impulsbeleid. Verder ontbreken bepalingen over een geschillenregeling of contractbeëindiging. Blijkbaar achtten de partners het principe van partnerschap onverzoenlijk met een juridische geschillenregelingen. De administratie onderschatte aanvankelijk de complexiteit van de beleidsuitvoering, zodat al snel bleek dat de regelgeving terzake lacunes vertoonde. Circulaires dienden dan ook een aantal praktische aangelegenheden te preciseren, in het bijzonder over financiële, controle- en verantwoordingsaspecten. Zij vulden de regelgeving in niet geringe mate aan. Bij de toepassing van de regels groeide bovendien gaandeweg een belangrijke administratieve praktijk, waarbij de administratie poogde de regelgeving eenduidig te interpreteren en toe te passen.

De procedurele bepalingen in de convenants maken maar op een beperkt aantal aspecten een onderscheid tussen SIFplus-gemeenten en waarborggemeenten. Afspraken op maat van de lokale besturen konden wel in ruime mate worden gerealiseerd in de bijgevoegde beleidsplannen.

Toetsbaarheid van de doelstellingen en afstemming op het beleid

De Vlaamse Gemeenschap formuleerde de SIF-doelstellingen louter op (hoog) strategisch niveau en liet de operationalisering ervan over aan de lokale besturen, die uiteindelijk het beleid dienden uit te voeren. In theorie zou de aggregatie van de behaalde resultaten aantonen in hoeverre de doelstellingen van de Vlaamse Gemeenschap zouden zijn bereikt. In de praktijk is de doeltreffendheid van het Vlaamse beleid moeilijk meetbaar, daar de Vlaamse strategische doelstellingen in te ruime bewoordingen zijn geformuleerd, de in de convenants afgesproken resultaten zeer uiteenlopend en vaak moeilijk meetbaar zijn en de inzet van andere beleidsinstrumenten in het kader van een inclusief Vlaams stedelijk beleid niet wordt gemeten.

De administratie blijkt de formele, in het decreet opgenomen, doelstellingen ondergeschikt te hebben gemaakt aan de realisatie van de SIF-principes (planmatige aanpak, integratie van beleid, ...), die maar randvoorwaarden zijn voor een doelmatig beleid. Afstemming van de lokale doelstellingen op de Vlaamse doelstellingen was voor de administratie dan ook van minder belang dan een inhoudelijk coherent en technisch afdoend lokaal beleidsplan. Volgens het Rekenhof zijn deze principes belangrijk, maar kunnen zij niet in de plaats treden van de formele doelstellingen.

Wegens hun complexiteit vergen maatschappelijke fenomenen als stadsvlucht, kansarmoede en achtergestelde buurten gelijktijdige en samenhangende maatregelen op diverse beleidsdomeinen en onderlinge afstemming van de inspanningen van verschillende bestuursniveaus. De Vlaamse regering gebruikte daarvoor afstemmingsmechanismen als *inclusief beleid* en *integratie van beleid*. Het inclusief stedelijk beleid kende in de Vlaamse Gemeenschap echter maar een beperkt succes. Instrumenten zoals strategische planning en horizontale begroting hebben maar een tijdelijk bestaan gekend of werden nog niet gerealiseerd. Integratie van beleid werd op lokaal niveau nagestreefd met de koppeling van de convenants aan een integraal beleidsplan, waarbij de diensten van de gemeente en het OCMW in principe moesten samenwerken.

Het interdepartementaal sturingsorgaan ISOSIF speelde een beperkte rol, onder meer wegens de onduidelijke positie van de leden in het orgaan en de onduidelijke verwachtingen die de departementen hadden van (hun vertegenwoordiger in) het orgaan.

Randvoorwaarden voor resultaatgerichte convenants

Het SIF-beleid streeft ernaar trekkingsrechten te koppelen aan te behalen resultaten binnen een geïntegreerd gemeentelijk plan. In beginsel is dit doelmatiger dan traditionele projectsubsidies. De noodzakelijke randvoorwaarden om het beleid succesvol uit te voeren waren echter grotendeels oningevuld. Het beleid werd zonder inlooperperiode geïmplementeerd. De meeste lokale besturen waren niet klaar om de opgelegde instrumenten, zoals strategische planning, geïntegreerd beleid en resultaatgerichte sturing, te ontwikkelen en toe te passen. De Vlaamse Gemeenschap leverde wel inspanningen om de lokale besturen, vooral de SIFplus-gemeenten, daarbij te ondersteunen.

De administratieve omkadering in de Vlaamse Gemeenschap volstond niet voor een optimale beleidsuitvoering. De SIF-cel van de Vlaamse Gemeenschap speelde een belangrijke en interactieve rol bij de goedkeuring en opvolging van de convenants, maar was onvoldoende bemand voor al haar taken. Zij richtte haar activiteiten in de eerste plaats op de begeleiding van de SIFplus-gemeenten en nam haar taken inzake begeleiding van waarborggemeenten, studie van beleidsdomeinen en financiële controles op de convenants in te beperkte mate op. De gebrekkige omkadering en de zware procedure voor SIFplus-gemeenten leidden ook tot zeer lange doorlooptijden bij de behandeling van de beleidsplannen 2000-2002. Voorts was er in de SIF-cel onvoldoende scheiding tussen adviserende en controlerende taken.

Intercommunale samenwerking

De kosten van de implementatie van de bestuurs- en beleidsinstrumenten zijn niet gekend, maar kunnen voor kleine gemeenten ongetwijfeld hoog oplopen in verhouding tot de geringe trekkingsrechten. Toch hebben, behoudens twee kleine gemeenten, alle Vlaamse steden en gemeenten een convenant gesloten. Samenwerking tussen gemeenten had kostendrukkende schaalvoordelen kunnen opleveren. Zij is echter nauwelijks van de grond gekomen. Recent zijn juridische hinderpalen terzake weggewerkt, waardoor in de toekomst meer intergemeentelijke samenwerking mogelijk wordt.

Technische kwaliteit van de convenants

Uit een evaluatie van zestien convenants blijkt dat de technische kwaliteit van de beleidsplannen en convenants sterk verschilt van gemeente tot gemeente, waarbij grote steden niet steeds beter scoren dan kleine gemeenten. De plannen 2000-2002 zijn doorgaans iets beter dan die voor de vorige convenantperiode. Geïntegreerde beleidsplanning is een in ruime mate op ervaring gestoeld leerproces.

De belangrijkste onderzoeksresultaten waren:

1. Alle onderzochte beleidsplannen zijn financieel weinig transparant. Zij vermelden de inbreng van reguliere middelen, SIF-middelen en subsidies van andere overheden niet per doelstelling. De afstemming van SIF-middelen op de reguliere budgetten van de gemeenten

blijkt nagenoeg nooit uit de beleidsplannen. De plannen bevatten weinig verwijzingen naar het eigen gemeentelijk of stedelijk strategisch plan (als dat bestaat) of het bestuursakkoord. In welke mate de lokale besturen een geïntegreerd beleid voeren, is dus moeilijk na te gaan op grond van de beleidsplannen. Gebrek aan financiële transparantie hindert in sterke mate de controle op de financiële verantwoording.

2. De technische kwaliteit van de doelstellingen, resultaten en indicatoren is vaak ontoereikend, ondanks de inspanningen van de SIF-cel. Nog te veel resultaten en indicatoren zijn onvoldoende toetsbaar of niet valide.
3. Een kleine minderheid van de resultaten is effectgericht. Het overwicht van prestatiegerichte resultaten wordt nog versterkt in de convenants 2000-2002. Deze wanverhouding is te wijten aan te korte looptijden van de convenants, het ontbreken van nulmetingen en meetsystemen en de koppeling van trekkingsrechten aan het behalen van resultaten die in het geval van maatschappelijke effecten minder beheersbaar zijn voor de lokale besturen.
4. Bij alle convenants werden addenda gesloten. Ze hebben de initiële bepalingen in de convenants soms grondig gewijzigd. Meestal houden ze een technische verbetering in en stemmen ze de afgesproken resultaten af op de gerealiseerde resultaten. De wijzigingen maken resultaten dan ook vaak minder ambitieus en meer prestatiegericht dan aanvankelijk afgesproken.

Optreden van de Vlaamse administratie

De Vlaamse administratie trad zeer soepel op bij de beoordeling van de gemeentelijke beleidsplannen en controleerde de voortgangsrapporten en de financiële verantwoording maar op summiere wijze. Zij besteedde niet systematisch aandacht aan de verhouding regulier beleid-impulsbeleid, die in de beleidsplannen ook te weinig aan bod kwam. Opmerkingen over de kwaliteit van de lokale beleidsplannen stonden de goedkeuring ervan niet in de weg als tijdens de looptijd van het convenant aan de opmerkingen gevolg kon worden gegeven.

De doorlooptijd bij de afhandeling van de dossiers door de lokale besturen en de SIF-cel was zeer lang. Eind september 2001 waren slechts twee derden van de convenants 1997-1999 volledig afgehandeld. Op grond van de afrekening van de trekkingsrechten op deze convenants, bleken nagenoeg alle resultaten gehaald en alle kosten bewezen, wat zou wijzen op een succesvol SIF-beleid. Het Rekenhof relativeerde deze conclusie, aangezien (1) enkele doelstellingen van de lokale besturen een ruime interpretatie van de strategische SIF-doelstellingen van de Vlaamse regering inhielden, (2) de te behalen concrete resultaten soms zeer bescheiden waren in verhouding tot de in de convenants vooropgestelde doelstellingen, (3) de resultaten middels addenda vaak aan de bestaande toestand waren aangepast, (4) de SIF-cel soepel was bij de beoordeling van de resultaten en kosten en (5) 13,7 miljoen EUR trekkingsrechten werden overgedragen naar 2000.

Jaarlijkse evaluatie met inbreng lokale besturen

De administratie heeft op verzoek van de Vlaamse regering jaarlijks een evaluatierapport opgemaakt met zowel beheers- als beleidsinformatie. Veel informatie is afkomstig van de lokale besturen (bottom-up benadering). Recent heeft het ISOSIF een synthesesnota gemaakt over het SIF. Zij behandelt vooral de ingezette instrumenten en pleit voor het behoud van de basisbeginselen. Een globale evaluatie van de doeltreffendheid van het SIF-beleid ontbreekt nog.

Doelmatigheidsinformatie voor het Vlaams Parlement

Het Vlaams Parlement werd vooraf behoorlijk geïnformeerd over het beleid en de implementatie ervan. De verantwoording achteraf werd slechts op verzoek van het Vlaams Parlement zelf, of laattijdig, bezorgd.

4 Mobiliteitsconvenants

De beleidsbrief 1995 *Ruimtelijke structuur voor Vlaanderen* gewaagde voor het eerst van het beleidsdomein *mobiliteitsbeleid*. Mobiliteitsconvenants werden als een cruciaal instrument beschouwd voor de betrokkenheid van andere bestuurslagen bij het beleid. In de praktijk deed het mobiliteitsconvenant met de lokale overheid en, in de meeste gevallen, de VVM, zijn intrede op 2 april 1996. Ook provincies en andere partners kunnen de overeenkomst mee ondertekenen. Het convenantbeleid heeft als doel de effectiviteit van de investeringen aan gewestwegen en openbaar vervoerprojecten te verhogen, door inpassing in het gemeentelijk mobiliteitsplan en ondersteunende maatregelen vanwege de andere partijen, inzonderheid de lokale overheden. De partijen leggen hun engagementen vast in projectovereenkomsten (modules). Op 1 juni 2001 hadden ongeveer 90% van de gemeenten een moederconvenant gesloten. Een op drie gemeenten beschikte op dat moment over een afgewerkt mobiliteitsplan. Er werden 326 overeenkomsten gesloten voor specifieke projecten.

Beleidsvoorbereiding

De voorbereiding van de introductie van de mobiliteitsconvenants was ondoorzichtig. Zij was vooral in handen van het toenmalige ministeriële kabinet, dat hoofdzakelijk op de intern aanwezige ervaring steunde. De administratie (AWV), belangenorganisaties (VVSG, VVP), adviesorganen (SERV) of externe studie bureaus werden er nauwelijks bij betrokken. Over de beleidsontwikkeling zijn nagenoeg geen rapporten, nota's of andere documenten voorhanden. Uit de schaarse documenten bleek wel dat aandacht uitging naar het maatschappelijk probleem van het ontbreken van een geïntegreerd mobiliteitsbeleid, maar niet of het mobiliteitsconvenant werd afgewogen tegenover andere instrumenten, noch of de juridische vormgeving ervan werd onderzocht.

Beleidsonderbouwing

Het convenantbeleid kreeg pas in 2001 een decretale onderbouwing. Het steunde tot die datum op een aantal beslissingen van de Vlaamse regering. Het decreet van 20 april 2001 beoogde het belang van het instrument te onderstrepen en de continuïteit van het beleid over een langere termijn te garanderen. Het maakte geen of maar vrij summier melding van essentiële aspecten zoals de inhoud van het gemeentelijk mobiliteitsplan of de afstemming op andere planningsprocessen en bewistingsprocedures.

Het decreet bevatte evenmin bepalingen over de gelijke behandeling van de gemeenten bij de selectie van projecten en het sluiten van de overeenkomsten, nochtans een van de basisprincipes van het mobiliteitsconvenant.

Procedures en organisatie

Een aantal van de bovengenoemde aspecten komt aan bod in typeconvenants, circulaires of interne procedures (bv. mobiliteitshandboek). Bij de start van het beleid bestond geen volledig uitgewerkte set van procedures. De procedures werden ontwikkeld, geëvalueerd en aangepast naarmate de noodzaak daartoe zich voordeed. Daardoor waren niet altijd tijdig uniforme instructies over toe te passen werkmethodes en toetsingskaders voorhanden. De administratie moet nog een aantal ontbrekende procedures ontwerpen. Ook ontbreken nog instructies over twee belangrijke instrumenten in het mobiliteitsbeleid, met name het parkeerbeleid en het lokatiebeleid, erop gericht in verkeersgenererende activiteiten te voorzien op plaatsen waar de capaciteit en de kwaliteit van het vervoersysteem dit toelaten.

Het mobiliteitsconvenant vereist kwantitatieve en kwalitatieve aanpassingen aan de organisatie van de betrokken partners. Ondanks belangrijke organisatorische maatregelen, beschikken de partners nog steeds niet over voldoende personeel of kennis om te kunnen inspelen op de eisen die de voorbereiding van mobiliteitsplannen en -projecten stelt. De concrete uitwerking van plannen en projecten vergt immers heel wat voorafgaand studiewerk en overlegvergaderingen. In de AWW is de werkdruk op mobiliteitsbegeleiders en ingenieurs hoog. De administratie draagt daarom de uitvoering van sommige projecten aan gewestwegen op aan gemeenten en doet voor het ontwerpen van projecten meer en meer een beroep op studiebureaus. Vermits het Vlaams Gewest meestal de kosten van de projecten draagt en - als wegbeheerder - verantwoordelijk is voor de aangelegde infrastructuur, is het belangrijk dat de administratie beschikt over een systeem om de kostprijs en de kwaliteit van de uitbestede taken systematisch te bewaken. De administratie beschikt echter noch over het personeel noch over de middelen om een dergelijk systeem op te zetten. Voor de projecten waarvoor de gemeenten als bouwheer optreden, koppelt het Vlaams Gewest de terugbetaling van gedane uitgaven aan de gemeente niet altijd aan zijn voorafgaandelijke goedkeuring van de oplevering die door de gemeente wordt verleend. Het werk van de studiebureaus wordt niet systematisch geëvalueerd en in rekening gebracht bij de uitbesteding van nieuwe opdrachten.

Ingenieurs en mobiliteitsdeskundigen moeten elkaar aanvullen. Hun samenwerking verloopt echter niet in alle afdelingen van de AWV optimaal. De ingenieurs hebben doorgaans nog te weinig de reflex om de mobiliteitsdeskundigen te betrekken bij het uitdenken en uitwerken van concrete ingrepen aan de wegeninfrastructuur. Het management ondersteunt de multidisciplinaire benadering nog te weinig.

Verzameling en registratie van gegevens

De verzameling en registratie van gegevens voor de onderbouwing van plannen en projecten en voor de sturing en opvolging van het convenantbeleid blijft een belangrijk knelpunt. Het kan worden betwijfeld of de mobiliteitsplannen en projecten wel altijd voldoende zijn onderbouwd door relevante en betrouwbare gegevens. Uniforme meetinstructies ontbreken, wat vooral tot problemen kan leiden als studiebureaus de gegevens verzamelen in opdracht van het Vlaams Gewest, de VVM of de gemeenten. Ook is gebleken dat niet altijd die gegevens worden verzameld die de opties of scenario's onderbouwen. De programma's, die te voeren onderzoeken beschrijven, krijgen onvoldoende aandacht in de GBC en de PAC. Veel gegevens zijn verkrijgbaar door toegang tot of koppeling van databanken. Er bestaat daarvoor echter geen uitgewerkte strategie. Een uniform registratiesysteem voor het bijhouden van operationele gegevens die toelaten het convenantbeleid te sturen en op te volgen (aantal gesloten convenants, aantal goedgekeurde mobiliteitsplannen, ...), is niet beschikbaar. De verschillende afdelingen van de AWV en de VVM hebben daarom een eigen, niet compatibel, opvolgingssysteem uitgewerkt.

Toetsbaarheid van de doelstellingen

Het Vlaams Gewest gebruikt het mobiliteitsconvenant als instrument om de beleidsdoelstellingen inzake mobiliteit - dit zijn de doelstellingen die de Vlaamse Minister voor Mobiliteit in zijn beleidsnota 1999-2004 heeft vooropgesteld - te realiseren. Het succes van het beleid is echter momenteel nog niet meetbaar. De beleidsdoelstellingen zijn nog maar beperkt toetsbaar. De strategische doelstellingen vergen nog vertaling in beoogde beleidseffecten, waarvoor indicatoren nodig zijn. Specifieke doelstellingen voor het mobiliteitsconvenantbeleid zijn er nog niet. Ook op een lager niveau bevatten de gemeentelijke mobiliteitsplannen en de projectmodules nog maar weinig toetsbare gewenste maatschappelijke effecten. Redenen daarvoor zouden zijn, het ontbreken van richtlijnen van de hogere overheid en de grote invloed van factoren die niet binnen de bevoegdheden liggen van de convenantpartners.

Coördinatie van het beleid

Het convenantbeleid speelt in op de behoefte een gecoördineerd mobiliteitsbeleid te voeren om de effectiviteit van de maatregelen te verhogen. Het Vlaams Gewest heeft een aantal partijen samengebracht die belangrijke bevoegdheden hebben inzake mobiliteit of waarvan de werkzaamheden invloed hebben op de mobiliteitsproblematiek. Niettemin bleef de betrokkenheid van enkele belangrijke partners bij het conve-

nantbeleid beperkt (federale overheid, NMBS, de Vlaamse domeinen Leefmilieu en Economie).

Ook de samenwerking tussen de AWV en de AROHM vertoont nog knelpunten. De convenantprocedure voorziet erin dat de AROHM mobiliteitsplannen en -projecten beoordeelt op hun overeenstemming met de stedenbouwkundige normen. Deze administratie neemt echter niet deel aan de vergaderingen ter voorbereiding van de plannen en projecten (GBC), maar enkel aan die ter beoordeling van de uitgewerkte projecten (PAC). In die fase zijn de andere partners (AWV, gemeenten, ...) soms niet meer bereid in te gaan op de opmerkingen van de AROHM. Bovendien zijn de adviezen van de AROHM altijd voorwaardelijk, aangezien de ruimtelijke inpasbaarheid van de opties in het gemeentelijk mobiliteitsplan pas definitief kan worden beoordeeld na volledige afwerking van de ruimtelijke structuurplannen. De gemeentelijke structuurplanning loopt doorgaans achter op de gemeentelijke mobiliteitsplanning.

Een positief projectadvies van de AROHM in de PAC impliceert niet dat ook de bouwvergunning automatisch wordt afgeleverd. Het gaat enerzijds immers om twee verschillende beoordelingsmomenten. Bij het verlenen van de bouwvergunning spelen een aantal bijkomende voorwaarden een rol. Anderzijds ontbreekt het aan coördinatie in de AROHM tussen de ambtenaren die de convenantprojecten opvolgen en zij die de bouwvergunningsaanvragen voorbereiden en beoordelen.

Terwijl de convenantprocedure de AROHM betreft bij de gemeentelijke mobiliteitsplanning, is dit omgekeerd veel minder het geval. De mobiliteitspartners (AWV, VVM) nemen maar in beperkte mate deel aan het (gemeentelijk) structuurplanningsproces, de afbakening van de stedelijke gebieden, de categorisering van de wegen, enz.

Belangrijke rol van het gemeentelijk mobiliteitsplan

De ondertekening van het moederconvenant verplicht de lokale overheid een mobiliteitsplan voor haar grondgebied op te stellen. Het gemeentelijk mobiliteitsplan vormt voor alle betrokken partners het referentiekader voor toekomstige mobiliteitsmaatregelen. De convenantprocedure voorziet erin dat een gewestwegen- of openbaar vervoerproject enkel kan worden uitgevoerd als het kan worden ingepast in het gemeentelijk mobiliteitsplan. De kwaliteit van het gemeentelijk mobiliteitsplan en de inpassing ervan in het mobiliteitsbeleid is echter nog niet optimaal.

De plaats van het gemeentelijk mobiliteitsplan in het mobiliteitsplanningsproces en de afstemming ervan op andere plannen is onvoldoende duidelijk afgebakend. De opmaak van het gemeentelijk mobiliteitsplan moet immers principes respecteren die op een hoger niveau zijn vastgelegd of blijken uit andere plannen, zoals het ruimtelijk structuurplan of de milieubeleidsplannen.

Het planningsproces binnen het beleidsdomein Mobiliteit, nl. de relatie tussen het gemeentelijk mobiliteitsplan, het mobiliteitsplan Vlaanderen en de bovengemeentelijke of intergemeentelijke mobiliteitsplannen, ligt nog niet formeel vast. Het mobiliteitsplan Vlaanderen is nog niet vastgesteld. Er bestaan geen provinciale mobiliteitsplannen. De opmaak van boven- of intergemeentelijke mobiliteitsplannen wordt vooral overgelaten aan het initiatief van de gemeenten en is vooralsnog beperkt gebleven. Hoewel de provincies een actieve rol wensen te spelen in de afstemming van de gemeentelijke mobiliteitsplannen op bovengemeentelijke niveaus, is hun taak nog niet duidelijk afgebakend.

De regelgeving bevat geen bepalingen over de onderlinge afstemming van ruimtelijke structuurplanning, mobiliteitsplanning en milieuplanning. Elk domein heeft dan ook zijn eigen planningsproces ontwikkeld, met eigen procedures, planningstermijnen, enz. Bij de opmaak van de gemeentelijke mobiliteitsplannen bestaat soms nog geen duidelijkheid over de ruimtelijke opties in het gemeentelijk structuurplan en bij de opmaak van het structuurplan gaat soms te weinig aandacht naar de mobiliteitseffecten van de ruimtelijke opties.

Interne evaluaties van het convenantbeleid wezen uit dat de gemeentelijke mobiliteitsplannen weliswaar formeel in orde zijn, maar op inhoudelijk vlak niet altijd voldoen aan de kwaliteitseisen. Of het gemeentelijk mobiliteitsplan in dat geval een geschikt referentiekader is voor de uitwerking van toekomstige projecten, is twijfelachtig. Een auditor beoordeelt de kwaliteit van de mobiliteitsplannen en -projecten. Zijn organisatorische positie garandeert echter geen volledige onafhankelijkheid. Ook de hoge werklast van de mobiliteitsdeskundigen dreigt de auditfunctie in de verdrukking te brengen.

Het Vlaams Gewest heeft zich al voor enkele grote projecten geëngageerd zonder zekerheid over de inpassing van het project in het mobiliteitsplan van de gemeente of zonder garantie dat de gemeente bereid zou zijn de specifieke engagementen, voorzien in de typemodules, aan te gaan. Het is de vraag of het Gewest de projecten nog zal kunnen stopzetten bij een negatief antwoord op deze vragen. Deze werkwijze van het Gewest tast de geloofwaardigheid van het mobiliteitsconvenantbeleid aan.

Het gemeentelijk mobiliteitsplan wordt beschouwd als het kader waarbinnen alle betrokken partijen maatregelen inzake wegen en openbaar vervoer dienen te nemen. Toch heeft het mobiliteitsplan geen juridisch bindend karakter en zijn de partijen niet gebonden de maatregelen in het actieplan van het mobiliteitsplan uit te voeren. Er is in geen enkele (financiële) stimulus of sanctie voorzien bij al dan niet uitvoering van de maatregelen. Enkel de projecten aan gewestwegen en openbaar vervoerprojecten waarvoor specifieke typeovereenkomsten bestaan, worden getoetst aan het gemeentelijk mobiliteitsplan en worden vergezeld van bindende afspraken. Hoewel de provincies en gemeenten voor investeringen aan de eigen wegen subsidies uit een investeringsfonds krijgen, is er geen koppeling met de uitvoering van het gemeentelijk mobiliteitsplan.

Doorgaans is het actieprogramma in het gemeentelijk mobiliteitsplan weinig realistisch en mist het een betrouwbare uitvoeringsplanning. De

AWV, de VVM en de gemeenten houden bij het opstellen ervan immers onvoldoende rekening met de budgettaire vooruitzichten en de meerjarenplannen. Er is evenmin een eenduidige relatie tussen de maatregelen in het actieplan bij het gemeentelijk mobiliteitsplan en de prioriteitstelling van de projecten middels een objectieve behoeftenanalyse bij de VVM of de AWV. Er is geen procedure die erin voorziet dat de knelpunten en oplossingen die blijken uit de gemeentelijke mobiliteitsplannen ook als input kunnen dienen voor de opmaak van het investeringsprogramma van de AWV en de VVM, vooral als deze knelpunten nog niet kunnen worden opgespoord aan de hand van de bestaande behoeftenanalyses bij de AWV en de VVM. Nog niet voor alle convenantgebonden projecten kan immers al een prioriteitstelling op grond van objectieve criteria plaatsvinden. Waar wel objectieve criteria bestaan, worden ze overigens niet altijd al toegepast. Ook moet de uitvoering van sommige projecten van het gemeentelijk mobiliteitsplan, die oorspronkelijk als prioritair werden beschouwd, in een latere fase soms wijken voor andere projecten, die oorspronkelijk niet als prioritair werden beschouwd.

Rechten en verplichtingen in het mobiliteitsconvenant

In de modules maken de partijen bindende afspraken over de prestaties en taken die ze moeten uitvoeren, zoals het heraanleggen van doortochten of het voeren van een aangepast parkeerbeleid. Zij moeten garanderen dat de projecten hun volle rendement halen. De wederzijdse rechten en verplichtingen zijn echter niet altijd duidelijk en toetsbaar geformuleerd en vaak ontbreekt een uitvoeringstiming. Deze mankementen holden het bindend karakter van de overeenkomst uit.

Verschillende looptijden van de convenants

Het moederconvenant heeft een looptijd van vijf jaar, maar blijft geldig zolang een module loopt. De looptijd van de modules varieert van een jaar tot, meestal, vijftien jaar. Begrotingstechnische overwegingen (geen vastlegging van de meerjarige financiële verbintenissen in de convenants) maken dat er geen garantie is dat het Vlaams Gewest de nodige kredieten ter beschikking zal hebben gedurende de looptijd van het convenant en dat de looptijd van sommige convenants daarom wordt beperkt tot één jaar. Er is geen afstemming van de looptijd van het convenant op de legislatuur van de Vlaamse of lokale overheid. Het tijdstip waarop de convenants worden gesloten, is zeer verschillend en meestal afhankelijk van het moment waarop de AWV of VVM een investeringsproject of openbaar vervoerproject prioritair achten. De typeovereenkomsten bevatten geen modaliteiten voor de opzegging of tussentijdse wijziging van de overeenkomsten.

Evaluatie van de mobiliteitsconvenants en -plannen

De regelgeving en de interne instructies zijn niet volledige eenduidig over wie de overeenkomsten moet evalueren en wat moet worden geëvalueerd. Behoudens de evaluatie van de openbaar vervoerprojecten, vond door personeelsgebrek nog geen evaluatie plaats van de convenants of de gemeentelijke mobiliteitsplannen.

De convenantprocedure voorziet wel in een evaluatie in onderling overleg tussen de partijen, in de overlegorganen die het convenantbeleid heeft gecreëerd. In sanctiebepalingen bij niet-uitvoering van de verplichtingen is voorzien, maar niet bij het niet halen van de doelstellingen. De sancties zijn bovendien op een vrij algemene wijze geformuleerd, waardoor weliswaar nagenoeg alle verplichtingen zijn afgedekt, maar waardoor de kans bestaat dat ze niet in verhouding staan tot de overtreding. Hun toepassing kan leiden tot overdreven zware sancties voor lichte overtredingen of lichte sancties voor partijen die essentiële verbintenissen niet nakomen.

Informatie voor het Vlaams Parlement

Het Vlaams Parlement werd zowel bij de totstandkoming als bij de uitvoering van het convenantbeleid maar in geringe mate geïnformeerd. Het decreet van 20 april 2001 heeft de Vlaamse regering de verplichting opgelegd het Vlaams Parlement een jaarlijks evaluatierapport van het convenantbeleid voor te leggen. De modaliteiten van deze jaarlijkse evaluatie en van de rapportering erover werden echter nog niet bepaald. De tot op heden uitgevoerde jaarlijkse evaluaties van het convenantbeleid gingen nog niet na of de vooropgestelde doelstellingen inzake verkeersveiligheid, verkeersleefbaarheid en bereikbaarheid werden bereikt. Zij hadden vooral betrekking op de praktische werking van het convenantbeleid en hebben geleid tot maatregelen voor een vlotter verloop van de convenantprocedure.

5 Milieubeleidsovereenkomsten

Plaats in het Vlaams milieubeleid

Milieubeleidsovereenkomsten (MBO's) met ondernemingen op verschillende institutionele niveaus (federaal, gewestelijk, interregionaal) maken een meer efficiënte beleidsuitvoering mogelijk door het beroep op de deskundigheid en inzet van de bedrijfswereld. Zij bieden ondernemers een grotere betrokkenheid bij het beleid, waarborgen de rechtszekerheid, beperken oneerlijke concurrentie in de sector en creëren een positief milieu-imago. Op het financiële vlak brengen de MBO's voor de overheid maar beperkte additionele kosten mee. Doelstelling is immers het realiseren van de producentenverantwoordelijkheid en het internaliseren van de externe milieukosten op grond van het principe *de vervuiler betaalt*. De tegenprestatie van de overheid bestaat in het achterwege laten van regelgeving tijdens de looptijd van de MBO.

De MBO's die het Rekenhof voor het onderzoek heeft geselecteerd, steunen op het decreet van 15 juli 1994 op de milieubeleidsovereenkomsten, dat het formele kader voor het gebruik van MBO's in het Vlaams Gewest heeft vastgelegd. Het gaat om de MBO's voor oud papier (met de pers- en de reclamesector), oude en vervallen geneesmiddelen, afgedankte voertuigen, afvalbanden, gasolietanks voor de verwarming van gebouwen en afgedankte elektrische en elektronische toestellen (AEEA), alsook de ontwerp-MBO voor het mestactieplan.

Het MBO-decreet is van toepassing op alle MBO's die het Vlaams Gewest sluit met een of meer overkoepelende representatieve organisaties van ondernemingen met het doel milieuverontreiniging te voorkomen, de gevolgen ervan te beperken of weg te nemen of een doelmatig milieubeheer te bevorderen. Met dit decreet wou Vlaanderen een aantal technisch-juridische problemen oplossen en inhoudelijke waarborgen bieden voor een aangepast gebruik van de MBO's. De meeste MBO's werden gesloten in de sector van het afvalstoffenbeleid en zijn gekoppeld aan de in het afvalstoffendecreet en zijn uitvoeringsbesluit Vlarea opgenomen aanvaardingsplicht. De OVAM is de belangrijkste bij het onderzoek betrokken administratie.

De evaluatie van de MBO's moet rekening houden met de beperkte mogelijkheid van de Vlaamse overheid in te grijpen in de levenscyclus van een product. De federale overheid is immers bevoegd voor productbeleid, -normen en -fiscaliteit (ecotaksen). Economische en marktfactoren beperken eveneens de potentiële impact van het Vlaams beleid. De sectoren zijn immers minimaal op het Belgisch niveau georganiseerd. Zij zijn meestal zelf vragende partij voor een interregionale regeling. Inter-gewestelijke afstemming van het beleid is bijgevolg nodig. Daar de goederen echter niet altijd in het Vlaams Gewest of België worden geproduceerd, is een regeling op Europees vlak nog meer aangewezen.

Beleidsvoorbereiding

Bij gebrek aan systematische, gestructureerde opvolging en rapportering is de informele fase van de beleidsvoorbereiding (groeiproces van de aanpak van een milieuprobleem en instrumentkeuze) moeilijk of niet reconstrueerbaar. De instrumentkeuze en de afstemming op andere instrumenten - inclusief die op andere bestuursniveaus - zijn vaak onvoldoende onderbouwd. De beleidsvoorbereiding vond tot op heden ad hoc plaats. De administratieve organisatie was bij sommige MBO's onvoldoende voorbereid, onderbouwd en uitgewerkt. De doorlooptijd voor de totstandkoming van een MBO is meestal lang. Tijdens de informele fase kwamen meestal tal van actoren aan bod, maar gaandeweg vergengden de besprekingen zich tot de contractspartijen (Vlaams Gewest en betrokken federaties). Een werkgroep Aanvaardingsplicht van de OVAM informeert niet bij het onderhandelingsproces betrokken actoren uit het beleidsveld en zoekt in overleg constructieve oplossingen voor door hen gesignaleerde knelpunten.

De formele fase van de beleidsvoorbereiding, vastgelegd door het MBO-decreet, is transparant en duurt minder lang. De bezwaren ingevolge de openbare inzageprocedure, de adviezen van SERV en Minaraad, en de bedenkingen in het Vlaams parlement oefenen geen daadwerkelijke invloed meer uit op de definitieve totstandkoming van de MBO. Al deze adviezen en opmerkingen komen tot stand in een te laat stadium van de procedure, met name op het punt dat al een ontwerp van overeenkomst bestaat tussen de partijen. De OVAM probeert dit te verhelpen door op regelmatige basis de adviesraden uit te nodigen voor informeel overleg, zodat hun standpunten vroeger aan bod kunnen komen.

Inhoud van de MBO's

De inhoud van de MBO's is zeer ongelijkmatig uitgewerkt. Er is wel een trend naar meer diepgang en detail. Het toepassingsgebied van de MBO dekt niet altijd de volledige afvalstroom die onder de aanvaardingsplicht valt (bv. de MBO afvalbanden). Met MBO's wil het Vlaams Gewest uiteenlopende doelstellingen realiseren: preventie, de organisatie van een collectief inzamelings- en verwerkingssysteem, de financiering van het systeem en de responsabilisering op het financiële en milieuvlak. De doelstellingen zijn soms weinig ambitieus en houden geen verscherping in van de wettelijke doelstellingen. Preventiedoelstellingen zijn minder uitgewerkt dan die voor inzameling en recyclage. Bepaalde MBO's dienen zeer specifieke doelstellingen (vb. MBO gasolietanks, ontwerp-MBO MAP).

De timing en meetbaarheid van de doelstellingen is wisselend. Meetbare en tijdgebonden doelstellingen zijn geformuleerd voor de MBO's afgedankte voertuigen en afvalbanden. De doelstellingen van de MBO afgedankte voertuigen moeten evenwel pas zijn gerealiseerd na beëindiging van de MBO. De MBO afvalbanden bevat geen doelstellingen voor de periode na 1 januari 2000, hoewel de MBO loopt tot 21 mei 2005. De hergebruikdoelstellingen laten bovendien ruimte voor verschillende toepassingen, met diverse gevolgen voor het milieu. De doelstellingen voor de MBO's papier zijn in de praktijk onmeetbaar; die voor de MBO gasolietanks (controleprogramma) enkel in de mate dat relevante data beschikbaar zullen zijn. Voor de MBO AEEA zijn enkel de recyclage-doelstellingen gekwantificeerd en meetbaar.

Evaluatiebepalingen werden nauwelijks uitgewerkt in de MBO's afvalbanden, papier en gasolietanks, noch in de ontwerp-MBO MAP. Ze zijn daarentegen goed omschreven voor de MBO's oude en vervallen geneesmiddelen, afgedankte voertuigen en AEEA.

Op het financieringsvlak is bij sommige MBO's sprake van een onvolledig doorgetrokken toepassing van het principe *de vervuiler betaalt*. Bepaalde lasten blijven ten laste van de gemeenschap, de overheid (met inbegrip van de gemeenten) of de burger (langs belastingen en retributies). Zo bieden de MBO's papier geen zekerheid over een correcte kostenallocatie. Bij de MBO oude en vervallen geneesmiddelen draagt de farmaceutische sector de kosten. De MBO afgedankte voertuigen ging ervan uit dat het systeem in principe zelfbedruipend zou zijn. De MBO afvalbanden voorzag in de mogelijkheid de consument een milieubijdrage aan te rekenen. De aanrekening van een milieubijdrage werd al opgenomen in de MBO AEEA. Voor de MBO gasolietanks is de financieringsregeling onduidelijk.

Mogelijkheid tot controle en handhaving

De verplichtingen van de partijen zijn nauwelijks uitgewerkt in de MBO's afvalbanden, papier en gasolietanks. Ze zijn daarentegen gedetailleerd omschreven in de MBO's oude en vervallen geneesmiddelen, afgedankte voertuigen en AEEA. De vertaling van de doelstellingen in concrete resultaatverbintenissen is soms ontoereikend. Vage inspanningsverbin-

tenissen en het ontbreken van referentiegegevens beperken de meetbaarheid en de evaluatie van de effecten van de MBO's. Verscheidene MBO's bevatten immers - soms wegens verdeelde bevoegdheidsniveaus - maar vaag omschreven inspanningsverbintenissen. Dergelijke MBO's beogen in eerste instantie een trekkersrol te spelen ten aanzien van de andere regio's en het federale niveau.

De mate waarin de MBO's kunnen worden gecontroleerd en gehandhaafd is in de eerste plaats afhankelijk van de concrete omschrijving van de verbintenissen (geen vage of voor interpretatie vatbare inspanningsverbintenissen) en de mogelijke afdwingbaarheid ervan. Bij sommige MBO's zijn de controleprocedures onbestaande of onvoldoende uitgewerkt. De basisfilosofie is dat de sector zelfsturend en -regulerend moet werken. Er is evenwel een gebrek aan sanctiemechanismen om de handhaving te ondersteunen. De OVAM heeft een voorstel uitgewerkt dat de minimale inhoud van een milieubeleidsovereenkomst omschrijft. Ook de ontwerpteksten voor de wijziging van het Vlarea-besluit sommen een aantal verplichte vermeldingen op.

Implementatie vordert langzaam

Producentenverantwoordelijkheid impliceert dat de sector de organisatie van de inzameling en verwerking op zich moet nemen. De sector wil dit thans door een zelfstandig beheersorganisme met eigen structuur, personeel en middelen laten uitvoeren, en niet meer langs een technische werkgroep of een begeleidingscommissie. De OVAM is waarnemer, speelt een bemiddelende rol en evalueert. De voorziene systemen zijn niet altijd dwingend of sluitend. Zo zijn het inzake oude en vervallen geneesmiddelen en afvalbanden de actoren (particulieren en garagisten) die in eerste instantie moeten beslissen wat ze met hun afval doen. Ze zijn immers niet verplicht het circuit te volgen. Ook de MBO afgedankte voertuigen vergt nog een sluitstuk. De MBO's papier voorzien niet in een eigen systeem, maar vallen terug op het bestaande, globale, gemeentelijke inzamelsysteem. Het inzamelsysteem van de MBO AEEA zou sluitend moeten zijn. Ook de MBO gasolietanks beschikt over een sluitend systeem, mits de sector het consequent toepast.

De verbintenissen in de MBO oude en vervallen geneesmiddelen zijn vrijwel volledig in werking gesteld. De MBO afgedankte voertuigen is zeer laattijdig gestart. De MBO afvalbanden vergt nog uitvoering van verschillende verplichtingen. De MBO's papier zijn onvolledig, gebrekkig en laattijdig in werking gesteld. Voor de MBO gasolietanks vragen de luiken sanering en databank nog uitvoering (wellicht buiten het kader van de MBO zelf, op interregionaal of federaal vlak). De MBO AEEA is pas gestart en nog maar gedeeltelijk geoperationaliseerd.

De inwerkingstelling van de controle is een zwak punt bij alle MBO's. De controlestrategie van de OVAM steunt steeds meer op zelfsturing en zelfregulering door de sector (interne controle binnen de sector, aangevuld met een externe controle door een onafhankelijke derde). Streefdoel is de dekkinggraad van de sector bij de MBO's zo hoog mogelijk te maken. Hoe meer bedrijven participeren, hoe meer zelfsturing er is en hoe minder handhaving nodig is. Om dit te realiseren wil het Vlaams Gewest de instapdrempel voor bedrijven zo laag mogelijk houden. De

controle en handhaving door de overheid slaat voornamelijk op de MBO's ter uitvoering van de aanvaardingsplicht, waarbij de overheid optreedt als bewaker van de regelgeving (het Vlarea-besluit en het afvalstoffendecreet). Samenwerking met andere bevoegde overheden, interregionale afstemming en de uitbouw van een eigen controle door de OVAM zijn nog nauwelijks tot ontwikkeling gekomen. De OVAM nam terzake wel al verschillende initiatieven, maar heeft een gebrek aan personeel voor de uitoefening van de controle- en handhavingfunctie. Een protocol tussen de drie ministers van Leefmilieu zou voor een betere afstemming moeten zorgen. Het gedoogbeleid dat in afwachting wordt gevoerd, kan op termijn echter de geloofwaardigheid van het systeem, de rechtszekerheid en de gelijkheid ondergraven. Voor het Vlaams Gewest zou de OVAM sinds kort effectieve controles uitvoeren.

Informatiedoorstroming over doelbereiking

Voor geen enkele MBO is op dit moment afdoende informatie over het bereiken van de doelstellingen beschikbaar: van de MBO geneesmiddelen is het inzamelingspercentage niet gekend, over de MBO's afgedankte voertuigen en AEEA is nog geen informatie beschikbaar daar zij pas in werking zijn getreden, voor de MBO afvalbanden en de MBO's papier is de informatie volledig noch betrouwbaar, de MBO gasolietanks kende vertraging bij de uitvoering van het controleprogramma en het luik sanering wordt buiten het kader van de MBO geïmplementeerd. De OVAM oefent weinig controle uit op de kwaliteit van de gegevens en laat dit over aan de private sector. De beschikbare informatie geeft wel een beeld van de implementatie.

Positief is dat niet werd gewacht op een uitvoeringsbesluit om verantwoording af te leggen aan het Vlaams Parlement. De volledigheid en betrouwbaarheid van de aangeboden informatie kan nog verbeteren. Daaraan wordt gewerkt.

6 Gemeenschappelijke knelpunten

Een vergelijking van de onderzoeksbevindingen van de drie gevalstudies en het horizontaal onderzoek leidden tot een zestal min of meer gedeelde knelpunten die de effectiviteit van het instrument kunnen hypothekeren. Hoewel de knelpunten niet zonder meer mogen worden veralgemeend tot alle convenants, wijzen ze toch op beheersrisico's waaraan de ministers extra aandacht moeten besteden bij de aanpassing van bestaande of het sluiten van nieuwe convenants.

1. De voorbereiding van het gebruik van het convenant als beleidsinstrument verloopt niet transparant, vooral door de cruciale maar niet gedocumenteerde rol van de kabinetten in het beleidsvoorbereidingsproces. De beleidstheorie die ten gronde ligt aan het gebruik van convenants is dan ook moeilijk te achterhalen. Tevens wordt de deskundigheid van de actoren en adviesorganen niet steeds optimaal aangewend.
2. Effectiviteitsmeting is moeilijk omdat de doelstellingen van de convenants niet steeds toetsbaar zijn geformuleerd. Dit bemoeilijkt ook de

onderlinge afstemming van de doelstellingen of beoogde resultaten van de diverse partners.

3. Convenants worden meestal ingezet voor de verwezenlijking van een beleid in een complexe context met vaak meer betrokken beleidsdomein, actoren of bestuurslagen. De Vlaamse Gemeenschap erkent beleidsafstemming wel als een noodzaak (coördinatie van beleid of inclusief beleid), maar stelt daarvoor onvoldoende instrumenten in werking of biedt toegepaste instrumenten onvoldoende omkadering en opvolging.
4. De administratieve omkadering in termen van kwantiteit en kwaliteit van personeel en het gebruik van beheersinstrumenten is vaak ontoereikend. Gebreken op dat vlak bleken uit de drie gevalstudies en de administratie beaamde ze in het kader van het horizontale onderzoek. Het betreft in het bijzonder het ontbreken van de middelen om een kwaliteitsvolle controle of evaluatie uit te voeren.
5. De complexiteit van het instrument vergt niet alleen voldoende bestuurlijke kracht van de administraties van de Vlaamse Gemeenschap, maar ook van de partners, in het bijzonder de lokale besturen en de VZW's. Uit de onderzoeken naar de SIF- en mobiliteitsconvenants blijken vele lokale besturen over onvoldoende (personele) middelen te beschikken om instrumenten als strategische en operationele planning toe te passen. Het gebruik van het convenant kadert voor alle betrokken partijen in een leerproces, dat moet worden volgehouden en waarin afdoende moet worden geïnvesteerd.
6. Het Vlaams Parlement krijgt weinig informatie over de resultaten van het gebruik van de convenants. Vooral informatie over de doelmatigheid ontbreekt.

1 INLEIDING

Het convenant als beleidsinstrument is wereldwijd in opmars. Dit kadert in een zich wijzigende bestuurscultuur, waarin zelfregulering, interactief bestuur, netwerk- en procesmanagement en doelgroepbenadering een toonaangevende rol beginnen te spelen. Overheden beseffen dat zij de samenleving niet eenzijdig kunnen sturen en dat zij het beleid in samenwerking met alle betrokkenen moeten ontwikkelen en uitvoeren. Eenzijdig dwingende overheidsvoorschriften ruimen daarom steeds meer veld voor tweezijdige, vrijwillige afspraken tussen de overheid en lagere openbare en private organisaties (gedragcodes, herenakkoorden en convenants).

Ook de Vlaamse regering en de Vlaamse openbare instellingen maken steeds meer gebruik van deze instrumenten. Het Rekenhof heeft 44 convenants geïnterpreteerd. Zij vertegenwoordigden in 2000 samen een jaarbudget van bijna 400 miljoen EUR (16 miljard BEF).

Convenants zijn een complex beleidsinstrument, waarover in de literatuur geen eensluidende definitie bestaat. De Vlaamse Gemeenschap hanteert evenmin een algemeen aanvaarde definitie. Convenants zijn bovendien weinig herkenbaar in begrotingsdocumenten (bv. als bijzondere budgettaire aanrekening) of andere geaggregeerde overheidsinformatie. Een algemeen geldende regelgeving voor het gebruik van dit beleidsinstrument bestaat niet.

Eenzijds ging het Rekenhof in een Vlaamsbreed onderzoek na in welke mate het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse openbare instellingen het instrument convenants gebruiken en welke soorten overeenkomsten zij als convenant kwalificeren. Anderzijds analyseerde het in diepteonderzoeken naar drie convenants het beheer van het instrument in de verschillende fasen van de beleids- en beheerscyclus (bijlage 4 bevat een overzicht van de kenmerken van deze drie convenants). Het ging telkens na of de voorwaarden voor een effectief gebruik vervuld waren. Tevens onderzocht het of de informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement voldoende controlemogelijkheden biedt. Werken met convenants impliceert immers dat de overheid een stuk macht afstaat, wat gevolgen heeft voor de parlementaire controle.

Het Rekenhof zocht een antwoord op de probleemstelling middels tien onderzoeksvragen, waaraan het telkens normen koppelde, steunend op vakliteratuur en publicaties van andere rekenkamers over convenants, sturen op afstand, verzelfstandiging, kennismanagement en accountability. Bijlage 2 overziet deze onderzoeksvragen en de belangrijkste normen.

Het Rekenhof inventariseerde de convenants die op 1 januari 2000 van kracht waren op grond van de gegevens die het bij de Vlaamse departementen en openbare instellingen verzamelde. Vervolgens toetste het de opgevraagde convenants (of conventantachtige overeenkomsten) inhoudelijk op een aantal criteria. Open interviews met bij de convenants betrokken ambtenaren van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, vulden deze toetsing aan.

Op 9 januari 2001 bracht het Rekenhof de Minister-President van de Vlaamse regering, de Ministers van Mobiliteit, Binnenlandse Aangelegenheden en Leefmilieu en de leidend ambtenaren van betrokken departementen en VOI's op de hoogte van de onderzoeksintenties.

Van januari tot oktober 2001 vonden de diepteonderzoeken plaats. Zij bestonden uit inhoudsanalysen van ambtelijke en parlementaire documenten, interviews met ambtenaren van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de VOI's en interview met vertegenwoordigers van de VVSG.

De bevindingen en voorlopige conclusies van de deelonderzoeken werden in juli 2001 (Vlaamsbreed onderzoek) en december (casestudies) voorgelegd aan de betrokken leidend ambtenaren, die antwoordden tussen 22 oktober 2001 en 1 maart 2002⁽¹⁾.

Rekening houdend met hun repliek, paste het Rekenhof de onderzoeksbevindingen aan en voegde het aanbevelingen toe. Het stuurde dit aangepaste rapport op 19 maart 2002 naar de Minister-President van de Vlaamse Regering en de Vlaamse Ministers van Mobiliteit, Binnenlandse Aangelegenheden en Leefmilieu.

Op 26 juli 2002 ontving het Rekenhof een gecoördineerd antwoord van de minister-president op de algemene aanbevelingen van het Rekenhof. Dit antwoord is in dit rapport geïntegreerd, met name in de hoofdstukken met de aanbevelingen⁽²⁾.

¹ Het Rekenhof ontving de antwoorden op de deelonderzoeken Vlaamsbreed, SIF, mobiliteit en MBO op respectievelijk 22 oktober 2001, 13 februari 2002, 1 maart 2002 en 16 januari 2002.

² Het antwoord is bovendien integraal als bijlage 1 in dit verslag opgenomen.

2 VLAAMS CONVENANTLANDSCHAP

2.1 Inventarisatie van Vlaams convenantgebruik

De onderstaande paragrafen situeren het beleidsinstrument op bestuurskundig en juridisch vlak en schetsen het toenemend gebruik van het instrument.

2.1.1 Begrip en kenmerken

Er bestaan verscheidene definities van convenants. In internationale context is een convenant een geformaliseerde en ondertekende afspraak tussen een overheidspartij en een privé-partij (organisatie, instelling, beroepsvereniging, bedrijf,...).

Daarbuiten is er ook het zuiver publieke convenant: een schriftelijke afspraak tussen verschillende overheden die bindend wordt gemaakt bij ondertekening. Tussen verschillende bestuurslagen (vb. centrale en lokale overheden) is het publieke convenant ook een sturingsinstrument voor de beleidsbepalende overheid. Zij kan haar beleid ermee doortrekken naar de lagere overheid volgens het samenwerkings- of subsidiariteitsbeginsel³). Aan het werken met een bepaald type convenant gaat dus in de eerste plaats een politieke beleidsbeslissing vooraf.

Het gebruik van convenants kadert in de tendens naar zelfregulering. Het beklemtoont de gelijkwaardigheid van actoren die normaliter juridisch, politiek of organisatorisch ongelijkwaardig zijn. Ze passen de beslissingen aan de specifieke situatie van de co-contractant aan (maatwerk) en dragen door de creatie van een breder draagvlak bij tot meer efficiëntie en effectiviteit.

Op grond van wetenschappelijke literatuur beschouwde het Rekenhof voor zijn onderzoek als convenant, elke akte die:

- de administratie convenant noemt, alsook elke schriftelijk vastgelegde afspraak tussen de Vlaamse centrale overheid (Gewest, Gemeenschap - inclusief DAB's, diensten en instellingen die eronder ressorteren - en VOI's) en andere partijen van privaatrechtelijke aard of lagere openbare besturen, met uitsluiting van overheidsopdrachten, public private partnerships of overeenkomsten die uitsluitend de

³ Het *subsidiariteitsbeginsel* gaat ervan uit dat het democratisch gehalte, de efficiëntie en de effectiviteit van het overheidsbeleid verhogen als de maatschappelijke taken zoveel mogelijk worden uitgeoefend door de bestuurslaag die het dichtst bij de bevolking staat (Vlaams Parlement, discussienota voor een verdere staatshervorming, stuk 253, 1995-1996, 6 maart 1996). Het *samenwerkingsbeginsel* gaat ervan uit dat, alvorens maatregelen eenzijdig voor te schrijven, steeds moet worden onderzocht of afspraken met de belanghebbenden niet evengoed de in de wetgeving vastgelegde doelstellingen kunnen realiseren.

interne bedrijfsvoering betreffen (bv. arbeid- en huurovereenkomsten);

- strekt tot het mee bepalen of verwezenlijken van het centrale Vlaamse overheidsbeleid of doortrekken van dat beleid naar andere bestuurslagen;
- op 1 januari 2000 van kracht is.

Vanuit bestuurlijk oogpunt zijn convenants complexe beleidsinstrumenten. Zij bevatten immers elementen van de drie sturingsmodellen: het sociaal-communicatieve, het economische en het juridische. Het sociale aspect van het instrument schuilt erin dat de informatieoverdracht gepaard gaat met afspraken of samenwerkingsvormen. Het economische aspect ligt in de verbondenheid van de meeste convenants aan een vorm van subsidiëring. Het onderscheid tussen subsidie en covenant ligt vooral in het kenmerk van de samenwerking⁽⁴⁾. Het juridische aspect ligt erin dat convenants worden gesloten in de vorm van een overeenkomst. Zij vormen het instrument bij uitstek van het consensuele juridische sturingsmodel waarbinnen gelijkwaardige partijen met behulp van het privaatrecht door afspraken tot regulering van maatschappelijke verhoudingen trachten te komen⁽⁵⁾. Uitgangspunt is dat de consensus zorgt voor een groter maatschappelijk draagvlak, wat de beleidsuitvoering moet vergemakkelijken en de nood aan handhaving vermindert.

Convenants bevatten ten slotte nog elementen van beleidsondersteunende instrumenten, zoals planmatig werken (beleidsplannen).

Het gebruik van overeenkomsten door de overheid om het beleid uit te voeren, neemt toe door de horizontalisering in de verhouding burger-overheid en de terughoudendheid inzake regelgeving. Door de complexiteit en techniciteit van maatschappelijke problemen is de overheid steeds meer aangewezen op de deskundigheid van en de samenwerking met de betrokken actoren. Van het instrument overeenkomst verwacht zij meer effect en een grotere flexibiliteit dan van eenzijdig opgelegde regels.

Het onderscheid tussen de diverse types van overeenkomsten ligt meestal in het opzet (te bereiken doelstellingen en voorwerp van de overeenkomst) en de graad van bindendheid. Doorgaans varieert de bindendheid van sterk bindende gewone en administratieve

⁴ Voor de contracterende overheid impliceert dit een engagement dat verder gaat dan het louter financieel ondersteunen van de co-contractant. Voor de co-contractant impliceert dit een engagement dat gericht is op het bereiken van de beleidsdoelstellingen.

⁵ Glasbergen, P., Milieubeleid, Theorie en praktijk, 1989, 's Gravenhage, 379 p.

contracten⁽⁶⁾ over beheersovereenkomsten⁽⁷⁾ tot minder bindende beleidsovereenkomsten. Convenants situeren zich in de categorie van de beleidsovereenkomsten. Dit zijn overeenkomsten die de formulering of tenuitvoerlegging van het beleid tot voorwerp hebben. Hun juridisch gehalte en bindend karakter kunnen aanzienlijk lager zijn dan die van gewone overeenkomsten, wat al blijkt uit hun benamingen (pact, sociaal akkoord, protocol). In de praktijk bepaalt de wil van de partijen de mate van bindendheid van een concrete overeenkomst. De geest van samenwerking waarop de beleidsovereenkomst is gebaseerd maakt dat bij niet naleving van de verbintenissen niet de juridische sancties doorwegen, maar de negatieve beeldvorming over partijen.

Onder de beleidsovereenkomsten worden bevoegdheidsovereenkomsten en beleidsovereenkomsten in de strikte zin onderscheiden. Bij bevoegdheidsovereenkomsten sluit de overheid een overeenkomst over de wijze waarop ze haar verordeningen- of beslissingsbevoegdheid zal uitoefenen. In dit geval is er nood aan een wettelijke basis⁽⁸⁾. Bij beleidsovereenkomsten in de strikte zin gebruikt de overheid haar bevoegdheid om voor een bepaalde materie een inhoudelijke regeling met een medecontractant overeen te komen. Convenant is synoniem voor deze tweede categorie. Is de tweede partij ook een overheid, dan is sprake van een bestuursovereenkomst⁽⁹⁾.

Het convenant is een overeenkomst en dus juridisch niet een nieuw instrument. De mogelijkheid en voorwaarden om te contracteren, de toepasselijkheid van bestaande reglementering, de rechten en plichten van partijen en de rechten van derden blijven bestaan. Kent een convenant subsidierechten toe, dan moeten de in dat kader geldende normen worden nageleefd. Hetzelfde geldt voor de wetgeving overheidsopdrachten, de administratiefrechtelijk en budgettaire regels, de (Europese) concurrentieregels, ...

2.1.2 Groeiend gebruik van het instrument

In de meeste OESO-landen én in de Vlaamse Gemeenschap stijgt het gebruik van het convenant als beleidsinstrument. In de milieusector slopen de federale en regionale overheden al eind de tachtiger jaren met

⁶ Bij de gewone overeenkomsten (vb. pacht, verkoop, huur...) wordt de verhouding tussen de overheid en de medecontractant uitsluitend geregeld door de regels van het burgerlijk wetboek. Bij de administratieve contracten of overheidscontracten wordt de verhouding tussen partijen beheerst door gedeeltelijk van het burgerlijk wetboek afwijkende regels.

⁷ De wet op de autonome overheidsbedrijven van 21 maart 1991 omschrijft de beheersovereenkomst. Het Rekenhof hanteerde in zijn onderzoek naar beheersovereenkomsten in de Vlaamse Gemeenschap de volgende omschrijving: de beheersovereenkomst is een contract dat de overheid met een verzelfstandigde organisatie sluit over de bijzondere regels en voorwaarden waaronder die organisatie een openbare opdracht moet vervullen (Stuk 37 (2001-2002), Nr. 1).

⁸ Van Gerwen, W. en Wyckaert, M., Overeenkomsten met de overheid, T.P.R., 1988, 1709 e.v.

⁹ Zie ook: VUB, vakgroep Staats- en bestuursrecht, Status questionis 'bestuursconvenants', project in opdracht van het Vlaams Instituut voor Overheidsmanagement'.

bedrijven of bedrijfssectoren overeenkomsten voor de vermindering van verontreiniging en het bereiken van milieudoelstellingen. Het decreet van 15 juni 1994 op de milieubeleidovereenkomsten heeft deze convenants in Vlaanderen juridisch onderbouwd.

Een tweede reeks van convenants sloot de Vlaamse overheid met de lokale besturen. Ook hier beten de milieuconvenants met de gemeenten en provincies de spits af (1991), gevolgd door de mobiliteitsconvenants (1993-1994), de SIF-convenants (1996) en werkgelegenheidsconvenants (1998).

In de tweede helft van de negentiger jaren vond het instrument ook ingang in de sectoren volksgezondheid en welzijn, waar convenants met VZW's, koepelorganisaties en lokale netwerken ontstonden, zoals de convenants in het kader van de geestelijke gezondheidszorg (daderhulp, druggebruik, kindermishandeling) en de convenants met de lokale gezondheidsnetwerken (LOGO's).

Uit de door het Rekenhof opgestelde inventaris van de convenants die op 1 januari 2000 van kracht waren, blijkt dat het actieterrein zich het laatste decennium heeft uitgebreid tot ongeveer de helft van de beleidsdomeinen waarvoor de Vlaamse overheid bevoegd is. Deze groei zet zich bovendien voort: enerzijds groeit de verspreiding of dekkingsgraad van de bestaande convenants, anderzijds introduceren nieuwe sectoren het beleidsinstrument (bv. de erfgoedconvenants). De toename van het gebruik sinds 1 januari 2000 werd niet gekwantificeerd.

2.2 Inventaris van de convenants

Het Rekenhof heeft getracht de convenants in de Vlaamse Gemeenschap te inventariseren (zie bijlage 3). Het ervoer daarbij een aantal knelpunten:

- De Vlaamse Gemeenschap hanteert het begrip convenant, afwijkend van de internationale literatuur, niet alleen voor publiek-private, maar ook voor publiek-publieke of semi-publieke samenwerking. Op zich stelt dit geen problemen, op voorwaarde dat de gehanteerde terminologie eenduidig en onderscheidend is. Dit is echter niet zo. Enerzijds noemt de administratieve praktijk inhoudelijk sterk verscheiden overeenkomsten *convenants*, anderzijds geeft zij inhoudelijk echte convenants soms uiteenlopende benamingen. De vlag *convenant* dekt dus een lading uiteenlopende instrumenten met diverse doelstellingen, wisselende procesvoorwaarden, wisselende verbintenissen van de partners (inspannings- of resultaatsverbintenissen), uiteenlopende procedures, termijnen en inzet van financiële middelen, wisselende marges voor maatwerk en individuele invulling, reikwijdte en evaluatiemethodes. Het gebrek aan eenduidige terminologische situering van het beleidsinstrument leidt tot begripsverwarring en maakt het moeilijk het gebruik ervan te beoordelen.
- Een transparante voorstelling van de convenants in begrotings- en andere beleidsdocumenten moet het Vlaams Parlement en de burger adequate en correcte beleidsinformatie bieden. De Vlaamse

Gemeenschap moet daartoe in eerste instantie in globo en per departement zicht hebben op de gesloten overeenkomsten (interne transparantie). Dit vergt een precieze kwalificatie van de overeenkomsten⁽¹⁰⁾ en een precieze registratie van de overeenkomsten volgens deze kwalificatie. De Vlaamse Gemeenschap beschikt evenwel niet over een gecentraliseerde en gestandaardiseerde registratie van alle overeenkomsten waarbij zij partij is⁽¹¹⁾.

Bijlage 3 bevat de inventaris die het Rekenhof, ondanks deze knelpunten, heeft opgesteld op grond van de informatie die het van de departementen en openbare instellingen van de Vlaamse Gemeenschap bekwaam⁽¹²⁾. De inventaris bevatte uiteindelijk 44 convenants.

In feite gaat het om nagenoeg 1300 individuele overeenkomsten. In enkele gevallen betreffen het immers typeconvenants die op maat van enkele tot soms honderden partners worden geïndividualiseerd. Het Rekenhof beschouwde deze typeconvenants als één covenant: het zijn immers overeenkomsten die eenzelfde administratie met een welbepaald strategisch doel sluit met soms honderden gelijkaardige partners. Deze overeenkomsten zijn procedureel dan ook vrijwel identiek. Zo werden voor de periode 1997-1999 in het kader van het stedelijk beleid 307 SIF-overeenkomsten met lokale besturen gesloten. Het gebruik van convenants vergt dus van bepaalde departementen en openbare instellingen vrij veel bestuurlijke kracht ten einde het onderhandelen, sluiten, uitvoeren, monitoren en evalueren van de vele overeenkomsten in overeenstemming met de regelgeving en op doelmatig wijze te laten verlopen.

De lijst garandeert geen volledigheid. De administratie gaf soms overeenkomsten die formeel aan de criteria voldeden, niet op (bv. de streekcharters) en gaf overeenkomsten die maar marginaal kenmerken van het instrument convenants vertonen, wel op omdat zij ze als convenants kwalificeerde (bv. de overeenkomsten tussen het VFSIPH en Vlibank). De inventaris toont wel de spreiding van het gebruik, het maatschappelijk en financieel belang en de sterk uiteenlopende juridische en bestuurlijke aard van de overeenkomsten die de administraties van de Vlaamse Gemeenschap covenant noemden.

¹⁰ Immers van belang voor de toepassing van de bestaande reglementeringen van budgettaire, financiële en administratieve aard.

¹¹ Behoudens in het departement WVC, dat een fichesysteem bezit dat de basisgegevens per overeenkomst weergeeft. Ook daar ontbreekt echter volledige eenduidigheid over de gehanteerde definities en waren enkele overeenkomsten niet in het systeem opgenomen.

¹² Tijdens een vooronderzoek vroeg het Rekenhof de departementen en VOI's de convenants die op 1 januari 2000 van kracht waren te inventariseren. Vervolgens heeft het deze inventarissen uitgezuiverd.

2.3 Kenmerken van de convenants

2.3.1 Spreiding over de beleidsdomeinen

De onderstaande tabel toont de aantallen convenants per beleidsdomein. Voor typeconvenants ging het Rekenhof na hoeveel individuele overeenkomsten begin 2000 van kracht waren. De tabel geeft tevens het budgettair belang van de convenants weer. In enkele gevallen diende het Rekenhof vrede te nemen met ramingen, onder meer doordat de uitgaven voor de convenants in een ruimere begrotingspost schuilgingen⁽¹³⁾.

Beleidsdomein	Aantal convenants	Aantal overeenkomsten	Budgettair belang (in miljoen EUR)
Cultuur	3	11	1,38
Economie	4	74	28,25
Gezin	3	139	0,03
Leefmilieu en natuurbehoud	8	317	23,04
Onderwijs en vorming	3	14	0,00
Openbare werken en mobiliteit	4	*269	136,49
Stedelijk beleid	1	307	182,67
Volksgezondheid	9	40	14,71
Welzijn	6	53	3,79
Werkgelegenheid	3	53	0,67
Totaal	44	1.277	391,04

* met 502 bijakten

Het gebruik van convenants is dus ongelijk over de beleidsdomeinen gespreid. De helft van de convenants (23) situeren zich in de domeinen leefmilieu en natuurbehoud en welzijn en volksgezondheid. De helft van de beleidsdomeinen, gedefinieerd als ministeriële bevoegdheden, maakte begin 2000 nog geen gebruik van convenants (o.m. huisvesting, landbouw, energie, toerisme en wetenschapsbeleid). De aantallen convenants bieden maar zicht op het belang van het instrument per beleidsdomein in samenlezing met de aantallen individuele overeenkomsten die de departementen of openbare instellingen beheren en het budgettair belang ervan.

Het gebruik van het instrument vergt in totaal bijna 400 miljoen EUR (16 miljard BEF) van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en de VOI's. Veelal hangt het instrument samen met subsidieverlening. Het aandeel van de convenants in de totale uitgaven voor de beleidsdomeinen⁽¹⁴⁾ is zeer ongelijk verdeeld. Meestal is de impact vrij gering (tot enkele procenten). Bij economie, volksgezondheid en mobiliteit bedraagt de budgettaire impact ongeveer 10% tot 20%. Het begrotingsprogramma

¹³ De convenants waarover ramingen nodig waren, zijn echter budgettair en maatschappelijk minder belangrijk. De tabel geeft dus toch een degelijk inzicht in het budgettair belang van het beleidsinstrument.

¹⁴ Budgettair belang convenants per beleidsdomein op budget voor dat beleidsdomein in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

stedelijk beleid bestaat nagenoeg uitsluitend uit de middelen voor de SIF-convenants.

23 convenants werden gesloten door VOI's alleen. In zes gevallen was er een partnerschap tussen de VOI en het ministerie. In tweederde van de gevallen is derhalve een VOI bij de convenants betrokken. Vijftien convenants werden door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap gesloten. Er zijn op dit vlak grote verschillen per beleidsdomein. In de mate dat beleidsuitvoering is toevertrouwd aan openbare instellingen, spelen die ook in het gebruik van convenants een grote rol. Zo zijn openbare instellingen bij alle acht convenants betrokken in het domein leefmilieu en natuurbehoud. Dat is ook zo in de domeinen gezin, onderwijs, openbare werken en werkgelegenheid. In de domeinen cultuur, stedelijk beleid en volksgezondheid is het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap alleen actief. Een partnerschap tussen het ministerie en een of meer VOI's was er slechts in de domeinen onderwijs, leefmilieu en natuurbehoud en mobiliteit. In de laatste twee domeinen gaat het om maatschappelijk of financieel belangrijke overeenkomsten (bv. milieubeleidsovereenkomsten, milieuconvenants en mobiliteitsconvenants).

In totaal zijn veertien VOI's betrokken (iets minder dan 1 op 3), waarvan vier van het type A (bestuurd door een minister en met weinig autonomie) en tien van het type B of sui generis (bestuurd door een raad van bestuur en met veel autonomie).

2.3.2 Partners van de Vlaamse overheid

De onderstaande tabel overziet de partners van de Vlaamse centrale overheid bij de convenants.

Typologie	Aantal convenants	Budgettair belang (miljoen EUR)
Lokale besturen ⁽¹⁵⁾	11	364,02
VZW's ⁽¹⁶⁾	22	24,50
Ondernemingen	⁽¹⁷⁾ 3	2,48
Gemengd ⁽¹⁸⁾	8	0,03

¹⁵ Steden en gemeenten, OCMW's, provincies of samenwerkingsverbanden tussen deze besturen.

¹⁶ Vaak, vooral in de sectoren welzijn en volksgezondheid, worden convenants gesloten met netwerken die zich hebben verenigd in een VZW (bv. convenants met de logo's voor gezondheidsbevordering en gezondheidspromotie op regionaal vlak). Ook het clusterbeleid is daarvan voorbeeld.

¹⁷ Alle in de milieusector. De convenants in de sector economie hebben ondernemingen als finale doelgroep, maar de overeenkomsten worden gesloten met samenwerkingsverbanden tussen ondernemingen in de vorm van een VZW (clusterbeleid) of met de lokale besturen die in de uitvoering van het beleid zijn ingeschakeld (bv. Mercuriusprojecten).

¹⁸ Convenants die zowel kunnen worden gesloten met VZW's, als met lokale besturen (bv. overeenkomsten tussen Kind en Gezin en kraamklinieken), universiteiten of ondernemingen. Het gaat meestal om faciliterende overeenkomsten; overeenkomsten die de samenwerking tussen de partners regelen, zonder directe financiële weerslag.

Louter kwantitatief zijn de VZW's de belangrijkste partners. Op budgettair vlak zijn de overeenkomsten met de lokale besturen belangrijkst: 364 miljoen EUR (14,7 miljard BEF) of 93% van de budgettaire middelen voor de in de inventaris opgenomen convenants.

2.3.3 Financieel en maatschappelijk belang

Drieëntwintig convenants gaan over minder dan 2,5 miljoen EUR (100 miljoen BEF) op jaarbasis. De mobiliteitsconvenants en de SIF-convenants vertegenwoordigen respectievelijk 136 miljoen EUR (5,5 miljard BEF) en 183 miljoen EUR (7,4 miljard BEF) per jaar, zijnde 82% van het totale budgettaire belang van de convenants. Zij zijn beide gesloten met de lokale besturen. Van de convenants met VZW's situeren er zich maar 3 boven de 2,5 miljoen EUR (100 miljoen BEF) per jaar. De convenants met dit type begunstigden zijn dus budgettair vrij beschikbaar. Twaalf convenants hebben ten slotte geen direct budgettair belang voor de Vlaamse overheid.

In 32 van de 44 onderzochte convenants bleek het instrument verbonden met een financieel instrument, steeds een subsidie. 28 van deze convenants geleken op projectsubsidies⁽¹⁹⁾, vier op werkingssubsidies⁽²⁰⁾. Enkele convenants vertonen gelijktijdig gelijkenissen met verschillende instrumenten, bv. subsidie, samenwerkingsovereenkomst en dienstenopdracht (zoals de overeenkomst tussen VFSIPH en VLIBANK)⁽²¹⁾. Het zijn hybride overeenkomsten die moeilijk passen in algemeen geldende regelgeving op overheidsopdrachten en subsidiëring.

Vroeger onderzoek van het Rekenhof wees uit dat de Vlaamse Gemeenschap en de VOI's in 1997 samen 6,6 miljard EUR (267 miljard BEF) spendeerden aan subsidies (zonder dotaties en andere dubbeltellingen) voor 404 subsidieregelingen⁽²²⁾. Veronderstellend dat geen wezenlijke wijzigingen in het subsidielandschap zijn opgetreden, zou aldus in 2000 ongeveer 6% van de toegekende subsidies en 8% van de subsidieregelingen aan convenants gekoppeld zijn.

¹⁹ Wat niet betekent dat het allemaal inderdaad (contractuele) projectsubsidies zijn.

²⁰ Deze categorie, waartoe de culturele convenants behoren, vertonen dan ook gelijkenissen met beheersovereenkomsten.

²¹ Enkele administraties hebben tijdens het vooronderzoek overeenkomsten opgegeven die louter als dienstenopdrachten, dikwijls in de vorm van toetredingscontracten, moeten worden beschouwd. Deze overeenkomsten werden uit het onderzoek geweerd.

²² Rekenhof, Verslag over het onderzoek naar subsidies in de Vlaamse Gemeenschap, 1998, bijlage 3, p. 7.

Onder de convenants zonder direct financieel belang, horen zes samenwerkingsovereenkomsten, waarbij de partners verbintenissen op zich nemen om een gemeenschappelijk doel te verwezenlijken⁽²³⁾. Het gaat bijna steeds om vormen van publieke-publieke samenwerking tussen de centrale Vlaamse overheid en lokale besturen. Voorts zijn er vier samenwerkingsovereenkomsten waarbij de partners afspreken hoe ze kunnen bijdragen tot elkaars doelstellingen⁽²⁴⁾, en twee convenants ter vervanging van regelgeving (de MBO). Deze samenwerkingsovereenkomsten zijn vaak louter faciliterend of procedureel (hoe iets aanpakken?). In de helft van de gevallen zijn aan de procedurele afspraken ook concrete projecten gekoppeld. Hoewel zonder directe budgettaire weerslag, kunnen deze convenants toch een belangrijk instrument zijn in de verwezenlijking van het beleid. Sommige ervan scheppen essentiële voorwaarden voor een doelmatige beleidsuitvoering. Zo zijn goede afspraken met de kraamklinieken van groot belang voor de uitvoering van de preventieve kinderzorg door Kind en Gezin.

2.3.4 Rechtsgrond

Er bestaat geen overkoepelend kaderdecreet dat de algemene principes en een algemeen kader voor de convenantwerking in de Vlaamse Gemeenschap in globo vastlegt. Enkel het decreet van 15 juli 1994 inzake milieubeleidsovereenkomsten voorziet in een kaderregeling, maar dan beperkt tot convenants met bedrijfsfederaties in het beleidsdomein leefmilieu.

Verder bakenen een aantal sectorale decreten (met of zonder uitvoeringsbesluiten) voor specifiek thema's het werkingsveld van het instrument convenants af (SIF decreet, afvalstoffendecreet, ...). Zo kan de regelgeving voorzien in de toepassing van convenants in crisissituaties of voor nieuwe of regionale thema's (bv. decreet geestelijke gezondheidszorg).

Voor bepaalde convenants bestaan richtlijnen voor hun toepassing en uitvoering. Drager van deze richtlijnen zijn subsidiebeslissingen van de Vlaamse regering of bijhorende documenten (Mercuriusproject, mobiliteits- en milieuconvenants, ...), beslissingen die de cocontractant erkennen (welzijnssector, volksgezondheid), circulaires (gezondheidszorg), handleidingen, handboeken en modelovereenkomsten (SIF-, mobiliteits- en milieuconvenants). Voor sommige convenants bestaan er louter richtlijnen (bv. milieuconvenants).

Zestien van de 44 convenants vermelden geen rechtsgrond. Dertien daarvan zijn gesloten ter uitvoering van de statutaire opdracht van de betrokken VOI, onder de autonome verantwoordelijkheid van de be-

²³ Bv. de samenwerkingsovereenkomsten tussen de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering en nutsbedrijven en gemeenten, met als doel nutteloze opbrekingswerken van het openbaar domein te voorkomen.

²⁴ Bv. de overeenkomsten tussen, enerzijds, de Vlaamse Minister van Onderwijs, de ARGO en het IVAH en, anderzijds, schoolbesturen, beroepsfederaties en vakverenigingen voor de ondersteuning, de uitbouw en het beter functioneren van een kwaliteitsvol beroepsonderwijs. Hierbij wordt het beroepsonderwijs zelf beschouwd als een instrument en geen doel op zich.

stuursorganen van de instelling⁽²⁵⁾. Onder deze dertien vallen tien van de twaalf convenants zonder budgettaire weerslag. Het voor deze overeenkomsten kenmerkende aspect van concrete samenwerking raakt immers bij uitstek het eigen werkings- en bevoegdheidsterrein van de betrokken instellingen⁽²⁶⁾.

Voor twee convenants is het onduidelijk op welke rechtsgrond ze steunen (beide afgesloten door het VFSIPH). Van de overige 26 convenants zijn er zeven verbonden aan een achterliggende regelgeving die toelaat convenants te sluiten en de voorwaarden daartoe bepaalt. Ze omschrijft meestal de essentiële kenmerken van de convenants. Voor de milieubeleidsovereenkomsten bestaat tevens een formele kaderregeling (het decreet van 15 juli 1994).

Rechtsgrond	zonder impact	budgettaire	met subsidie	Totaal
Decretale kaderregeling		1	0	1
Specifieke rechtsgrond		1	6	7
Decretale opdracht VOI		10	6	16
Subsidieregeling		0	18	18
Onduidelijk		0	2	2
Totaal		12	32	44

In 18 gevallen omschrijft de regelgeving niet uitdrukkelijk het gebruik van convenants⁽²⁷⁾, maar staat zij subsidiëring van actoren toe tegen bepaalde voorwaarden. Bij de uitvoering van deze regelgeving noemt de administratie echter de bij overeenkomst toegekende subsidies convenant. In deze overeenkomsten staan elementen die verbonden zijn met de convenantwerking (bv. gebruik van een beleidsplan).

Voor de 32 convenants die een contractuele subsidie inhouden, verschilt de rechtsgrond voor de subsidie overigens soms van die voor het convenant.

²⁵ Van de overige 3 convenants leunen er 2 aan bij het instrument beheersovereenkomst (beleidsdomein cultuur) en voor de mobiliteitsconvenants bestaat sinds 20 april 2001 een decretale rechtsgrond. Daarvoor was er geen specifieke rechtsgrond voor de mobiliteitsconvenants.

²⁶ Deze twaalf overeenkomsten werden allemaal gesloten door VOI's, slechts in drie gevallen was er ook een departement bij betrokken (onderwijs).

²⁷ Of gebruikt zij enkel de term, zonder meer.

rechtsgrond voor het subsidieaspect	aantal convenants
Subsidieregelingen (organiek decreet of gereguleerd)	18
Decretale opdracht VOI	6
Begrotingsdecreet	6
Onduidelijk	2
Totaal	32

Subsidies van VOI's stoelen in principe op de decretale (of wettelijke) goedkeuring van de statutaire opdracht. Voor de subsidies die de centrale diensten toekennen, is in principe een organieke decretale regeling per subsidie vereist. Bij gebrek daaraan, bevatten begrotingsdecreten vaak specifieke machtigingen per subsidie⁽²⁸⁾.

Dat aan beide instrumenten (convenant en subsidie) vorm wordt gegeven middels eenzelfde overeenkomst, houdt het gevaar in dat de voorschriften verbonden aan deze onderscheiden instrumenten niet of maar gedeeltelijk worden nageleefd. De strenge eisen die de regelgeving stelt aan de subsidieverantwoording komt in de praktijk soms in conflict met convenantkenmerken als partnerschap, flexibiliteit, zelfevaluatie, resultaatgerichtheid, enz.

2.3.5 Formele kenmerken van de convenants

Typeconvenants en unieke overeenkomsten

Onder de 44 onderzochte convenants waren er 27 typeconvenants (ook soms moederconvenant genoemd) en 17 unieke convenants. Typeconvenants zijn overeenkomsten die de Vlaamse Gemeenschap sluit met eenzelfde doel en die belangrijke formele gelijkenissen vertonen. Vaak zijn de formele aspecten van deze overeenkomsten al in regelgeving vastgelegd. De individuele overeenkomsten vertonen grote gelijkenissen, maar bieden meestal toch ruimte voor maatwerk. Voorbeelden van dergelijke typeconvenants zijn de milieuconvenants met de gemeenten of de convenants met de centra voor geestelijke gezondheidszorg. De tweede categorie slaat op convenants waarbij de Vlaamse Gemeenschap één, in principe onderhandelde, overeenkomst met één of meer partners heeft gesloten met een welbepaald doel.

²⁸ Artikel 12 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Zie in dit kader Rekenhof, op. cit., 1998, p.46 e.v.

Beleidsplan

Tal van convenants, unieke zowel als typeconvenants, gingen vergezeld van een beleidsplan. Het Rekenhof interpreteerde dat begrip in ruime zin: alle documenten die informatie geven over de activiteiten en prestaties die de partner van de Vlaamse Gemeenschap zal leveren, de voorwaarden en het tijdsbestek (meestal in bijlage bij de convenants). Bijna steeds moet de partner de Vlaamse Gemeenschap dan op regelmatige tijdstippen een activiteitenverslag bezorgen dat toelaat de uitvoering van het plan te volgen.

Meestal hanteert het covenant het begrip beleidsplan, maar ook beheersplan, strategisch plan, actieplan en implementatieplan. Soms vult een stappenplan of een jaarlijks actieplan het beleidsplan aan. De gehanteerde terminologie is verscheiden en verwarrend. Zelfs eenzelfde departement gebruikt eenzelfde begrip voor verschillende zaken. Zo is het beleidsplan van de logo's louter organisatorisch van aard en heeft het niets met *beleid* van de logo te maken. De doelstellingen die de logo zal nastreven en de prestaties die ze daarvoor zal verrichten staan dan weer in een *implementatieplan*. In de meeste andere convenants in de sector volksgezondheid is het beleidsplan inhoudelijk vergelijkbaar met het implementatieplan van de logo's. Soms verwijzen beleidsplannen naar overkoepelende plannen voor een hele sector (bv. Minaplan, huishoudelijk afvalstoffenplan) waarin de acties en projecten van de partner moeten passen.

De onderstaande tabel overziet de verspreiding van de beleidsplannen over enkele types convenants; typeovereenkomsten of unieke, met of zonder subsidie. Er blijken geen significante verschillen in spreiding tussen unieke en typeconvenants. Subsidieconvenants gaan wel vaker vergezeld van een beleidsplan (in driekwart van de gevallen, tegenover maar een kwart voor convenants zonder subsidie), wellicht doordat convenants zonder subsidie meestal gaan over hoofdzakelijk procedureel-organisatorische afspraken. Het beleidsplan gekoppeld aan subsidieconvenants is een soort *verantwoording* voor het gebruik dat de partner van de subsidie zal maken.

	Aantal	BP	Geen BP
Typeovereenkomsten	27	17	10
• Met subsidie	18	15	3
• Zonder subsidie	9	2	7
Unieke overeenkomsten	17	10	7
• Met subsidie	14	9	5
• Zonder subsidie	3	1	2
Totaal	44	27	17

BP = beleidsplan

In totaal koppelen 24 convenants subsidieverstrekking aan een beleidsplan (15 typeconvenants en 9 unieke, waarvan 8 in het departement WVC). De 10 convenants met een budgettaire jaarimpact van 2,5 miljoen EUR (100 miljoen BEF) of meer behoren alle tot dit type.

Maatwerk of toetredingscontract

Waar beide partijen hun belangen of doelstellingen op gelijkwaardige voet, als partners, kunnen onderhandelen, is er sprake van maatwerk. Maatwerk kan door de partners van de Vlaamse regering dus niet worden begrepen als een absolute vrijheid om de eigen doelstellingen na te streven. Tegengesteld aan maatwerk zijn convenants waarin de afspraken, zowel op procedureel als op inhoudelijk vlak, op voorhand vastliggen. Dergelijke convenants zijn te vergelijken met toetredingscontracten. Vooral als de Vlaamse overheid werkt met typeconvenants, heeft zij de keuze de overeenkomsten al dan niet op maat van de partner te snijden.

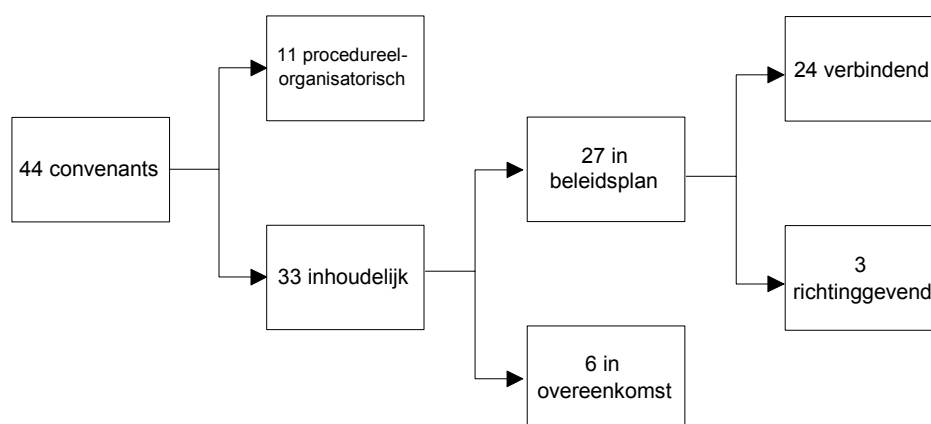
Het onderzoek van de 27 typeovereenkomsten heeft aangetoond dat de mate van maatwerk in de Vlaamse Gemeenschap tussen beide extremen ligt. De procedureel-organisatorische bedingen in de overeenkomsten zijn bijna altijd standaard. Het gaat dan om samenwerkingsvormen, planning, verantwoording en evaluatie, doorlooptijden, enz. Maatwerk komt hoofdzakelijk voor in bijlagen die meestal intergraal deel zijn van de overeenkomst, zoals beleidsplannen en projectbeschrijvingen (20 van de 27 typeovereenkomsten). De procedureel-organisatorische bedingen liggen immers vaak al vast in regelgeving en de overeenkomst herneemt (soms letterlijk) de reglementaire bepalingen. Drie typeovereenkomsten werden op maat van zowel de partners, als de Vlaamse Gemeenschap geschreven, zonder hulp van bijlagen. Het zijn overeenkomsten waarin VOI's afspraken maakten voor gezamenlijke uitvoering van projecten. In twee van de drie gevallen gaat het om publiek-publieke overeenkomsten tussen de NV Zeekanaal en de gemeenten langs de betrokken waterlopen. Vier van de 27 typeovereenkomsten zijn zuivere toetredingscontracten. Deze overeenkomsten zijn nagenoeg louter van procedurele aard (bv. de overeenkomsten tussen Kind en Gezin en de kraamklinieken die de toegang van regioverpleegkundigen tot de klinieken regelen).

De 20 typeovereenkomsten waarbij projectbeschrijvingen en beleidsplannen werden gevoegd vertonen een ongelijke mate van maatwerk. Bij de mobiliteits- en milieuconvenants bestaat de inbreng van de partners van de Vlaamse Gemeenschap, nl. de lokale besturen, slechts uit de keuze al dan niet toe te treden tot bepaalde opties, waaraan ze een zekere eigen invulling kunnen geven. Bij deze convenants is sprake van een geringe mate van maatwerk. Bij de SIF-convenants kunnen de lokale besturen de in ruime bewoordingen gestelde beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Gemeenschap zelf invullen. Deze overeenkomsten zijn dan ook meer op maat van de partners. De procedureel-organisatorische bedingen zijn wel nagenoeg identiek in alle overeenkomsten.

Vooraf de sectoren welzijn en volksgezondheid laten de beleidsuitvoering, en soms ook de beleidsvoorbereiding⁽²⁹⁾, in belangrijke mate over aan derden, meestal VZW's. Daartoe worden convenants als sturingsinstrument aangewend. De bijhorende beleidsplannen moeten dan ook passen in het beleid van de Vlaamse Gemeenschap. Naarmate de beleidsdoelstellingen verder zijn geoperationaliseerd op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap, blijft er minder ruimte voor een inbreng van de partners bij het onderhandelen van de convenants⁽³⁰⁾. Het convenant voor borstkankerpreventie laat bv. nog alleen de technische aspecten van de preventie over aan de partners. Tot slot werd bij een convenant vastgesteld dat het beleidsplan werd opgesteld door de Vlaamse Gemeenschap zelf, ofwel werd overgeschreven van elkaar door bepaalde partners.

Procedureel-organisatorisch versus inhoudelijk

Procedureel-organisatorische overeenkomsten bevatten nagenoeg uitsluitend afspraken over procedures, samenwerkingsmodaliteiten, enz.; (beleids)inhoudelijke overeenkomsten bevatten behalve procedurele afspraken vooral afspraken over concrete prestaties (bv. de aanleg van fietspaden, begeleiding van kansarmen,...) of resultaten (bv. vermindering van verkeersoverlast, verhoogde cultuurparticipatie van een doelgroep, ...). Hoewel het onderscheid tussen beide types niet steeds duidelijk is wegens tal van gradaties, kon het Rekenhof de onderzochte convenants als volgt indelen:



Elf convenants, meestal samenwerkingsovereenkomsten zonder directe budgettaire weerslag, zijn uitsluitend of in overwegende mate procedureel-organisatorisch. Van de 33 inhoudelijke convenants bevatte in zes gevallen de overeenkomst zelf afspraken over prestaties of resultaten. Bij deze convenants was geen beleidsplan gevoegd. Bij 27 convenants bevat de overeenkomst zelf louter procedurele en organisatorische be-

²⁹ De betrokken administratie heeft tijdens het onderzoek laten weten dat in de toekomst een grotere rol voor de administratie zelf zou worden weggelegd bij de beleidsvoorbereiding.

³⁰ Deze partners kunnen wel betrokken zijn geweest bij de beleidsvoorbereiding en zo een grote invloed hebben uitgeoefend op de formulering van de doelstellingen.

palingen, maar voegt een bijlage inhoudelijke afspraken toe. Deze bijlagen hebben de vorm van beleidsplannen of gelijksoortige documenten. In 24 gevallen maken ze integraal deel uit van de overeenkomst. Bij drie van de 27 convenants met een beleidsplan, werd dit plan niet expliciet geïntegreerd in de overeenkomst, zodat in principe geen rechtsgevolgen zijn verbonden aan een onvolledige planuitvoering⁽³¹⁾.

Juridische aard van de verbintenissen

Van de 44 convenants bleken er 39 resultaatsverbintenissen in hoofde van beide partijen te bevatten. De partijen engageerden zich ertoe bepaalde procedures te volgen en prestaties te leveren. In vijf gevallen gaat het (in hoofdzaak) om middelenverbintenissen: samenwerkingsovereenkomsten zonder directe budgettaire weerslag, waarbij de partijen zich engageerden samen een taak op een bepaalde manier aan te pakken. Deze overeenkomsten zijn in de eerste plaats intentieverklaringen (bv. de overeenkomsten voor ondersteuning, uitbouw en beter functioneren van een kwaliteitsvol beroepsonderwijs).

2.3.6 Technische kwaliteit van de convenants

Algemeen geldende uitspraken over de technische kwaliteit van de individuele convenants is moeilijk, daar de kwaliteit van de individuele overeenkomsten binnen een typeconvenant of zelfs van afspraken binnen een overeenkomst, sterk verschilt. Zelden kennen alle afgesproken doelstellingen, prestaties en resultaten een zelfde mate van toetsbaarheid. Afspraken over indicatoren en aard van de prestaties kennen ten slotte niet zelden aanpassing tijdens de looptijd van het convenant. Het Rekenhof heeft dit onderwerp daarom meer in de diepte onderzocht aan de hand van drie gevalsstudies (zie bijlage 4). De onderstaande paragrafen schetsen dan ook een eerder theoretisch kader.

Convenants bevatten verbintenissen van de Vlaamse Gemeenschap (inclusief de VOI's) en van de partners (vooral lagere besturen en VZW's). De verbintenissen van de Vlaamse Gemeenschap slaan meestal op subsidieverstreking en, in mindere mate, op te leveren prestaties (bv. geïntegreerd databeheer in de sector onderwijs) of technische bijstand (zoals in de SIF-convenants). De verbintenissen van de partners kunnen als volgt worden ingedeeld:

³¹ In ieder geval kan de evaluatie van de uitvoering van het convenant tot verschillende interpretaties leiden tussen de partijen. Een bijzonder geval vormen de convenants met de logo's: bij de ondertekening van de convenants waren uitsluitend procedureel-organisatorische afspraken gemaakt. De administratie diende inhoudelijk implementatieplannen later afzonderlijk goed te keuren.

- *Procesverbintenissen*: de partner verbindt zich ertoe de afgesproken prestaties (goederen of diensten) te leveren volgens een bepaald proces, zoals samenwerking met andere actoren in het beleidsveld, inspraak van de doelgroep, ontwikkeling van een meetsysteem, planmatig werken,... Dergelijke verbintenissen, die ingrijpen in het beheer, staan in tal van convenants. Dikwijls hebben ze tot doel de evaluatie van de uitvoering van het convenant te onderbouwen. Soms moeten zij de beheersmogelijkheden van de partner verhogen (bv. netwerkvorming tegen versnippering in het beleidsveld, inspraak om de acceptatie van het beleidsplan te verhogen,...).
- *Prestatieverbintenissen*: de partner verbindt zich ertoe bepaalde prestaties te leveren (bv. aantal km fietspad aanleggen, aantal klanten begeleiden). Deze prestaties kunnen gericht zijn op een doelgroep of op input voor de Vlaamse Gemeenschap (bv. beleidsinformatie voor de minister verzamelen).
- *Effectverbintenissen*: de partners verbinden zich ertoe maatschappelijke effecten teweeg te brengen, zoals een aantal kansarmen aan werk helpen of het aantal commerciële vestigingen in bepaalde buurten doen toenemen. Dergelijke afspraken zijn nog zeldzaam.

Deze afspraken moeten kaderen in de doelstellingen van de Vlaamse Gemeenschap, wat een toetsbaar beleid impliceert, maar ook toetsbaar geformuleerde convenantafspraken. Daartoe dienen de partners gebruik te maken van indicatoren of kengetallen. Dat doen zij tot op heden niet steeds. Het Rekenhof erkent dat de ontwikkeling en toepassing van een methodologie voor het meetbaar maken van prestaties en maatschappelijke effecten het voorwerp is van een moeizaam leerproces, zowel bij de Vlaamse Gemeenschap als bij de partners.

2.3.7 Evaluatie en verantwoording

Werken met resultaatgerichte convenants veronderstelt een aangepaste invulling van het overheidstoezicht, toegespitst op het meten van de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt. Deze meting verschilt naargelang het voorwerp van het convenant proces-, prestatie- of effectgericht is. Het opstellen van indicatoren en het meten van prestaties en effecten kan problematisch zijn als het gaat om menselijk gedrag (convenants voor daderhulp of drugpreventie) of als de convenants hun invullers veel ruimte bieden (convenants voor het jeugdbeleid). Standaardisering bij meting en rapportering zou de vergelijkbaarheid en interpretatie van data bevorderen. De evaluatie maakt ook het best een onderscheid tussen de beleidsaspecten (wat het partnerschap inhoudelijk bepaalt) en de beheersaspecten (wat de samenwerking organisatorisch onderbouwt). De vernieuwde evaluatie zou ook de rapportering aan het Vlaams Parlement moeten beheersen. Een dergelijk leerproces zal voor de overheid wel een bijkomende administratieve last- en kostenverhoging inhouden en tijd en omkadering vragen.

De onderstaande tabel toont hoe de verantwoording van de huidige convenantwerking varieert van louter financiële verslaggeving tot rapportering over resultaten of effecten.

Categorieën verantwoording en evaluatie	Met subsidie	Zonder subsidie	Totaal
1. In geen verantwoording voorzien	0	4	4
2. Louter administratieve en financiële verantwoording (op stukken)	1	0	1
3. Geen financiële verantwoording, enkel evaluatie van de samenwerking	0	6	6
4. Financiële verantwoording en activiteitenverslagen, werkingsverslagen, jaarverslagen (zeer gevarieerd)	24	0	24
5. Verantwoording naar resultaten toe	7	2	9
Totaal	32	12	44

De twaalf convenants zonder directe budgettaire weerslag voorzien niet in een verantwoording (4) of schrijven een evaluatie in onderling overleg voor (8). Dit consensusmodel bij de evaluatie is wellicht ingegeven door de concrete samenwerking op gelijke basis en het ontbreken van financiële afhankelijkheid bij een van de partijen.

Van de 32 convenants met subsidie voorzien er 24 in een meer klassieke vorm van verantwoording: een financiële verantwoording, eventueel aangevuld met een werkings-, activiteiten- of jaarverslag. Bij 9 convenants (waaronder twee met subsidie) voorzien langs hun bijbehorend beleidsplan of hun operationele doelstellingen in expliciete rapportering over resultaten of effecten. Financiële verantwoording op grond van bewijsstukken is inherent aan het subsidieaspect³². Zij houdt rechtstreeks verband met de uitbetaling van het subsidiesaldo. De relatie tussen het halen van prestaties of resultaten en mogelijke sancties (bv. subsidievermindering) blijkt niet steeds duidelijk uit de convenants. Zo vermelden de mobiliteitsconvenants te leveren prestaties en beleidsdoelstellingen, maar zij voorzien enkel in een beoordeling van de geleverde prestaties. Soms heeft deze onduidelijkheid te maken met het al vermelde gebrek aan adequate meetsystemen.

Bij achttien convenants (waaronder acht zonder budgettaire weerslag) vergt verantwoording een actiever inbreng van de centrale overheid: opvolging van de convenantwerking door stuurgroepen, opvolgings- en evaluatiecommissies of overkoepelende evaluaties. Een kleine minderheid van convenants voorziet in evaluatie in onderling overleg.

³² Zie artikel 55 en volgende van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

Evaluatiecategorieën	met subsidie	zonder subsidie	totaal
1. Geen verantwoording	0	4	4
2. Eenzijdige verantwoording en controle	22	0	22
3. Verantwoording en evaluatie in onderling overleg (opvolgingscommissies, stuurgroepen, beoordelingscommissies)	10	8	18
Totaal	32	12	44

Hoewel het Rekenhof de inhoudelijke en methodologische kwaliteit van de evaluaties in het horizontale onderzoeksluik niet heeft nagegaan, deelde een administratie mee dat zij over onvoldoende personele middelen beschikte om een goede evaluatie te kunnen maken. De gevalsstudies bevestigden deze opmerking.

2.3.8 Looptijd van de overeenkomsten

De onderstaande tabel overziet de looptijden van de onderzochte convenants.

looptijd	met subsidie	zonder subsidie	Totaal
minder dan 1 jaar	2	0	2
1 jaar	3	0	3
2 jaar (1 gaat tussen 12 en 24 maand)	3	0	3
3 jaar	15	0	15
5 jaar	2	1	3
meer dan 5 jaar	1	1	2
onbepaald	4	10	14
niet vermeld of onduidelijk*	2	0	2
Totaal	32	12	44

* afhankelijk van het type contract of project

De onderzochte convenants worden meestal gesloten voor drie jaar of onbepaalde duur. Convenants vergen een middellange looptijd (3 tot 6 jaar): voldoende lang om de partners zekerheid te bieden en de beleidsplannen een aangepaste doorlooptijd te geven³³, maar voldoende kort om bijstellingen en beleidswijzigingen mogelijk te maken.

De convenants gesloten voor onbepaalde duur omvatten de meeste overeenkomsten zonder budgettaire weerslag. Zij koppelen concrete

³³ Een beleidsplan kan moeilijk worden gekoppeld aan een overeenkomst voor een jaar of voor onbepaalde duur.

afspraken immers zelden aan beleidsplannen. Wel voorzien deze overeenkomsten meestal in een jaarlijkse opzegmogelijkheid.

Doorgaans beantwoorden de convenants aan de vraag naar meer continuïteit, zoals bij projectwerking in de welzijnssector. De werking op langere termijn biedt het convenant meer rechtszekerheid dan de klassieke jaarlijkse subsidie. Soms gaat het sluiten van convenants op het begrotingstechnisch vlak gepaard met de overschakeling van aanrekening op niet-gesplitste naar aanrekening op gesplitste kredieten. Daardoor moet de administratieve begrotingsprocedure maar eenmaal doorlopen worden⁽³⁴⁾, met name bij het sluiten van de convenant, en niet meer jaarlijks. Als aanrekening op gesplitste kredieten niet haalbaar is, worden de convenants jaarlijks stilzwijgend verlengd (dit is het geval bij minstens zeven convenants). Nog andere overeenkomsten lossen het budgettaire probleem op door een voorbehoud te maken inzake de kredietgoedkeuring en -beschikbaarheid.

De samenloop en afstemming van de looptijd van de convenants op die van interveniërende factoren, stelt problemen. Bij convenants met lokale besturen gaat het bijvoorbeeld om de samenloop met de provinciale of gemeentelijke legislatuur (zes jaar) en met de legislatuur van de Vlaamse overheid (vijf jaar). De ambtelijke werkgroep convenants Pactwerking heeft voorgesteld elke convenant af te sluiten voor 3 of 6 jaar en de startdatum telkens met een jaar te verschuiven tegenover die van de gemeentelijke legislatuur om de continuïteit in het gemeentelijk beleid te garanderen. De studie Proeve van Vlaams Gemeentedecreet heeft voorgesteld geen beleidsovereenkomsten af te sluiten in een jaar met provincie- en gemeenteraadsverkiezingen⁽³⁵⁾. Deze initiatieven namen geen standpunt in over de afstemming op de legislatuur van de Vlaamse overheid.

Een departement heeft er tijdens het onderzoek op gewezen dat rekening moet worden gehouden met een politieke inrijperiode voor de minister, die immers tijd nodig heeft om een beleid te concipiëren en de convenants in dat beleid te situeren. Het Rekenhof onderschrijft dit standpunt⁽³⁶⁾.

Afstemming is ook nodig bij convenants met VZW's, met name van start en looptijd van het convenant op die van erkenning van het statuut van de co-contractant.

³⁴ Advies van de Inspectie van Financiën, begrotingsakkoord van de Minister van Financiën en Begroting en goedkeuring door Vlaamse regering.

³⁵ Maes, R. en Boes, M., (red.), Proeve van Vlaams gemeentedecreet, Instituut voor de Overheid en Instituut voor Administratief Recht van de K.U.Leuven in opdracht van de Vlaamse Gemeenschap, 2001, 401.

³⁶ De sinds midden 1999 voor het stedelijk beleid bevoegde minister is bv. tot eind 2002 (halfweg de legislatuur) gebonden aan de lopende SIF-convenants. Pas dan kan hij het SIF-instrument door een decreetswijziging aan zijn eigen beleidsdoelstellingen aanpassen.

2.4 Initiatieven tot omkadering

2.4.1 Rapport van de ambtelijke werkgroep (1996)

Op 18 januari 1996 gelastte het college van secretarissen-generaal een ambtelijke interdisciplinaire werkgroep met de voorbereiding van een algemeen kader voor de beleidsovereenkomsten die de Vlaamse regering wenste af te sluiten met gemeenten en OCMW's. Het kader diende de impliciete bestuurskundige visie en doelstellingen aan te geven die aan de basis lagen van het gebruik van het beleidsinstrument. Het diende tevens de juridische kwalificaties van dit nieuwe instrument te duiden met het oog op een eenvormige en eenduidige toepassing van het instrument in Vlaanderen. Dit resulteerde op 11 maart 1996 in het ambtelijk rapport *Het gebruik van het instrument convenant door de Vlaamse regering in haar relatie met de Vlaamse gemeenten*. Het rapport geeft een overzicht van het gebruik van convenants in de Vlaamse Gemeenschap, een analyse van het beleidsinstrument, een juridische analyse en een schets van een algemeen kader voor het gebruik van convenants als basis voor een kaderdecreet. Het rapport wees ook op het bestaan van convenants met andere partners dan gemeenten. Het kreeg echter geen concreet gevolg.

2.4.2 Pact Vlaamse regering-Vlaamse gemeenten

Het regeerakkoord voor de periode 1995-1999 zag de concretisering van een waar partnerschap met de lokale besturen als een belangrijke hoeksteen van het nieuwe beleid. Op 8 maart 1999 sloot de Vlaamse regering met de Vlaamse gemeenten en OCMW's een pact in de vorm van een politiek akkoord, waarbij de partners zich engageerden om gezamenlijk te overleggen en samen te werken om het overheidsbeleid in Vlaanderen voor de Vlaamse burger doelmatiger en democratischer uit te bouwen. Zowel het pact als de convenants zijn reacties tegen overregulering en uitingen van de evolutie naar een overeenkomstencultuur.

In het kader van de ambtelijke pactwerking startten werkgroepen op rond specifieke punten, waaronder een interdepartementale werkgroep convenants. Het eindverslag van deze werkgroep werd mee opgenomen in de *Proeve van Vlaams gemeentedecreet*, het beleidsgericht onderzoeksproject waartoe de Vlaamse regering in het najaar van 1998 opdracht gaf. Het eindrapport⁽³⁷⁾ bevatte een voorstel van decreetsartikelen over het *partnerschap in de interbestuurlijke verhoudingen in Vlaanderen: de beleidsovereenkomst*, gebaseerd op het verslag van de werkgroep convenants en aangevuld met elementen uit het decreet op de milieubeleidsovereenkomsten van 15 juni 1994 en de Nederlandse praktijkvoorschriften voor convenantgebruik⁽³⁸⁾. Het is momenteel nog niet

³⁷ Maes, R. en Boes, M., (red.), op.cit., 2001.

³⁸ Ministerie van Justitie - directie wetgeving, Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzingen voor convenants: praktijkvoorschriften voor de ontwerpers van regelingen en convenants voor de Rijksoverheid, Den Haag, Staatsuitgeverij Den Haag, 1996.

duidelijk welk gevolg de Vlaamse regering aan de proeve van Vlaams gemeentedecreet zal geven.

De administratie Binnenlandse Aangelegenheden besteedde, eveneens in het kader van het pact met de lokale besturen (werkgroep subsidiestromen) een onderzoeksopdracht uit over procedurele en andere knelpunten in de bestaande subsidieregelingen. Het onderzoek steunt op een analyse en vergelijking van een aantal subsidiestromen in de Vlaamse overheid, waaronder enkele convenants (SIF-, mobiliteit- en milieuconvenants en jeugdwerkbeleidsplannen⁽³⁹⁾). De studie is onderdeel van de voorbereiding van een kaderdecreet ter uniformisering van de procedures voor subsidies van de Vlaamse overheid aan de lokale besturen⁽⁴⁰⁾.

De huidige regering verklaarde bij haar aantreden in 1999 het pact te willen uitdiepen en uitvoeren⁽⁴¹⁾. Ze stelde een duidelijk decretaal kader in het vooruitzicht voor het convenantbeleid, dat zou vereenvoudigd worden.

Het algemeen concept van werken met beleidsovereenkomsten kwam in 1998 op het parlementaire niveau ter sprake tijdens een hoorzitting over het eindrapport van de commissie voor bestuurlijke organisatie⁽⁴²⁾. Het voorstel van de commissie de lagere bestuursniveaus de wijze van beleidsuitvoering maximaal te laten invullen (subsidiariteitsbeginsel) werd gekoppeld aan de uitdrukkelijke verbintenis resultaten te halen met de toegekende middelen (responsabilisering). De commissie achtte nader onderzoek nodig naar de vraag hoe convenants kunnen worden aangewend om de bestaande financieringsstromen meer resultaatgericht in te zetten. Ook hier werd gesuggereerd de algemeen aanvaarde principes in organieke wetgeving op te nemen.

De convenantswerking komt ten slotte aan bod in het kerntakendebat van de Vlaamse overheid (onderdeel van het project *Beter Bestuurlijk Beleid*) waarvan de resultaten eind 2002 aan het Vlaams Parlement zullen worden voorgelegd. Het is de bedoeling van dit debat een kwaliteitsvolle organisatie van het binnenlands bestuur te bewerkstelligen door een efficiënte taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de Vlaamse overheid, de gemeenten en de provincies op grond

³⁹ Bouckaert, G., Subsidiestromen van de Vlaamse Overheid naar de gemeenten en de OCMW's, Instituut voor de overheid, Leuven, 2001.

⁴⁰ De Vlaamse regering richtte op 23 februari 2001 een gemengde werkgroep op voor de verdere kaderdecreetvoorbereiding met vertegenwoordigers van alle leden van de Vlaamse regering, de verschillende departementen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de belangrijkste Vlaamse openbare instellingen (VR/2001/23.02/Doc.0150).

⁴¹ Regeringsverklaring van 13 juli 1999, deel I, hoofdstuk 1, B, 5.

⁴² Hoorzittingen over het eindrapport van de commissie bestuurlijke organisatie over de organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen, stuk 1240 (1998-1999) - Nr. 1, 24 november 1998, p. 51.

van het subsidiariteitsbeginsel. Convenants zouden een rol krijgen in de samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen⁴³).

Hoewel de initiatieven tot onderbouwing van het instrument convenant in hun eindconclusies en concrete aanbevelingen wijzen op de nood aan een algemeen kader, zijn tot op heden nog geen decreet of algemeen geldende richtsnoeren totstandgekomen met de principes en procedures voor het werken met convenants. De bestaande voorstellen beperken zich bovendien tot een kaderregeling voor de pact-convenants, hoewel de problematiek voor de overige convenants gelijklopend is.

⁴³ Beleidsbrief Ambtenarenzaken, beleidsprioriteiten 2001-2002, Stuk 887 (2001-2002), Nr. 1, 1885, en Verslag namens de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervormingen en Ambtenarenzaken, Stuk 15 (2001-2002) - Nr. 7-E, 6 december 2001, 2023.

3 SOCIAAL IMPULSFONDS (SIF)

3.1 SIF in vogelvlucht

3.1.1 Historiek van de beleidsvorming

Het Sociaal Impulsfonds is ingesteld bij decreet van 14 mei 1996 en werd sindsdien nog niet wezenlijk aangepast. Het heeft als opdracht het gemeentelijk beleid inzake het herstel van de leef- en omgevingskwaliteit van de achtergestelde buurten en de steden en het gemeentelijk beleid inzake de bestrijding van de kansarmoede en de bevordering van het welzijn te ondersteunen. Revitalisering van de steden en gemeenten en hun achtergestelde buurten is sinds het midden van de jaren negentig een topprioriteit voor de Vlaamse regeringen. Sinds het aantreden van de vorige Vlaamse regering in juni 1995 is het stedelijk beleid daarom een specifieke bevoegdheid van één minister geworden.

De keuze voor het instrument convenants is al in de beleidsbrief *Stedelijk beleid* (1995) gemaakt. Zij kadert in het beleid van de Vlaamse regering het covenant te hanteren in de relaties met de gemeenten. Een pact met de gemeenten, waarin convenants een plaats zouden krijgen, is al aangekondigd in de regeringsverklaring van 1995. De SIF-convenants brachten op lokaal niveau bestuurlijke vernieuwing mee, zoals geïntegreerd beleid en beleidsplanning.

Het bovengenoemde decreet en zijn uitvoeringsbesluit, beide van 14 mei 1996, regelen de werking en verdeling van de SIF-middelen. Bijna alle lokale besturen en de VGC hebben convenants afgesloten voor de periodes 1997-1999 en 2000-2002⁴⁴). De trekkingsrechten per gemeente werden in 2000 aangepast ingevolge een actualisering van de verdelingscriteria.

Wegens de vele raakvlakken van het stedelijk beleid met andere beleidsdomeinen (welzijn, infrastructuur en mobiliteit, huisvesting,...), heeft de Vlaamse regering gekozen voor een *inclusief* beleid: het gelijktijdig en samenhangend maatregelen treffen op vele domeinen. Verder heeft zij gekozen voor een *geïntegreerd* beleid, waarbij alle betrokken partijen zo goed mogelijk samenwerken. Zo stimuleert het SIF de gemeente en het OCMW om samen de afgesproken resultaten te halen.

Uit recente beleidsbrieven en besprekingen in het Vlaams Parlement blijkt de wens het SIF aan te passen na het verstrijken van de huidige convenants, dus eind 2002. De Vlaamse regering heeft de krachtlijnen van de hervorming al vastgelegd: de SIF-waARBorgmiddelen zullen naar het Gemeentefonds gaan, de SIFplus-middelen (ca. 100 miljoen EUR)

⁴⁴ Het SIF trad in werking vanaf 1996. Dat jaar was een overgangsjaar en werd daarom niet in het onderzoek betrokken.

zullen naar een Stedenfonds gaan en bestemd zijn voor een beperkt aantal steden. Voorts zullen beleidsovereenkomsten en convenants verder gebruikt worden⁽⁴⁵⁾.

3.1.2 Convenantprocedure

De Vlaamse regering kent uit het SIF trekkingsrechten (subsidies) toe aan lokale besturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie van Brussel (VGC) op voorwaarde dat de besteding van deze subsidies in een convenant met bijhorend beleidsplan is overeengekomen. Trekkingsrechten zijn voor de lokale besturen pas verworven als zij de afgesproken resultaten hebben gehaald en de kosten zijn verantwoord.

Alle lokale besturen kunnen aanspraak maken op trekkingsrechten, maar er wordt een onderscheid gemaakt tussen SIFplus-gemeenten en waarborggemeenten. In SIFplus-gemeenten (30 gemeenten en de VGC) is de achterstellingsproblematiek sterker. Zij ontvangen dan ook het grootste deel van de trekkingsrechten. De waarborggemeenten (278 gemeenten) ontvangen een gewaarborgd aandeel uit het fonds ter compensatie voor de afschaffing van vroegere fondsen⁽⁴⁶⁾.

De Vlaamse Gemeenschap heeft een beperkte administratieve cel opgericht om de lokale besturen te adviseren bij de ontwikkeling van een beleidsplan en de ontwerpbeleidsplannen en aanpassingen te evalueren met het oog op de formele goedkeuring. Vertegenwoordigers van verschillende departementen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en van VOI's vormen een horizontaal sturingsorgaan met als voornaamste taken: de Vlaamse regering adviseren over de beleidsplannen van SIFplus-gemeenten en de beleidsuitvoering opvolgen.

3.1.3 Spreiding van de convenants

De doelmatigheid van het SIF-beleid is uiteraard sterk afhankelijk van de bereidheid van de lokale besturen convenants af te sluiten en uit te voeren.

Eind 1997 hadden alle SIFplus-gemeenten een convenant voor de periode 1997-1999 gesloten evenals de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC). 35 waarborggemeenten hadden nog geen overeenkomst⁽⁴⁷⁾. Zodoende werd 89% van de gemeenten bereikt en bedroeg het budgettaire bereik eind 1997 al 99%⁽⁴⁸⁾. Eind december 1998 hadden ook al 32

⁴⁵ Beleidsbrief *Binnenlandse Aangelegenheden en Stedenbeleid: Beleidsprioriteiten 2001-2002*, 25 oktober 2001, Stuk 887 (2001-2002) - Nr. 1, p. 31.

⁴⁶ Het SIF bundelt een aantal vroegere tegemoetkomingen: het Vlaams Fonds voor Integratie van de Kansarmen (VFIK), de armoedegelden, het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn (BFMW) en de bijzondere Dotatie (BD).

⁴⁷ De 35 laattijdige gemeenten hadden recht op een relatief laag trekkingsrecht.

⁴⁸ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Het Sociaal Impulsfonds – evaluatierapport 1997, p. 14.

van de 35 laattijdige gemeenten een convenant gesloten. Daar zij het niet gebruikte trekkingsrecht 1997 konden overdragen, ging het budget 1997 voor hen niet verloren. In 1999 volgde nog één convenant. Maar twee gemeenten sloten voor de eerste convenantperiode geen overeenkomst⁽⁴⁹⁾. De administratie schreef het laattijdig tot stand komen van sommige overeenkomsten in het algemeen toe aan het gebrek aan technische knowhow bij de kleine gemeenten en de beperktheid van hun trekkingsrecht⁽⁵⁰⁾. Bovendien hadden bepaalde gemeenten specifieke (politieke) problemen. In de periode 1997-1999 hebben geen gemeenten de uitvoering van de overeenkomst stopgezet.

Voor de periode 2000-2002 waren op 1 januari 2001 al 296 convenants goedgekeurd (96% van de gemeenten). Van de 32 SIFplus-gemeenten, inclusief de VGC, waren er toen 31 goedgekeurd. Verder waren al 265 overeenkomsten met waarborggemeenten gesloten. Vanuit een budgettaire invalshoek was ruim 99% van de trekkingsrechten in een convenant toegekend. De doorlooptijd voor de tweede convenantperiode was dus duidelijk sneller. Negen dan de dertien gemeenten die nog geen convenant hadden gesloten, waren ook in de vorige periode laattijdig. Met uitzondering van een gemeente met een trekkingsrecht van 20 miljoen BEF per jaar, hadden de laattijdige gemeenten maar een gering trekkingsrecht.

3.1.4 Budgettaire inbedding

Het SIF is in budgettair opzicht één basisallocatie (43.11) in het begrotingsprogramma *Sociaal Impulsfonds* (53.2) van de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de maximale, effectief vastgelegde, aan de gemeenten uitbetaalde (geordonnanceerde), nog uit te betalen overschot en geannuleerde trekkingsrechten. Niet opgebruikte vastleggingskredieten mogen naar het volgende jaar worden overgedragen.

(in miljoen BEF)

	Vastleggings- krediet	vastgelegd	geordon- nanceerd	overschot	geannuleerd
1997	5.388,8	5.222,5	5.215,6	5,4	1,6
1998	6.388,8	6.767,4	6.723,2	42,8	1,4
1999	7.388,8	6.988,8	6.826,9	160,4	1,4
2000	7.560,9	7.914,2	5.837,0	2.077,2	0
2001	7.688,5	7.462,3	3.731,1	3.731,1	0

Cijfers op 12 september 2001

In de periode 1997-1999 werd ongeveer 97% van de beschikbare vastleggingskredieten effectief vastgelegd (18.978,7 miljoen BEF)⁽⁵¹⁾;

⁴⁹ Deze gemeenten hadden voor 1998 recht op een klein trekkingsrecht (respectievelijk 21.588 BEF en 1.102.812 BEF). Een van hen werd in 1999 SIFplus-gemeente. Zij zou nu wel een convenant sluiten.

⁵⁰ Evaluatierapport 1997, p. 23.

⁵¹ Inclusief de overdracht uit 1996 van 357,4 miljoen BEF.

18.765,7 miljoen BEF werd geordonnanceerd; 208,6 miljoen BEF vastleggingen staan nog open voor deze periode⁽⁵²⁾.

Het hoge vastleggingsbedrag voor 2000 is toe te schrijven aan de overdracht van trekkingsrechten van het convenant 1997-1999 naar het convenant 2000-2002. Daarbij werden vastleggingen op het krediet 1999 verminderd en op het krediet 2000 bijgevoegd. Er blijft nog 5.808,3 miljoen BEF vastleggingen open staan, maar de huidige convenants lopen nog tot 2002.

Artikel 3, §3, van het SIF-decreet verhoogde de vastleggingskredieten jaarlijks met de opbrengst van de leegstandheffing, maar deze bepaling werd op 1 januari 2000 opgeheven, volgens de administratie wegens juridische problemen en laattijdige heffingsinning. De opbrengsten zijn het SIF dan ook nooit ten goede gekomen.

3.2 Onderbouwing van het convenantbeleid

De kwaliteit van de onderbouwing van het instrument bepaalt in sterke mate de effectiviteit ervan. Kwaliteitsvolle onderbouwing impliceert een doordachte beleidsvoorbereiding en een weloverwogen instrumentkeuze, technische kwalitatief geformuleerde doelstellingen, betrokkenheid van de administratie en de actoren uit het beleidsdomein en verankering van de keuzes in regelgeving.

3.2.1 Beleidsvoorbereiding

De administratie somde een aantal aan de beleidsbeslissingen voorafgaande onderzoeken en rapporten op. Zij gingen over de mogelijkheden tot evaluatie van het lokale (kans)armoedebeleid, de randvoorwaarden of succesfactoren voor het lokaal kansarmoedebeleid; de analyse van de bestaande achtergestelde buurten en de ontwikkelen van criteria voor de verdeling van de beschikbare budgettaire middelen over de gemeenten⁽⁵³⁾. Bovendien steunde de minister van stedelijk beleid bij de ontwikkeling van zijn beleid, waarin het SIF een prominente rol speelt, in ruime mate op binnen- en buitenlands wetenschappelijk onderzoek⁽⁵⁴⁾. Hij omschreef in zijn beleidsbrief succesfactoren of randvoorwaarden voor een succesvol stedelijk beleid (bv. inclusief beleid met de minister als coördinator, geïntegreerd beleid met strategische planning, partnerschap met de gemeenten,...). Deze succesfactoren, hoewel minder we-

⁵² De nog openstaande vastleggingen hebben betrekking op nog niet verantwoorde of geëvalueerde resultaten. Geannuleerde vastleggingen slaan op door de lokale besturen niet behaalde resultaten.

⁵³ Het rapport over de verdelingscriteria kwam pas na de belangrijkste beleidsbeslissingen (oprichting SIF, principe van de middelenverdeling en sturing met convenants).

⁵⁴ Dat blijkt uit zijn beleidsbrief (Stuk 167(1995-1996) - Nr. 1), met een uitvoerige analyse van stedelijk verval, buurtachterstelling en kansarmoede.

tenschappelijk onderbouwd, bevatten al argumentatie die latere beslissingen over het SIF verklaren⁽⁵⁵⁾.

Beleidsvoorbereidend onderzoek moet volgens het Rekenhof resulteren in een duidelijk rapport en een nota aan de Vlaamse regering met de resultaten van het onderzoek die de voorgestelde beslissingen onderbouwen en die de adviezen van de Inspectie van Financiën, de SERV en andere adviesorganen bespreken. In casu steunen de beleidsbeslissingen inderdaad op een aantal nota's aan de Vlaamse regering⁽⁵⁶⁾, met bijhorende adviezen. Het Rekenhof is er echter niet in geslaagd op grond van deze nota's een directe relatie te leggen tussen de beleidsvoorbereidende onderzoeken en de uiteindelijke beslissing tot oprichting van het SIF, behoudens wat de verdelingscriteria van de budgettaire middelen over de gemeenten betreft. De administratie kon immers geen synthese van de onderzoeken voorleggen en de nota's aan de Vlaamse regering gewagen niet van de betrokken rapporten⁽⁵⁷⁾.

Een precieze evaluatie van het gebruik van de rapporten is niet mogelijk, daar de oprichting en werking van het SIF grotendeels op kabinetsniveau werden voorbereid, grotendeels buiten de administratie om. De beleidsvoorbereiding was in elk geval weinig transparant en de beleidstheorie kan moeilijk worden gereconstrueerd, wat hinderlijk is voor een toetsing achteraf, bv. bij een bespreking in het parlement. Het is verder onzeker of alle publieke en private actoren alle informatie kregen en op gelijke voet konden participeren in de beleidsvoorbereiding.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd pas gevraagd nadat de Vlaamse regering het voorontwerp van decreet al principieel had goedgekeurd. De kabinetten stedelijk beleid en financiën en begroting regelden de budgettaire-technische aspecten onderling. De SERV kreeg te weinig tijd en informatie voor zijn advies. De Voorzitter van het Vlaams Parlement vroeg het dringende advies van de Raad van State, dat wegens tijdsgebrek en bij ontstentenis van een ambtenaar die inlichtingen kon verstrekken, summier bleef. Eerder weigerde de Raad van State een advies ten gronde omdat de Vlaamse regering zich niet had uitgesproken over het SERV-advies. De drie vermelde adviesorganen werden dus wel formeel geraadpleegd, maar verkeerden nauwelijks in de mogelijkheid een gefundeerd advies over het beleid of het ontwerpdecreet uit te brengen.

Het Rekenhof concludeerde uit de beschikbare informatie (voorafgaande onderzoeksrapporten, nota's aan de Vlaamse regering en beleidsbrief 1995) dat de beleidsvoorbereiding vrij degelijk was. Zij besteedde ruim aandacht aan een diagnose van het op te lossen maatschappelijk probleem, de sterktes en zwakten van het bestaande beleid, maatschappelijke tendensen, doelstellingen op korte en lange termijn, en een afwe-

⁵⁵ Enkele succesfactoren worden in de door de administratie genoemde rapporten aangeprezen. De beleidsbrief vermeldde deze rapporten echter niet wegens niet publicatierijp. De minister zou evenwel de conclusies ervan gebruikt hebben.

⁵⁶ VR/95/2911/DOC/ 0882, VR/95/1312/DOC/ 0916, VR/95/1312/DOC/ 0933 en VR/96/2802/DOC/ 0109.

⁵⁷ Ook de SERV kloeg erover dat hij bepaalde rapporten niet kon inzien.

ging van het instrument covenant tegenover andere mogelijkheden (regelgeving, projectsubsidies,...). Enkele aspecten hadden evenwel nog iets meer aandacht kunnen krijgen:

- Inzake de actoren en hun rol, is enkel op hoog abstractieniveau het belang van inclusief en geïntegreerd beleid aangestipt, met bijzondere aandacht voor de lokale besturen.
- Enkel de behoeften van de intermediaire doelgroepen (steden en gemeenten) zijn in kaart gebracht, niet die van de einddoelgroepen (kansarmen).
- De doelstellingen zijn niet toetsbaar geformuleerd op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap, maar enkel op het niveau van de lokale besturen.
- Slechts de beleidsdoelstellingen verwijzen deels naar maatschappelijke effecten, de doelstellingen inzake kansarmoede en welzijn zijn instrumenteel geformuleerd (bestrijding van ...).
- Of de doelstellingen in overeenstemming zijn met strategische doelstellingen voor het beleidsdomein op hetzelfde en het hoger beleidsniveau, maakten de beleidsvoorbereidende documenten niet duidelijk.
- Aandacht voor de te verwachten acceptatie van het beleid door de betrokken actoren toonden de beleidsvoorbereidende documenten niet⁽⁵⁸⁾.
- Duidelijk aangeven hoe de doelbereiking en de effectiviteit ex-post zullen worden gemeten, is een uitgangspunt van het beleid, maar een concrete werkwijze is niet aangegeven. Wel moet een *evaluatie-verslag* worden gemaakt. Enkele beleidsvoorbereidende onderzoeken wilden evaluatie-instrumenten aan te reiken, maar de regeringsdocumenten gingen daar niet op in.
- Of de juridische vormgeving werd onderzocht en de overeenstemming met hogere rechtsnormen werd nagegaan, blijkt niet uit de beleidsvoorbereidende documenten.
- De budgettaire weerslag van het voorgestelde beleid werd geraamd op middellange termijn, echter niet in functie van kostprijzen of behoeften, maar als politieke afweging van besteding van de beleidsruimte.
- De coördinerende interdepartementale werkgroep kreeg aandacht, maar de organisatie en kosten op lokaal vlak bleven onderbelicht.
- De belangrijkste procedures waarbij politieke actoren op Vlaams of lokaal niveau zijn betrokken, werden uitgeschreven. Tussen de goedkeuring van het covenant overeenkomst en uitbetaling ontbreken echter een aantal tussenstappen (meting van de resultaten en relatie trekkingsrecht-resultaat per doelstelling). De uitwerking van procedures is verschoven naar nog te redigeren besluiten van de Vlaamse regering.

⁵⁸ Volgens de administratie zouden enkele steden zijn geraadpleegd.

Een globaal oordeel over de mate waarin de beleidsvoorbereiding inhoudelijk voldoet, moet rekening houden met de context van de beleidsvorming. Eensdeels vertroebelde de grote inbreng van de kabinetten het inzicht daarin. Anderdeels was de beleidsvoorbereiding geen nauwkeurig afgebakend en louter technisch-rationeel gestuurd proces. De Vlaamse Minister van Sociale Aangelegenheden startte al in 1994 een evaluatie van het lokaal kansarmoedebeleid, inzonderheid de werking van het VFIK, met het oog op een eventuele heroriëntering ervan. Daarmee steunde de minister een initiatief van de Koning Boudewijnstichting uit 1992. Veel van de rapporten die het SIF-beleid ondersteunen, zijn in 1994 door deze minister besteld, op aanbeveling van het rapport van de Koning Boudewijnstichting.

Het Stedelijk beleid werd in 1995 een *nieuw* horizontaal beleidsdomein, met een eigen minister. Deze vernieuwing vloeide voort uit de relatie die de regering legde⁽⁵⁹⁾ tussen stadsverval en de opkomst van anti-democratische krachten. De regering die in juni 1995 aantrad, stelde het stedelijk beleid prioritair en wilde daar snel middelen voor vrijmaken. Uit de nota's aan de Vlaamse regering blijkt dat het SIF al op 1 januari 1996 operationeel moest zijn. Deze tijdsdruk, ingegeven door politieke motieven, verklaart mede lacunes in de voorbereiding van het SIF-decreet (evaluatiesysteem, samenstelling van de interdepartementale werkgroep en administratieve omkadering).

De nieuwe beleidsdoelstelling van de regering (verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit van steden en achtergestelde buurten) zette bestaande doelstellingen verder (strijd tegen kansarmoede en welzijnsbevordering) met bestaande en nieuwe instrumenten (SIF en convenants met de steden en gemeenten). Dat de nieuwe instrumenten werden geïntroduceerd in een bestaand, maar geheroriënteerd en verruimd beleid, verklaart eveneens lacunes in de beleidsvoorbereiding (bv. geen onderzoek naar de behoeften van de doelgroep). Een andere verklaring ligt erin dat kansarmoede een structureel gegeven is, veroorzaakt door een mix van stads- of gemeentegebonden factoren. Daarom wilde de regering de operationalisering van de doelstellingen aan de individuele gemeenten overlaten.

Een interkabinettenwerkgroep heeft belangrijke politieke keuzen voorbereid, die niet altijd technisch-rationeel kunnen worden verklaard (terbeschikkingstelling van het budget, politieke verantwoordelijkheid voor het SIF,...). Technisch-rationeel was het streven naar een budget dat de middelen van drie fondsen zou bundelen, maar de middelenaangroei was een politieke afweging van de besteding van beschikbare budgettaire ruimte. De keuze voor convenants kaderde in een algemeen streven van de regering dat instrument te hanteren, onder meer in de relaties met de gemeenten.

De beleidsvoorbereiding heeft vooral de uitvoeringsproblemen van het beleid onvoldoende onderkend: het gebrek aan de bestuurlijke kracht bij de lokale besturen om een resultaatgericht beleidsplan te maken, te

⁵⁹ Beleidsbrief Stedelijk Beleid, p. 6.

implementeren en op te volgen, en de mogelijkheden tot sturing en controle door de Vlaamse administratie (zie verder).

Conclusies

De beleidsvoorbereiding was niet doorzichtig door (1) de cruciale, maar niet gedocumenteerde rol van de ministeriële kabinetten in dat proces en (2) het ontbreken van een formele synthese van de rapporten en onderzoeken die de beleidsbeslissingen vooraf gingen. De inbreng van de bij het beleid betrokken actoren en de onderbouwing van de beleidstheorie kunnen daardoor niet afdoende worden ingeschat. Op grond van de beschikbare informatie kan het Rekenhof evenwel besluiten dat het beleid vrij goed werd onderbouwd. Nochtans was er te weinig aandacht voor de praktische problemen die de administratie van de Vlaamse Gemeenschap en de lokale besturen bij de uitvoering van het beleid zouden ondervinden. De geraadpleegde adviesorganen (SERV en Raad Van State) kregen niet de nodige informatie of tijd om gegronde adviezen uit te brengen. De besluitvorming profiteerde aldus niet optimaal van de deskundigheid van deze organen.

3.2.2 Technische kwaliteit van de doelstellingen

Doelstellingen

Doelstellingen zijn technisch kwalitatief als zij toetsbaar zijn, in overeenstemming met hogere, strategische of beleidsdoelstellingen en coherent met andere doelstellingen in het beleidsdomein.

De formele ambtelijke en parlementaire documenten⁶⁰) tonen een verschuiving van de SIF-doelstellingen in de tijd. Het SIF-decreet stelde

⁶⁰ Programmadecreet 1996 en de bijhorende toelichting (Stuk 147 (1995-1996) - Nr. 1); memorie van toelichting bij ontwerpdecreet tot vaststelling van de regelen inzake de werking en de verdeling van het SIF (Stuk 251 (1995-1996) - Nr. 1); beleidsbrieven Stedelijk Beleid 1995-2004 (Stukken 167 (1995-1996) - Nr. 1 en 146 (1999-2000) - Nr. 1); toelichting en beleidsbrief bij de begroting 2001 (Stukken 13 (2000-2001) - Nr. 1-C, en 15 (2000-2001) - Nr. 6-A); Strategisch Plan voor Vlaanderen, Ontwerp Doelstellingsrapport Stedelijke Problematiek, 1997, 158 p.

drie beleidsdoelstellingen voorop: (1) herstel van de leef- en omgevingskwaliteit van de achtergestelde buurten en de steden, (2) kansarmoedebestrijding en (3) welzijnsbevordering. Volgens de memorie van toelichting diende het SIF een maximaal aantal middelen te bundelen voor de verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit, met bijzondere aandacht voor het stedelijk herstel en achtergestelde buurten. Het doelstellingenrapport *Stedelijke problematiek* van 1997, een strategisch plan van de administratie dat de Vlaamse regering heeft goedgekeurd, somt vier doelstellingen voor achtergestelde wijken op: hun economisch draagvlak verstevigen, hun aantrekkelijkheid en het samenleven in deze wijken bevorderen, de maatschappelijke positie van de wijkbewoners verbeteren en een evenwichtige en kwaliteitsvolle ontwikkeling van een aantal stedelijke woonkernen⁶¹). Het rapport operationaliseerde deze doelstellingen verder in vijftien gewenste maatschappelijke effecten (zie verder).

De nieuwe Vlaamse minister voor stedelijk beleid heeft in zijn beleidsbrief *Stedelijk beleid 1999-2004* nieuwe of aanvullende beleidsdoelstellingen geformuleerd onder de noemer *hefbomen voor een stedelijk beleid*: meer economische activiteit in de stad, wonen in de stad weer betaalbaar en aantrekkelijk maken, de stad veiliger maken, cultureel leven in de stad brengen, kinderen en jongeren een thuisgevoel geven en achtergestelde buurten opwaarderen. Deze doelstellingen zijn, op de zesde na, niet zonder meer afgestemd op die van het SIF, nochtans het belangrijkste instrument.

Daar de minister de lopende convenants (2000-2002) met de gemeenten wilde respecteren, komt er pas in 2003 een herziening van het SIF en de criteria voor de middelenverdeling. De toelichting bij de begroting 2001 vermeldt de nieuwe doelstellingen dan ook nog niet als verantwoording van programma 53.2 (stedenbeleid en SIF). Dit document bundelde de drie oorspronkelijke decretale doelstellingen als strategische doelstelling 3 en voegde als doelstellingen 1 en 2 in: terugdringen van de stadsvlucht⁶²) en verhoging van leefbaarheid van de steden door een inclusief beleid op economisch, fysisch en sociaal vlak.

De keuze voor een inclusief en geïntegreerd beleid heeft de keuze voor het instrument convenant in sterke mate bepaald⁶³):

- Inclusief beleid houdt in dat op vele domeinen gelijktijdig en samenhangend maatregelen worden genomen om de vitaliteit van de steden en de achtergestelde buurten te herstellen. Elke minister dient binnen de eigen strategische doelstellingen een beleid te voeren gericht op de verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit en tegen maatschappelijk achterstelling.

⁶¹ De doelstellingen in het doelstellingenrapport zijn iets ruimer. Het inclusief stedelijk beleid reikt immers verder dan het, weliswaar belangrijke, instrument SIF.

⁶² Een uitdrukkelijk geformuleerde prioriteit van de huidige Vlaamse regering.

⁶³ Partnerschap, samenwerking tussen administraties en bestuurslagen en geïntegreerde beleidsplanning waren de basis voor de subsidiëring (de SIF-principes).

- Beleidsintegratie houdt het stimuleren van gemeenten en OCMW's tot onderlinge samenwerking in, in het bijzonder tot het samen en in overleg met de lokale actoren opstellen van een beleidsplan⁽⁶⁴⁾.

Inclusief en geïntegreerd beleid zijn dus ondersteunende doelstellingen bij de eigenlijke beleidsdoelstellingen. Zij dragen in ruime mate bij tot de coherentie van de doelstellingen in een beleidsdomein⁽⁶⁵⁾.

Partnerschap, samenwerking tussen administraties en bestuurslagen en geïntegreerde beleidsplanning als basis voor subsidiëring (de SIF-principes) leidden tot de keuze voor het instrument convenant. Een beleidsplan naargelang de individuele kenmerken van de gemeenten had in principe moeten leiden tot een convenant op maat.

Ten slotte stelde de minister in zijn beleidsbrief Stedelijk Beleid 1999-2004 dat de convenants binnen de verschillende beleidsdomeinen zowel administratief (opmaak, looptijd,...) als inhoudelijk op elkaar moeten worden afgestemd. De realisatie van deze doelstelling kan de integratie van het beleid op gemeentelijk niveau verder bevorderen.

Toetsbaarheid

Toetsbare doelstellingen zijn een voorwaarde voor een doelmatige sturing van de beleidsuitvoering en voor de evaluatie van de doelbereiking of effectiviteit. Toetsbare doelstellingen zijn bij voorkeur specifiek, meetbaar, afgesproken, resultaatgericht en tijdsgebonden (de zogenaamde SMART-criteria).

De toelichting bij programma 53.2 (Stedenbeleid en SIF) van de begroting 2001 doet veronderstellen dat de strategische doelstellingen niet zijn geoperationaliseerd op Vlaams niveau, maar dat de steden en gemeenten ze moeten operationaliseren in de convenants. Optelling van de doelbereiking van de individuele convenants zou dan moeten aantonen of de Vlaamse doelstellingen zijn bereikt. In de praktijk zal het realiseren van de afspraken in de convenants inderdaad *in zekere mate* bijdragen tot de realisatie van de Vlaamse strategische doelstellingen. In welke mate is echter onmogelijk te achterhalen. Doelbereiking en effectiviteit van het instrument op Vlaams niveau was niet precies te meten om de volgende redenen:

⁶⁴ Ook op het niveau van de Vlaamse en de federale overheid is overleg gepleegd, resulterend in een Steunpunt Armoede, dat onderzoek uitvoert en adviseert. Het wordt gesubsidieerd door de Gemeenschappen en de federale overheid.

⁶⁵ Een van de normen in het Rekenhofonderzoek.

- De strategische doelstellingen zijn dermate ruim geformuleerd, dat toetsing van de operationele doelstellingen in de individuele convenants eraan moeilijk is. Haast alle lokale initiatieven kunnen worden gezien als operationalisering van de strategische doelstellingen.
- De eerste generatie convenants liet aggregatie van de resultaten niet toe door de grote verscheidenheid en technische ongeschiktheid van de gebruikte indicatoren. De nieuwe convenants kennen meer indicatorenuniformiteit dankzij terbeschikkingstelling van een indicatorendatabank aan de plaatselijke besturen. Bovendien werd beter toegezien op de samenhang van het strategische en operationele niveau en werden de doelstellingen in principe SMART geformuleerd (in termen van effecten).
- De Vlaamse regering voert een inclusief stedelijk beleid, waarin het SIF maar een van de instrumenten is om de drie strategische doelstellingen te bereiken. Zonder verdere operationalisering van deze doelstellingen op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap is de mate van doelbereiking van de inzet van de volledige (en complexe) instrumentenmix evenmin meetbaar.

Meting van de effectiviteit van het SIF op grond van het instrument convenants is hoe dan ook bijzonder moeilijk. De realisatie van de doelstelling *terugdringen van de stadsvlucht* kan bv. het gevolg zijn van verscheidene beleidsinitiatieven. De SIF-prestaties kunnen moeilijk worden geïsoleerd van andere overheidsprestaties (zoals investeringen in infrastructuur), beleidsbeslissingen (zoals fiscale maatregelen) of externe factoren (zoals demografische evoluties). De SIF-middelen worden trouwens subsidiair aan andere beleidsinstrumenten en middelen ingezet.

De decretale criteria voor de verdeling van de SIF-middelen over de Vlaamse steden en gemeenten⁽⁶⁶⁾ kunnen op zich niet als operationele doelstellingen beschouwd worden⁽⁶⁷⁾. Zij zijn soms indicator van achterliggende sociale problemen (bv. aanwezigheid van migranten of aantal sociale huurappartementen). Enkele criteria verwijzen rechtstreeks naar maatschappelijke achteruitstelling en zijn zodoende aanzetten tot operationele doelstellingen (bv. aantal woningen zonder klein comfort, aantal kinderen geboren in een kansarm gezin). Op enkele criteria heeft de Vlaamse overheid echter weinig of geen invloed (bv. aantal WIGW's).

Er is overigens geen rechtstreekse band tussen de verdelingscriteria en de doelstellingen in de convenants: de gemeenten vertaalden de criteria

⁶⁶ Aanwezigheid van SIF-vreemdelingen, aantal bestaansminimumtrekkers, aantal kinderen wonend bij een alleenstaande ouder, aantal jongeren in de bijzondere jeugdbijstand, aantal WIGW's, aantal uitkeringsgerechtigde volledig werkloze jongeren en langdurig werklozen, aantal kinderen geboren in een kansarm gezin, aantal woningen zonder klein comfort en aantal sociale huurappartementen.

⁶⁷ Zij werden geselecteerd op grond van het beschikbare statistische materiaal en de bruikbaarheid voor de verdeling van de trekkingsrechten.

wel naar de lokale situatie in de omgevingsanalyses die tot de beleidsplannen leidden, maar konden motiveren waarom zij niet of weinig werkten met criteria waarop zij hoog scoorden.

Het al vermelde doelstellingenrapport heeft wel een aanzet gegeven tot de operationalisering van het stedelijk beleid op Vlaams niveau. Het vertaalde de vier strategische doelstellingen naar vijftien gewenste maatschappelijke effecten, waaraan het soms indicatoren koppelde. Aan doelstelling 4, *een evenwichtige en kwaliteitsvolle ontwikkeling van X-aantal stedelijke woonkernen* werd bv. het effect *meer fietsers en voetgangers kunnen veilig rijden en wandelen in de wijken van de stad* gekoppeld. Vervolgens werd een band gelegd naar de indicatoren: *aantal ongevallen waarbij voetgangers of fietsers zijn betrokken* en *de mate waarin de fiets gebruikt wordt door de eigen stedelijke bevolking*. Een dergelijke operationalisering op Vlaams niveau zou de evaluatie van de gemeentelijke doelstellingen en resultaten vergemakkelijken en de doelbereiking meetbaarder maken.

In de praktijk heeft het doelstellingenrapport echter geen grote rol gespeeld bij de afstemming van de gemeentelijke beleidsplannen op de Vlaamse doelstellingen. De gemeentelijke beleidsplannen (1997-1999) mochten volgens de administratie niet tegengesteld zijn aan de doelstellingen in het doelstellingenrapport. De gemeenten mochten dus de uitvoering van het Vlaamse beleid niet hinderen. Hun bijdrage tot de realisatie van de doelstellingen werd niet expliciet geëvalueerd. De administratie diende een evenwicht te zoeken tussen sturing van de gemeenten in het kader van het SIF-beleid en respect voor de gemeentelijke autonomie en het principe van maatwerk. In de praktijk heeft de gemeentelijke autonomie de bovenhand gehaald.

Bij haar aantreden, heeft de nieuwe regering geen doelstellingenrapport of strategisch plan meer gemaakt.

Conclusies

De Vlaamse regering heeft de doelstellingen van het SIF-beleid louter op een (hoog) strategisch niveau geformuleerd. Zij liet de operationalisering ervan over aan de lokale besturen, die uiteindelijk het beleid uitvoeren.

De SIF-criteria, die als verdeelsleutel voor de trekkingsrechten fungeren, verwijzen maar in beperkte mate naar doelstellingen en de administratie beschouwt ze ook niet als doelstellingen. Er is dan ook niet altijd een direct verband tussen de criteria die de middeleninput bepalen en de resultaten die in de convenants zijn afgesproken (output).

In theorie zou de aggregatie van de lokaal behaalde resultaten de mate van doelbereiking van het Vlaams beleid aantonen. In de praktijk is de doeltreffendheid van het Vlaamse beleid moeilijk meetbaar door de ruime formulering van de strategische doelstellingen, die geen toetsingskader creëert voor de gemeentelijke beleidsplannen; de grote verscheidenheid aan in de convenants afgesproken, vaak moeilijk meetbare, resultaten en het niet meten van de resultaten van de inzet van andere

beleidsinstrumenten in het kader van een inclusief Vlaams stedelijk beleid.

De Vlaamse regering meende terecht dat de complexiteit van het maatschappelijk probleem samenhangende maatregelen vergde op diverse beleidsdomeinen en door diverse bestuurslagen. Het zette daartoe de afstemmingsmechanismen *inclusief beleid* en *integratie van beleid* in. Integratie van beleid werd op lokaal niveau nagestreefd door de convenants te koppelen aan een integraal beleidsplan, waarbij de diensten van de gemeente en het OCMW in principe moesten samenwerken.

Het doelstellingenrapport gaf een aanzet tot operationalisering op Vlaams niveau, maar speelde in de praktijk geen grote rol bij de afstemming van de gemeentelijke beleidsplannen op de Vlaamse doelstellingen.

3.2.3 Betrokkenheid van de administratie en actoren

De effectiviteit van de beleidsuitvoering is sterk afhankelijk van de mate waarin de betrokken actoren het beleid accepteren. Daarom moeten zij al bij de beleidsvoorbereiding worden betrokken. Een belangrijke actor is de administratie, die het beleid moet uitvoeren en het best geplaatst is om de uitvoeringsmodaliteiten in te schatten (vereiste procedures, personeelsbehoeften, controle- en handhavingmoeilijkheden, uitvoeringskosten, enz.) en de regering daarover te adviseren bij de totstandkoming van het beleid. De administratie beschikt bovendien door haar dagelijkse omgang met de actoren in het beleidsdomein (in casu vooral lokale besturen) over een grote veldkennis die de beleidsvoorbereiding ten goede komt. De administratie was inderdaad sterk betrokken bij de ontwikkeling van de SIF-criteria. Voor de uitwerking van de uitvoeringsmodaliteiten van het decreet was dat al veel minder het geval. Veel procedures kwamen ad hoc tot stand, naargelang de nood aan een regeling zich deed voelen (zie verder).

Doordat de beleidsvoorbereiding vooral in de ministeriële kabinetten plaatsvond, kan niet precies worden achterhaald in welke mate de lokale besturen bij de beleidsvoorbereiding werden betrokken⁶⁸.

De VVSG heeft het Rekenhof verklaard dat zij pas is gehoord door het Vlaams Parlement bij de bespreking van het ontwerpdecreet, op een ogenblik dat de regering de fundamentele keuzes al had gemaakt.

⁶⁸ Volgens de administratie waren er wellicht contacten met stadsbesturen en werden academici geraadpleegd bij de ontwikkeling van de SIF-criteria.

Conclusies

De beleidsvoorbereiding vond vooral in de ministeriële kabinetten plaats. Bij gebrek aan documentatie daarover, kon het Rekenhof de betrokkenheid van de lokale besturen bij de beleidsvoorbereiding niet precies achterhalen.

3.2.4 Verankering van het beleid in regelgeving

Wegens de keuze voor een partnerschap tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen met veel ruimte voor maatwerk, beperken het SIF-decreet en zijn uitvoeringsbesluit zich tot de strikt noodzakelijke regelgeving⁶⁹. Zij laten de behoefteninschatting en beleidskeuzes in ruime mate over aan de gemeenten en OCMW's, die ze als individuele bepalingen in de beleidsovereenkomsten moeten inbrengen.

Later brachten circulaires belangrijke preciseringen en praktische regelingen aan voor elementen die niet of slechts in beperkte mate geregeld waren in het decreet of regeringsbesluit (zie verder).

Het Rekenhof ging na in hoeverre de belangrijkste beleidsaspecten bij decreet, besluit of typeovereenkomst werden vastgesteld:

- *Strategische doelstellingen*
Het decreet verwoordt ze in algemene zin (artikel 3, §1).
- *Tegenpartij*
Het decreet heeft de tegenpartij omschreven (artikel 15).
- *Totstandkoming van de overeenkomst*
Het decreet onderscheidt twee fasen: (1) het opstellen van een beleidsplan door de lokale stuurgroep met vertegenwoordigers van gemeente, OCMW en lokale actoren en de goedgekeurd ervan door OCMW en gemeentebestuur (de artikelen 12 en 13); (2) de goedkeuring van het beleidsplan door de Vlaamse regering in de vorm van een beleidsovereenkomst (artikel 15).
- *Rol van de lokale actoren*
Het decreet deelt de lokale actoren een belangrijke rol toe in de voorbereiding en uitvoering van de overeenkomst: artikel 13 maakt ze lid van de stuurgroep die het beleidsplan voorbereidt en voorstelt en laat de gemeenten en het OCMW hun vertegenwoordigers aanduiden; artikel 12 bepaalt dat de bijdrage en de opdrachten van de

⁶⁹ Het besluit bevat de regeling van de uitbetaling van de trekkingsrechten en een model van beleidsovereenkomst. Er is een apart uitvoeringsbesluit voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie, dat grotendeels analoge bepalingen bevat. De overeenkomst in bijlage vertoont grote gelijkenissen met de modelovereenkomst voor de SIFplus-gemeenten.

lokale actoren in de beleidsovereenkomst worden opgenomen. Terwijl het decreet (artikel 12) erin voorziet dat zowel de waarborggemeenten als de SIFplus-gemeenten overeenkomsten moeten afsluiten met lokale actoren die opdrachten toebedeeld krijgen, is dit enkel terug te vinden in de modelbeleidsovereenkomst voor de SIFplus-gemeenten. De artikelen 22 tot 24 van de modelovereenkomst bevatten bepalingen over de openbaarheid van de overeenkomst, de ruime bekendmaking ervan en de communicatie van de stand van uitvoering. De participatie van de bevolking en in het bijzonder van de doelgroepen moet worden gegarandeerd.

- *Budgettaire middelen*
Het decreet legt ze vast in artikel 3, §2-5: in de beleidsovereenkomsten worden de trekkingsrechten voor de volledige looptijd van de overeenkomst (drie jaar) ingeschreven (artikel 12).
- *Bindend karakter van de overeenkomst*
Dit blijkt in het decreet voornamelijk uit de bepalingen over de uitbetaling van de trekkingsrechten (artikelen 16 tot 19)⁽⁷⁰⁾. De artikelen 8 tot 10 van de modelovereenkomst bevatten uitdrukkelijk de wederzijdse verbintenissen⁽⁷¹⁾.
- *Procedure voor verantwoording*
Artikel 13, §3, van het decreet en artikel 4 van het besluit, hernomen in de modelovereenkomst, vragen een jaarlijks voortgangsrapport van de uitvoering van de beleidsovereenkomst. Ter verantwoording van tussentijds opgevraagde trekkingsrechten is ook een verslag over het behalen van resultaten vereist (typeovereenkomst, artikel 14). De uitgaven worden eenmaal per jaar verantwoord in een verzamelstaat (besluit, artikel 6).
- *Controleprocedures*
Daarbuiten is nog in controleprocedures en -modaliteiten voorzien: facturen en verantwoordingsstukken liggen ter inzage van de controlerende ambtenaren (besluit, artikel 6), de behaalde resultaten kunnen ter plaatse worden gecontroleerd (besluit, artikel 7). Ook de typeovereenkomst heeft deze controlemogelijkheden opgenomen (inclusief de controlebevoegdheid van het Rekenhof).
- *Procedure voor uitbetaling van de trekkingsrechten*
Vastgelegd in de artikelen 16 tot 19 van het decreet, de artikelen 3 en 4 van het besluit en de artikelen 13 en 14 van de typeovereenkomst. De bepalingen van het besluit en de overeenkomst hernemen grotendeels die van het decreet.
- *Procedure voor wijziging*
De lokale besturen en de Vlaamse Gemeenschap kunnen een bijsturing van de beleidsovereenkomst vragen (decreet, artikel 15, hernomen in de overeenkomst). Voor wijziging van beleidsplan en -overeenkomst gelden de regels van de totstandkoming ervan.

⁷⁰ In het bijzonder artikel 18, §2, dat stelt dat de lokale overheid die het overeengekomen resultaat niet behaalt, de trekkingsrechten (gedeeltelijk) verliest.

⁷¹ Het algemeen gedeelte van de overeenkomst bevat voornamelijk hernemingen van de regelgeving.

- *Procedures bij betwistingen*
De regelgeving bevat geen betwistingsprocedures en beperkt zich inzake *sancties* voor niet-nakoming van de verbintenissen - ondanks de nadruk op een resultaatgerichte aanpak en resultaatsmeting als kritische succesfactoren voor het slagen van het SIF-beleid - tot de bepaling dat de gemeente of het OCMW geheel of gedeeltelijk zijn trekkingsrechten verliest (artikel 18, §2, van het decreet). De beleidsovereenkomsten zelf vermelden de terugvordering van voorschotten (artikel 13).
- *Evaluatie*
In de modelovereenkomst (en niet de regelgeving) engageert de Vlaamse Gemeenschap zich tegenover de lokale besturen tot een jaarlijkse evaluatie van de beleidsuitvoering.
- *Verantwoording aan parlement*
De regelgeving voorziet niet in een evaluatie en verantwoording van het gevoerde beleid tegenover het parlement.
- *Afstemming van het SIF op andere beleidsinstrumenten*
In verband met inclusief en integraal beleid blijft het bij een principiële verklaring in de modelovereenkomst waarbij de partijen erkennen dat het beleidsplan is afgestemd op sociale vernieuwing, Europese programma's, en federale veiligheids- en samenlevingscontracten (artikel 3). De overeenkomst verplicht de lokale overheid er bovendien toe alle financiële middelen (eigen, Europese en federale) op elkaar af te stemmen en op de meest doeltreffende wijze in te zetten (artikel 16). De regelgeving geeft geen uitsluitel over de verhouding tussen regulier en SIF(impuls)beleid.

Er rekening mee houdend dat het SIF-convenant vanaf 2003 zal worden vervangen door een ander type convenant, besteedt dit rapport maar een beperkte aandacht aan de inhoudelijke aspecten van het lopende typeconvenant, dat bepalingen bevat die in de regel voor alle individuele convenants op dezelfde wijze gelden⁷²). Het Rekenhof heeft deze inhoud wel in zijn onderzoek betrokken. Als overeenkomst die wederzijdse afspraken en verbintenissen vastlegt, moet het convenant een aantal bepalingen bevatten over de indentiteit van de partijen, de looptijd met mogelijkheden en modaliteiten van opzeg en verlenging, de juridische kwalificatie, het voorwerp en de doelstellingen, de rechten en plichten van partijen, de rapportering en evaluatie, de mogelijkheden tot bijsturing en herziening en de sancties. Het Rekenhof ging na of het typeconvenant deze bepalingen bevat.

In het algemeen heeft het Rekenhof vastgesteld dat de gemeenschappelijk gedeelten van de SIF-convenants voornamelijk hernemingen van de regelgeving, principiële verklaringen (*de partijen erkennen...*) en ruime, weinig concrete engagementen bevatten, die vaak niet verder gaan

⁷² Modelovereenkomst die werd gevoegd bij het besluit van de Vlaamse regering van 14 mei 1996. Voor de convenantperiode 2000-2002 werd eveneens gebruik gemaakt van deze modellen, hoewel zowel het besluit als de modelovereenkomsten uitdrukkelijk vermeldden te gelden voor de periode 1997-1999. De procedurele bepalingen verschillen wel in beperkte mate tussen SIFplus-gemeenten en waarborggemeenten.

dan de verplichtingen opgelegd in de regelgeving. De afspraken op maat van de lokale besturen zijn in de bijgevoegde beleidsplannen opgenomen. In de typeovereenkomsten ontbreken bepalingen over opzegmogelijkheden en procedures bij betwisting of niet-naleving.

Conclusies

Hoewel de regelgeving de belangrijkste principes van het SIF-beleid omvat, geeft zij - wellicht in functie van het partnerschapsconcept - geen uitsluitsel over de verhouding tussen impulsbeleid en regulier beleid en ontbreken betwistingsprocedures en specifieke sancties bij niet-naleving.

Bij de uitvoering van het SIF-beleid bleek al snel dat de regelgeving lacunes vertoonde. Circulaires dienden dan ook een aantal praktische aangelegenheden en, in het bijzonder, de luiken financiering, controle en verantwoording te preciseren.

De procedurebepalingen in regelgeving en convenants hebben maar voor een beperkt aantal aspecten een onderscheid gemaakt tussen SIFplus-gemeenten en waarborggemeenten. Afspraken op maat van de lokale besturen konden wel in ruime mate in de bij de convenants gevoegde beleidsplannen.

3.3 Organisatorische omkadering

3.3.1 Administratieve inbedding

De huidige regering wees de bevoegdheid voor de toepassing van het SIF-decreet toe aan de Minister van Stedelijk Beleid⁷³. De uitvoering van het nieuwe beleid werd niet zonder meer aan een bestaande administratie toevertrouwd, maar het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap richtte een specifieke administratieve cel op (de SIF-cel) en twee advies- en sturingsorganen (Interdepartementaal Sturingsorgaan Sociaal Impulsfonds (ISOSIF) en het Overlegorgaan Kabinetten Administratie (OKASIF). Zij dienen samen het beleid uit te voeren en te evalueren.

De SIF-cel, geleid door een coördinator, situeert zich in het departement EWBL, onder de administratie Binnenlandse Aangelegenheden, afdeling Gemeenten, OCMW's en Provincies. Zij werd eind 1996 samengesteld, toen het SIF-decreet al van kracht was. Er was dus geen aanloop- of

⁷³ Voorheen waren twee ministers bevoegd (Stedelijk Beleid en Welzijn). Voor de VGC te Brussel werd de Vlaams Minister van Brusselse Aangelegenheden toegevoegd.

inwerkingsperiode voor het tiental medewerkers⁽⁷⁴⁾, die meteen geconfronteerd werden met de problematiek van het overgangsjaar 1996 en de opmaak van het convenant 1997-1999.

In de onderzoeksperiode (medio 2001) was de SIF-cel nagenoeg compleet, ondanks een groot personeelsverloop⁽⁷⁵⁾. De werklust is ongelijk gespreid over het jaar én over de driejarige convenantperiode. Vooral in het eerste convenantjaar, wanneer de lokale besturen hun ontwerpbeleidsplan opstellen, is het team te klein om alle gemeenten afdoende ondersteuning te geven⁽⁷⁶⁾. De doelstelling elke dossierbehandelaar een specifiek beleidsterrein te laten opvolgen, kon niet worden gehaald doordat te veel tijd naar dossieropvolging ging. De omkadering schiet, bij gebrek aan financiële medewerkers, in elk geval tekort wat betreft de financiële controle op de afrekeningen van de lokale besturen (307 convenants). Het team financieel beleid van de afdeling Gemeenten, OCMW's en Provincies heeft de SIF-cel bijgestaan, maar kon wegens geringe personeelssterkte geen controletaken op zich nemen.

Uit de functiebeschrijvingen van dossierbehandelaars en de coördinator blijkt dat zij taken verrichten die op het vlak van de interne controle niet compatibel zijn. De dossierbehandelaars adviseren de lokale besturen over de opmaak van de beleidsplannen, maar evalueren vervolgens ook deze plannen en adviseren het ISOSIF of het OKASIF over de plannen. In een latere fase evalueren zij de behaalde resultaten (en deels ook de financiële afrekeningen), adviseren de minister over eventuele addenda en doen voorstellen tot vereffening van de saldi van de trekkingsrechten. De coördinator is ordonnateur van de SIF-middelen en tegelijk dossierbehandelaar van enkele lokale besturen. Soms werd tegelijkertijd met de verantwoording van de behaalde resultaten onderhandeld over het nieuwe convenant 2000-2002. Er is dus geen scheiding tussen het onderhandelen en sluiten van de overeenkomst en de controle op de resultaten en financiële verantwoording. Hoewel de betrokkenheid van de dossierbehandelaar bij de opmaak van de beleidsplannen de latere evaluatie van de behaalde resultaten vergemakkelijkt, meent het Rekenhof dat dit voordeel niet opweegt tegen het gebrek aan interne controle dat er het gevolg van is.

⁷⁴ Een coördinator (in januari 1997 aangesteld), 7 dossierbehandelaars (niveau A1), 1 financieel deskundige (niveau B) en 2 administratieve medewerkers (niveau C). De samenstelling steunde vooral op de VFIK-ervaring. De dossierbehandelaars moeten vooral de beleidsovereenkomsten analyseren en behandelen en evoluties in het werkveld bestuderen om de lokale besturen maximaal te kunnen ondersteunen en het beleid zo mee vorm te geven. De financieel deskundige moet de SIF-budgetten opvolgen en dossiers op hun wettigheid en volledigheid controleren. De coördinator is voorzitter van het ISOSIF, verzekert de verbinding tussen het beleid (de kabinetten) en de administratie, leidt het SIF-team, coördineert activiteiten inzake stedelijk beleid met andere administraties en sturingsorganen en neemt deel aan de onderhandelingen van de convenants.

⁷⁵ Vier dossierbehandelaars én de coördinator zijn sinds 1997 vervangen. De financieel deskundige is in 1999 vertrokken en niet vervangen.

⁷⁶ Ambtenaren van de cel stelden dat de SIFplus-gemeenten vrij intensief en actief zijn gevolgd, terwijl waarborggemeenten slechts advies kregen op hun uitdrukkelijk verzoek of als hun voorgelegde beleidsplannen technisch niet voldeden.

De Vlaamse regering heeft het ISOSIF opgericht als semi-formeel horizontaal sturingsorgaan bestaande uit een 20-tal vertegenwoordigers van de betrokken administraties. Het ISOSIF is weinig formeel omkaderd (geen formele doelstellingen, samenstelling of huishoudelijk reglement). Het ging op 7 maart 1997 van start met zijn driedelige taak: adviseren over de ontwerpconvenants met de SIFplus-gemeenten (meer bepaald de onderliggende beleidsplannen), een jaarlijks evaluatierapport opstellen en signalen van de lokale besturen over de SIF-werking bundelen in beleidsadviezen aan de Vlaamse regering. De eerste taak vergt door de grote instroom van beleidsplannen regelmatig veel inspanningen van de leden (ongeveer 80% van hun tijdsbesteding). In een van de eerste vergaderingen hebben zij in functie van een uniforme evaluatie-evaluatie-richtlijnen afgesproken. Veelal werd het aan de SIF-cel overgelaten de opmerkingen van het ISOSIF in nieuwe onderhandelingen met de lokale besturen te betrekken.

Tot en met 1999 heeft het ISOSIF de Vlaamse regering een jaarlijks evaluatierapport voorgelegd, voorbereid door de SIF-cel, met bottom-up aanbevelingen over het SIF-beleid, maar ook het reguliere beleid in bepaalde sectoren (bv. tewerkstelling). Medio 2001 bezorgde het orgaan de Vlaamse regering een aanbevelingennota over de toekomst van het SIF, gebaseerd op de resultaten van de convenantperiode 1997-1999. Uit deze rapporten en uit interviews met betrokken ambtenaren bleek de betrokkenheid van de vertegenwoordigers uit de diverse beleidsdomeinen bij de uitvoering van het SIF-beleid sterk te verschillen. Ook slaagden de vertegenwoordigers er niet steeds in de ISOSIF-inzichten in hun departement of VOI over te dragen, wellicht door onvoldoende kennis van sommige ISOSIF-leden (bv. inzake strategische planning), zeker in de aanvangsjaren; het vrijblijvende karakter van hun deelname aan de vrij arbeidsintensieve ISOSIF-werkzaamheden en onduidelijkheid over de positie van verbindingsgagent tussen departement en ISOSIF of over de precieze taakinfilling bij de departementen. Deze bestuurlijke gebreken hebben sturingsmogelijkheden en de invloed van het ISOSIF op de convenants beperkt.

Voor de bevoegdheidstoewijzing aan één minister, diende het informele sturings- en overlegorgaan OKASIF de activiteiten van de SIF-cel en het beleid van de kabinetten Welzijn en Stedelijk Beleid op elkaar af te stemmen en de efficiëntie van de besluitvorming te verhogen. Het OKASIF was vooral belangrijk bij de goedkeuring door de twee bevoegde ministers van de beleidsplannen van de waarborggemeenten.

In het kader van de strategische planning en het inclusief beleid heeft de administratie EWBL het doelstellingenrapport Stedelijke Problematiek opgevolgd. Zij heeft geprobeerd de initiatieven van de leden van de (vorige) regering inzake stedelijk beleid te inventariseren, maar liet verdere opvolging van deze initiatieven na. Zij evalueerde evenmin de uitvoering van het plan of het behalen van de vooropgezette effecten. Al heeft de strategische planning niet de verwachte resultaten opgeleverd, zij heeft wel een dynamiek veroorzaakt die onder meer leidde tot de bijdrage van de administratie aan het beleid van de nieuwe regering.

De nieuwe Vlaamse regering heeft geen nieuw strategisch plan voor het stedelijk beleid gemaakt. Op grond van de beleidsbrieven stelde een interkabinettenwerkgroep een aantal prioriteiten vast. Medio 2000 werd in de administratie Binnenlandse Aangelegenheden een specifieke cel Vlaams Stedenbeleid opgericht om een horizontale begroting voor het stedelijk beleid op te stellen, beslissingen over middelen en personeel te nemen en de beoogde effecten vast te leggen. Bij het afsluiten van het Rekenhofonderzoek waren deze doelstellingen nog niet gerealiseerd. Als tot op heden een inclusief stedelijk beleid is gevoerd, geschiedde dat ad hoc basis, zonder hulp van bestuursinstrumenten.

3.3.2 Omkadering van de SIF-processen

De belangrijkste administratieve SIF-processen (de goedkeuring van de convenants, de betaling van de trekkingsrechten en de evaluatie van de convenantuitvoering) zijn deels en op hoofdlijnen formeel vastgelegd in het SIF-decreet en, vooral, het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering. De betaling van de trekkingsrechten is verder grotendeels geregeld in organieke regelgeving op de rijkscomptabiliteit. Minder aandacht ging in de regelgeving uit naar het evaluatieproces. Circulaires preciseerden of completeerden in 1996 en 1997 een aantal procedures en principes uit de regelgeving⁽⁷⁷⁾.

De SIF-cel wendde voorts coördinatie- en afstemmingsmechanismen tussen de dossierbehandelaars aan voor een eenduidige interpretatie van de regelgeving (onder meer teamvergaderingen, gestandaardiseerde formulieren, begeleiding van nieuw personeel,...).

Ten slotte is gaandeweg, bij gebrek aan aandacht bij beleidsvoorbereiding voor potentiële uitvoeringsproblemen, op een incrementele wijze, een administratieve SIF-praktijk gegroeid.

3.3.3 Organisatorische omkadering op lokaal niveau

De Vlaamse regering heeft veel eisen gesteld aan de organisatorische omkadering van de convenants op het niveau van de lokale besturen. Uit het onderzoek is gebleken dat zowel de dossierbehandelaars als het ISOSIF nauwkeurig hebben nagegaan of de totstandkoming van de beleidsplannen formeel aan deze eisen voldeed⁽⁷⁸⁾. Het Rekenhof heeft dan ook geen opmerkingen daarover. Wel heeft het geen onderzoek

⁷⁷ Circulaire aan de lokale besturen van 6 december 1996 houdende aandachtspunten bij het opstellen van een beleidsplan en drie circulaire van 11 december 1997 met richtlijnen voor de financiële verwerking van de convenants 1996 en 1997-1999, de uitbetaling van de convenantsaldi 1997-1999 en het SIF-voortgangsrapport (handleiding).

⁷⁸ De belangrijkste stappen in deze totstandkoming zijn: (1) oprichting van een lokale stuurgroep met vertegenwoordigers van de gemeente, het OCMW en lokale actoren, (2) opmaak door de stuurgroep van een beleidsplan voor drie jaar op grond van een omgevingsanalyse (eventueel met advies van de SIF-cel) en (3) goedkeuring van het ontwerpbeleidsplan door de OCMW-raad en de gemeenteraad.

gewijd aan de kwaliteit waarmee de lokale besturen de procedures hebben toegepast.

Strategische planning was voor de meeste gemeenten en OCMW's vrij nieuw en is momenteel nog steeds niet ingeburgerd⁽⁷⁹⁾. In veel gemeenten en steden ontbrak knowhow bij personeel en bestuurders. Daar de trekkingsrechten zijn gekoppeld aan het behalen van afgesproken resultaten, moest daarvoor een meetsysteem worden ontwikkeld. Bij de aanvang in 1996-1997 bestond doorgaans geen nulmeting, wat de formulering van toetsbare resultaten bemoeilijkte. Bovendien moesten de actoren op korte termijn nieuwe structuren en netwerken ontwerpen (zoals een stuurgroep, coördinatie van de uitvoering van de overeenkomsten, afstemming OCMW en gemeente, informatievoorziening aan de bevolking...).

In het algemeen waren de lokale besturen in 1996-1997 niet klaar om doelmatig te participeren in het SIF-beleid. Het werken met de SIF-convenants ging de bestuurlijke kracht van vele lokale besturen te boven. Deze vaststelling is belangrijk in het licht van de bevindingen over de technische kwaliteit van de convenants en de evaluatie van de uitvoering ervan. Wel heeft het SIF-beleid voor veel gemeenten de rol van katalysator vervuld voor de invoering van instrumenten als strategische planning of netwerking.

De gemeenten hebben nagenoeg geen gebruik gemaakt van de decretaal voorziene samenwerkingsmogelijkheid⁽⁸⁰⁾. De VVSG schrijft dit toe aan het gebrek aan samenwerkingsstimuli en juridisch-technische problemen. Die laatste problemen zouden evenwel door recente wijzigingen in de regelgeving zijn verholpen. Een derde verklaring kan liggen in de terughoudendheid van de gemeenten om beleidsmatig samen te werken.

De Vlaamse Gemeenschap heeft wel een aantal initiatieven genomen om de gemeenten te helpen de vereiste beheersinstrumenten in te voeren (adviesverstrekking, een website en publicaties en handleidingen, vaak in samenwerking met andere instanties, zoals de VVSG, ontwikkeld). Het SIF-begrotingsprogramma kreeg ook extra middelen voor ondersteuning- en onderzoeksprojecten (ongeveer 0,5 miljoen EUR per jaar).

⁷⁹ Bevestigd door vertegenwoordigers van de VVSG.

⁸⁰ In totaal zijn voor beide convenantperiodes nog maar drie samenwerkingsverbanden gesloten.

Er mag worden aangenomen dat de uitvoeringskost van het SIF-beleid veel groter is voor de lokale besturen dan voor de Vlaamse administratie. De uitvoeringskost zal zeker voor kleinere waarborggemeenten vrij hoog zijn in vergelijking met de omvang van het trekkingsrecht. In 1997 hadden 149 gemeenten (net niet de helft) recht op een trekkingsrecht van minder dan 5 miljoen BEF, waarvan 7 op minder dan 1 miljoen BEF. Concrete gegevens over de uitvoeringskosten ontbreken echter. Deze kosten werden tot nu toe niet berekend, noch voor de steden en gemeenten, noch voor de administratie van de Vlaamse Gemeenschap. Daarvoor ontbreken zowel in de Vlaamse Gemeenschap als in de gemeenten de nodige instrumenten, zoals een analytische boekhouding.

Conclusies

De regering omkaderde het SIF organisatorisch met een specifieke administratieve cel (SIF-cel), die echter onvoldoende bemand was om alle gemeenten ondersteuning te geven en om de financiële controle op de eindafrekeningen uit te voeren. De cel kampte bovendien met een gebrek aan interne controle wegens onvoldoende scheiding tussen haar adviserende en controlerende taken.

Het interdepartementaal sturingsorgaan ISOSIF heeft maar een beperkte rol vervuld, onder meer wegens de onduidelijke positie van zijn leden en de onduidelijke verwachtingen die de departementen hadden van hun vertegenwoordiger in het orgaan.

Het inclusief (stedelijk) beleid kwam moeilijk van de grond.

De SIF-regelgeving legde de procedures op hoofdlijnen vast. Bij gebrek aan beleidsvoorbereidende aandacht voor mogelijke uitvoeringsproblemen daarbij, dienden afspraken in circulaires te worden gemaakt en groeide op incrementele wijze een administratieve SIF-praktijk.

De Vlaamse regering bracht het beleid zonder inlooperperiode ter uitvoering en stelde daarbij veel eisen aan de organisatorische omkadering op lokaal niveau, maar bij veel gemeenten ontbrak de knowhow om bv. strategisch te plannen, geïntegreerd beleid te voeren of resultaatgerichte sturing te ontwikkelen en toe te passen. De lokale besturen hadden in 1996-1997 onvoldoende bestuurlijke kracht om doelmatig in het SIF-beleid te participeren. De Vlaamse gemeenschap heeft terzake wel ondersteuningsinspanningen geleverd.

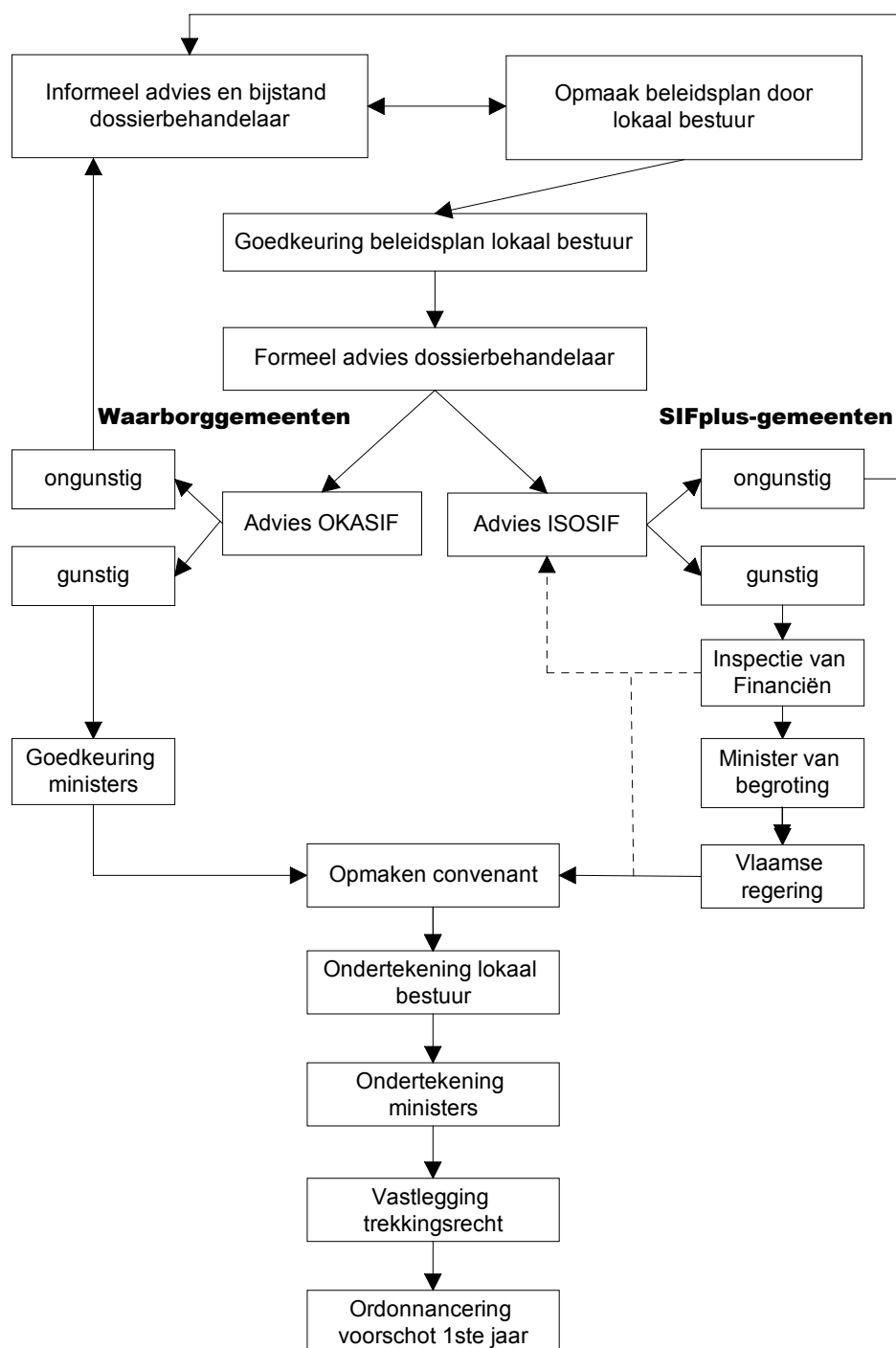
De kosten voor de implementatie van de convenants zijn niet gekend, maar voor kleine gemeenten liepen ze ongetwijfeld hoog op in verhouding tot de geringe trekkingsrechten.

Intergemeentelijke samenwerking was er nauwelijks, hoewel zij schaalvoordelen had kunnen opleveren.

3.4 Technische kwaliteit van de SIF-convenants

3.4.1 Goedkeuringsproces

Het goedkeuringsproces van de convenants is interactief en heeft dan ook invloed op de inhoud van de overeenkomsten zelf.



Het proces voor wijzigingen aan de convenants was aanvankelijk identiek, maar de Vlaamse regering besliste op 23 juli 1998 dat de minister

addenda mag goedkeuren die geen wijzigingen aan strategische doelstellingen of programma's aanbrengen. Sindsdien hoefde nagenoeg geen enkel addenda voor SIFplus-gemeenten nog de volledige procedure te doorlopen.

Uit het schema blijkt de belangrijke, deels informele rol van de dossierbehandelaar, vooral tegenover de SIFplus-gemeenten: lokale besturen adviseren en bijstaan, onderhandelen over opmerkingen en bezwaren van het OKASIF en ISOSIF en, eventueel, van de ministers en de Vlaamse regering. Deze rol is soms zeer arbeidsintensief. De advisering is in principe technisch van aard, maar kan toch een invloed hebben op het beleidsplan⁽⁸¹⁾. De dossierbehandelaar brengt formele adviezen uit op een gestandaardiseerd formulier, met rubrieken voor alle beleidsplanaspecten en een gunstig of ongunstig eindadvies. Voor de waarborggemeenten vult hij de rubrieken soms in zonder beoordeling en geeft hij enkel een eindadvies. Zijn bedenkingen stonden overigens een onverdeeld gunstig eindadvies en een goedkeuring van het convenant niet altijd in de weg⁽⁸²⁾. Ook heronderhandelingen van bepaalde beleidsplanaspecten op verzoek van het ISOSIF, de minister of de Vlaamse regering stonden niet noodzakelijk de, eventueel voorwaardelijke, goedkeuring van het convenant in de weg. Soms moest de gemeente tijdens de uitvoering van het convenant gevolg geven aan de opmerkingen middels addenda bij de overeenkomst. Uiteindelijk konden alle lokale besturen die dat wensten, een convenant sluiten.

Het Rekenhof meent dat de Vlaamse overheid bij de beoordeling van de beleidsplannen zeer soepel is opgetreden, in het bijzonder tegenover de waarborggemeenten. Dit rapport zal verder aantonen dat de technische kwaliteit van veel beleidsplannen zwak was. Een streng eindoordeel zou maar enkele convenants opgeleverd hebben. Wellicht daarom negeerde de Vlaamse regering de soms strenge adviezen van de Inspectie van Financiën.

De adviezen besteedden niet systematisch aandacht aan de verhouding regulier beleid-impulsbeleid van het lokaal bestuur. Waar zij dit wel deden, leidde het niet noodzakelijk tot aanpassingen⁽⁸³⁾.

De regelgeving bepaalt geen termijnen⁽⁸⁴⁾ en de administratie heeft er zichzelf geen opgelegd (bv. in de vorm van een procesimplementatieplan). De vastleggingen en ordonnanceringen van

⁸¹ Zo heeft een dossierbehandelaar in overleg met een stad en een OCMW de resultaten en indicatoren uitgezuiverd en bijgestuurd.

⁸² Zo adviseerde een dossierbehandelaar over een beleidsplan dat de gemeente formeel in orde was, maar de geest van het beleid niet onderschreef. Van het plan gingen volgens hem geen impulsen uit. Toch werd het ongewijzigd goedgekeurd.

⁸³ Hoewel een dossierbehandelaar over een beleidsplan van een waarborggemeente opmerkte dat het plan gewoon regulier beleid betrof, was het eindadvies zonder meer gunstig.

⁸⁴ Zij eist enkel de uitbetaling van het voorschot tegen het einde van de tweede maand na de ministeriële ondertekening van de overeenkomst.

de trekkingsrechten volgen de normale regels op het vlak van begrotingscontrole, maar zijn bij decreet aan het voorafgaand visum van het Rekenhof onttrokken.

Zeker voor de SIFplus-gemeenten, is de goedkeuringsprocedure van de convenant - met vier adviezen (dossierbehandelaar, ISOSIF, Inspectie van Financiën en begrotingsminister), zwaar. Het Rekenhof heeft enkele doorlooptijden berekend op grond van informatie beschikbaar bij de administratie⁽⁸⁵⁾ en onderzocht of de opgedane ervaring resulteerde in kortere doorlooptijden voor de beleidsplannen 2000-2002.

De gemiddelde globale doorlooptijd tussen indiening van het ontwerpbeleidsplan bij de SIF-cel en ondertekening van de overeenkomst door de minister, bleek voor de convenants 2000-2002 bijna dubbel zo lang te zijn als voor de convenants 1997-1999 (respectievelijk 161 dagen tegenover 89)⁽⁸⁶⁾. Zelfs de betaaltermijn van het voorschot was voor de convenants 2000-2002 aanzienlijk langer. Het Rekenhof kon deze verschillen op grond van de beschikbare gegevens niet aan een bepaalde procedurestap toewijzen. Wellicht vergde elke stap in de tweede convenantperiode meer tijd. De administratie wees op een hogere werkdruk voor de SIF-cel in 2000, toen de advisering van de beleidsplannen 2000-2002 samenviel met de evaluatie van de uitvoering van het vorige convenant en de onderhandeling over eventuele addenda daarop en bovendien ervaren dossierbehandelaars moesten worden vervangen. Begin 2000 traden ook nieuwe gemeentebesturen aan, die vaak niet vertrouwd waren met de beleidsplannen die de vorige besturen hadden ingediend en de problemen errond.

Wel dienden de lokale besturen de beleidsplannen voor 2000-2002 gemiddeld vlugger in; de goedkeuring door de betrokken instanties van de Vlaamse Gemeenschap stond dan weer onder iets minder tijdsdruk. De goedkeuring van de beleidsplannen toonde op zich grote verschillen: in 1997 varieerde de goedkeuring van de beleidsplan van acht dagen na indiening tot 359 dagen; in 2000 ging dit van 11 tot 392 dagen. De belangrijkste oorzaak van deze verschillen ligt in de ongelijke kwaliteit van de beleidsplannen, die soms tot heronderhandelingen noopte.

De reglementaire betaaltermijn werd in de eerste convenantperiode zeer goed gerespecteerd. Gemiddeld werd het voorschot ongeveer zes weken na convenantondertekening gestort. Voor de tweede periode lag het gemiddelde veel hoger (8 tot 9 weken). Negen SIFplus-gemeenten (eenderde) kreeg het voorschot laattijdig.

Hoewel de SIFplus-gemeenten meer stappen moesten doorlopen voor de goedkeuring van hun convenants, verschilden hun doorlooptijden (87 dagen) nauwelijks van die voor alle gemeenten samen (89 dagen),

⁸⁵ Voor de tweede periode was gedetailleerder informatie beschikbaar.

⁸⁶ De SIFplus-gemeenten toonden het grootste globale doorlooptijdverschil (212 dagen voor de tweede convenantreeks tegenover 87 voor de eerste).

wellicht dankzij de grotere betrokkenheid van de SIF-cel⁽⁸⁷⁾. Voor de convenants 2000-2002 hebben de extra procedurestappen zwaar gewogen op de doorlooptijd van de beleidsplannen van de SIFplus-gemeenten (212 dagen voor SIFplus-gemeenten, tegenover 168 voor alle gemeenten).

3.4.2 Afgesproken doelstellingen en resultaten

Het Rekenhof heeft steekproefsgewijze de beleidsplannen van zestien gemeenten⁽⁸⁸⁾ onderzocht op de technische kwaliteit van de erin vastgelegde doelstellingen en resultaten. De kwaliteit ervan is immers bepalend voor de evaluatie van de doelbereiking en de uitbetaling van de trekkingsrechten. Immers, anders dan bij traditionele subsidies, die worden toegekend voor kosten opgelopen bij de uitvoering van individuele projecten (bv. VFIK), zijn SIF-trekkingsrechten maar definitief verworven als de afgesproken resultaten overeenkomstig de doelstellingen zijn bereikt. Een commentaar van de administratie bij een saldoaanvraag van een SIFplus-gemeente illustreert het belang van een goede technische kwaliteit. De dossierbehandelaar schreef dat bij sommige resultaten sprake was van een minimalistische interpretatie of eigen invulling die niet volledig strookte met de geest van de tekst. Bij andere resultaten stelde hij dat het moeilijk was een objectief bewijs te leveren wegens het ontbreken van een (meetbare) indicator. In deze omstandigheden is het moeilijk de uitvoering van het convenant te beoordelen en te beslissen over de toekenning van de trekkingsrechten.

Het onderzoek steunde op het technisch concept dat in de regelgeving werd opgenomen en door de administratie verder werd ontwikkeld en geduid voor de gemeenten. Volgens dit concept diende de gemeente vooraf een omgevingsanalyse uit te voeren⁽⁸⁹⁾ op grond waarvan zij dan prioriteiten of strategische doelstellingen kon formuleren en verder operationaliseren. Deze operationalisering diende erin te bestaan voor iedere strategische doelstelling⁽⁹⁰⁾ operationele doelstellingen te formuleren en aan iedere operationele doelstelling verwachte, tijdsgebonden⁽⁹¹⁾, resultaten te koppelen die verwijzen naar effecten (bv. toename tevredenheid met de woonomgeving) of prestaties (bv. trajectbegeleiding

⁸⁷ Het beleidsplan van de SIFplus-gemeenten was zodoende al grondig met de dossierbehandelaar besproken voor de formele voorlegging ervan.

⁸⁸ De SIFplus-gemeenten Antwerpen, Gent (de twee grootsteden), Genk, Oostende, Mechelen, Leuven en Kortrijk (de vijf budgettair belangrijkste andere), en de waarborggemeenten Sint-Niklaas, Hasselt (de budgettair belangrijkste van de zes ex-VFIK-gemeenten), Roeselare, Halle, Izegem (de drie budgettair belangrijkste van de 270 andere gemeenten), Zandhoven, Zingem (twee gemeenten met een subsidie van ongeveer 3 miljoen BEF), Lokeren (waarborggemeente die in 2000 SIFplus werd) en Lier (SIFplus die waarborg werd in 2000).

⁸⁹ De technische vereisten liggen daarbij hoger voor de SIFplus-gemeenten.

⁹⁰ Waarborggemeenten hoefden geen strategische doelstellingen te ontwikkelen. Het volstond prioriteiten af te leiden uit hun omgevingsanalyse en die uit te werken in een of meer operationele doelstellingen.

⁹¹ Tegen het verstrijken van de looptijd van de convenants.

kansarme werklozen). Valide indicatoren dienden meting van de resultaten mogelijk te maken.

De resultaten worden gehaald door het uitvoeren van acties of projecten, die kosten veroorzaken voor de gemeenten en OCMW's. De trekkingsrechten worden evenwel toegewezen aan de doelstellingen en niet aan de acties. Trekkingsrechten zijn slechts definitief verworven als de afgesproken resultaten bij de doelstellingen zijn bereikt. Dat is vernieuwend in de zin dat traditioneel subsidies werden toegekend voor kosten opgelopen bij de uitvoering van individuele projecten (bv. VFIK) en niet voor het behalen van resultaten binnen een geïntegreerde planmatige aanpak.

Een aantal ontbrekende randvoorwaarden beïnvloedden de kwaliteit van de beleidsplannen negatief (zie ook hoger):

- de Vlaamse regering liet de administratie van de Vlaamse Gemeenschap en de lokale besturen nagenoeg geen inlooperperiode voor de implementatie van het nieuwe beleid.
- Veel gemeenten, kleine én grote, ontbeerden de knowhow inzake strategische planning. Bovendien impliceerde het SIF-beleid tijdvergende wijzigingen aan de bestuurlijke cultuur (bv. samenwerking van gemeente met OCMW, geïntegreerd beleid in de stedelijke administraties, netwerken met lokale actoren,...).
- De SIF-cel van de Vlaamse administratie was te gering bemand om alle gemeenten afdoend te adviseren en te ondersteunen.

3.4.3 Opmaak van het beleidsplan

Het Rekenhof stelde vast dat de gemeenten soms de acties die zij wensten te ondernemen als uitgangspunt voor de *omgevingsanalyse* namen, terwijl deze analyse eigenlijk de beleidskeuze diende vooraf te gaan. In deze gevallen sloten de prioriteiten en doelstellingen dan ook vaak niet perfect aan op de omgevingsanalyse. Vooral in 1997, vatte een aantal kleinere gemeenten de analyse op als een beschrijving van de lopende activiteiten die zij in 1997-1999 zouden voortzetten. Verschillende steden en gemeenten beperkten hun analyse tot enkele beleidsdomeinen. Zeker in het geval van SIFplus-gemeenten, volstond dit niet als grond voor een ernstig beleidsplan. De SIFplus-gemeenten hebben meestal wel hun behoeften in relatie tot *de SIF-criteria* en de *leefbaarheidsbedreigende factoren* in de omgevingsanalyse geïntegreerd, zoals voorgeschreven.

De SIFplus-gemeenten hadden het dan weer te weinig over de *lokale actoren*, nochtans een verplicht aandachtspunt. In het tweede plan gaven zij er iets meer aandacht aan. Enkele gemeenten uit de steekproef besteedde wel veel zorg aan dit beleidsplanaspect.

Ook de *informatie aan en participatie van de bevolking*, eveneens een verplicht aandachtspunt voor alle gemeenten, kwamen in de beleidsplannen meestal maar summier of helemaal niet ter sprake. Uit de voortgangsrapporten blijkt dat de gemeenten in een aantal gevallen

wel genoeg aandacht aan informatie en participatie besteedden, maar dat niet uitdrukkelijk uitschreven in het beleidsplan.

Wijkontwikkelingsplannen, in bepaalde gevallen van SIFplus-gemeenten vereist, werden soms pas tijdens de looptijd van het convenant gemaakt, vaak bekostigd met SIF-middelen. Dat was voor gemeenten die in 1996-1997 nog niet vertrouwd waren met dat instrument, de enige haalbare oplossing. In de beleidsplannen 2000-2002 konden enkele gemeenten uit de steekproef al verwijzen naar in voorgaande jaren ontwikkelde wijkontwikkelingsplannen.

Het *financieel programma* was in alle gevallen en voor beide convenant-perioden onvoldoende uitgewerkt. Op financieel vlak bleken alle onderzochte beleidsplannen ontransparant. In het beste geval verbonden zij trekkingsrechten aan acties. Zij vermeldden nooit de concrete inbreng per doelstelling van reguliere middelen, SIF-middelen of subsidies van andere overheden (Europa, federaal, provincie).

Evenmin gaven de beleidsplannen inzicht in de afstemming van SIF-trekkingsrechten op de reguliere gemeentebudgetten. Overigens bleek dat ook voor de SIF-cel en het ISOSIF geen aandachtspunt te zijn geweest bij de evaluatie van de beleidsplannen. De schaarse verwijzingen naar eventuele eigen gemeentelijke of stedelijke strategische plannen of naar de bestuursakkoorden lieten niet toe na te gaan in welke mate de lokale besturen een geïntegreerd beleid voeren.

Een SIFplus-gemeente vertrouwde de uitvoering van het convenant aan een VZW toe, wat de Vlaamse Gemeenschap nog minder transparantie bood.

Aan de formele vereisten kwamen de gemeenten soms niet of maar op minimale wijze tegemoet. De Vlaamse Gemeenschap heeft de formele gebreken meestal wel opgemerkt, maar zij stonden de uiteindelijke goedkeuring van het plan niet in de weg in zoverre de gemeenten ze na die goedkeuring konden herstellen (bv. het ontbreken van een communicatieplan) en op voorwaarde dat zij dit ook daadwerkelijk zouden doen.

De technische kwaliteit van de beleidsplannen verschilt sterk van gemeente tot gemeente. De plannen van grotere steden zijn daarbij niet steeds technisch beter dan die van de kleinere gemeenten, hoewel mag worden verondersteld dat grotere gemeenten meer en beter opgeleid personeel hebben. Vaak speelde de ervaring van de gemeente met een planmatige aanpak een rol ⁽⁹²⁾. De plannen 2000-2002 zijn in een aantal gevallen kwalitatief beter dan de plannen 1997-1999.

⁹² Bv. de ervaring van Genk met aan beleidsplannen gekoppelde EU-steun.

3.4.4 Resultaten en indicatoren

Theoretisch zou de doelmatigheid van het SIF-beleid in de eerste plaats moeten blijken uit de mate waarin de gemeenten de afgesproken resultaten behalen. Het Rekenhof heeft daarom bijzondere aandacht besteed aan de aard en kwaliteit van de in de convenants opgenomen resultaten en indicatoren. De onderstaande tabel overziet de resultaten van dit onderzoek (absolute aantallen en percentages).

Criteria	1997-1999		2000-2002(1)	
	aantal	%	aantal	%
Strategische doelstellingen	83		78	
Operationele doelstellingen	186		210	
Eindresultaten	468		518	
• Prestatiegerichte resultaten	304	65%	390	75%
• Effectgerichte resultaten	164	35%	128	25%
• Toetsbare resultaten	354	76%	395	76%
• Niet-toetsbare resultaten	114	24%	123	24%
Indicatoren	426		504	
• valide indicatoren	342	80%	435	86%
kwalitatieve indicatoren	222	65%	289	66%
kwantitatieve indicatoren	120	35%	146	34%
• niet-valide indicatoren	84	20%	69	14%

(1) Zonder Halle, dat nog geen convenant had tijdens het onderzoek.

De waarborggemeenten kozen prioriteiten die vooral naar een beleidsdomein verwijzen, zonder een eigenlijke (beleids)doelstelling voorop te stellen. Voor elke strategische doelstelling of prioriteit formuleerden zij vervolgens prestatiegerichte en meestal nogal abstracte operationele doelstelling. Zo verbond een gemeente aan de prioriteit *sociale huisvesting* als enige operationele doelstelling het *vergroten van het aanbod sociale huisvesting*.

De SIFplus-gemeenten werkten hun doelstellingen normaliter verder uit. Toch kozen ook deze gemeenten voor overwegend prestatiegerichte en weinig toetsbaar geformuleerde operationele doelstellingen (bv.: *woonmogelijkheid van middenklassen verhogen*). De tabel toont een verdere opsplitsing van strategische in operationele doelstellingen voor de convenants 2000-2002.

Overeenstemming met strategische SIF-doelstellingen

De strategische en operationele doelstellingen, alsook de acties om ze te bereiken, waren nagenoeg altijd in overeenstemming met de strategische SIF-doelstellingen, mede dankzij de zeer ruime bewoordingen van

de Vlaamse strategische doelstellingen die verantwoording van haast elk gemeentelijk initiatief toelaten. Toch merkte het Rekenhof wel enkele zeer ruime interpretaties van de Vlaamse doelstellingen op⁽⁹³⁾.

De administratie van haar kant vond het leren toepassen van de SIF-principes belangrijker dan de verbintenissen in de convenants zelf (de eigenlijke doelstellingen). Zij verhief zodoende de randvoorwaarden voor een succesvol convenantbeleid tot de belangrijkste doelstelling, waaraan zij het succes van het SIF kon toetsen. Zij achtte het dan ook van ondergeschikt belang of lokale beleidsplannen beantwoordden aan de Vlaamse doelen.

Het Rekenhof onderkent het belang van de SIF-principes als randvoorwaarden voor doeltreffend beleid, maar het kan niet akkoord gaan met de ondergeschikte rol die de administratie toebedeelt aan de formele, decretale, Vlaamse doelstellingen. Minister, regering en Vlaams Parlement kunnen doelstellingen formuleren en volgens prioriteit rangschikken, niet de administratie. Vooruitgang in bestuurlijke vernieuwing door de lokale besturen beschouwt het Rekenhof als een positief neveneffect van het beleid, maar een effectief SIF impliceert in de eerste plaats dat de drie decretale doelstellingen zijn bereikt door het gebruik van de convenants.

Prestatiegerichtheid van de resultaten

Ongeveer tweederde van de resultaten in de convenants 1997-1999 en ongeveer driekwart in de volgende convenants zijn prestatiegericht. Het al kleine aandeel effectgerichte resultaten slonk nog in de tweede periode. Het Rekenhof onderkent daarvoor verscheidene verklaringen:

- Gemeenten hebben prestaties grotendeels zelf in de hand. Effecten worden daarentegen soms sterk beïnvloed door externe factoren. Het uitblijven van de effecten kan bovendien een verkeerde beleids-theorie⁽⁹⁴⁾ blootleggen. Daar de trekkingsrechten met resultaten zijn verbonden en niet met kosten, loopt de gemeente een groter risico ze te verliezen als zij effectgericht werkt⁽⁹⁵⁾.

⁹³ Een SIFplus-gemeente heeft met SIF-middelen toeristische infrastructuur heraangelegd (o.m. een zeedijk en promenade) met als doelstelling: *de attractiviteit van het openbaar domein en van het toeristisch aanbod uitbreiden en vernieuwen door de kwaliteit van de fysieke omgeving te verbeteren*. Een waarborggemeente organiseerde binnen de doelstelling *uitbreiding van de vakantiewerking voor kinderen* uitstapjes naar pretparken. Een SIFplus-gemeente paste de informaticastructuur van haar bibliotheek (o.m. door een aankoop van pc's) aan om kansarmen de mogelijkheid te bieden ter plaatse informatie te verwerken.

⁹⁴ In essentie het verband tussen prestatie en effect.

⁹⁵ In het voorbeeld van de bibliotheek-pc's (voetnoot 93) was het convenant-resultaat bereikt na de infrastructuuraanpassing. De aankoop volstond dus. Als het resultaat effectgericht was geweest, zou de gemeente het trekkingsrecht pas hebben verworven nadat meer kansarmen de informatica in de beschouwde periode zouden hebben gebruikt.

- Het convenant 1997-1999 liep over een te korte termijn om al veel effecten bij de doelgroepen te veroorzaken. Meestal moest de gemeente eerst initiatieven nemen en investeringen uitvoeren. Tevredenheid over de woonomgeving kan bv. maar toenemen na de heraanleg van een straat of speelplein. Veel gemeenten slaagden er zelfs niet in de geplande investeringen tegen eind 1999 uit te voeren. In de praktijk kon het maatschappelijk effect van dergelijke prestaties pas na 1999 worden gemeten.
- Maatschappelijke effecten meten veronderstelt een meetsysteem en een voorafgaande nulmeting. Deze instrumenten waren in de gemeenten tijdens de eerste convenantperiode echter nagenoeg afwezig. Tal van resultaten hadden precies betrekking op de uitwerking van monitoringsystemen en de uitvoering van nulmetingen. De afwezigheid van nulmetingen heeft eveneens tot gevolg dat de ambitie in de resultaten moeilijk beoordeelbaar is.

De twee laatste verklaringen laten veronderstellen dat de convenants 2000-2002 meer effectgerichte resultaten zouden hebben bevat. Blijkbaar wensten de meeste gemeenten echter vooral hun trekkingsrechten te vrijwaren door ze in nog mindere mate afhankelijk te maken van maatschappelijke effecten die ze niet volledig onder controle hebben.

Toetsbaarheid van de resultaten

Ongeveer driekwart van de resultaten voor beide convenants zijn toetsbaar geformuleerd. Voor een vierde van de resultaten kunnen bijgevolg verantwoordingsmoeilijkheden opduiken. De resultaatformulering bevat vaak zinsneden als *de doelgroep betrekken bij initiatieven of sluiten van samenwerkingsovereenkomsten met derden voor het creëren van...*

Soms bracht samenlezing van resultaat en indicator toetsbaarheid met zich. Soms ook bleek de indicator het eigenlijke resultaat te zijn en was het resultaat eerder tussendoel of succesfactor om de indicator te bereiken⁹⁶.

Verschillende convenants lieten bij hun ondertekening nog resultaten openstaan middels omschrijvingen als: *x % meer en x % succesvoller huuradviezen worden verstrekt*. Het resultaat kreeg pas invulling in een later addendum. In enkele gevallen waren de resultaten voor enkele doelstellingen zelfs nog niet afgesproken bij convenantsluiting. De resultaten in het convenant luiden dan: *het streefdoel is behaald*, terwijl er geen indicatie is van dat resultaat of streefdoel, dat pas later middels addenda zal worden ingevuld.

⁹⁶ Zo voert een convenant als resultaten op: *samenwerkingsovereenkomsten met derden voor het creëren van arbeidszorgplaatsen*, alsook: *een cliëntopvolgingsysteem, met als indicator: het aantal arbeidszorgplaatsen is verder uitgebouwd voor 10 FT-equivalenten (7 meer dan in de periode 1997-1999)*.

Relatie resultaten-operationele doelstellingen

De afgesproken resultaten dekken soms in onvoldoende mate de operationele doelstellingen, voor zover dat kan worden beoordeeld voor bepaalde vaag geformuleerde doelstellingen. Dat komt doordat het convenant niet alle initiatieven en acties die de gemeenten met een bepaald doel ondernemen, heeft vertaald in afgesproken resultaten. Het onderstaande resultaat uit een convenant met een SIFplus-gemeente illustreert dit.

Strategisch doel 4	Geïntegreerd programma migranten
Operationeel doel 1 (enige OD)	Het aandeel migranten in de maatschappelijke sectoren dicht bij het algemeen gemiddelde brengen
Resultaat (streefdatum 31.12.98)	In functie van de opmaak van het beleidsplan etnisch culturele minderheden werden volgende fases uit het stappenplan gerealiseerd: a) opmaak omgevingsanalyse b) synthese omgevingsanalyse en bepalen van de kernresultaatgebieden (KRG's) c) bevraging van de actoren op de KRG's d) bepalen strategische doelen e) bepalen kritische succesfactoren
Indicator	Verslag uitvoering stappenplan
Trekkingsrecht	66.803.000 BEF gemeente / 0 BEF OCMW

Eenzijds is het duidelijk dat een degelijke planning een belangrijke voorwaarde is om een doelmatig migrantenbeleid te voeren. Dat verklaart het belang dat aan dit resultaat wordt gehecht. Anderzijds zijn ook concrete veldinitiatieven nodig om de operationele doelstelling te bereiken. De gemeente heeft dat ook gedaan. Uit het voortgangsrapport blijkt dat zij onder meer informatie heeft verspreid, aan sensibilisering heeft gedaan en een onthaalbureau nieuwkomers oprichtte. Aan deze acties verbond ze evenwel geen resultaten. Het afgesproken resultaat dekt dus onvolledig de doelstelling. De kosten verbonden aan de acties verklaarden de omvang van de trekkingsrechten en werden achteraf als financiële verantwoording ingediend.

Indicatoren

De kwaliteit van de indicatoren in de convenants 2000-2002 is beter dan in die voor 1997-1999. Vooral in de eerste periode waren de indicatoren weinig valide⁹⁷: niet zelden werden resultaten en indicatoren verwisseld, dienden indicatoren nog te worden afgesproken na sluiting van het convenant of leidden niet of moeilijk meetbare resultaten tot zwakke indicatoren⁹⁸. Er waren minder indicatoren dan resultaten doordat als indicator vaak een verslag werd opgegeven dat ook voor andere resulta-

⁹⁷ Indicatoren zijn valide als zij meten wat ze beweren te meten, nl. of de resultaten zijn bereikt.

⁹⁸ Een convenant gaf als resultaat op: *de stedelijke jeugdconsulent is betrokken*, met als indicator: *verslag waaruit de betrokkenheid blijkt*.

ten indicator moest zijn. Deze verslagen verklaren ook het overwicht aan kwalitatieve indicatoren. In deze gevallen is meer sprake van kwalitatieve toetsing dan van indicatoren.

Verbeteringen

De beleidsplannen bevatten vaak technisch zwakke doelstellingen, resultaten en indicatoren. De SIF-cel heeft, zeker voor de SIFplus-gemeenten, inspanningen geleverd om de kwaliteit van de beleidsplannen te verbeteren. Het eindresultaat volstaat echter vaak nog steeds niet, zoals uit het bovenstaande blijkt. Deze technische gebreken bemoeilijken niet alleen de evaluatie van de beleidsplannen, maar ook de evaluatie van de uitvoering van het convenant.

Dikwijls vonden tijdens de looptijd van het convenant middels addenda verbeteringen plaats, soms op verzoek van de Vlaamse Gemeenschap. Addenda hadden daarbuiten ook betrekking op herverdelingen van trekkingsrechten, inhoudelijke wijzigingen aan doelstellingen en resultaten,... Een analyse van de addenda is bijgevolg belangrijk voor de beoordeling van de technische kwaliteit van de convenantresultaten.

vijftien op zestien steekproefgemeenten sloten een of meer addenda bij de convenants 1997-1999, sommige met drastische aanpassingen, vooral aan de afgesproken resultaten (119 resultaten werden gewijzigd, acht geschrapt en vijftien nieuwe toegevoegd). In veel gevallen stemde het addendum de resultaten in het convenant af op de behaalde resultaten. Dat blijkt uit een vergelijking van het voortgangsrapport met het addendum⁽⁹⁹⁾.

De addenda vulden vaak in het initieel convenant opengelaten resultaten en indicatoren in. Ook hier werden de x-en aangepast aan de (vermoedelijke) realisaties. 25 op de 28 addenda werden dan ook gesloten in december van het jaar waarop ze betrekking hadden.

59 resultaten zijn door aanpassingen in addenda minder ambitieus geworden (bv. vermindering van een investering of lager bereik van een doelgroep). Slechts vijftien resultaten werden ambitieuzer. De resultaten verschoven tevens in lichte mate van effectgericht naar prestatiegericht (zeventien effecten werden prestaties: vijf prestaties werden effecten). Dat sluit aan bij de conclusie inzake de grotere prestatiegerichtheid van de convenants 2000-2002.

⁹⁹ Zo werd de werkelijke stand van zaken inzake het investeringsprogramma *wijksanering* in een geval expliciet en letterlijk ingeschreven als te behalen resultaat 1999. Hoewel op het terrein maar weinig was gerealiseerd, werden de trekkingsrechten ongewijzigd gelaten, kon het resultaat als behaald worden beschouwd en werden de saldi uitbetaald. Het oorspronkelijk in 1999 te behalen resultaat werd heringeschreven in het convenant 2000-2002, zonder er trekkingsrechten aan te verbinden. De dossierbehandelaar adviseerde deze werkwijze om de garantie te hebben *dat het vooropgestelde toch volledig wordt uitbetaald*.

Slechts twee strategische doelstellingen of prioriteiten (van waarborg-gemeenten) werden gewijzigd. Operationele doelstellingen werden eveneens slechts in twee gemeenten veranderd. Wijzigingen waren op dit niveau minder vaak nodig door de algemene en vage formulering van deze doelstellingen.

De addenda hielden ten slotte technische verbeteringen van de convenants in: resultaten werden (beter) meetbaar en indicatoren meer valide.

Conclusies

De SIF-cel speelde een belangrijke en interactieve rol bij de goedkeuring en opvolging van de convenants. Zijn adviezen overstegen soms technische aspecten en beïnvloedden de inhoud van de plannen.

De technische kwaliteit van de beleidsplannen en convenants verschilt sterk van gemeente tot gemeente. Daarbij scoren grotere steden niet steeds beter dan kleinere gemeenten. De plannen 2000-2002 zijn vaak iets beter dan die voor de vorige convenantperiode. De onderstaande paragrafen geven de belangrijkste conclusies over de technische kwaliteit van beleidsplannen en convenants weer. Zij moeten worden gezien in het licht van de gebrekkige voorwaarden waaronder het beleid werd geïmplementeerd (zie punt 3.3).

1. De beleidsplannen voldeden soms niet of slechts op minimale wijze aan de formele vereisten.
2. Alle onderzochte beleidsplannen waren financieel niet transparant. Zij vermeldden per doelstelling niet de inbreng van reguliere middelen, SIF-middelen en subsidies van andere overheden. Afstemming van de SIF-middelen op de reguliere gemeentebudgetten bleek er nooit uit. De plannen bevatten weinig verwijzingen naar het eigen gemeentelijk of stedelijk strategisch plan (zo dit bestond) of het bestuursakkoord. In welke mate de lokale besturen een geïntegreerd beleid voerden bleek bijgevolg nauwelijks uit de beleidsplannen. Het gebrek aan financiële transparantie bemoeilijkt sterk de controle op de aanwending van de trekkingsrechten.
3. De technische kwaliteit van de doelstellingen, resultaten en indicatoren is vaak niet afdoende, ondanks de inspanningen van de SIF-cel. Nog te veel resultaten en indicatoren zijn onvoldoende toetsbaar of niet valide.
4. Een ruime meerderheid van de resultaten was prestatiegericht, nog uitgesprokener in de convenants 2000-2002. Wellicht wilden de lokale besturen hun trekkingsrechten vrijwaren door ze niet te verbinden aan minder beheersbare maatschappelijke effecten, maar wel aan beheersbare, te leveren prestaties. Andere verklaringen voor de wanverhouding zijn de te korte looptijd van de convenants en het ontbreken van nulmetingen en meetsystemen.
5. Vijftien van de zestien onderzochte convenants kregen addenda die de initiële bepalingen soms grondig wijzigden. Meestal hielden ze

technische verbeteringen in en stemden ze de afgesproken resultaten af op de gerealiseerde. De wijzigingen maakten de resultaten dan ook vaak minder ambitieus en meer prestatiegericht dan aanvankelijk afgesproken.

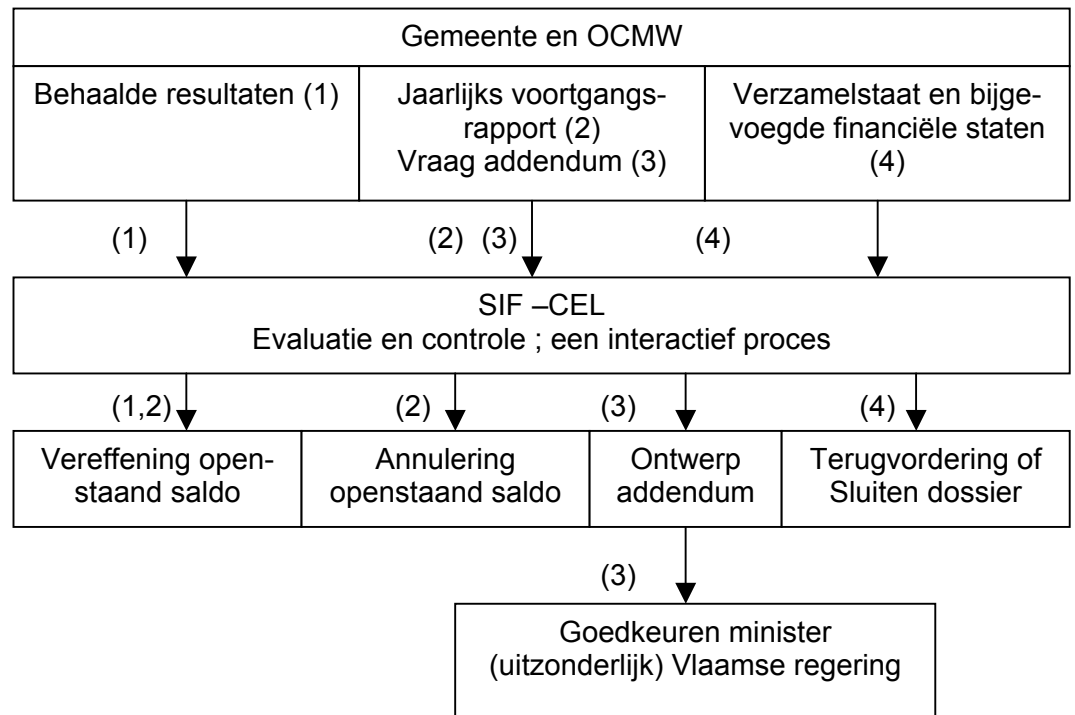
De Vlaamse administratie trad zeer soepel op bij de beoordeling van de gemeentelijke beleidsplannen. Zij vond de afstemming van de plannen op de Vlaamse doelstellingen van ondergeschikt belang en zag er vooral op toe dat de beleidsplannen inhoudelijk coherent waren en een minimale technische kwaliteit haalden. Zij besteedde niet systematisch aandacht aan de verhouding regulier beleid tegenover impulsbeleid, die in de beleidsplannen zelf ook te weinig aan bod kwam. Opmerkingen over de kwaliteit van de lokale beleidsplannen stonden de goedkeuring ervan niet in de weg, zeker niet als de tekortkomingen tijdens de uitvoering remediëring konden krijgen.

3.5 Evaluatie van de uitvoering

3.5.1 Evaluatie van de conventantuitvoering

Evaluatieprocedures

Het onderstaande schema geeft de deelprocessen weer waaruit het evaluatieproces volgens het decreet, het uitvoeringsbesluit en de circulaires bestaat.



- (1) Als gemeente of OCMW een of meer resultaten hebben behaald, kunnen zij gezamenlijk uitbetaling van een gedeelte van de trekingsrechtensaldi vragen. Zij moeten de aanvraag in een verslag motiveren op grond van de behaalde resultaten en overeengekomen indicatoren (nog geen financiële verantwoordingsstukken).
- (2) Jaarlijks moet een voortgangsrapport worden bezorgd inzake uitvoering van de overeenkomst. Dit rapport geldt als aanvraag van saldibetaling.
- (3) Vaak geeft het voortgangsrapport aanleiding tot een vraag om een addendum, meestal over te behalen resultaten en eraan verbonden indicatoren. Een addendum kan ook los van een voortgangsrapport worden gevraagd.
- (4) Ter (financiële) verantwoording moeten de gemeenten een verzamelstaat van de uitgaven en de bijhorende uittreksels uit de

grootboeken voorleggen⁽¹⁰⁰⁾. De financiële afrekening⁽¹⁰¹⁾ vindt plaats na inhoudelijke beoordeling van de voortgangsrapporten. Pas in dit stadium plaatst de SIF-cel resultaten, uitgaven en trekkingsrechten naast elkaar: in de mate dat het resultaat werd behaald en de uitgaven werden aangetoond, kan het bestuur (definitief) aanspraak maken op de overeengekomen trekkingsrechten.

De SIF-cel neemt de voortgangsrapporten vaak (zeker voor de SIFplus-gemeenten) ter plaatse met de verantwoordelijken door. Deze interactieve evaluatie leidt vaak tot het opstellen van addenda in samenspraak met het plaatselijk bestuur.

Voor de jaarlijkse financiële afrekening vond geen inhoudelijke controle van de verzamelstaten en uittreksels uit de grootboeken plaats. Evenmin is al een enkele controle ter plaatse van de bewijsstukken uitgevoerd. De SIF-cel vertrouwt zonder meer op de juistheid van de gegevens. Volgens de administratie is een sluitende financiële controle feitelijk onmogelijk en bovendien niet in overeenstemming met de SIF-filosofie: efficiëntie is een zaak van de gemeente. Daarbij gaat zij echter voorbij aan de algemene bepalingen inzake subsidies in de wet op de rijkscomptabiliteit, waarnaar artikel 19 van het SIF-decreet verwijst. Procedures en verantwoordingsverplichtingen zijn zinloos als controle erop onmogelijk is of ongewenst wordt geacht.

De circulaire *Financiële onderrichtingen* versoepelde de band tussen resultaatbereik en uitbetaling van trekkingsrechten: verschillen tussen uitgaven per programma of doelstelling en ingeschreven trekkingsrechten kunnen worden gecompenseerd⁽¹⁰²⁾. Waarborggemeenten kunnen bovendien *overschotten* of *tekorten* aan trekkingsrechten verschuiven naar een volgend jaar. Daarnaast kan een addendum de trekkingsrechten aanpassen. Daardoor is de overdracht naar een volgend jaar mogelijk van de trekkingsrechten voor niet bewezen uitgaven⁽¹⁰³⁾.

¹⁰⁰ Zonder bewijsstukken, die wel ter inzage moeten liggen.

¹⁰¹ De ordonnancerings van de saldi op de trekkingsrechten volgen de normale regels op vlak van begrotingscontrole in de Vlaamse Gemeenschap. Deze ordonnanties zijn niet aan het voorafgaand visum van het Rekenhof onderworpen. De regelgeving stelt terzake geen termijnen. De algemene verjaringstermijnen zijn uiteraard wel van kracht.

¹⁰² Uitgaven boven het trekkingsrecht voor het programma of de doelstelling kunnen worden bijgepast door een tekort voor een ander programma of doelstelling en omgekeerd.

¹⁰³ Dit doorschuiven mag niet verward worden met herprogrammatie waarbij de overeenkomst zelf het trekkingsrecht al anders over de looptijd wordt verdeelt: het decreet (art.4, §3) biedt de mogelijkheid trekkingsrechten voor een bepaald jaar niet op te nemen en over te dragen naar een volgend jaar. Een tweede overdracht is maar mogelijk mits goedkeuring door de Vlaamse regering. De circulaire introduceert nog een andere vorm van trekkingsrechtenprogrammatie: de overeenkomst kan al vastleggen dat de uitgaven van een bepaald jaar kunnen worden aangewend voor de verantwoording van de trekkingsrechten van een later jaar. De trekkingsrechten worden echter wel pas in het latere jaar uitbetaald. Het betreft hier dus een vorm van prefinanciering door het lokaal bestuur.

Haalt een bestuur de overeengekomen resultaten voor een bepaald jaar niet, dan kan het trekkingsrechten verliezen. Realiseert het de resultaten alsnog binnen de convenantperiode, dan kan het later de rechten uitbetaald krijgen. Lukt ook dit niet, dan wordt het saldo geannuleerd en, eventueel, een gedeelte van het voorschot teruggevorderd.

Bijsturing van de relatie tussen resultaten en trekkingsrechten⁽¹⁰⁴⁾ kan binnen de convenantperiode op verscheidene manieren het verloren gaan van trekkingsrechten voorkomen, zodat slechts uitzonderlijk saldi worden geannuleerd of voorschotten teruggevorderd.

- aanpassing van de beleidsovereenkomst, zowel inzake doelstellingen, resultaten en indicatoren, als inzake eraan verbonden trekkingsrechten;
- verschuiving van overschotten naar een andere programma's of doelstellingen;
- doorschuiving van overschotten naar een volgend jaar (al dan niet voor hetzelfde programma⁽¹⁰⁵⁾).

De administratie heeft bovendien geen standpunt ingenomen bij problemen met de aanvaarding van bepaalde uitgaven, in het bijzonder van investeringen ter verantwoording voor de uitgaven. Het is onlogisch investeringen, slechts middel voor het bereiken van het resultaat (bv. aankopen van wagen, aankoop PC's) voor hun volledig bedrag als verantwoording te aanvaarden, in plaats van voor het bedrag van hun jaarlijkse afschrijving. Toch zijn in een geval zelfs uitgaven voor investeringen aanvaard op de voorlaatste dag van een SIF-project. Ook de toewijsbaarheid van loonkosten is soms problematisch. Het bleek onmogelijk een zicht te krijgen op de aard en omvang van dit soort problemen, omdat de door de administratie verzamelde gegevens daarin geen inzicht bieden, en de administratie er zelf weinig of geen aandacht aan heeft besteed⁽¹⁰⁶⁾.

De gemeenten kunnen de trekkingsrechten besteden (uitgeven of vastleggen) tot 31 december van het laatste convenantjaar. Daarna gaan zij in principe verloren als de resultaten niet werden bereikt of de uitgaven niet konden worden aangetoond⁽¹⁰⁷⁾. Bij 36 gemeenten omzeilde een addendum dat de trekkingsrechten, resultaten én indicatoren aanpaste en gedeeltelijk overdroeg naar de volgende convenantperiode, deze regel. Voor een gemeente werd zo meer dan 300 miljoen BEF overgedragen, gedeeltelijk na het niet behalen van resultaten en gedeeltelijk wegens een tekort aan bewezen uitgaven.

¹⁰⁴ Deze relatie is, zoals al uiteengezet, niet erg stug: trekkingsrechten kunnen worden aangewend voor alle acties binnen een bepaald programma en niet alleen voor die actie waarvoor de overeenkomst een resultaat (met indicator) vermeldt.

¹⁰⁵ In sommige gevallen slechts mits aanpassing van de beleidsovereenkomst.

¹⁰⁶ De gesignaleerde problemen zijn door lokale besturen zelf aangebracht.

¹⁰⁷ Ook voor het laatste jaar blijft een addendum voor het jaar zelf en het verschuiven van trekkingsrechten tussen doelstellingen uiteraard mogelijk.

De beleidsovereenkomsten met de SIFplus-gemeenten voorzagen in de ontwikkeling van een monitoringsysteem dat objectieve kwantitatieve data diende te leveren over de mate van resultaatbereiking. Het auditiesysteem zou de efficiëntie en effectiviteit van de inzet van de middelen en instrumenten toetsen, evenals de kwaliteit van het resultaat¹⁰⁸. Intussen ziet het ernaar uit dat deze initiatieven werden verlaten om, naar het voorbeeld van Nederland, te kiezen voor een stelsel van parameters voor stedelijk beleid. De universiteit Gent heeft daarover een studie aangevat. Lokale besturen zijn zeker vragende partij. Sommige hebben al enige traditie (bv. Genk), andere hebben een statistische cel opgericht (bv. Antwerpen), nog andere hebben (vaak precies in het kader van het SIF) registratiesystemen en meetinstrumenten ontwikkeld.

Doorlooptijden

Het Rekenhof heeft gepoogd een beeld te krijgen van de doorlooptijd van de afhandeling van de financiële verantwoording van de trekkingsrechten. Veel dossiers zijn nog in behandeling. De onderstaande gegevens van midden juli 2001 zijn dan ook louter indicatief. Zij werden geput uit het dossieropvolgingssysteem van de administratie. Doorlooptijden voor de voortgangsrapporten waren nog niet geïnformatiseerd en werden daarom niet berekend.

De onderstaande tabel toont de termijn (kalenderdagen) die de lokale besturen nodig hadden om de verzamelstaat in te dienen.

termijn	1998	1999	%1998	%1999
< 6 maand	57	42	18,6	13,7
6-9 maand	81	66	26,5	21,5
10-12 maand	89	66	29,1	21,5
13-15 maand	39	59	12,7	19,2
> 15 maand, incl. niet ingediend	40	74	13,1	24,1
Totaal	306	307	100,0	100,0

De gemeenten hadden gemiddeld ongeveer 10 maand nodig om de verzamelstaten 1998 bij de administratie in te dienen (296 dagen voor de gemeenten die in juli 2001 een verzamelstaat hadden ingediend).

¹⁰⁸ Daartoe werden diverse initiatieven genomen: een studie van de administratie Planning en Statistiek (APS), een werkgroep van pilootgemeenten en een poging om de principes van de balanced scorecard te hanteren.

Voor 1999 ontbreken nog te veel verzamelstaten en is de afhandeling nog niet ver genoeg gevorderd om concrete doorlooptijden te geven. De lange termijnen zijn te wijten aan de moeite die vele steden, gemeenten en OCMW's - overigens jaar na jaar diezelfde - hadden om een behoorlijke verantwoording van de kosten voor te leggen. Het gaat om waarborggemeenten die wellicht over te weinig bestuurlijke kracht beschikken om de SIF-regelgeving en de circulaires na te leven.

De onderstaande tabel toont de termijn die de SIF-cel nodig had om dossiers af te handelen.

Termijn	1998	1999
< 1 maand	155	75
1-3 maand	56	57
3-6 maand	45	36
> 6 maand	27	26
totaal afgehandeld (juli 2001)	283	194

De administratie had 64 dagen nodig voor de afhandeling van de dossiers 1998. De totale doorlooptijd bedroeg dus gemiddeld een jaar. Voor 1999 zal dat nog meer zijn. De SIFplus-gemeenten hebben hun verzamelstaten iets vlugger ingediend dan de andere gemeenten, maar de administratie heeft die dossiers niet noemenswaardig vlugger afgehandeld. Ook grote SIFplus-steden hebben soms nog hangende dossiers. De administratie moet ook voor deze steden in veel gevallen bijkomende informatie of documenten vragen. Ten slotte is de SIF-cel onderbemand, in het bijzonder met betrekking tot de financiële controle.

Behaalde resultaten

Het onderzoek van de behaalde resultaten bleef beperkt tot de verantwoording van de periode 1997-1999. Immers, bij sluiting van het Rekenhofonderzoek (september 2001) waren er nog onvoldoende gegevens beschikbaar over de convenantuitvoering in 2000. Overigens was ook de eerste convenantperiode nog niet volledig afgehandeld.

Bij de afsluiting van het onderzoek hadden 21 gemeenten samen 26 operationele doelstellingen niet gehaald¹⁰⁹, waardoor 4,5 miljoen BEF trekkingsrechten niet werden uitgekeerd. Verschillende gemeenten hadden evenwel nog niet alle afgesproken resultaten afdoende verantwoord:

- 1997: zes gemeenten voor 5 miljoen BEF trekkingsrechten (98% afgehandeld);

¹⁰⁹ Een gemeente haalde 5 doelstellingen niet.

- 1998: 27 gemeenten voor 43 miljoen BEF trekkingsrechten (91% afgehandeld); voor zeven gemeenten stond nog het volledige saldo open (50% van het trekkingsrecht);
- 1999: 47 gemeenten voor 160 miljoen BEF trekkingsrechten (85% afgehandeld); voor 31 gemeenten stond nog het volledige saldo open.

Veertien gemeenten slaagden er niet in voldoende kosten aan te tonen om de behaalde resultaten financieel te verantwoorden. Het gaat om 7,8 miljoen BEF. De financiële controle op de vorderingsstaten is nog ver van voltooid:

- 1997: alles gecontroleerd;
- 1998: 292 gemeenten gecontroleerd (95%), nog vier vorderingsstaten te ontvangen en nog elf te controleren;
- 1999: 215 gemeenten gecontroleerd (70%); nog 38 vorderingsstaten te ontvangen en nog 54 te controleren.

Deze gegevens doen concluderen dat de afgesproken resultaten in overwegende mate werden gehaald (bijna 99% van de vastgelegde trekkingsrechten voor 1997-1999 werden vereffend). Deze vaststelling vergt echter nuancering.

- 36 steden en gemeenten hebben 553 miljoen BEF trekkingsrechten van de eerste naar de tweede convenantperiode overgedragen, wat budgettair leidde tot een vermindering van de vastlegging 1999 en een verhoging van de vastlegging 2000. Deze projecten werden hernomen in het convenant 2000-2002. Het ging om steden en gemeenten die ondanks inspanningen het eindresultaat niet hebben gehaald wegens actiegebonden procedures en doorlooptijden¹¹⁰. De besturen hebben ook onvoldoende uitgaven 1999 om de volledige initiële trekkingsrechten voor de (gedeeltelijk bereikte) resultaten te verantwoorden. Het is niet steeds duidelijk in welke mate de onvolledige realisatie te wijten is aan externe factoren of aan het lokaal bestuur zelf. Overigens vonden ook overdrachten plaats bij volledig behaalde resultaten waarvoor het lokaal bestuur onvoldoende kosten kon aantonen. Dergelijke overdrachten moesten wel in 1999 worden aangevraagd, wat impliceert dat de gemeenten en OCMW's tijdens de uitvoering van het beleidsplan zowel de behaalde resultaten als financiële verantwoording aandachtig moesten opvolgen. Gemeenten die geen overdracht naar 2000 hebben gevraagd, hebben de trekkingsrechten verloren.
- De lokale besturen en de Vlaamse Gemeenschap hebben de aanvankelijk afgesproken resultaten op het einde van het jaar vaak met addenda aangepast aan de gerealiseerde resultaten. Dat de voortgangsrapporten met deze addenda in overeenstemming zijn, is dan ook evident.

¹¹⁰ Het betreft vooral infrastructuurwerken waarvoor bv. al een bouwvergunning werd bekomen, maar waarvan de eigenlijke werken eind 1999 nog niet waren aangevat.

- De SIF-cel was vrij soepel in het beoordelen van de resultaatbereiking. Zij aanvaardde, wellicht om praktische redenen, steeds resultaten behaald na de afgesproken termijn, voor de eerste periode ook nog in 2000. Zij was zeker soepel voor effectresultaten, die immers niet altijd op korte termijn blijken. Het dossier wees overigens niet altijd uit welke resultaten de administratie als behaald beschouwde en welke als niet. Het gaf ook niet steeds een motivatie. De SIF-cel maakte slechts uitzonderlijk verslagen over de voortgangsrapporten op en de informele besprekingen met besturen lieten geen sporen na. Ook over het behalen van resultaten na de indiening van het voortgangsrapport, bevat het dossier doorgaans weinig sporen. Wel bevatten tal van dossiers aanwijzingen voor een soepele interpretatie: soms werd de kwalificatie van de gemeente - zelfs in twijfelachtige gevallen¹¹¹ - als behaald resultaat aanvaard. In sommige gevallen concludeerde de administratie zelf dat het lokaal bestuur een eigen interpretatie aan de afgesproken resultaten had gegeven of dat de resultaten of indicatoren geen uitspraak toelieten, maar beschouwde zij de resultaten toch als behaald. In enkele gevallen beschouwde zij het aanvatten van de acties (in het bijzonder bij infrastructuurwerken) al als bereikt resultaat¹¹². In andere gevallen werd de verklaring van het bestuur voor het niet behalen van het resultaat aanvaard en het resultaat toch als behaald beschouwd om de inspanningen te belonen. Soms mocht het bestuur zelfs bij onbetwist falen wegens het niet ondernemen van bepaalde acties (dus zelfs zonder inspanningen) eraan verbonden trekkingsrechten (bv. het voorschot) behouden.

Bij afsluiting van het onderzoek, was het nog te vroeg voor algemene uitspraken over de kostenverantwoording. Zet de trend van 1997 en 1998 zich door, dan zullen ook voor 1999 nagenoeg alle kosten afdoende verantwoord lijken.

De administratie vindt dat het SIF-succes in de eerste plaats blijkt uit de toepassing door de gemeenten van de SIF-principes die kaderen in een bestuurlijk vernieuwingsproces. Het Rekenhof deelt dit standpunt niet. Het erkent wel dat de toepassing van de nieuwe beleids- en beheersinstrumenten voor vele gemeenten een leerproces inhield, waarvan het resultaat een belangrijk positief neveneffect van het SIF-beleid uitmaakt. De aldus opgedane kennis en veranderde bestuurlijke cultuur kan immers ook in andere beleidsdomeinen, zoals het gemeentelijk mobiliteitsbeleid of veiligheidsbeleid, vruchten afwerpen.

¹¹¹ Ondanks tegenindicaties in dossierstukken en, bv., het opnieuw inschrijven van het resultaat en de indicator in de volgende conventant.

¹¹² Vertragingen in infrastructuurwerken zijn frequent en inderdaad niet altijd aan het bestuur te wijten.

Conclusies

De Vlaamse administratie trad zeer soepel op bij de evaluatie van de voortgangsrapporten en de financiële verantwoording, waarop zij slechts een summier controle uitoefende. De afstemming van de beleidsplannen op de Vlaamse doelstellingen vond de administratie van ondergeschikt belang. Zij zag er in hoofdzaak op toe dat de beleidsplannen inhoudelijk coherent waren en aan een minimale technische kwaliteit beantwoorden.

De doorlooptijd bij de afhandeling van de dossiers door de lokale besturen en de SIF-cel was zeer lang. Eind september 2001 was slechts tweederde van de convenants 1997-1999 volledig afgehandeld. Volgens de administratie werden nagenoeg alle resultaten gehaald en alle kosten bewezen voor de convenants 1997-1999, wat zou wijzen op het succes van het SIF-beleid. Het Rekenhof relativeerde deze conclusie, rekening houdend met de ruime interpretatie van de Vlaamse strategische doelstellingen, de bescheidenheid van veel afgesproken resultaten in verhouding tot de vooropgestelde doelstellingen, de a posteriori aanpassing van doelstellingen aan behaalde resultaten, de soepele beoordeling van resultaten en kosten en de overdracht van 553 miljoen BEF trekkingsrechten naar 2000.

3.5.2 Beleidsevaluatie

Het Rekenhof is ervan uitgegaan dat de administratie inzicht moet hebben in haar activiteiten, het bereik van de afgesloten convenants en de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn bereikt. Deze doelmatigheidsinformatie kan van de administratie zelf komen (monitoringsystemen of evaluaties) of van derden (bv. beleidsevaluaties). Het SIF-beleid is nog niet door een externe organisatie onderzocht op aspecten van doelmatigheid. De Vlaamse regering gaf de universiteiten van Gent en Leuven in 2000 wel de opdracht een survey en analyse te maken van de implementatie van het SIF-beleid in Vlaanderen. Het eindrapport werd in maart 2002 verwacht.

De SIF-cel heeft een informatiesysteem laten ontwerpen om bepaalde doelmatigheidsinformatie te verzamelen en te bewerken. Onder meer deze informatie staat in een jaarlijks rapport van het ISOSIF aan de Vlaamse regering¹¹³). De jaarlijkse evaluatie is niet reglementair opgelegd, maar vloeit voort uit de beslissing van de Vlaamse regering de werking van het SIF jaarlijks te evalueren ter ondersteuning van de ontwikkeling van haar stedelijk beleid. De jaarlijkse evaluatie is als een ver-

¹¹³ Er zijn rapporten gemaakt tot en met het werkingsjaar 2000. Het rapport 2000 was klaar op 19 november 2001, na het Rekenhofonderzoek.

bintenis in hoofde van de Vlaamse Gemeenschap ingeschreven in de modelovereenkomst (artikel 25).

Op voorstel van het ISOSIF bepaalden de Vlaamse regering (1997-1998) of de bevoegde minister (1999) de inhoud van de evaluatierapporten, die nogal verschilt. Wel is telkens in een deel beheersevaluatie en een deel beleidsevaluatie voorzien, waarbij het beheersdeel dient te gaan over het afsluiten van de overeenkomsten en addenda, de mate van realisatie van de resultaten, de ondersteuning en de initiatieven ter bestrijding van de armoede, terwijl het beleidsdeel dient in te gaan op de effecten van het SIF op het niveau van de partners (Vlaamse overheid en lokale besturen) en de doelgroepen. Elk rapport bevat conclusies en aanbevelingen.

Vooraf het beheersgedeelte van de evaluatierapporten steunt in belangrijke mate op de gegevens die de gemeenten zelf verstrekten⁽¹¹⁴⁾ in de voortgangsrapporten of in antwoord op bevestigingen. Behalve de evaluatie door het ISOSIF (en OKASIF), komen de gemeenten ook in het beleidsgedeelte ruim aan bod.

De administratie heeft in het evaluatierapport 1999 nog geen evaluatie van de volledige eerste convenantperiode gebracht, wegens nog te vroeg. Dit rapport geeft maar een beperkt en onvolledig beeld van de resultaten: tal van voortgangsrapporten 1999 waren bij het stellen ervan nog niet ontvangen of behandeld⁽¹¹⁵⁾. Geen enkele indicatie is er daarentegen over de realisatie van de, nochtans in diezelfde overeenkomsten ingeschreven, (operationele en strategische) doelstellingen⁽¹¹⁶⁾, laat staan over de realisatie van de SIF-beleidsdoelstellingen⁽¹¹⁷⁾. Dit is niet verwonderlijk: de afgesproken resultaten dekken de operationele doelstellingen immers vaak maar in gebrekkige of beperkte mate, de convenants 1997-1999 bevatten geen beleidsindicatoren en de SIF-doelstellingen werden onvoldoende geoperationaliseerd. Deze factoren maakten toetsing en evaluatie op dat ogenblik nagenoeg onmogelijk⁽¹¹⁸⁾.

¹¹⁴ Het evaluatierapport 1998 stelde: *De screening geeft het perspectief van de gemeente en niet van de Vlaamse overheid weer. De mening van de gemeente wordt zonder meer weergegeven, dus los van onze interpretatie of ze juist of vals is.*

¹¹⁵ Ook het evaluatieverslag over 2000 (pas eind 2001 opgemaakt) bevat maar anderhalve pagina gegevens over de resultaten van de eerste convenantperiode. Een evaluatie van deze eerste periode wat betreft behaalde resultaten en gerealiseerde doelstellingen ontbreekt.

¹¹⁶ In 3.2.3. werd de losse relatie tussen strategische doelstellingen, operationele doelstellingen en resultaten behandeld.

¹¹⁷ Behalve waar dit indicatief tot uiting kwam in bevestigingen van gemeenten.

¹¹⁸ Gelet op de aard van de verzamelde gegevens, is het niet vanzelfsprekend al na drie of vier jaar werking uitspraken te doen over de strategische doelmatigheid van het SIF.

Ook op het beheersniveau ontbreekt een evaluatie van het werken met convenants en strategische planning¹¹⁹. Er werd bijvoorbeeld geen aandacht besteed aan de addenda en de mate waarin zij de overeengekomen resultaten en indicatoren hebben gewijzigd.

Op het beleidsniveau had de bevraging daarentegen wel aandacht voor de ervaringen met convenants. Vooral de analyse en conclusies van het ISOSIF bevatten interessante beleidsinformatie.

Verder ontbreekt ook de opvolging van de conclusies en aanbevelingen uit de vorige evaluatieverslagen, niettegenstaande de Vlaamse regering op 17 december 1999 bij de bespreking van het evaluatierapport 1998 besliste een werkgroep ad hoc te zullen belasten met het formuleren van opvolgingsvoorstellen.

Naar aanleiding van de plannen van de Vlaamse regering om het SIF te heroriënteren, heeft het ISOSIF een eindevaluatie over de periode 1996-1999 gemaakt in de nota *Evaluatie van het SIF: decreet en implementatie*. Deze nota houdt een kwalitatieve beoordeling op beleidsniveau in van zowel het concept en de doelstellingen van het SIF, als van de mate van doelstellingenbereiking. Op grond van eigen ervaringen en van de bevraging van de gemeenten, uitgebreid opgenomen in de jaarverslagen, is de meerwaarde die het SIF heeft betekend, aangegeven. De nota pleit voor het behouden van een aantal beginselen en opties. Zij is aan de leden van de Vlaamse regering bezorgd en op 13 juli 2001 door de Vlaamse regering behandeld.

Conclusies

De administratie heeft op verzoek van de Vlaamse regering jaarlijks een evaluatierapport opgemaakt met zowel beheers- als beleidsinformatie. Veel informatie is afkomstig van de lokale besturen. Recent heeft het ISOSIF een synthesesnota over het SIF gemaakt, die vooral betrekking heeft op de ingezette instrumenten. De nota pleit voor het behoud van de basisbeginselen. Een globale evaluatie van de doeltreffendheid van de SIF-beleid is niet uitgevoerd.

¹¹⁹ Hoewel het voortgangsrapport 1997 louter op grond van de initiële overeenkomsten al interessante vaststellingen inhield.

3.6 Informatievoorziening aan Vlaams Parlement

Het Rekenhof gaat ervan uit dat de regering het Vlaams Parlement vooraf moet informeren over het geplande beleid en belangrijke beleidswijzigingen⁽¹²⁰⁾. Tijdens de beleidsuitvoering heeft het Vlaams Parlement financiële en doelmatigheidsinformatie nodig.

3.6.1 Informatie vooraf

De regering legde het beleid in drie stappen aan het Vlaams Parlement voor:

- De beleidsbrief (1995-1999) *Het stedelijk beleid* van 22 november 1995 bevatte een vrij uitvoerige analyse van het stedelijk verval, de achterstelling van buurten en kansarmoede en kondigde het SIF- en convenantbeleid, alsook een decreet terzake, aan⁽¹²¹⁾.
- Het decreet houdende begeleiding van de begroting 1996 van 22 december 1995 trof de noodzakelijke budgettaire regelingen om het fonds in 1996 (weliswaar als overgangsjaar) al van start te laten gaan⁽¹²²⁾.
- Pas bij de bespreking van het eigenlijk organiek (ontwerp)decreet, werd het parlement ten gronde geïnformeerd⁽¹²³⁾. Daarbij werd geen specifieke beleidsnota over het SIF en het erop betrekking hebbende convenantbeleid gemaakt. De beleidsinformatie werd opgenomen in de bij het ontwerp van decreet gevoegde memorie van toelichting en tijdens de bespreking verder toegelicht.

De memorie van toelichting bij het SIF-decreet gaf het convenantbeleid volgens het Rekenhof voldoende transparantie: zij onderbouwde de beleidskeuzes, lichtte het concept van de overeenkomsten toe en verwerkte de belangrijke conclusies van de beleidsvoorbereidende werkzaamheden. Uiteraard uitte het gebrek aan beleidsvoorbereidende aandacht voor de administratieve organisatie (technische ondersteuning gemeenten, opvolging en controle van de dossiers) zich ook in een gebrek aan rapportering daarover aan het Vlaams Parlement. De regering gaf in de toelichting evenmin aan op welke wijze (materieel,

¹²⁰ Soms is overigens om juridische of politiek-bestuurskundige redenen een decretale grondslag voor het beleid nodig.

¹²¹ Beleidsbrief (1995-1999) *Het stedelijk beleid. Naar een verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit van steden en de achtergestelde buurten in Vlaanderen*, 22 november 1995, Stuk 167 (1995-1996) - Nr. 1.

¹²² Ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, memorie van toelichting, 31 oktober 1995, Stuk 147 (1995-1996) - Nr. 1.

¹²³ Ontwerp van decreet tot vaststelling van de regelen inzake de werking en de verdeling van het Sociaal Impulsfonds, memorie van toelichting, 6 maart 1996, Stuk 251 (1995-1996) - Nr. 1. Dit decreet hernam de begrotingstechnische bepalingen van het decreet van 22 december 1995 en hief de overeenkomstige bepalingen in dat decreet op.

procedureel en inhoudelijk) en met welke frequentie ze het parlement zou informeren over de beleidsuitvoering. Al bij al concludeert het Rekenhof dat de regering het Vlaams Parlement behoorlijk informeerde over het geplande SIF-beleid. Het vindt het ontbreken van toezeggingen inzake de (ex-post) beleidsevaluatie wel een minpunt.

3.6.2 Informatie over de beleidsuitvoering

De toelichting bij de begroting verstrekt de parlementsleden jaarlijks informatie over de voor het komende jaar noodzakelijke SIF-middelen, het gebruik van de middelen in de vorige jaren, de beleidsdoelstellingen, de bereikte resultaten en de prestaties die de regering en de administratie zullen leveren. Deze informatie is zeer summier, vooral beschrijvend en bevat weinig duiding. Een vergelijking van de toelichtingen 2000 en 2001 toonde aan dat de informatie grotendeels van jaar tot jaar wordt overgeschreven. Ook de beleidsbrieven bij de begroting waren vrij summier en besteedden bijna uitsluitend aandacht aan de beleidsdoelstellingen en de intenties van de minister of de regering.

De administratie heeft in opdracht van de Vlaamse regering evaluatieverslagen opgesteld voor de werkingsjaren 1996 tot 1999 (zie punt 3.4.2). Zij verstrekken vrij uitvoerige financiële en doelmatigheidsinformatie en kunnen een belangrijk werkinstrument zijn voor de uitoefening van de parlementaire controle.

Op vraag van het Vlaams Parlement¹²⁴) heeft de Vlaamse regering het evaluatieverslag over 1997 ter beschikking gesteld. Het is in het najaar van 1998 uitvoerig besproken¹²⁵). Op 9 januari 2002 werd ook het evaluatierapport 1999 aan het Vlaams Parlement bezorgd.

Het Rekenhof besluit dat het Vlaams Parlement in de begrotingsdocumenten over de uitvoering van het SIF-beleid slechts summiere en weinig geduide informatie van de Vlaamse regering vindt. Voorts krijgt het de jaarlijkse evaluaties van het SIF-beleid door het ISOSIF soms zeer laattijdig.

3.6.3 Informatie over beleidswijzigingen

Tijdens het afsluiten van dit onderzoek nam de Vlaamse regering enkele principiële beslissingen over het stedelijk beleid en de rol van het SIF daarin. Dit nieuwe beleid stond bij het beëindigen van het onderzoek nog niet op punt. Het Rekenhof kon dan ook nog geen uitspraken doen over de kwaliteit van de informatie over de geplande hervormingen.

¹²⁴ Interpellatie van 18 februari 1998 (C53 - C-BIN6).

¹²⁵ Gedachtewisseling over het evaluatierapport 1997 betreffende het Sociaal Impulsfonds, Stuk 1316 (1998-1999) - Nr. 1.

Conclusies

Het Vlaams parlement werd behoorlijk geïnformeerd over de beleidsintenties. De verantwoording achteraf kan beter door tijdig de evaluatieverslagen aan het parlement te bezorgen.

3.7 Aanbevelingen

1. De Vlaamse regering moet de beleidsvoorbereiding transparanter maken en daarbij optimaal gebruik maken van de kennis en inzet van alle actoren en overleg- en adviesorganen als de SERV of de Raad van State. Ze moet daarbij ook voldoende aandacht hebben voor de administratieve omkadering van de beleidsuitvoering bij administratie en beleidspartners en middels regelgeving inspelen op voorzienbare knelpunten in de beleidsuitvoering.
2. De Vlaamse regering zou in de convenantregelgeving en in de convenants zelf een geschillenregeling en procedures voor contractbeëindigen moeten opnemen. Volgens het Rekenhof is dit verzoenbaar met het principe van partnerschap en overleg en komt het de rechtszekerheid ten goede.
3. De Vlaamse regering moet de uitvoering van haar beleid toetsbaar maken door: het formuleren van meetbare doelstellingen op Vlaams niveau en het meetbaar maken van de inzet van afstemmingsmechanismen van beleid over de beleidsdomeinen heen, zoals inclusief, gecoördineerd of geïntegreerd beleid.
4. De Vlaamse regering moet bijstellingen en doelstellingenverschuivingen, zoals de verheffing van randvoorwaarden tot eigenlijke doelstelling, aan het Vlaams Parlement voorleggen en formeel opnemen in beleidsbrieven en begrotingstoelichtingen. Als de doelstellingen zijn opgenomen in een decreet, moet dit decreet worden aangepast.
5. Het Rekenhof steunt de initiatieven van de Vlaamse regering om tot afstemming van beleid binnen de Vlaamse Gemeenschap te komen, onder meer door een inclusief beleid. Zij zou de doelmatigheid van het inclusief beleid echter kunnen bevorderen door het instrumenteel beter te omkaderen, bv. door beleidsinstrumenten als strategische planning of horizontale begrotingen te ontwikkelen en de interdepartementale werkgroepen of teams die instaan voor de implementatie de nodige middelen en mogelijkheden te geven hun taak naar behoren te vervullen.
6. De technische kwaliteit van de convenants en, vooral, de bijgevoegde beleidsplannen kan verder verbeteren door: verduidelijking van de beleidsmatige en financiële samenhang tussen regulier beleid en impulsbeleid, en meer aandacht voor de technische kwaliteit van doelstellingen, resultaten en indicatoren.

7. De Vlaamse regering dient de lokale besturen verder te ondersteunen bij de ontwikkeling en toepassing van de noodzakelijke beleids- en beheersinstrumenten (strategische en operationele planning, monitoring, beleidsevaluatie,...). Zij moet daarvoor, eventueel in samenwerking met andere instanties, een voldoende performant bestuurlijk kader uitbouwen.
8. Technische en inhoudelijke uniformering van de beleidsplannen (looptijd, opmaak, verantwoording,...) kan de efficiëntie en het inzicht in de beleidssamenhang verhogen voor de Vlaamse Gemeenschap en de lokale besturen. De huidige administratieve inspanningen om de inhoud van de convenants technisch vergelijkbaar en aggregaerbaar te maken, moeten worden verder gezet.
9. De Vlaamse regering dient de intercommunale samenwerking verder te bevorderen. Zij kan immers de kosten drukken van de ontwikkeling en toepassing van instrumenten en de kwaliteit verhogen.
10. De koppeling van trekkingsrechten aan resultaatbereiking in convenants biedt een meerwaarde tegenover traditionele projectsubsidies, maar de administratie moet de uitvoering van de convenants beter opvolgen, zowel wat behaalde resultaten als kostenverantwoording betreft. Dat kan door (1) voldoende personeelsinzet, (2) scheiding van ondersteunende en controlerende taken, (3) het toetsbaar maken van de afgesproken resultaten en de ontwikkeling van meetsystemen, (4) vergelijking van lokale bestuursresultaten en daarvoor gedragen kosten en (5) verduidelijking voor beide partners van de bindende aard van de afspraken.
11. Hoewel lokale besturen alleen kunnen worden afgerekend op meetbare prestaties, waarvoor ze zelf de volle verantwoordelijkheid kunnen dragen en die realiseerbaar zijn binnen de looptijd van het convenant, is het ook belangrijk dat de output ook effectief bijdraagt tot het bereiken van maatschappelijke effecten. Afspraken daarover zouden juridisch eveneens als resultaatverbintenissen kunnen worden gekwalificeerd. De bewijslast voor het behalen van de resultaten berust dan bij de partner van de Vlaamse Gemeenschap. Deze verbintenissen kunnen worden verzacht door in het convenant de omstandigheden te omschrijven waarin de lokale besturen de trekkingsrechten kunnen verwerven ondanks het niet (volledig) behalen van de afgesproken maatschappelijke effecten (bv. geleverde inspanningen of negatieve externe factoren).
12. De Vlaamse regering moet het Vlaams Parlement tijdig informeren over de doelmatigheid van de beleidsuitvoering van financieel en maatschappelijk belangrijke projecten zoals het SIF-beleid. Daartoe worden het best voorafgaandelijk afspraken gemaakt, bij voorkeur in het decreet dat het beleid onderbouwt.

In haar antwoord op het verslag van het Rekenhof is de Vlaamse regering niet uitdrukkelijk ingegaan op de specifieke aanbevelingen voor het SIF-beleid. Toch kwamen een aantal aspecten van deze aanbevelingen aan bod in het antwoord op de algemene aanbevelingen. Bovendien verwees de Vlaamse regering in haar antwoord bij wijze van voorbeeld

regelmatig naar het stedenbeleid. Aanbevelingen 2 (geschillenregeling en procedures voor beëindiging), 4 (bijstellen van doelstellingen) en 9 (informatie aan het Vlaams Parlement) kwamen in het antwoord echter niet of nagenoeg niet ter sprake. De belangrijke aanbevelingen 6 (verbetering van de technische kwaliteit van de convenants) en 7 (opvolging) kwamen maar gedeeltelijk of erg summier aan bod. Ook was het niet altijd duidelijk hoe de engagementen en intenties vervat in het antwoord van de Vlaamse regering concreet vorm en inhoud zouden krijgen in het stedenbeleid.

4 MOBILITEITSCONVENANTS

4.1 Mobiliteitsconvenants in vogelvlucht

4.1.1 Historiek beleidsvorming

De beleidsbrief 1995 *Ruimtelijke structuur voor Vlaanderen* kondigde het mobiliteitsconvenant aan. Hij beklemtoonde de noodzaak van een integraal mobiliteitsbeleid, zowel bij de planning als bij de uitvoering, en achtte convenants cruciaal voor de betrokkenheid van provincies, gemeenten en vervoersmaatschappijen bij het beleid. Het Gewest zou financieel ondersteunen in ruil voor resultaatverbintenissen van de betrokkenen. De administratie Wegen en Verkeer (AWV), de mobiliteitscel van het departement LIN en de Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn (VVM) zouden samen de inhoud van het globale mobiliteitsconvenant vastleggen. De beleidsbrief beperkte zich tot de opgave van enkele minimale inhoudelijke vereisten.

Op 2 april 1996 keurde de Vlaamse regering het ontwerp van mobiliteitsconvenant (moederconvenant) en vijftien typebijakten goed. De convenantwerking moest bijdragen tot een verhoging van de verkeersveiligheid, een verbetering van de verkeersleefbaarheid en een beheersing van de vervoersvraag door ruimtelijke herstructurering en selectieve bereikbaarheid van de auto, gekoppeld aan een verhoogde bereikbaarheid door een versterking van de alternatieve vervoermiddelen.

Latere beleidsdocumenten, zoals de regeringsverklaring van 13 juli 1999 en de beleidsnota *Mobiliteit en openbare werken 1999-2004* bevestigden het belang van duidelijke afspraken (convenants) tussen de verschillende betrokken overheidsinstanties.

Jaarlijkse evaluaties van het convenantbeleid leidden telkens tot aanpassingen: bijakten werden opgeheven of toegevoegd, procedures werden bijgestuurd en de overeenkomsten kregen andere namen.

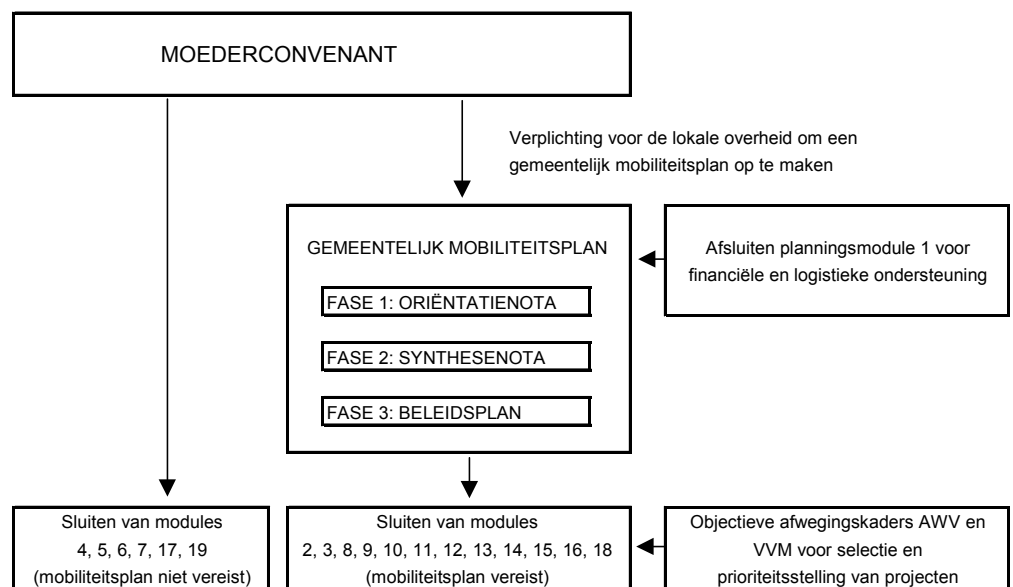
Op 28 maart 2001 heeft het Vlaams Parlement (¹²⁶) de mogelijkheid mobiliteitsconvenants te sluiten decretaal vastgelegd. Het decreet van 20 april 2001 betreffende de mobiliteitsconvenants gaf de Vlaamse regering de opdracht het typemoederconvenant en de typemodules vast te stellen. De Vlaamse Minister van Mobiliteit deed dit bij ministerieel besluit van 20 december 2001. Nieuwe teksten van het moederconvenant en de typemodules werden vastgesteld bij ministeriële besluiten van 28 juni en 3 juli 2002.

¹²⁶ Stuk 293 (1999-2000) - Nr. 5.

4.1.2 Convenantprocedure

Het mobiliteitsconvenant is een modulaire opgebouwde overeenkomst, die inspeelt op de steeds veranderende mobiliteitsproblematiek en bestaat uit een moederconvenant en een of meer modules. Het moederconvenant is een type-overeenkomst die voor het lokaal mobiliteitsbeleid het algemene kader creëert voor het structureel overleg tussen de partijen. Een module is een type-overeenkomst met specifieke afspraken over de projecten van het lokaal mobiliteitsbeleid. Momenteel bestaan er 19 modules in drie groepen: modules die de financiële en logistieke gewestondersteuning bij de opmaak van gemeentelijke mobiliteitsplannen en streefbeelden regelen en de stimulering van flankerende maatregelen ondersteunen; modules voor het onderhoud, de verbetering of de aanleg van nieuwe infrastructuur⁽¹²⁷⁾ en modules voor de uitbouw van een kwaliteitsvol openbaar vervoer met een goede doorstroming⁽¹²⁸⁾. Voor elk project wordt bovendien een koepelmodule gesloten, die een of meer modules verbindt en de gemeenschappelijke bepalingen bevat.

De samenwerking tussen het Vlaams Gewest, de lokale overheid, de VVM en de provincies komt stapsgewijs tot stand. Het onderstaande stroomschema geeft een overzicht van de convenantprocedure.



De procedure begint met het sluiten, op initiatief van de lokale overheid of de AWV⁽¹²⁹⁾, van een moederconvenant met afspraken voor de verdere samenwerking tussen de partijen (toepassingsgebied, rol en samenstelling van de overlegorganen, duur, opvolging,...). Het sluiten

¹²⁷ Bv. module 3 (herinrichting van doortochten) of 4 (subsidiëring van wegverlichting langs gewestwegen).

¹²⁸ Bv. module 8 (aanleg van vrijliggende bus- of trambanen).

¹²⁹ Als het AWV- of VVM-investeringsprogramma daarin voorziet.

van een moederconvenant verbindt de lokale overheid ertoe binnen de twaalf, achttien of vierentwintig maand een mobiliteitsplan op te maken met een globale mobiliteitsvisie voor het gemeentelijk grondgebied⁽¹³⁰⁾. Dit plan vormt het toetsingskader voor het merendeel van de toekomstige mobiliteitsprojecten. Het moet dan ook tijdig beschikbaar zijn⁽¹³¹⁾.

Per gemeente wordt een *gemeentelijke begeleidingscommissie (GBC)* opgericht, een overlegforum dat de opmaak van het plan en projectdossiers voorbereidt, met vertegenwoordigers van de ondertekenende partijen en, eventueel, andere (NMBS, experts, ...). Een *provinciale audit-commissie (PAC)* per provincie met vaste en variabele leden bespreekt en beoordeelt de plannen en projecten. De vaste leden vertegenwoordigen alle betrokken partijen.

De opmaak van het gemeentelijk mobiliteitsplan gebeurt in 3 fasen:

- In de *oriëntatiefase* wordt een oriëntatienota opgesteld met een inventaris van bestaande studies, visies en problemen. De nota wordt besproken in de PAC en conform verklaard door de auditor.
- In de *fase van opbouw van het plan* vindt verder onderzoek plaats en worden een trendscenario en een aantal scenario's *duurzame mobiliteit* ontwikkeld. De resulterende synthesesnota wordt besproken en aanvaard in de GBC. Voorlegging ervan aan de PAC wordt sterk aanbevolen.
- In de *fase van de opmaak van het beleidsplan*, wordt uit de verschillende scenario's een keuze gemaakt en worden daaraan maatregelen verbonden. Het beleidsplan wordt besproken in de PAC en conform verklaard door de auditor.

De gemeenten kunnen zich bij de opmaak van het mobiliteitsplan logistiek en financieel (subsidies voor kosten) laten ondersteunen door het Gewest. Daartoe moeten zij met het Gewest en de VVM een module 1 sluiten. Op langere termijn zullen convenantgebonden ingrepen aan de secundaire en primaire categorie II-wegen moeten worden voorafgegaan door een multidisciplinaire streefbeeldstudie⁽¹³²⁾. Module 19 werd specifiek ontwikkeld voor de cofinanciering van een dergelijke studie door de lokale en provinciale overheden.

Moederconvenant en mobiliteitsplan vormen het kader voor concrete mobiliteitsprojecten ter oplossing van knelpunten op het vlak van bereikbaarheid, verkeersleefbaarheid en verkeersveiligheid op de gewestwegen. Voor deze projecten worden afspraken, timing en

¹³⁰ Het mobiliteitsplan moet volgens het moederconvenant minstens bevatten: een beschrijving van de huidige verkeerssituatie, een toekomstplan en een programmatie van concrete, geprioriteerde uitvoeringsmaatregelen.

¹³¹ Om de uitvoering van het investeringsprogramma van AWW niet in het gedrang te brengen, werd voorzien in een ruime overgangperiode waarbinnen projecten zonder gemeentelijke mobiliteitsplan mogelijk zijn.

¹³² Een vertaling van de verkeerskundige en ruimtelijke principes en ontwerp-richtlijnen naar een (her)inrichtingsvoorstel op hoofdlijnen voor een weg.

financiering vastgelegd in modules. Kredietbeperkingen dwingen de AWW en VVM prioriteiten vast te stellen. Beide partijen bezitten of werken aan een systeem voor objectieve prioritering van projecten.

De AWW en VVM nemen prioritaire projecten op in hun indicatief driejaarsprogramma of een andere meerjarenplanning en starten de projectvoorbereiding en, overeenkomstig de convenantprocedure, het overleg met de partners. Meestal bereidt de GBC de projecten voor. Afhankelijk van het project treden de AWW, de VVM of de gemeente als projectleider op. Is het project uitgewerkt en het dossier formeel in orde, dan voert de PAC een projectaudit uit. Een positief advies van de auditor kan dan leiden tot ondertekening van de overeenkomst door de betrokken partijen en, uiteindelijk, de minister. De afdeling Personenvervoer en Luchtavens legt het dossier voor aan de Inspectie van Financiën en de minister.

Een negatief advies van de auditor leidt tot herwerking van het project in de GBC. In het verleden dienden volledig uitgewerkte projecten aldus soms volledig te worden herzien, wat bijkomend werk, tijdverlies en wroef opleverde. Daarom werd in 2000 en 2001 het werken met startnota's uitgetest. Een startnota somt randvoorwaarden op en stelt oplossingsrichtingen voor, onder de verantwoordelijkheid van de projectleider binnen de GBC. Pas na een zogenaamde start-audit door de PAC, kan de projectuitwerking starten en aansluiten op de bestaande procedure. Het principe van de startnota werd recent formeel in het projectproces ingepast⁽¹³³⁾.

4.1.3 Spreiding van de mobiliteitsconvenants

De doelmatigheid van het convenantbeleid is afhankelijk van de bereidheid van de Vlaamse gemeenten mobiliteitsconvenants te ondertekenen en modules⁽¹³⁴⁾ te sluiten en uit te voeren. Een aantal projecten vallen om diverse redenen buiten de convenantwerking:

- Werken die niet binnen het convenantskader passen, zoals werken aan het hoofdwegennet of het structureel onderhoud van de wegen. Voor deze werken kan een overeenkomst met steden of gemeenten geen meerwaarde bieden.
- Relatief kleine projecten (maximum 200.000 EUR), hoofdzakelijk dringende veiligheidsingrepen, die wegens de dringendheid niet volgens de uitgebreide convenantprocedure kunnen verlopen.

¹³³ Circulaire OW 2002/1 van 14 juni 2002, Invoering en stroomlijning van de werking met startnota's voor infrastructuurprojecten op gewestwegen, voor investeringsprojecten van de VVM en voor projecten stationsomgevingen.

¹³⁴ Het aantal projectmodules geeft aan in welke mate de gemeenten erin slagen de mobiliteitsplanning en daarin geplande projecten ook tot uitvoering te brengen.

- Projecten waarvoor geen module bestaat, zoals park & ride-projecten of projecten basismobiliteit¹³⁵).
- Projecten aan gemeente- en provinciewegen. Het actieplan van het gemeentelijk mobiliteitsplan somt de nodige ingrepen aan de wegen wel op, maar zij zijn niet het voorwerp van individuele overeenkomsten (modules).

Deze projecten beïnvloeden uiteraard de dekkingsgraad van de mobiliteitsconvenants. Een aantal projecten werd echter ten onrechte buiten het convenantbeleid gehouden, aldus ontsnappend aan verschillende kwaliteitstoetsingen: objectieve afweging bij de projectselectie, toetsing van de overeenstemming met het gemeentelijk mobiliteitsplan, toetsing door de PAC en auditor. Zo werd een aantal projecten uitgevoerd als niet-convenantgebonden *structureel onderhoud* (bv. de aanleg van een nieuwe slijtlaag) terwijl ze de weginfrastructuur in werkelijkheid wijzigden, bv. door de aanleg van een fietspad of de herinrichting van een weg. Deze praktijk schendt een belangrijke doelstelling van het convenantbeleid, met name de gelijke behandeling van de gemeenten op grond van dezelfde kwaliteitseisen voor alle projecten.

Het Rekenhof ging bij zijn onderzoek uit van de dekkingsgraad op 1 juni 2001. Het diende gegevens uit verscheidene lijsten en rapporten te sprokkelen, bij gebrek aan uniforme centrale of provinciale opvolgings- en rapporteringssystemen. De provinciale afdelingen van de AWV en de centrale afdeling Personenvervoer en Luchthavens houden wel diverse lijsten en rapporten bij over de stand van zaken van moederconvenants, modules, doorlooptijden, enz., maar die hebben allemaal een eigen structuur, bevatten vaak verschillende gegevens of slaan op verschillende periodes. Bovendien stemden zij niet altijd overeen¹³⁶. De meest recente evaluatie becijferde de toestand op 1 juni 2002. Wegens de vermelde praktische problemen bij het verzamelen en verwerken van de gegevens, werden de onderstaande tabellen niet aangevuld met de toestand op 1 juni 2002.

De onderstaande tabel toont de evolutie van het aantal gesloten moederconvenants en modules sinds de inwerkingtreding van het convenantbeleid. De cijfers steunen op de periodieke globale evaluaties van het convenantbeleid, met correcties door het Rekenhof.

¹³⁵ Dergelijke projecten garanderen een minimumaanbod van openbaar vervoer. Zolang dit minimum niet is overschreden, moet geen relatie worden gelegd met het mobiliteitsconvenant. Bij een aanbod boven het minimum is module 9 van toepassing. Het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen heeft het principe van de basismobiliteit vastgelegd.

¹³⁶ Voor het aantal moederconvenants op 1 juni 2001 verschilde het cijfer op grond van de lijsten per provincie bv. van dat in de globale evaluatie. Ook bij sommige modules waren er verschillen met de detaillijsten.

Module		Evaluatie 8/7/1997	Evaluatie 1/7/1998	Evaluatie 1/1/2000	Evaluatie 1/6/2001
Moederconvenants		108	196	247	274
1	Ondersteuning van strategische planningsactiviteiten (subsiëring gemeentelijk mobiliteitsplan)	12	159	233	250
2	Aanleg rondwegen en nieuwe verbindingswegen	-	2	7	8
3	Herinrichting doortochten	15	32	52	59
4	Wegverlichting doortochten	-	1	4	12
5	Geluidswerende maatregelen langs gewestwegen	-	1	6	5
6	Bevorderen netheid op de wegen	-	2	13	21
7	Infoverschaffing openbaar vervoer	7	11	37	39
8	Aanleg vrijliggende bus- of trambanen	-	-	-	-
9	Verhoging openb. vervoeraanbod	20	23	69	69
10	(afgeschaft) tegemoetkoming lokale overheid in exploitatiekosten OV	2	3	5	
10	Subsiëring herinrichting schoolomgevingen				1
11	Aanleg nieuwe verbindende fietspaden langs gewestwegen	2	7	32	43
12	Aanleg afzonderlijk liggende verbindende fietspaden langs gemeente- of provinciewegen	1	1	3	3
13	(afgeschaft) Aanleg aanliggende fietspaden langs gewestwegen	1	4		
13	Subsiëring verbindende fietspaden langs gewestwegen				27
14	Aanleg of herinrichting aansluitingsinfrastruct. ter verbetering van bereikbaarheid specifieke zones	-	1	3	4
15	(afgeschaft) Halteaccommodatie	-	12	21	
15	(nieuw) Subsiëring flankerende maatregelen				
16	Herinrichting wegvakken die niet als doortocht worden beschouwd		1	5	11
17	Wegverlichting van kruispunten en wegvakken die niet als doortocht worden beschouwd		-	3	6
18	Herinrichting van singuliere kruispunten en oversteekplaatsen buiten bebouwde kom		-	8	18
19	Ondersteuning strat. planningsactiviteiten van gewestweg met bovenlokale of regionale functie			-	1
Totaal zonder planningsmodules 1 en 19, OV-modules 7 en 9		27	67	162	218
Totaal excl. planningsmod. 1 en 19		48	101	268	326
Totaal		60	260	501	577

De evolutie van het aantal moederconvenants geeft aan in welke mate de gemeenten in de convenantprocedure stapten. Na één werkingsjaar

hadden al 108 (35%) van de 308 Vlaamse gemeenten een moederconvenant gesloten. De daaropvolgende jaren steeg het aantal moederconvenants continu, tot 274 (of 89%) na vijf jaar. Ongeveer negen op tien gemeenten namen op 1 juni 2001 deel aan de convenantwerking. De dekkingsgraad per provincie schommelt voor de moederconvenants tussen 85 en 95%. Het convenantbeleid bereikt de gemeenten in de Vlaamse provincies dus in ruime mate⁽¹³⁷⁾.

Al 250 gemeenten (81% van de gemeenten) hadden in 2001 ook al een planningsmodule 1 gesloten (opmaak van een gemeentelijk mobiliteitsplan). Dit aantal is een eerste aanwijzing van de mate waarin aan mobiliteitsplanning werd gedaan. Na een aarzelende start (12 modules na één jaar werking), sloot in het tweede werkingsjaar ruim de helft van de gemeenten een module 1. De dekkingpercentages per provincie lopen vrij sterk uit elkaar: in Limburg ondertekende 93% van de gemeenten een module 1, in Oost-Vlaanderen maar 68%.

In totaal werden 326 projectmodules gesloten⁽¹³⁸⁾, vooral modules 3, 7, 9, 11 en 13. Zij zijn verschillend gespreid over de provincies: Oost-Vlaanderen had op 1 juni 2001 bv. 21 projectmodules gesloten, West-Vlaanderen op diezelfde datum al 56.

Nog niet alle gemeenten vorderden even ver in het mobiliteitsplanningsproces. Drie op vier gemeenten hadden op 1 juni 2001 nog maar de eerste fase van dit proces achter de rug (76%). Op die datum hadden nog maar 85 gemeenten (28%) het planningstraject volledig doorlopen⁽¹³⁹⁾. In Limburg had 91% van de gemeenten een conform verklaarde oriëntatienota, in West-Vlaanderen maar 67%. Het merendeel van de gemeenten zou in de loop van 2002 de laatste fase van het planningsproces afronden, en zodoende geen hypotheek leggen op de uitvoering van het fysisch programma in 2002. In 2002 worden in principe immers geen overgangsmaatregelen meer voorzien voor de verplichting tot het opmaken van een mobiliteitsplan voor de realisatie van een project.

¹³⁷ Op 1 juni 2002 hadden 282 gemeenten (92%) een moederconvenant gesloten.

¹³⁸ 439 projectmodules op 1 juni 2002.

¹³⁹ Op 1 juni 2002 beschikten 125 steden en gemeenten (41%) over een conform verklaard mobiliteitsplan.

	Antw	Limb	O-VI	VI-B	W-VI	Totaal
gemeenten per provincie	70	44	65	65	64	308
Moederconv. op 1/6/2001	63	42	55	58	56	274
• Dekkingsgraad (%)	90	95	85	89	88	89
Modules 1 op 1/6/2001	61	41	44	52	52	250
• Dekkingsgraad (%)	87	93	68 ⁽¹⁴⁰⁾	80	81	81
Conformverkleerde oriëntatie-nota's op 1/6/2001	54	40	46	51	43	234
• Dekkingsgraad (%)	77	91	71	78	67	76
Conformverkleerde mobiliteitsplannen op 1/6/2001	21	14	7	21	22	85
• Dekkingsgraad (%)	30	32	11	32	34	28

4.1.4 Budgettaire inbedding

De invoering van het mobiliteitsconvenant vergde nieuwe begrotingskredieten: voor gewestegemoetkomingen in de opmaakkosten van de gemeentelijke mobiliteitsplannen en flankerende maatregelen⁽¹⁴¹⁾, voor bijkomende subsidies aan de VVM ter dekking van de bijkomende exploitatietekorten ingevolge van het hogere openbaar vervoersaanbod⁽¹⁴²⁾ en voor uitgaven voor ondersteuning en begeleiding door derden (externe experts en auditors, mobiliteitshandboek, ...). Hiervoor werd een nieuwe basisallocatie gecreëerd⁽¹⁴³⁾ op programma 63.20:

(in miljoen BEF)

BA 31.06 / 31.07	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Vastleggingskrediet	353,6	795,9	655,5	661,9	787,0	694,7
Vastleggingen	7,8	792,3	646,0	392,0	787,0	-
Ordonn.krediet	353,6	801,7	490,0	660,0	687,5	507,3
Ordonnanceringen	2,0	701,8	49,7	603,3	673,7	-

Het mobiliteitsconvenantbeleid beoogde echter in de eerste plaats een betere inzet van de bestaande kredieten voor de investeringsprogram-

¹⁴⁰ Het ruime verschil tussen de dekkingsgraad van het aantal gesloten moederconvenants en modules (resp. 85% en 68%) zou eraan te wijten zijn dat voor een aantal gemeenten die op dat ogenblik al een moederconvenant hadden ondertekend, de procedure voor het sluiten van module 1 nog liep.

¹⁴¹ Sinds 2001 staan de uitgaven voor de gemeentelijke mobiliteitsplannen en externe dienstverlening afgezonderd op aparte basisallocaties, respectievelijk BA 43.10 - *subsidies aan gemeenten in het kader van het mobiliteitsconvenant*, en BA 12.10 - *allerhande uitgaven i.v.m. de voorbereiding, de planning, de studie en de begeleiding van projecten mobiliteitsconvenants en basismobiliteit*, in 2001 respectievelijk met 20,3 en 25,4 miljoen BEF vastleggingskredieten en 20 en 25 miljoen BEF

¹⁴² Opgestarte openbare vervoerprojecten die meer dan twee jaar in uitvoering zijn en een gunstige evaluatie krijgen, worden gefinancierd met de gewone exploitatiedotatie van de VVM.

¹⁴³ BA 31.06 (sinds 1998 BA 31.07) - *allerhande uitgaven in verband met de voorbereiding, de planning, de studie en de uitvoering van mobiliteitsconvenants met inbegrip van de dekking van de extra exploitatiekosten geleden door de VVM (...).*

ma's van de AWV en de VVM. Het Gewest en de VVM zouden voortaan op het gemeentelijk grondgebied enkel de werken uitvoeren die passen in de visie van het gemeentelijk mobiliteitsplan en waarvoor de gemeente bereid is bij overeenkomst (module) flankerende maatregelen vast te leggen (bv. aanvullende verkeersreglementering, aangepast vergunningsbeleid, ...).

Het Rekenhof heeft de impact van de convenantwerking op het fysisch programma van AWV als volgt berekend:

(budgetcijfers in miljoen BEF)

	1996	1997	1998	1999	(¹⁴⁴)2000	(¹⁴⁵)2001
Totaal kredieten fysisch programma	7.078,0	6.864,0	7.893,0	7.817,4	7.328,3	11.607,3
Convenantgebonden	761,0	2137,0	3160,0	3.410,5	4.085,2	5.780,5
Verhouding	11 %	31%	40%	44%	56%	50%

De berekening steunt op de parameters in de fysische programma's van AWV, die de convenant- en modulegebondenheid van de projecten aangeven. Een afzonderlijk programma voor de convenantgebonden projecten is immers niet voorhanden. Evenmin zijn er over de uitvoering van het fysisch programma afzonderlijke cijfers.

Twee VIF-basisallocaties bevatten de kredieten voor deze projecten, met name PR 63.00 BA 73.11(¹⁴⁶) en PR 63.10 BA 63.21(¹⁴⁷). Zij dienen echter ook niet-convenantgebonden projecten te financieren, zodat uit de begroting van het VIF niet blijkt welke middelen langs de convenantwerking worden verdeeld. De toelichting bij de begroting brengt op dit vlak evenmin duidelijkheid.

¹⁴⁴ Rekening gehouden met 400 miljoen BEF bestemd voor module 13.

¹⁴⁵ Rekening gehouden met 2 miljard BEF bestemd voor module 13, langs het Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven.

¹⁴⁶ Investeringsuitgaven voor structureel onderhoud van wegen en kunstwerken en ter structurele bestrijding van de verkeersoverlast en de omgevingshinder alsmede ter bevordering van verkeersveiligheid en comfort, verbetering van verkeersleefbaarheid en ter bevordering van de multimodale bereikbaarheid i.v.m. de gewestwegen met inbegrip van de fietspaden en de kunstwerken alsmede de benodigde elektrische en elektromechanische installaties, de MER-studies, de specifieke projectstudies, de kosten m.b.t. verkeersomleiding en de aankopen en onteigeningen en de daaraan verbonden lasten.

¹⁴⁷ Investeringssubsidies aan de lokale overheden ter ondersteuning van het fiets- en doortochtenbeleid en schoolomgevingen van het Vlaams Gewest en daaraan verbonden kosten voor onteigeningen, aankopen in der minne en specifieke studies.

Ook de VVM voert een deel van haar investeringsprojecten uit langs een convenantmodule, met name de projecten voor vrije tram- en busbanen, doortochten en tramlijnverlengingen (studie én uitvoering). Voor 2000 bevatte het fysisch programma daarvoor 1.297,6 miljoen BEF op een totaal van 3.329,4 miljoen BEF (39%). Voor 2001 was dit 942,9 miljoen BEF op 3.302,1 miljoen BEF (29%). De VVM definieert de *investeringsprojecten mobiliteitsconvenants* wel ruimer dan wat de diverse modules beschrijven. De convenantgebonden VVM-projecten komen dan ook niet altijd overeen met een bepaalde module. Op de convenantgebonden projecten in enge zin (rechtstreeks verbonden met een module) heeft de VVM op dit ogenblik geen duidelijk zicht. Overleg tussen het departement LIN en de VVM zou op dit vlak klaarheid scheppen.

Het mobiliteitsconvenant houdt vooral afspraken in over projecten aan gewestwegen en voor het openbaar vervoer. Meestal voeren het Vlaams Gewest of de VVM deze projecten zelf uit. Er is dan ook maar een beperkte geldstroom naar de gemeenten. In sommige modules treden de gemeenten voor rekening van het Vlaams Gewest als bouwheer van de projecten op, waarvoor zij dan een tegemoetkoming van het Gewest ontvangen. In enkele gevallen is er sprake van echte subsidiëring, met name als het Gewest investeringen of projecten financiert die normaliter tot het gemeentelijk takenpakket behoren.

Bijlage 5 bevat een volledig overzicht van de modulefinanciering.

4.2 Onderbouwing van het instrument

4.2.1 Beleidsvoorbereiding

Bij gebrek aan verslagen is de eventuele betrokkenheid van de partijen bij de beleidsvoorbereiding onduidelijk. De voorbereidende nota bij de beslissing van de Vlaamse regering van 2 april 1996 waarmee zij het instrument mobiliteitsconvenant introduceerde, verwees naar een evaluatie door het departement LIN van vroegere initiatieven onder de noemer verkeers-, vervoers- of mobiliteitsconvenant¹⁴⁸, maar administratie noch kabinet konden deze evaluatie voorleggen. Zij was nochtans grondslag voor de vastlegging van een aantal basisvereisten voor het instrument. De nota vermeldde geen andere onderbouwende bronnen of onderzoeken.

¹⁴⁸ De initiatieven van De Lijn *Op één Lijn* (1992), de *vervoersconvenants* en de vier types van verkeersconvenants (netheid-, doortocht-, wegverlichting- en fietspadenconvenant) die op initiatief van de toenmalige Vlaamse Minister van Verkeer tot stand waren gekomen.

De kabinetsmedewerkers van de huidige Vlaamse Minister van Openbare Werken en Mobiliteit deelden mee dat de invoering van de mobiliteitsconvenants vooral werd gerealiseerd door het kabinet van de toenmalige Vlaamse Minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Vervoer. De kabinetsmedewerkers zouden zich gebaseerd hebben op eigen terreinervaringen en op informatieronden bij de VVSG (Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten) en de VVP (Vereniging van Vlaamse Provincies).

Noch de provinciale afdelingen van de AWW, noch de afdeling Personenvervoer en Luchthavens (PVL) zijn bij de ontwikkeling van het instrument of de redactie van het moederconvenant en de bijakten betrokken geweest. Evenmin zouden adviserende instanties of externe studie-bureaus ingeschakeld zijn geweest.

Bij gebrek aan een overzichtsrapport van het beleidsvoorbereidend onderzoek, is ook een evaluatie van de projectmatige aanpak van de beleidsvoorbereiding onmogelijk. De nota van 2 april 1996 biedt een dergelijk overzicht niet: zij motiveert de keuze voor het instrument convenant niet echt en schetst enkel het algemene referentiekader waarin het beleidsinstrument tot stand kwam, uitgaand van de algemene beleidslijnen uit het regeerakkoord 1995 en de beleidsbrief 1995. Wel werd het advies van de Inspectie van Financiën d.d. 13 maart 1996 over de voorstellen voor mobiliteitsconvenants aan de nota toegevoegd. Andere adviezen werden niet ingewonnen (bv. SERV).

Het Rekenhof heeft de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding getoetst aan een aantal inhoudelijke vereisten, daarbij vooral steunend op de beleidsbrief 1995 *Ruimtelijke Structuur voor Vlaanderen* en, in mindere mate, de nota aan de Vlaamse regering met de typeteksten van moederconvenant en modules¹⁴⁹.

De beleidsvoorbereiding moet een diagnose van het maatschappelijk probleem bevatten en een sterkte-zwakteanalyse van het bestaand beleid. De beleidsbrief 1995 besteedde inderdaad aandacht aan het toenemend belang van mobiliteit en het ontstaan van de verplaatsingsbehoefte. Hij wees ook op het ontbreken van een geïntegreerde beleidsaanpak in de verkeers- en vervoerssector en op een onvoldoende afstemming van het mobiliteitsbeleid op het ruimtelijk beleid en het milieu-beleid.

Een goede beleidsvoorbereiding betreft de actoren in het beleidsveld bij de beleidsvorming. De beleidsbrief pleitte inderdaad voor een geïntegreerde beleidsvoering, zowel horizontaal (met andere beleidsdomeinen, bv. milieu) als verticaal (met andere beleidslagen, bv. Europees), maar besteedde vooral aandacht aan de rechtstreeks betrokken actoren (lokale overheid, provincies en VVM). Van actoren als de SERV of de BTTB is de betrokkenheid niet duidelijk. De administratie werd niet betrokken bij de beleidsvoorbereiding.

¹⁴⁹ Het regeerakkoord van 1995 bevatte terzake haast geen relevante informatie en besteedde slechts oppervlakkig aandacht aan de mobiliteitsproblematiek.

De beleidsbrief stelde uitdieping van doelgroepenbeleid in samenspraak met de doelgroepen voorop. Hij vermeldde ook tal van doelgroepen (bv. voetgangers, fietsers, scholen, bedrijven), zonder echter volledigheid te garanderen of behoeftenonderzoek aan te tonen.

De beleidsbrief gaf de beleidsprioriteiten van het mobiliteitsbeleid in zijn globaliteit weer, zowel op lange als op korte termijn. Een van de prioriteiten was de ontwikkeling van een geïntegreerd stedelijk mobiliteitsbeleid door middel van convenants. Er werd geen specifieke aandacht besteed aan de uitwerking van concrete doelstellingen, noch een diepgaand verband met de analyse gelegd. De voorbereidende documenten bevatten in elk geval geen toetsbare doelstellingen. Zij verwezen maar in algemene termen naar beoogde maatschappelijke effecten (verkeersveiligheid, verkeersleefbaarheid, ...). Het typemoederconvenant verwees in de aanhef wel naar maatschappelijke effecten, zonder echter toetsbaar te zijn. Door hun algemeenheid, passen alle doelstellingen uiteraard in de strategische doelstellingen. Of zij ook op andere beleidslagen en -domeinen zijn afgestemd, wijzen de documenten niet uit.

Uit de beschikbare documenten blijkt evenmin een afweging van instrumenten. Regeerakkoord en beleidsbrief kozen voor het instrument mobiliteitsconvenant zonder deze keuze te motiveren ten opzichte van andere alternatieven. De nota aan de Vlaamse regering stelde enkele basisvereisten aan het mobiliteitsconvenant die in beperkte mate als argumenten voor het instrument mobiliteitsconvenants kunnen gelden: een betere en meer geïntegreerde werking van de verschillende betrokken onderdelen van de administratie; flexibiliteit door invoering van verscheidene types convenants; gerichtheid op wederzijdse, resultaatgerichte verbintenissen; afdwingbaarheid; objectieve toepassing (discriminatie tussen gemeenten vermijden). Het regeerakkoord 1995 beklemtoonde wel het belang van een geïntegreerde, planmatige aanpak van het mobiliteitsbeleid, m.a.w. een grotere samenhang tussen alle beleidslagen en alle beleidsdomeinen. De Vlaamse regering nam zich voor, met respect voor de gemeentelijke autonomie en het subsidiariteitsbeginsel (beslissen op de laagst mogelijke bestuurslaag), haar beleid maximaal te richten op het gemeentelijk niveau. Zij zou dit doen door beleidsovereenkomsten te koppelen aan resultaatsverbintenissen, zoals in al bestaande convenants voor verkeersveiligheid, fietspaden en milieubeheer. De beleidsbrief stelde onder meer als beleidsprioriteit een geïntegreerd stedelijk mobiliteitsbeleid door middel van convenants.

Een goede beleidsvoorbereiding heeft aandacht voor de verwachte acceptatie van het beleid door de actoren. Het kabinet heeft tijdens de beleidsvoorbereiding gesprekken gevoerd met diverse betrokkenen (o.a. VVSG en VVP), maar daarover ontbreekt rapportering. Contacten van het Rekenhof met vertegenwoordigers van de VVSG en de Vlaamse provincies wezen op een zeer geringe mate van betrokkenheid, wat een nefaste invloed kan hebben op de acceptatie. De beleidsbrief 1995 besteedde nochtans in het algemeen aandacht aan de ontwikkeling van een draagvlak door communicatie met bevolking en vervoerders.

De voorbereidende werken gaven niet aan hoe doelbereiking en effectiviteit ex-post kon worden berekend. Latere beleidsdocumenten (beleidsnota 1999-2004 Mobiliteit en Openbare Werken) besteedden wel aandacht aan de uitwerking van indicatoren en een monitoringsysteem om de realisatie van de beleidsdoelstellingen (waaraan het convenantbeleid moet bijdragen) op te volgen.

Er is geen informatie beschikbaar die erop wijst dat aan de invoering van het convenantbeleid een onderzoek van de juridische vormgeving voorafging.

Wel gaf de nota aan de Vlaamse regering de budgettaire implicaties op korte termijn weer (creatie van een nieuw begrotingsartikel, invloed op de investeringen, bijkomende personeelsuitgaven). Zij schetste geen lange-termijnvooruitzichten. Het voorgestelde beleid was dan ook vooral gericht op een middelenheroriëntering, zonder grote bijkomende budgettaire middelen.

De administratieve omkadering kwam maar summier aan bod. De beleidsvoorbereiding gaf de Mobiliteitscel daarin een belangrijke rol. Ook voor de procedurele omkadering van de convenantwerking (gebruik van typemoederconvenant en bijakten, principes van het gebruik van convenants, ...) bleef het bij een rudimentaire schets in de nota aan de Vlaamse regering. Concrete procedures bestonden op dat ogenblik nog niet. Zij werden na 2 april 1996 geleidelijk, naargelang de noodzaak zich voordeed, ontwikkeld, geëvalueerd en aangepast. Deze ontwikkelingswijze is kenmerkend voor het mobiliteitsconvenantbeleid. Bepaalde procedures en methodieken wachten nog steeds op ontwikkeling.

Conclusies

De beleidsvoorbereiding was ondoorzichtig. Het beleid werd hoofdzakelijk door het toenmalig ministerieel kabinet voorbereid, dat vooral op de intern aanwezige ervaring steunde. De administratie (AWV en AROHM), de VVM, belangenorganisaties (VVSG, VVP, ...), adviesorganen (SERV, ...) of externe studiebureaus werden er niet of nauwelijks bij betrokken. Over de ontwikkeling van het beleid zijn nagenoeg geen rapporten, nota's of andere documenten voorhanden. Uit de schaarse documenten kon wel worden afgeleid dat aandacht werd besteed aan het ontbreken van een geïntegreerd mobiliteitsbeleid, maar niet of het mobiliteitsconvenant vooraf werd afgewogen tegenover andere instrumenten, noch of de juridische vormgeving ervan werd onderzocht.

4.2.2 Kwaliteit van de doelstellingen

Het Rekenhof onderzocht of de doelstellingen van het mobiliteitsconvenantbeleid toetsbaar zijn geformuleerd, zodat de

doelbereiking of effectiviteit kan worden gemeten, en of de operationele doelstellingen overeenstemmen met de strategische of beleidsdoelstellingen op een hoger abstractieniveau of op langere termijn.

Het mobiliteitsconvenant is een belangrijk instrument waarmee de Vlaamse regering haar mobiliteitsdoelstellingen wil realiseren: de verkeersveiligheid verhogen, de verkeersleefbaarheid verbeteren en de vervoersvraag beheersen door een ruimtelijke herstructurering en selectieve bereikbaarheid van de auto, gekoppeld aan een verhoogde bereikbaarheid en versterking van de alternatieve vervoermiddelen. Het ontwerp van *Mobiliteitsplan Vlaanderen* van juni 2001, uitgewerkt door het departement LIN, is gebouwd rond dezelfde strategische doelstellingen:

- op een selectieve manier de bereikbaarheid van de Vlaamse economische knooppunten en poorten waarborgen;
- op een selectieve manier iedereen in Vlaanderen de mogelijkheid bieden zich te verplaatsen (basismobiliteit);
- de verkeersonveiligheid in Vlaanderen terugdringen waarbij het aantal verkeersslachtoffers gevoelig wordt verminderd;
- de verkeersleefbaarheid verbeteren, ook bij stijgende mobiliteit;
- de schade aan milieu en natuur terugdringen.

Mobiliteit is een complex vraagstuk. De Vlaamse regering heeft niet alle mobiliteitsinstrumenten en -maatregelen in handen. Zij moet de reikwijdte van haar doelstellingen noodgedwongen inperken en afstemmen op die van de andere beleidsdomeinen (ruimtelijke ordening, economie, milieu, onderwijs, fiscaliteit) en andere bevoegdheidssferen (Europa, federale overheid, gewesten, provincies, gemeenten):

- Zo heeft *Europa* heeft in een aantal witboeken het kader voor een duurzaam mobiliteitsbeleid uiteengezet (¹⁵⁰) en steunmaatregelen en richtlijnen uitgewerkt (emissienormen, technische voertuignormen, enz.). Rekening houdend met het subsidiariteitsprincipe, heeft Europa de concrete regelgeving en uitwerking van maatregelen weliswaar overgelaten aan de lidstaten. De Europese commissie wenst enkel een stimulerende rol te spelen met aanbevelingen, *best practices*, enz.
- De *federale overheid* heeft eveneens belangrijke bevoegdheden inzake mobiliteit: fiscaliteit (accijnzen, aftrekbaarheid autokosten), productnormbepaling (voertuigen, infrastructuur), handhaving (naleving verkeersreglementering, toelating tot verkeer) en de NMBS.
- De *Gewesten* zijn onder meer bevoegd voor ruimtelijke ordening, leefmilieu, openbare werken en vervoer. Wat betreft vervoer is het Vlaams Gewest bevoegd voor infrastructuur en openbaar stads- en streekvervoer. De Lambermont-akkoorden hebben het Vlaams Gewest vanaf 1 januari 2002 bevoegd gemaakt voor de aanslagvoet,

¹⁵⁰ Het laatste witboek heeft als titel *Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen*, 12.9.2001, COM (2001) 370 definitief.

heffingsgrondslag en vrijstelling van verkeersbelasting op de auto-voertuigen, de belasting op de inverkeersstelling en het eurovignet.

- De *provincies* hebben beperkte bevoegdheden inzake mobiliteit. Zij beheren een beperkt aantal provinciewegen⁽¹⁵¹⁾. Zij voeren wel in toenemende mate taken uit op het vlak van mobiliteit en ruimtelijke ordening (bv. de opmaak van provinciale ruimtelijke structuurplannen).
- De *gemeenten* hebben belangrijke bevoegdheden inzake mobiliteit (verkeersreglementering, handhaving door politie, parkeerbeleid, wegbeheerder gemeentewegen, ...) en aanverwante beleidsdomeinen als ruimtelijke ordening (opmaak gemeentelijke structuurplannen, bouwvergunningen,...).

De veelheid aan actoren vereist voldoende coördinatie tussen beleidsdomeinen en beleidsniveaus bij de uitwerking en uitvoering van maatregelen⁽¹⁵²⁾. Hoewel verscheidene beleidsdocumenten de nood aan bestuurlijke afstemming en bindende afspraken tussen verschillende sectoren en beleidsniveaus beklemtonen, laten basisdocumenten op dit vlak nog op zich wachten, zoals het *nationaal mobiliteitsplan*⁽¹⁵³⁾, dat de mobiliteitsplannen van de drie gewesten en de mobiliteitdoelstellingen van de federale overheid dient te coördineren.

De reikwijdte van het Vlaamse mobiliteitsconvenantbeleid is voorts ook beperkt bij gebrek aan deelname eraan door de partners van het federale niveau (federale overheid en NMBS) en het moeizaam verlopend overleg tussen de gewesten en de federale overheid in het Interministerieel Comité voor Mobiliteit, Infrastructuur en Telecommunicatie⁽¹⁵⁴⁾.

De operationalisering van de strategische doelstellingen in de verschillende beleidsdocumenten is tot op heden dan ook vrij beperkt gebleven. Het Vlaamse regeerakkoord 1999 vermeldde bv. als enige toetsbare doelstellingen een vermindering van het aantal verkeersslachtoffers met een derde en een verdubbeling van het marktaandeel van het openbaar vervoer binnen de tien jaar.

¹⁵¹ Het Vlaams Parlement heeft aanbevolen het wegbeheer op provinciaal niveau af te schaffen (Stuk 1040 (2001-2002) - Nr. 3, 8 mei 2002, Resolutie betreffende aanbevelingen inzake het ontwerp van mobiliteitsplan, aanbeveling 6.1.3).

¹⁵² Zo is het mobiliteitseffect van een beter busvervoersaanbod (VVM) klein als de bussen zich vastrijden in het dagelijks verkeer (doorstromingsmaatregelen door gemeente en Vlaams Gewest) of gehinderd wordt door fout-parkeerders (handhavingsbeleid door gemeente), als adequate treinaansluitingen ontbreken (NMBS) of woon-werkverkeer met de auto fiscaal beter wordt behandeld (federale overheid).

¹⁵³ Het Federaal Plan voor Duurzame Ontwikkeling voorzag dat het nationaal mobiliteitsplan midden 2001 zou klaar zijn. Een eerste, interne-departementale versie zou er komen tegen het voorjaar 2002. Nadien zouden besprekingen volgen met andere departementen en de Gewesten.

¹⁵⁴ Naar aanleiding van de Staten-Generaal van 25 februari 2002 over verkeersveiligheid hebben de betrokken federale en regionale ministers rechtstreeks met elkaar afspraken gemaakt.

De Vlaamse Minister van Mobiliteit erkende wel de nood aan toetsbare doelstellingen. Het strategisch plan 1999-2004 (¹⁵⁵) gaf voor elke strategische doelstelling en kritische succesfactor een aanzet tot het definiëren van beoogde beleidseffecten en indicatoren om de realisatie van de effecten te kunnen meten.

Het ontwerp van mobiliteitsplan Vlaanderen is het eerste document dat elk van de vijf strategische mobiliteitsdoelstellingen geheel of gedeeltelijk heeft vertaald in een aantal toetsbare operationele doelstellingen(¹⁵⁶). De minister heeft een aantal van deze operationele doelstellingen overgenomen in zijn beleidsbrief 2001-2002.

Concrete, toetsbare doelstellingen voor het convenantbeleid ontbreken vooralsnog. Effectmeting van de convenantbeleidsmaatregelen is moeilijk, want het effect van deze maatregelen is moeilijk isoleerbaar van de effecten van de andere maatregelen (fiscale maatregelen, technische normen voertuigen, organisatorische en juridische behandeling van overtredingen vastgesteld door onbemande camera's, ...).

Conclusies

De effecten van het mobiliteitsconvenantbeleid kunnen voorlopig moeilijk worden gemeten. De mobiliteitbeleidsdoelstellingen die de Vlaamse Minister voor Mobiliteit vooropstelde in zijn beleidsnota 1999-2004 zijn nog maar beperkt toetsbaar en er werden nog geen specifieke, toetsbare doelstellingen gedefinieerd voor het convenantbeleid. De Vlaamse regering is in haar formulering van strategische mobiliteitsdoelstellingen beperkt doordat een aantal maatregelen behoren tot de bevoegdheid van andere actoren, in het bijzonder de federale overheid.

¹⁵⁵ Bijlage bij de beleidsnota Mobiliteit en Openbare Werken 1999-2004.

¹⁵⁶ Het realiteitsgehalte van deze doelstellingen en de vraag of deze doelstellingen overeenstemmen met de doelstellingen op een hoger niveau (afspraken in Kyoto, Europese doelstellingen, federaal plan voor duurzame ontwikkeling, ...) werd niet onderzocht.

4.2.3 Verankering van het beleid in regelgeving

Het mobiliteitsconvenantbeleid was tot 2001 niet decretaal verankerd. Evenmin bestonden regelende besluiten van de Vlaamse regering⁽¹⁵⁷⁾. Het beleid steunde op een aantal beslissingen van de Vlaamse regering inzake het mobiliteitsconvenant. Op 2 april 1996 keurde de Vlaamse regering het moederconvenant en de vijftien typebijakten goed. Sindsdien werd de convenantwerking regelmatig geëvalueerd. Deze evaluaties leidden vaak tot bijsturingsbeslissingen van de Vlaamse regering. Zij beklemtoonden ook de nood aan een decretale verankering van het convenantbeleid omwille van een uniforme toepassing ervan, garanties voor de continuïteit ervan en juridische afdwingbaarheid tegenover derden.

Het Vlaams Parlement keurde op 28 maart 2001 een voorstel van decreet betreffende de mobiliteitsconvenants goed⁽¹⁵⁸⁾. De Vlaamse regering bekrachtigde het decreet op 20 april 2001. Het decreet bleef beperkt (zeven artikels). Het wilde hoofdzakelijk het belang van het instrument *convenant* onderstrepen en de continuïteit van het beleid op langere termijn garanderen. Concrete afspraken liet het over aan het mobiliteitsconvenant (moederconvenant en modules). De modelteksten voor het moederconvenant en de modules werden vastgesteld bij ministerieel besluit van 20 december 2001, en later nieuwe teksten bij ministeriële besluiten van 28 juni en 3 juli 2002.

De andere aspecten zijn niet vastgelegd in de regelgeving, maar in circulaires van de Vlaamse Minister van Mobiliteit en in een mobiliteits-handboek dat sinds 1997 de nuttige documenten bundelt en regelmatig wordt bijgewerkt en aangevuld⁽¹⁵⁹⁾. Uit gesprekken en documentenonderzoek bleken de belangrijkste procedures, werkafspraken en Task Force-beslissingen nog onvoldoende in circulaires of dienstorders vast te liggen⁽¹⁶⁰⁾. Dit komt de uniformiteit tussen de verschillende AWW-afdelingen en VVM-entiteiten niet ten goede.

Concrete instructies ontbreken ook over twee belangrijke mobiliteitsinstrumenten: het parkeerbeleid en het lokatiebeleid⁽¹⁶¹⁾.

¹⁵⁷ Wel bevatten een aantal ministeriële circulaires instructies voor de convenantwerking. Bovendien werd een mobiliteitshandboek opgestart over de organisatorische structuur en procedures.

¹⁵⁸ Voorstel van decreet betreffende de mobiliteitsconvenants - Stuk 293 (1999-2000) - Nr. 5.

¹⁵⁹ Begin 2002 werd beslist een website uit te bouwen die op termijn het mobiliteitshandboek moet vervangen.

¹⁶⁰ Zo bestaan nog geen volledig uitgewerkte instructies voor de opmaak van streefbeeld, de evaluatie van modules en mobiliteitsplannen,...

¹⁶¹ Het lokatiebeleid is erop gericht in nieuwe verkeersgenererende activiteiten te voorzien op lokaties waar de capaciteit en de kwaliteit van het vervoerssysteem dit toestaan.

Daardoor zijn er toepassings- en controleproblemen⁽¹⁶²⁾. De problematiek werd besproken door AWV en AROHM, maar tot op heden bleven richtlijnen uit. In zijn beleidsbrief voor 2002 kondigde de Vlaamse minister bevoegd voor ruimtelijke ordening verder onderzoek aan op het vlak van het lokatiebeleid. Volgens de minister werden de eerste studies uitgevoerd⁽¹⁶³⁾.

Het is nog niet duidelijk hoe het decreet zich zal verhouden tot het in voorbereiding zijnde kaderdecreet ter uniformisering van procedures voor subsidies van de Vlaamse overheid aan lokale besturen. In het voorjaar van 2001 is een gemengde werkgroep opgericht met vertegenwoordigers van alle leden van de Vlaamse regering, de verschillende departementen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en van de belangrijkste VOL's.

Het onderzoek van het Rekenhof naar de mate waarin de regelgeving de belangrijkste aspecten van het beleid heeft vastgelegd, leidde tot de volgende bevindingen:

- Het decreet vermeldt de *strategische doelstellingen* van het convenantbeleid niet, maar verwijst naar het moederconvenant, dat inderdaad een aantal van de strategische doelstellingen voor het beleidsdomein mobiliteit vermeldt. Ook de modules verwijzen in hun aanhef naar de betrokken globale beleidsdoelstelling.
- Het decreet bepaalt de *partijen* die een lokaal mobiliteitsconvenant kunnen sluiten: de Vlaamse overheid, de lokale overheid, de VVM, de provinciale overheid en elke maatschappelijke actor met activiteiten die belangrijke vervoersstromen genereren.
- Een aantal principes voor de totstandkoming van de overeenkomsten komen maar gedeeltelijk aan bod in decreet en typeconvenants:

(1) De *verplichting tot het opmaken van een gemeentelijk mobiliteitsplan* en de minimuminhoud daarvan staan enkel in het moederconvenant. Het decreet vermeldt alleen de mogelijkheid van een dergelijk plan, zonder verplichting⁽¹⁶⁴⁾. Het mobiliteitshandboek bevat dan weer tal van voorschriften voor de opmaak, doelstellingen en inhoud van het plan.

(2) Noch de *coördinatie* van gemeentelijke mobiliteitsplannen met andere plannen (op hogere beleidsniveaus of voor andere beleidsdomeinen), noch de inpassing van de gemeentelijke mobiliteitsplanning in de beleidscyclus van de verschillende overheden, komen aan bod in de regelgeving⁽¹⁶⁵⁾.

¹⁶² Wat het parkeerbeleid betreft, zijn er bv. nog geen normen op grond waarvan de AROHM parkeerplaatsaanleg kan beoordelen bij de bouwvergunningencontrole. Het lokatiebeleid kampt nog met een tekort aan kennis en richtlijnen over de inpassing van de principes in het mobiliteitsplan.

¹⁶³ Beleidsbrief 2002, Ruimtelijke Ordening, Stuk 885 (2001-2002) - Nr. 1, punt 1.2.5., p. 23.

(3) Het decreet vermeldt de *voorwaarden* voor de concrete project-uitvoering niet (objectieve afweging, kwaliteit en inpassing in mobiliteitsplan, flankerend beleid door lokale overheid). De typeovereenkomsten bevatten de voorwaarden voorafgaandelijke kwaliteitstoetsing en flankerende maatregelen en gedetailleerde procedures staan in het mobiliteitshandboek en in de circulaires. Het principe van de objectieve afweging van projecten¹⁶⁶) komt niet aan bod in de typeovereenkomsten. De AWV beschikt in de praktijk wel over een objectief afwegingskader, de VVM werkt nog aan een dergelijk kader.

- De werking en samenstelling van overlegorganen als de Gemeentelijke Begeleidingscommissie (GBC), de Provinciale Auditcommissie (PAC) en de Task Force worden in algemene termen geregeld in de typeovereenkomsten. Het mobiliteitshandboek en de circulaires gaan uitvoerig in op de werking en samenstelling van de overlegorganen en de betrokkenheid van andere actoren.
- Decreet én typeovereenkomsten beklemtonen het *bindend karakter* van de overeenkomsten¹⁶⁷). Het gemeentelijk mobiliteitsplan heeft daarentegen geen bindend karakter, hoewel het een belangrijk referentiekader vormt voor toekomstige projecten. Er is niet in sancties voorzien bij niet-naleving.
- Het decreet verwijst voor de *evaluatiemethodiek* naar het typemoe-derconvenant en de verschillende typemodules. Mobiliteitshandboek en circulaires werkten de methodiek verder uit.
- Het decreet verplicht de Vlaamse regering jaarlijks vóór 30 juni het decreet te *evalueren* en te *verantwoorden aan het Vlaams Parlement*. Het decreet noch de toelichting gaan in op een aantal belangrijke modaliteiten van deze evaluatie (bv. de evaluator of de minimale rapportinhoud).

¹⁶⁴ De toelichting bij het decreet vermeldt deze verplichting wel.

¹⁶⁵ Niet de regelgeving, maar de convenantbeleidsprocedures voorzien in de mogelijkheid de gemeentelijke mobiliteitsplanning af te stemmen op de principes en opties in andere plannen, inzonderheid de structuurplannen (RSV, provinciale en gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen).

¹⁶⁶ De AWV en de VVM bepalen welke projecten in aanmerking komen als convenantproject. Voor een gelijke behandeling van de gemeenten zijn objectieve projectselectiecriteria dan ook noodzakelijk.

¹⁶⁷ Noch de regelgeving, noch de typeovereenkomsten bevatten procedures voor de beslechting van geschillen. De overeenkomsten bevatten wel sanctiebepalingen.

Conclusies

Het convenantbeleid werd pas in 2001 decretaal onderbouwd. Het decreet wilde vooral het belang van het instrument onderstrepen en de continuïteit van het beleid op langere termijn garanderen. Het maakte geen of maar summier melding van aspecten als het juridisch statuut, de inhoud van het gemeentelijk mobiliteitsplan en de afstemming ervan op andere planningsprocessen, of de procedures inzake betwisting. De regelgeving bevat evenmin bepalingen over de gelijke behandeling van de gemeenten, nochtans een basisprincipe van het mobiliteitsconvenant. De meeste aspecten komen wel aan bod in de typeovereenkomsten en in interne procedures zoals uitgeschreven in een mobiliteits-handboek, circulaires en andere interne instructies bij de administratie of de VVM. Zij werden maar ontwikkeld, geëvalueerd en aangepast naar mate de noodzaak zich voordeed. Voor sommige aspecten (bv. evaluatie van modules) laten procedures overigens nog op zich wachten. Dit maakt dat de operationele diensten van de administratie het convenantbeleid niet altijd op uniforme wijze uitvoeren.

4.3 Organisatorische omkadering

Gelet op de betrokkenheid van verschillende instanties en afdelingen is een goede organisatorische onderbouwing van het convenantbeleid noodzakelijk. Dit impliceert volgens het Rekenhof onder meer centrale aansturing, overlegorganen, afstemming van de betrokken organisaties op de nieuwe samenwerkingsvorm, de beschikbaarheid van basisgegevens en analyse-instrumenten en registratie van operationele gegevens.

4.3.1 Aansturing van het convenantbeleid

De Vlaamse regering stuurt het mobiliteitsconvenantbeleid aan langs de Vlaamse Minister van Mobiliteit en Openbare Werken, die het mobiliteitsconvenant ondertekent namens het Vlaams Gewest. De middelen voor het convenantbeleid komen bijna uitsluitend uit zijn begroting en de modules betreffen meestal infrastructurele ingrepen aan gewestwegen, waarvan de AWV beheerder is. De minister houdt ook toezicht op de VVM. De beleidsdomeinen (bv. ruimtelijke ordening) waarmee in het kader van het mobiliteitsconvenantbeleid moet worden samengewerkt, behoren evenwel tot de bevoegdheden van andere ministers. Een goede politieke en administratieve samenwerking met de aanverwante beleidsdomeinen is daarom aangewezen.

Een *Task Force*, met vertegenwoordigers uit alle betrokken bestuurslagen en beleidsdomeinen¹⁶⁸), leidt het mobiliteitsconvenantbeleid operationeel. Zij is verantwoordelijk voor de algemene kwaliteitszorg en -bewaking, en de verdere optimalisering van het instrument. Zij grijpt niet rechtstreeks in op de afhandeling van een specifiek dossier. Haar beslissingen worden meestal voorbereid door ad hoc werkgroepen. Het onderzoek wees uit dat de partijen systematisch deelnemen aan de vergaderingen van de Task Force. De verschillende afdelingen van de AWV ervaren het ontbreken van een vlotte besluitvorming in de Task Force als een knelpunt.

Conclusie

De verschillende afdelingen van de AWV ervaren het ontbreken van een vlotte besluitvorming in de Task Force, die het convenantbeleid operationeel leidt, als een knelpunt voor de aansturing van het convenantbeleid.

¹⁶⁸ Zij bestaat uit: de programmacoördinator (hoofd van de afdeling Personenvervoer en Luchthavens van de AWV), auditors, provinciale mobiliteitscoördinatoren, mobiliteitsbegeleiders, afgevaardigden van de Mobiliteitscel, AWV, VVM, AROHM, AOSO, VVSG en van het kabinet van de bevoegde minister. De VVP (Vereniging van Vlaamse Provincies) zou lid worden zodra alle provinciebesturen de infrastructuurprojecten langs provinciewegen ter advies aan de PAC zijn voorgelegd. Dit is tot op heden niet geschied. Niettemin is de VVP sedert 2001 systematisch uitgenodigd.

4.3.2 Organisatieaanpassingen bij de actoren

Het convenantbeleid stelt hoge eisen aan de organisatie en aan het personeel van de verschillende actoren. De hedendaagse inzichten rond mobiliteit dwingen tot samenwerking en overleg tussen de verschillende beleidsniveaus en beleidsdomeinen. Elk infrastructuur- of openbaar vervoerproject moet bovendien passen in een globale mobiliteitsvisie. Dit impliceert veel voorafgaand denkwerk, technische kennis en inzicht in verkeersmanagement en ruimtelijke ordening. De actoren moeten hun organisatie aanpassen, eventueel gespecialiseerd personeel aantrekken of bestaand personeel opleiden.

Administratie Wegen en Verkeer

Uit het onderzoek is gebleken dat de provinciale afdelingen van de AWV de ondersteuning en coördinatie door de *afdeling Personenvervoer en Luchthavens* als onvoldoende ervaren, onder meer wegens het ontbreken van concrete instructies en van een uniform registratiesysteem voor operationele en statistische informatie over het convenantbeleid.

De *provinciale afdelingen* van de AWV zijn draaischijf in het convenantbeleid: zij beheren de convenantdossiers, zijn gastheer van de PACs, begeleiden de opmaak van de gemeentelijke mobiliteitsplannen en werken concrete mobiliteitsprojecten uit. Specifiek voor het convenantbeleid werden de functies van provinciaal aanspreekpunt⁽¹⁶⁹⁾, mobiliteitscoördinator⁽¹⁷⁰⁾ en mobiliteitsbegeleider⁽¹⁷¹⁾ gecreëerd in de provinciale afdelingen en ondergebracht in een aparte sectie mobiliteit. Uit gesprekken en interne evaluaties blijkt dat de personeelsbezetting van de provinciale afdelingen kwantitatief (bezetting) en kwalitatief (kennis, expertise) nog niet aan de eisen van een modern mobiliteitsbeleid voldoet.

De afdelingen vinden de aanwerving van een tiental *mobiliteitsbegeleiders* voor alle afdelingen onvoldoende om alle bijkomende functies inzake het convenantbeleid in te vullen. Zes van deze begeleiders zijn ook interne auditor. De onderbemanning impliceert beperking tot de strikt noodzakelijke werkzaamheden.

¹⁶⁹ Het provinciaal aanspreekpunt staat in voor de (administratieve) coördinatie tussen de actoren voor alle convenantgebonden projecten.

¹⁷⁰ De mobiliteitscoördinator heeft als taak de inhoudelijke consistentie van de besprekingen binnen de verschillende overlegorganen te bevorderen.

¹⁷¹ De mobiliteitsbegeleiders begeleiden de betrokken partijen (gemeenten, ...) bij de voorbereiding van het gemeentelijk mobiliteitsplan en bij de ontwikkeling van een specifiek project. Ze verschaffen toelichting bij de voorstellen van projecten die langs de GBC aan de PAC worden voorgelegd.

Eenzelfde probleem bestaat voor de *ingenieurs* van de AWV. Enerzijds dreigt een tekort aan ingenieurs (leeftijdspiramide, moeilijkheden voor het aantrekken van jonge ingenieurs), anderzijds is het voortraject voor de investeringsprojecten langer geworden met veel voorafgaand studiewerk en overleg. Het takenpakket van de ingenieurs is daardoor fel uitgebreid. Er is echter onvoldoende kennis en personeel aanwezig om aan deze bijkomende verplichtingen te voldoen.

Om het gebrek aan personeel en gespecialiseerde kennis op te vangen, doet de AWV voor het ontwerpen van projecten meer en meer een beroep op *studiebureaus*. Ook laat het Vlaams Gewest voor sommige convenantprojecten de *gemeente als bouwheer* optreden⁽¹⁷²⁾. De lokale overheid zorgt dan voor het ontwerp, de aanbesteding en de opvolging en het Gewest vergoedt de gemeenten de kosten van de werken geheel of gedeeltelijk⁽¹⁷³⁾. De modules laten de gemeenten eveneens de mogelijkheid een beroep te doen op studiebureaus voor het ontwerpen en opvolgen van projecten. De uitvoering van de werken op de gewestwegen blijft echter de politieke verantwoordelijkheid van de Vlaamse Minister van Mobiliteit, die dus op de kwaliteit ervan moet toezien. De afdelingen van de AWV beschikken momenteel echter over te weinig middelen om een degelijk kwaliteitsbewakingssysteem op te zetten en de kwaliteit en kostprijs van de uitbestede projecten op te volgen. De AWV volgt evenmin systematisch op of de gemeenten de wetgeving op de overheidsopdrachten naleven. De betrokken modules bevatten evenmin kostprijsbewakingsbepalingen, wel bepalingen voor kwaliteitsgarantie⁽¹⁷⁴⁾.

Waar de AWV in de ontwerpfase een beroep doet op studiebureaus, moet zij nog veel tijd besteden aan een zo duidelijk mogelijke formulering van de opdracht (bestek), daar veel studiebureaus nog onvoldoende vertrouwd zijn met overheidsinvesteringen aan wegeninfrastructuur. De AWV beschikt niet over een objectief opvolgingssysteem van de studiebureaus dat kan meespelen in de beoordeling van offertes. Het systematisch beroep op gemeenten en studiebureaus kan volgens de afdelingen helpen, mits een kwaliteitsbewakingssysteem de mankementen opvangt. Een dergelijk systeem zou overigens op zijn beurt een aangepaste organisatie en personeel vergen.

De afdelingen zijn het er over eens dat de kwaliteit enkel in stand kan worden gehouden of verbeterd indien er van in een vroeg stadium een interdisciplinaire samenwerking is, waarbij mobiliteitsdeskundigen de

¹⁷² Dit is onder andere geval voor modules 10 (schoolomgeving) en 13 (fietspaden).

¹⁷³ Allerhande redenen worden aangehaald voor het doorschuiven van het bouwheerschap naar de gemeenten: het beter geplaatst zijn van de gemeente om de plaatselijke behoeften in te schatten, groter investeringsvolume door de financiële tegemoetkoming van de gemeenten en de ondersteuning van de AWV door de gemeenten bij de uitvoering van de werken.

¹⁷⁴ Zo stelt het Vlaams Gewest in de modules 10 en 13 de goedkeuring van het project door de PAC als voorwaarde voor het uitbetalen van de eerste schijf van de subsidie. Het Vlaams Gewest neemt deel aan overlegvergaderingen voor het project. De modules bepalen dat de uitbetaling van het saldo gebeurt na de oplevering van de werken door de gemeente.

ingenieurs en de lokale overheid begeleiden bij de detectie van mobiliteitsknelpunten en de uitwerking van oplossingsscenario's. De samenwerking tussen mobiliteitsdeskundigen en ingenieurs verloopt echter nog niet overal optimaal⁽¹⁷⁵⁾. De ingenieurs betrekken de mobiliteitsdeskundigen nog te weinig bij de uitwerking van concrete ingrepen aan de weginfrastructuur. Het management van de wegenafdelingen ondersteunt de multidisciplinaire benadering overigens te weinig.

Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen (AROHM)

De AROHM wordt betrokken in het convenantbeleid. Zij wordt uitgenodigd op de vergaderingen van de Task Force, de GBC en de PAC en zij wordt verzocht de mobiliteitsplannen en -projecten te beoordelen op stedenbouwkundige aspecten. Er werd een taakverdeling afgesproken tussen de centrale afdeling Ruimtelijke Planning en de provinciale afdelingen. De afdeling Ruimtelijke Planning staat in voor de coördinatie met de provinciale afdelingen langs maandelijks overleg. Deze bijkomende taken werden volgens de AROHM nog niet gecompenseerd door een personeelsaangroei⁽¹⁷⁶⁾.

VVM (centrale diensten en entiteiten)

De VVM is in negen van de achttien modules partij en wordt betrokken bij de opmaak van de gemeentelijke mobiliteitsplannen. Zij maakt deel uit van de Task Force, de PAC en de GBC en is voorzitter van de PAC-openbaar vervoer. Zij beheert ten slotte de dossiers van de modules 7 en 9. De afdeling Coördinatie Exploitatie van de centrale diensten coördineert het convenantbeleid in de VVM. Zij vertaalt de richtlijnen en instructies naar concrete en uniforme afspraken met de entiteiten en leidt de interne werkgroep die de afspraken en richtlijnen uitwerkt. De eigenlijke uitvoering van het convenantbeleid (voorbereiding projecten, geven van adviezen, deelname aan GBC en PAC) berust bij de vijf provinciale entiteiten van de VVM. Zij nemen deel aan vergaderingen van verschillende overlegorganen.

Om in te spelen op de bijkomende taken⁽¹⁷⁷⁾, hebben de centrale diensten en entiteiten een tiental aanwervingen gedaan, volgens de VVM te weinig ten opzichte van de werklust. Ook was de kennis inzake mobiliteit van de aangeworvenen beperkt bij gebrek aan specifieke opleidingen.

¹⁷⁵ De intensiteit van de samenwerking tussen ingenieur en begeleider verschilt fel tussen en binnen de verschillende afdelingen en is voornamelijk persoonsgebonden.

¹⁷⁶ In een aantal provinciale afdelingen moesten interne medewerkers de functie van mobiliteitsdeskundige bovenop hun bestaande taken (bouwvergunningdossiers, Vlare, ...) uitvoeren. De contracten met externe expert-begeleiders ruimtelijke ordening werden niet verlengd.

¹⁷⁷ De VVM werd ook belast met andere taken dan deze die verband houden met het mobiliteitsconvenant zoals projecten basismobiliteit, 65+, derde betalingsystemen, ...

Provincies⁽¹⁷⁸⁾

De provincies kregen aanvankelijk wegens hun onduidelijke bevoegdheidsafbakening op het vlak van mobiliteit, een beperkte rol in maar enkele typeovereenkomsten⁽¹⁷⁹⁾. Niettemin spelen de meeste provincies een steeds belangrijker rol in het mobiliteitsbeleid. Zij staan onder meer in voor de opmaak van de provinciale ruimtelijke structuurplannen en uitvoeringsplannen⁽¹⁸⁰⁾, die samen met de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen mede de basis vormen voor de gemeentelijke mobiliteitsplannen (categorisering secundaire wegen, afbakening kleinstedelijke gebieden, ...). Ook heeft de Vlaamse Minister van Mobiliteit overeenkomsten gesloten met de provincies voor specifieke opdrachten (provinciale bovenlokale fietsroutenetwerken, ongevallen-GIS⁽¹⁸¹⁾, afbakening bebouwde kommen). De provincies nemen dan ook meer en meer deel aan het convenantbeleidsoverleg, inzonderheid bij de opmaak van de gemeentelijke mobiliteitsplannen. Zij zien hun toegevoegde waarde vooral in die mobiliteitsaspecten die het gemeentelijk niveau overstijgen, maar niet onmiddellijk behoren tot het Vlaamse niveau. De provincies hebben mobiliteitscellen uitgebouwd die nauw samenwerken met of geïntegreerd zijn in de dienst Ruimtelijke Ordening. Het aantal personeelsleden in deze diensten is de laatste jaren aanzienlijk gestegen. Bijlage 6 geeft een overzicht van de organisatie van de vijf Vlaamse provincies.

Gemeenten

De lokale overheden maken het gemeentelijk mobiliteitsplan op, zitten de GBC voor en nemen deel aan de PAC's. De opmaak van mobiliteitsplannen en het afstemmen ervan op andere plannen stellen eisen aan het personeel (kennis mobiliteit en ruimtelijke ordening) en de

¹⁷⁸ Het Rekenhof heeft een beperkte of geen controlebevoegdheid bij respectievelijk de provincies en de gemeenten. De bevindingen m.b.t. de organisatie van deze overheden werden gebaseerd op inlichtingen die de provincies en de VVSG (namens de gemeenten) aan het Rekenhof hebben verstrekt.

¹⁷⁹ De projecten aan de provinciewegen vallen tot op heden buiten de modules van het convenantbeleid. De provincies, uitgezonderd de provincie Limburg, treden op als beheerder van een aantal provinciewegen.

¹⁸⁰ Ter uitvoering van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

¹⁸¹ Geografisch Informatie Systeem.

organisatie van de gemeenten (communicatie en samenwerking tussen gemeentelijke diensten, projectmanagement). Een interne evaluatie door de Task Force wees uit dat de samenwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen in de gemeentelijke administratie (ruimtelijke ordening, verkeersreglementering, ...) nog niet optimaal verliep. Ambtenaren in aanverwante vakdomeinen of met aanverwante functies (vb. politie, technische dienst, dienst stedenbouwkundige vergunningen of ruimtelijke ordening) werden onvoldoende betrokken bij de opmaak van het mobiliteitsplan¹⁸²).

Conclusies

Het mobiliteitsconvenant vergt een aanpassing aan de organisatie van de partners op kwalitatief en kwantitatief vlak. In het algemeen beschikken de partners nog over onvoldoende personeel en kennis om in te spelen op de eisen die worden gesteld aan de voorbereiding van mobiliteitsplannen en projecten. Om dit tekort op te vangen draagt de AWW de uitvoering van sommige projecten aan gewestwegen op aan gemeenten en doet zij voor het ontwerpen van projecten meer en meer een beroep op studiebureaus. De administratie maakt echter geen afweging van uitvoering in eigen beheer tegenover (gedeeltelijke) uitbesteding. Zij beschikt evenmin over een systeem om de kostprijs en de kwaliteit van de uitbestede taken te bewaken, noch over het nodige personeel om een dergelijk systeem te onderhouden. Even belangrijk als de aanwezigheid van de nodige kennis, is de multidisciplinaire samenwerking binnen de administratie. De samenwerking tussen de ingenieurs en de mobiliteitsdeskundigen verloopt echter niet in alle afdelingen van de AWW optimaal.

4.3.3 Basisgegevens en analyse-instrumenten

Meetgegevens

Betrouwbare gegevens over verkeersintensiteiten, aantal verkeersslachtoffers, enz. moeten scenario's in de mobiliteitsplannen en mobiliteitsprojecten verantwoorden. Zij moeten ook dienstdoen als nulmeting voor de evaluatie van de bereikte effecten. Met deze gegevens moeten ten slotte prognoses inzake de toekomstige situatie (verkeersmodellen) gemaakt worden, die de effecten van beleidskeuzes en -maatregelen inschatten.

De administratie verwerft een groot deel van deze gegevens door metingen in eigen beheer. Andere gegevens verwerft zij bij derden (NIS, scholen, ...) of studiebureaus. Zo ook bij de VVM. Zij haalde de eigen

¹⁸² Zie evaluatie mobiliteitsplannen, p. 29, Task Force.

gegevens tot voor kort vooral uit het prodatasysteem. Door de tariefherformingen (invoering van netabonnementen) konden de verplaatsingsstromen niet meer uit dit systeem worden afgeleid. De VVM verwerft de ontbrekende gegevens (herkomst-bestemmingsonderzoek, verplaatsingsmotieven,...) door bijkomend marktonderzoek, maar is naar eigen zeggen niet in staat voor grootschalig verplaatsingsonderzoek de kosten alleen te dragen.

De gemeenten besteden de gegevensinzameling voor de gemeentelijke mobiliteitsplannen vaak uit aan studiebureaus.

Betrouwbaarheid van de gegevens

Het is van belang de metingen uit te voeren op uniforme en gedocumenteerde wijze. Het maakt bv. een verschil of het aantal auto's te tellen tijdens een spitsuur of in een weekend. Er bestaan bij AWV en de VVM echter weinig formele instructies over de metingen (voertuigtellingen, meting van verplaatsingsstromen,...), ook niet in het mobiliteitshandboek. De AWV en VVM ervaren het ontbreken van formele meetinstructies niet als een groot probleem voor de eigen metingen⁽¹⁸³⁾. Problemen kunnen wel ontstaan als zij worden uitgevoerd door studiebureaus. Bij gebrek aan instructies over de toe te passen meetmethodes, voeren zij de metingen niet altijd correct uit (bv. te korte meetperiodes). De mobiliteitsbegeleiders en auditors controleren de betrouwbaarheid van de gegevens momenteel echter nauwelijks.

Momenteel wordt ook gewerkt aan de verhoging van de betrouwbaarheid van ongevalgegevens van het Nationaal Instituut voor de Statistiek.

Relevantie van de gegevens

De convenantprocedure voorziet in maatregelen om te garanderen dat enkel relevante gegevens worden ingezameld, zoals de verplichting voor de opmaak van het mobiliteitsplan in een oriëntatiefase te onderzoeken welke gegevens al beschikbaar zijn uit vroegere studies of bij andere instanties (bv. AWV). De GBC en de PAC moeten dan het uit deze inventaris ontstane onderzoeksprogramma bespreken en vastleggen. De commissies besteden echter nog steeds onvoldoende aandacht aan het onderzoeksprogramma⁽¹⁸⁴⁾. Er worden dan ook niet altijd relevante metingen uitgevoerd: er is eensdeels te veel onderzoek naar elementen die al beschikbaar waren langs de provinciale multimodale modellen (bv.

¹⁸³ Volgens AWV worden intern praktische afspraken gemaakt (bv. in werkgroepen) over meetmethodes. Volgens de centrale diensten van de VVM kennen de entiteiten de meetmethoden voldoende.

¹⁸⁴ Zo blijkt uit het onderzoek van een aantal dossiers door het Rekenhof en uit een eigen onderzoek door de administratie.

verkeersintensiteiten), anderzijds steunen bepaalde opties en scenario's te weinig op onderzoeksgegevens (bv. weinig gegevens over potentiële verplaatsingsstromen voor het openbaar vervoer).

Efficiëntie van de gegevensverzameling

De behoefte aan verkeers- en andere gegevens en hun hoge kostprijzen nopen tot een efficiënte verwerving. Dit impliceert gebruik en uitwisseling van al bestaande gegevens, eventueel tegen betaling. Er bestaat voorts nog echter geen gezamenlijke strategie voor een optimale gegevensverwerving -en uitwisseling. Hoewel de Vlaamse Minister van Mobiliteit wel de ontwikkeling van een intern, ondersteunend informatiesysteem voor administraties en VOI's als strategisch project heeft vooropgesteld⁽¹⁸⁵⁾, het mobiliteitshandboek nuttige databanken signaleert en voor de gegevensuitwisseling circulaire aangekondigd werden⁽¹⁸⁶⁾, is de uitwisseling tussen Vlaams Gewest, VVM, gemeenten en anderen in de praktijk beperkt gebleven. Zij is meestal afhankelijk van de specifieke relatie van de AWV en VVM met gemeenten en studiebureaus. Het strategisch karakter en de vertrouwelijkheid van de gegevens vormen vaak een belemmering. De VVM stelt doorgaans vlot reizigersaantallen ter beschikking van gemeenten en studiebureaus, maar niet gegevens over inkomsten en dekkingsgraden van de lijnen. Zij beschouwt die gegevens als bedrijfsgegevens die niet aan derden kunnen worden verstrekt. Scholen zijn dan weer niet altijd bereid of in staat gegevens te verstrekken over de leerlingen (bv. herkomstgebied). Sommige afdelingen twijfelen aan de efficiëntie van de informatiegaring wegens nog te veel manuele tellingen (bv. attractiepolen: winkels, bedrijven, ...).

Multimodale modellen als analyse-instrument

Om de effecten van mobiliteitsplannen en projecten te kunnen inschatten, zijn multimodale vervoersmodellen ontwikkeld. Momenteel beschikt Vlaanderen over het multimodaal model Vlaanderen en over vijf provinciale multimodale modellen. Het zijn langetermijnprognosemodellen, die aangeven welke effecten op termijn worden bereikt. Zij zijn grofmazig en vooral bruikbaar voor grote investeringsprojecten of mobiliteitsmaatregelen (minder voor gemeentelijke mobiliteitsplannen of kleine convenantprojecten). De AWV werkt daarom aan modellen die op kleinere schaal dienstig zijn⁽¹⁸⁷⁾.

De multimodale modellen kennen een vrij beperkte aanwending in het kader van het convenantbeleid. Het gebruik verschilt naargelang de

¹⁸⁵ Met onder meer mobiliteits- en verplaatsingsgedragsgegevens. Zie beleidsbrieven 2000-2001 (2.10.2) en 2001-2002 (4.11.2).

¹⁸⁶ Zo leggen circulaire VER 98/1 en dienstorder LIN/AWV 2001/5 de procedure en financiële modaliteiten vast voor het verkrijgen van details over verkeerstellingen bij het Vlaams Gewest.

¹⁸⁷ Verkeersmodellen op meso-niveau (voor bv. een weg) en micro-niveau (voor bv. simulaties van gemiddelde wachttijden aan kruispunten).

betrokken provinciale afdeling van de AWW. Zo maakt de AWW-Antwerpen frequent gebruik van het multimodaal model voor de provincie Antwerpen¹⁸⁸). Deze afdeling zet zelfs personeelsleden voltijds voor de ontwikkeling en het onderhoud van het model in. De mobiliteitscel¹⁸⁹ en de andere afdelingen van AWW maken in mindere mate gebruik van de multimodale modellen. De provinciale afdelingen Limburg en Oost- en West-Vlaanderen beschikken niet over het personeel en de tijd om de verkeersmodellen te gebruiken en te onderhouden. Zij doen voor simulaties middels een ontwikkelings- en ondersteuningscontract een beroep op een studiebureau. In het kader van de reorganisatie van de Vlaamse overheid zou de ontwikkeling van de multimodale modellen in het departement plaatsvinden, de concrete toepassing van de modellen blijft in de buitendiensten (toekomstige agentschappen).

Conclusies

Het verzamelen en registreren van gegevens voor de onderbouwing van plannen en projecten is een belangrijk knelpunt. De vraag rijst of de mobiliteitsplannen en projecten wel altijd zijn onderbouwd met relevante en betrouwbare gegevens. Immers, uniforme meetinstructies ontbreken en de overlegorganen (GBC en PAC) besteden weinig aandacht aan de onderzoeksprogramma's, die nochtans uit te voeren onderzoeken en te verzamelen gegevens voor de mobiliteitsplanning opsommen. De betrokkenen zijn het erover eens dat de gegevens op efficiëntere wijze kunnen worden verzameld door een vlottere informatie-uitwisseling en koppelingen van databanken. De partijen hebben daarvoor echter nog geen strategie uitgewerkt.

4.3.4 Registratiesysteem voor operationele gegevens

Het convenantbeleid houdt tal van procedurestappen in die resulteren in een groot aantal overeenkomsten. Op 1 juni 2001 hadden 274 gemeenten een moederconvenant gesloten, beschikten 85 gemeenten over een conform verklaard mobiliteitsplan en waren 323 projectmodules ondertekend. Voor de beleidsaansturing en uitvoeringsopvolging moet gestructureerde, operationele informatie voorhanden zijn (aantal moederconvenants en modules, stand van zaken in opmaak mobiliteitsplannen en uitwerking van projecten, overzicht van de projecten waarin gemeentelijke mobiliteitsplannen voorzien, gegevens over evaluatie en monitoring). Dergelijke operationele informatie moet worden bijgehouden met behulp van een uniform registratiesysteem, dat verschillende partijen de mogelijkheid biedt gegevens in te brengen of te raadplegen (afdeling Personenvervoer en Luchthavens, operationele afdelingen van de AWW en de

¹⁸⁸ Voor de beoordeling van zowel de scenario's in het mobiliteitsplan als de concrete mobiliteitsprojecten (bv. die in het masterplan).

¹⁸⁹ Deze cel beheert het multimodaal model voor Vlaanderen.

VVM, gemeenten, provincies, AROHM, Inspectie van Financiën, Rekenhof, ...).

Een uniform registratiesysteem ontbreekt vooralsnog. Elke provinciale afdeling van de AWV heeft een eigen registratiesysteem uitgewerkt. De meeste afdelingen houden overzichten bij van de mobiliteitsplanning en modulesluiting, soms gecombineerd in beslissingsonderbouwende boordtabellen¹⁹⁰). De voorstellingswijze van de tabellen verschilt echter, evenals de gebruikte informaticatoepassing. De overzichten zijn bovendien niet altijd volledig. Dat verschillende systemen niet op mekaar aansluiten, bemoeilijkt de aggregatie van de gegevens voor heel Vlaanderen. De provinciale opvolgingssystemen worden informaticatechnisch niet ondersteund door de IT-dienstverlener, wat de continuïteit van de toepassingen in het gedrang brengt. Evenmin is voorzien in een koppeling met de andere AWV-informatiesystemen (voor de voorbereiding, uitvoering en financiële afhandeling van projecten).

De VVM werkte evenmin een uniform opvolgingssysteem voor de mobiliteitsplannen of modules uit. Het centrale opvolgingssysteem richt zich vooral op financiële gegevens en de indiening van subsidiedossiers. Er is geen overzicht van de operationele gegevens per module. Sommige VVM-entiteiten hebben een eigen systeem uitgewerkt voor de opvolging van hun convenantdossiers. De VVM heeft overigens geen systematische toegang tot de operationele gegevens in de provinciale afdelingen van de AWV.

De programmacoördinerende afdeling Personenvervoer en Luchthavens heeft tot op heden geen initiatief genomen voor de uitwerking van een uniform opvolgingssysteem. De AWV zou wel in de loop van 2002 willen starten met de ontwikkeling van een opvolgingsinstrument voor de mobiliteitsconvenants. Dit zou eind 2002 operationeel moeten zijn.

Conclusies

Het verzamelen en registreren van gegevens voor de sturing en opvolging van het convenantbeleid, is eveneens problematisch. Er bestaat immers geen uniform registratiesysteem voor operationele gegevens zoals aantallen gesloten convenants of goedgekeurde mobiliteitsplannen. Dergelijke gegevens zijn nochtans nodig voor de sturing en opvolging van het convenantbeleid.

¹⁹⁰ De boordtabel van de AWV-Limburg geeft bv. aan welke investeringsprojecten zijn voorzien, welke module daarvoor moet worden gesloten, in welke mate het gemeentelijk mobiliteitsplan is afgewerkt en welke knelpunten nog bestaan.

4.4 Aanlooppcedures naar mobiliteitsconvenants

4.4.1 Opmaak gemeentelijk mobiliteitsplan

De lokale overheid is verantwoordelijk voor de opmaak van het gemeentelijk mobiliteitsplan, maar kan zich daarbij logistiek (begeleiding) en financieel (subsidies voor kosten mobiliteitsplan) laten ondersteunen door het Vlaams Gewest en de VVM. Daarvoor moet zij met hen een planningsmodule 1 sluiten. Op 1 juni 2001 hadden van de 274 gemeenten die een moederconvenant hadden gesloten, 250 gemeenten ook planningsmodule 1 ondertekend.

De meeste gemeenten laten de inhoudelijke opmaak van een mobiliteitsplan of project aan studiebureaus over. Hoewel voor de uitwerking, uitvoering en opvolging van een gemeentelijk mobiliteitsbeleid noodzakelijk voldoende eigen kennis vereist is, bleek uit gesprekken met de mobiliteitsdeskundigen van de AWW dat een groot aantal (kleinere) gemeenten daarvoor geen personeel had of had aangeduid⁽¹⁹¹⁾. Steden en grotere gemeenten leggen de sturings- en begeleidingstaak bij gemeentelijke verkeersdiensten of diensten ruimtelijke ordening. Weinig gemeenten lieten de aanwerving van mobiliteitsambtenaren of uitbouw van een eigen mobiliteitsdienst subsidiëren⁽¹⁹²⁾, wellicht wegens de beperkte duur van de gewestsubsidie (een jaar).

Uit een interne evaluatie door de Task Force⁽¹⁹³⁾ is gebleken dat de kwaliteit van de gemeentelijke mobiliteitsplannen niet altijd gegarandeerd is. Hoewel de plannen wel voldoen aan de formele en vormelijke vereisten en dus conform konden worden verklaard, vertoonden ze inhoudelijk nog een aantal tekortkomingen (te weinig multimodaal gericht, onvoldoende vertaling van principes uit het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, ...).

Conclusies

Uit interne evaluaties van het convenantbeleid is gebleken dat de gemeentelijke mobiliteitsplannen weliswaar formeel in orde zijn, maar op inhoudelijk vlak niet altijd voldoen aan de kwaliteitseisen. Dit brengt het gebruik van het gemeentelijk mobiliteitsplan als geschikt referentiekader voor de uitwerking van toekomstige projecten in het gedrang.

¹⁹¹ Mobiliteitsambtenaren kunnen instaan voor de sturing en opvolging van de studiebureaus en voor de bewaking van de afstemming op andere gemeentelijke plannen.

¹⁹² Volgens de PVL heeft ca. 15% van de gemeenten met een goedgekeurd mobiliteitsplan van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

¹⁹³ Evaluatie mobiliteitsplannen - eindrapport maart 2001.

4.4.2 Selectie van projecten

De schaarsheid van budgettaire middelen in de AWW- en VVM-begrotingen dwingt tot prioritering van projecten die de grootste mobiliteitsnoden invullen en het hoogste rendement opleveren⁽¹⁹⁴⁾. De AWW en de VVM ontwikkelen daartoe objectieve afwegingskaders.

Objectieve behoeftenanalyse AWW

De objectieve behoeftenanalyse (OBA) van de AWW tracht voor het gehele investeringsprogramma van de AWW aan de hand van metingen (aantal verkeersslachtoffers, potentiële verplaatsingsstromen, snelheid, ...) te bepalen op welke plaatsen prioritair maatregelen (projecten) nodig zijn. Hoewel de OBA-criteria toelaten de meeste convenantgebonden projecten te prioriteren⁽¹⁹⁵⁾, vinden voor de modules 5 en 10 (geluidswerende maatregelen en veilige schoolomgeving) nog geen systematische metingen plaats⁽¹⁹⁶⁾ en worden de criteria voor fietspadenprioritering (modules 11, 12 en 13) niet meer toegepast⁽¹⁹⁷⁾.

Er werden verschillende procedures ingebouwd om de naleving van de OBA op te volgen. Het fysisch programma van AWW vermeldt normaliter de score van de projecten. De provinciale afdelingen moeten afwijkingen van het investeringsprogramma ten opzichte van de rangschikking volgens de OBA regelmatig verantwoorden en deze verantwoording eventueel aan het Vlaams Parlement bezorgen bij de jaarlijkse begrotingsbesprekingen⁽¹⁹⁸⁾.

De provinciale afdelingen gebruiken de OBA pragmatisch en volgen de prioriteitenlijst niet altijd strikt. Het komt immers voor dat zij de planning van werken moet afstemmen op andere partners (Aquafin, VVM,...) of dat zij prioritair projecten niet kan realiseren doordat de gemeente geen vragende partij is. Soms worden de budgettaire middelen bij voorrang

¹⁹⁴ Momenteel wordt ook alternatieve financiering van grote projecten zoals het Masterplan Antwerpen (PPS, tolheffing, enz.) overwogen.

¹⁹⁵ Echter niet de modules 8 (vrije tram- en busbanen), 14 (ontsluitingsinfrastructuur industriezones), 16 (herinrichting wegvakken buiten doortocht) of 4 en 17 (wegverlichting). De OBA wordt momenteel verijnd om voor module 8 dienstbaar te zijn.

¹⁹⁶ De projecten worden nog geprogrammeerd naargelang de inkomende gemeenteaanvragen.

¹⁹⁷ De OBA-criteria worden momenteel aangepast om met het fietsroutenetwerk van de provincies de prioriteiten te bepalen.

¹⁹⁸ Een dergelijke verantwoording werd opgemaakt voor de rubrieken *doortochten* en *fietspaden*, maar niet voor de rubriek *gevaarlijke punten*. Voor het driejarenprogramma 2001-2003 vroeg de Commissie van Openbare Werken en Mobiliteit geen verantwoording.

besteed aan grote projecten die niet of slechts gedeeltelijk werden getoetst aan de objectieve behoeftenanalyse⁽¹⁹⁹⁾.

Module 13 biedt de gemeenten de mogelijkheid als bouwheer van een fietspad de prioriteitsstelling volgens de OBA te omzeilen en zelf te bepalen waar de projecten plaatsvinden. Zij kunnen dus fietspaden aanleggen en voor 80% laten subsidiëren, ook al beschouwt de OBA die niet als prioritair⁽²⁰⁰⁾. Het risico bestaat dat de gemeenten de projecten selecteren op grond van praktische aspecten (bv. geen onteigeningen nodig) in plaats van maatschappelijke rendement of gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. De Inspectie van Financiën heeft al meermaals gewezen op het ontbreken van een objectief afwegingskader. In 2002 zou een nieuwe methode toelaten de module 13-projecten met een OBA te selecteren.

Afwegingskader voor de VVM

De VVM beschikt nog niet over een formeel en objectief afwegingskader voor de module 9-projecten (verhoging vervoeraanbod). Een dergelijk kader moet steunen op informatie over potentiële en ruimtelijk gewenste verplaatsingsstromen in Vlaanderen. De VVM beschikt niet over deze informatie. Zij heeft naar eigen zeggen onvoldoende personele en financiële middelen om ze te verzamelen. De projectselectie verloopt momenteel op niet-geformaliseerde wijze. Sinds de start van de projecten basismobiliteit in 2000 ligt de nadruk van het convenantbeleid op de projecten in en rond de grootstedelijke gebieden Antwerpen, Gent en Brussel.

Ook voor de doorstromingsprojecten (module 8, bv. aanleg van vrije tram- en busbanen), gezamenlijk gefinancierd door de VVM en de AWV, is prioritering in functie van rendement noodzakelijk. De AWV past haar OBA momenteel aan voor deze projecten. De entiteiten van de VVM voeren in het kader daarvan momenteel doorstromingsmetingen uit.

Conclusies

Hoewel de AWV beschikt over objectieve afwegingskaders, met criteria voor de prioritering van de meeste convenantgebonden projecten, wordt maar een beperkt aantal projecten ook effectief met behulp ervan gese-

¹⁹⁹ In zijn beleidsbrief 2001-2002 (Stuk 896 (2001-2002) - Nr. 1, 30 oktober 2001) gaf de Vlaamse Minister van Mobiliteit aan dat de OBA moet worden aangepast opdat prioriteiten kunnen worden aangeduid voor de realisatie van de ontbrekende schakels in de weginfrastructuur. Een dergelijke aanpassing zal het in de toekomst mogelijk maken ook (onderdelen van) grote projecten te selecteren op grond van de OBA.

²⁰⁰ De voorwaarden dat de prioriteit moet worden aangetoond door een conform verklaard mobiliteitsplan of opname in het provinciaal fietsroutenetwerk, doet nauwelijks afbreuk aan die vaststelling. Ervaring leert dat het actieprogramma van het gemeentelijk mobiliteitsplan veel projecten bevat zonder duidelijke prioritering.

lecteerd. De administratie volgt de prioriteitenlijst niet altijd, deels om pragmatische redenen, deels doordat een groot deel van de budgettaire middelen naar grote projecten gaat die niet of maar gedeeltelijk worden getoetst aan de objectieve behoeftenanalyse. Het feit dat gemeentelijke fietspadenprojecten kunnen worden gesubsidieerd die niet voorafgaandelijk op hun prioriteit werden getoetst, ondermijnt de werking van het objectief afwegingskader. De VVM beschikt nog niet over een volwaardig objectief afwegingskader voor de prioritering van convenantgebonden OV-projecten.

4.4.3 Inpassing van projecten in gemeentelijk mobiliteitsplan

Centraal in het convenantbeleid staat dat de projecten steeds moeten kaderen in de globale mobiliteitsvisie voor het grondgebied van de gemeente, uitgewerkt in het gemeentelijk mobiliteitsplan. De meeste projecten (modules) kunnen pas uitvoering krijgen na voorafgaandelijke toetsing aan dit plan.

De opmaak van gemeentelijke mobiliteitsplannen kan echter jaren in beslag nemen⁽²⁰¹⁾. Om te vermijden dat in die periode geen investeringen kunnen plaatsvinden, werd deze voorwaarde in een overgangsperiode tot eind 2001 versoepeld.

Het Vlaams Gewest heeft zich al voor een aantal grote projecten geëngageerd zonder zekerheid over de inpassing ervan in de gemeentelijke mobiliteitsplannen en zonder dat de lokale overheden zich ertoe verbonden de vereiste ondersteunende maatregelen te nemen, bv. Masterplan Antwerpen en project Leuven-Noord. Het is de vraag of de projectuitvoering nog kan stoppen of wijzigen, mocht blijken dat de projecten convenantgebonden zijn, maar niet passen in het gemeentelijk mobiliteitsplan. Inzonderheid voor het project Leuven-Noord hebben de partijen al wederzijdse rechten en verplichtingen opgenomen in een raamovereenkomst⁽²⁰²⁾. Het is evenmin duidelijk of de andere partijen bereid zullen zijn, bovenop bestaande afspraken, de ondersteunende maatregelen te nemen die de typemodules vereisen. De projecten werden evenmin onderworpen aan een toetsing door de OBA. Hun uitvoering impliceert dat minder middelen zullen overblijven voor de uitvoering van andere, wel met de OBA geprioriteerde projecten. Deze werkwijze kan dus de geloofwaardigheid van het convenantbeleid

²⁰¹ Volgens het moederconvenant tot 2 jaar, maar in de praktijk veel meer.

²⁰² De bepaling in de overeenkomst dat de geldigheid van de overeenkomst voor het project Leuven-Noord voor het Vlaams Gewest afhankelijk is “van de voorafgaandelijke goedkeuring van de verkeerskundige basis die aan deze overeenkomst ten grondslag ligt door de audit van het mobiliteitsconvenant”, is allerminst duidelijk en voor interpretatie vatbaar. Uit de formulering kan niet eenduidig worden opgemaakt dat de overeenkomst ongeldig is indien blijkt dat het project Leuven-Noord niet past in de visie van het mobiliteitsplan voor de stad Leuven.

aantasten, dat elke gemeente op een gelijke manier probeert te behandelen door de verschillende projecten dezelfde kwaliteitseisen op te leggen (objectieve afweging, inpassing in mobiliteitsplan, toetsing door PAC/auditor).

Conclusies

Ondanks de stelregel dat convenantgebonden projecten moeten passen in het gemeentelijk mobiliteitsplan, heeft het Vlaams Gewest zich voor een aantal grote projecten geëngageerd zonder zekerheid over de inpassing ervan in de mobiliteitsplannen van de betrokken gemeenten. Hiermee tast het de geloofwaardigheid van het mobiliteitsconvenantbeleid aan.

4.4.4 Samenwerking tussen beleidsdomeinen en bestuurslagen

Afstemming van verschillende plannen

Vermits mobiliteit het gevolg is van activiteiten die op verschillende plaatsen worden georganiseerd, zijn er veel wisselwerkingen tussen mobiliteitsplannen en plannen in andere beleidsdomeinen. Enerzijds kan de inplanting van woonzones en industriezones (ruimtelijke ordening) de verplaatsingsstromen beïnvloeden, anderzijds kunnen mobiliteitsmaatregelen (bv. de aanleg van een rondweg) eisen stellen aan de ruimtelijke inrichting (bv. geen nieuwe bebouwing langs de rondweg). De opmaak van de diverse plannen (structuurplannen, mobiliteitsplannen, milieubeleidsplannen, enz.) moet dan ook zo gecoördineerd mogelijk verlopen.

Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

Het RSV werd bij decreet van 17 december 1997 bekrachtigd en is geldig voor vijf jaar²⁰³). De principes van het RSV moeten verder worden uitgewerkt in provinciale en gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen en in ruimtelijke uitvoeringsplannen tegen 2005. De Vlaamse minister bevoegd voor ruimtelijke ordening keurde op 10 juli 2001 het provinciaal ruimtelijk structuurplan voor Antwerpen goed. Het plan voor West-Vlaanderen ligt momenteel voor bij de Vlaamse regering. Elf gemeenten beschikten op 1 juni 2001 over een goedgekeurd ruimtelijk structuurplan²⁰⁴). Het merendeel van de gemeenten zit echter nog in de ontwerpfase.

²⁰³ Zie artikel 22, §1 van het decreet van 18-05-1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

²⁰⁴ Op datum van afsluiten van het onderzoek (eind november 2001) was dit aantal opgelopen tot 16 gemeenten.

Ontwerp van mobiliteitsplan Vlaanderen

Het planningsproces in het beleidsdomein mobiliteit is, in tegenstelling tot het structuurplanningsproces, niet formeel vastgelegd in regelgeving. Er is nergens aangegeven welke bestuurslaag mobiliteitsplannen moet opmaken en volgens welke modaliteiten zij op mekaar moeten worden afgestemd. De Vlaamse administratie, departement Leefmilieu en Infrastructuur (LIN), heeft in opdracht van de Vlaamse Minister van Mobiliteit, in juni 2001 een ontwerp van mobiliteitsplan voor Vlaanderen opge maakt met een planningshorizon van tien jaar. Het Vlaams Parlement besprak dit ontwerp in het najaar van 2001 en het voorjaar van 2002. Het heeft in een resolutie van 8 mei 2002 een aantal aanbevelingen ge formuleerd voor het mobiliteitsplan, o.m. de uitwerking van een volledig wettelijk kader voor de mobiliteitsplanning op gewestelijk niveau, dit ter aanvulling op het decreet over de gemeentelijke mobiliteitsconvenant en de gemeentelijke mobiliteitsplannen⁽²⁰⁵⁾. De Vlaamse regering zal het plan moeten bijwerken aan de hand van deze aanbevelingen.

Geen enkele provincie heeft tot op heden het initiatief genomen een provinciaal mobiliteitsplan op te maken als tussenschakel tussen het Vlaams mobiliteitsplan en de gemeentelijke mobiliteitsplannen⁽²⁰⁶⁾. De rol van de provincies in het convenantbeleid en in de mobiliteitsplanning is nog niet duidelijk afgebakend. Het initiatief tot het opmaken van plan nen op bovengemeentelijk vlak is overgelaten aan de betrokken ge meenten. Het convenantbeleid voorziet weliswaar in de mogelijkheid dat verschillende gemeenten samenwerken bij de opmaak van een interge meentelijk mobiliteitsplan (module 1), maar het aantal gemeenten dat van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt, is gering⁽²⁰⁷⁾. Het Vlaams Gewest (AWV Antwerpen) heeft voor het mobiliteitsplan *stadsgewest Antwerpen* zelf het initiatief genomen en staat ook zelf in voor de finan cierung van het mobiliteitsplan.

Zoals hierboven aangetoond heeft elk beleidsdomein een eigen plan ningsproces ontwikkeld, met eigen procedures, planningtermijnen, enz.⁽²⁰⁸⁾. De regelgeving in beide beleidsdomeinen bevat dan ook geen bepalingen over de onderlinge afstemming van de mobiliteitsplannen en structuurplannen.

²⁰⁵ Stuk 1040 (2001-2002) - Nr. 3, resolutie betreffende aanbevelingen inzake het ontwerp van mobiliteitsplan, aanbeveling 6.1.3.

²⁰⁶ In het richtinggevend gedeelte van het ruimtelijk structuurplan voor Antwerpen (RSPA) is het opmaken van een provinciaal mobiliteitsplan opgeno men als mogelijke actie voor de provincie.

²⁰⁷ De administratie verwijst naar de samenwerkingen Rupelstreek, Maasland, Noorderkempen, en de Wijnegem-Wommelgem-Ranst. Zij wijt het beperkt blijven van de initiatieven onder meer aan het denken vanuit de eigen loka le mobiliteitsproblemen in plaats van vanuit een bovenlokale mobiliteitsvisie en de invloed van bestuurswissels bij de deelnemende gemeenten.

²⁰⁸ Volgens de administratie was de lange doorlooptijd van het structuurplan ningsproces een van de redenen voor de loskoppeling van het mobiliteits planningsproces van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplanningsproces.

Het moederconvenant stelt enkel dat het mobiliteitsplan moet uitgaan van een ruimtelijk ontwikkelingsplan, dat op zich uitgaat van de gemeentelijke visie op haar ruimtelijke ontwikkeling. Volgens de instructies in het mobiliteitshandboek moet de opmaak van de gemeentelijke mobiliteitsplannen vertrekken van de principes uit het RSV en, bijgevolg, ook van die van de gemeentelijke structuurplannen. De opmaak van de gemeentelijke structuurplannen loopt echter achter op de opmaak van de gemeentelijke mobiliteitsplannen. Terwijl op 1 juni 2001 reeds 85 gemeenten over een conform verklaard gemeentelijk mobiliteitsplan beschikten, hadden maar elf gemeenten een goedgekeurd ruimtelijk structuurplan. Hoewel ook belangrijk voor de gemeentelijke mobiliteitsplannen, was de categorisering van de secundaire en lokale wegen, respectievelijk behandeld in de provinciale en in de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen, evenmin als de afbakeningsprocessen van stedelijke gebieden, al voltooid. Wel hebben de meeste gemeenten gebruik gemaakt van ontwerpversies met de krijtlijnen van het gemeentelijk structuurplan. Een interne evaluatie door de Task Force⁽²⁰⁹⁾ toonde echter een tekort aan afstemming en overleg aan tussen mobiliteitsplan- en structuurplanopmakers binnen de lokale overheid of de GBC. De provinciale afdelingen van de AWW bewaken de samenhang in de opmaak van beide plannen niet systematisch.

Het structuurplanningsproces besteedt van zijn kant ook weinig aandacht aan de mobiliteitseisen. Een circulaire van 14 maart 1997 verplicht de gemeente bij de opmaak van het structuurplan een visie op mobiliteit te ontwikkelen, maar in de praktijk besteedt de gemeente weinig aandacht aan de mobiliteitseffecten van ruimtelijke opties. Zij onderzoekt de gevolgen van ruimtelijke ingrepen op de verplaatsingsstromen niet wetenschappelijk, bv. in een mobiliteitseffectenrapport. Daarvoor ontbreekt het instrumentarium op gemeentelijk niveau. Het is dus mogelijk het gemeentelijk structuurplan opties inhoudt, die vanuit mobiliteitsoogpunt niet aangewezen zijn.

Overleg en samenwerking tussen de actoren

De convenantprocedure voorziet in intensief overleg in elke fase. De partijen zijn zowel betrokken bij de GBC (projectuitwerking) als bij de PAC (kwaliteitsbewaking). Verschillende beleidsdocumenten onderkennen de noodzaak van overleg tussen de verschillende beleidsdomeinen die raakvlakken vertonen met mobiliteit⁽²¹⁰⁾. Er vindt inderdaad overleg plaats in de GBC en de PAC, maar de bevraging en een interne evaluatie door de Task Force leren dat de partijen de GBC niet steeds erkennen als orgaan ter voorbereiding van plannen en projecten. De belangrijkste partners (AWV, VVM en gemeenten) nemen systematisch deel aan de vergaderingen van de GBC en de PAC; andere partners niet (bv. AROHM, provincies):

²⁰⁹ Evaluatie mobiliteitsplannen - eindrapport maart 2001 - Task Force convenantbeleid.

²¹⁰ Beleidsbrief 2000-2001 van de Vlaamse Minister van Mobiliteit (Stuk 896 (2001-2002) - Nr. 1) en beleidsbrief 2002 van de Vlaamse minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening (Stuk 885 (2001-2002) - Nr. 1).

- De ingenieurs van de AWV zijn nauwelijks betrokken bij het totstandkomen van de gemeentelijke mobiliteitsplannen en nemen in dit verband zelden deel aan GBC-vergaderingen⁽²¹¹⁾. Dit zou geen probleem vormen mits een vlotte interne communicatie met de mobiliteitsdeskundigen van de AWV, die wel systematisch aan de overlegorganen deelnemen. Deze communicatie is echter niet in alle afdelingen optimaal. Waar de ingenieurs voor infrastructuurprojecten optreden als trekker of projectleider, nemen zij wel regelmatig deel aan de GBC's en PAC's voor concrete projecten. In de beginfase van het convenantbeleid was dit echter niet het geval.
- Behalve in de provincie Limburg, neemt de AROHM niet deel aan de GBC's die projecten en plannen uitwerken. Zij huldigt daarbij, zoals bij de opmaak van de gemeentelijke en provinciale structuurplannen, het subsidiariteitsprincipe en wenst niet actief deel te nemen. Zij toetst enkel of de planopties passen in het gewestelijke beleidskader (RSV, ruimtelijk juridisch kader, enz.). Haar opmerkingen komen daardoor pas in de PAC's aan bod, wat vaak te laat is. Enkel op principiële opmerkingen gaan de PAC's alsnog in. Ingrijpende wijzigingen kunnen de doorlooptijd wel aanzienlijk verlengen. Startnota's per project in de PAC's voorleggen zou de impact van AROHM-opmerkingen over mobiliteitsprojecten kunnen vervroegen en vergroten. Personeelsgebrek maakt evenwel dat de AROHM minder aanwezig is op de PAC-vergaderingen.

De AROHM-adviezen zijn meestal maar voorwaardelijk. AROHM gaat na of de gemeentelijke mobiliteitsplannen overeenstemmen met de structuurplanning, die definitief wordt vastgelegd in de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen (GRS). Het advies van de AROHM over het mobiliteitsplan mag niet ingaan tegen het GRS. Zoals al aangegeven, loopt de structuurplanning echter achter op de mobiliteitsplanning. Als het GRS uiteindelijk andere ruimtelijke opties inhoudt, moet het gemeentelijk mobiliteitsplan worden aangepast.

Bovendien garandeert een gunstig advies van de AROHM niet dat de bouwvergunning voor het convenantproject (tijdig) wordt afgeleverd. De beoordeling van het project in de PAC en de

beoordeling van het bouwaanvraagdossier vallen immers niet samen en kunnen tot verschillende beslissingen leiden⁽²¹²⁾, en de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar kan autonoom beslissen. Het is wel belangrijk dat de AROHM consistent oordeelt over essentiële

²¹¹ Zij nemen iets vaker deel aan PAC-vergaderingen, zeker voor mobiliteitsplannen van grotere steden.

²¹² Convenantprojecten krijgen weliswaar toetsing aan ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften, maar voor de bouwvergunningen zijn er nog andere formele vereisten, zoals verplichte adviezen (Monumenten en Landschappen, conformiteitsverklaring MER door AMINAL, advies Vlaamse bouwmeester,...). De meeste studies en adviezen zijn er nog niet bij de beoordeling van het project in de PAC. Een aantal adviezen zijn overigens bindend, zodat de stedenbouwkundig ambtenaar er niet kan van afwijken.

aspecten die gemeenschappelijk zijn in beide beoordelingen. Het bij de behandeling van het bouwvergunningsdossier opnieuw in vraag stellen van aspecten waarmee de AROHM op PAC-vergaderingen heeft ingestemd, is niet bevorderlijk voor de samenwerking. Een aantal knelpunten bedreigen deze consistentie:

- de korte behandelingstijd van PAC-dossiers (tien tot dertig dagen voor de vergaderingen) laat niet toe alle projectelementen te bekijken en stelt, mede door het personeelstekort, de mobiliteitsambtenaren van de AROHM niet in de mogelijkheid altijd vroegere opmerkingen op te volgen;

- gebrek aan coördinatie tussen de mobiliteitsambtenaren, die de convenantprojecten opvolgen, en de beoordelaars van bouwvergunningsaanvragen (dossierbehandelaars en stedenbouwkundig ambtenaar) kan tot verschillende standpunten leiden⁽²¹³⁾.

Volgens AROHM wordt momenteel een specifieke werkingsstructuur binnen AROHM uitgewerkt om deze organisatorische knelpunten het hoofd te bieden.

- De gemeenten nemen, gelet op hun centrale rol, steeds deel aan de vergaderingen van de GBC en de PAC, maar de vertegenwoordigers (politici en ambtenaren) van een lokale overheid zitten niet altijd op een lijn, wat de besluitvorming in de commissies soms bemoeilijkt. Lokale overheden komen soms terug op beslissingen wegens communicatiestoornissen tussen hun vertegenwoordigers of ingevolge bestuurswissels bij de gemeenten.
- Andere partijen met projecten die de mobiliteit beïnvloeden (NMBS, NV Zeekanaal) nemen maar in beperkte mate deel aan het convenantbeleid. Hoewel geen specifieke modules voor dergelijke projecten zijn voorzien, bestaat binnen het convenantbeleid de mogelijkheid deze partijen te betrekken bij het sluiten van overeenkomsten (modules) en bij het overleg in de GBC, PAC of PAC-OV. In de praktijk worden met deze partijen weinig of geen bindende afspraken gemaakt. Vooral de betrokkenheid van de NMBS is een knelpunt: de maatschappij wordt regelmatig in het overleg betrokken, maar dit leidt nooit tot concrete, schriftelijk vastgelegde verbintenissen van de NMBS⁽²¹⁴⁾. Andere beleidsdomeinen binnen de Vlaamse administratie worden evenmin betrokken bij het convenantbeleid. Wel bestaat de intentie op termijn AMINAL in het convenantbeleid te betrekken.

²¹³ Slechts in een beperkt aantal gevallen zijn de dossierbehandelaars tegelijkertijd mobiliteitsambtenaar.

²¹⁴ Volgens de VVM-Antwerpen en de AWV-Antwerpen is er een goede samenwerking met de verantwoordelijken van de NMBS aldaar.

Mobiliteitspartners in overleg over aanverwante planningsprocessen

Om de wederzijdse afstemming te bevorderen, moeten de mobiliteitspartners (AWV, VVM, mobiliteitsdiensten in lokale overheden) ook deelnemen aan de projectwerking in andere beleidsdomeinen (ruimtelijke structuurplanning, milieubeleidsplannen). Zij kunnen zo aandacht vragen voor de ruimtelijke eisen van het mobiliteitsbeleid. De AWV-afdelingen en de VVM worden echter onvoldoende betrokken bij de ruimtelijke structuurplanning en zij nemen evenmin deel aan andere planningsprocessen (milieu, stedelijk beleid,...). Een aantal afdelingen en entiteiten van de AWV en de VVM wezen er wel op dat hun personeelsbestand een actieve betrokkenheid bij andere planningsprocessen niet mogelijk maakt.

De structuurplanningsprocedure voorziet niet in betrokkenheid van de AWV of VVM bij het structureel overleg tussen gemeenten, provincie en AROHM⁽²¹⁵⁾. De AROHM is ermee akkoord gegaan dat de gemeenten het initiatief kunnen nemen de AWV en de VVM bij het overleg te betrekken⁽²¹⁶⁾, maar noch de AROHM, noch de AWV of VVM hebben deze mogelijkheid gecommuniceerd aan de gemeenten.

Het afbakeningsproces van de stedelijke gebieden, waarvoor het initiatief bij het Vlaams Gewest ligt, is nog volop aan de gang. De Vlaamse Minister van Ruimtelijke Ordening heeft in zijn beleidsbrief 2002 aangegeven dat de mobiliteitspartners (AWV, VVM) aan het proces kunnen deelnemen. De AWV-afdelingen die er al bij werden betrokken, betreuren echter dat zij het afbakeningsproces maar van op afstand konden volgen. Zij zijn immers geen partner in de ambtelijke werkgroep (projectgroep) en hebben dus weinig impact op de besluitvorming.

De provincies betrokken de afdelingen van de AWV bij de categorisering van de secundaire wegen. Deze samenwerking verschildt van provincie tot provincie en de afdelingen zijn niet overal van oordeel dat de provincies voldoende rekening hielden met hun bemerkingen. In het kader van de structuurplanning moeten de provincies zich in de eerste plaats schikken naar de inzichten van de AROHM, die het structuurplanningsproces begeleidt.

Bij de opmaak van de structuurplannen worden nog geen mobiliteitseffectenrapporten opgemaakt. Voor deze rapporten bestaat nog geen reglementering, procedure of toetsingskader. Ruimtelijke keuzen houden dan ook niet altijd voldoende rekening met mobiliteitseffecten. De AROHM vraagt de aanvrager van grote projecten in het kader van de bouwvergunningsprocedure een mobiliteitseffectenrapport op te stellen, maar er is nog geen formele procedure die de mobiliteitspartners bij de beoordeling van deze rapporten betreft.

²¹⁵ Een gemeente kan - overeenkomstig circulaire RO 97/02 van 14 maart 1997 - een gestructureerd overleg vragen over een ontwerpversie van het gemeentelijk structuurplan.

²¹⁶ Overlegvergadering tussen AWV en AROHM d.d. 31 januari 2001.

Conclusies

De plaats van het gemeentelijk mobiliteitsplan in het mobiliteitsplanningsproces en de afstemming ervan op andere plannen is onvoldoende duidelijk afgebakend. Enerzijds is het planningsproces binnen het beleidsdomein mobiliteit, nl. de relatie tussen het gemeentelijk mobiliteitsplan, het mobiliteitsplan Vlaanderen en de bovengemeentelijke of intergemeentelijke mobiliteitsplannen, nog niet formeel vastgelegd. Het mobiliteitsplan Vlaanderen is nog niet goedgekeurd en de initiatieven tot het opmaken van bovengemeentelijke mobiliteitsplannen zijn tot op heden beperkt gebleven. De rol van de provincies in het (bovengemeentelijk) mobiliteitsplanningsproces is nog niet afgebakend. Anderzijds zijn de processen van ruimtelijke structuurplanning, mobiliteitsplanning en milieuplanning niet op mekaar afgestemd. De timing van de planningsprocessen staat los van mekaar.

Een aantal belangrijke partners zijn niet of nauwelijks betrokken bij het convenantbeleid (federale overheid en NMBS). Ook binnen het Vlaams Gewest zijn er enkel de beleidsdomeinen mobiliteit en ruimtelijke ordening bij betrokken, hoewel ook andere beleidsdomeinen raakvlakken met mobiliteit vertonen (milieu, economie,...). Voorts vertoont de samenwerking tussen de partners in het convenantbeleid knelpunten, in het bijzonder die tussen de AWV en de AROHM. De AROHM, die de mobiliteitsplannen en projecten moet beoordelen op hun overeenstemming met de stedenbouwkundige normen, neemt niet deel aan de vergaderingen die de mobiliteitsplannen en -projecten voorbereiden en formuleert pas opmerkingen als de projecten al zijn uitgewerkt, wat het resultaat ervan hypothekeert. Bovendien zijn de adviezen van AROHM steeds voorwaardelijk in afwachting van de afwerking van de ruimtelijke structuurplannen. Zij garanderen overigens niet een automatische of snelle verlening van bouwvergunningen. De mobiliteitspartners (AWV, VVM) nemen evenmin actief deel aan het structuurplanningsproces op gemeentelijk, provinciaal of gewestelijk vlak.

4.4.5 Beoordeling door auditor

De convenantprocedure voorziet in beoordeling van de mobiliteitsplannen en -projecten door een onafhankelijke instantie, met name een auditor. Hij leidt de besprekingen in de auditcommissies (PAC en PAC-OV) en maakt een verslag waarin hij eindconclusies formuleert die rekening houdt met de verschillende meningen. De bespreking in de PAC en het advies van de auditor is cruciaal voor de verdere afwerking van het gemeentelijk mobiliteitsplan of de uitwerking of start van concrete projecten. Sinds 1 januari 2000 treden een aantal mobiliteitsbegeleiders van de AWW op als auditor voor de beoordeling van de gemeentelijke mobiliteitsplannen⁽²¹⁷⁾. De infrastructuurprojecten (modules) blijven verder geaudit door auditors extern aan de AWW. Twee auditors, onafhankelijk van de VVM, beoordelen de OV-projecten⁽²¹⁸⁾.

Het Rekenhof heeft de kwaliteit van de werkzaamheden van de auditors niet onderzocht. In plaats daarvan onderzocht het of de onafhankelijkheid van de auditors is gewaarborgd en of zij beschikken over de nodige professionele vaardigheden.

Door de internalisering van de auditfunctie is niet voldaan aan de eis van onafhankelijkheid in die zin dat de auditor gemeentelijke mobiliteitsplannen beoordeelt waarbij het Vlaams Gewest betrokken partij is. Daarom heeft de convenantprocedure waarborgen ingebouwd:

- De mobiliteitsbegeleider kan geen auditor zijn in de eigen provinciale afdeling en werkt in zijn functie van mobiliteitsbegeleider niet aan de inhoudelijke opbouw van het mobiliteitsplan of project.
- De mobiliteitsdeskundige ressorteert in zijn functie van auditor hiërarchisch niet onder het hoofd van de provinciale afdeling, maar rechtstreeks onder de directeur-generaal van de AWW.

De meeste AWW-auditors stellen op onafhankelijke wijze te kunnen oordelen over de voorgelegde plannen. Toch ervaren sommigen druk of tegenkanting van ingenieurs en afdelingshoofden, weliswaar van andere afdelingen. De afkeuring van een gemeentelijk mobiliteitsplan in de gemeenten waarin wegenprojecten zijn gepland, kan immers de uitvoering van het investeringsprogramma van de AWW in het gedrang brengen. In dat geval voelen de auditors zich onvoldoende hiërarchisch gesteund.

De infrastructuurprojecten worden geaudit door externe auditors, die, behoudens hun dienstencontract met het Vlaams Gewest, geen binding hebben met de partijen. De meeste auditors zijn verbonden aan studie-bureaus, universiteiten of hogescholen. Om belangenconflicten te ver-

²¹⁷ Vóór 1 januari 2000 werden alle mobiliteitsplannen en projecten geaudit door een auditor die geen personeelslid van de AWW, de VVM of de gemeenten was.

²¹⁸ De eerste voert deze functie uit naast zijn andere functie als mobiliteitsbegeleider van de AWW. De andere is extern aan de administratie. De taken zijn geografisch verdeeld tussen beide auditors.

mijden, heeft de Task Force een deontologische code²¹⁹) uitgewerkt met een duidelijke scheiding tussen het functioneren als auditor en de andere professionele bezigheden. De code is opgenomen in het dienstencontract met de externe auditor. Volgens de administratie volgen de PVL en de provinciale afdelingen de toepassing van de deontologische code nauwlettend op.

Uit het onderzoek bleek dat de betrokken partijen de professionele vaardigheid van de auditors niet in twijfel trekken. De meeste *AWV-auditors* hadden bij hun aanstelling in 1998 of 1999 maar een beperkte kennis van en ervaring in mobiliteit en ruimtelijke planning. In Vlaanderen bestond tot voor kort geen voltijdse opleiding tot verkeersdeskundige. De auditors kregen bij hun indienstneming vorming en inwerkingstijd en werden zes maand bijgestaan door de externe experts. Voorts deden zij als mobiliteitsbegeleider voortdurend praktijkervaring op.

De *externe auditors* werden gekozen op grond van hun verkeerstechnische of stedenbouwkundige kennis. De auditors hebben een contract voor een jaar, dat een contingent uren omvat waartijdens de administratie beroep op hen kan doen.

Conclusies

De AWV trachtte de onafhankelijkheid van de interne auditfunctie veilig te stellen met organisatorische maatregelen. De auditors ervaren die echter als onvoldoende.

²¹⁹ Met de volgende principes: de auditor kan niet optreden in de gemeenten waarin hij werkzaam is of in de provincie waar hij het meest betrokken is, en hij moet twijfels over zijn onafhankelijk functioneren melden.

4.5 Technische kwaliteit mobiliteitsconvenant

4.5.1 Juridische aard

Gemeentelijk mobiliteitsplan

Het decreet van 20 april 2001 geeft geen aanduiding over de juridische draagwijdte van het gemeentelijk mobiliteitsplan. Het plan vertoont de kenmerken van een *gentlemen's agreement*. De GBC en PAC bespreken weliswaar het plan en de auditor verklaart het conform, maar de partijen ondertekenen het niet. De conformverklaring door de auditor garandeert de kwaliteit van het plan, maar verbindt de partijen juridisch niet het actieplan uit te voeren. In sancties bij niet-uitvoering van de maatregelen is niet voorzien. Het gemeentelijk mobiliteitsplan heeft dus geen juridisch bindend karakter. Het actieprogramma, waarin de partijen een reeks ingrepen en maatregelen opnemen, heeft in de praktijk maar een indicatief karakter.

Terwijl het Vlaams Gewest projecten aan gewestwegen voorafgaandelijk moet voorleggen aan de GBC of PAC, is dit niet het geval voor projecten aan provincie- of gemeentewegen. Hoewel de gemeenten en provincies voor de financiering ervan wel een beroep kunnen doen op gewestsubsidies⁽²²⁰⁾, is er geen koppeling tussen de subsidies en de uitvoering van het gemeentelijk mobiliteitsplan. De toekenning en uitbetaling van deze subsidies steunt op criteria als aantal inwoners, oppervlakte, enz.

Moederconvenant en modules

Het decreet van 20 april 2001 stelt dat het moederconvenant en de modules overeenkomsten zijn die afspraken vastleggen tussen de partijen. Het decreet bepaalt ook dat de module sancties moet bevatten voor het geval waarin een partij haar verbintenissen niet nakomt. De typeovereenkomsten specificeren de verbintenissen en sancties.

Daar het gewest met het decreet van 20 april 2001 instemde met het gebruik van het contractueel procédé, moet de formulering van de bepalingen van de overeenkomst wel zorgvuldig geschieden. De teksten van de overeenkomsten zijn echter niet altijd duidelijk en laten soms ruimte voor interpretatie⁽²²¹⁾, wat het afdwingbaar karakter van de overeenkomst vermindert.

²²⁰ Ter uitvoering van het decreet van 20 maart 1991 betreffende het investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan.

²²¹ Zo legt module 10 aan de scholen, ouders en scholieren verplichtingen op, hoewel zij de overeenkomst niet ondertekenen. Ouders, scholieren en tal van scholen hebben overigens geen rechtspersoonlijkheid.

Conclusies

Het gemeentelijk mobiliteitsplan, kader voor alle maatregelen inzake wegen en openbaar vervoer, heeft geen juridisch bindend karakter. De partijen zijn niet verplicht de maatregelen in het actieplan ervan uit te voeren. Enkel de projecten aan gewestwegen en openbaar vervoerprojecten, waarvoor specifieke typeovereenkomsten bestaan, worden getoetst aan het gemeentelijk mobiliteitsplan en bevatten bindende afspraken. Hoewel provincies en gemeenten voor investeringen aan de eigen wegen subsidies uit het investeringsfonds kunnen krijgen, is er geen koppeling met de uitvoering van het gemeentelijk mobiliteitsplan.

4.5.2 Realiteitsgehalte van het gemeentelijk mobiliteitsplan

De actieplannen bij de gemeentelijke mobiliteitsplannen zijn vaak onrealistisch en missen vaak een betrouwbare uitvoeringsplanning. Zij dreigen dus bij de andere partijen, vooral de gemeenten, verwachtingen te creëren die niet of maar op lange termijn kunnen worden ingelost.

Dit is te wijten aan een aantal factoren:

- De AWV-afdelingen toetsen de gemeentelijke programma's aan een intern vijfjarenplan en een driejarenprogramma om hun uitvoeringstermijn te bepalen (korte, middellange of lange termijn). Deze meerjarenplannen zijn echter maar indicatief en wijzigen regelmatig door bv. beslissingen over grote investeringsprojecten of vertragingen in de uitvoering van andere projecten. De uitvoering is bovendien afhankelijk van de jaarlijkse kredietverstrekking.
- Er bestaat geen procedure om knelpunten en oplossingen die blijken uit de gemeentelijke mobiliteitsplannen ook tot input voor het AWV-investeringsprogramma te maken. De studies in het kader van de mobiliteitsplannen kunnen immers bijkomende knelpunten opleveren die aan de AWV-behoeftenanalyse ontsnappen. In de toekomst zouden de knelpunten uit de gemeentelijke mobiliteitsplannen systematisch teruggekoppeld worden en getoetst aan de OBA.
- Ten slotte gaat weinig aandacht naar de budgettaire haalbaarheid van de projecten. Noch de AWV, noch de VVM houden systematisch een overzicht bij van de kredieten die de uitvoering van de projecten in de gemeentelijke mobiliteitsplannen vergen.

Conclusies

Het actieprogramma in het gemeentelijk mobiliteitsplan is doorgaans weinig realistisch en mist een betrouwbare uitvoeringsplanning. Dit komt doordat de AWV, de VVM en de gemeenten bij het opstellen ervan onvoldoende rekening houden met de budgettaire vooruitzichten en zij de maatregelen onvoldoende terugkoppelen naar hun meerjarenplannen.

4.5.3 Looptijd van het mobiliteitsconvenant

Het moederconvenant geldt vijf jaar⁽²²²⁾ en zolang een module nog in uitvoering is. Circulaires leggen de looptijd van de overeenkomsten vast⁽²²³⁾. De meeste modules lopen vijftien jaar, wat voldoende lang is om een maximaal maatschappelijk rendement uit de infrastructurele ingrepen te halen. Module 10 (veilige schoolomgeving) loopt over vijf jaar.

De OV-modules 7 en 9 hebben een looptijd van 1 jaar, viermaal verlengbaar. Het gewest bracht de oorspronkelijke looptijd van vijf jaar voor deze modules terug omdat het zijn totale verbintenissen (subsidies aan de VVM) niet meteen wilde vastleggen. Dit onthoudt de VVM echter financiële zekerheid, bemoeilijkt aldus projectplanning op langere termijn, leidt bij de jaarlijkse verlenging tot bijkomende administratie en soms moeilijke onderhandelingen met de lokale overheden, en werkt kostenverhogend waar de VVM de contracten met de pachters voor het convenantgebonden openbaar vervoer tot 1 of 2 jaar beperkt. Vanaf het 3e jaar kan het project wel versmelten met de normale exploitatiedotatie. De verlengingsnood vervalt dan en er komt financiële zekerheid, maar het wegvallen van de overeenkomst brengt dan een basisprincipe van het convenantbeleid in het gedrang: de voorwaarde van een tegenprestatie door ondersteunende maatregelen door de gemeenten. Kortom, de module 9-regeling is goeddeels ingegeven door begrotingstechnische motieven, maar garandeert geenszins dat de rechten en verplichtingen een lange periode vastliggen.

²²² Decreet van 20 april 2001 en moederconvenant, artikel 4.

²²³ Zie circulaire OW 2001/3 - Evaluatie en bijsturing van de convenantprocedure 2001, 20 december 2001.

De duur van het convenant is in elk geval niet gekoppeld aan de legislatures van gewest (vijf jaar) of gemeenten en provincies (zes jaar). Het tijdstip van convenantssluiting (moederconvenant, modules) varieert sterk en is doorgaans afhankelijk van het moment waarop de AWW of de VVM een investerings- of OV-project prioritair achten.

De typeovereenkomsten bevatten verder geen modaliteiten over tussentijdse wijzigingen van de overeenkomst, voortijdige opzeg of continuïteit na beëindiging van de looptijd. Er kan wel steeds worden teruggevallen op het gemeen recht.

Conclusies

Begrotingstechnische overwegingen (geen vastlegging van de meerjarige financiële verbintenis in de convenants) maken dat er geen garantie is dat het Vlaams Gewest de nodige kredieten ter beschikking zal hebben gedurende de looptijd van de convenant en dat de looptijd van sommige overeenkomsten dan ook wordt beperkt tot één jaar. De eenjarige overeenkomsten voor openbaar vervoerprojecten bemoeilijken bijvoorbeeld lange-termijnplanning bij de VVM en noodzaken duurdere kortlopende contracten met pachters. Er is geen afstemming van de looptijd van het convenant op de legislatuur van de Vlaamse en lokale overheden en de typeovereenkomsten bevatten geen opzeggings- of wijzigingsmodaliteiten.

4.5.4 Doelstellingen in het mobiliteitsconvenant

Ondanks de bedoeling de beleidsdoelstellingen in het gemeentelijk mobiliteitsplan SMART⁽²²⁴⁾ te operationaliseren tot op het niveau van concrete uitvoeringsmaatregelen (actieplan) en later om te zetten in specifieke overeenkomsten (modules), is uit de interne evaluatie door de Task Force⁽²²⁵⁾ en eigen Rekenhofonderzoek van een aantal mobiliteitsplannen en specifieke projectovereenkomsten (modules) gebleken dat zij doorgaans weinig concrete doelstellingen bevatten⁽²²⁶⁾. De bijhorende projectnota's (verantwoordingsnota's) herhalen meestal maar de algemene doelstellingen. Uit de onderzochte dossiers bleken een aantal hinderpalen voor het opstellen van gemeentelijke, operationele doelstellingen:

²²⁴ Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Realistisch en Tijdsgebonden.

²²⁵ Evaluatie mobiliteitsplannen, eindrapport maart 2001, Taskforce convenantbeleid.

²²⁶ Sommige mobiliteitsplannen stelden wel concrete streefdoelen voorop: halvering van het aantal letselongevallen en verkeersdoden; verhoging van het aantal openbaarvervoergebruikers (x4), verhoging van het aandeel van fietsgebruik in woon-schoolverkeer van 50% naar 60%, enz.

- het ontbreken van richtlijnen van de hogere overheid voor de vertaling van strategische doelstellingen, indicatoren en normwaarden naar het gemeentelijk niveau;
- de afwezigheid van wetenschappelijk onderbouwd cijfermateriaal;
- de onmogelijkheid het effect van in het gemeentelijk mobiliteitsplan opgenomen maatregelen juist te bepalen wegens externe factoren.

Conclusies

De gemeentelijke mobiliteitsplannen en de verschillende typeovereenkomsten bevatten doorgaans weinig toetsbare doelstellingen.

4.5.5 Formulering van rechten en verplichtingen

De verbintenissen in de verschillende typeovereenkomsten zijn niet altijd duidelijk en toetsbaar. Ook is meestal niet aangegeven wanneer een project of verplichting moet zijn uitgevoerd, wat de afdwingbaarheid hypothekeert. Enkel voorbeelden illustreren dit:

Zo verbindt de lokale overheid er zich in tal van modules toe *alle stedenbouwkundige maatregelen te nemen om de functie van de aangelegde of heringerichte wegeninfrastructuur te vrijwaren of (...)*, zonder het begrip *stedenbouwkundige maatregelen* te specificeren (opmaak gemeentelijke ruimtelijke structuur- en uitvoeringsplannen, verlenen van bouwvergunningen,...) of de *maatregelen* waarmee de functie wordt *gevrijwaard of gehypothekeerd* te definiëren.

De timing is vaak omschreven in voor interpretatie vatbare termen, zoals *ten spoedigste*. In een andere module verbindt het Gewest zich ertoe binnen de 14 dagen na ondertekening van de projectbijakte *de procedures noodzakelijk voor de uitvoering van de (...) verbintenissen op te starten*, zonder aan te geven wat precies wordt bedoeld met het *opstarten van de procedures*. Sommige modulebepalingen maken de snelheid van uitvoering mede afhankelijk van de beschikbaarheid van kredieten op het investeringsprogramma²²⁷). Zij zwakken echter de verplichting van het Gewest de werken uit te voeren af.

De verplichtingen in de verschillende modules bevatten woorden en begrippen die het best eenduidig worden omschreven, zoals: eigenschap van heringerichte infrastructuur in de schoolomgeving (module 10) of ontsluitingsinfrastructuur (module 14), de concrete uitvoering van de bepaling *opmaak van onteigeningsplannen door de gemeente voor*

²²⁷ Zie bijvoorbeeld module 3, artikel 3, §3: "Het gewest verbindt zich ertoe om, *binnen het beschikbare budget*, een bedrag uit te trekken hetzij in het goedgekeurde driejarenprogramma, hetzij in het investeringsprogramma van het lopende jaar, dat gebruikt wordt voor de aanleg van de in §1 van dit artikel genoemde verkeersinfrastructuur.

rekening van het Vlaams Gewest (modules 10 en 13), modaliteiten van het parkeerbeleid volgens het stand-still principe (modules 8 en 9)⁽²²⁸⁾.

Conclusies

De wederzijdse rechten en verplichtingen zijn in de modules niet altijd duidelijk en toetsbaar geformuleerd en dikwijls ontbreekt een timing waarbinnen de partijen de verbintenissen moeten uitvoeren. Deze mankementen dreigen het bindend karakter van de overeenkomst uit te holden.

4.6 Evaluatie convenantuitvoering en -beleid

4.6.1 Individuele convenants en modules

De regelgeving en de interne instructies verschaffen nog geen volledige eenduidigheid over de evaluatiemodaliteiten. Het decreet van 20 april 2001 deed de evaluatiemethodiek in het moederconvenant opnemen. De typetekst van het moederconvenant⁽²²⁹⁾ bevat echter weinig informatie daarover. Meer concrete richtlijnen staan maar in de typeteksten van de modules. Niettemin kan uit deze documenten niet eenduidig worden afgeleid wie de evaluatie moet uitvoeren, wat moet worden geëvalueerd, op welke wijze dit moet gebeuren en hoe erover moet worden gerapporteerd.

Op de vraag *wie* de evaluatie moet uitvoeren, geven de documenten geen duidelijk antwoord. Uit de samenlezing van moederconvenant en modules blijkt dit de GBC te zijn. De modules 7, 8 en 9 en circulaire OW 2001/5 geven daar echter de PAC een rol in.

Wat moet worden gemeten, gerapporteerd en geëvalueerd, geven de modules meestal maar in algemene termen aan. Zij hebben het bijna uitsluitend over een vergelijking van de resultaten met de algemene (strategische) doelstellingen in de aanhef van elke module. Moederconvenant, noch modules hebben het over een - nochtans logische en aangewezen - evaluatie van de mate waarin de partijen hun verbintenissen nakwamen, met uitzondering van module 9. Dat het de bedoeling was ook dit te evalueren blijkt uit de taakomschrijving van de PAC⁽²³⁰⁾, die een verslag aan de Task Force over de naleving van de wederzijdse

²²⁸ Het parkeerbeleid is een belangrijk instrument op korte termijn voor het mobiliteitsgedrag. Begrippen en berekeningsmethoden moeten dan ook vooraf goed worden omschreven, bv. het begrip *bedieningsgebied openbaar vervoer* of de methode voor berekening parkeerplaatsen.

²²⁹ Bij het ministerieel besluit betreffende mobiliteitsconvenants van 20 december 2001.

²³⁰ Circulaire OW 2001/5.

verbintenissen voorschrijft, alsook uit de sancties voor het niet nakomen van de verplichtingen.

Moederconvenant of modules bepalen evenmin de wijze *waarop dient gemeten en gerapporteerd* te worden (tijdstip, meetmethode, ...).

De evaluatie was tot op heden nog geen prioriteit. De administratie moet momenteel nog veel tijd en energie investeren in het optimaliseren en documenteren van de procedures voor de totstandkoming van mobiliteitsplannen en investeringsprojecten. Het ontbreekt haar aan personeel om ook nog evaluaties uit te voeren. Niettemin stijgt de nood aan evaluatie van de infrastructuurprojecten, daar meer en meer convenantgebonden infrastructuurprojecten afgewerkt werden.

Enkel module 9 werd tot op heden jaarlijks geëvalueerd op grond van een uitgewerkte procedure. Een positieve evaluatie is trouwens noodzakelijk voor de verlenging van de jaarlijkse projectsubsidiëring en moduleverlenging. De evaluatie vindt in de praktijk op pragmatische wijze plaats. Hoewel de verplichtingen meestal niet volledig worden nageleefd, volgt daaruit niet telkens een negatief advies. Als zij grotendeels zijn nageleefd, volgt een positief advies. Bij een voorlopige goedkeuring krijgt de VVM opdracht een aantal elementen tegen een volgende evaluatie te onderzoeken en, indien nodig, bij te sturen. Bij de jaarlijkse evaluatie wordt dan nagegaan voor welke aspecten vooruitgang werd geboekt, en welke verbintenissen nog steeds niet werden nagekomen. Tot op heden werden nog geen sancties getroffen. VVM én AWV leggen de klemtoon op het versterken van de verstandhouding met de gemeenten en van een positieve dynamiek rond het mobiliteitsgebeuren.

Ook voor de gemeentelijke mobiliteitsplannen bestaat een procedure die voorziet in een jaarlijkse voortgangsrapportage en in een vijfjaarlijkse bijsturing van het plan²³¹). Het principe van de jaarlijkse voortgangsrapportage kende een test begin 2002 aan de hand van enkele pilootprojecten. Aangezien de eerste projecten dateren van 1998, zullen de eerste vijfjaarlijkse evaluaties pas in 2003 plaatsvinden. Een gedetailleerde evaluatiemethodiek werd daarom nog niet prioritair geacht en moet nog worden ontwikkeld. De jaarlijkse voortgangsrapportering voorziet overigens niet in sancties voor het niet naleven van de engagementen in het - immers niet-bindend - gemeentelijk mobiliteitsplan.

²³¹ De jaarlijkse voortgangsrapportering richt zich op de mate waarin de doelstellingen van het mobiliteitsplan werden nagestreefd, de opvolging van de afspraken van de verschillende partners en de samenhang tussen de projecten onderling en tussen het gemeentelijk mobiliteitsplan en andere beleidsdomeinen (zoals het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan). Pas de vijfjaarlijkse evaluatie zou het mobiliteitsplan dus inhoudelijk evalueren en bijsturen.

De modules bevatten wel sancties voor het geval een partij haar verbintenissen niet nakomt, maar niet voor het niet bereiken van de doelstellingen. De meeste sancties zijn financieel: de ene partij kan door haar gemaakte kosten verhalen op de tekortschietende partij⁽²³²⁾. De sancties dekken meestal alle verplichtingen van de betrokken partijen, op een enkele na. De algemene formulering van de sanctiebepalingen⁽²³³⁾ laat er twijfel over bestaan of de sanctie wel in verhouding staat tot de schade die de tegenpartij door de niet-uitvoering heeft geleden: enerzijds is het mogelijk dat de tegenpartij bij niet-naleving van een lichtwegende verbintenis door een partij, alle kosten terugvordert⁽²³⁴⁾; anderzijds kan een sanctie licht uitvallen voor de in gebreke blijvende partij. Komt het Vlaams Gewest bv. terug op een beslissing infrastructuurwerken uit te voeren, dan kan de lokale overheid wel de gemaakte kosten terugvorderen, maar die zullen zeer beperkt zijn en niet opwegen tegen de nadelen van niet-uitvoering van de werken (verkeersonveiligheid, leefbaarheid in doortocht bedreigd, ...)⁽²³⁵⁾.

Conclusies

Regelgeving noch interne instructies bepalen eenduidig wie de overeenkomsten moet evalueren of wat precies moet worden geëvalueerd. Er vonden dan ook nog geen evaluaties van de convenants of gemeentelijke mobiliteitsplannen plaats, behalve voor modules 9 (openbaar vervoerprojecten). De convenantprocedure voorziet er wel in dat de evaluatie in onderling overleg tussen de partijen moet gebeuren. In sancties is voorzien voor niet-uitvoering van de verplichtingen, maar niet voor het niet halen van de doelstellingen. De sancties zijn algemeen geformuleerd en staan niet altijd in verhouding tot de overtredingen.

²³² Soms kan het Vlaams Gewest de financiële tegemoetkoming weigeren of terugvorderen van de lokale overheid. In een enkel geval kan de VVM een gemeente sanctioneren, door ook de eigen verbintenissen niet meer na te komen en het OV-aanbod terug te schroeven.

²³³ Als partij A de verbintenissen in artikel x niet nakomt, kan partij B de kosten die voortvloeien uit de verbintenissen in artikel y op partij A verhalen.

²³⁴ Bij een geschil voor de rechtbank kan de rechter de sanctie wel matigen. De eisende partij zal immers de schade moeten bewijzen en aantonen dat zij het gevolg is van de niet-uitvoering.

²³⁵ Ook in dit geval gelden echter de algemene regels van het verbintenissenrecht (algemene toepassing van niet-uitvoeringsexceptie, gedwongen uitvoering in natura of bij equivalent, de (gerechtelijke) ontbinding). Een rechter zal uiteindelijk deze conflicten beslissen.

4.6.2 Evaluatie en bijsturing van het convenantbeleid

De modaliteiten voor de evaluatie van het convenantbeleid liggen niet vast in regelgeving of instructies. Het decreet van 20 april 2001 bepaalt enkel dat de Vlaamse regering jaarlijks vóór 30 juni het decreet moet evalueren en daarover verslag moet uitbrengen aan het Vlaams Parlement. In de praktijk evalueert de Task Force het convenantbeleid sinds zijn inwerkingtreding in 1996 ongeveer jaarlijks²³⁶). Het gebrek aan richtlijnen of procedures voor een uniforme en gestandaardiseerde evaluatie van convenantbeleid heeft geleid tot een aantal onvolkomenheden:

- De evaluatie kan alle aspecten van de praktische werking belichten, zonder echter garantie dat alle knelpunten of problemen ook effectief aan bod komen. De evaluaties sloegen dan ook vooral op de praktische werking van het convenantbeleid.
- De provinciale afdelingen van de AWW en de centrale afdeling Personenvervoer en Luchthavens houden elk een eigen opvolgingssysteem van het convenantbeleid in stand, maar hun rapporten bevatten niet altijd dezelfde gegevens, opmaak of onderzoeksperiode. Dit maakt integratie moeilijk en verhindert een globaal zicht.
- Belangrijke aspecten zoals het afwegen van de realisaties tegenover de doelstellingen, het onderzoeken van de doelgroepenbereiking, de neveneffecten en dergelijke meer, komen niet aan bod.
- Het is onduidelijk en oncontroleerbaar of de nodige waarborgen zijn ingebouwd voor de relevantie, volledigheid, juistheid en tijdigheid van de informatie.

De evaluaties hebben voornamelijk geleid tot praktische ingrepen die tot een vlotter verloop van de convenantprocedure moesten leiden.

Conclusies

Er bestaan geen richtlijnen voor de jaarlijkse evaluatie van het convenantbeleid. De tot op heden uitgevoerde evaluaties hadden vooral betrekking op de praktische werking van het convenantbeleid.

4.7 Informatie aan het Vlaams Parlement

Het Vlaams Parlement kreeg bij de totstandkoming en invoering van het convenantbeleid maar in geringe mate informatie. De beleidsbrief *Ruimtelijke structuur voor Vlaanderen* voor 1995-1999 bevatte bijkomende, zij het zeer beknopte, informatie over het geplande beleid. Hij verschaftte geen informatie over het beleidsinstrument convenant. Aan de start van

²³⁶ Rapporten kwamen er in juli 1997, juli 1998, januari 2000 en juli 2001.

de convenantwerking in 1996 bij beslissing van de Vlaamse regering ging enkel een nota aan de Vlaamse regering vooraf, zonder informatie aan het Parlement. Pas in 2001 zorgden een aantal parlementsleden voor een decretale onderbouwing van het instrument mobiliteitsconvenant⁽²³⁷⁾. De begrotingsdocumenten 1996 verschaften evenmin informatie over het nieuwe beleid⁽²³⁸⁾.

Over de uitvoering van het convenantbeleid verstrekt de Vlaamse regering het Vlaams Parlement in de jaarlijkse begrotingsdocumenten zeer summiere informatie. De financiële middelen voor het convenantbeleid komen uit verschillende begrotingen (algemene uitgavenbegroting, VIF- en VVM-begrotingen) en zelfs uit deze individuele begrotingen blijkt niet altijd welke middelen naar het convenantbeleid gaan. Zo bevat de belangrijkste basisallocatie, basisallocatie 73.11 van programma 63.00 van het VIF een mengeling van kredieten voor convenantgebonden en niet-convenantgebonden projecten. De toelichting brengt daarin geen duidelijkheid. Ook de beleidsbrieven bij de begroting geven maar oppervlakkige informatie over de mobiliteitsconvenants. De periodieke globale evaluaties van de convenantwerking die de Vlaamse regering goedkeurt, zijn sinds de inwerkingtreding van het convenantbeleid nooit aan het Vlaams Parlement bezorgd. Voor de decretale verplichting van een jaarlijks evaluatierapport aan het Vlaams Parlement zijn de modaliteiten ten slotte nog niet uitgewerkt.

Conclusies

Het Vlaams Parlement werd tot op heden maar in geringe mate geïnformeerd over het convenantbeleid, zowel bij de totstandkoming als tijdens de uitvoering ervan. Het decreet van 20 april 2001 heeft de Vlaamse regering de verplichting opgelegd het Vlaams Parlement een jaarlijks evaluatierapport over het convenantbeleid voor te leggen. Over de modaliteiten daarvan bestaat echter nog geen duidelijkheid. De Vlaamse Minister van Mobiliteit heeft begin juli 2002 een evaluatieverslag over het instrument *mobilitéitsconvenant* voorgelegd aan de voorzitter van het Vlaams Parlement.

²³⁷ Decreet van 20 april 2001 betreffende de mobiliteitsconvenants.

²³⁸ Wel werd een nieuwe basisallocatie gecreëerd voor de dekking van de bijkomende exploitatiekosten van de VVM en de subsidies aan de gemeenten voor de opmaak van de gemeentelijke mobiliteitsplannen (PR 63.20 BA 31.06). De memorie van toelichting gaf geen bijkomende informatie daarover.

4.8 Aanbevelingen

1. De beleidsvoorbereiding moet transparanter verlopen en optimaal gebruik maken van de kennis en inzet van alle betrokken actoren, administraties en adviesorganen.
2. De impact van keuzes in het kader van het kerntakendebat (toekomstig beheer van secundaire en lokale wegen, rol van de provincies in mobiliteitsplanning, enz.) op het mobiliteitsconvenantbeleid, moet worden nagegaan.
3. De Vlaamse regering moet in de regelgeving essentiële bepalingen opnemen inzake het juridisch karakter en de inhoud van het gemeentelijk mobiliteitsplan, de afstemming van het gemeentelijk plan op andere planningprocessen, en de gelijke behandeling van gemeenten bij de selectie en beoordeling van projecten. Voor dit laatste moeten objectieve afwegingskaders worden ontwikkeld (VVM) of verfijnd (AWV).
4. Het convenantbeleid moet beter worden omkaderd. De sturende rol van de Task Force moet, door een betere werking en besluitvorming, verhogen. Ontbrekende procedures (bv. evaluatie van modules) moeten worden uitgewerkt.
5. De partijen moeten voldoende kennis en personeel binnenhalen en de administratie Wegen en Verkeer moet haar gespecialiseerde kennis beter inpassen in de organisatie en nuttig aanwenden. De samenwerking tussen ingenieurs en mobiliteitsdeskundigen moet verbeteren door bv. mobiliteitsdeskundigen te betrekken bij de projectbeginfase (opmaak van de startnota). Bij de administratie Ruimtelijke Ordening moet er een betere communicatie zijn tussen de diensten die namens de administratie deelnemen aan het convenantoverleg en die welke de stedenbouwkundige of bouwvergunningaanvragen behandelen.
6. Kosten-batenanalyses moeten de doorschuiving van studie- en ontwerptaken voor mobiliteitsconvenantprojecten aan gemeenten en studiebureaus staven. Zij moeten rekening houden met de kostprijs van alternatieven, kwaliteitsbewaking, personeelsbeleid, enz., maar ook met de resultaten van het kerntakendebat. Als de Vlaamse regering opteert voor een maximale doorschuiving, dan moet zij een kostprijs- en kwaliteitsbewakingssysteem uitwerken.
7. De programmacoördinatie moet een uniform registratiesysteem uitwerken voor operationele en procesgegevens, dat de partijen in staat stelt het convenantbeleid continue bij te sturen en op te volgen.
8. De Vlaamse regering moet een strategie uitwerken voor een correcte en efficiënte verzameling en registratie van gegevens voor de onderbouwing van plannen en projecten. Maatregelen kunnen zijn: een vlottere informatie-uitwisseling tussen de partijen, een koppeling van databanken, meer aandacht in de GBC voor onderzoeksprogramma's, het opmaken van instructies voor de verzameling van gegevens, enz.

9. Het beleid moet toetsbaar gemaakt worden. Enerzijds moet de Vlaamse Minister van Mobiliteit de doelstellingen voor het beleidsdomein Mobiliteit en die voor het convenantbeleid meetbaar maken. Anderzijds moet de administratie richtlijnen verstrekken over de vertaling van de Vlaamse doelstellingen in concrete, toetsbare, lokale streefdoelen in de gemeentelijke mobiliteitsplannen en in de projectovereenkomsten.
10. De Vlaamse regering moet trachten ook de federale overheid en de NMBS bij het convenantbeleid te betrekken, bv. met stimuli als financiële tegemoetkomingen of het koppelen van bouwvergunningen aan deelnamebereidheid.
11. De nieuwe organisatie van de Vlaamse overheid moet voldoende aandacht besteden aan de onderlinge afstemming van het beleid van verschillende beleidsdomeinen die raakvlakken vertonen met het mobiliteitsbeleid (ruimtelijke ordening, economie, milieu). Zo moet de samenwerking tussen de beleidsdomeinen Mobiliteit en Ruimtelijke Ordening verbeteren, bv. door een systematische, vroege en wezenlijke inbreng in mekaars planningsprocessen.
12. De administratie Ruimtelijke Ordening moet ook de gemeenten stimuleren om de mobiliteitspartners bij het gemeentelijk structuurplanningsproces te betrekken.
13. De cruciale rol van het gemeentelijk mobiliteitsplan moet worden beklemtoond. Het moet een realistisch en betrouwbaar referentiekader voor de partijen worden middels:
 - formele vastlegging in de regelgeving van het statuut van het gemeentelijk mobiliteitsplan en de afstemming ervan op aanverwante planningsprocessen (Mobiliteitsplan Vlaanderen, ruimtelijke ordening, milieubehoud, enz.);
 - het stimuleren van intergemeentelijke en bovengemeentelijke mobiliteitsplanning en een duidelijke afbakening van de rol van de provincies in dat planningsproces;
 - een strengere kwaliteitstoetsing van het gemeentelijk mobiliteitsplan en organisatorische garanties voor de onafhankelijkheid van de auditors die ook personeelslid zijn van de AWW;
 - het consequent volgen van de basisprincipes van het convenantbeleid door de Vlaamse regering (geen projectengageminten zonder zekerheid over de inpasbaarheid in het gemeentelijk mobiliteitsplan);
 - meer aandacht voor de praktische uitvoerbaarheid en budgettaire haalbaarheid van het gemeentelijk mobiliteitsplan;
 - systematische evaluatie van de uitvoering van het actieprogramma van het gemeentelijk mobiliteitsplan.
14. De contractuele, juridisch afdwingbare wegen- en openbaar vervoersmodules moeten duidelijke en toetsbare verbintenissen inhouden, alsook een uitvoeringstiming en afdoende sancties.
15. Evaluatie van de uitgevoerde convenantprojecten is dringend. De evaluatie moet niet alleen nagaan of de partijen hun verplichtingen

nakwamen, maar ook of de getroffen maatregelen de beoogde effecten bereikten.

16. De looptijd van het mobiliteitsconvenant moet lang genoeg zijn om het beoogde maatschappelijk rendement te kunnen halen (minimum drie jaar), maar mag de democratisch verkozen besturen niet verhinderen eigen beleidsaccenten te leggen. Een onderbouwde afstemming op de duurtijd van de legislatuur die verantwoordelijk is voor de uitwerking en uitvoering van het mobiliteitsbeleid, is dan ook aangewezen.
17. Het Vlaams Parlement moet meerjarige financiële verbintenissen in de convenants decretaal machtigen. Overeenkomstig de wetgeving op de rijkscomptabiliteit moeten financiële verbintenissen voor de volledige looptijd worden vastgelegd. Praktische bezwaren tegen de wettelijke bepalingen mogen geen reden zijn om ze te negeren of de looptijd van de overeenkomsten te beperken tot één jaar.
18. De Vlaamse regering moet het Vlaams Parlement voldoende informeren over de doelmatigheid van het convenantbeleid. Zij moet de modaliteiten voor het jaarlijkse evaluatierapport ter uitvoering van het decreet van 20 april 2001 vastleggen.

In zijn antwoord van 22 juli 2002 heeft de Minister-President van de Vlaamse Regering niet uitdrukkelijk gereageerd op de specifieke aanbevelingen van het Rekenhof over de mobiliteitsconvenants. Zijn antwoord op de algemene aanbevelingen dekt wel indirect de specifieke aanbevelingen over de mobiliteitsconvenants. Dit is niet het geval voor de aanbevelingen over de kwaliteitsbewaking van uitbestede taken (6), een registratiesysteem voor de mobiliteitsconvenants (7), de decretale machtiging van meerjarige financiële verbintenissen (17) en de informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement (18). Voorts is nog onduidelijk op welke wijze de Vlaamse regering de in het antwoord van de minister-president vermelde initiatieven en oplossingen in de praktijk zal brengen in het concrete geval van de mobiliteitsconvenants.

5 MILIEUBELEIDSOVEREENKOMSTEN

5.1 Milieubeleidsovereenkomsten in vogelvlucht

5.1.1 Historiek

Het grensoverschrijdende karakter van de milieuproblemen werkt de internationalisering van het milieubeleid in de hand. Enerzijds worden de leidende principes, krachtlijnen en normen vastgelegd op bovengewestelijk - meestal Europees - niveau. Anderzijds gaat ook het Europese kader uit van het subsidiariteitsbeginsel dat het lokale vlak de algemene regels moet aanvullen en stimulansen moet geven aan de hogere niveaus. Dit betekent dat in de Belgische context zowel de federale overheid als de gewesten en de lokale overheden (provincies en gemeenten) als actoren op het beleids- en bestuursniveau actief zijn.

Het milieubeleid is voortdurend in beweging en de milieuregelgeving is complex. De Europese Gemeenschap koos in het Vijfde Milieuactieprogramma voor een verruiming van het milieubeleidsinstrumentarium door behalve het normatieve en economische luik ook sociale regulering (waaronder zelfregulering) te bevorderen. Zo kwamen vrijwillige afspraken tussen overheid en bedrijfsleven als beleidsinstrument de laatste decennia in de belangstelling. Deze milieubeleidsovereenkomsten moesten een alternatief bieden voor de wetgeving. Het bedrijfsleven verbindt zich tot inspanningen op milieugebied; in ruil onthoudt de overheid zich ervan wetgeving uit te vaardigen. Het instrument vult aldus de klassieke milieubeleidsinstrumenten aan. Voor de overheid laten de overeenkomsten, meer dan de reglementering, toe een beroep te doen op de deskundigheid en inzet van de bedrijfswereld. Voor de ondernemers bieden de MBO's het voordeel van betrokkenheid bij de beleidsformulering, rechtszekerheid en de mogelijkheid een positief milieu-imago uit te bouwen.

Milieubeleidsovereenkomsten met de industrie worden in België - ingevolge de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten - op verschillende institutionele niveaus gesloten (federaal, gewestelijk, interregionaal ...). De gewesten hebben de algemene bevoegdheid inzake leefmilieu, met uitzondering van wat van belang is in het kader van de economische en monetaire unie. Zo is de federale staat bevoegd voor productnormering en productfiscaliteit (eco- of milieutaksen). Afstemming van de doelstellingen op het federale en intergewestelijke vlak is noodzakelijk, gelet op de geschetste institutionele context en bevoegdheidsverdeling. Zo kunnen de gewesten onderling en met de federale overheid samenwerkingsakkoorden sluiten⁽²³⁹⁾. Op deze basis keurde het Vlaams Gewest bij decreet van 21 januari 1997 een intergewestelijk samenwerkingsakkoord inzake verpakkingen goed (verpakkingsconvenant).

²³⁹ Artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Verscheidene van de sinds 1988 in België gesloten MBO's betreffen productnormering⁽²⁴⁰⁾. Ze handelen bijvoorbeeld over de bestrijding en het gebruik van chloorfluorkoolwaterstoffen, het verminderen van het primaire gebruik van kwik in batterijen, emissiereductie van SO² en Nox in elektriciteitscentrales, fosfaten in wasmiddelen, de elektriciteitssector, verpakkingsafval of recyclage van aluminiumafval.

De onderstaande tabel overziet de MBO's die het Rekenhof voor het onderzoek selecteerde. Zij kwamen tot stand op grond van het decreet van 15 juli 1994 op de milieubeleidsovereenkomsten.

MBO's afgesloten met toepassing MBO-decreet	Bijkomende decretale basis	ondertekening overeenkomst	Betrokken administratie
MBO papier met BVBU, NFIW, UUPP en VUPP (pers)	aanvaardingsplicht ⁽²⁴¹⁾	17/04/1998	OVAM
MBO papier met BDMV, Febelgra, Fedis, Navetex, VDV en Vegrab (reclame)	aanvaardingsplicht	17/04/1998	OVAM
MBO betreffende de selectieve inzameling van oude en vervallen geneesmiddelen	afvalstoffendecreet	17/04/1998	OVAM
Ontwerp-MBO Mestactieplan	mestdecreet	BS 24/12/1998	VLM
MBO afgedankte voertuigen	aanvaardingsplicht	19/01/1999	OVAM
MBO afvalbanden	aanvaardingsplicht	14/01/2000	OVAM
MBO gasolietanks voor de verwarming van gebouwen ⁽²⁴²⁾		7/11/2000	OVAM/ LIN ⁽²⁴³⁾
MBO elektrische en elektronische toestellen (wit- en bruin-goed)	aanvaardingsplicht	26/02/2001	OVAM

De MBO mest werd uiteindelijk geen definitieve MBO. Het Rekenhof nam haar toch mee in het onderzoek op, vooral in de luiken over de beleidsvoorbereiding en de beleidsbeslissing.

²⁴⁰ Voor een overzicht en bespreking van deze milieubeleidsovereenkomsten: Martens, B., Milieu en contractenrecht in Handboek Milieurecht, Die Keure, Brugge, 2001, p. 1373.

²⁴¹ DE MBO's afgesloten met toepassing van de aanvaardingsplicht vallen terug op het afvalstoffendecreet en het uitvoeringsbesluit Vlare.

²⁴² Voor deze MBO bestaat geen bijkomende decretale basis.

²⁴³ Het departement Leefmilieu en Infrastructuur, afdeling Milieuvergunningen.

De MBO's brengen weinig directe kosten mee voor de overheid (slechts kosten voor voorbereiding, opvolging, evaluatie,...). Ze zijn voor de overheid zelfs kostenbesparend in de zin dat zij de kosten doorschuiven naar de bedrijfssector (en uiteindelijk de consument) volgens het principe *de vervuiler betaalt*. Doelstelling is immers de externe milieukosten internaliseren. De tegenprestatie van de overheid bestaat in het niet treffen van regelgeving gedurende de looptijd van de MBO. De financiële consequenties van het niet of maar gedeeltelijk bereiken van de doelstellingen kunnen evenwel belangrijk zijn, daar de overheid altijd uiteindelijk het saldo van de resterende vervuiling betaalt.

Het Vlaams Gewest sluit de individuele MBO's met de betrokken federaties. Per MBO wijst de Vlaamse regering een administratie aan voor de uitvoering van de overeenkomst. Vermits de meeste MBO's zich in de afvalsector situeren, is de Openbare afvalstoffenmaatschappij voor Vlaanderen (OVAM) de belangrijkste bij het onderzoek betrokken administratie.

5.1.2 MBO-beleid

Het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen introduceerde de inhoudelijke principes van het milieubeleid, dat gebaseerd is op het concept *duurzame ontwikkeling*: het voorkomings- en verzorgsbeginnsel, de voorkeur voor brongerichte maatregelen, het standstill-beginsel en het principe dat de vervuiler betaalt. Sectorale decreten concretiseerden deze uitgangspunten in de deeldomeinen van het leefmilieubeleid.

De MBO's kwamen ook ter sprake bij de gewestelijke milieubeleidsplanning, die de beleidsdoelstellingen op het strategische en operationele vlak verder trachtte te ondersteunen door de ontwikkeling van een aanvullend beleid. Het Minaplan 2 (planperiode 1997-2001) beschouwde de MBO's - naast milieuzorgsystemen en vrijwillige beheersovereenkomsten - als geschikte instrumenten om de samenwerking met de doelgroepen te versterken. Het stelde zelfregulering op basis van overleg, sensibilisering en informatieverstrekking, en handhaving van de vastgelegde afspraken voorop als voorwaarden voor effectieve samenwerking. Het plan ging ervan uit dat een efficiënte koppeling en verdere uitbouw van de instrumenten regelgeving en samenwerking zou bijdragen tot de vereenvoudiging van milieurechtsonderdelen. Specifiek voor de MBO's stelde het Minaplan twee duidelijke basisregels voorop: een MBO mocht overheidsregulering niet algemeen of te langdurig beperken en zij mocht de verplichtingen in de geldende reglementering niet reduceren. Oordeelkundig gebruik van MBO's is dan ook aangewezen. Het plan voorzag ten slotte in het stimuleren van de verdere ontwikkeling en toepassing van MBO's op grond van wetenschappelijke bevindingen⁽²⁴⁴⁾.

Bij het aantreden van de huidige regering onderschreef de minister in haar beleidsnota het principe van de financiële verantwoordelijkheid van

²⁴⁴ Initiatief 147 (initiatiefnemer: AMINAL; betrokkenen: doelgroepen, OVAM, VLM, VMM).

het bedrijfsleven voor producten en verpakking in het afvalstadium en legde ze de nadruk op de erin vervatte doelstelling om meer te investeren in producten die minder afval opleveren of die makkelijker te recyclen zijn. Ze bevestigde tevens het gebruik van het instrument MBO ter concretisering van de terugname- en aanvaardingsplicht en voorzag voor 2002 in de finalisering van herziene MBO's (papierafval, geneesmiddelen en afvalbanden) en nieuwe MBO's (batterijen, accu's en afvalolie tegen eind 2001, dierlijke en plantaardige afvalvetten en -oliën, afvalfotochemicaliën, afvallandbouwfolies en afvalmatrassen tegen 2002 en houtafval en tapijten tegen 2003)⁽²⁴⁵⁾.

De minister wees voor het MBO-beleid wel op de nood aan meer standaardisatie van terugkomende elementen en legde de klemtoon op preventie, stimulering van hergebruik ten opzichte van recyclage, het de betrokken bedrijfssectoren ten laste leggen van de MBO-uitvoeringskosten, een efficiënte organisatie van een duidelijk opgezet systeem, een beter en efficiënter toezicht op de uitvoering van de verbintenissen met een hogere verantwoordelijkheid voor de federaties en hun leden en handhaving tegenover wie zijn verantwoordelijkheid verwaarloost. Verder erkende zij de bijkomende nood aan een uniform systeem van aanvaardingsplicht op het Belgische niveau (door invoering van een soortgelijke plicht in de andere gewesten). Dit zou afspraken met de andere gewesten vergen. Waar geen MBO's mogelijk zijn, zou worden gekozen voor milieuheffingen in overleg met het federale niveau.

5.1.3 MBO als instrument voor de aanvaardingsplicht

De meeste MBO's situeren zich in de afvalstoffensector. De doelstelling van het afvalstoffendecreet ligt in het vrijwaren van mens en milieu van de schadelijke invloed van afvalstoffen en de verspilling van grondstoffen en energie. Het decreet voorziet in een ketenbeheer gebaseerd op het principe van de ladder van Lansink, dat de volgende hiërarchie in de beleidsdoelstellingen onderscheidt: (1) preventie, (2) nuttige toepassing (hergebruik, recyclage, compostering) en (3) verwijdering (verbranding en storten). Het Vlaamse afvalstoffenbeleid heeft bijgevolg drie doelstellingen: de afvalberg verkleinen door preventie, bestaand afval zoveel mogelijk hergebruiken en recyclen, en restafval milieuvriendelijk verwerken. Basisfilosofie daarbij is de gedeelde verantwoordelijkheid van alle actoren (gezinnen, bedrijfsleven en overheid). In het kader van de *nuttige toepassing* kan de Vlaamse regering de instrumenten MBO's, aanvaardingsplicht, secundaire grondstoffen en sectorale uitvoeringsplannen inzetten.

Het decreet van 1994 heeft het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 naar aanleiding van de bespreking van het voortgangsrapport Afvalstoffen-

²⁴⁵ Beleidsnota Leefmilieu 1999-2004, 12 januari 2000, Stuk 141 (1999-2000) - Nr. 1.; Beleidsbrief Leefmilieu, beleidsprioriteiten 2000-2001, Stuk 442 (2000-2001) - Nr. 1, p 25 (herhaling principe, stand van zaken, onderzoek haalbaarheid MBO plantaardige en dierlijke vetten in 2001); Verslag bij het ontwerp van begrotingsdecreet, 6 december 2000, Stuk 15, (2000-2001) - Nr. 6-G, p 16; Beleidsbrief leefmilieu, beleidsprioriteiten 2001-2002, Stuk 882 (2001-2002) - Nr. 1.

plan 1991-95 en de Knelpuntennota van de OVAM, grondig hervormd. Reden voor de hervorming was de vaststelling dat het bestaande instrumentarium onvoldoende was om alle nieuwe ontwikkelingen in het milieubeleid te volgen. Het was immers onvoldoende toegespitst op preventie, nuttige toepassing en de creatie van optimale condities voor het opnemen door de doelgroepen van eigen verantwoordelijkheid⁽²⁴⁶⁾.

Om dit te verhelpen werd de aanvaardingsplicht als basisbeginsel in het decreet opgenomen. Het aanvaardingsprincipe vormt een uitzondering op het principe dat de verantwoordelijkheid voor afval bij de houder ervan ligt. De aanvaardingsplicht legt de financiële of fysieke verantwoordelijkheid voor het proces van inzameling tot verwerking van de afvalstroom bij de producent van de goederen. Zij voorziet in een getrapte regeling, die toelaat elke economische actor in het systeem te integreren (producent, invoerder, tussenhandelaar en eindverkoper). Zo ontstaat een integraal ketenbeleid waarbij de levenscyclus van een product van begin tot einde onder controle is.

Het decreet heeft enkel de principes vastgelegd. Bij de parlementaire bespreking werd erop gewezen dat de aanvaardingsplicht grondig moet worden georganiseerd in functie van het maatschappelijke draagvlak. De SERV adviseerde dat afvalstoffen maar onder voor de aanvaardingsplicht mogen komen als dit een duidelijke ecologische meerwaarde meebrengt in vergelijking met de gangbare praktijk. Daar de aanvaardingsplicht ernstige gevolgen kan hebben op socio-economisch en organisatorisch vlak is voorafgaandelijk overleg met alle betrokken sectoren essentieel. Tevens is een grondige coördinatie van de verschillende initiatieven op de diverse niveaus noodzakelijk (gemeenten, gewesten, federaal, Europees). Het afvalstoffendecreet bevat expliciet de algemene mogelijkheid MBO's in te zetten voor de decretale doelstellingen. Een MBO-decreet met voldoende ingebouwde garanties zou daarvoor duidelijk kader vormen.

De aanvaardingsplicht is de decretale concretisering van producentenverantwoordelijkheid. Ze slaat zowel op de producten die in het afvalstoffenstadium terechtkomen, als op de verpakkingen ervan. Uitgangspunt is dat de scheiding van afvalstoffen, bij voorkeur aan de bron, met daaraan gekoppeld de selectieve ophaling en recyclage van gescheiden afvalstoffen, leidt tot een kwaliteitsverhoging van recyclageproducten of tot beter aangepaste en meer milieuveilige verwijdering. De selectieve inzameling maakt dat de afvalstromen van elkaar gescheiden blijven en hergebruik, recyclage en andere vormen van nuttige toepassing mogelijk worden. De kosten van deze processen in eerste instantie bij de producent of invoerder leggen, stimuleert tevens ecodesign. De lagere verwerkingskosten die daardoor worden bereikt en aan de consument worden verrekend, moeten regulerend (sturend) werken ten aanzien van

²⁴⁶ Bespreking van het voortgangsrapport 1991-95 in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, Stuk 485 (1993-94) - Nr. 1, 9 februari 1994, p. 73, 90, 104 e.v. Andere knelpunten waren onvoldoende beschikbare personele en administratieve middelen, onvoldoende samenspel met andere beleidsdomeinen en onvoldoende coördinatie tussen alle actoren overeenkomstig de bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

zijn aankoopgedrag. Zo sluit de kringloop en wordt het beginsel *de vervuiler betaalt* consequent doorgetrokken. Volgens de SERV is het systeem pas effectief als het op alle noodzakelijke schakels van de keten kan ingrijpen en als de dynamiek van het beginsel *de vervuiler betaalt* doorheen het systeem bewaard blijft.

Het afvalstoffendecreet kent de Vlaamse regering de bevoegdheid toe afvalstoffen onder de aanvaardingsplicht te klasseren. Zij koos ervoor met elke sector een aparte discussie te voeren en vervolgens per sector te streven naar eenzelfde aanpak in de drie gewesten. Zo dit overleg met de gewesten mislukt, zou de Vlaamse regering de eigen bevoegdheid maximaal uitoefenen⁽²⁴⁷⁾.

De onderstaande tabel overziet de goederenstromen waarvoor het uitvoeringsbesluit Vlarea⁽²⁴⁸⁾ tot op heden de aanvaardingsplicht heeft ingevoerd. De tabel maakt een onderscheid tussen de terugnameplicht (1/1) en de aanvaardingsplicht (1/0).

afvalstroom	1/1	1/0
papier	Vanaf inwerkingtreding Vlarea	
Accu's en batterijen	Vanaf inwerkingtreding Vlarea	
Voertuigwrakken	1/07/99	1/07/04
Afvalbanden	1/07/99	1/07/04
Wit en bruin goed	1/07/99	1/07/04

Het Vlarea-besluit hanteert de terugnameplicht (1 oud product voor 1 nieuw product) als algemeen principe. Hiervan kan worden afgeweken door de aanvaardingsplicht in de strikte zin (1 op 0 regeling: de consumenten geven de producten terug aan een eindverkoper zonder zich een vervangproduct aan te schaffen). Het besluit gelast vastlegging van de aanvaardingsplichtmodaliteiten in een MBO (collectief systeem langs federaties van bedrijven) of een door de OVAM goedgekeurd afvalbeheersplan (individueel systeem per bedrijf). In praktijk valt de keuze altijd op een MBO, aangezien het indienen van een individueel afvalbeheersplan meestal niet haalbaar is en eerder als een sanctie wordt beschouwd voor wie niet bij een MBO aansluit. De voorkeur van het beleidsniveau gaat uit naar collectieve systemen. De aanvaardingsplicht zelf is overdraagbaar aan een erkende afvalbeheersorganisatie onder de Vlarea-voorwaarden.

²⁴⁷ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, Stuk 485 (1993-94) - Nr. 1, 9 februari 1994, p. 36 e.v.; Beleidsbrief, beleidsprioriteiten 1995-1999, hoorzittingen, verslag, Stuk 166 (1995-96) - Nr. 3, 6 mei 1996; ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, verslag, Stuk 485 (1993-94) - Nr. 3, 14 maart 1994.

²⁴⁸ Besluit van de Vlaamse regering van 17 december 1997 tot vaststelling van het reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer.

De Vlaamse regering vulde het al dan niet toepassen van de aanvaardingsplicht op een afvalstroom tot op heden ad hoc in, zonder algemene criteria. Voor de verdere onderbouwing van het instrument heeft de OVAM een studie opgedragen naar mogelijke criteria of kenmerken voor het succesvol sluiten van een MBO voor een bepaalde productgroep, sector of afvalstroom. Potentiële stromen zouden daaraan kunnen worden getoetst voor het instellen van de aanvaardingsplicht⁽²⁴⁹⁾.

Verdere beleidsinitiatieven beperkten zich hoofdzakelijk tot een bevestiging van de wil tot aanwending van de instrumenten aanvaardingsplicht en MBO. Het Minaplan 2 ging ervan uit dat de visie van de overheid op het principe van de producentenverantwoordelijkheid verder gestalte zou krijgen. Mede op grond van de eerste ervaringen (o.m. met verpakkingen), ging het na hoe aan het principe verdere invulling kon krijgen voor een aantal prioritaire producten en afvalstromen. De invulling van het principe kon per sector en product verschillen. Buitenlandse activiteiten en ervaringen waren voor de aanpak van groot belang. Per geval werd beslist hoe de uitvoering het beste gestalte kon krijgen (MBO's, regelgeving of uitvoeringsplannen). Het plan voorzag verder in een actie voor het ontwikkelen en operationaliseren van de producentenverantwoordelijkheid voor producten in de afvalfase, met prioritaire aandacht voor verpakkingen (voeding en niet-voeding, bedrijfsverpakkingen), batterijen, autobanden, personenauto's, wit- en bruingoed, informatiebladen en reclamedrukwerk (bindende actie 40 binnen het doelgroepenbeleid). De achterliggende gedachte was dat een financiële (mede)verantwoordelijkheid van producenten bij de verwerking van hun producten in de afvalfase een prikkel was om: (1) het productontwerp te verbeteren, (2) de recuperatie te bevorderen, en (3) de verwerkingskosten laag te houden en in de productprijs te internaliseren. Dit laatste zou dan weer een betere invulling van het beginsel *de vervuiler betaalt* opleveren.

5.1.4 Beperkingen voor de Vlaamse beleidsvorming

De mogelijkheden van de Vlaamse overheid om in te grijpen in de levenscyclus van een product zijn om een aantal redenen beperkt:

- De internationalisering van het milieubeleid en de vastlegging van de leidende principes en normen op een bovengewestelijk, meestal Europees, niveau⁽²⁵⁰⁾.

²⁴⁹ OVAM, voortgangsrapportage 2000, uitvoeringsplan Huishoudelijke afvalstoffen 1997-2001, p. 60.

²⁵⁰ Zie punt 5.1.1.

- De bevoegdheid van de federale overheid voor productbeleid, productnormen en productfiscaliteit (eco- of milieutaksen).
- Economische marktfactoren zijn op Belgisch niveau of hoger georganiseerd en vragen meestal regelingen op interregionaal of Europees niveau.

In praktijk stelt dit minder problemen aan de doelstellingen van de aanvaardingsplicht, die vooral op het vlak liggen van het opzetten van (collectieve) systemen van gescheiden inzameling, hergebruik, recyclage en milieuvriendelijke verwerking van het afval. Doelstellingen op het vlak van preventie zijn echter minder haalbaar. Door op vrijwillige basis MBO's te sluiten die tevens ingrijpen op het productbeleid (de preventie- en sommige recyclageaspecten), probeert het Vlaams Gewest niettemin deze beperkingen te ontwijken. Toch scoren MBO's op het vlak van preventie (wat raakt aan het productbeleid en de productnormering) lager. Vlaanderen kan weliswaar een trekkersrol vervullen ten aanzien van het Belgisch of Europees niveau, maar is voor een effectieve en efficiënte beleidsuitvoering afhankelijk van de medewerking van andere beleidsniveaus.

Alleszins is er nood aan afstemming (en integratie) van de doelstellingen op het federale en intergewestelijke vlak en van de instrumenten op de verschillende beleidsniveaus. De instrumenten op deze niveaus kunnen elkaar immers aanvullen of elkaars werking doorkruisen. Zo sloten de drie regionale milieuministers een protocol tot afstemming van hun aanvaardingsplichtbeleid.

5.1.5 Regelgeving

In 1989 gaf de Vlaamse regering aan een *Interuniversitaire commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaams Gewest* (de commissie Bocken) opdracht voorstellen uit te werken om tegemoet te komen aan de hogere milieuverplichtingen - in het bijzonder die in het kader van het internationaal milieurecht - en voor de afstemming op mekaar van de verschillende aspecten van het milieurecht. De commissie werkte een voorstel van kaderdecreet milieuhygiëne uit, met voorstellen voor algemene milieurechtbepalingen en een nieuwe sectorale regeling. De Vlaamse regering besliste dit kaderdecreet in verscheidene decreten op te splitsen: afvalstoffendecreet, MBO-decreet, decreet bodemsanering en decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid met de milieuplaning en de milieukwaliteitsnormen⁽²⁵¹⁾.

Het convenantbeleid⁽²⁵²⁾ ontwikkelde zich in België sinds het begin van de tachtiger jaren - naar Nederlands model - aanvankelijk buiten een wettelijk kader.

²⁵¹ Zie het advies van de Minaraad in de memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet tot wijziging van het afvalstoffendecreet.

²⁵² Met de totstandkoming van het MBO-decreet veranderde de terminologie van convenants naar milieubeleidsovereenkomsten.

Het gebruik van milieubeleidsvereenkomsten (MBO's) door het Vlaams Gewest is aldus uiteindelijk decretaal onderbouwd in het afzonderlijke decreet van 15 juni 1994. Dit decreet diende in Vlaanderen een aantal technisch-juridische problemen op te lossen en inhoudelijke waarborgen te bieden voor een aangepast MBO-gebruik. MBO's zijn immers contracten met een dubbel karakter: zij vallen onder het gemeenrecht (gemeenschappelijke regels van het contractenrecht), maar vertonen ook publiekrechtelijke kenmerken. Het Gewest sluit ze namelijk in het kader van zijn taak van algemeen belang als alternatief voor of in aanvulling op de reglementering. Er moeten dus waarborgen zijn voor een democratische controle op het middels de MBO's gevoerde beleid. Vanuit de overweging dat MBO's geen gemakkelijksoplossing mogen vormen om regulering uit de weg te gaan⁽²⁵³⁾ werd gekozen voor een vrij zware procedure. Het was echter niet de bedoeling het gebruik van MBO's tegen te gaan of te beperken⁽²⁵⁴⁾.

Uitgangspunt was dat een combinatie van regulerend optreden en een MBO die een *concrete resultaatsverbintenis* omvat, in sommige domeinen de aangewezen weg was om tot resultaten te komen. Voorwaarde daarbij was dat de MBO voor beide partijen een meerwaarde diende te creëren: voor de overheid is dat een zo efficiënt mogelijke uitvoering van het beleid, voor de bedrijfswereld is dat de uitschakeling van oneerlijke concurrentie en rechtszekerheid. Het decreet specificeerde voorts dat de doelstellingen van de MBO's betrekking moesten hebben op voorkoming van milieuverontreiniging en beperking van de gevolgen ervan. Meer in het algemeen, beoogde het decreet - mede gelet op de federale bevoegdheid op het gebied van productnormering - een doelmatig milieu-beheer⁽²⁵⁵⁾.

In zijn advies bij het ontwerpdecreet was de Minaraad van oordeel dat de MBO's geen volwaardig alternatief voor publiekrechtelijke voorschriften zijn. Zij zijn volgens de raad maar nuttig als complementair instrument waar publiekrechtelijke instrumenten niet toepasbaar zijn⁽²⁵⁶⁾.

Het MBO-decreet definieerde de overeenkomst en de partijen, bakende het toepassingsgebied af, bepaalde de verhouding tussen de instrumenten MBO en regelgeving en de omzetbaarheid van MBO's in regelgeving, legde de verbindende kracht van de MBO vast en specificeerde de totstandkomingsprocedure met verplichtingen inzake publicatie, inspraak, advisering en parlementaire controle. Voorts bepaalde het de toetredingsmogelijkheden voor derden, de duurtijd en verlengings-, wijzigings-, opzeg-, beëindigings-, controle- en sanctieclausules. Ten slotte omschreef het de evaluatie en rapportering aan het Vlaams Parlement

²⁵³ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de milieubeleidsvereenkomsten, Stuk 401 (1992-1993) - Nr. 5, 27 mei 1994, p. 5 e.v.

²⁵⁴ Volgens een OESO-rapport daalde het aantal gesloten MBO's nochtans sinds de totstandkoming van het decreet. OECD, Environmental performance Reviews, Belgium, 1998, p. 134.

²⁵⁵ Ontwerp van decreet betreffende de milieubeleidsvereenkomsten, memorie van toelichting, Stuk 401 (1992-1993) - nr. 1, 7 september 1993, p. 2 e.v.

²⁵⁶ Vlaams Parlement, 1992-'93, 401/1, 26.

en de werking in de tijd. Het decreet noemt zijn bepalingen van openbare orde, wat onder meer betekent dat geen afwijkingen mogelijk zijn, zelfs niet met de toestemming van de partijen²⁵⁷). Wat de MBO-doelstellingen betreft, specificeerde het decreet dat zij betrekking moeten hebben op het voorkomen van milieuverontreiniging en beperken van de gevolgen van verontreiniging. Meer algemeen beoogt het decreet - mede gelet op de federale bevoegdheid op het gebied van productnormering - een doelmatig milieubeheer.

De Vlaamse regering liet tot op heden na de drie decretaal bevolen uitvoeringsbesluiten te treffen. Zodoende bestaat nog geen uitgewerkte regeling voor de ruime publicatie van de ontwerp-MBO in de media, de procedure en voorwaarden inzake toetreding tot een bestaande MBO, en de controlemodaliteiten bij en de voorwaarden van rapportering over de evaluatie aan het Vlaams Parlement.

Conclusies

De mogelijkheden voor het Vlaams Gewest om een integraal ketenbeleid te voeren zijn begrensd door economische en marktfactoren en door de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende bestuursniveaus. Het Vlaams Gewest kan weliswaar ten aanzien van de overige Gewesten en het Europese niveau een voorbeeldfunctie vervullen, maar blijft voor een effectieve en efficiënte beleidsuitvoering afhankelijk van de medewerking van deze beleidsniveaus.

In het afvalbeleid worden de MBO's ingezet als instrument van tweede orde, met name als een van de mogelijkheden om te voldoen aan de aanvaardingsplicht. Met de combinatie aanvaardingsplicht-MBO's wordt de realisatie van verschillende, soms uiteenlopende doelstellingen nagestreefd, onder meer op het vlak van preventie; inzameling, selectie en verwerking van afval; samenwerking en financiering. Ook de MBO's in andere deeldomeinen bevatten verscheidene doelstellingen tegelijk. De diverse doelstellingen, de techniciteit van het onderwerp, de verschillende betrokken partijen en actoren, en de samenhang met andere beleidsinstrumenten maken van de MBO's een complexe materie. De mogelijkheden en de begrenzingen van de verschillende inzetbare en ingezette instrumenten en hun onderlinge verhouding (de mate van inwisselbaarheid, de complementariteit, de interferenties...) zijn onvoldoende afgeleid. Zo is bijvoorbeeld de verhouding van de MBO (zelfregulering) tot de aanvaardingsplicht (regelgeving), en de afstemming met andere (economische) instrumenten zoals de ecofiscaliteit nog onvoldoende uitgeklaard.

²⁵⁷ Enkele vaststellingen van het Rekenhof tonen niettemin aan dat sommige decreetsbepalingen in de praktijk soms ruim worden geïnterpreteerd.

Uit het onderzoek van het Rekenhof blijkt verder dat MBO's voornamelijk in het kader van het afvalstoffenbeleid worden ingezet en slechts occasioneel op andere beleidsterreinen. Het onderzoek toont aan dat enerzijds de voorwaarden om op een doeltreffende wijze gebruik te maken van dit instrument nog onvoldoende aanwezig zijn en anderzijds dat er een evolutie is in de richting van het beter invullen van deze voorwaarden.

5.2 Beleidsvoorbereiding

5.2.1 Transparantie

De onderhandelingsfase bij de totstandkoming van de milieubeleids-overeenkomsten was een weinig transparant gebeuren tussen het kabinet, de administratie en de betrokken belangenorganisaties. Deze fase verliep sterk ad hoc, zonder formele procedures. De dossiers die de OVAM ter beschikking stelde, bevatten nauwelijks documenten over de besprekingen in deze fase. Dit bemoeilijkt de reconstructie van de onderhandelingsfase en de inventarisering van de ex-ante evaluaties. De OVAM heeft weliswaar een voorstel uitgewerkt om de onderhandelingsfase meer te formaliseren⁽²⁵⁸⁾. Over de formele fase daarentegen was meer informatie beschikbaar.

5.2.2 Onderbouwing van de keuze voor het instrument MBO

Voor de MBO's papier bestaat geen overzichtelijk, overkoepelend rapport op grond van een ex-ante evaluatie, wel deelrapporten en studies, vooral over de evolutie van de markt oud-papier en de economische haalbaarheid van de afzet van recyclagemateriaal⁽²⁵⁹⁾. Aanleiding voor de papier-MBO's was de invoering van een federale ecotaks op papier, met de mogelijkheid op vrijstelling vanaf een zekere mate van inzameling en recyclage⁽²⁶⁰⁾. De motieven voor invoering van de aanvaardingsplicht voor een afvalstroom waarvoor al een goed functionerend inzamelsysteem langs de gemeenten bestond, is echter onduidelijk. Deze invoering op vraag van de betrokken federaties, leidde tot veralgemening van de (financiële) producentenverantwoordelijkheid voor de hele sector. De veelheid van actoren op het beleidsveld (de sector zelf, de distributiesector, de post (BIPT), de gemeenten ...) bemoeilijkt de toepassing van het instrument MBO. Het is evenmin duidelijk waarom de aanvaardingsplicht maar een deel van de totale papierafvalstroom heeft afgebakend. In praktijk wordt de papierstroom op het lokale niveau gezamenlijk aangeboden, zonder onderscheid of opsplitsing naar herkomst. Eventuele afstemming op het beleid voor vergelijkbare afvalstromen (bv. verpakkingsafval) of op bestaande instrumenten op andere bevoegdheidsniveaus (bv. gemeentelijke taksen), werd niet nagestreefd. De afzonderlijke MBO voor de sectoren pers en reclame stoelt ten slotte niet op milieuoverwegingen, maar op economische en filosofische overwegingen (recht op vrije meningsuiting

²⁵⁸ Nota aan de Vlaamse Minister van Leefmilieu, ref. AB/SIS/GDR/99, 4 p. + bijlagen.

²⁵⁹ Studies van de Universiteit Gent (landbouwfaculteit) over de marktsituatie, afzetmarkten, de situatie in de buurlanden,...), studies van de OVAM over de toestand van de papiermarkt, een Actieplan OVAM Oud Papier, een studiedag in samenwerking met de sector, enz.

²⁶⁰ Koninklijk besluit van 10 november 1997.

en persvrijheid). Vooral de pers, die al overheidssteun krijgt, wilde geen bijkomende financiële lasten dragen.

Voor de MBO oude geneesmiddelen zijn geen ex-ante evaluaties voorhanden. De MBO is gegroeid als proefproject bij de Antwerpse apothekers, overgenomen door de OVAM. Van 1985 tot 1994 stond de OVAM in voor de selectieve inzameling van oude en vervallen geneesmiddelen langs de Vlaamse apothekers. Zij droeg daarvan ook de kosten. In 1994 heeft de farmaceutische sector zelf de organisatie en financiering van de selectieve inzameling overgenomen, aanvankelijk op grond van een mondelinge overeenkomst met de OVAM, vanaf 1996 op grond van een schriftelijke overeenkomst⁽²⁶¹⁾ en sinds 4 mei 1998 op grond van een MBO.

De MBO afgedankte voertuigen steunt op verscheidene studies⁽²⁶²⁾, die aandacht besteden aan een diagnose van de problematiek (afvalstroom, oorzaken en milieueffecten), de betrokken actoren, verschillende technische mogelijkheden en hun economische haalbaarheid. De beleidsinstrumenten regelgeving en vrijwillige akkoorden werden afgewogen en een organisatorisch kader voor de implementatie werd uitgewerkt.

Ook de MBO afvalbanden is onderbouwd met studies die de afvalstroom raamden en de verwerkingwijze en technische mogelijkheden onderzochten. Uit de rapporten blijkt echter niet dat een afweging plaatsvond van verschillende beleidsinstrumenten. Het Rekenhof vond evenmin een uitgewerkt implementatievoorstel.

De MBO gasolietanks verwijst naar de wetgeving over bodemsanering en grondwaterbescherming. De MBO kwam tot stand onder de druk van de omstandigheden, ontstaan ingevolge de laattijdige implementatie van de Vlaremwetgeving over de gasolietanks (de regelgeving voor milieuvergunningen). De inzet van een MBO in combinatie met een aanvraag tot sectorale afwijking op de Vlaremwetgeving - een voorstel van de sector - was een ingreep om een acuut probleem op het gebied van de uitvoering van regelgeving op korte termijn te kunnen oplossen. Van een overwogen instrumentkeuze op grond van een ex-ante evaluatie was dan ook geen sprake. Voorheen werd rond gasolietanks en bodemsanering wel al beleidsvoorbereidend werk⁽²⁶³⁾ geleverd door of in opdracht

²⁶¹ Gesloten *buiten* het intussen van kracht geworden decreet betreffende de milieubeleidsovereenkomsten.

²⁶² Studies van de OVAM (voertuigwrakken, 1990; uitvoeringsplan autowrakken, 1995), studies door externe bureaus (voorstel uitvoeringsplan i.s.m. N.V. Environmental Management Strategies Analysis Europe, 1993; mogelijkheden voor autowrakkenverwerking in België door het Instituut voor Toegepaste Milieu-Economie, 1995), verslagen van proefprojecten (vzw PROSAD, Project Selectieve Autodemontage, Fever Car Recycling, 1998), het eindrapport van Belauto (1997) en door Belauto bestelde studies (Vergelijkende studie van de systemen voor het beheer van de eindelevensvoertuigen - juridische aspecten. Value Added Europe N.V., 1997; Technische studie van het studiebureau Research and Development Consulting).

²⁶³ O.a. onderzoek van het Provinciaal Instituut voor Hygiëne in de stad Mechelen bij particulieren.

van de OVAM of Aminoal (bestuur Milieuvergunningen)⁽²⁶⁴⁾. Belangrijk was het Premaz-project⁽²⁶⁵⁾, dat, in opdracht van de OVAM, de globale problematiek analyseerde in samenwerking met de belangrijkste actoren en rechtstreeks aanleiding gaf tot de oprichting in 2000 van de interregionale/federale werkgroep gasolietanks, belast met de verdere uitwerking van een financieringsfonds voor bodemsanering en een databank⁽²⁶⁶⁾.

Verscheidene studies bereidden de MBO afgedankte elektrische en elektronische apparatuur⁽²⁶⁷⁾ voor. De OVAM stelde begin 1994 vanuit de invalshoek van de koelkasten (CFK's) het actieplan witgoed op⁽²⁶⁸⁾. Dit plan was gericht op overleg met de sector voor de organisatie van de terugnameplicht en de oprichting van een financieel fonds voor investeringen in verwerkingscapaciteit. Eind 1998 bezorgde het studiesyndicaat de drie regionale Ministers van Leefmilieu een eindrapport met aanbevelingen over de doelstellingen, inzamelingspercentages, relatie met de gemeenten, definitie van bruin- en witgoed, financiering en beheersorganisatie. In 1999 volgde een conceptstudie (Minaplan) met een inventaris van scenario's voor vraag, aanbod en verwerkingsstructuren. Een consultant onderzocht ten slotte in 1999 de organisatorische noden voor implementatie van een controlestructuur voor de uitvoering van een MBO. Deze studies resulteerden in een uitvoerig verslag aan de Vlaamse regering en een uitgebreide toelichting aan het Vlaams Parlement. De memorie van toelichting bij de MBO verschaft informatie over de beleidsvoorbereiding en de inhoud van de MBO. Opvallend is evenwel dat de toelichting, behalve verduidelijkingen, aan sommige bepalingen van de overeenkomst een interpretatie geeft die een mogelijke versoepeling inhoudt van de tekst van de overeenkomst zelf. Ontbrekende elementen in de beleidsvoorbereiding zijn nog het algemeen kader van operationalisering voor de aspecten controle en handhaving en de afstemming ervan met de andere gewesten.

De ontwerp-MBO MAP is in zijn definitieve versie nooit ondertekend. Enkel de ontwerp-MBO is in het Staatsblad verschenen. Het ontwerp kaderde in artikel 20 ter van het mestdecreet van 23 januari 1991 en

²⁶⁴ Er was geen geformaliseerde samenwerking tussen Aminoal en de OVAM.
²⁶⁵ Pilootstudie met betrekking tot de preventie van de risico's van verontreiniging van ondergrondse niet dichte stookolietanks (1995-2001), met eindrapport in maart 2001.

²⁶⁶ Naar het voorbeeld van *het studiesyndicaat bodemsanering van benzine-stations*. De betrokkenheid van de federale overheid was nodig opdat het financieringsfonds middelen zou kunnen putten uit een bijkomende accijns op de verkoopprijs van de gasolie (een federale materie).

²⁶⁷ De oorspronkelijke benaming *wit en bruingoed* van de ontwerp-MBO werd aan de Europese richtlijn aangepast.

²⁶⁸ Vermoesen, J., e.a. Informatie- en analysedocument witgoed, OVAM, 1994, 43 p.

was gekoppeld aan de totstandkoming van het tweede mestactieplan (MAP). De tijdsdruk en de preciaire omstandigheden waarin de totstandkoming van het ontwerp van MBO kaderde, verklaren mede waarom weinig of geen beleidsvoorbereiding plaatsvond. Wel bestaan er - los van de totstandkoming van de MBO - tal van studies over mestverwerking, ook op het Europese niveau⁽²⁶⁹⁾.

De OVAM heeft een studie besteld die een toetsingskader moet uitwerken voor de beoordeling van de meest geschikte instrumenten of instrumentenmix voor een bepaalde afvalstroom⁽²⁷⁰⁾.

5.2.3 Betrokkenheid van de actoren

Een consequent doorgetrokken producentenverantwoordelijkheid vraagt om het betrekken van de gehele keten bij de beleidsvoorbereiding.

Samenwerking met andere gewesten werd voor de MBO's afgedankte voertuigen, afvalbanden, gasolietanks en AEEA noodzakelijk geacht. Dit geldt in mindere mate voor de MBO's oude en vervallen geneesmiddelen, papier en MAP.

Gemeenten werden meestal niet of maar in beperkte mate betrokken bij de onderhandelingen, al brachten de MBO's altijd consequenties en indirecte verplichtingen voor hen mee (ze staan in voor de resterende afval). Bij de MBO oude en vervallen geneesmiddelen hebben ze wel langs de openbare procedure opmerkingen geformuleerd. De gemeenten zijn ook aanwezig in de werkgroep aanvaardingsplicht van de OVAM, waarin onrechtstreeks betrokken organisaties zetelen (die de MBO niet mee ondertekenden). De werkgroep vergaderde voor het eerst op 2 april 1999. Hij wil in overleg oplossingen zoeken voor door de actoren gesignaleerde knelpunten⁽²⁷¹⁾. Voor de MBO's papier kwamen gemeenten noch huishoudens voldoende aan bod, evenmin als de verwerkings- en recyclagesector, de distributiesector of de post (BIPT). De dekkingsgraad van deze MBO is onduidelijk door de heterogeniteit van de markt en de vele actoren. De OVAM probeert in het kader van het project handhaving meer zicht te krijgen op de sector en de dekkingsgraad van de MBO.

²⁶⁹ Veel technische studies, o.m. over nutriëntenbalansen (door bv. de RUG in functie van meetgegevens over de balans milieubelasting van een individueel bedrijf) en over mestverwerking.

²⁷⁰ Onderzoek naar het toepassen van het instrument aanvaardingsplicht op bijkomende producten, fase 2 (ontwikkeling van een toetsingskader) en fase 3 (toepassing toetsingskader), maart 2001. Ook de SERV heeft een referentiekader uitgewerkt voor de beoordeling van MBO's (Rapport milieubeleidsvereenkomsten, 9 juli 1997).

²⁷¹ Tot op heden leverde de werking van deze werkgroep weinig op. De OVAM wijt dit aan de beperkte medewerking van de secundaire doelgroepen. De OVAM acht het in het kader van de producentenverantwoordelijkheid en bij gebrek aan voldoende kennis en inzicht in de materie, niet haar eerste taak de problemen van de secundaire doelgroepen op te lossen.

Bij de MBO afvalbanden werd een van de beroepsverenigingen die in staat voor verwerking, niet bij de onderhandelingen betrokken. De vereniging ondertekend de MBO wel mee.

Bij de onderhandelingen voor de MBO gasolietanks was enkel de sector betrokken. Een van de vier betrokken federaties haakte voortijdig af. De verzekeringssector en de andere gewesten waren via het Premaz-project wel bij de beleidsvoorbereiding betrokken, maar waren geen partij bij de MBO. Andere actoren werden er niet bij betrokken. Inspraak kregen zij pas in het uitvoeringsstadium van de MBO.

De MBO AEEA werd gesloten met zestien federaties, waarbij de belangrijkste producenten, invoerders en verkopers aangesloten zijn. De gemeenten en intercommunales (VVSG) en de kringloopcentra waren betrokken bij de onderhandelingen van de ontwerp-MBO. De kringloopcentra waren ook partij bij het sluiten van de definitieve MBO. Consumenten en huishoudens werden niet bij de onderhandelingen betrokken. Het dekkingspercentage van de MBO ten opzichte van de beoogde toestellen is niet exact meetbaar wegens de grote hoeveelheid toestellen op de markt, de bestaande parallelimport langs de distributiesector en de onwetendheid van verschillende federaties over het globaal marktaandeel van hun leden⁽²⁷²⁾.

Bij de totstandkoming van de ontwerp-MBO MAP waren de voornaamste landbouworganisaties en de voedingsindustrie betrokken partij. De sector van de landbouwers was door de ontwerp-MBO nagenoeg volledig gedekt. De verwerkingssector was op dat ogenblik nog onbestaande. Een van de belangrijkste partijen haakte af voor de totstandkoming van de definitieve MBO, wat de sluiting belemmerde.

5.2.4 Doorlooptijd

Voor de *informele fase*, d.w.z. de periode vanaf de start van de onderhandelingen tot de publicatie van de ontwerptekst in het Belgisch Staatsblad, kan de doorlooptijd moeilijk berekend worden wegens het gebrek aan transparantie over deze fase en een moeilijke lokalisering van het beginpunt van deze termijn. Duidelijk is wel dat de voorgeschiedenis meestal lang is en de formele fase maar een klein deel vormt van de totale doorlooptijd bij de totstandkoming van de MBO's. Het argument dat de doorlooptijd voor het instrument MBO korter is dan die voor regelgeving gaat in elk geval niet op, zeker nu de meeste MBO's in combinatie met regelgeving tot stand komen (aanvaardingsplicht in het Vlarea).

- Voor de afvalstroom papier heeft het Vlaams Gewest twee MBO's gesloten: een met de overkoepelende persorganisaties (MBO pers) en een met organisaties die gratis publicaties en reclaimedrukwerk verspreiden (MBO reclame). De informele fase startte bij de MBO's papier ergens in het begin van de negentiger jaren. Voor de MBO pers ving de formele procedure procedure in 1994 aan, voor de MBO

²⁷² Vaak kennen zij enkel het globale marktaandeel van de merken die hun leden onder meer, maar niet uitsluitend, verkopen.

reclame in 1997. Beide MBO's werden definitief in 1998, samen met de totstandkoming van het Vlarea, dat o.m. voor de afvalstroom papier de aanvaardingsplicht inschreef⁽²⁷³⁾. De MBO's traden in werking op 4 mei 1998.

- Voor de MBO oude en vervallen geneesmiddelen, gegroeid uit een bestaand systeem, onderschreven de partijen bij het sluiten van een nieuwe overeenkomst op 29 januari 1996 de intentie die binnen de twee jaar om te zetten in een MBO. De MBO trad in werking op 4 mei 1998.
- De problematiek van de autowrakken stond al begin 1990 in het Vlaams afvalbeheersplan. De OVAM startte eind 1993 een werkgroep op met vertegenwoordigers van de regionale en federale overheid en de industrie, om de toestand te analyseren en beleidsvoorstellen te formuleren. In 1996 werd de studiegroep Belauto opgericht, met vertegenwoordigers van de federale en gewestelijke overheid en de sector van de voertuigproducenten en -invoerders. Belauto diende voorstellen te formuleren voor de invoering van een gewestelijk en federaal geharmoniseerde regelgeving. Op 30 maart 1999 tekenden de drie gewesten drie inhoudelijk gelijklopende overeenkomsten. De Vlaamse MBO trad in werking op 01 juli 1999.
- Voor de problematiek van de afvalbanden werd al in 1990 een studiesyndicaat Rubber opgericht, dat een studierapport uitbracht. De eerste onderhandelingen over een MBO vonden plaats in 1995⁽²⁷⁴⁾. In 1998 werd een akkoord bereikt met Brussel en Wallonië. Vlaanderen ondertekende op 14 januari 2000 een MBO die op 22 mei 2000 in werking trad.
- De problematiek van de CFK's in koelkasten, behandeld in een OVAM-verslag van januari 1994, was de eerste aanzet voor de MBO AEEA. Over de producentenverantwoordelijkheid voor bruin- en witgoed liepen jarenlange onderhandelingen. Het eindrapport van het studiesyndicaat Belelec aan de drie ministers van Leefmilieu, met concrete aanbevelingen voor een optimale invoering van de aanvaardingsplicht, dateert van eind 1998. Een principieel akkoord met de belangrijkste federaties over een ontwerp-MBO was maar haalbaar in juni 2000, na de invoering van de aanvaardingsplicht in 1999. Op aandringen van de sector verruimden de onderhandelingen tot het Brussels en Waals Gewest⁽²⁷⁵⁾. De MBO trad daardoor pas op 10 juni 2001 in werking. Tot dan werd een gedoogbeleid gevoerd.

²⁷³ De sector stelde de veralgemening van de aanvaardingsplicht als voorwaarde voor het sluiten van een MBO.

²⁷⁴ Onderzoek naar het toepassen van het instrument aanvaardingsplicht op bijkomende producten, Westvlaams Economisch en maatschappelijk Studie- en adviesbureau (WES), p. 43.

²⁷⁵ De uitvoering en handhaafbaarheid van de aanvaardingsplicht worden immers in grote mate bepaald door een voor heel België geharmoniseerd wettelijk systeem.

- De onderhandelingen voor de MBO gasolietanks startten eind 1999, na het aantreden van de nieuwe regering en op voorstel van de sector, die werd geconfronteerd met de problematiek van de uitvoering van de Vlarem-regelgeving. wegens het dringend karakter van een oplossing, was de doorlooptijd vrij kort: de definitieve MBO kwam er al op 7 november 2000.
- De start, in 1998, van onderhandelingen over de MBO MAP, volgde de problematiek van het tweede mestactieplan. Het instrument MBO werd ingezet als een kleine schakel in de moeizame onderhandelingen over het ontwerp-mestdecreet, die onder druk van de Europese richtlijn en van het einde van de legislatuur plaatsvonden. De doorlooptijd van MBO en decreetwijziging waren gekoppeld (1998-1999). Het mestdecreet werd uiteindelijk in mei 1999, net voor de verkiezingen, gestemd. Een amendement stelde de inwerkingtreding ervan echter uit tot na het fiat van de Europese Commissie over de decretale vergoedingen. De definitieve MBO kwam niet meer tot stand. De nieuwe regering stelde het vernieuwde mestdecreet eind 1999 toch al in werking voor de uitvoering van de nitraatrichtlijn. Eind 2000 gaf de EU dan toestemming voor de vergoedingen. De MBO-verbintenissen werden op een andere wijze gerealiseerd⁽²⁷⁶⁾.

Voor de meeste MBO's in de afvalsector stelden de geïnterviewde ambtenaren dat de invoering van de aanvaardingsplicht het onderhandelingsproces stimuleerde. Momenteel doet zich echter het omgekeerde voor: de onderhandelingen over de nieuwe MBO oude en vervallen geneesmiddelen - de oude liep af op 5 april 2001 - zijn volgens de OVAM vastgelopen op het verzet van de beroepsverenigingen tegen inschrijving van de aanvaardingsplicht in het ontwerp tot wijziging van Vlarea.

De onderstaande tabel overziet per MBO de doorlooptijd van de formele fase, d.w.z. tussen publicatie in het Belgisch Staatsblad van de ontwerp-tekst en publicatie van de definitieve tekst.

²⁷⁶ Uitvoeringsbesluit voor nutriëntenbalansen; geen toelagen voor sensibilisering; meetnetten door Aminoal (grondwater) en VMM (oppervlaktewater) in overleg met de sector en op kosten van de betrokken overheden. Onderhandelingen met BEFEMA (voedingsindustrie) om tot een MBO te komen lagen moeilijk wegens de federale bevoegdheid voor productnormering.

	<i>Papier (reclame)</i>	<i>Papier (pers)</i>	<i>Genees- middelen</i>	<i>Voertuigen</i>	<i>Afval- banden</i>	<i>Gasolietanks</i>	<i>Elektr. toestellen</i>	<i>MAP</i>
Publicatie ontwerp in BS	02/09/97	10/11/94	02/09/97	15/10/98	21/01/99	18/04/00	06/11/00	24/12/98
Advies SERV	14/12/94	19/12/94	08/10/97	18/11/98	10/02/99	14/06/00	22/11/00	20/01/99
Advies Minaraad	30/09/97	14/12/94	30/09/97	12/11/98	04/03/99	18/05/00	21/11/00	21/01/99
Bij Vlaams Parlement	20/01/98	24/06/97	16/10/97	02/02/99	25/05/99	5/06/00	?	17/02/99
Ondertekening MBO	17/04/98	17/04/98	17/04/98	19/01/99	14/01/00	?	26/01/01	-
Publicatie definitieve tekst in BS	24/04/98	24/04/98	24/04/98	19/05/99	12/05/00	07/11/00	31/05/01	-
Doorlooptijd formele fase	4m18d	3j5m14d	7m23d	7m5 d	1j 3 m22d (²⁷⁷)	6m19d	6m25d	(²⁷⁸)
Datum inwerking-treding	4/05/98	04/05/98	04/05/98	01/07/99	22/05/00	17/11/20	10/06/01 (²⁷⁹)	

j = jaar; m = maand; d = dagen

De SERV en de Minaraad gaven hun adviezen meestal binnen de 30 dagen, op enkele lichte overschrijdingen na. Tussen het verstrijken van de termijn van 45 dagen waarover het Vlaams Parlement beschikt en het ondertekenen van de MBO en tussen het ondertekenen van de MBO en de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad verstreek echter soms een lange periode.

5.2.5 Impact van adviezen en openbare procedure

Voor beide MBO's papier gaven de adviesorganen gelijklopende, vrij negatieve, beoordelingen⁽²⁸⁰⁾. Zij stelden de keuze voor het instrument MBO ter invulling van de aanvaardingsplicht in vraag, gelet op de kenmerken van de sectoren. Zij achtten het beleidskader onvoldoende uitgewerkt, de relatie met andere instrumenten onvoldoende gespecificeerd en synergie met vergelijkbare afvalstromen onvoldoende. Op het vlak van de financiering was er geen zekerheid over een correcte kostenallocatie: de financiering was ontoereikend en strookte niet met de producentenverantwoordelijkheid. De MBO's schoten ook tekort op het vlak van afdwingbaarheid en controleerbaarheid. Ook het parlement formuleerde ernstige bezwaren. Niettemin werden de ontwerp-MBO's niet meer aangepast. Zodoende constateerden de evaluatierapporten aan het Vlaams Parlement in 2000 nog dezelfde knelpunten als ten tijde van de totstandkoming.

²⁷⁷ Deze termijn is uitzonderlijk lang doordat de tekst vlak voor de verkiezingen werd overgelegd aan het Vlaams Parlement.

²⁷⁸ De doorlooptijd van de ontwerp-MBO MAP liep volledig samen met de onderhandelingen en de totstandkoming van MAP 2. Uiteindelijk kwam er geen MBO tot stand.

²⁷⁹ Door het Vlaams Gewest werd begin 2001 een definitieve MBO gesloten waarvan de publicatie en inwerkingtreding werden uitgesteld tot half 2001 met het oog op een gelijktijdige inwerkingtreding van het inzamel- en verwerkingssysteem in de drie gewesten.

²⁸⁰ De MBO reclame kreeg een voorwaardelijk positief advies van de SERV.

Voor de MBO oude en vervallen geneesmiddelen gaven de SERV en de Minaraad positieve adviezen, zij het met enkele suggesties. De SERV suggereerde het belangrijke aspect sensibilisering van de bevolking meer uit te werken in de overeenkomst, waarop echter geen reactie kwam. De Minaraad suggereerde preventiebepalingen toe te voegen, wat wel gebeurde. SERV én Minaraad suggereerden een steekproefsgewijze controle door de OVAM op de aanwezigheid van geneesmiddelen in het huisvuil, waarop werd geantwoord dat de evaluatie van de selectieve inzameling met de jaarlijkse huisvuilanalyses van de OVAM rekening zou houden. Het voorstel van de Minaraad afspraken met exploitanten van containerparken en ophalers van KGA te maken voor een uitdovingsregeling, werd niet wenselijk geacht. Om privacy- en veiligheidsredenen kreeg inzameling binnen de farmaceutische keten de voorkeur. De vraag naar de redenen van de instrumentkeuze kreeg geen echt antwoord. Het bezwaar van de SERV dat in geen regeling werd voorzien voor de financiering van de begeleidingscommissie, kreeg als antwoord dat dit niet nodig was, daar alle werkzaamheden plaatsvonden binnen de opdracht van de deelnemende organisaties. De Minaraadsuggestie uit te breiden naar andere producten, werd niet afgewezen, op voorwaarde dat deze producten in het huidige inzamelcircuit en de bevoegdheid van de actoren zouden passen. In het kader van de openbare inzageprocedure suggereerde ook Interafval⁽²⁸¹⁾ dat de inzameling ook kunnen langs containerparken en KGA moest kunnen en dat de MBO moest worden uitgebreid naar aanverwante producten (homeopathische middelen, medisch afval van particulieren).

De MBO afgedankte voertuigen kreeg gunstige adviezen, maar met enkele opmerkingen. Op de opmerking van de Minaraad en de SERV dat de doelstellingen tegen 2005 moeten worden bereikt, terwijl de MBO maar tot 2004 loopt, kwam het antwoord dat decretaal geen MBO van meer dan 5 jaar kon worden gesloten en dat tussentijdse doelstellingen weinig zin hebben. De Minaraad merkte ook op dat de doelstellingen voor 2005 weinig ambitieus waren in vergelijking met bestaande binnenlandse (*proefproject Mechelen*) en buitenlandse ervaringen (*Nederland, Frankrijk*) en vroeg een verscherping van de korte-termijndoelstellingen. Geantwoord werd dat zo nauw mogelijk werd aangesloten bij het ontwerp van Europese richtlijn om geen concurrentievervalsing te veroorzaken. De opmerking van de SERV dat de monitoring en rapportering voor de preventiedoelstellingen onvoldoende geregeld waren, kreeg geen antwoord. Op het bezwaar van de Minaraad dat er geen regeling was voor de financiering van het beheersorganisme of van een deficit in de keten, werd geantwoord dat de sector er van overtuigd was dat het globale systeem zelfbedruipend zou zijn en dat de overheid niet zou bijdragen in de financiering. De openbare inzageprocedure resulteerde in verscheidene opmerkingen over het statuut van oldtimers, de definitie van afgedankt voertuig, de aanpassing van de erkenningsvoorwaarden, de financiering van het beheersorganisme en het gebruik van oefenwagens in technische scholen. Enkele opmerkingen leidden tot een tekstaanpassing.

²⁸¹ Samenwerkingsverband van 19 afvalstoffen-intercommunaales en de VVSG.

SERV én Minaraad beoordeelden de MBO afvalbanden ongunstig. De Minaraad bekritiseerde het formuleren van doelstellingen op uitsluitend korte termijn (tot 1 januari 2000), terwijl de MBO loopt tot 2005; het ontbreken van einddoelstellingen en tussentijdse doelstellingen en de delegatie aan de sector voor het stellen van doelstellingen voor de periode na 1 januari 2000. Verder vond de Minaraad de doelstellingen weinig ambitieus in vergelijking met Nederland. Hij drong er ook op aan een wetenschappelijk gefundeerde rangschikking op te maken van de meest milieuvriendelijke verwerkingswijzen⁽²⁸²⁾. Geantwoord werd dat met de sector was overeengekomen tegen 31 december 2001 nieuwe doelstellingen te zullen vastleggen, na VITO-studies over de beste technieken, en dat de herziening van de doelstellingen ook zou ingaan op de verwerkingswijzen. Op de opmerking over de ontoereikende regeling van monitoring en controle, werd geantwoord dat de informatieverstrekking werd geregeld door het Vlarea en verder zou worden uitgewerkt door het beheersorganisme. De opmerkingen dat de MBO het systeem van inzameling en verwerking nauwelijks uitwerkte en overliet aan het beheersorganisme, kreeg als antwoord dat de beheersorganisatie die invulling zou doen in nauw overleg met de overheid. De Minaraad meende dat de containerparken nog een belangrijke inzamelingsrol konden spelen, waarop werd geantwoord dat zij een retributie konden aanrekenen en dat de sector kon samenwerken met de gemeenten. De SERV beschouwde verrekening van de aanvaardingsplicht in de verkoopprijs als een te enge invulling van het principe internalisering van de kostprijs. De reactie zag de milieubijdrage onderhevig aan concurrentie en achtte stimulansen voor kostprijsreductie aanwezig. SERV én Minaraad vroegen waarom bepaalde afvalbanden buiten het toepassingsgebied vielen (bv. banden van motorrijwielen of landbouwmachines). Het antwoord luidde dat de MBO-partijen niet verantwoordelijk waren voor deze banden. Tijdens de openbare inzageprocedure bekleog de Beroepsvereniging Gebruikte Banden er zich over niet bij de onderhandeling over de MBO betrokken te zijn geweest. Zij had onder meer ook nog opmerkingen over de financieringswijze, het toepassingsgebied en het inzamelingssysteem.

Bij de ontwerp-MBO gasolietanks waren zowel SERV als Minaraad het erover eens dat de problematiek rond de Vlaremwetgeving inzake de controle van de gasolietanks snel moest worden opgelost, maar beide raden waren principieel tegen het instrument MBO. De moeilijkheden waren immers een gevolg van de gebrekkige wetgevingskwaliteit, en dienden te worden opgelost door een aanpassing van de regelgeving. De raden beschouwden de MBO als een minderwaardig alternatief voor regelgeving en wezen erop dat een MBO volgens het MBO-decreet geen versoepeling van de regelgeving mocht inhouden. Deze adviezen leidden tot een verslag *ter verantwoording van de beslissing van de Vlaamse regering om de MBO gasolietanks voor gebouwen toch te sluiten*, dat echter weinig nieuwe argumenten aanbracht⁽²⁸³⁾. Bij de parlementaire besprekingen erkende de Vlaamse Minister van Leefmilieu

²⁸² De MBO behandelt verwerkingswijzen met een verschillende milieu-impact als gelijkwaardig.

²⁸³ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 7 november 2000.

dat de MBO werd ingezet als noodoplossing voor een acuut probleem en kondigde zij een algemene wijziging van Vlarem aan⁽²⁸⁴⁾.

Voor de MBO AEEA legde de administratie de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement een uitgebreid verslag voor met een memorie van toelichting, de adviezen van de SERV en de Minaraad en een verslag met een bespreking van de adviezen en de bezwaren en akkoorden van de sector. Zowel de SERV als de Minaraad brachten een positief advies uit bij de ontwerp-MBO omwille van de erkenning en de aanpak van het probleem (organisatie van een collectief systeem langs de aanvaardingsplicht). Zij vroegen wel verdere aandacht voor het verruimen en harmoniseren van het systeem op het Belgische en Europese niveau, het aspect handhaving en de afstemming met gemeenten en kringloopcentra.

De ontwerp-MBO en het ontwerp tot wijziging van het mestdecreet (Map 2) werden gelijktijdig bij het Vlaams Parlement ingediend. De SERV, de Minaraad en de juridische dienst van het Vlaams Parlement (op vraag van de commissie voor Leefmilieu) wezen op verschillende juridisch-technische problemen: een van de partijen had niet de vereiste rechtspersoonlijkheid, melding bij de Europese Commissie was aangewezen, er was een mogelijk gebrek aan afstemming op de op til zijnde wetgeving (wijziging van het mestdecreet) en de Europese regelgeving, de MBO bood geen meerwaarde op vlak van de milieubescherming. Daarbuiten bekritiseerden de raden het gebrek aan duidelijke definities, duidelijke resultaatsverbintenissen, bepalingen over de wijze van het meten, controleren en rapporteren van de resultaten, informatieverstrekking aan derden, termijnen voor het bereiken van de algemene doelstellingen, een fasering met tussentijdse doelstellingen en sanctionering. Zij achtten de financiering door het Gewest van een door de partijen op te richten VZW met een jaarlijkse subsidie van 2,48 miljoen EUR (100 miljoen BEF) in strijd met het gelijkheidsbeginsel en de bepalingen van het MBO-decreet. Deze bezwaren kwamen tijdens de parlementaire besprekingen van de MBO en het Map 2 aan bod, maar uiteindelijk kwam de MBO er niet door het afhaken van een van de federaties.

²⁸⁴ Een wijziging van de regelgeving kan de MBO integreren of opzeggen.

Conclusies

De informele fase van de beleidsvoorbereiding kon moeilijk gereconstrueerd worden door een gebrek aan systematische dossiervorming en rapportering. De instrumentkeuze en de afstemming met andere instrumenten inclusief die op andere bestuursniveaus (bv. ecofiscaliteit), is vaak onvoldoende onderbouwd, net zomin als de administratieve organisatie. Voor een meer onderbouwde instrumentkeuze heeft de OVAM een toetsingskader laten uitwerken.

De doorlooptijd voor de totstandkoming van een MBO is meestal lang. Vooral de informele fase neemt veel tijd in beslag. Het argument dat een MBO sneller tot stand komt dan regelgeving gaat in elk geval niet op, zeker nu de meeste MBO's in combinatie met regelgeving tot stand komen (bv. aanvaardingsplicht in het Vlarea).

In de loop van de informele fase van de totstandkoming van de MBO komen meestal veel actoren aan bod. Gaandeweg verengen de besprekingen zich echter tot het Vlaams Gewest en de betrokken federaties. Een werkgroep aanvaardingsplicht in de OVAM brengt de niet bij de onderhandeling betrokken actoren uit het beleidsveld samen om ze te informeren en in overleg oplossingen te zoeken voor door hen gesignaleerde knelpunten.

De formele fase van de beleidsvoorbereiding, vastgelegd in het MBO-decreet, is transparant en duurt minder lang. De bezwaren ingevolge de openbare inzageprocedure, de adviezen van de SERV en de Minaraad, en de bedenkingen vanwege het Vlaams Parlement oefenden echter weinig invloed uit op de definitieve MBO-teksten. Zij waren waardevol (de kritiek dook immers opnieuw op tijdens de evaluaties van de MBO's), maar kwamen in een te laat stadium van de procedure, met name toen al ontwerpen van overeenkomst bestonden tussen de partijen. De OVAM probeert dit te verhelpen door de adviesraden uit te nodigen voor informeel overleg, zodat hun standpunten vroeger in de beleidsketen kunnen aan bod komen.

5.3 Beleidsbepaling

5.3.1 Toepassingsgebied

Het Rekenhof ging na in hoeverre het toepassingsgebied in de MBO's werd vastgelegd. Het deed daarbij de volgende vaststellingen:

- Het toepassingsgebied van de MBO's papier maakt een uitzondering voor publicaties zonder reclame of waarvan de producenten of invoerders in het Vlaams Gewest jaarlijks minder dan 3 ton papier in verbruik brengen.
- De MBO oude en vervallen geneesmiddelen heeft betrekking op farmaceutische specialiteiten en, in beperkte mate, magistrale bereidingen, maar niet op de verpakkingen van de geneesmiddelen, sommige homeopathische middelen, kruidenproducten, injectienaalden of verbanden.
- De MBO afgedankte voertuigen sloot zware vrachtwagens, autobussen, landbouw- en wegenbouwvoertuigen en twee- en driewielige motorvoertuigen uit het toepassingsgebied uit.
- De MBO afvalbanden slaat niet op banden van motorrijwielen, landbouwtractoren, landbouwmachines en toestellen voor openbare werken. De teksten verantwoorden deze uitsluiting niet.
- Het toepassingsgebied van de MBO gasolietanks slaat op bestaande ondergrondse en bovengrondse gasolietanks van maximaal 20.000 liter, bestemd voor de verwarming van gebouwen, die in overeenstemming met de VLAREM-indelingslijst niet vergunningsplichtig zijn (in totaal ongeveer 750.000 tanks, waarvan 450.000 ondergronds). De nieuwe tanks en de oude, in onbruik geraakte tanks, vallen echter buiten het toepassingsgebied⁽²⁸⁵⁾.
- Het toepassingsgebied van de MBO AEEA is ruimer dan dat van de aanvaardingsplicht in het Vlarea⁽²⁸⁶⁾. De MBO heeft de volledige afvalstroom van elektrische en elektronische toestellen⁽²⁸⁷⁾ opgenomen in het collectief systeem van inzameling en verwerking. Enkel de verbruiksgoederen met betrekking tot de stroom vallen niet onder het toepassinggebied van de MBO (bv. batterijen). Naar verluidt zal

²⁸⁵ Met bestaande tanks werd bedoeld de tanks die vóór 1 augustus 1995 in gebruik waren genomen (datum waarop de oorspronkelijke Vlarem-regeling, toepasselijk op de nieuwe tanks, van kracht werd). De MBO verzag erin dat een soortgelijke regeling kon worden ingevoerd voor nieuwe tanks, tanks van meer dan 20.000 liter en tanks met ander dan verwarmingsdoeleinden.

²⁸⁶ De MBO loopt op deze punten al vooruit op eventuele wijzigingen aan het Vlarea. De gemeenten zijn immers verplicht selectief in te zamelen (gemeentewet/afvaldecreet); de invoering van de aanvaardingsplicht ontslaat ze niet van deze verplichtingen. Het voornemen de 1/0-regeling in de toekomst niet in werking te zullen stellen, impliceert dat de stroom voor deze goederen naar de gemeenten zal blijven gaan.

²⁸⁷ Inclusief verweesde goederen, waarvoor op het ogenblik dat zij afval worden geen producent of importeur meer op de markt aanwezig is.

daarvoor met andere actoren een afzonderlijke MBO worden gesloten.

- Het toepassingsgebied van de ontwerp-MBO MAP is niet eenduidig en betreft verschillende thema's (bemesting, sensibiliseren, ...) en doelgroepen (landbouwers, veevoederfabrikanten, mestverwerkers...).

Een probleem vormt dus de MBO afvalbanden, waarvan het toepassingsbereik veel kleiner is dan wat de aanvaardingsplicht voorschrijft. De expliciete opdracht van de Vlaamse regering om voor deze bandencategorieën onderhandelingen te starten⁽²⁸⁸⁾, kreeg nog geen gevolg. Evenmin werd een afvalbeheersplan opgesteld. Het evaluatierapport⁽²⁸⁹⁾ heeft daarop gewezen, maar stelde dat dit voorlopig geen probleem stelde daar deze banden in het huidige systeem mee worden ingezameld. Het rapport suggereerde wel het toepassingsgebied van de MBO uit te breiden.

5.3.2 Doelstellingen

De MBO's reclame en pers hebben dezelfde milieudoelstellingen. Op het vlak van preventie willen zij bepaalde acties stimuleren (bv. het gebruik van kunststofverpakking beperken, de effectief bedeelde oplages reduceren, recuperatie maximaliseren). Op het vlak van recuperatie streven zij naar de sectoriële recyclingvoeten, uitgedrukt in gewichtspercentage (60% in 1998, 80% in 1999 en 2000, 85% in 2001). Merkwaardig is dat de doelstellingen inzake selectieve inzameling en recyclage ervan uitgingen dat zij in feite al werden gehaald langs het bestaande, lokale inzamelsysteem en de inspanningen van de gemeenten, huishoudens en bedrijven. Daardoor kregen de verbintenissen van de sector in de MBO's een invulling die niet direct verband hield met de doelstellingen. De producentenverantwoordelijkheid werd vertaald in een financiële bijdrage en de oprichting van een financieringsfonds voor de gemeenten wat de MBO reclame betreft, en in de terbeschikkingstelling van een jaarlijkse gratis advertentieruimte met een commerciële waarde van 3,22 miljoen EUR (130 miljoen BEF) wat de MBO pers betreft.

De MBO oude en vervallen geneesmiddelen omschrijft de doelstelling in kwalitatieve termen: *selectieve inzameling en verbranding van oude en vervallen geneesmiddelen te regelen*. De MBO vermeldt geen inzamelingspercentage. Het gaat dus vooral om een inspanningsverbintenis.

De MBO afgedankte voertuigen verwijst voor de doelstellingen naar het Vlarea, dat een aanvaardingsplicht van 1 tegen 1 oplegt sinds 1 juli 1999 (1 tegen 0 vanaf 1 juli 2004). De MBO voorziet voorts in de volgende

²⁸⁸ Besluit van de Vlaamse regering van 14 januari 2000.

²⁸⁹ Evaluatierapport over de milieubeleidsovereenkomst Afvalbanden, juni 2001, p. 3.

kwantitatieve doelstellingen⁽²⁹⁰⁾: op 1 januari 2005 en 1 januari 2015 respectievelijk minstens 85% en 95% van het gewicht *hergebruiken en terugwinnen* en minstens 80% en 85% van het gewicht *hergebruiken en recycleren*. Deze doelstellingen zijn meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Ze moeten evenwel pas zijn gerealiseerd na beëindiging van de MBO en ze werden tijdens de totstandkoming van de MBO afgezwakt⁽²⁹¹⁾. De doelstellingen op het vlak van preventie bleven vaag en niet toetsbaar.

De doelstellingen van de MBO afvalbanden herhalen die van het Vlarea⁽²⁹²⁾. Het Vlarea legde een aanvaardingsplicht van 1 tegen 1 op sinds 1 juli 1999 (1 tegen 0 vanaf 1 juli 2004) en voorzag in de volgende doelstellingen tegen 1 januari 2000: ongeveer 100% van de afvalbanden inzamelen, van ten minste 25% van de ingezamelde banden het loopvlak vernieuwen en ten minste 65% op een andere wijze nuttig toepassen. De MBO stond het beheersorganisme toe bijkomende tussentijdse doelstellingen voor de verwerking en verwijdering vast te stellen op grond van terreinstudies. De relatie tussen de looptijd van de MBO en de streefdata is echter problematisch: de MBO trad in werking op 22 mei 2000, maar de doelstellingen dienden daarvoor al gerealiseerd te zijn (namelijk op 1 januari 2000). Bovendien loopt de MBO tot 21 mei 2005, maar bevat zij geen doelstellingen voor na 1 januari 2000. De doelstellingen op het vlak van hergebruik laten daarenboven ruimte open voor diverse toepassingen, met verschillende gevolgen voor het milieu. Zo vallen zowel hergebruik van materialen als verbranding met energierecuperatie onder het begrip *nuttige toepassing*. In de praktijk wordt vooral verbranding gebruikt, waarvan tien procent nog altijd zonder energierecuperatie mag worden verbrand.

De doelstelling van de MBO gasolietanks is een vermindering van de risico's voor de grond en het grondwater verbonden aan gasolieopslagplaatsen voor de verwarming van gebouwen middels de uitvoering van een controleprogramma waarvoor de sector verantwoordelijk is. De MBO bevat een tijdsschema voor dit controleprogramma: controle van alle tanks op overvulbeveiliging tegen 1 augustus 2000, controle van ondergrondse tanks in waterwingebieden en beschermingszones op lekdichtheid tegen 1 augustus 2001, controle van alle ondergrondse tanks op lekdichtheid tegen 1 augustus 2002, en controle van alle bovengrondse tanks op lekdichtheid tegen 1 augustus 2003. De MBO stelde ook een onderzoek naar de mogelijkheid van de oprichting van een financieringsfonds en een databank voorop.

²⁹⁰ Deze doelstellingen komen overeen met de Europese Richtlijn 2000/53/EG van 18 september 2000 betreffende de autowrakken (Publicatieblad van 21 oktober 2000). De doelstellingen die volgens de MBO en het Vlarea op 1 januari 2005 moeten worden gehaald, dienen op Europees niveau evenwel pas tegen 1 januari 2006 te worden bereikt.

²⁹¹ Het eindrapport van BELAUTO ging uit van 85% valorisatie in 2002, rekening houdend met (toenmalige) EU-rapporten. Het Verslag aan de Vlaamse regering bij de ontwerp-MBO stelde uitdrukkelijk dat verschillende projecten aantoonde dat de doelstellingen voor 2005 al gehaald konden worden.

²⁹² Vlarea legt verder ook nog een stortverbod op.

De MBO AEEA wil de afvalstroom van gebruikte elektrische en elektronische toestellen onder controle brengen en opsplitsen in een stroom herbruikbare goederen en hoogwaardig te verwerken restafval. Preventieve maatregelen moeten onder meer de recycleerbaarheid van de producten verhogen²⁹³). De sector moet concrete preventie-inspanningen opnemen in een, door de OVAM goed te keuren, preventieplan. De impact van het luik preventie bleef voor Vlaanderen zeer beperkt, wegens zijn geringe goederenproductie. Voor de inzameling bevat de MBO geen operationele, kwantitatieve doelstellingen, omdat die niet becijferbaar zijn. De MBO vermeldt enkel het streven naar een maximale inzameling. Zij stelt evenmin specifieke herbruikdoelstellingen, wegens het grote aantal betrokken actoren en ongekende factoren (bv. aanbod en vraag naar herbruikbare goederen). De MBO stelt inzake herbruik, hoogwaardige recyclage en milieuvriendelijke verwerking van het restafval wel scherpere doelstellingen dan de Vlarea-aanvaardingsplicht: algemene recyclage in 2001 van 95% van metalen en 100% nuttige toepassing van kunststoffen (waaronder minimum 20% recyclage en hergebruik) en, als bijkomende doelstellingen: recyclage en herbruik van 90% van de grote huishoudtoestellen, 70% van de andere toestellen en 100% van de kunststoffen. Deze doelstellingen zijn herzienbaar in functie van het marktaanbod, na overleg en uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de MBO.

Voor de ontwerp-MBO MAP heeft het ontwerpdecreet tot wijziging van het mestdecreet van 23 januari 1991 de doelstellingen vastgelegd: MBO's zijn dienstig ter bescherming van het leefmilieu tegen verontreiniging door de productie en het gebruik van meststoffen, voor het halen van de algemene bemestingsnorm en voor het vastleggen van de bedragen van de toelagen. In essentie gaat het bij de ontwerp-MBO MAP om het streven naar het behalen van doelstellingen die de EU-richtlijn al voorschreef (maximum 50 mg nitraat/l), om de bemestingsnorm en de sensibilisering van de sector voor deze problematiek.

5.3.3 Evaluatie- en rapporteringsbepalingen

De MBO's papier voorzien erin dat de leden van de sector jaarlijks voor 1 april de OVAM gegevens verstrekken over effectieve oplagen, gewicht, verpakkingswijze, gebruikt papier en - voor de gratis regionale pers - aantal aangebrachte stickers per gemeente. De MBO omschrijft deze gegevens echter niet duidelijk of gestandaardiseerd. De rapporterings- en evaluatieverplichting slaat op de OVAM, niet op de sector.

De MBO oude en vervallen geneesmiddelen stelt duidelijk wie welke informatie moet registreren en wanneer en aan wie zij de gegevens

²⁹³ Bv. door minimaliseren van het gebruik van composietmaterialen, identificatie van materialen, minimaliseren van het gebruik van gevaarlijke stoffen, minder schadelijke productietechnieken, enz.

dienen te verstrekken. De MBO voorziet in een jaarlijkse evaluatie en rapportering. De OVAM moet de gegevens verifiëren en bundelen in een rapport.

De MBO afgedankte voertuigen voorziet in een jaarlijkse rapportering van het beheersorganisme aan de OVAM en somt te rapporteren gegevens op. Zij bepaalt ook dat het beheersorganisme de OVAM alle andere informatie moet verschaffen die zij nuttig acht voor de beoordeling van het bereiken van de doelstellingen.

De MBO afvalbanden verschoof de uitwerking van evaluatiebepalingen naar het beheersorganisme. Zij voorzag er zelf enkel in dat de OVAM de resultaten jaarlijks moet evalueren en dat de beheersorganisatie jaarlijks vóór 1 april aan de OVAM moet rapporteren.

De MBO gasolietanks regelde de gegevensinzameling nauwelijks. Zij bepaalde alleen dat de sector een databank zou oprichten en beheren met een overzicht van in Vlaanderen gecontroleerde tanks, tijdstip van eerste en latere periodieke onderzoeken, resultaten van de onderzoeken en te treffen en getroffen maatregelen. Een onafhankelijk controlebureau diende de databank te controleren. Op grond van regelmatige tussenrapportages diende een verslag te worden overgelegd aan de begeleidingsgroep die de opbouw van de databank zou opvolgen. Het Vlaams Gewest kreeg geen actief inzagerecht in de databank. De sector stelt een jaarlijks verslag op en de afdeling Milieuvergunningen evalueert jaarlijks de resultaten.

De MBO AEEA omschrijft duidelijk en gedetailleerd welke gegevens de fabrikanten en invoerders de OVAM jaarlijks moeten meedelen over in het voorbije kalenderjaar op de markt gebrachte toestellen. Over hergebruik brengen de sector en de kringloopcentra verslag uit. De MBO voorziet in een jaarlijkse evaluatie van de inzamelresultaten en een vergelijking met bestaande systemen in andere landen.

De ontwerp-MBO MAP geeft taakverdeling noch modaliteiten inzake rapportering of informatiedoorstroming. Zij stelt geen referentiejaar vast dat zou toelaten de vermindering van de productie van dierlijke mest te toetsen. In het parlement werd gesteld dat de opname van rapporteringsverplichtingen in de MBO niet was aangewezen omdat het mestdecreet die al bevatte.

5.3.4 Financieringsbepalingen

De twee MBO's papier vullen het financieringsluik verschillend in. In de MBO reclame verbinden de leden van de ondertekenende organisaties zich ertoe jaarlijks een vaste som per kilogram papier dat in verbruik werd gebracht, in een fonds te storten dat de gemeentelijke selectieve inzameling ondersteunt. (0,004 EUR of 0,15 BEF). Verscheidene adviezen wezen erop dat deze bijdrage de kosten niet dekt. Zij houdt geen rekening met de - weliswaar aan schommelingen onderhevige - reële

kosten van de selectieve inzameling⁽²⁹⁴⁾. Ook bij de evaluatie van de MBO kwam deze opmerking in het Vlaams Parlement ter sprake. In de MBO pers stellen de uitgeversorganisaties het Vlaams Gewest jaarlijks informatieve advertentieruimte ter beschikking voor een commerciële waarde van ongeveer 3,22 miljoen EUR (130 miljoen BEF), exclusief BTW.

In de MBO oude en vervallen geneesmiddelen neemt de farmaceutische sector de kosten op zich van de inzameling en vernietiging van oude en vervallen geneesmiddelen.

De MBO afgedankte voertuigen ging uit van het autofinancieringsprincipe. Zo nodig kan het beheersorganisme financieringsvoorstellen doen.

De MBO afvalbanden voorziet in de mogelijkheid een milieubijdrage te factureren.

Wat de financiering betreft, is de MBO gasolietanks concreet noch duidelijk. In financiering van de op te richten databank voorziet zij niet. Voor bodemsanering ingevolge lekkende tanks voorziet zij erin dat de sector meewerkt aan de uitbouw van een financierings- en verzekeringsmechanisme. Deze vaagheid is te wijten aan de beoogde financiering langs de brandstofprijs, die echter een federale materie is. De MBO koppelt wel een verdere afname van gasolie als voorwaarde aan een mogelijke tegemoetkoming uit het financieringsfonds⁽²⁹⁵⁾. Dit riep vragen op over mogelijke concurrentievervalsing, oneerlijke mededinging en het belemmeren van de overstap naar milieuvriendelijke alternatieven, wat ingaat tegen de milieudoelstellingen (nochtans voorwaarde in het MBO-decreet).

De MBO AEEA voorziet in de financiering van de kosten van inzameling, verwerking, informatie en monitoring met een milieubijdrage per toestel die de leden aan het beheersorganisme storten ter financiering van zijn activiteiten. De bijdrage is onderworpen aan het advies van de OVAM, is jaarlijks herzienbaar en wordt verrekend aan de consument. Zij verschilt naargelang de recycleerbaarheid van het product en kan zodoende het aankoopgedrag van de consument beïnvloeden⁽²⁹⁶⁾.

De ontwerp-MBO MAP voorzag niet in een financiering door de sector, maar in een subsidiëring van de sector door het Vlaams Gewest. Dat zou een vzw jaarlijks 2,48 miljoen EUR (100 miljoen BEF) geven voor voorlichting en sensibilisering.

²⁹⁴ In haar actieplan voorzag de OVAM aanvankelijk een bijdrage van 0,10 tot 0,12 of 0,15 EUR (4 tot 5 of 6 BEF) per kilo. Een corresponderende overeenkomst voor het Brussels Gewest vermeldt een hogere vergoeding.

²⁹⁵ De memorie van toelichting stelde dat deze voorwaarde de economische mededinging niet mocht beletten. Naar verluidt startte de gassector tegen de koppeling een procedure. Uiteindelijk is het de bedoeling dat de gassector toetreedt tot het globale financieringssysteem voor sanering.

²⁹⁶ Het aantal verschillende bijdragen bleef echter beperkt omwille van de efficiëntie van het bijdragesysteem.

5.3.5 Verplichtingen van de partijen

De MBO's papier bevatten maar vage preventieverbintenissen (*streven naar*). De verplichtingen inzake datatoelevering en rapportering zijn onvoldoende uitgewerkt. Om de financieringsafspraken te verduidelijken sloten de partijen voor de MBO pers een aanvullend protocol, dat o.m. de terbeschikkingstelling van advertentieruimte en de stickeractie concreet invulde. Het richtte ook een begeleidingsgroep op voor de invulling en planning van de informatieve advertentieruimte⁽²⁹⁷⁾.

De MBO oude en vervallen geneesmiddelen heeft de verplichtingen inzake systeemorganisatie, registratie, financiering en de taken van de begeleidingscommissie duidelijk uitgewerkt. Wat het sensibiliseren van de bevolking betreft, voorziet de MBO erin dat de begeleidingscommissie de modaliteiten daarvan coördineert en overlegt.

De MBO afgedankte voertuigen heeft de verplichtingen van de partijen vrij goed uitgewerkt, maar liet soms een tijdschema voor realisatie achterwege.

De MBO afvalbanden daarentegen werkte de verplichtingen van de partijen nauwelijks uit: zij droeg de beheersorganisatie op de toepassingsmodaliteiten verder te preciseren en het Gewest verbond er zich toe *aanvullende maatregelen te treffen*. De MBO bevat geen regeling voor de erkenning van ophalers. De sector, die dit als een onontbeerlijk sluitstuk zag, vroeg er echter achteraf nog om⁽²⁹⁸⁾.

De MBO gasolietanks omschreef de verbintenissen van de sector voor de uitvoering van het controleprogramma precies, maar die voor het opzetten van een financierings- of verzekeringsmechanisme en een databank, alsook die van het Vlaams Gewest, maar vaag en als inspanningsverbintenissen. Medewerking van andere bevoegdheidsniveaus (federale overheid en andere gewesten) is hierbij immers nodig. Ten slotte is het niet altijd duidelijk welke verbintenissen voor de federaties gelden en welke voor de leden.

De MBO AEEA heeft de verbintenissen van de sector inzake datatoelevering, inzameling, verwerking en financiering, duidelijk uitgewerkt. Die betreffende preventie omschreef zij echter minder precies. De verbintenissen van het Vlaams Gewest beperken zich tot een intentieverklaring (middelenverbintenis), waarbij het resultaat afhankelijk is van de medewerking van andere actoren (federale en Europese bestuursniveau)⁽²⁹⁹⁾.

²⁹⁷ Protocol van 17 april 1998 inzake de uitvoering van de milieubeleidsovereenkomst Papier met BVDU, NFIW, UUPP, VUKPP en het Vlaams Gewest, B.S., 24 april 1998, 12707-12708.

²⁹⁸ O.m. verslag van het Forum gehomologeerde operatoren, 29 augustus 2000.

²⁹⁹ Steunverlening bij het principe van de gratis aanvaarding van inwoners en eindverkopers langs containerparken en kringloopcentra en huis aan huis, initiatieven naar andere gewesten toe om geharmoniseerde regelgeving inzake aanvaardingsplicht gelijktijdig in werking te laten treden, toepassen van het afvalstoffendecreet en het Vlarea, aanpassingen van het Vlarea om MBO-uitvoering mogelijk te maken, aanvullend reglementeren ter aanpassing aan de EU-regelgeving.

In de ontwerp-MBO MAP engageerde de sector zich maar tot inspanningsverbintenissen (*streven naar*). Sommige bepalingen waren onduidelijk, voor interpretatie vatbaar, niet toetsbaar of niet afdwingbaar. De verbintenis van het Vlaams Gewest tot betaling van 2,48 miljoen EUR jaarlijkse subsidie was daarentegen duidelijk omschreven.

5.3.6 Controlebepalingen

Het MBO-decreet vereist dat een MBO de principes van controle, handhaving en evaluatie invult. De mate van controleerbaarheid en de mogelijkheid van sanctionering bepalen de handhaafbaarheid van de MBO. Daarbij rijst het probleem van de *free-riders* binnen de sector: sectorleden die de MBO niet mee ondertekenden (niet zijn aangesloten bij een van de ondertekenende federaties) of dit wel deden, maar zich aan de uitvoering onttrekken. Free-riders profiteren van de inspanningen van de sector zonder de lasten te dragen: ze genieten van de voordelen van het MBO-verwijderingssysteem, zonder een bijdrage te verrekenen of te dragen. Dit vervalst de concurrentie en zet het financieringssysteem onder druk. Het kan ook een negatieve invloed hebben op de acceptatiegraad van het beleid. De MBO's in het kader van de aanvaardingsplicht kunnen terugvallen op de sancties waarin het Vlarea en het afvalstoffendecreet hebben voorzien, met de OVAM als controleur en handhaver. Voor de andere MBO's bestaat deze mogelijkheid niet.

De MBO papier vulde het controlebeginsel niet in: zij voorzag noch in een controle-instantie³⁰⁰, noch in een controleprocedure, en de toezichtsbepalingen zijn onduidelijk. De OVAM staat in voor de controle en de globale evaluatie van de bereikte resultaten. De controle is afhankelijk van datavoorziening door de sector. Nalatigheid vanwege een partij leidt in het kader van de aanvaardingsplicht tot de verplichting een individueel afvalbeheersplan op te stellen. Deze *alternatieve* sanctie is in de praktijk echter niet toepasbaar of gewenst, daar de gemeenten een collectief inzamelsysteem voor de globale papierstroom hebben opgezet³⁰¹.

Voor de MBO oude en vervallen geneesmiddelen bepaalt de begeleidingscommissie de modaliteiten van een steekproefcontrole op voor verbranding aangeboden geneesmiddelen.

De MBO afgedankte voertuigen doet het Gewest de uitvoering van de MBO controleren en de nodige middelen ter beschikking stellen.

³⁰⁰ Het verpakkingsdecreet daarentegen voorziet in een drietrapscontrole.

³⁰¹ Bv. ook voor papierafval van bedrijven gelijkgesteld met huishoudelijk papierafval.

In de MBO afvalbanden neemt het Vlaams Gewest de controle op zich.

De MBO gasolietanks regelt nauwelijks controle- en handavingsaspecten. Zij voorziet niet in een extern overheidstoezicht op de realisatie van het controleprogramma. De sector staat zelf in voor controle, en zal daarop worden gecontroleerd door een onafhankelijk bureau. Daarvoor moet de voorziene databank echter eerst operationeel zijn. De afdeling Milieuvergunningen zal jaarlijks de resultaten evalueren. Er is geen sanctiemechanisme.

De MBO AEEA doet de OVAM en het beheersorganisme samen een doorlichtingsbedrijf aanwijzen dat middels de controle van de rekeningen van het beheersorganisme moet nagaan of de financiële stromen zijn aangewend overeenkomstig de MBO-doelstellingen. Het beheersorganisme staat op zijn beurt in voor controle, monitoring en datatransmissie. Het kan een onafhankelijk bureau opdragen te controleren bij de distributiekanaalen.

De ontwerp-MBO MAP voorziet niet in een controle op de aanwending van een subsidie aan een VZW. Voor de evaluatie van de naleving van de MBO-verbintenissen door de sector is voldoende monitoring langs meetnetten nodig. De MBO gaat ervan uit dat de sector aan zelfcontrole doet door een eigen controle bij de leden en frequente geaggregeerde rapportering aan de Mestbank. De Mestbank beschikt over een eigen zelfstandige controlebevoegdheid.

Conclusies

De inhoud van de MBO's is ongelijkmatig uitgewerkt, maar er bestaat een tendens naar een betere uitwerking en meer detaillering. Het toepassingsgebied van de MBO dekt niet altijd de volledige afvalstroom die onder de Vlarea-aanvaardingsplicht valt (bv. MBO afvalbanden).

De inzet van MBO's moet uiteenlopende doelstellingen dienen: preventie, de organisatie van een inzameling- en verwerkingssysteem, financiering. Die doelstellingen zijn soms weinig ambitieus in de zin dat ze geen verscherping inhouden van de wettelijke doelstellingen. Sommige MBO's hadden zeer specifieke doelstellingen (bv. MBO gasolietanks, ontwerp-MBO MAP). De operationalisering is wisselend: meetbare en tijdgebonden doelstellingen staan vooral in de MBO's afgedankte voertuigen en afvalbanden. De doelstellingen van de MBO afgedankte voertuigen moeten echter pas zijn gerealiseerd na beëindiging van de MBO. De MBO afvalbanden voorzag niet in doelstellingen voor de periode na 1 januari 2000, terwijl zij loopt tot 21 mei 2005. De hergebruikdoelstellingen laten bovendien ruimte voor vele toepassingen, met verschillende gevolgen voor het milieu. De doelstellingen voor de MBO's papier zijn in de praktijk niet meetbaar. Die van de MBO gasolietanks (controleprogramma) wel mits de relevante data beschikbaar zullen zijn. Voor de MBO AEEA zijn enkel de recyclagedoelstellingen gekwantificeerd en meetbaar. Ook de vertaling van de doelstellingen naar concrete resultaatsverbintenissen is soms ontoereikend. Vage inspanningsverbintenissen en het ontbreken van referentiegegevens beperken de meetbaarheid en effectevaluatie.

De evaluatiebepalingen zijn overigens in enkele MBO's nauwelijks uitgewerkt (afvalbanden, papier, gasolietanks en MAP).

Sommige MBO's passen het principe *de vervuiler betaalt* onvolledig toe en leggen bepaalde lasten ten laste van de overheid (inclusief gemeenten) of de burger (belastingen en retributies). Zo verzekeren de MBO's papier niet een correcte kostenallocatie. De MBO gasolietanks heeft een onduidelijke financieringsregeling.

De verplichtingen van de partijen zijn nauwelijks uitgewerkt in de MBO's afvalbanden, papier en gasolietanks, wat hun controleerbaarheid en handhaafbaarheid aantast. Bij sommige MBO's zijn *controleprocedures* onbestaande of onvoldoende uitgewerkt en is er een gebrek aan sanctioneerbaarheid.

5.4 Beleidsuitvoering

Producentenverantwoordelijkheid impliceert dat de sector de organisatie van de MBO-uitvoering op zich neemt, bv. door oprichting van een beheersorganisme voor de inzameling en verwerking van de afvalstroom. De OVAM ziet het als haar taak te bemiddelen, mee te zoeken naar oplossingen voor knelpunten, te controleren, te handhaven en te evalueren. Tegenover de andere gewesten en het federale niveau ziet het Vlaams Gewest zich als trekker. Samenwerking met en afstemming op de andere gewesten komt meestal indirect tot stand, op vraag van de sectoren die hun beheersorganismes en hun beleid op het Belgische niveau wensen te organiseren.

5.4.1 Technisch-organisatorische systemen in de MBO's

De MBO pers heeft noch in de oprichting van een uitvoerend organisme voorzien, noch in de organisatie van een overkoepelende werkgroep. Pas achteraf hebben de partijen bij protocol een uitvoeringsorgaan opgericht voor begeleiding, opvolging en coördinatie (*begeleidingsgroep*). De MBO reclame heeft in de oprichting van een technisch comité voorzien, waarin alle uitvoeringsaspecten aan bod kunnen komen. Daarbuiten heeft enkel in voor de organisatie van de financiering (de inning van de gelden) een fonds opgericht, gecontroleerd door een bedrijfsrevisor. De papier-MBO's zetten geen inzamelsystemen op.

De MBO oude en vervallen geneesmiddelen heeft wel een inzamelsysteem opgezet: particulieren⁽³⁰²⁾ brengen vervallen geneesmiddelen naar de apotheek, die ze verpakt in speciaal bij groothandelaars-verdelers gekochte dozen. De groothandelaars-verdelers halen de gevulde dozen op eigen kosten tijdens hun bevoorradingsronden op, registreren het dozenaantal en voeren ze ten slotte naar een verbrandingsinstallatie. De farmaceutische industrie bekostigt de vernietiging. De Algemene Vereniging van de Geneesmiddelenindustrie registreert het gewicht verbrande geneesmiddelen en de verbrandingskostprijs. De OVAM rapporteert jaarlijks de inzamelresultaten. Een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van het Vlaams Gewest, de OVAM en elke organisatie, volgt de MBO op. Een begeleidingscomité evalueert en rapporteert o.m. jaarlijks de resultaten, bepaalt de steekproefmodaliteiten en coördineert de sensibiliseringsinitiatieven⁽³⁰³⁾. De MBO oude en vervallen geneesmiddelen liep 3 jaar (tot 3 mei 2001) en wordt momenteel heronderhandeld.

Ook de MBO afgedankte voertuigen organiseerde een systeem: de eigenaar brengt een wrak naar een eindverkoper, die een *certificaat van aanvaarding* overhandigt en het wrak inlevert bij een erkend verwerkingscentrum, dat een *certificaat van vernietiging* uitreikt. Na depollutie (verwijdering vloeistoffen en gassen), demontage (met hergebruik van onderdelen) en vermaling voor recyclage van grondstoffen, wordt het restafval verbrand (eventueel met terugwinning van energie) of gestort. De Vlaamse Minister van Leefmilieu kent het statuut erkend centrum toe op grond van een technische doorlichting door een onafhankelijk certificeringsorganisme en een administratief onderzoek door de OVAM. Na erkenning wordt het centrum aangesloten op het informatiesysteem van Febelauto. AMINAL en de OVAM controleren de naleving van de erkenningsvoorwaarden⁽³⁰⁴⁾. Het beheersorgaan, de vzw Febelauto, is opgericht op 15 juni 1999. Het moet o.m. jaarlijkse beheersplannen en evaluaties opstellen en aan de OVAM rapporteren. Afgevaardigden van de OVAM, het Brussels Instituut voor Milieubeheer en het Office Wallone de Déchet zetelen als permanente waarnemers in de raad van beheer van de vzw.

Afvalbanden *kan* de gebruiker inleveren bij de eindverkoper (garage, bandencentrale), die de klant een milieubijdrage kan aanrekenen. De eindverkoper *kan* vervolgens een beroep doen op een door het beheersorgaan, de vzw Recytyre⁽³⁰⁵⁾, gehomologeerde ophaler, die garandeert dat de banden niet worden verbrand zonder energietrugwinning en dat ze niet worden gestort. De vzw dringt er bij de eindverkopers (on-

³⁰² Ziekenhuisapothekers vallen onder de regeling voor bedrijfsafval.

³⁰³ In november 1998 werd een sensibiliseringscampagne gevoerd t.a.v. de bevolking, met sorteerbrochures en posters.

³⁰⁴ De bepalingen over de erkende centra en het certificaat van vernietiging staan in het Vlarea (besluit van de Vlaamse regering van 28 april 2000).

³⁰⁵ De vzw Recytyre heeft o.m. de volgende taken: de toepassingsmodaliteiten van de MBO preciseren, tussentijdse kwantitatieve doelstellingen voor de verwerking en verwijdering van afvalbanden bepalen op grond van terreinstudies, de organisatie en evolutie van de stroom afvalbanden opvolgen, regelmatig de behaalde resultaten evalueren, de gebruiker sensibiliseren en informeren.

geveer 11.000 bedrijven) op aan voor de bandenophaling enkel gehomologeerde operatoren in te roepen, die voldoen aan de Recytyre-norm. Een onafhankelijk certificeringsorganisme kent de homologatie voor een periode van drie jaar goed. De gehomologeerde ophalers moeten de vzw periodiek gegevens verstrekken (hoeveelheid opgehaalde banden en hun bestemming), waarop het certificeringsorganisme steekproeven uitvoert. Het systeem is niet sluitend: de gebruiker *kan* zijn afvalbanden ook inleveren bij een gemeentelijk containerpark en eindverkopers *kunnen* ook een beroep doen op niet gehomologeerde operatoren. De OVAM is namens het Gewest permanent waarnemer in het beheersorganisme.

De MBO gasolietanks heeft niet voorzien in de oprichting van een beheersorganisme. Zij heeft de technische begeleidingsgroep een centrale rol gegeven. Deze groep is samengesteld uit vertegenwoordigers van Aminal, de OVAM, de ondertekenende federaties, de vzw Informazout en de VVSG⁽³⁰⁶⁾. De begeleidingsgroep coördineert de begeleiding en behandelt knelpunten, bepaalt de voorwaarden voor tegemoetkomingen, evalueert en stelt systeemwijzigingen voor en volgt de uitvoering van de MBO op. Meer concrete werkings- of uitvoeringsbepalingen staan niet in de MBO. Op het interregionale en federale niveau werkt nog een werkgroep gasolietanks, die in praktijk het saneringsluik van de MBO met de oprichting van een financieringsfonds en een databank uitwerkt.

De MBO AEEA voorziet in een inzameling langs de sector (op grond van een één-voor-één-regeling) of de gemeenten (containerparken, kringloopcentra, huis aan huis inzameling). Het op het federale niveau opgerichte beheersorganisme Recupel stelt containers ter beschikking op de containerparken en zorgt voor ophaling bij gemeenten, kleinhandelaars en distributiecentra, alsook voor aangepaste verwerking. De selectie van herbruikbare goederen vindt lokaal plaats in regionale overslagstations (ROS). De sector sluit daartoe overeenkomsten met de gemeenten. Sector én gemeenten kunnen een beroep doen op de kringloopcentra voor de herbruikbare goederen. Voor een milieuvriendelijke verwerking worden de niet-herbruikbare goederen eerst door erkende bedrijven voorbereid. In het kader van de MBO AEEA zijn tal van beheersorganismen opgericht: Recupel B-W- (vereniging voor recuperatie van consumentenelektronica-producten, grote huishoudelijke apparaten), Recupel SDA (vereniging voor recuperatie van kleine elektro-producten), Recupel ICT (vereniging voor recuperatie van documenten- en gegevensverwerkingsapparatuur, IT en telecomapparatuur) en Agoria (multisectorfederatie van de technologische industrie)⁽³⁰⁷⁾. De VZW Recupel treedt op als uitvoerend

³⁰⁶ De verzekeringssector BVVO en experts kunnen er aanvullend deel van uitmaken. Leveranciers zijn vertegenwoordigd langs hun federatie. Particulieren (exploitanten van de gasolietanks) en erkende technici zijn niet vertegenwoordigd.

³⁰⁷ Waarvan de leden verscheidene beheersorganismen hebben opgericht.

orgaan voor de vier beheersorganismen. De OVAM behoudt de afstemmings-, begeleidings-, controle- en handhavingstaken.

De ontwerp-MBO MAP voorzag in de oprichting van een technische werkgroep, die de uitvoering van de MBO diende op te volgen. Onvoorziene problemen zouden worden geregeld middels overleg in deze werkgroep. Op de oprichting van de werkgroep naast de al bestaande stuurgroep met zijn decretale opdracht (mestdecreet) kwam kritiek: een taakverschuiving van de stuurgroep naar de technische werkgroep zou niet mogelijk zijn op grond van een bepaling in een MBO⁽³⁰⁸⁾.

5.4.2 Implementatie van de verbintenissen

Bij de MBO's papier was financiële responsabilisering van de sector de voornaamste doelstelling, maar de uitvoering van de financiële verbintenissen verliep moeizaam. In het kader van de MBO reclame vonden de eerste uitbetalingen van het Interventiefonds aan de gemeenten pas in 2001 plaats⁽³⁰⁹⁾. De gratis advertentieruimte ingevolge de MBO pers bleek op het lokale vlak moeilijk realiseerbaar te zijn. Voor het Gewest werd de invulling ervan in onderling overleg aangepast. Daardoor kregen de gemeenten in de praktijk geen vergoeding voor hun inzamel- en verwerkingsinspanningen. Voor de sector reclame leverde de MBO indirect zelfs middelen op door de overeenkomst die de OVAM sloot voor de opmaak van de advertentiecampagnes. De uitvoering van de preventieve maatregelen verliep eveneens moeilijk: voor de perssector zou zowel kwantitatieve als kwalitatieve preventie niet haalbaar zijn en voor de reclamesector is onder meer een vermindering van oplages tegenstrijdig met de belangen van de distributiesector. In 2000 werd een stickeractie opgezet om de verdeling van gratis regionale pers en folders te vermijden bij ongeïnteresseerden. De effecten hiervan zullen worden gemeten in de komende periode.

De MBO oude en vervallen geneesmiddelen is vrijwel volledig uitgevoerd, op het luik preventieacties na. Preventie is op dit vlak ook delicaat, aangezien de geneeskundige doelstellingen bij geneesmiddelengebruik primeren op afvalpreventie. Volgens de OVAM rekent de preventie vooral op het stimuleren van therapietrouw, zodat verspilling minimaal wordt⁽³¹⁰⁾. De MBO is sinds 4 mei 2001 verlopen en onderhandelingen voor een nieuwe MBO zijn aan de gang. Uit ontwerpteksten blijkt vooral een bijsturing van de duurtijd en van de steekproefcontrole op de recipiënteninhoud. Toen het Rekenhof zijn onderzoek afsloot, waren de onderhandelingen volgens de OVAM echter stilgevallen met de inschrijving van een aanvaardingsplicht in de ontwerpteksten voor de Vlarea-wijziging als voornaamste struikelblok. De OVAM sloot intussen met de geneesmiddelensector een onderlinge overeenkomst om de selectieve inzameling en verwerking van vervallen geneesmiddelen te bestendigen.

³⁰⁸ Zie o.m. Minaraad, Advies van 21 januari 1999 over de ontwerp milieubeleidsovereenkomst Mestactieplan 1999-2003, p. 15.

³⁰⁹ De achterstallige betalingen zouden in de loop van dat jaar worden geregulariseerd.

³¹⁰ In dezelfde zin antwoordde de Vlaamse Minister van Leefmilieu op vraag nr. 129 van 5 januari 1988.

De MBO afgedankte voertuigen is pas op 1 juli 1999 in werking getreden. Het eerste erkende centrum opende op 30 mei 2001. Tot dan gold het *oude systeem*⁽³¹¹⁾. volgens de OVAM zijn er momenteel vijf erkende centra in Vlaanderen. Voor drie andere zou de erkenningsprocedure lopen. Het systeem is nog niet sluitend: er zijn garanties nodig dat afgedankte voertuigen inderdaad in de erkende centra terecht komen. Initiatieven als een houderschapsbelasting voor definitief buiten gebruik gestelde voertuigen, zijn in discussie in de werkgroep Belauto⁽³¹²⁾. In het najaar van 2001 zou een voorstel naar de Interministeriële Conferentie Leefmilieu gaan. Een beheersplan van het beheersorganisme, is er nog niet. De verplichting inzake ontmantelingshandboeken kreeg invulling door middel van de IDIS-software.

De MBO afvalbanden was al in uitvoering vóór de officiële datum van inwerkingtreding (22 mei 2000), aangezien de akkoorden in Wallonië en Brussel vroeger in werking traden. Het systeem is evenmin sluitend: de vzw Recytyre werkt met erkende ophalers⁽³¹³⁾, maar de eindverkopers zijn niet verplicht dit circuit te volgen. De vzw Recytyre wenst daarom een aanpassing van de wetgeving in de Gewesten, opdat een banden-ophaalbedrijf minstens de Recytyre-norm zou moeten halen⁽³¹⁴⁾. Een aantal verplichtingen zijn nog niet uitgevoerd⁽³¹⁵⁾: er zijn nog geen doelstellingen geformuleerd voor de periode na 1 januari 2000⁽³¹⁶⁾ en een evaluatie van de meest geschikte verwerkingstechnieken vond nog niet plaats.

De MBO gasolietanks is gedeeltelijk uitgevoerd. De technische begeleidingsgroep is operationeel, de federale/interregionale werkgroep gasolietanks zet de databank en het financierings- of verzekeringssysteem op⁽³¹⁷⁾ en de uitvoering van het programma *controle van de gasolietanks* en de voorlichting zijn aan de gang. Het sanctioneren van niet-installatie van een overvulbeveiliging kent maar een gedeeltelijke toepassing⁽³¹⁸⁾. De sector dient te rapporteren over de uitvoering van de MBO in het kader van de op te richten databank, maar de uitbouw van die databank is nog niet gestart. Overeenkomstig het uitgangspunt zelfregulering door de sector, is bij de OVAM maar één personeelslid deel-

³¹¹ Langs schroothandelaar, schredder en stortplaats. Dit systeem leverde een recuperatie op van ongeveer 75%.

³¹² Op 29 mei 2001 heeft de OVAM in dit verband een voorstel geformuleerd.

³¹³ Op 12 september 2001 waren er een vijftiental erkende operatoren in België, waarvan vier groepen met filialen.

³¹⁴ Recytyre VZW, Rapportering 1999-2000, p. 6.

³¹⁵ Evaluatierapport over de milieubeleidsovereenkomst Afvalbanden, OVAM, juni 2001, p. 8-9.

³¹⁶ In het verslag ter verantwoording van het sluiten van de MBO bevat het engagement om tegen eind 2001 tussentijdse doelstellingen vast te leggen. Verslag adviezen over de milieubeleidsovereenkomst Afvalbanden, p. 3.

³¹⁷ Deze werkgroep gasolietanks overvleugelt de activiteiten van de begeleidingsgroep gedeeltelijk. Hij is op vraag van de sector opgericht en brengt de federale overheid en de drie gewesten samen. De financiering van de databank zal wegens de kostprijs langs het financieringsfonds geschieden.

³¹⁸ Uit de opvolgingverslagen (bv. van 8 juni 2001) blijkt evenwel dat er maar 1.000 liter geleverd wordt bij niet-installatie

tijds belast met de opvolging van de uitvoering van deze MBO. De OVAM beschikt niet over controleprogramma's, procedures of richtlijnen.

Hoewel de aanvaardingsplicht voor AEEA werd ingevoerd in 1999, trad de MBO AEEA pas in juni 2001 in werking. Het inzamel-, verwerkings- en financieringssysteem diende operationeel te zijn vanaf 1 juli 2001. Op het vlak van de financiering is het milieubijdragesysteem in werking. Voor de inzameling moeten de beheersorganisaties nog wel overeenkomsten sluiten met de autonome gemeenten, wat begin september 2001 nog niet was gerealiseerd. Consumenten in gemeenten die het Recupelsysteem niet volgen dreigen dubbel te zullen moeten betalen: een milieubijdrage en een gemeentelijke retributie. Het beheersorganisme stelt de gemeenten containers ter beschikking en zal de gemeenten vergoedingen betalen, maar de discussie over de tenlasteneming van de vergoedingen (gemeenten of Recupel) is nog niet uitgeklaard⁽³¹⁹⁾. Ook de organisatie van de regionale overslagsystemen wacht nog op uitvoering. Ook het preventieel van de MBO wacht nog op uitvoering. In afwachting dat de beheersorganisaties op het federale niveau een geharmoniseerd controle- en handhavingssysteem op het Belgische niveau organiseren, voert Vlaanderen ten aanzien van de aanvaardingsplicht een gedoogbeleid. De kenmerken van de sector bemoeilijken controle op de naleving van de MBO: groot aantal bedrijven, die niet alle lid zijn van een federatie, en parallelimport⁽³²⁰⁾. Om de dekkingsgraad en de efficiëntie van het inzamelsysteem te optimaliseren wordt de instapdrempel zo laag mogelijk houden. Zo mogen individuele bedrijven zich bij een beheersorganisatie aansluiten zonder lid te zijn van een federaties.

5.4.3 Implementatie van de controle en handhaving

De OVAM richt haar controlestrategie - het principe van de producentenverantwoordelijkheid doortrekkend - in eerste instantie op zelfsturing en zelfregulering door de sectoren (interne controle in de sector, aangevuld met controle door een onafhankelijke derde) en beperkt zich tot de restcontrole, waarbij zij de integreerbaarheid van de controles in de controleopdrachten van andere overheden nagaat⁽³²¹⁾. De OVAM-controles slaan vooral op de MBO's ter uitvoering van de aanvaardingsplicht, met de overheid als handhaver van de regelgeving (Vlarea en afvalstoffendecreet). De OVAM wil samen met de sector de externe-controlenormen bepalen, die ze zal aanvullen met een steekproefcontrole. In feite steunt de controle thans bijna uitsluitend op de interne controle door de betrokken beheersorganisaties en op de externe controle van private auditkantoren (wat de juistheid van de informatie

³¹⁹ Bv. overhead voor bijkomend werk en de kosten van het containerpark.

³²⁰ Voor de parallelimport is de hoop tevens gesteld op een Europese regelgeving.

³²¹ Project handhaving aanvaardingsplicht milieubeleidsovereenkomsten, p. 2-3.

betreft). Samenwerking met andere overheden⁽³²²⁾ en de eigen controle door de OVAM, zijn nog nauwelijks ontwikkeld. De overheid beschikt overigens niet over voldoende personele middelen voor de controle. Zij vroeg deze middelen niet aan bij de invoering van de Vlarea-aanvaardingsplicht, maar pas vanaf de MBO AEEA bij de totstandkoming van elke MBO ter uitvoering van de aanvaardingsplicht. Het voorstel *Project handhaving aanvaardingsplicht en milieubeleidsafspraken* met een controlestrategie en een middelenschatting leverde de OVAM de machtiging op 7,5 FTE personeelsleden aan te werven. Momenteel heeft de OVAM 9 personeelsleden ingezet voor controle in het kader van de aanvaardingsplicht en de MBO's. In 1999 liet de OVAM een consultant een controlemethodiek uitwerken⁽³²³⁾ die leidde tot het aan de gang zijnde uitschrijven van controlemethodieken en interne richtlijnen in een intern document, dat regelmatig zal worden aangepast. In 2001 stelde de OVAM voor de gezamenlijke uitvoering van bepaalde controles door de drie gewesten de oprichting van een intergewestelijk handhavingsorganisme voor, mits de totstandkoming van flankerende wetgeving in het Waalse en het Brusselse Gewest. De drie gewestelijke Ministers van Leefmilieu sloten tevens een protocolovereenkomst om langs overleg tot een gelijkaardige toepassing van de aanvaardingsplicht in de drie gewesten te komen. In het Vlaams Gewest zouden ten slotte sedert enkele maanden effectieve controles worden uitgevoerd⁽³²⁴⁾.

Behalve een organisatorische kader voor controle en handhaving, zijn ook juridische middelen nodig. Bovendien de mogelijke contractuele sancties zijn wettelijke sancties mogelijk indien ze voorzien zijn in de sectorale wetgeving in het kader waarvan de MBO tot stand is gekomen (bv. Afvalstoffendecreet en Vlarea-besluit voor de MBO's gesloten in uitvoering van de aanvaardingsplicht). Als de MBO's niet aan een vorm van wetgeving zijn gekoppeld, zijn echter enkel de contractuele sancties mogelijk (zowel in de relatie tussen de overheid en de federaties of hun leden, als in de relaties tussen de federaties en hun leden). Het ligt in de bedoeling het sanctiemechanisme nog aan te vullen met de invoering van administratieve geldboetes (in 2002). Probleem is echter dat er in het kader van de intergewestelijke handhaving nood is aan een uniform sanctiemechanisme. Het voorlopige gedoogbeleid kan op termijn echter de geloofwaardigheid, de rechtszekerheid en de gelijkheid van het systeem ondergraven. In het Vlaamse Gewest zouden sedert enkele maanden effectieve controles worden uitgevoerd⁽³²⁵⁾. Voor de buitencontractuele sancties zal er in de verschillende gewesten en eventueel ook op het federale vlak een op elkaar afgestemde wetgeving moeten tot stand komen. Het protocol tussen de gewestelijke ministers van Leefmilieu stelde alvast een dergelijke aanvaardingsplichtharmonisatie voorop.

³²² De mogelijkheid tot samenwerking met de Milieu-inspectie is beperkt. Deze dienst richt zich in eerste instantie op de zware industrie (bedrijven klasse 1 - Vlarem) en kan geen initiatieven nemen voor MBO's (distributiesector, import en KMO's ...). Het in beeld brengen van bedrijven van klasse 2 en 3 is een taak van de gemeenten.

³²³ De controle van de uitvoering van de aanvaardingsplicht wit- en bruingoed. Eindrapport, juni 1999.

³²⁴ Brief van de OVAM d.d. 9 januari 2002, met referte AB/SIS/GDR/O2-002.

³²⁵ Zie vorige voetnoot.

Conclusies

Producentenverantwoordelijkheid impliceert dat de sector de inzameling en verwerking organiseert. De sector kiest ervoor dit te doen langs een zelfstandig beheersorganisme met een eigen structuur, personeel en middelen, liever dan met een technische werkgroep (MBO reclame) of een begeleidingscommissie (MBO pers of MBO gasolietanks).

De huidige MBO-systemen zijn niet steeds dwingend of sluitend. De MBO's geneesmiddelen en afvalbanden laten de actoren (particulier of garagist) beslissen of ze het MBO-circuit volgen en de MBO afgedankte voertuigen mist nog een sluitstuk.

De verbintenissen van de MBO geneesmiddelen zijn vrijwel alle geïmplementeerd, maar die van de MBO afgedankte voertuigen is zeer laat-tijdig gestart en ook voor de MBO afvalbanden wachten nog verschillen-de verplichtingen op uitvoering. Ook de MBO's papier zijn onvolledig, gebrekkig en laattijdig geïmplementeerd. Voor de MBO gasolietanks wachten sanering en databankoprichting nog op uitvoering. De MBO AEEA is pas gestart en maar gedeeltelijk geoperationaliseerd.

Controle en handhaving zijn een zwak punt bij alle MBO's. De controle-strategie van de OVAM steunt deels op de interne controle van de sec-tor, aangevuld met een externe controle door een onafhankelijke derde. Wel bouwt de OVAM geleidelijk een eigen controle uit. De overheid handhaaft vooral de MBO's ter uitvoering van de aanvaardingsplicht (Vlarea, afvalstoffendecreet). Samenwerking met andere bevoegde overheden en interregionale afstemming zijn nog nauwelijks tot ontwik-keling gekomen. De intergewestelijke handhaving mist, ondanks initia-tieven van de OVAM bv. nog steeds een uniform sanctiemechanisme.

5.5 Beleidsevaluatie

5.5.1 Monitoring⁽³²⁶⁾

Voor de MBO's papier verliep de datatransmissie voor de opvolging van de MBO-uitvoering (invulling van de preventiedoelstellingen en de uitvoering van de financiële verbintenissen van de sector), niet probleemloos. Het gebrek aan een zelfstandig werkend beheersorgaan bemoeilijkte bijkomend deze datatransmissie. Jaarverslagen werden niet opgesteld en de MBO voorzag niet in rapportering of evaluatie door de sector zelf. De OVAM was voor haar rapportering echter aangewezen op de gegevens die de sector verstrekke tijdens in de opvolgingsvergaderingen. Zij verkreeg die gegevens werden niet, onregelmatig of met veel vertraging. Hun niet gestandaardiseerde aard maakte ze overigens onbruikbaar voor vergelijking of aggregatie. Een nulmeting was niet uitvoerbaar bij gebrek aan data voor de vooropgestelde periode. Dit alles vertraagde onder meer de uitvoering van de financiële verbintenissen van de sector (MBO reclame).

Voor de MBO oude en vervallen geneesmiddelen zijn verschillende jaarlijkse verslagen beschikbaar, met informatie over de hoeveelheid ingezameld en verwerkt afval (aantallen recipiënten en hun gewicht, hoeveelheid verbrande geneesmiddelen), de kostprijs van de inzameling en de sensibiliseringscampagne, en de participatie van de (intermediaire) doelgroep (aantal deelnemende apothekers, groothandelaars-verdelers en farmaceutische bedrijven)⁽³²⁷⁾. Alle apothekers gevestigd in het Vlaams Gewest nemen deel aan de MBO. Het inzamelpercentage (ingezamelde oude en vervallen geneesmiddelen versus de totale hoeveelheid oude en vervallen geneesmiddelen) is niet gekend. Huisvuilanalyse door de OVAM (sinds 1996) en de inventarisatie Klein Gevaarlijk Afval hebben wel aangetoond dat de hoeveelheid geneesmiddelen in huisvuilzakken in 1998 al daalde. Deze informatie staat nog niet in de jaarlijkse verslagen, omdat de steekproeven tot op heden te beperkt waren. In het najaar van 2000 vond een enquête plaats die representatief is voor Vlaanderen. De resultaten ervan zullen in het verslag met de inzamelresultaten 2001 komen. De cijfers van de gemeenten over het KGA zijn volgens de OVAM niet voldoende betrouwbaar⁽³²⁸⁾.

Over de MBO afgedankte voertuigen was in juni 2001 een eerste verslag beschikbaar⁽³²⁹⁾. Aangezien er pas sinds 30 mei 2001 erkende cen-

³²⁶ Voor een korte rapportering in het kader van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, wordt verwezen naar het verslag 'Voortgangsrappor tage 2000' van de OVAM, juni 2000, p. 55.

³²⁷ Volgens het verslag 2000, 28 juni 2001, werd in 2000 3.791 ton geneesmiddelen ingezameld (115,8 kg per deelnemende apotheek) en kostte de inzameling en verwerking 133.389,15 EUR (5.380.905 BEF) of 0,42 EUR (17 BEF) per kg. 2.716 apothekers namen deel.

³²⁸ Niet alle gemeenten vermelden een aparte categorie geneesmiddelen en het is niet duidelijk wat de gemeenten als geneesmiddel beschouwen.

³²⁹ Evaluatierapport over de milieubeleidsvereenkomst Afgedankte Voertuigen, juni 2001. De MBO voorzag al in een eerste rapportering op 1 juli 2000, maar door de laattijdige start van het systeem was dat niet zinvol.

tra voor verwerking zijn, kon nog niet worden gerapporteerd over de resultaten. Het evaluatierapport beperkt zich dan ook vooral tot een stand van zaken van de uitbouw van een netwerk voor inzameling en verwerking van afgedankte voertuigen. Het wees erop dat initiatieven nodig zijn om de afgedankte voertuigen naar de erkende centra te krijgen. Daarbuiten geeft ook het activiteitenverslag 1999 van de vzw Febelauto (maart 200) een stand van zaken over de uitbouw van het kader (certificering van erkende centra, opzet van een monitoringsysteem, enz.). Dit verslag specificeerde een aantal indicatoren en had het over controle door de bedrijfsrevisor van de authenticiteit van de gegevens per erkend centrum.

Een eerste evaluatierapport over de MBO afvalbanden (juni 2001) toonde voor 2000 de volgende resultaten: 76.651 ton ingezameld tegenover 68.906 ton op de markt gebracht (111% inzameling tegenover het streefgetal), 0,93% loopvlakvernieuwing (tegenover de doelstelling van 25%) en 77% andere nuttige toepassing (tegenover de nagestreefde 65%), waaronder 14% recyclage en 63% verbranding met energierecuperatie. Het jaarverslag wees erop dat de cijfers echter een omzichtige interpretatie vergen:

- het inzamelpercentage steunt op cijfers van erkende ophalers en laten ophaling en verwerking langs niet erkende ophalers en verwerkers, gemeentelijke containerparken³³⁰) en illegale circuits buiten beschouwing, en verreken daarentegen ook afvalbanden uit voertuigensloop of opruiming van illegale of verlaten stocks door de gewesten en van stocks bij de eindverkopers. De op de markt gebrachte hoeveelheid banden steunt op cijfers van de belangrijkste fabrikanten, die echter naar schatting maar 90 à 95% van de markt bevoorraden en geen rekening houden met de *parallelle* import.
- Een verklaring voor het zeer lage percentage loopvlakvernieuwing zou kunnen zijn dat het voor de eindverkopers meer rendabel is de banden die ervoor in aanmerking komen langs een ander circuit dan erkende ophalers te verkopen.
- Het percentage nuttige toepassing is gebaseerd op de niet gecontroleerde veronderstelling dat vermalen afvalbanden daadwerkelijk worden gebruikt voor verbranding met terugwinning van energie.
- Er is ook een vrij grote rubriek (bijna 13%) andere verwerkingswijze, waarvoor het verslag aangaf dat nog moest worden onderzocht op welke wijze deze banden werden verwerkt.

Het verslag wees op de onzekerheden en detailleerde de informatie zo goed mogelijk, zodat de wijze van *nuttige toepassing* bleek. De belangrijkste informatietekorten zijn inherent aan de nog onvolledige

³³⁰ Voor 1999 werd volgens het verslag 1.956 ton afvalbanden ingezameld langs de gemeenten.

ophaling en verwerking langs het systeem. Het evaluatieverslag deed daarvoor aanbevelingen, o.m.: verruiming van het MBO-toepassingsgebied tot dat van de Vlarea-aanvaardingsplicht, verbetering van het informatiesysteem, het formuleren van tussentijdse doelstellingen, evaluatie van de financiering en het voorzien in controlemiddelen.

Daar de MBO gasolietanks pas eind 2000 van start ging, kon maar eind 2001 een eerste jaarverslag worden verwacht. De overheid heeft geen rechtstreeks zicht op de stand van uitvoering en is daarvoor aangewezen op de rapportering door de sector in de technische begeleidingsgroep. De opbouw van een databank is nog niet gestart. De voorbereidende werkzaamheden daarvoor vinden plaats in de federale/interregionale werkgroep gasolietanks⁽³³¹⁾. Naar verluidt zou de overheid geen rechtstreekse toegang krijgen. Wel voorzag de MBO in een externe controle door een onafhankelijk bureau. De technische begeleidingsgroep volgt de uitvoering van de MBO op. Hij maakte uit een enquête op dat de uitvoering van het controleschema vertraging opliep. Maar ongeveer 70 percent van de tanks zou al zijn uitgerust met een overvulbeveiliging, terwijl de sectorale afwijking op de MBO 1 augustus 2001 als streefdatum had voor de volledige overvulbeveiliging.

De MBO AEEA is pas medio 2001 in werking getreden. Er zijn dan ook nog geen verslagen over resultaten.

5.5.2 Ex-post evaluatie

Op het moment van het onderzoek was de voorlopige versie beschikbaar van een evaluatiestudie van WES⁽³³²⁾. Deze studie inventariseerde de meningen van de verschillende belanghebbenden (producenten en invoerders, recyclagesector, overheid, belangenorganisaties) zoals die in interviews bleken. Zij steunde niet op een kwantitatieve analyse van de bereikte resultaten en gaf geen rechtstreeks oordeel over de doeltreffendheid van de MBO's. Evenmin beoordeelde zij de meningen, die o.m. betrekking hadden op: de opportuniteit, mogelijkheden, beperkingen en neveneffecten (bv. concurrentievervalsing) van het gebruik van de instrumenten aanvaardingsplicht en MBO's; de knelpunten bij de totstandkoming van de MBO's, knelpunten wat betreft het onderliggende concept (bv. doelstellingen, technisch en organisatorisch systeem), de implementatie van én de controle op de afgesloten MBO's, ... Hoe de studie tot de synthese van de verschillende, soms tegenstrijdige, feitelijke en normatieve uitspraken kwam is wel onduidelijk.

In een onderzoek van de universiteit Gent⁽³³³⁾, besteld door de federale overheid (de federale diensten voor Wetenschappelijke, Technische en

³³¹ De rapporten van de werkgroep gasolietanks waren voorzien voor eind september 2001. Hoewel de deelrapporten al eind juni klaar waren, was het overkoepelend rapport op de voorziene datum nog niet beschikbaar.

³³² Onderzoek naar het toepassen van het instrument aanvaardingsplicht op bijkomende producten, WES, Economisch en Maatschappelijk Studie- en Adviesbureau, 2000.

³³³ Het gebruik van vrijwillige instrumenten bij de realisatie van een duurzame ontwikkeling, Module 2: "Milieubeleidsovereenkomsten", DWTC, 2001.

Culturele Aangelegenheden), kwamen ook enkele Vlaamse milieubeleidsvereenkomsten aan bod, met name de twee MBO's papier en de MBO geneesmiddelen. Het rapport bood een kader voor de evaluatie van de *performantie* van MBO's en identificeerde zeven interne⁽³³⁴⁾ en vier externe⁽³³⁵⁾ voorwaarden voor performantie. Het zag performantie als het rekenkundig gemiddelde van de dimensies *goede uitvoering van de MBO* (toepassing), *milieu-impact* en eruit voortvloeiende *leereffecten*. De gemiddelde performantie van de drie drie Vlaamse MBO's lag hoger dan de gemiddelde score van de dertien onderzochte MBO's. De MBO geneesmiddelen scoorde hoog op toepassing, maar minder op milieu-impact. De MBO's oud papier scoorden lager op toepassing wegens schending van de preventieve doelstellingen en de informatieplicht, maar hun impact lag dan weer hoger.

Er werd ten slotte nog geen evaluatie opgemaakt van de uitvoering en uitwerking van het MBO-decreet.

Conclusies

Voor geen enkele MBO is al voldoende informatie over het bereiken van de doelstellingen beschikbaar: voor de MBO geneesmiddelen is het inzamelingspercentage onbekend, voor de MBO's afgedankte voertuigen en AEEA is nog geen informatie beschikbaar wegens pas gestart, voor de MBO's afvalbanden en papier is de informatie onvoldoende volledig en betrouwbaar. De beschikbare informatie geeft wel een goed beeld van de implementatie.

De OVAM oefent weinig directe controle uit op de kwaliteit van de gegevens, ze streeft ernaar dat de sector een intern controlesysteem opzet dat de kwaliteit van de cijfers waarborgt. Dit werd niet voor alle MBO's gerealiseerd.

5.6 Verantwoording aan Vlaams Parlement

Het decreet milieubeleidsvereenkomsten voorziet in een jaarlijkse verslaggeving aan het Vlaams Parlement over de uitvoering van de MBO, maar een uitvoeringsbesluit terzake is er nog niet. De OVAM bereidt dit voor. Toch krijgt het parlement al verantwoordingen.

Over de uitvoering van de MBO's papier informeerde de OVAM het Vlaams Parlement in februari 2001. Zij signaleerde tekortkomingen inzake datatransmissie en de meetbaarheid van de verbintenissen. De

³³⁴ Onder meer de aanwezigheid van duidelijk gedefinieerde en gekwantificeerde doelstellingen, een geloofwaardig mechanisme en een adequaat monitoringsysteem.

³³⁵ Onder meer sanctioneringsmogelijkheden, de graad van collectiviteit binnen de sector en de mogelijkheid tot marktopportunities.

OVAM besloot dat de producentresponsabilisering voor beide MBO's onvolledig was en dat het beginsel *de vervuiler betaalt* in de financiële regelingen evenmin volledig werd doorgetrokken. De Commissie voor Leefmilieu van het Vlaams Parlement concludeerde dat de evaluatie grotendeels negatief was en bezwaren herhaalde die al waren gerezen bij de sluiting van de MBO. Zij besprak niet expliciet de geschiktheid van het instrumentarium voor de aanpak van de afvalstroom papier. In een resolutie⁽³³⁶⁾ vroeg het Vlaams Parlement de regering: integratie van beide MBO's en heronderhandelingen in het licht van een volwaardige toepassing van de aanvaardingsplicht, bijdragen die de reële kosten zouden weerspiegelen, garanties voor de gemeenten op bijdragen die het verschil tussen kosten en opbrengsten dekken, doelstellingen met een effectief controleerbaar en afdwingbaar karakter, oprichting van een beheersorganisme, toepassing van het gelijkheidsbeginsel op alle papierfracties en invraagstelling van de advertentieruimte als invulling van de aanvaardingsplicht. De onderhandelingen om tot een nieuwe MBO te komen zijn aan de gang⁽³³⁷⁾.

Voor de MBO oude en vervallen geneesmiddelen werd in november 1999 het jaarverslag 1998 aan de Commissie voor Leefmilieu voorgesteld, die dit positief onthaalde⁽³³⁸⁾. Ook het jaarverslag met de inzamelresultaten voor 1999 werd aan het Vlaams Parlement bezorgd, maar de Commissie voor Leefmilieu heeft dat niet besproken. De commissie besprak wel het jaarverslag met de inzamelresultaten voor 2000, met name op 27 september 2001.

Over de MBO afgedankte voertuigen vond in juni 2001 rapportering aan het Vlaams Parlement plaats. Bij de bespreking van het MBO-ontwerp had het parlement op 17 maart 1999 de Vlaamse regering bij resolutie gevraagd na één jaar werking verslag uit te brengen over de bereikte resultaten op het vlak van leefmilieu en van tewerkstelling voor

³³⁶ Resolutie betreffende de aanscherping van de MBO's oud papier, Stuk 572 (2001-2001) - Nr. 3, 21 februari 2001.

³³⁷ Uit de onderhandelingen bleek dat integratie moeilijk haalbaar was, tenzij in de MBO wordt gedifferentieerd naargelang de sector. Het gelijkheidsbeginsel rechtvaardigt een verschillende behandeling van objectief verschillende categorieën.

³³⁸ Bespreking van het verslag van de OVAM over de milieubeleids overeenkomst betreffende de selectieve inzameling van oude en vervallen geneesmiddelen - inzamelresultaten 1998. Verslag namens de commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening. Zitting 1999-2000, 17 januari 2000, Commissiestuk C-LEE(1999-2000) - Nr. 2.

laaggeschoolden in de sector⁽³³⁹⁾, ambitieuzere doelstellingen te formuleren, maatregelen te nemen om het storten van shredderafval zo snel mogelijk af te bouwen, hergebruik en hoogwaardige recyclage te laten primeren op thermische verwerking, voldoende toezicht te voorzien op het ontwijken van de terugnameplicht, enz. De commissie besprak het eerste evaluatieverslag op 28 juni en 9 juli 2001⁽³⁴⁰⁾ en vroeg de regering in een nieuwe resolutie om hetzelfde. Bovendien vroeg het parlement om met de sector overlegde tussentijdse doelstellingen voor de verwerking en bij uitvoeringsbesluit vast te leggen voorwaarden voor toekomstige rapportering. De resolutie werd aangenomen op 10 juli 2001⁽³⁴¹⁾.

Bij de bespreking van het MBO-ontwerp afvalbanden had de commissie scherpe kritiek geformuleerd (geen doelstellingen voor 2000-2005, minimalistische doelstellingen tot 2000, geen preventiedoelstellingen, vage kosten voor de consument, van het Vlarec afwijkend toepassingsgebied), maar een voorstel van resolutie werd verworpen⁽³⁴²⁾. Een eerste evaluatierapport van juni 2001 kwam tegemoet aan een parlementaire vraag⁽³⁴³⁾. Bij de bespreking ervan hernam het parlement dezelfde kritieken, op 10 juli 2001 ditmaal wel uitmondend in resolutie⁽³⁴⁴⁾, waarin het parlement de regering vroeg om heronderhandeling van de MBO, uitbreiding van het toepassingsgebied naar alle afvalbanden, het scheppen van de voorwaarden voor het halen van de doelstelling inzake loopvlakvernieuwing, vastlegging van nieuwe doelstellingen voor preventie, loopvlakvernieuwing, nuttige toepassing en materiaalrecyclage tegen 2005, voldoende middelen voor handhaving, uitzuivering van de gerapporteerde cijfers, enz.

Over de MBO gasolietanks, in werking sinds december 2000, werd nog niet gerapporteerd aan het Vlaams Parlement. Wel werd informatie doorgegeven naar aanleiding van parlementaire vragen⁽³⁴⁵⁾. Het parle-

³³⁹ Voorstel van resolutie betreffende de milieubeleidsovereenkomst afgedankte voertuigen, Stuk 1307 (1998-1999) - Nr. 1, 11 februari 1999.

Voorstel van resolutie betreffende de milieubeleidsovereenkomst Afgedankte voertuigen. Verslag namens de commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud, Stuk 1307 (1998-1999) - Nr. 2, 5 maart 1999.

³⁴⁰ Voorstel van resolutie betreffende bijsturing van de milieubeleidsovereenkomst Afgedankte voertuigen, Stuk 781 (2000-2001) - Nr. 1, 28 juni 2001. Voorstel van resolutie betreffende de bijsturing van de milieubeleidsovereenkomst Afgedankte voertuigen. Verslag namens de commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening, Stuk 781 (2000-2001) - Nr. 2, 9 juli 2001.

³⁴¹ Voorstel van resolutie betreffende de bijsturing van de milieubeleidsovereenkomst Afgedankte voertuigen. Tekst aangenomen door de plenaire vergadering, Stuk 781 (2000-2001) - Nr. 3, 10 juli 2001.

³⁴² Voorstel van resolutie betreffende de milieubeleidsovereenkomst Afvalbanden. Verslag namens de commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud, Stuk 1412 (1998-1999) - Nr. 2, 11 juni 1999.

³⁴³ Handelingen, Commissievergadering - Nr. 63 - 24 januari 2000, p. 3.

³⁴⁴ Voorstel van resolutie betreffende de bijsturing van de milieubeleidsovereenkomst Afvalbanden. Tekst aangenomen door de plenaire vergadering, Stuk 780 (2000-2001) - Nr. 4, 10 juli 2001.

³⁴⁵ Vragen en antwoorden, Vraag 212 van 19 mei 2000, Nr. 1 - 6 oktober 2000, p. 50, en commissievergadering, Nr. 198, 6 juni 2001, p. 1.

ment stelde de haalbaarheid van de timing van het controleschema en de controletests in vraag, evenals de totstandkoming en werking van de databank en het financieringsfonds.

Voor de MBO AEEA - operationeel sinds juli 2001 - is het nog te vroeg voor rapportering. Wel werd een stand van zaken al in de Commissie voor Leefmilieu besproken naar aanleiding van parlementaire vragen⁽³⁴⁶⁾, waarbij vooral aandacht uitging naar de verdeling van de lasten voor de inzameling tussen de gemeenten en de VZW Recupel en de toepassing van het principe van de volledige doorrekening van de kosten aan de producent. De Vlaamse Minister van Leefmilieu was van oordeel dat het om een voorbeeld-MBO ging en kondigde een eventuele evaluatie van het systeem aan.

Conclusies

Het Rekenhof vindt het positief dat niet werd gewacht op een uitvoeringsbesluit om verantwoording af te leggen aan het Vlaams Parlement. De volledigheid en betrouwbaarheid van de aangeboden informatie kan echter nog verbeteren, en daar wordt aan gewerkt.

5.7 Aanbevelingen

1. Werken met een nieuw beleidsinstrument vergt een leerproces. Het is daarom, nog meer dan bij andere instrumenten, belangrijk kennis op te bouwen en te verspreiden. Het Rekenhof beveelt de administratie aan de opgedane kennis (ervaringskennis, evaluaties) te systematiseren (bv. in de vorm van een handboek), voortdurend te verbeteren en te verspreiden.
2. Het Rekenhof beveelt de minister een algemene evaluatie van het MBO-decreet aan, met aandacht voor de volgende verbeterpunten: (1) uitwerking van de voorziene uitvoeringsbesluiten (waaronder dat voor de jaarlijkse rapportering aan het Vlaams Parlement) en (2) uitwerking van een minimale MBO-inhoud om de technische kwaliteit van de MBO's te verbeteren. Daarbij kan worden voortgebouwd op al door de OVAM geleverde inspanningen.
3. Minister en de administratie zouden vroeger in het beleidsvoorbereidend proces, de expertise en kennis van de SERV en de Minaraad moeten aanwenden, met name vóór de uitwerking van de beleidsvoorstellen.
4. Tijdens de beleidsvoorbereiding dienen minister en administratie meer aandacht te besteden aan een onderbouwde instrumentkeuze, afstemming met andere instrumenten en de organisatorische imple-

³⁴⁶ Commissievergadering, Nr. 223, 28 juni 2001 en Nr. 198, 6 juni 2001, p. 14.

mentatie van de gekozen instrumenten. De verhouding tussen wat in de regelgeving moet staan (het Vlarea) en wat in de MBO kan komen, vergt aflijning.

5. De MBO's dienen concrete resultaatsverbintenissen te koppelen aan de vooropgestelde meetbare en tijdsgebonden doelstellingen. Precieze bepalingen inzake controle, evaluatie en rapportering moeten het geheel sluitend maken.
6. Een striktere opvolging en controle van de uitvoering van de MBO door de administratie is volgens het Rekenhof noodzakelijk. Dit vergt administratieve omkadering, samenwerking en een verdere uitbouw van het ondersteunende juridische instrumentarium.
7. De administratie de volledigheid, betrouwbaarheid en tijdigheid van de informatie aan het Vlaams Parlement verbeteren. Evaluatieonderzoek over het gevoerde MBO-beleid moet leiden tot een standpuntbepaling over de functie van de MBO's, mede in relatie tot alternatieve instrumenten.

De Vlaamse regering heeft niet uitdrukkelijk gereageerd op deze specifieke aanbevelingen. Een aantal van de aanbevelingen kreeg impliciet een antwoord in de reactie op de algemene aanbevelingen. Dit was evenwel niet het geval voor de aanbevelingen 2 en 7.

6 ALGEMENE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Algemene conclusies

6.1.1 Gebruik van convenants in de Vlaamse Gemeenschap

Internationaal groeit het gebruik van het convenant als beleidsinstrument. Een eenduidige definitie van dit instrument bestaat niet. Toch gaat het steeds om een overeenkomst waarbij de afspraken tussen de partijen in een geest van partnerschap zijn tot stand gekomen met als doel het beleid mee vorm te geven en uit te voeren. De keuze voor het gebruik van convenants impliceert dan ook het maken van principiële keuzes over de taken van de centrale overheid en de samenwerking met andere bestuurlijke niveaus en andere actoren in een beleidsdomein. Het convenant is een complex instrument waarvan het gebruik zowel voor de Vlaamse Gemeenschap als voor de partners nog in een leerproces zit.

Vlaamse regering, Vlaamse departementen en VOI's maken steeds meer gebruik van convenants. Het beleidsinstrument bestaat al in ongeveer de helft van de beleidsdomeinen. De directe budgettaire weerslag van het gebruik van convenants voor de Vlaamse Gemeenschap bedroeg begin 2000 bijna 400 miljoen EUR (16 miljard BEF). Ook convenants zonder directe budgettaire weerslag voor de Vlaamse Gemeenschap kunnen echter belangrijke maatschappelijke effecten hebben.

Het Vlaams convenantgebruik is niet transparant. Convenant is een containerbegrip voor zeer uiteenlopende soorten overeenkomsten. Een gestandaardiseerde en op departementaal niveau gecentraliseerde registratie van convenants en andere overeenkomsten ontbreekt bijna overal. Een aantal overeenkomsten in de convenantinventaris voldoen nauwelijks aan de internationaal gangbare omschrijvingen van het beleidsinstrument. Het gebrek aan transparantie bemoeilijkt sterk het inzicht in het gebruik van dit instrument.

Sinds enkele jaren ontwikkelt de Vlaamse Gemeenschap initiatieven om het convenantgebruik in de relatie tot de lokale besturen beter te onderbouwen, onder meer door de ontwikkeling van een ontwerp van kaderdecreet. Sinds 1999 situeren deze initiatieven zich in het kader van het zogenaamde pact met de lokale besturen. Deze initiatieven hebben echter nog niet tot tastbare veldresultaten geleid. Van recente datum zijn de initiatieven om het convenantgebruik decretaal te omkaderen in een nieuw gemeentedecreet en het kerntakendebat, dat in 2002 zou worden gehouden. De convenants met lokale besturen trekken door hun belang voor de besturen én voor de Vlaamse Gemeenschap veel aandacht. Een algemene omkadering van het gebruik van convenants met andere actoren, in de eerste plaats VZW's, krijgt daarentegen nauwelijks aandacht.

De voorbereiding van het gebruik van het convenant als beleidsinstrument verloopt niet transparant door de cruciale, maar niet gedocumenteerde rol van de kabinetten in het beleidsvoorbereidingsproces. Deze conclusie sluit aan bij conclusies van het Rekenhof in andere onderzoeken, bv. naar het subsidiebeheer in de Vlaamse Gemeenschap (1999). De voorbereiding heeft de deskundigheid van de actoren en van adviesorganen als de SERV, niet optimaal aangewend.

Effectiviteitsmeting is moeilijk doordat de minister of de regering de doelstellingen die zij beogen met de inzet van het convenant, niet steeds toetsbaar formuleerden. Bij typeconvenants bemoeilijkt dat ook de afstemming van de doelstellingen of beoogde resultaten van de diverse partners, bv. lokale besturen, op die van de Vlaamse Gemeenschap.

Convenants worden meestal ingezet voor de verwezenlijking van beleid in een complexe context, die meer dan één beleidsdomein bestrijkt en waarbij de Vlaamse Gemeenschap samen met andere actoren of andere bestuurslagen het beleid tracht te verwezenlijken. De Vlaamse Gemeenschap erkent beleidsafstemming wel als noodzaak, maar zet daar onvoldoende instrumenten voor, omkadert de toegepaste instrumenten onvoldoende (personeel) en volgt ze niet nauwgezet op.

De administratieve omkadering in termen van kwantiteit en kwaliteit van personeel en het gebruik van beheersinstrumenten, bleek vaak ondermaats. Gebreken op dat vlak merkte het Rekenhof bij de drie gevalstudies op. In het kader van het horizontaal onderzoek wees de administratie zelf op het tekort aan middelen voor een kwaliteitsvolle controle of evaluatie.

De complexiteit van het instrument vergt niet alleen voldoende bestuurlijke kracht van de administraties van de Vlaamse Gemeenschap, maar ook van de partners, in het bijzonder de lokale besturen en de VZW's. Uit de onderzoeken naar de SIF- en de mobiliteitsconvenants is gebleken dat tal van lokale besturen bij gebrek aan voldoende personele middelen de instrumenten strategische en operationele planning niet kunnen toepassen.

Het Vlaams Parlement krijgt weinig informatie over de resultaten van het convenantgebruik. Vooral informatie over de doelmatigheid ontbreekt.

6.1.2 Kenmerken van de convenants

De Vlaamse Gemeenschap sluit vooral convenants met lokale besturen en VZW's, waarbij die met de lokale besturen budgettair veruit het belangrijkste zijn. Toch is het maatschappelijk belang van convenants met VZW's in bepaalde beleidsdomeinen vrij groot. Zo blijken ze heden in aanzienlijke mate het beleid inzake volksgezondheid mee voor te bereiden en uit te voeren.

Ongeveer driekwart van de convenants heeft betrekking op overeenkomsten waaraan een subsidie is verbonden en waarbij de partner van de Vlaamse Gemeenschap zijn afspraken meestal in een beleidsplan of actieplan ordent. Andere convenants zijn samenwerkingsovereenkomsten met een overwegend procedurele aard. De partners spreken er in af hoe zij iets gezamenlijk zullen aanpakken.

De regelgeving die het gebruik van de convenants beheerst is zeer verscheiden. Een globaal decretaal kader of interne richtlijnen ontbreken. Er bestaan wel decreten die het gebruik van één type convenant regelen. Daarbuiten kunnen convenants steunen op besluiten en beslissingen van de Vlaamse regering en formele documenten zoals erkenningsbesluiten, richtlijnen, handboeken, enz. Uit de gevalstudies is gebleken dat de regelgeving niet heeft voorzien in geschil- of evaluatieprocedures. Een aantal convenants vinden uitsluitend rechtsgrond in de autonome bevoegdheid van openbare instellingen.

De combinatie van overeenkomst, subsidie en planmatige aanpak blijkt het belangrijkste type convenant te zijn in de Vlaamse Gemeenschap, zowel in de overeenkomsten met de lokale besturen als in die met VZW's. De planmatige aanpak vertaalt zich in de aanwezigheid van een beleidsplan of gelijkaardig document dat te leveren prestaties of te realiseren effecten binnen een tijds kader beschrijft en bijna steeds integraal deel uitmaakt van de overeenkomst. Afspraken over te bereiken maatschappelijke effecten zijn er nog niet veel, onder meer wegens het probleem van de meetbaarheid ervan. Bovendien verschilt de technische kwaliteit van de afspraken over prestaties en effecten sterk, soms zelfs binnen eenzelfde overeenkomst. Alle convenants bevatten afspraken van procedurele of organisatorische aard, sommige zelfs bijna uitsluitend.

(Type)convenants zijn vaak gestandaardiseerd wat betreft de procedurele en organisatorische bepalingen. Maatwerk weerspiegelt zich daarentegen meestal in de beleidsplannen. Dikwijls beperkt de Vlaamse Gemeenschap de mogelijkheden voor de partners door opties of operationele doelstellingen waarin de prestaties moeten passen vooraf vast te leggen. Volgens het Rekenhof is er maar sprake van maatwerk als beide partijen hun belangen of doelstellingen op gelijkwaardige voet onderhandelen.

In bijna alle gevallen moet de partner van de Vlaamse Gemeenschap verantwoording afleggen over de uitvoering van het convenant, meestal in een financiële rapportage, gecombineerd met een activiteitenverslag. Bij overeenkomsten met een subsidieaspect is het niet steeds duidelijk of het niet (volledig) leveren van de prestaties of behalen van resultaten en maatschappelijke effecten, kan leiden tot het inhouden van (een deel van) de subsidies. Als de afspraken onvoldoende toetsbaar zijn of als een meetinstrument ontbreekt, zijn een objectieve evaluatie en een eventuele sanctie, moeilijk. Dat blijkt vooral uit het onderzoek van de SIF-convenants. Zeker bij de convenants met een subsidie is de verantwoording eenzijdig, van de partner naar de Vlaamse Gemeenschap toe. Slechts een minderheid van de convenants voorziet in een evaluatie in onderling overleg.

De meeste overeenkomsten zonder budgettaire weerslag zijn afgesloten voor onbepaalde duur (met opzegmogelijkheid). De andere convenants hebben doorgaans een looptijd van 3 jaar of meer. Convenants met een budgettair luik lossen het probleem van de annaliteit van de begroting op verschillende wijze op, waarbij de ene oplossing de partner al meer zekerheid biedt dan de andere. Ook is er nog geen systematische afstemming van de looptijd van het convenant op de legislatuur van de lokale besturen of de Vlaamse regering, noch op de erkenning van de VZW's. Een uniforme regeling bij publiek-publieke samenwerking is niet louter bestuurstechnisch, maar ook politiek: de legislatuur van de bestuurslagen valt immers niet samen. Afstemming van de looptijd van convenants op de gemeentelijke legislatuur houdt in dat een nieuwe Vlaamse regering gedurende een termijn rekening zullen moeten houden met door hun voorgangers gesloten convenants (bv. de lopende SIF-convenants). Juridisch bestaat weliswaar de mogelijkheid de convenants op te zeggen. In de praktijk moet deze mogelijkheid worden afgewogen tegen de bestuurlijke context. De beslissing kan potentieel leiden tot het betalen van schadevergoeding en zou een inbreuk betekenen op de rechtszekerheid en de principes van wederzijds vertrouwen en partnerschap die het instrument convenant beoogt.

Sommige partners, in het bijzonder gemeenten, hebben convenants gesloten die procedureel sterk uiteenlopende kenmerken vertonen. Vaak hanteerden zij een beleidsplan als basis voor de convenantafspraken zonder dit af te stemmen op de plannen die zij op eigen initiatief of op verzoek van de Vlaamse Gemeenschap of een andere hogere overheid opstelden. Dit verhindert inzicht in de samenhang van de convenants en dwingt de partner tot verschillende planningstechnieken, soms met een sterk uiteenlopende tijdshorizon. Dit hypothekeert de doelmatigheid.

6.2 Algemene aanbevelingen

De onderstaande paragrafen bevatten een aantal algemene aanbevelingen van het Rekenhof, telkens vergezeld van de reactie van de Vlaamse regering erop (cursief weergegeven).

6.2.1 Aanbevelingen voor een Vlaams convenantbeleid

1. Het Rekenhof beveelt de Vlaamse regering aan het gebruik van convenants in de Vlaamse Gemeenschap transparanter te maken door een algemeen geldende omschrijving van het instrument te maken en het af te bakenen tegenover andere instrumenten zoals subsidies en overheidsopdrachten. Zij kan de transparantie nog verder verhogen door een gestandaardiseerde registratie van overeenkomsten, waaronder convenants, in de departementen.

Zie de reactie onder aanbeveling 2.

2. De Vlaamse regering dient het gebruik van convenants te regelen, daarbij voldoende flexibiliteit garanderend. Zij kan in interne,

algemeen geldende richtlijnen of handleidingen essentiële bepalingen opnemen: convenantdefinitie, bestuurlijke omstandigheden waarin het instrument kan worden gebruikt, minimale convenantinhoud, minimale en maximale looptijd, evaluatie en rapportering over doelmatigheid, en informatievoorziening aan het Vlaams Parlement. Deze richtlijnen moeten van toepassing zijn op alle convenants, ook op die met VZW's of andere privaatrechtelijke partners. De richtlijnen en handleidingen zijn vooral nuttig bij de beleidsvoorbereiding.

De Vlaamse regering was het eens met de noodzaak van een minimum aan stroomlijning en uniformiteit, die met richtlijnen zou worden ingevoerd in de administratie, evenals met de nood aan overzicht van de aan de partners ter beschikking gestelde middelen. Ze specificeerde echter niet de reikwijdte van de richtlijnen en vermeldde geen timing.

3. De Vlaamse regering kan het beste haar inzet van convenants decretaal onderbouwen, meer in het bijzonder de volgende aspecten ervan: (1) strategische doelstellingen van het beleid, (2) omschrijving van de partijen, (3) wijze van totstandkomen van de overeenkomsten, (4) rol van de actoren of belanghebbenden in het beleidsveld, (5) afbakening van het convenant tegenover andere voor hetzelfde doel ingezette instrumenten, (6) budgettaire omkadering voor de hele looptijd van het convenant, (7) bindend karakter van de overeenkomsten, opzegbaarheid en eventuele sancties, (8) belangrijkste uitvoeringsprocedures op het vlak van verantwoording, controle en betaling, (9) procedures inzake betwisting, (10) beroep tegen administratieve beslissingen die verband houden met het al of niet sluiten van een convenant, (11) evaluatie van het beleid en (12) verantwoording tegenover het parlement.

De Vlaamse regering is principieel akkoord gegaan met de aanbeveling, maar heeft niet vermeld welke aangelegenheden ze in een decreet zal regelen.

4. De Vlaamse regering zou de convenantprocedures meer op elkaar moeten afstemmen, in het bijzonder die voor de ontwikkeling, implementatie en opvolging van de beleidsplannen die de Vlaamse Gemeenschap van haar partners verwacht. De betere afstemming slaat ook op beleidsplannen die niet kaderen in een convenant. Zij verhoogt voor de Vlaamse Gemeenschap en de partners het inzicht in de beleidssamenhang en verhoogt de efficiëntie.

De Vlaamse regering heeft deze aanbeveling onderschreven.

5. De ministers van de Vlaamse regering moeten hun beleid meer op elkaar afstemmen door een verdere implementatie, administratieve omkadering en opvolging van afstemmingsinstrumenten (horizontale begrotingen, interdepartementale stuurgroepen, enz.).

De Vlaamse regering was het eens met de aanbeveling. Zij vermeldde als voorbeeld het nieuwe Vlaamse Stedenbeleid, waar zij een horizontale begroting, een actieprogramma en halfjaarlijkse opvolging als afstemmingsinstrumenten zal inzetten.

6. De Vlaamse regering en de ministers moeten hun doelstellingen toetsbaar formuleren, opdat toetsing van de convenantinhoud daaraan en meting van de beleidsdoeltreffendheid mogelijk wordt.

Het Rekenhof apprecieert de aandacht die de Vlaamse regering momenteel schenkt aan de ontwikkeling van meetsystemen en indicatoren. Toetsbare doelstellingen en inzicht in het bereiken van de doelstellingen zijn zeer belangrijk voor zowel de sturing van de beleidsuitvoering als voor verantwoording over het beleid en de beleidsuitvoering tegenover het Vlaams Parlement. Daarom meent het Rekenhof dat de Vlaamse regering meer inspanningen moet leveren om ook de doelstellingen die ze door het gebruik van convenants beoogt toetsbaar te formuleren en op dat domein beleidsindicatoren te ontwikkelen.

6.2.2 Aanbevelingen voor de technische convenantkwaliteit

1. Het Rekenhof beveelt de ministers aan de beleidsvoorbereiding transparanter te maken door ze beter te documenteren, in het bijzonder door de beleidsvoorbereidende activiteiten in een syntheserapport op te nemen. Verder moet de beleidsvoorbereiding de expertise van de actoren, inclusief de eigen administratie en adviesorganen, meer benutten. Dat kan door ze in een vroeger stadium bij het beleidsvoorbereidend proces te betrekken.

Het project 'Beter Bestuurlijk Beleid' waarin de responsabilisering van de administratie en de rol van de adviesorganen een belangrijk aandachtspunt zijn, zou volgens de Vlaamse regering een antwoord geven op de aanbevelingen van het Rekenhof. Zij verwees naar de voorbereiding van de omvorming van het SIF naar het Vlaamse Stedenfonds, waarbij alle belangrijke actoren zouden zijn betrokken.

2. De departementen moeten de technische kwaliteit van de convenants stelselmatig verbeteren door op gecoördineerde wijze methodologieën, handreikingen, trainingen, opleidingen en verdere informatisering (inventarissen van convenants, indicatoren, enz.) te ontwikkelen. De departementen moeten ook de verwerving van voldoende technische kennis bij de partners stimuleren.

De Vlaamse regering onderschreef de aanbevelingen en verwees naar de mobiliteitsconvenants, hoewel het Rekenhof in dit verslag toch wees op een aantal knelpunten (zie specifieke aanbevelingen). Zij kondigde voorts een strikte scheiding aan tussen begeleiding, productevaluatie en financiële controle van de convenants.

3. De departementen moeten over voldoende gekwalificeerde personeelsleden beschikken om het sluiten van convenants, de uitvoering ervan, het toezicht op de uitvoering door de partner en de evaluatie van de behaalde resultaten op een doelmatige wijze te kunnen aanpakken.

Zie de reactie op aanbeveling 2.

4. Ministers en departementen zouden meer afspraken over maatschappelijke effecten in de convenants moeten opnemen. Maatschappelijke effecten hebben een directer link met de doelstellingen van de Vlaamse Gemeenschap dan te leveren prestaties en bij maatwerk is er ook een directer relatie met de doelstellingen van de partner. De afspraken in de convenants zijn bij voorkeur resultaatsverbintenissen. Als het nakomen van de afspraken in sterke mate onderhevig is aan externe factoren, kan in de convenant worden afgesproken op welke wijze met deze factoren zal worden rekening gehouden bij de evaluatie van de uitvoering van het convenant. Het formuleren van inspanningsverbintenissen vindt het Rekenhof minder geschikt, daar de bewijslast voor het niet nakomen van de afspraken dan volledig bij de Vlaamse Gemeenschap rust.

De Vlaamse regering paste deze aanbeveling toe op het stedenbeleid en stelde dat de maatschappelijke effecten die worden beoogd in de convenants in samenspraak met de steden zullen worden opgevolgd. De steden worden echter niet op het halen van de effecten afgerekend, wel op de uitvoering van de afgesproken prestaties. Het Rekenhof aanvaardt deze werkwijze voor het stedenbeleid, daar ze tegemoetkomt aan de knelpunten die het in dit verband bij het SIF heeft vastgesteld. Het is niet duidelijk in welke mate deze werkwijze ook voor andere convenants zal worden gevolgd.

5. De looptijd van de convenants moet 3 tot 6 jaar bedragen om een beleid in uitvoering te kunnen stellen (minimum looptijd) en de inhoud toch voldoende op de doelstellingen van de partners afgestemd te houden (maximum looptijd). De looptijd moet in de mate van het mogelijke worden afgestemd op de legislatuur van de Vlaamse regering en, eventueel, haar partner (andere bestuurslagen of erkenningstermijn van VZW's). Dit principe is evenwel niet in een sluitende regeling te vatten in het geval van publiek-publieke samenwerking wegens de verschillende looptijd van de legislaturen. Het Rekenhof beveelt de regering daarom aan de convenantlooptijden en hun afstemming op een legislatuur goed onderbouwd en afgewogen aan het Vlaams parlement voor te leggen.

Het antwoord van de Vlaamse regering sloot aan bij de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof. Het Rekenhof is het ermee eens dat de looptijd van een convenant niet noodzakelijk moet samenvallen met een legislatuur, maar dat een overgangsperiode wenselijk kan zijn. Het heeft de Vlaamse regering aanbevolen de onderbouwde keuze van de looptijd van een convenant ter goedkeuring aan het Vlaams Parlement voor te leggen. Op deze aanbeveling is de Vlaamse regering niet expliciet ingegaan.

Bijlage 1 Antwoord van de Vlaamse regering

22 juli 2002

Mijnheer de Voorzitter,

In antwoord op uw schrijven van 19 maart 2002 vindt u hierbij het gecoördineerde antwoord van alle betrokken Vlaamse ministers op de door u geformuleerde conclusies en aanbevelingen met betrekking tot het gebruik van convenants in de Vlaamse Gemeenschap.

De Vlaamse regering streeft uiteraard naar een optimalisering van het instrument "convenants" en waardeert de grondige analyse die het Rekenhof gemaakt heeft van het gebruik ervan in de Vlaamse Gemeenschap. Het Rekenhof heeft een scherpe analyse gemaakt van de tekortkomingen en de minpunten, maar heeft ook oog gehad voor de opportuniteiten en de verwezenlijkingen van het convenantbeleid van de Vlaamse Gemeenschap.

Op 13 mei 2002 werd door het politiek coördinatieteam in het kader van het kerntakendebat en het zoeken naar de optimale verhouding tussen de verschillende bestuursniveaus in Vlaanderen, een document goedgekeurd, waarin een aanzet gegeven wordt voor een bijsturing van de convenantsprocedure.

Het gebruik van convenants zit momenteel nog in een leerproces. Het instrument is immers ontstaan uit de beleidspraktijk. Er was nood aan een stroomlijning van verschillende initiatieven en dit op alle niveau's. Eén van de belangrijkste doelstellingen was de initiatieven die door de verschillende bestuursniveaus werden genomen beter op elkaar af te stemmen en zo een meerwaarde te creëren. Een tweede belangrijke doelstelling was het vermijden van ad hoc oplossingen en impulsieve beslissingen. De ontwikkeling van het convenant als beleidsinstrument heeft sindsdien al een hele weg afgelegd. Hierbij kunnen we niet voorbijgaan aan de positieve dynamiek die ontstaan is bij de verschillende partners. De verdienste van het convenant is zeker het op gang brengen van een gestructureerd overleg.

Met betrekking tot de concrete aanbevelingen van het Rekenhof, wenst de Vlaamse regering het volgende te stellen.

1. Transparantie van het convenantbeleid

Het Rekenhof beveelt de regering aan het convenantgebruik transparanter te maken door:

- het opstellen van algemeen geldende richtlijnen of handleidingen;
- het definiëren van het instrument en het afbakenen t.a.v. andere instrumenten;
- een gestandaardiseerde registratie van overeenkomsten te organiseren.

Het is uiteraard de bedoeling van de Vlaamse regering de technische kwaliteit van de convenants te verbeteren en een eenduidige terminologie te hanteren over de verschillende beleidsdomeinen heen. Een minimum aan uniformiteit en stroomlijning acht de regering zeker raadzaam. Essentieel voor een convenant is echter dat deze tot stand komt na overleg en samenspraak waarbij de partner binnen de globale beleidskaders van de overheid, een grote mate van beleidsruimte bekommt. De Vlaamse regering wil daarom zeker de flexibiliteit van het instrument vrijwaren en eerder de nadruk leggen op het bekomen van resultaten dan op formele vereisten. Het werken met convenants is immers alleen nuttig wanneer differentiatie in de beleidsaanpak naargelang de lokale situatie of de specificiteit van de materie belangrijk geacht wordt.

De Vlaamse regering opteert ervoor dit algemeen kader niet bij decreet vast te leggen, gelet op de fundamentele optie inzake vereenvoudiging van de regelgeving. Interne richtlijnen, bijvoorbeeld in de vorm van een omzendbrief (naar analogie met de legistieke richtlijnen) lijken de regering het meest aangewezen.

Er zal ook bestudeerd worden of een gecentraliseerde registratie van convenants, en eventueel van alle instrumenten waarbij middelen ter beschikking worden gesteld, opportuun en haalbaar is. In ieder geval is de regering overtuigd van de noodzaak om een overzicht te bewaren over de middelen die aan de verschillende partners ter beschikking gesteld worden.

2. Decretale onderbouwing

Het Rekenhof beveelt de Vlaamse overheid aan de beslissing om in bepaalde sectoren of voor bepaalde doelstellingen met convenants te werken, in een decreet vast te leggen waarbij tevens een aantal aangelegenheden op algemeen geldende wijze geregeld worden.

Zoals het Rekenhof zelf al vermeldt, bestaat er in de meeste sectoren een decretale rechtsgrond voor het gebruik van convenants. In de sectoren gezondheid en welzijn, waar dergelijke decretale onderbouwing voorlopig nog niet bestaat, wordt de werking van het: convenantsysteem momenteel geëvalueerd en geheroriënteerd in overleg met de inspectie van financiën. Met de aanbeveling van het Rekenhof zal hierbij zeker rekening gehouden worden.

3. Afstemming van de procedures

Het Rekenhof beveelt de Vlaamse regering aan de verplichtingen van de partners inzake ontwikkeling, implementatie en opvolging van beleidsplannen in verschillende domeinen op mekaar af te stemmen.

Dergelijke afstemming was reeds een bekommernis van de Vlaamse regering. Naar aanleiding van het kerntakendebat werd vastgesteld dat de tot op heden afgesloten convenants een grote verscheidenheid inzake beleidsafspraken, duur, vorm, evaluatiemechanismen, subsidiëeringsmodaliteiten, ... vertonen. De lokale besturen en provincies worden,

vanuit de verschillende Vlaamse beleidsdomeinen, als dusdanig geconfronteerd met een veelheid van steeds wisselende richtlijnen.

In de toekomst wordt gestreefd naar het inhoudelijk beter op elkaar afstemmen van met elkaar verband houdende convenants. Afstemming van het beleid is een uitdaging waarmee alle beleidsniveaus worden geconfronteerd. De inhoudelijke afstemming met andere beleidsdomeinen zal worden gerealiseerd bij de evaluatie van bestaande convenants en bij nieuwe initiatieven terzake.

Naast de inhoudelijke coördinatie zal een procedureel kader voor het gebruik van convenants voor de lokale besturen en provincies zorgen voor een grotere transparantie en een vereenvoudiging van de administratieve en beheersmatige verwerking.

4. Afstemming van het beleid

Het Rekenhof merkt op dat hoewel de Vlaamse regering de noodzaak van inclusief beleid en integratie van beleid erkent, er onvoldoende instrumenten ter beschikking gesteld worden of onvoldoende omkadering en opvolging geboden wordt.

Op dit punt wil de Vlaamse regering evenwel wijzen op recente initiatieven waarin het voeren van een integraal en inclusief beleid een krachtlijn is. De omvorming van het Sociaal Impulsfonds naar het Vlaamse Stedenfonds (voorontwerp van decreet op 29/3/2002 goedgekeurd door de Vlaamse regering) is hiervan een uitstekend voorbeeld. Middels de convenants worden de steden aangemoedigd tot het voeren van een complementair beleid en het leggen van dwarsverbindingen met het reguliere Vlaamse beleid en het eigen reguliere beleid.

Er wordt momenteel gewerkt aan een Witboek met daarin een lange termijn visie op de toekomst van onze steden. Voor de eerste maal zal de Vlaamse overheid beschikken over een samenhangend en onderbouwd toekomstbeeld van onze steden. De bevindingen en de visionaire visie kunnen inspirerend zijn voor het verder uittekenen van het vlaamse stedenbeleid.

De optie is genomen om voor wat het stedenbeleid betreft te werken met een virtuele horizontale begroting. De vlaamse regering heeft een actieprogramma stedenbeleid samengesteld. Voor de verschillende beleidsdomeinen worden concrete actiepunten geformuleerd. De voortgang wordt halfjaarlijks opgevolgd.

Bij de totstandkoming van de convenant met de steden worden alle ministers betrokken. Samen met hun bevoegde administraties kan gezocht worden naar afstemming en complementariteit van het beleid.

5. Effectiviteitsmeting

Het Rekenhof merkt op dat de doeltreffendheid van het inzetten van het convenant in een bepaald domein moeilijk te meten is omdat de doelstellingen die de Vlaamse regering ermee beoogt onvoldoende toetsbaar geformuleerd worden.

Het is inderdaad zo dat, indien met convenants gewerkt wordt, het decreet alleen strategische keuzes bevat die in onderhandeling met de partner verder moeten worden geconcretiseerd. Het is inherent aan het instrument dat er onderhandelingsruimte blijft en dat de operationele doelstellingen en de indicatoren in overleg met de partners worden vastgelegd (in de convenant zelf dus).

Het vastleggen van valide en betrouwbare indicatoren is bijzonder moeilijk en in alle domeinen wordt momenteel zeer veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van meetsystemen en indicatoren.

6. De beleidsvoorbereiding transparanter maken en de expertise van de actoren beter benutten

Het Rekenhof wenst de beleidsvoorbereidende fase beter gedocumenteerd te zien (bijvoorbeeld de rol van de kabinetten hierin) en acht het raadzaam dat alle actoren (inclusief de administratie en de adviesorganen) in een vroeger stadium bij In het proces betrokken worden.

Wat dit punt betreft, wil de Vlaamse regering verwijzen naar de werkzaamheden rond Beter Bestuurlijk Beleid, waarin de responsabilisering van de administratie en de rol van de adviesorganen in het algemeen een belangrijk aandachtspunt zijn.

Aan het benutten van alle relevante expertise bij de voorbereiding van convenants, wordt tegenwoordig trouwens uitermate veel belang gehecht. Bij wijze van voorbeeld verwijs ik naar de omvorming van het SIF naar het Vlaams Stedenfonds waarbij het voorbije jaar verschillende evaluaties werden uitgevoerd en dit met vrijwel alle betrokken actoren. De minister bevoegd voor het stedenbeleid heeft de 14 centrumsteden bezocht en vooral zijn oor te luisteren gelegd bij de verantwoordelijke lokale mandatarissen. De academische wereld (KUL en RUG) heeft zich over het SIF gebogen. De administratie heeft in haar laatste jaarrapport de lokale SIF-stuurgroep van 11 steden geconsulteerd. Finaal heeft het ISOSIF het SiF onder de loep genomen en een eindevaluatie van de voorbije SIF-werking gepubliceerd.

7. Randvoorwaarden en omkadering: voldoende en voldoende gekwalificeerd personeel en training en ondersteuning van het personeel

Het Rekenhof wijst terecht op de noodzaak van voldoende omkadering op het vlak van personeel en vorming.

De Vlaamse regering investeert reeds in vrij belangrijke mate in de deskundigheidsopbouw van zowel het eigen personeel als van de partners en de stakeholders.

Zeker bij de introductie van het mobiliteitsconvenant was er een grote nood aan informatie en vorming, zowel bij de gemeenten en de provincies als binnen de eigen administratie. Om aan deze noden te voldoen werden een aantal vormingsinitiatieven i.s.m. de Vlaamse Stichting Verkeerskunde opgestart. Het belangrijkste hiervan is de nog steeds lopende jaarlijkse cursus rond het mobiliteitsconvenant en de opmaak van een mobiliteitsplan. Een tweede belangrijke ondersteuning wordt gegeven door de provinciale mobiliteitsbegeleiders. Deze ambtenaren van het Vlaamse Gewest fungeren in hun provincie als aanspreekpunt voor de lokale overheid om problemen tijdens het mobiliteitsplanningsproces en de voorbereiding van concrete projecten te detecteren en op te lossen. Daarbij komt dat er voor complexere projecten beroep gedaan kan worden op externe experts voor adviesverlening. Tenslotte wens ik te wijzen op het ontegensprekelijk nut dat het mobiliteitshandboek en de mobiliteitsbrief in het verleden reeds hebben bewezen. Om nog beter te kunnen voldoen aan de vaak zeer gerichte informatiebehoefte heeft de redactieraad van het handboek bij het begin van het jaar beslist om op vrij korte termijn over te gaan tot een goed uitgebouwde website. Deze website heeft meer mogelijkheden om duidelijkere en meer gerichte informatiepakketten samen te stellen en zal op termijn het handboek vervangen.

Een belangrijke les is ook de noodzaak van een organisatorische scheiding tussen de financiële controle en de inhoudelijke ondersteuning binnen de administratie. De opsplitsing moet vooral de financiële controle opwaarderen. De steden zullen voor hun begeleiding kunnen kiezen tussen een externe begeleider of de administratie. Een strikte scheiding tussen begeleiding, productevaluatie en financiële controle verduidelijkt ieders rol en positie bij de totstandkoming van de convenant, wat de kwaliteit van het proces (planning, overleg, onderzoek) en de convenant (heldere en meetbare doelstellingen) ten goede komt.

9. Maatschappelijke effecten kwalificeren als resultaatsverbintenis

Het Rekenhof pleit ervoor meer afspraken te maken over maatschappelijke effecten (niet alleen over prestaties) en deze afspraken te kwalificeren als een resultaatsverbintenis.

Het afrekenen op maatschappelijke effecten is evenwel bijzonder moeilijk. Inspanningen van de partners kunnen door externe omgevingsfactoren (dalende conjunctuur, gewijzigde regelgeving op Europees, federaal en Vlaams niveau, onvoorziene omstandigheden zoals rampen e.d.) op een dergelijke wijze beïnvloed worden dat de vooropgestelde maatschappelijke effecten niet worden gehaald. Bovendien is het daarbij vrijwel onmogelijk om het zuivere effect van de bijdrage of de impact van de prestaties van de partner t.a.v. het gehele beleid in kaart te brengen. De partners financieel "straffen" omdat ze deze resultaten niet halen vindt de Vlaamse regering daarom niet aangewezen. Dit wil niet zeggen dat de maatschappelijke effecten niet langer worden opgevolgd. In de convenant dienen steden samen met de Vlaamse overheid aan te geven

welke de op te volgen effecten zijn en hoe men deze via indicatoren zal opvolgen. Het is op dit strategisch niveau dat de Vlaamse overheid in de loop van de convenant samen met steden tot een grondige evaluatie wenst te komen. Het niet halen van beoogde effecten kan namelijk te maken hebben met externe omgevingsfactoren waar men geen impact op heeft. Het is echter ook mogelijk dat men de vooropgestelde doelstellingen dient bij te sturen of meer effectieve instrumenten moet inzetten. Worden steden niet afgerekend op hun strategische effecten, dan is dit wel het geval voor het al dan niet uitvoeren van voorziene prestaties. Jaarlijks maakt de stad zijn planning op en geeft aan welke prestaties zullen geleverd worden. Daarop kan wel worden afgerekend.

9. Looptijd afstemmen op legislatuur

Het Rekenhof vindt dat de looptijd van convenants bij voorkeur op de legislatuur van de Vlaamse regering en desgevallend op deze van de partner moeten afgestemd worden.

Tegen dit standpunt zijn evenwel een aantal praktische bezwaren die vooral te maken hebben met de continuïteit van het beleid. In de startperiode van een nieuwe legislatuur heeft een nieuwe minister tijd nodig om een beleid te concipiëren en is er vaak nog onvoldoende duidelijkheid over alle oriënteringen ten aanzien van de partners. Dit kan leiden tot intervalperiodes tussen twee opeenvolgende convenants. Dat alle convenants op hetzelfde tijdstip vervallen, betekent bovendien organisatorisch een enorme piek-belasting voor de administratie.

Naar aanleiding van het kerntakendebat is daarom beslist dat convenants met lokale besturen zullen afgesloten worden voor een minimumperiode van 3 jaar zonder dat deze periode wordt gekoppeld aan een legislatuurperiode, noch aan de gemeentelijke of provinciale legislatuurperiode, noch aan de Vlaamse legislatuurperiode.

Ook de link met de erkenningstermijn van vzw's is niet evident. Het is niet omdat een organisatie erkend wordt dat ze daarom ook middelen moet ontvangen, beide staan los van elkaar. De erkenning houdt in dat de Vlaamse overheid, op basis van een aantal criteria, een organisatie een 'kwaliteitslabel' geeft waaruit blijkt dat de overheid voor dat bepaald domein die organisatie als een bevoorrechte partner erkent. Er middelen aan toekennen is een volgende, maar niet obligate stap.

Met de meeste hoogachting,

De Minister-president van de Vlaamse regering

Bijlage 2 Onderzoeksvragen en -normen

Onderzoeksvragen	Hoofdnormen
1. Werd bij de totstandkoming van het convenantbeleid aandacht besteed aan de onderbouwing van de keuze van het instrument convenant?	De geschiktheid van convenants om het gestelde probleem op te lossen moet vooraf worden beoordeeld. Er dient een systematische afweging te gebeuren van de keuze voor dit instrument, in vergelijking met alternatieve oplossingen. Deze ex-ante evaluatie moet schriftelijk zijn vastgelegd.
2. Wie werd betrokken bij de ontwikkeling van het convenantbeleid?	De relevante actoren moeten worden betrokken bij de uitwerking van het convenantbeleid. Naast de doelgroep (en) omvat dit o.m. de administraties die het beleid zullen moeten uitvoeren.
3. Is er regelgeving omtrent het instrument?	De procedures dienen te worden geformaliseerd in regelgeving, hetzij een specifieke regelgeving of een aanpassing van de bestaande regelgeving.
4. Wat zijn de doelstellingen van het convenantbeleid?	De doelstellingen van het beleid dienen duidelijk te worden vastgelegd. Deze doelstellingen dienen toetsbaar en in overeenstemming met de strategische doelstellingen te zijn.
5. Welk organisatorisch kader is er voor de uitvoering van het beleid?	De activiteiten (onderhandelen, begeleiding, opvolging en bijsturing....) nodig voor een goed beheer van convenants moeten organisatorisch worden ingebed, rekening houdend met volgende vereisten: • een duidelijke toewijzing van de verschillende taken; • voldoende en voldoende deskundig personeel om deze taken uit te voeren; • de noodzakelijke instrumenten en informatie zijn beschikbaar; • richtlijnen en procedures zijn uitgewerkt om een uniforme en correcte beleidsuitvoering mogelijk te maken; • samenwerking is structureel voorzien.
6. Wat is de inhoud van de afgesloten convenants?	Aan elke individuele convenant kunnen de volgende eisen worden gesteld: • de afgesproken resultaten zijn voldoende ambitieus en kaderen in de beleidsdoelstellingen; • de rechten en plichten van de betrokken partijen zijn duidelijk geformuleerd; • indicatoren laten toe het naleven van de afspraken op te volgen; • regelmatige voortgangsrapportering is verplicht; • procedures regelen het oplossen van geschillen en eventuele bijsturing.
7. Werd de uitvoering en het resultaat van elke convenant geëvalueerd en waar nodig bijgestuurd?	• Informatie over de behaalde resultaten en opgelopen kosten is beschikbaar; • Er bestaat een dossieropvolgingsysteem; • waar nodig wordt bijgestuurd.
8. Hoeveel convenants werden afgesloten, in vergelijking met het aantal relevante actoren?	De dekkingsgraad, zowel kwantitatief als kwalitatief, is voldoende om effectiviteit te waarborgen.

9. Werd het convenantbeleid geëvalueerd?	De administratie heeft inzicht in haar activiteiten; het bereik van de afgesloten convenants, de mate waarin de doelstellingen worden bereikt, en de mate waarin het bereiken van de doelstellingen te danken is aan het gebruik van convenants.
10. Welke verantwoordingsinformatie over het convenantbeleid ontvangt het Parlement?	Het Parlement werd vooraf geïnformeerd over het te voeren beleid en achteraf ontvangt het relevante, betrouwbare, volledige, tijdige, begrijpelijke informatie over wat de minister daadwerkelijk heeft gedaan, met welk resultaat, en met welke kosten.

	Beleids- domein/ overheid	Onderwerp	Partners	budget voor VI. Gem.	Rechtsgrond	Evaluatie	BP	Aard inhoud	Maat- werk ?	Duur	T/U
1	Cultuur Dep. WVC	activiteiten promoten, ontwikke- len en bestuderen volkskunde (9C)	VZW's samenwerkings- verbanden volkscultuur	S 0,29 mio EUR (11,7 mol BEF)	D 27.10.98	FV en bewijs aange- wending S binnen beleidsplan	ja (BP geen integraal deel van C)	procedureel en prestaties (jaarijks werkings- programma bevat in principe toetsbare presta- ties)	ja	3 jaar; vanaf 2002: 5 jaar	T
2	Cultuur Dep. WVC	beheersovereenkomst met de VZW over werking, fin. middelen en toezicht op centrum	Intercultureel Centrum voor Migranten (VZW)	WS 0,30 mio EUR (12 mio BEF)	S nominatim in begro- ting	jaarijks WV en FV	ja	klemtoon op beheer, proc. en strat. doelst., eerder middelenverbinenis	ja	onbep. duur	U
3	Cultuur Dep. WVC	overeenkomst met VZW over werking, toezicht en fin. midde- len Steunpunt	Vlaams Centrum voor Volksontwikkeling (VZW), nu Steunpunt voor Soci- aal-Cultureel Werk (VZW)	WS 0,79 mio EUR (31,9 mio BEF)	S nominatim in begro- ting	jaarijks WV en FV	ja	klemtoon op beheer - procedureel en strategi- sche doelstellingen eerder middelenverbinenis	ja	onbep. duur (BP voor 4 jaar)	U
4	Economie Dep. EWBL, Adm. Econ.	econ. impulsprogramma voor locale besturen voor versterking binnenstedelijke handelscentra (Mercuriusprojecten) (zie ook 5) (38C)	gemeenten	PS 21,38 mio EUR (862,6 mio BEF)	art. 74§1 PD 20.12.96 art. 31 PD 8.7.97 BVR 18.3.97 en 15.7.97	permanente op- volg/eval. door ge- meent. coördinator en monitoringcomité, tussentijdse en ex-post eval. extern, verant- woording op stukken	ja, strat. commerc. plan gemeente	procedureel, inhoudelijk in andere doc (zie rechts- grond), resultaatgericht	deels	afh. duur project (type- contract niet duidelijk)	T
5	Economie FEERR- KO (VOI A)	uitbouw centrummanagement in Vlaamse binnenstedelijke handelscentra (zie ook 4) (24C)	gemeenten	2,78 mio EUR (112,3 mio BEF) (PS: geprofiteer- de jaarbudgetten voor 3 werkingsja- ren)	PD '97 en aanpassing '97 BVR 27.4.99 en 11.5.99 MB toekenning S	halfjaarlijkse WV (in- houdelijk en administra- tief) - alg. (met Mercuri- us) in 2001-2002	fin. plan	procedureel en prestaties - afh. S-aanvraag	ja	3 jaar	T
6	Economie IWT (VOI sg)	ondersteuning Vlaamse innova- tiesamenwerkingsverbanden (Beleids(uitvoerings)convenants clusterbeleid (10C))	samenwerkingsverbanden bedrijven -rechtspersoon is VZW	S 3,67 mio EUR (148,1 mio BEF) per jaar	Innovatiedecreet 18.5.99 - uitvoerings- besluiten onvolledig	WV en FV - activiteiten beoordeeld door IWT op grond prestatie- en effectindicatoren	ja, doelst. en indicato- ren in bijlage	procedureel en niet steeds toetsbare doelst. en indica- toren van ongelijke kwali- teit, overwegend kwant. prestatie-indic., geen effectindicatoren	ja	aanvank. 5 jaar, verlengd met 1,5 jaar	T
7	Economie FEERR-KO (VOI A)	promotie ondernemerschap via onderwijs (begeleiding mini- ondernemingen, teamonderne- mingen en specifieke projecten)	VZW Vlaamse Jonge onderneming	PS 0,42 mio EUR (16,8 mio BEF) op jaarbasis	facultatieve S	DMA in samenwerking met adm. en IF (enqué- te ex-deelnemers), per schooljaar evaluatienota door VZW	neen	procedureel, verwijst naar BVR	ja	3 jaar (ver- lengd)	U
8	Leefmilieu Dep. LIN - VMM en OVAM (VOI's A)	ondersteuning en stimulering uitbouw gemeentelijk Minabeleid (milieconvenants) (212C)	steden en gemeenten	S 14,72 mio EUR (594 mio BEF)	geen D, wel richtlijnen en handleiding (art in begrotingsDt DAB Minafonds)	FV, jaarverslagen, externe evaluatie HIVA	optie: gemeent. Mina- plan	opties, procedureel en prestaties (geen effecten)	± 11 opties	2 jaar (verlen- ging van de vorige C periode '92 - '96)	T
9	Leefmilieu Dep. LIN - VMM en OVAM (VOI's A)	ondersteuning en stimulering uitbouw provinciaal Minabeleid (milieconvenants) (5C)	provincies	S 5,75 mio EUR (232 mio BEF)	geen D, wel richtlijnen en handleiding (art in begrotingsDt DAB Minafonds)	FV, jaarverslagen, externe evaluatie HIVA	optie: prov. Mina-plan	procedureel en middelen en/of resultaten	ja, opties	3 jaar (verlen- ging van de vorige C periode '92 - '96)	T

	Beleids- domein/ overheid	Onderwerp	Partners	Budget voor VI. Gem.	Rechtsgrond	Evaluatie	BP	Aard inhoud	Maat- werk ?	Duur	T/U
10	Leefmilieu VMW (VOI B)	vrijwaren openbaar domein van nutteloze opbrekingswerken door gezamenlijke aanleg nutsvoorzieningen (wellicht min. 25C)	21 gemeenten (Limburg e. a.), nutsbedrijven (Belgacom, Intercommu- nales ...)	geen directe budgettaire gevol- gen	niet vermeld	halfjaarlijks, mogelijke bijsturing in overleg	geen	procedureel - afspraken, prestaties	neen	niet vermeld	T
11	Leefmilieu VMW (VOI B)	natuuretechnisch beheer en onderhoud VMW- terreinen (4C)	BNVR (natuurverenigin- gen)	10.000 EUR (400.000 BEF)	niet vermeld	jaarlijks AV incl. resulta- ten	beheersplan	procedureel - afspraken en prestaties	ja	3 jaar (stilzw. verlenging)	T
12	Leefmilieu OVAM (VOI A)	responsabiliseren producenten voor milieudoelstellingen (MBO's) (7C)	bedrijven	geen directe financiële implica- ties voor de over- heid	MBO-D 15.6.94 nog geen uitvoeringsbe- sluiten	decretaal verplicht, in MBO opgenomen (jaarlijks)	(geen geïntegreerd) BP	procedureel en afgespro- ken middelen of resultaten	ja	4 à 5 jaar	T
13	Leefmilieu OVAM (VOI A)	bodensanering protocol bepa- ling referentiekader voor strate- gie inzake uitvoering sanerings- plicht (C afval- en bodembeleid)	bedrijf	geen directe financiële implica- ties voor de over- heid	verwijzing naar bo- densaneringsD 22.2.95	jaarlijkse evaluatie in gemeen overleg, met rapportage aan de VI. regering, over status en doelst. projecten	strat. langetermijnplan bedrijf - meerjaren- progr. sanering	procedureel en afspraak over uitgangspunten	ja	10 jaar	U
14	Leefmilieu OVAM (VOI A)	coördinatie en uitbouw kring- loopcentra	koepel Vlaamse kring- loopcentra VZW en hefboom VZW	S 74.368 EUR (3 mio BEF)	afvalstoffenD '81, huishoudelijk afval- stoffenplan, Viarea	facturen over prestaties, jaarverslag, evaluatie na 3 jaar	verwijzing Minaplan en huish. afvalst.-plan	procedureel en middelen, geen concrete prestaties	ja	5 jaar	U
15	Leefmilieu OVAM (VOI A)	uitbouw preventiebeleid be- drijfsafvalstoffen (62C)	federaties van bedrijven	PS 2.5 mio EUR (100 mio BEF)	afvalstoffenD '81, BVR 1.7.97 (voor presti 2 en 3)	kostenverantwoording, rapporten en verslagen, voortgangsbewaking door begeleidings- commissie, saldo na goedk. Beoordelings- commissie	Presti- progr.'s (af- valst., Mina)	procedureel en resultaat (leveren van prestaties)	ja	afhankelijk van het contract van 12 maand tot 24 maand	T
16	Onderwijs Dep. Ond., ARGO, IVAH (VOI's sg)	steun en uitbouw kwaliteitsvol beroepsonderwijs (11C), oplei- dingen vracht-wagenchauffeur, kunststoftechniek, industriële kolectiechniken, horeca, dia- mant, topsport (1 alg. en 16 bijz. convenants), maritieme oplei- dingen, multi-mediotechnieken digitale fotografie en video, bouw, textiel	OVSG, VSKO, of CVPO, schoolbestuur(-en) / beroepsfederaties / vakverenigingen	geen directe financiële implica- ties voor de over- heid	niet vermeld	begeleidings-, geschild- len- en evaluatie- commissies, stuurgroe- pen, jaarlijkse evalua- ties, Dienst voor On- derwijs-ontwikkeling ontwikkelde format voor evaluatie huidige C en opmaak nieuwe C	verwijzing naar Staten- Generaal TSO 20.3.'93 uitbouw techn. ond.	intentieverklaring, midde- lenverbintenis m.b.t. programma's onderwijs, proeven, stages, nascho- ling onderwijzend perso- neel, minimale uitrusting	ja	onbep., jaarlijks opzegbaar (per school- jaar)	T
17	Onderwijs ARGO (VOI sg)	non-discriminatie in onderwijs: gelijke onderwijskansen aan alle jongeren (verklaring en gemeen- telijke overeenkomsten inzake toelatingsbeleid)	CVPO, VSKO, OVSG, medeonderte-kend door de vakverenigingen en de koepels van ouderver- enigingen	geen directe financiële implica- ties voor de over- heid	niet vermeld	beoordelingscommissie (binnen VLOR) voor opvolging proces en resultaten	niet op centraal niveau (actieplan voor con- centratie-scholen)	procedureel en prestaties, ook effectgericht	toetreding	onbep. (ge- meent. C 5 jaar en stilzw. velengd)	T/U*
18	Onderwijs Dep. Ond., ARGO, VIZO (VOI's sg)	geïntegreerd databeheer van opleidingen, beroepsopleiding en tewerkstelling	Onderwijskoepels	Ieder draagt eigen kosten	niet vermeld	begeleiding door tech- nische werkgroep en opvolging door stuur- groep	neen	afspraken en samenwer- king over gegevens- uitwisseling ook prestaties	ja	onbep.	U

	Beleids- domein/ overheid	Onderwerp	Partners	budget voor VI. Gem.	Rechtsgrond	Evaluatie	BP	Aard inhoud	Maat- werk ?	Duur	T/U
19	Openbare Werken en Mobiliteit Dep. LIN en VWM	mobiliteit: verhogen verkeersveiligheid, verbeteren verkeersleefbaarheid, beheersen vervoersvraag (247C)	steden en gemeenten, provincies (mogelijkheid deelname andere maatschappelijke actoren) - 247 moeders en 502 bijakten	S en eigen investeringen Gewest, met voorwaarden voor partners - 136,49 mio EUR (5506,1 mio BEF)	voorstel van D goedgekeurd in plenaire vergadering 28.3.01	jaarlijkse interne evaluatie C en meerjarenprogramma	in moederC verbindt lokale overheid zich tot opstellen mobiliteitsplan	vooral procedureel - uitvoeren van prestaties i.f.v. doelstellingen (eindebeoordeling enkel prestaties, niet bereiken doelstellingen) vooral projectgericht	ja, opties qua bijakten	moederC min. 5 jaar + zolang bijakte of module in uitvoering (1 à 15 jaar)	T
20	Openbare Werken en Mobiliteit NV Zeekanaal (VOI B)	overeenkomsten overdracht beheer en onderhoud onroerend goed (7C)	gemeenten	geen financiële repercurssies voor VOI	autonome bevoegdheid partners	niet voorzien	neen	middelenverbintenis (gemeente mag weg lang kanaal gebruiken mits onderhoud)	neen	onbep. duur	T
21	Openbare Werken en Mobiliteit NV Zeekanaal (VOI B)	samenwerkingsovereenkomst gemeenten Bxl-Schelde/Leuven-Dijle/Charleroi (13C)	gemeenten	geen directe financiële repercurssies voor VOI	autonome bevoegdheid partners	niet voorzien	neen	middelenverbintenis (afspraken over gemeenschappelijke intenties)	ja	onbep. duur	T
22	Openbare Werken en Mobiliteit NV Zeekanaal (VOI B)	projectgebonden overeenkomsten (2C)	gemeenten (vanaf 2000 ook ondernemingen)	geen directe financiële repercurssies voor VOI	autonome bevoegdheid partners	niet voorzien	neen	middelenverbintenis (afspraken over gemeenschappelijk project)	ja	onbep. duur (de facto duur project)	T
23	Stedelijk Beleid Dep. EWBL, Adm. Binn. Aangel.	SIF: remediëren achtergestelde buurten en kansarmoedebestrijding (307C)	gemeenten en OCMW's	S (trekkingsrechten) 183,4 mio EUR (7,4 mia BEF)	D 14.5.96 BVR 14.5.96	FV en jaarlijks VR	ja	procedureel en resultaatverbintenis (zowel bestuurlijke processen als prestaties en effecten), in principe toetsbaar	ja	3 jaar	T
24	Volksgezondheid Dep. WVC	beleid en visie preventie en gezondheidspromotie	VZW Wetensch. Vereniging Vlaamse Huisartsen	S 250.000 EUR (10 mio BEF)	BVR 31.7. 91	jaarlijks VR (gekoppeld aan beleidsplan) en fin. verantwoordingsstukken	ja	procedureel en verbintenis prestaties; in geringe mate ook organisatie processen, prestaties niet steeds toetsbaar	ja	3 jaar	U
25	Volksgezondheid Dep. WVC	stimuleren van de bevolking tot gezonde gewoonten	VZW Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie	S 1,12 mio EUR (45 mio BEF)	BVR 31.7. 91	fin. verantwoordingsstukken en AV	ja	procedureel en prestaties o.b.v. indicat. (veelal kwant. en toetsb.)	ja	3 jaar	U
26	Volksgezondheid Dep. WVC	geestelijke gezondheidszorg (kindermishandeling, daderhulp, drughulp-verlening en zelfmoordpreventie) (8C)	samenwerkingsverbanden van centra voor geestelijke gezondheidszorg (VZW's)	S 3,77 mio EUR (152 mio BEF) voor de 4 samen	BVR 1/10/97	jaarlijkse VR en FV	ja, voor drugpreventie actieplan genoemd	procedureel en prestaties, in principe toetsbaar - indicatoren voor meten prestaties nodig	ja	3 jaar, voor zelfmoord 1 jaar	T
27	Volksgezondheid Dep. WVC	borstkankerpreventie (5C)	universiteiten en een VZW	S, bedrag op jaarbasis wellicht 2 à 2,2 mio EUR (80 tot 90 mio BEF)	BVR 31.7. 91	VR en FV aangewende S - evaluatie C voorzien 2e helft eerste werkingsjaar	ja (maar weinig ruimte voor eigen invulling)	prestaties en processen (netwerkvorming); in hoofdzaak toetsbare prestaties	weinig **	3 jaar	T
28	Volksgezondheid Departement WVC	uitvoering Vlaams preventiebeleid (6C)	provincies en BHG	S, bedrag op jaarbasis wellicht 200.000 à 250.000 EUR (8 à 10 mio BEF)	BVR 31.7. 91	VR - FV - jaarlijkse evaluatie C is voorzien	ja (maar BP VI.Brab. is identiek aan BP BHG)	procedures, processen en prestaties	in praktijk niet	3 jaar	T

	Beleids- domein/ overheid	Onderwerp	Partners	budget voor VI. Gem.	Rechtsgrond	Evaluatie	BP	Aard inhoud	Maat- werk ?	Duur	T/U
29	Volksge- zondheid Dep. WVC	uitvoering Vlaams aids en soa- beleid	VZW IPAC (heden SENSOA) (kan zelf andere VZW's betrekken in uitvoering beleid)	S 2 mio EUR (81 mio BEF per jaar)	BVR 31.7. 91	AV en fin. verantwoor- dingsstukken	ja	procedureel en acties, prestaties - veelal toets- baar - effecten gemeten maar vzw engageert zich niet voor effecten	ja	3 jaar	U
30	Volksge- zondheid Dep. WVC	kankerbestrijding (5C)	Vlaamse liga tegen kanker (VZW)	S 270.000 EUR (111 mio BEF) per jaar	BVR 31.7.91	VR (naar parlement) - FV - jaarlijkse evaluatie C is voorzien	ja	leveren prestaties en inrichten processen (net- werk)	ja	3 jaar	U
31	Volksge- zondheid Dep. WVC	uitvoering Vlaams drugbeleid	VZW Vereniging voor Alcohol	S 1,92 mio EUR (77,6 mio BEF) per jaar	BVR 31.7. 91	VR (naar parlement) - FV - jaarlijkse evaluatie C is voorzien	ja	procedureel en prestaties in vorm van doelstellingen en acties	ja	3 jaar	U
32	Volksge- zondheid Dep. WVC	gezondheidsbevordering en gezondheidspromotie op regio- naal vlak (16C)	VZW's (logo's) - samen- werkingsverbanden	S (trekkingsrech- ten) 30,49 mio EUR (123 mio BEF)	BVR 31.7.91	jaarlijks WV en FV	ja (implementatieplan)	BP louter procedureel - implementatieplan in principe toetsbare presta- ties	ja	3 jaar	T
33	Weizijn Dep. WVC, FBJ (VOI A)	bijzondere jeugdbijstand (artikel 56 van BVR van 13 juli 1994) (35C);	VZW's	PS 1,98 mio EUR (79,8 mio BEF)	BVR 13.07.94	FV	neen	in essentie afgebakende projecten-prestaties van de VZW	ja	1 jaar	T
34	Weizijn Dep. WVC	ondersteunende en dienstverle- nende taken voor centra alge- meen welzijnswerk	VZW Ondersteuningscen- trum Alg. Welzijnswerk	S 620.000 EUR (25 mio BEF)	D 19.12.97 BVR 28.4.98	FV (+ verslag revisor) en inhoudelijk evaluatie- rapport	ja (geen integraal deel van C)	procedureel en strat. doelst. in de Ctekst zelf en prestaties in BP	ja	1 jaar	U
35	Weizijn Dep. WVC, FBJ (VOI A)	preventiecampagnes in de bijzondere jeugdbijstand (10C)	VZW's	S 290.000 EUR (11,7 mio BEF)	gecoördineerde D 4.4.90	Jaarverslag en FV	opsomming taken in bijlage	procedureel en projecten - prestaties	ja (projec- ten VZW)	1 jaar, ver- lengbaar	T
36	Weizijn VFSIPH (VOI sg)	samenwerkingsprotocol centrale wachtlijstwerking (5C)	5 Vlaamse provincies	S 250.000 EUR (10 mio BEF) per jaar	bevoegdheid VOI	Verantwoord-ding kosten en regelmatig rapporte- rage over wachtlijsten	neen	vooral procedures en processen -minder toets- bare activiteiten	matig	onbep. duur	U
37	Weizijn VFSIPH (VOI sg)	informatie over technische hulpmiddelen	VZW VLICHT	S 377.000 EUR (15,2 mio BEF) ook verwant aan opdracht	bevoegdheid VOI	AV	neen	verbinden zijn activi- teiten (weinig toetsbaar omschreven)	matig	half jaar (verlenging C)	U
38	Weizijn VFSIPH (VOI sg)	managementondersteuning beschutte werkplaatsen	VZW VLAMAB	S (opdracht?) 280.000 EUR (11,3 mio BEF) per jaar	bevoegdheid VOI	AV incl. resultaten	neen	procedures en prestaties, in C maar deels (ruime omschrijving output)***	matig	onbep. duur	U
39	Gezin Kind en Gezin (VOI sg)	gehoortestscreening (wellicht 23C)	VZW's ALGO (gehoorcen- tra of ziekenh.), OCMW en univ. ziekenh.	geen directe budgettaire gevol- gen	bevoegdheid VOI	geen evaluatie voorzien in de C	niet aanwezig	afspraken over samenwer- king	neen	onbep. duur	T
40	Gezin Kind en Gezin (VOI sg)	informatieverstrekking over kind op komst (56C)	kraamklinieken (rechts- persoonlijk. afh. inrich- tende macht - zie ook ALGO)	S 32.000 EUR (1,3 mio BEF)	bevoegdheid VOI	jaarlijks AV kraamkliniek + jaarlijks evaluatie samenwerking	niet aanwezig	afspraken over samenwer- king en enkele prestaties klinieken	neen	onbep. duur	T
41	Gezin Kind en Gezin (VOI sg)	kraambezoeken door regiover- pleegkundige (58C)	kraamklinieken (rechts- persoonlijk. afh. inrich- tende macht - zie ook ALGO)	geen directe financiële weerslag	bevoegdheid VOI	overlegmomenten en jaarlijkse evaluatie samenwerking	niet aanwezig	afspraken over samenwer- king en intenties partijen	neen	onbep. duur	T

	Beleids- domein/ overheid	Onderwerp	Partners	budget voor VI. Gem.	Rechtsgrond	Evaluatie	BP	Aard inhoud	Maat- werk ?	Duur	T/U
42	Werkge- legenheid VIZO (VOI sg)	beroepsopleiding KMO's (reali- satie opleidingsplannen en opleidingen) (5C)	VIZO - centra (autonome VZW's) en KMO- opleidingscentra	S 590.000 EUR (24 mio BEF) (samenloop met ESF-middelen)	bevoegdheid VOI (S in kader VESOC en EU-fondsen)	Eval. door VIZO, kos- tenverantw., goedkeu- ring en eval. door dep., eval. door Eur. instan- ties	doelst. 4 -project EU fondsen / globale project-doeist. 200 opl.plan.	procedureel en prestaties in vorm van projecten	ja, o.b.v. projecten	2 jaar	T
43	Werkge- legenheid VIZO (VOI sg)	beroepsopleiding allochtonen in Vlaanderen en Brussel	UNIZO	PS 74.000 EUR (3 mio BEF) voor UNIZO	VESOC- akkoorden MB toekenning S aan VIZO (zonder titel of datum)	kostenverantwoording met bewijsstukken en activiteitsrapporten, controle door VIZO, goedkeuring door dep.	niet (tenzij VESOC- akkoorden)	procedureel en prestaties	ja, o.b.v. projecten	< 1 jaar	U
44	Werkge- legenheid VDAB (VOI B)	integratie lokale tewerkstellings- beleid (47C)	federale overheid, RVA, gemeenten	Geen financiële implicaties (na eenmalige investe- ring)	geen D, wel richtlijnen	audit loketten door VDAB	neen	algemene doelstellingen	bijlage op maat	onbep. duur	T

Typeconvenant of Unieke convenant

T/U

C

Dep.

Adm.

VOI A/B/sg

(P)(W)S

(P)D

BVR

FV

WV

AV

VR

BP

proc

*

**

Convenant(s)
Departement
Administratie
Vlaamse openbare instelling, categorie A/B/sui generis
(project-)werkings-subsidie(s)
(programma)decreet
Besluit van de vlaamse regering
Financiële verantwoording/verslag
Werkingsverslag
Activiteitenverslag
voortgangsrapport
Beleidsplan
proceduureel
verklaring uniek (gemeentelijke overeenkomsten: type)
het betreft een zeer precieze opdracht tot screening van vrouwen die tot een vooraf be-paalde doelgroep behoren
wel rapportering over concrete bedrijfsecon. evoluties in de sector (aspect dienstenopdracht?)

Bijlage 4 Kenmerken van de drie onderzochte convenants

Kenmerken	SIF-convenants	MOB-convenants	MBO
Beleidsdomein	Stedelijk beleid	Mobiliteit	Leefmilieu
Betrokken Vlaamse overheid	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, VVM- De Lijn	OVAM in mindere mate Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en VLM
Partner van de Vlaamse overheid	gemeenten en OCMW's	Gemeenten, provincies en eventueel derden	bedrijfsfederaties
Financieel belang Vlaamse overheid	183,4 miljoen EUR	136,5 miljoen EUR	Geen direct financieel belang
Instrumentenmix	Subsidie gekoppeld aan convenant beide verankerd in regelgeving	Uitvoering van wegenprojecten en openbaar vervoerprojecten door Vlaams Gewest (in mindere mate rechtstreekse subsidiëring) gekoppeld aan sluiten van mobiliteitsconvenant.	convenant gekoppeld aan regelgeving
Rechtsgrond	Decreet	Decreet (vanaf 20/04/2001), voorheen beslissing van de Vlaamse regering	decreet
Typeconvenant of unieke overeenkomst	Typeconvenant	Typeconvenant	unieke overeenkomst
Aantal overeenkomsten	307	274 moederconvenants, 577 modules (toestand op 1/6/2001)	
Mate van maatwerk	Procedureel-organisatorisch zijn er twee types overeenkomsten, inhoudelijk grote mate van maatwerk geconcretiseerd in een gemeentelijk beleidsplan	1 typemoederconvenant + 19 typemodules voor verschillende categorieën van projecten - maatwerk in gemeentelijk mobiliteitsplan	Inhoudelijk maatwerk, formeel kader bepaald door het MBO-decreet
Duur van de overeenkomst	3 jaar	Van 1 jaar (openbaar vervoerprojecten) tot meestal 15 jaar (wegeninvesteringen).	maximaal 5 jaar (dit is ook het meest voorkomend)
Evaluatie-modaliteiten	Jaarlijks voortgangsrapport over bereik van resultaten en jaarlijkse financiële verantwoording	- jaarlijkse evaluatie van uitvoering individuele convenants door betrokken partijen; - jaarlijkse globale evaluatie van het convenantbeleid en rapportering hierover aan Vlaams Parlement	jaarlijkse rapportering door partijen bij het Vlaams Parlement

Bijlage 5

Overzicht modules mobiliteitsconvenant

Module	Financieringswijze	Financieringsbron tegemoetkoming Vlaams Gewest of VVM (2001)
M1: mobiliteitsplan	- subsidie door Vlaams Gewest voor 2/3^e van studiekosten - gemeente draagt 1/3^e van studiekosten	PR. 63.20 - BA 43.10
M2: rondwegen	- rechtstreekse investeringen door Vlaams Gewest - overdracht van "bestaande" weg naar gemeente	(VIF) PR. 63.00 - BA 73.11
M3: doortocht	- rechtstreekse investeringen door Vlaams Gewest - tussenkost door gemeenten voor gedeelte studiekosten, stoepverharding, straatmeubilair en groen (incl. onderhoud)	(VIF) PR. 63.00 - BA 73.11
M4: verlichting	- éénmalige subsidie door Vlaams Gewest voor maximaal 75.000 EUR / km - gemeente draagt saldo en staat in voor onderhoud	(VIF) PR. 63.00 - BA 73.11
M5: geluid	- rechtstreekse investering door Vlaams Gewest - tussenkost door gemeente afhankelijk van criteria (geluidshinder, ziekenhuizen, historische bebouwing) en gemeente staat in voor onderhoud	(VIF) PR. 63.00 - BA 73.11
M6: netheid	tussenkost door Vlaams Gewest	PR. 63.10 - BA 14.08
M7: info OV	geen financiële stromen	Nvt
M8: busbanen	rechtstreekse investeringen door Vlaams Gewest en de VVM	(VIF) PR. 63.00 - BA 73.11 en PR. 63.00 - BA 51.11
M9: OV-aanbod	uitvoering project door de VVM, met subsidiëring van de VVM door het Vlaams Gewest	PR. 63.20 - BA 31.07
M10: school	- financiële tegemoetkoming door Vlaams Gewest (100% van werken op gewestdomein, 50% van werken op gemeentelijk domein); - gemeente draagt studiekosten (gedeeltelijk), stoepverharding, straatmeubilair en groen (incl. onderhoud) - gemeente stelt gemeentegronden gratis ter beschikking	(VIF) PR. 63.10 - BA 63.21 ⁽¹⁾
M11: fietspaden	rechtstreekse investering door Vlaams Gewest	(VIF) PR. 63.00 - BA 73.11
M12: fietspaden	subsidiëring (100%/80%) door Vlaams Gewest (zie regeling module 13)	(VIF) PR. 63.00 - BA 73.11
M13: fietspaden	- tegemoetkoming door Vlaams Gewest (100% indien fietspad prioritair volgens OBA, in ander geval 80%) - in bepaalde gevallen draagt gemeente dus 20% van de kosten - gemeente stelt gemeentegronden gratis ter beschikking	(VIF) PR 63. 10 - BA 63.21 en middelen uit het Financieringsfonds voor schuldafbouw en eenmalige investeringsuitgaven (VOI - categorie A)
M14: ontsluiting	- investeringen door Vlaams Gewest - beheerder industriezone draagt gedeelte (40%-60%) van de kosten - gemeente stelt gronden gratis ter beschikking	(VIF) PR. 63.00 - BA 73.11
M15: flankerende maatregelen	subsidiëring door Vlaams Gewest voor 1/3^e van de kosten voor de gemeente	PR. 63.20 - BA 43.10
M16: wegvak	- rechtstreekse investering door Vlaams Gewest - gemeente draagt studiekosten (gedeeltelijk), stoepverharding, straatmeubilair en groen (incl. onderhoud)	(VIF) PR. 63.00 - BA 73.11
M17: verlichting	rechtstreekse investering door Vlaams Gewest	(VIF) PR. 63.00 - BA 73.11

¹ Indien het project deel uitmaakt van een ruimer project (bijvoorbeeld in het kader van een doortocht) wordt dit via PR 63.00 BA 73.11 gefinancierd.

Module	Financieringswijze	Financieringsbron tegemoetkoming Vlaams Gewest of VVM (2001)
M18: kruispunt	- rechtstreekse investering door Vlaams Gewest - gemeente draagt studiekosten (gedeeltelijk), stoepverharding, straatmeubilair en groen (incl. onderhoud) - provincie en gemeente dragen kosten van herinrichting op hun domein	(VIF) PR. 63.00 - BA 73.11
M19: streefbeelden	- Vlaams Gewest sluit overeenkomst met studiebureau en draagt 2/3^e van de kosten - Lokale overheid/provincie dragen de rest van de studiekosten	(VIF) PR. 63.00 - BA 73.11

Bijlage 6**Organisatie provincies in functie van mobiliteitsconvenants**

Provincies	Inrichting van mobiliteitsdienst
Antwerpen (125 km provinciewegen)	• Ruimtelijke Planning en Mobiliteit onder 1 bestendig afgevaardigde • Ruimtelijke Ordening en Mobiliteit zijn samengebracht in één dienst. De dienst telt 33 personeelsleden waarvan 10,5 voor mobiliteit. De overige personeelsleden zijn belast met vergunningen en planning.
Limburg (geen provinciewegen)	• Ruimtelijke Ordening en Mobiliteit als aparte beleidsdomeinen bij 2 bestendig afgevaardigden • Binnen de directie Infrastructuur, ruimtelijke ordening, milieu en natuur bestaat een afdeling Mobiliteit naast een afdeling Ruimtelijke Ordening. Voorzien wordt dat de afdeling Mobiliteit in het najaar 2001 4 personeelsleden telt. De afdeling Ruimtelijke Ordening telt 7 personeelsleden.
Oost-Vlaanderen (192 km provinciewegen)	• Ruimtelijke Ordening en Mobiliteit als aparte beleidsdomeinen onder 2 bestendig afgevaardigden • Er werd een mobiliteitscel opgericht. De mobiliteitscel werkt nauw samen met de cel planologie. De mobiliteitscel telt 5,5 personeelsleden, ruimtelijke ordening 3 (exclusief stedenbouw).
Vlaams-Brabant (127 km provinciewegen)	• Ruimtelijke ordening, wegen en mobiliteit onder 1 bestendig afgevaardigde • Binnen de directie Infrastructuur bestaat een dienst ruimtelijke ordening en mobiliteit. Beide beleidsdomeinen zitten samen onder één dienst. De dienst telt 21 medewerkers, 7 voor mobiliteit en 14 voor ruimtelijke ordening. De dienst wordt systematisch uitgebreid en bemand. De dienst Wegen telt 7 personeelsleden. • Tussen de beleidsdomeinen mobiliteit en ruimtelijke ordening vindt regelmatig intern overleg plaats. Het personeel van de mobiliteitsdienst is opgenomen in de PROCORO (provinciale coördinatie Ruimtelijke Ordening) en in de kernwerkgroep mobiliteit in het kader van de opmaak van het provinciaal structuurplan.
West-Vlaanderen (185 km provinciewegen)	• Ruimtelijke ordening en mobiliteit onder 1 bestendig afgevaardigde • In 1998 werd de provinciale mobiliteitscel opgericht. Deze maakt deel uit van de Planologische dienst waarin ook ruimtelijke planning is opgenomen. De personeelssterkte is gepland in het najaar 2001 op 5 medewerkers voor de mobiliteitscel en 11 voor de ruimtelijke planning (excl. Personeel dat bouwvergunningen in beroep behandelt). • Het samengaan van beide beleidsdomeinen in één dienst bevordert een nauw overleg. De nodige zorg wordt gegeven aan de afstemming van het ruimtelijk- en mobiliteitsbeleid op bovenlokaal en lokaal niveau.

Bijlage 7 MBO-Regelgeving

De onderstaande tabel overziet het MBO-decreet artikelsgewijze en stelt daar een aantal bevindingen uit het onderzoek tegenover. Deze bevindingen zijn naar de inhoud uiteenlopend: beschrijvend van aard of met opmerkingen en toelichtingen.

Artikel	Aspecten	Bevindingen of toelichtingen
artikel 2, 2°lid, 1°, definitie en hoedanigheid van partijen	Het decreet vereist dat de organisaties rechtspersoonlijkheid hebben, representatief zijn en gemandateerd door hun leden (Gedr. St., VI. Parl., 1992-93, N° 401/1, 3). <i>Rechtspersoonlijkheid</i> <i>Representativiteit</i>: er werd geen strikte norm in het decreet opgenomen omwille van een zekere soepelheid en omdat het aan de Vlaamse regering toekomt deze kwestie te beoordelen <i>Mandatering</i>: deze voorwaarde werd ingevoegd op vraag van de Raad van State art. 5 van het MBO-decreet en art. 1165 B.W (de relativiteit van de overeenkomsten) strijdig achtte.	In praktijk is het niet altijd duidelijk in hoeverre aan de vereisten inzake de hoedanigheid van partijen is voldaan. Bij de totstandkoming van de ontwerp-MBO mest bleek één van de federaties niet over rechtspersoonlijkheid te beschikken. De minister verklaarde dat aan deze vereiste slechts moet voldaan zijn bij de ondertekening van de definitieve MBO (een van de federaties beschikte als organisatie niet over rechtspersoonlijkheid. Dit argument werd door de juridische dienst van het Vlaams Parlement opgeworpen. Uiteindelijk werd de MBO niet definitief afgesloten.). De overheid (Ovam) controleert de dekkingsgraad van de MBO t.a.v. de sector niet rechtstreeks, maar baseert zich op de cijfers van de sector, voor zover zij beschikbaar zijn. De mandatering (algemeen statutair verleend mandaat of ad hoc) wordt opgevraagd vóór ondertekening van de MBO. De nominatieve lijsten met de leden van de federaties komen soms in bijlage bij de MBO. Het is niet altijd duidelijk in welke mate de leden de organisatie hebben gemandateerd. Dit kan leiden tot twijfel over de reikwijdte van de bindendheid van de overeenkomst (zie art. 5, 1°lid).
artikel 3, verhouding met de regelgeving	Een MBO kan de geldende wetgeving of reglementering niet vervangen, noch er in minder strenge zin van afwijken. Dit geldt zowel ten aanzien van de betrokken milieuregelgeving als van andere bepalingen, zoals de algemene rechtsbeginselen, het gelijkheidsbeginsel (art. 10 en 11 GW), de vrijheid van vereniging, de concurrentiewetgeving (art. 2, §1, wet van 5 augustus 1991 tot bescherming van de economische mededinging en art. 130 R EU-verdrag...).	De geldende wetgeving vormt dus de benedengrens en de MBO moet extra-legale milieu-inspanningen bevatten. De naleving van deze bepalingen is al meermaals in vraag gesteld: - Extra-legale inspanningen: het is de vraag of de meermaals voorkomende vage inspanningsverbintenissen (in plaats van concrete resultaatsverbintenissen) voldoen aan deze bepaling; - Verhouding met het Vlarea-besluit: de MBO is soms enger dan de bepalingen van het besluit (vb. toepassingsgebied, doelstellingen...); - Taakverschuiving: de oprichting van een te subsidiëren VZW die bemiddelt tussen vraag en aanbod van dierlijke mestoverschotten komt neer op een taakverschuiving van de decretale opdracht van de mestbank naar de VZW die ingaat tegen het decreet. - Gelijkheidsbeginsel: het decreet wilde niet dat de MBO zou dienen om af te wijken van bestaande normen of om gunstiger stelsels te creëren voor deelnemende ondernemingen. Voordelen voor een cocontractant schenden dit principe (Bv. de ontwerp-MBO MAP voorzag in een subsidie aan de VZW, opgericht door federaties bij de MBO, voor begeleiding van de leden bij verdere opslag, vervoer, productie, overbrenging en verwerking van mest en om de leden te stimuleren de MBO toe te passen. - Ontwijken of ontduiken van bestaande of in wording zijnde wetgeving: vb. de MBO gasolietanks: de samenhang tussen de MBO en sectorale afwijking van de (vlarem) reglementering inzake gasolietanks; vb. de ontwerp-MBO mest: de afstemming en de koppeling tussen de totstandkoming van regelgeving (mestdecreet) en de MBO. - Mededingingsrecht: de MBO Gasolietanks zou de gasoliesector bevoordelen ten opzichte van de gasector door te voorzien in de verdere verplichte afname van gas-

		olie na tussenkomst van het financieringsfonds bij een saneringsoperatie. Bij de totstandkoming van het MBO-decreet werd de vereiste van de verenigbaarheid met het Europese en Belgische mededingingsrecht opgeworpen. Er werd omwille van de algemene geldingskracht van deze bepalingen geen specifieke bepaling in het MBO-decreet opgenomen maar er werd op gewezen dat de MBO's aan de Europese bepalingen en aan artikel 2 van de wet op de economische mededinging dienden te worden getoetst.
artikel 4, §2, bevoegdheid	Een milieubeleidsvereenkomst kan geen afbreuk doen aan de bevoegdheid van andere overheden dan het Gewest.	Productbeleid is een federale bevoegdheid. De vraag rees of preventiedoelstellingen in de MBO's kunnen zonder tegen deze bevoegdheidsregeling in te gaan.
artikel 5, 1° lid, reikwijdte van de verbintenissen	Een MBO is bindend voor partijen. Naargelang hetgeen is bepaald in de overeenkomst is zij tevens verbindend voor al de leden van de organisatie of voor een in het algemeen omschreven groep ervan.	De Ovam gaat uit van zelfsturing door de sector. Als de federatie een MBO sluit, is zij ertoe gebonden erop toe te zien dat haar leden de verplichtingen uitvoeren en dit zo nodig af te dwingen. Overwogen wordt het decreet op dit punt te wijzigen om, naar Nederlands voorbeeld, te komen tot een veralgemeende toepassing van de MBO op de volledige sector (door een algemeen bindend verklaring).
artikel 5, 2° lid, toetreding van nieuwe leden bij de federatie	Ondernemingen die na het sluiten van de overeenkomst tot de organisatie toetreden worden van rechtswege verbonden. Anderszijds kunnen de leden van een verbonden organisatie zich niet onttrekken aan hun verbintenissen door uit de organisatie te treden.	Het uitvoeringsbesluit is nog niet tot stand gekomen. De OVAM wenst de toetreding van nieuwe ondernemingen te vereenvoudigen tot een toetreding tot de MBO-beheersorganisatie in plaats van een toetreding tot de organisatie zelf, omdat dit voor sommige bedrijven onevenredig hoge kosten met zich brengt. Om de zelfsturing door de sector te bevorderen, moet - voor een hoge dekkingsgraad - de toetredingsdrempel zo laag mogelijk zijn.
artikel 6, §1, publicatie van een samenvatting van de ontwerp-MBO in het Staatsblad	De Vlaamse regering duidt bij besluit de andere media aan waarin de samenvatting wordt gepubliceerd.	Bij de eerste MBO's was de publicatie beperkt tot een opgave van het onderwerp. Gaandeweg werd meer duiding gegeven bij de algemene strekking van de overeenkomst en meer specifieke informatie verstrekt. Er kwam echter nog geen uitvoeringsbesluit tot stand met preciezere voorschriften inzake publicatie, zoals voorzien in het decreet.
artikel 6, §2-4, waarborgen voor openbaarheid en democratische controle	De procedure inzake de totstandkoming van de MBO voorziet - met het oog op het verzekeren van de democratische controle - een procedure van inspraak, advisering en publicatie.	De opmerkingen van o.m. de Minaraad en de Serv komen te laat om nog effectief te kunnen zijn (na het sluiten van een ontwerpovereenkomst).
artikel 8, §1, termijn	Een MBO kan maximaal voor een periode van 5 jaar worden gesloten en kan niet stilzwijgend worden verlengd	De bedoeling was het milieubeleid niet voor lange tijd vast te leggen. De meeste MBO's zijn voor de maximale termijn van 5 jaar gesloten.
artikel 8 §3, wijzigingen aan de MBO	Er kunnen wijzigingen worden aangebracht aan de overeenkomst tijdens de geldingsduur van de MBO. In dat geval dient men de procedurevoorschriften van artikel 6 toe te passen. De wijzigingen worden bekendgemaakt in het <i>Belgisch Staatsblad</i> . Zij zijn verbindend voor al wie voorheen door de overeenkomst verbonden was.	Bij de MBO papier (pers) werd de invulling van de verbintenissen van de MBO gedeeltelijk bepaald na het afsluiten van de MBO door een protocol dat enkel in het Belgisch Staatsblad verscheen, zonder naleving van de overige voorschriften. De inhoud van bepaalde verbintenissen (bv. de invulling van de gratis advertentieruimte bij de MBO pers) werd naderhand nog gewijzigd in de overlegvergaderingen (De verdeelsleutel van de gratis advertentieruimte volgens de MBO of het samengaande protocol, werd gewijzigd in overleg met de sector en na briefwisseling met het kabinet. De sector vroeg haar leden wel om hun akkoord. De overheid stelde geen bijakte op, noch voldeed aan de openbaarheids- of publicatievereiste. De ratio van de wijziging was dat de sensibilisering inzake papier volstond (de doelstellingen werden gemakkelijk gehaald). De advertentieruimte wordt besteed aan algemene sensibiliseringsacties op vlak van afval of milieu.).
artikel 10 §1, controle	Over de controle bepaalt het decreet enkel dat zij in de overeenkomst moet worden geregeld. Men zag de opname van de controleregeling in de MBO zelf als de meest efficiënte weg. Er bestaat steeds een verplichting tot controle op de naleving van de overeenkomst. De MBO's moeten controleerbaar zijn en de controle moet afdwingbaar en sluitend zijn.	In praktijk blijkt de controleerbaarheid (en handhaving) bij verscheidene MBO's problematisch te zijn. Dit hangt onder meer samen met de formulering en met de aard van de aangegane verbintenissen. Vage middelenverbintenissen zijn immers niet of moeilijk toetsbaar. Verscheidene MBO's geven niet aan op welke wijze de controle op de al dan niet naleving van de verplichtingen zal worden georganiseerd.
artikel 12 §1, evaluatie en rapportering	Procedure en voorwaarden voor de jaarlijkse rapportering en de evaluatie door het Gewest en organisaties van ondernemingen aan het Vlaams Parlement over de naleving van de overeenkomst.	Het uitvoeringsbesluit werd nog niet uitgevaardigd. Wel werd er al over verschillende MBO's gerapporteerd aan het Vlaams Parlement.

artikel 13, karakter van openbare orde	In het ontwerpdecreet was er sprake van dwingend karakter. De decreetgever opteerde echter expliciet voor het karakter van openbare orde.	Het karakter van openbare orde impliceert dat afwijkingen van het decreet strikt moeten worden geïnterpreteerd en dat de ervan afwijkende bepalingen absoluut nietig zijn.
--	---	--

Bijlage 8 Vergelijking van de MBO's

Beleidsvoorbereiding: Gebrek aan transparantie bemoeilijkt evaluatie van de beleidsvoorbereiding. Instrumentenkeuze is vaak onvoldoende onderbouwd. Ex-ante evaluatie als zodanig was er niet. De beleidsvoorbereiding bestaat uit weinig aandacht aan administratieve omkadering van de latere uitvoering. De doorlooptijd is veelal zeer lang. Aan de verplicht gestelde adviezen, die op het einde van de beleidsvoorbereiding worden gegeven, wordt weinig gevolg gegeven. Relevante actoren worden vooral in de informele fase betrokken. Gaandeweg beperken de contacten zich tot de bij de overeenkomst betrokken partijen. Er worden wel initiatieven genomen om in een latere fase de andere actoren opnieuw te betrekken bij (uitvoering van) het beleid.							
	MBO's papier	MBO oude en vervallen geneesmiddelen	MBO afvalbanden	MBO afgedankte voertuigen	MBO oude en vervallen geneesmiddelen	MBO gasolietanks	M MBO elektrische en elektronische toestellen (AEEA)
Onderbouwing van de keuze voor het instrument - ex ante evaluatie	Geen ex-ante evaluatie, wel deelrapporten en -studies over de econ. haalbaarheid van recycling. Start onderhandelingen ingevolge invoering van een federale ecotaks op papier. Ondanks goed functionerend inzamelingsstelsel op gemeentelijk niveau is invoering van de aanvullende verplichting (Vlaamse MBO's te sluiten. Geschiktheid van de aanvullende verplichting voor (een gedeelte) van de afvalstroom papier wordt in vraag gesteld. Scheiding van de MBO's in de sectoren pers en reclame kan in vraag worden gesteld. Opdeling MBO reclame en papier niet op grond van milieuoverwegingen	De MBO is gegroeid uit een bestaand project, er waren geen ex-ante evaluaties voorhanden.	Er zijn verschillende studies voorhanden over de problematiek, technische oplossingen, beleidsinstrumenten en implementatie.	Uit deze studies blijkt niet dat er een afweging is gebeurd van verschillende beleidsinstrumenten, evenmin was er een uitgewerkt voorstel voor implementatie.	Directe aanleiding voor het sluiten van het niet (tijdig) implementeren van de Vlaamse regelgeving. Geen ex-ante evaluatie, wel een project met de 3 gewesten en de sector	Directe aanleiding voor het sluiten van het niet (tijdig) implementeren van de Vlaamse regelgeving. Geen ex-ante evaluatie, wel een project met de 3 gewesten en de sector	De problematiek van de CFK's in de koelkasten vormde de start voor de informele procedure (1994). Verschillende studies: o.m. Studietoelichting Belec met de sector en de 3 gewesten, studie m.b.t. de implementatie van de controlestructuur
Betrekken van relevante actoren bij de beleidsvoorbereiding	Niet alle actoren werden bij de beleidsvoorbereiding betrokken, waaronder de distributiesector, de post, de gezinnen en de gemeenten	Gemeenten werden betrokken via de openbare procedure.	Een gelijkaardige overeenkomst werd afgesloten met het Brussels en het Waals Gewest.	Met de twee andere gewesten werden inhoudelijk gelijklopende overeenkomsten getekend.	De MBO trad in werking op 01 juli 1999 en kende een lange voorgeschiedenis: de formele fase was relatief kort (ongeveer 7 maanden), maar de problematiek werd reeds sinds 1990 behandeld.	Enkel de sector was betrokken partij	De onderhandelingen vonden op vraag van de sector plaats op het intergemeentelijk niveau. Vele actoren werden betrokken, de consumenten niet.
Doorlooptijd	De MBO's papier (Pers en Reclame) traden in werking op 4 mei 1998. De informele en de formele fase van toelating namen veel tijd in beslag (1990-1998)	De MBO trad in werking op 04 mei 1998 en groeide uit een reeds bestaand systeem	De MBO trad in werking op 22 mei 2000 en kende een lange voorgeschiedenis: de formele fase nam veel tijd in beslag (bijna 16 maanden), de eerste studierapporten dateren reeds van 1990	De MBO trad in werking op 01 juli 1999 en kende een lange voorgeschiedenis: de formele fase was relatief kort (ongeveer 7 maanden), maar de problematiek werd reeds sinds 1990 behandeld.	De ontwerp MBO (1998-99) mest kwam binnen een kort tijdsbestek tot stand maar bereikte nooit het stadium van een definitieve overeenkomst	De MBO gasolietanks trad in werking op 7 november 2000 na een korte doorlooptijd	De MBO AEEA is in werking getreden op 10 juni 2001, na de invoering van een geharmoniseerd systeem voor de drie gewesten
Impact van adviezen Serv en Minaraad	MBO papier pers: - Serv: negatieve beoordeling - Minaraad: globaal negatieve beoordeling MBO papier reclame: - SERV: voorwaardelijk positief advies - Minaraad: negatieve beoordeling	Er was een positief advies van de Serv en de Minaraad, maar met enkele suggesties	Er was een ongunstig advies van Minaraad, maar eveneens werden fundamentele opmerkingen geformuleerd door de Bevoegdverordening Gebruikte Banden. (over o.m. de financieringswijzen, het inzamelingsstelsel) Deze adviezen kregen geen gevolg.	Er was een ongunstig advies van Minaraad, maar eveneens werden fundamentele opmerkingen geformuleerd door de Bevoegdverordening Gebruikte Banden. (over o.m. de financieringswijzen, het inzamelingsstelsel) Deze adviezen kregen geen gevolg.	Serv, Minaraad en de juridische dienst van het Vlaams Parlement wezen op verschillende juridisch-technische problemen en het gebrek aan meerwaarde op milieuvlak	Serv en Minaraad waren principieel tegen het inzetten van het instrument MBO	De adviezen van Serv en Minaraad waren positief maar vroegen o.m. aandacht voor de handhaving.

Beleidsbepaling: Het toepassingsgebied van de MBO dekt niet altijd de volledige afvalstroom. Informatie over de eigenlijke dekkingsgraad wordt door de sector zelf verzameld, die evenwel niet steeds over de nodige gegevens ter zake beschikt. De OVAM oefent weinig controle uit op de kwaliteit van de gegevens. Voorlopig kunnen geen concrete gegevens over de dekkingsgraad worden gegeven. Preventiedoelstellingen zijn minder goed uitgewerkt dan deze voor inzameling en recyclage. Doelstellingen zijn soms weinig ambitieus en houden geen verscherping in ten aanzien van de regelgeving. Doelstellingen ontbreken soms en zijn niet altijd toetsbaar. Het beleid van het Vlaams Gewest is in sterke mate afhankelijk van andere overheden (Europees, federaal, andere Gewesten); er bestaat geen geïntegreerd of gecoördineerd beleid. In enkele MBO's zijn de verplichtingen tussen de partijen goed omschreven. Een drietal MBO's voldoen helemaal niet aan deze norm. Vertaling van de doelstellingen naar concrete resultaten is soms ontoereikend evenals de meetbaarheid en evaluatie van de effecten, hetgeen uiteraard de mogelijkheden tot handhaving belemmert. Vele MBO's bevatten inspanningsverbindenissen in plaats van resultaatverbindenissen. Bij sommige MBO's ontbreken controleprocedures. De sector moet dan in principe zelfregulerend werken. Er is een gebrek aan sancties ter ondersteuning van de handhaving. Er bestaat een voorstel van de OVAM dat de minimale inhoud van de MBO's omschrijft. Evaluatie is in ongeveer de helft van de MBO's goed omschreven.							
	MBO's papier	MBO oude en vervallen geneesmiddelen	MBO afgedankte voortuigen	MBO afvalbanden	Ontwerp-MBO mestactieplan	MBO gasolietanks	MBO AEEA
Toepassingsgebied	Slechts gedeelte van totale papierstroom valt onder de aanvaardingsplicht. Uitgesloten zijn: publicaties zonder reclame of met jaarlijks minder dan 3 ton papier in verbruik op Vlaamse markt.	Uitgesloten zijn: de verpakkingen, sommige homeopathische middelen, kruidenproducten, injectienaalden, verbanden ...	Uitgesloten zijn: zware vrachtwagens, autobussen, landbouw- en wegenbouwvoertuigen en twee- en drijwielige motorvoertuigen.	Uitgesloten zijn: banden van motorrijwielen, landbouwtractoren, machines voor landbouw en openbare werken. Onderhandelingen voor deze categorieën op last van de VI. reg. gingen niet door.	Niet eenduidig en betreft verschillende thema's en doelgroepen	Uitgesloten zijn: nieuwe tanks (na 1 augustus 1995) en oude in onbruik zijnde tanks	Uitgesloten zijn: de verbruiksvoorwerpen die betrekking hebben op de stroom
Duidelijke coherente doelstellingen	Invulling producentenverantwoordelijkheid en aanvaardingsplicht beperkt zich tot inspanningsverbindenissen voor preventie en fin. engagementen (financiering van een fonds voor MBO reclame en terbeschikkingstelling van gratis advertentieruimte voor de MBO pers)	Selectieve inzameling en verbranding, er is geen kwantitatief inzamelingspercententage bepaald	De MBO herneemt de doelstellingen uit Viarea: gekwantificeerde doelstellingen voor herbruik, terugwinning en recyclage, te behalen na afloop van de MBO (!). Vage doelstellingen wat betreft preventie.	MBO herneemt Viarea-doelstellingen: gekwantificeerde doelstellingen voor inzameling, loopvlakvernieuwing en nuttige toep. Doelst. voor hergebruik laten ruimte voor vele toep. met verschillende milieupact MBO loopt tot 21 mei 2005, maar bevat geen doelst. voor na 1.1.2000	Doelstellingen vastgelegd in het MAP-decreet en de Europese richtlijn	Doelstellingen voor grond- en grondwaterbescherming door de uitvoering van een controleprogramma m.b.t. gasolietanks en de mogelijke oprichting van een financieringsfonds en een databank	Gekwantificeerde algemene en bijkomende doelstellingen op het vlak van recyclage; er zijn er geen wat betreft inzameling en hergebruik
Inhoudelijke verbindtenissen	Vaag omschreven inspanningsverbindenissen op het vlak van preventie Aanvullend protocol voor de MBO pers met verdere invulling van de verbindtenissen	Kwalitatief omschreven inspanningsverbindenissen.	Systeem van inzameling en verwerking, verplichtingen van de partijen... gedetailleerd geregeld, echter zonder tijdschema voor de realisatie van bepaalde verplichtingen	De verplichtingen van de partijen, het systeem van inzameling en verwerking... werden nauwelijks uitgewerkt in de MBO	Inspanningsverbindenissen voor de sector en een concrete resultaatverbindtenis van het Vlaams Gewest tot het betalen van een jaarlijkse subsidie van 100 MIO BEF.	Verbindtenissen slaan op de concrete uitvoering controleprogramma binnen vaste timing (preventie), maar vage inspanningsverbindtenissen voor opzetten databank en financieringsfonds (saneringsluik)	Duidelijke en uitgewerkte verbindtenissen; minder duidelijke wat betreft de preventie
Controle en handhaafbaarheid	Controle niet geregeld	Begeleidingscommissie bepaalt modaliteiten van steekproefsgewijze controle	Het Gewest controleert de uitvoering van de MBO en stelt de middelen daartoe ter beschikking	Het gewest verbindt zich tot het uitvoeren van de controles	Controle niet geregeld	Controle- en handhavingsspec-ten zijn nauwelijks geregeld	Beheersorganisme staat in voor controle, monitoring en datatransmissie
Financiering	- MBO pers: Jaarlijks gratis advertentieruimte voor Gewest - MBO reclame: Jaarlijks 0,004 euro/kg bijdrage in verbruik in Gewest aan VZW Interventiefonds Oud Papier	Sector draagt de kost van inzameling en vernietiging	Veronderstelling dat systeem zelfbedruipend is	Mogelijkheid tot invoeren van milieubijdrage	Subsidie van het Vlaamse Gewest aan de sector	Onduidelijke bepalingen inzake financiering	Milieubijdrage per productsoort aan het beheersorganisme
Evaluatie en rapportering	Onvoldoende uitgewerkte plichten op vlak van jaarlijkse data-toelevering (niet gestandaard. data) en rapportering.	Duidelijke regeling m.b.t. de informatieverzameling en rapportering	Jaarlijkse rapportering, gedetailleerd geregeld	Rapportering nauwelijks uitgewerkt	Geen specifieke rapporteringsverplichting	Algemene jaarlijkse evaluatie door de begeleidingsgroep	Jaarlijkse rapportering, gedetailleerd geregeld

Beleidsuitvoering: Bij de uitvoering speelt de OVAM de rol van waarnemer, bemiddelaar en evaluator. De eigenlijke uitvoering berust bij de sector zelf; De implementatiesystemen zijn in een aantal gevallen niet sluitend; hoge dekkinggraad is niet gegarandeerd Meerdere MBO's worden ook moeizaam geïmplementeerd: meerdere verplichtingen moeten nog worden uitgevoerd Controle en handhaving door het Gewest zijn bij alle MBO's een zwak punt							
	MBO's papier	MBO oude geneesmiddelen	MBO afgedankte voertuigen	MBO afvalbanden	Ontwerp-MBO Mestactieplan	MBO gasolietanks	MBO AEEA
Administratief-organisatorisch kader	-MBO pers: Pas na sluiten MBO werd via protocol in sector begeleidingsgroep opgericht. - MBO reclame: Technisch comité opgericht voor behandeling uitvoeringsaspecten. VZW interventiefonds doet enkel organisatie van financiering (inning gelden)	Begeleidingscomité staat in voor evaluatie, bepalen van de controlemodaliteiten en de coördinatie.	Beheersorgaan (VZW Febelauto) staat in voor de uitvoering en de opvolging van de MBO, de rapportering en evaluatie	Beheersorgaan (VZW Recytre) stuurt de uitvoering van de MBO, zorgt voor opvolging en evaluatie	Technische werkgroep voor opvolging en begeleiding van de uitvoering van de MBO. Een interregionale/federale werkgroep staat in voor het financieringsfonds en de databank	De technische begeleidingsgroep coördineert de begeleiding van de uitvoering van de MBO. Een interregionale/federale werkgroep staat in voor het financieringsfonds en de databank	Beheersorgaan op federaal niveau (VZW Recupel) organiseert de uitvoering van de MBO, volgt op en rapporteert.
Implementatie	- MBO pers: Invulling gratis advertentie-ruimte niet realiseerbaar voor lokale niveau en gewijzigd. Zowel kwalit. als kwantit. preventiemaatreg. niet haalbaar. - MBO reclame: implementatie verliep moeizaam; uitvoering datatransmissie en fin. verbintenissen gebrekkig en met vertraging; uitvoering preventie-luik vlot niet	De MBO is vrijwel volledig geïmplementeerd. Enkel preventieve acties werden niet ingevuld. De MBO is sinds 4 mei 2001 verlopen. Onderhandelingen m.b.t. een nieuwe MBO liggen stil.	De implementatie van de MBO is zeer laatijdig gestart: het eerste erkende centrum werd pas geopend op 30 mei 2001. Het systeem is nog niet sluitend: er dient nog een oplossing te worden uitgewerkt om er voor te zorgen dat afgedankte voertuigen inderdaad terechtkomen in de erkende centra	Systeem van inzameling en verwerking inmiddels geïmplementeerd. Aantal verplichtingen nog niet uitgevoerd (formuleren doelstellingen voor periode na 1.1.2000, evaluatie van meest geschikte technieken voor verwerking afvalbanden). Voorziane systeem is niet sluitend, consumenten noch eindverkoopers zijn verplicht circuit te volgen	-	De uitbouw van de databank en het financieringsfonds gebeurt in de federale/interregionale werkgroep gasolietanks, die de begeleidingsgroep op dat punt overschaduwde. De uitvoering van het controleprogramma liep vertraging op.	Het collectieve inzamel- en verwerkingssysteem met financiering door een milieubijdrage is operationeel sinds 1 juli 2001. Het preventieluik (preventieplan) is nog niet geïmplementeerd. De handhaving is op intergewestelijk vlak nog niet geharmoniseerd.

Opvolging, evaluatie en verantwoording: Voor geen enkele MBO is op dit moment voldoende informatie over het bereiken van doelstellingen beschikbaar. De beschikbare evaluaties geven wel een beeld van de mate van implementatie van de MBO. Er wordt verantwoording afgelegd aan het Vlaams Parlement. De kwaliteit ervan kan beter, daar wordt aan gewerkt. Een uitvoeringsbesluit dat de verslaggeving over MBO's regelt is decretaal voorzien maar ontbreekt nog.						
	MBO's papier	MBO oude en vervallen geneesmiddelen	MBO afvalbanden	Ontwerp-MBO Mestactieplan	MBO gasolietanks	MBO AEEA
Evaluatie en bijsturing van de conventanten	De datatransmissie en de uitvoering van de eruit voortvloeiende financiële verbanden verliep gebrekkig en laatstijdig.	Jaarlijkse gerapportering. Informatie kan beter door aanvulling met (al beschikbare) informatie over hoeveelheid oude en vervallen geneesmiddelen die nog terechtkomt in huishoud, afval en het KCA	Recent is een eerste rapportering en evaluatieverslag beschikbaar, tevens is er ook een activiteitenverslag van de VZW Febelauto	1e jaarverslag gaf informatie over bereiken doelstellingen, maar te on volledig en onbetrouwbaar. Belangrijkste informatiekorten zijn inherent aan huidige systeem dat niet volledige ophaling en verwerking dekt	Eerste rapportering is voorzien eind 2001. De databank en het financieringsfonds werden nog niet opgezet en er is vertraging in de uitvoering van het controleprogramma	De MBO werd pas opgestart medio 2001.
Verantwoordingsinformatie voor het Vlaams Parlement	Na parlementaire bespreking van negatieve evaluatierapport van OVAM zijn thans onderhandelingen aan de gang voor nieuwe MBO('s). Kritiek in de resolutie gelijktijdig met die bij bespreking ontwerp-MBO en die van SERV en MINARAAD	De jaarverslagen werden overgelegd en besproken in de commissie Leefmilieu van het Vlaams Parlement	Bespreking eerste evaluatieverslag in de commissie Leefmilieu. Kritiek in de resolutie gelijktijdig met die bij bespreking van de ontwerp-MBO en die van SERV en MINARAAD	Jaarverslag leidde op 10 juli 2001 tot resolutie Vlaams Parlement die Vlaamse regering vraagt MBO te heronderhandelen. Kritiek gelijktijdig met die bij bespreking ontwerp-MBO en die van SERV, MINARAAD en Beroepsvereniging	Bespreking en informatievoorziening naar aanleiding van parlementaire vragen.	Bespreking en informatievoorziening naar aanleiding van parlementaire vragen.