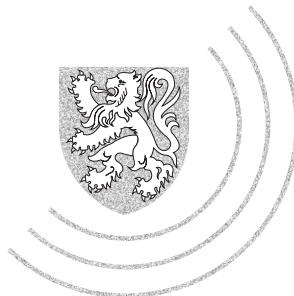


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2002-2003

4 februari 2003

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over het gebruik van convenants in de Vlaamse Gemeenschap

GEDACHTEWISSELING

VERSLAG

**namens de Verenigde Commissies voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming
en Ambtenarenzaken en voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door de heer Erik Matthijs**

Samenstelling van de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken :

Voorzitter : de heer Norbert De Batselier.

Vaste leden :

de heer Ludwig Caluwé, mevrouw Brigitte Grouwels, de heer Mark Van der Poorten, mevrouw Mieke Van Hecke, de heren André Denys, Guy Sols, Francis Vermeiren, Paul Wille ;

mevrouw Hilde De Lobel, de heren Joris Van Hauthem, Karim Van Overmeire ;

de heren Norbert De Batselier, Leo Peeters ;

de heer Dirk Holemans ;

de heer Herman Lauwers.

Plaatsvervangers :

de heren Boudewijn Laloo, Luc Van den Brande, Eric Van Rompuy, Jan Verfaillie ;

de heren Louis Bril, Frans De Cock, Karel De Gucht, Gilbert Van Baelen ;

de heren Herman De Reuse, Felix Strackx, Miel Verrijken ;

de heren Gilbert Bossuyt, Dany Vandenbossche ;

de heer Jos Geysels ;

de heer Etienne Van Vaerenbergh.

Samenstelling van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting :

Voorzitter : de heer Marc van den Abeelen.

Vaste leden :

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

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

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

de heren Lucien Suykens, Bruno Tobback ;

de heer Ludo Sannen ;

de heer Etienne Van Vaerenbergh.

Plaatsvervangers :

de heren Gerald Kindermans, Boudewijn Laloo, mevrouw Trees Merckx-Van Goey, de heer Johan Weyts ;

de heren Marc Cordeel, Marino Keulen, Jul Van Aperen, Francis Vermeiren ;

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

de heren Gilbert Bossuyt, Guy Swennen ;

de heer Jos Geysels ;

de heer André-Emiel Bogaert.

Zie :

38 (2002-2003)

– Nr. 1 : Verslag van het Rekenhof

INHOUD

	Blz.
I. Inleidende uiteenzetting door de heer François Vanstapel, Voorzitter van het Rekenhof . .	4
II. Toelichting door de heer Eddy Van Loocke, Eerste Auditeur bij het Rekenhof	4
III. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	6
IV. Antwoorden van de vertegenwoordigers van het Rekenhof	11
V. Conclusie	12

DAMES EN HEREN,

De Verenigde Commissies voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken en voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting bespraken op 12 november en 10 december 2002 het Verslag van het Rekenhof over het gebruik van convenants in de Vlaamse Gemeenschap.

I. Inleidende uiteenzetting door de heer François Vanstapel, Voorzitter van het Rekenhof

De heer *François Vanstapel* verklaart dat het Verslag van het Rekenhof over het gebruik van convenants in de Vlaamse Gemeenschap de neerslag vormt van een grootschalig horizontaal onderzoek naar een vrij nieuw, maar in de Vlaamse Gemeenschap al veelgebruikt beleidsinstrument, namelijk het convenant.

Convenants zijn overeenkomsten waarbij de overheid met bepaalde doelgroepen in een geest van partnerschap afspraken maakt die het beleid mee vorm geven en uitvoeren. Het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de Vlaamse regering en de Vlaamse openbare instellingen maken steeds vaker gebruik van convenants. Ze komen al in ongeveer de helft van de beleidsdomeinen voor. Het Rekenhof inventariseerde 44 Vlaamse convenants, met een directe budgettaire weerslag voor de Vlaamse Gemeenschap van bijna 400 miljoen euro in het begin van 2000.

Het Rekenhof heeft in 2001 onderzoek verricht naar de door de Vlaamse Gemeenschap gesloten convenants. Het onderzoek bestond enerzijds uit een inventarisatie van de convenants en anderzijds uit een onderzoek naar het gebruik van drie belangrijke convenants : de SIF-convenants, de mobiliteitsconvenants en de milieubeleidsovereenkomsten.

Het ter bespreking voorliggende verslag is het eerste dat beantwoordt aan de nieuwe manier waarop het Rekenhof de Vlaamse volksvertegenwoordigers wil informeren. Tot vorig jaar gebeurde dat hoofdzakelijk met de publicatie van een jaarlijks “Boek van het Rekenhof”, dat bestond uit een activiteitenverslag, artikelen over bijzondere onderzoeken – waaraan het Boek ten onrechte zijn naam Blunderboek ontleende – en het verslag over de rekening van de begroting van het voorbije begrotingsjaar, en af en toe een afzonderlijk rapport. Voortaan zal de rapportering door het Rekenhof frequenter gebeuren, via afzonderlijke rapporten,

zodat het beleid sneller kan reageren op de vaststellingen, geformuleerd in die rapporten. Die vernieuwing gaat gepaard met een nauwere samenwerking tussen het Rekenhof en de commissies van het Vlaams Parlement.

II. Toelichting door de heer Eddy Van Loocke, Eerste Auditeur bij het Rekenhof

De heer *Eddy Van Loocke* verklaart dat uit het onderzoek van het Rekenhof blijkt dat convenants in ruime mate worden gebruikt in de Vlaamse Gemeenschap. Zoals de Voorzitter van het Rekenhof reeds aangaf, werden 44 convenants geïnventariseerd, die begin 2000 samen een directe budgettaire weerslag van 400 miljoen euro vertegenwoordigden. Sommige convenants hebben bovendien een groot maatschappelijk belang : dikwijls vormen zij een hoeksteen van het ministeriële beleid. Dat is zeker het geval voor de drie convenants die het Rekenhof diepgaand heeft onderzocht.

Kwantitatief gezien zijn de partners van de Vlaamse Gemeenschap vooral VZW's. In maatschappelijk en financieel opzicht zijn de convenants met de lokale besturen veruit het belangrijkste. Met ondernemingen of federaties van ondernemingen werden maar drie convenants afgesloten, waaronder de milieubeleidsovereenkomsten.

Een typisch Vlaams fenomeen is dat aan drie vierde van de convenants een subsidie van de Vlaamse Gemeenschap voor één of meer partners is verbonden, in ruil waarvoor die partners een beleidsplan moeten opstellen waarin staat hoe zij die subsidie zullen aanwenden. Het SIF-convenant is daarvan een typisch voorbeeld. Bij de mobiliteitsconvenants daarentegen bestaat de budgettaire weerslag vooral in directe investeringen.

Hoewel het een belangrijk bestuurlijk principe vormt, werd vastgesteld dat er nog geen sprake is van gelijkheid tussen de partners, zijnde de Vlaamse Gemeenschap, enerzijds, en andere partners, zoals gemeenten en VZW's, anderzijds. Het initiatief gaat bijna altijd uit van de Vlaamse Gemeenschap. Bovendien is er zelden een wederzijdse evaluatie : die evaluatie vertrekt dus bij de partner, niet bij de Vlaamse Gemeenschap. Alleen bij het SIF-convenant werd een bottom up-evaluatie afgesproken, waarbij ook de gemeenten en OCMW's hun bedenkingen over het gebruik van het convenant aan de administratie konden overmaken. Convenants zijn dus nog altijd vooral een instrument van sturing, afgesloten tussen niet echt gelijkwaardige partners.

De convenants vertonen te sterk uiteenlopende technische modaliteiten, zoals looptijden, evaluatiemethoden en planningstechnieken. Op zich is dat niet zo erg, tenzij één partner diverse convenants heeft afgesloten met de Vlaamse Gemeenschap. Indien een gemeente zowel een SIF- als mobiliteitsconvenant en een milieubeleidsovereenkomst heeft afgesloten, en ook wordt gevraagd om plannen op te stellen die los staan van een convenant, zoals een ruimtelijk structuurplan, veroorzaken die sterk uiteenlopende modaliteiten efficiëntieverlies. Men moet immers telkens andere know-how opbouwen en gebruiken. Voor de gemeente is het dan ook zeer moeilijk om die plannen op elkaar af te stemmen en te stroomlijnen.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het gebruik van convenants binnen de Vlaamse Gemeenschap zeer ondoorzichtig is. Er bestaat geen inventaris van overeenkomsten, waaronder de convenants. Men maakt dus geen onderscheid tussen overheidsopdrachten, convenants, projectsubsidies, enzovoort. Bovendien bestaat nogal wat begripsverwarring met betrekking tot convenants. Tijdens het vooronderzoek van het Hof bleek een bepaalde overeenkomst binnen dezelfde administratie nu eens wel convenant te worden genoemd, en dan weer niet. Ook de nodige administratieve omkadering ontbreekt: er bestaan geen richtlijnen die het gebruik van convenants regelen.

Er worden wel initiatieven genomen om het gebruik van convenants met de gemeenten beter te onderbouwen. Zo kan men bijvoorbeeld verwijzen naar het Pact met de gemeenten en het kerntaken-debat. Die initiatieven blijven wel beperkt tot de lokale besturen. VZW's bijvoorbeeld komen daarbij niet aan bod.

Met betrekking tot de externe transparantie, meer bepaald de verantwoording van het gebruik van convenants ten aanzien van het Vlaams Parlement, is vastgesteld dat de meeste convenants, maar niet allemaal, decretaal onderbouwd zijn. Voor de mobiliteitsconvenants is dat bijvoorbeeld pas sinds vorig jaar het geval, hoewel zij al ongeveer zes jaar lopen. Die decretale grondslag is belangrijk, want of men al dan niet werkt met convenants is een politieke beslissing. Het doel van convenants, althans in theorie en volgens de literatuur, bestaat immers in het tot stand brengen en uitvoeren van een beleid. Daarom moet een beslissing terzake eerst worden besproken in het Vlaams Parlement. Dat is momenteel meestal het geval.

Het afleggen van verantwoording achteraf, over de als gevolg van het gebruik van convenants behaal-

de resultaten, verloopt veel minder goed. Dikwijls wordt informatie niet spontaan verstrekt. Ook in het nochtans vrij goed uitgewerkte SIF-convenant werd niet afgesproken dat men het parlement zou informeren. Het parlement heeft dat zelf moeten vragen. Bij de milieubeleidsovereenkomsten werd een dergelijke bepaling wel ingeschreven in het decreet.

De beslissing om met convenants te werken, moet in principe worden voorafgegaan door een beleidsvoorbereidend onderzoek, waarbij men nagaat of dat instrument wel het meest geschikte is om de beoogde doelstellingen te bereiken. Voor de drie convenants die het Rekenhof grondig heeft onderzocht, was die voorbereiding niet of weinig transparant. Dat kan vooral worden toegeschreven aan de grote, maar niet gedocumenteerde rol van de kabinetten in het beleidsvormingsproces. Daardoor is heel wat informatie, waaronder studies die aanleiding gaven tot het gebruik van convenants, niet ter beschikking gesteld van het Hof. De keuze voor het gebruik van een convenant als instrument, in plaats van regelgeving of projectsubsidies, is meestal niet uitdrukkelijk onderbouwd.

Bij de beleidsvoorbereiding worden adviesorganen zoals de SERV, de MINA-raad (bij de milieubeleidsovereenkomsten) of de Raad van State niet optimaal benut. In het hoofdstuk over de milieubeleidsovereenkomsten wordt uitvoerig toegelicht dat hun adviezen niet worden gebruikt. Dat komt hoofdzakelijk omdat die adviesorganen pas heel laat tussenkomen in het besluitvormingsproces, bijvoorbeeld nadat al engagementen zijn aangegaan naar de partners toe, zodat het moeilijk is om daarop terug te komen.

Zodra men beslist om te werken met convenants, moet die beslissing worden uitgevoerd. Daarvoor heeft men een administratieve omkadering nodig. Ook die omkadering kan beter. Binnen de Vlaamse Gemeenschap ontbreekt een algemeen kader. Ook in de departementen die met convenants werken, is meestal onvoldoende personeel en onvoldoende geschoold personeel aanwezig. Convenants zijn nochtans vrij complex: het is moeilijker om een beleidsplan van een VZW of gemeente te beoordelen dan een eenmalige subsidie af te rekenen. Bij de drie diepteonderzoeken was dat telkens een pijnpunt. Dat heeft vooral gevolgen voor de evaluatie en de controle op de handhaving van de convenants.

De meeste convenants, zoals de SIF-convenants en de mobiliteitsconvenants, zijn beleidsdomeinoverschrijdend. Dat vergt dus de nodige beleidsafstem-

ming tussen de betrokken administraties en ministers. De regering ziet daar telkens wel de noodzaak van in en werkt daarvoor procedures uit, maar in de praktijk wordt er onvoldoende zorg aan besteed. Zo zijn de interdepartementale werkgroepen onderbemand en zijn er te weinig meetinstrumenten voorhanden.

Ook de omkadering van de partners moet verder worden ondersteund. Van hen wordt immers zeer veel gevraagd. Een beleidsplan maken is niet evident voor bepaalde VZW's of gemeenten. Ook het voeren van een geïntegreerd beleid, waarbij verschillende diensten moeten samenwerken, vergt heel wat van de partners.

Een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van convenants is dat ze kan worden gemeten. Men moet kunnen beoordelen of de regering haar doelstellingen heeft bereikt. Die effectiviteitsmeting is bij de drie onderzochte convenants zeer moeilijk. Dat komt omdat ook de Vlaamse doelstellingen zelf meestal niet toetsbaar zijn, en omdat de technische kwaliteit van de convenants dikwijls te wensen overlaat. De in convenants of beleidsplannen gemaakte afspraken zijn vaak niet meetbaar, zodat men eigenlijk niet kan weten of het doel van de convenants al dan niet is bereikt. Bovendien zijn die afspraken in zeer sterke mate prestatiegericht. Bij het SIF-convenant gold dat voor ruim drie vierde van de afspraken. Men spreekt bijvoorbeeld wel af om een weg opnieuw aan te leggen, maar het daarmee beoogde effect, bijvoorbeeld een daling van het aantal verkeersongevallen met 80 percent, wordt daar niet aan gekoppeld. Zo blijft het convenant beperkt tot de inspanningen die de partner levert. Een ander voorbeeld komt uit het SIF-convenant : men spreekt af om aan arbeidstrajectbegeleiding te doen voor langdurig werklozen en kansarmen, maar een doelstelling om bijvoorbeeld 30 kansarmen effectief in het reguliere arbeidscircuit te brengen, wordt niet opgenomen.

Op basis van zijn onderzoeksbevindingen heeft het Rekenhof een aantal aanbevelingen geformuleerd. Naar aanleiding van de drie diepteonderzoeken werden specifieke aanbevelingen gedaan over de onderzochte convenants. Daarnaast bevat het rapport ook algemene aanbevelingen.

1. Het Hof vraagt aan de regering om meer richtsnoeren voor de administraties uit te werken, om de overeenkomsten te inventariseren en om voor voldoende administratieve omkadering te zorgen, zowel binnen de departementen als interdepartementaal.

2. Een tweede reeks aanbevelingen betreft de vraag naar een betere verantwoording aan het parlement vooraf, maar vooral ook achteraf.
3. De expertise van adviesorganen moet voortaan beter worden benut, door ze vroeger te betrekken bij het besluitvormingsproces.
4. Men moet de convenants beter afstemmen op mekaar. Dat is vooral voor de lokale besturen belangrijk.
5. De technische kwaliteit van de convenants of de beleidsplannen kan verder worden verbeterd door toetsbare doelstellingen en werkbare looptijden op te nemen – een convenant van één jaar dat afspraken omvat inzake investeringen is niet werkbaar, omdat investeringen een zekere uitvoeringstermijn behoeven – en de partners verder te ondersteunen.

In juli 2002 heeft de Vlaamse regering op het rapport gereageerd. Zij staat overwegend positief tegenover de algemene conclusies en aanbevelingen. Het enige overblijvende meningsverschil betreft de mogelijkheid om de eigen doelstellingen toetsbaar voor te stellen. De regering werkt in convenants liefst met ruime strategische doelstellingen, die ze laat operationaliseren door de partners. Het Rekenhof erkent dat het formuleren van toetsbare doelstellingen moeilijk is, maar toch zou de Vlaamse regering dat moeten doen, omdat zij dan beter verantwoording kan afleggen aan het parlement over de doelbereiking van haar beleid. Bovendien zou dat het werk vergemakkelijken van de ambtenaren die moeten toezien op de beleidsplannen van de partners.

Het Rekenhof besluit dat het werken met convenants een leerproces is, waarin de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse regering reeds vooruitgang hebben geboekt, maar waarin ze nog verder zal moeten investeren.

III. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

– Algemeen

De heer *Eric Van Rompuy* merkt op dat de belangwekkende studie van het Rekenhof belangrijke punten van kritiek bevat met betrekking tot het instrument van de convenants, dat in 2000 voor de Vlaamse Gemeenschap toch een directe budgettaire weerslag vertegenwoordigde van 400 miljoen euro en gebruikt wordt in belangrijke maatschappelijke sectoren zoals mobiliteit en milieu. Vanuit

financieel en maatschappelijk oogpunt zijn de convenants, die een belangrijke subsidiestroom veroorzaken, dus zeer belangrijk.

De kritiek van het Rekenhof heeft betrekking op het ontbreken van een inventaris, een administratieve omkadering en een decretale onderbouw. Bovendien wijst het Hof op de bestaande begripsverwarring, het gebrek aan initiatieven ter ondersteuning van de lokale besturen, de gebrekkige informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement, de overmatige invloed van de kabinetten, het onvoldoende geschoold personeel, de zwak uitgebouwde afstemmingsmechanismen, de onvoldoende of niet meetbare doelstellingen en het ontbreken van de nodige controlemechanismen.

In zijn aanbevelingen benadrukt het Rekenhof de noodzaak van duidelijke richtlijnen aan de administraties, een inventarisatie van de overeenkomsten, een voldoende administratieve omkadering en het afleggen van verantwoording aan het parlement.

De regering heeft overwegend positief geantwoord op de aanbevelingen van het Rekenhof. Het zou dan ook een goede zaak zijn dat het parlement deze problematiek met de verschillende bevoegde ministers kan bespreken.

De heer *Francis Vermeiren* bedankt het Rekenhof voor zijn meer dan degelijk werk. Bij het lezen van de aanbevelingen van het Hof, stuit hij steeds op dezelfde twee problemen : een tekort aan mankracht en aan geld. De mobiliteits- en milieuconvenants bieden een bijna perfect kader aan, maar men vergeet nogal eens de financiële consequenties : indien men alle aanbevelingen en richtlijnen die men in de convenants heeft opgenomen, wil opvolgen en uitvoeren, ontstaat automatisch een financieel probleem. In de sector milieu wil men bijvoorbeeld, onder meer via milieuconvenants, de wereld veranderen binnen een tijdspanne van vijf jaar, door verplichtingen en richtlijnen op te leggen die eigenlijk financieel niet haalbaar en dus niet realistisch zijn. De Vlaamse overheid, ook het Vlaams Parlement, moet dus nagaan of hetgeen men heeft afgesproken haalbaar is of niet binnen een bepaalde tijdspanne.

Zelfs met de ondersteuning van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, vindt men dikwijls niet het bekwame personeel dat nodig is om de convenants op te volgen en tot concrete realisaties over te gaan. Dat is een spijtige vaststelling. Naar aanleiding van het kerntakendebat zal men dus moeten nadenken over de taakverdeling tussen de verschillende overheden en de financiële consequenties

die zij meebrengt. Men zal moeten nagaan wie wat doet, wie waarvoor betaalt, wie belastingen int en wat men ermee aanvangt. Dat is zeer belangrijk voor het welslagen van de convenants.

In het verleden heeft men steeds mogelijkheden gecreëerd op verschillende niveaus. Indien men mogelijkheden zou afschaffen, betekent dat echter niet dat de dienstverlening vermindert. De draagkracht van de burger die op verschillende niveaus wordt belast, blijft immers voorhanden.

Ook binnen het Sociaal Impulsfonds heeft men mogelijkheden gecreëerd, maar stuitte men altijd op het gebrek aan financiële middelen. Daarom moet men, indien men hoge eisen oplegt, voorzien in een timing en de nodige controle-instrumenten. Dat is zeer belangrijk voor het goed functioneren van een convenant.

De heer *Eric Van Rompuy* wijst erop dat het Rekenhof pleit voor een nog sterkere decretale onderbouw van de convenants, en de punten opsomt die in een nieuw decreet zouden moeten worden opgenomen. Blijkbaar is het de bedoeling een soort van 'working relation' te realiseren tussen overheid en partner, zonder al te veel decretale voorwaarden op te leggen. Waarom pleit het Hof dan voor een strak decretaal kader ?

De heer *Eddy Van Looke* antwoordt dat die aanbeveling eigenlijk betrekking heeft op de decreten die elk convenant afzonderlijk moeten onderbouwen. In het decreet over het Stedenfonds bijvoorbeeld, zouden de opgesomde twaalf punten aan bod moeten kunnen komen. Het zijn eigenlijk voorwaarden om tot een goede convenantwerking te komen. Op zichzelf binden zij de partner of de Vlaamse Gemeenschap niet op inhoudelijk vlak.

Men kan in een convenant bijvoorbeeld bepalen dat de verbintenissen die de partners aangaan bindend zijn, of dat er binnen drie jaar een grondige evaluatie zal gebeuren van dat convenant. Zo heeft het Rekenhof twaalf punten opgesomd die men eigenlijk zou moeten terugvinden in de decreten die de afzonderlijke convenants ondersteunen, daarbij vertrekkend van de stelling dat een convenant inhoudelijk flexibel moet zijn en het bestuurlijk principe van het maatwerk moet respecteren. Dat moet blijken uit de individuele convenants, bijvoorbeeld de milieubeleidsvereenkomsten met de sectoren of de convenants in verband met het stedenbeleid. Dat is dus geen beperking van de mogelijkheden, noch een bron van stroefheid of het gevolg van een gebrek aan flexibiliteit.

De heer *Francis Vermeiren* meent dat de regering dringend initiatieven moet nemen om de intergemeentelijke samenwerking te verbeteren. Sommige gemeenten sluiten bijvoorbeeld hun wegen af om het verkeer om te leiden naar de buurgemeenten. Het afsluiten van convenants en een verbeterde intergemeentelijke samenwerking kunnen echter positieve effecten sorteren.

– *Milieubeleidsovereenkomsten*

De heer *Erik Matthijs* verwijst naar de jaarlijkse bespreking van de evolutie van de convenants in de commissie bevoegd voor leefmilieu. Daaruit blijkt dat vooral de controle een groot probleem vormt, bijvoorbeeld bij de autowrakken. Er zijn nochtans ook convenants die goed werken, zoals het covenant over de vervallen geneesmiddelen, waar de sector goed aan meewerkt. Maar dikwijls is er een gebrek aan administratieve omkadering en aan controlerend personeel. Het personeel van OVAM bijvoorbeeld, heeft ook nog andere taken. Indien er onregelmatigheden worden gesignaleerd, zet men tijdelijk meer mensen in, maar het blijft moeilijk om de problemen van nabij op te volgen.

Het beleid houdt ook te weinig rekening met de uitgebrachte adviezen en met de opmerkingen van het Vlaams Parlement. Over de milieubeleidsovereenkomsten inzake papier gaven de geraadpleegde adviesorganen vrij negatieve beoordelingen : zij stelden de keuze voor het instrument milieubeleidsovereenkomst (MBO) in vraag. Zoals het Rekenhof opmerkt, was het beleidskader onvoldoende uitgewerkt, was de relatie met andere instrumenten onvoldoende gespecificeerd, en was er onvoldoende synergie met vergelijkbare afvalstromen. Er was geen zekerheid over een correcte kostenallocatie. De financiering was ontoereikend en strookte niet met de producentenverantwoordelijkheid. De MBO's inzake papier schoten ook tekort op het vlak van de afdwingbaarheid en de controleerbaarheid. De ontwerp-MBO's werden niet aangepast aan de bezwaren die het Vlaams Parlement in een resolutie had opgenomen, zodat de evaluatierapporten van het Vlaams Parlement in 2000 dezelfde knelpunten signaleerden als bij de totstandkoming.

Een MBO is dus niet hét perfecte instrument, en dat is logisch. Maar indien men na één of twee jaar bepaalde hiaten vaststelt, worden die blijkbaar niet ingevuld. Het parlement moet de regering dus aanmanen om zijn conclusies terzake te vertalen in een beter functioneren van de beleidsovereenkomsten tussen de verschillende sectoren op het veld. Nog te dikwijls beperkt het parlement zich tot het

bestuderen van de resultaten en het vergelijken van die resultaten met die van het jaar daarvoor.

De heer *Jos Bex* deelt het pessimisme van de heer Matthijs met betrekking tot de MBO's niet. Het gaat om vrij recente instrumenten, die soms moeilijk te hanteren zijn. Hoe dan ook bevat het rapport van het Rekenhof heel wat nuttige informatie en adviezen over de manier waarop men de MBO's in de toekomst moet aanpassen. Daarover werd overigens recent nog gedebatteerd in de commissie bevoegd voor leefmilieu. De conclusies die uit dat debat kunnen worden getrokken en de informatie van het Rekenhof zullen zeker helpen om de MBO's bij te sturen.

De MBO's inzake papier, die van een hele tijd geleden dateren, zijn de slechtste MBO's die ooit werden afgesloten. Recente informatie over de nieuwe onderhandelingen over die MBO's geeft aan dat de sector niet bereid is om de voordelen die hij eruit put prijs te geven.

Overeenkomsten over Fost Plus, Val-i-pack, enzovoort, moeten eigenlijk ook als milieubeleidsovereenkomsten worden beschouwd, aangezien ze gelijkaardige doelstellingen nastreven.

De spreker is vrij optimistisch gestemd, omdat de regering de internalisering van de milieukosten in haar zomerakkoord heeft opgenomen als het leidende principe voor het milieubeleid op lange termijn. Dat is precies wat in de huidige MBO's ontbreekt. Ook de uitbreiding van de aanvaardingsplicht via het VLAREA zal leiden tot betere MBO's.

Dat neemt niet weg dat men bij elke moeizame onderhandeling over het afsluiten van een MBO en bij elke discussie over de resultaten ervan met dezelfde problemen wordt geconfronteerd : de federale wetgeving blijft een belangrijke handicap vormen, terwijl de gewesten ook nog eens met verschillende snelheden werken. Daarom mag Vlaanderen niet wachten op Wallonië en Brussel om MBO's af te sluiten. Het Rekenhof lijkt die mening te delen.

Voor een MBO is het essentieel dat men start vanuit een goede input. Tot vandaag ontbrak die totaal. Men moet dus op de hoogte zijn van de producten die op de markt zijn en van hun vorm, maar ook van hun output en verschillende bestemmingen op het einde van de cyclus. Dat die input momenteel ontbreekt, is soms te wijten aan de sector, en soms aan de federale wetgeving. Die verhindert bijvoorbeeld dat voertuigen kunnen worden gere-

gistreerd, waardoor de MBO inzake autowrakken in gebreke blijft.

Hoewel de MBO dus een nuttig instrument is, kent zij ook haar beperkingen. Mits men streeft naar een min of meer identiek kader voor alle MBO's en ze op een gelijkaardige manier organiseert, met een goede kennis van de in- en output en rekening houdend met het principe van de internalisering, zal men in de toekomst over betere MBO's beschikken dan vandaag.

Volgens de heer *Norbert De Batselier* is het decreet met betrekking tot de MBO's toe aan een grondige evaluatie. De inmiddels afgesloten MBO's leveren terzake heel wat informatie op. Een geactualiseerd decreet op de MBO's zou als voorbeeld kunnen dienen voor de andere convenants, die dan kunnen worden omgezet in beleidsovereenkomsten.

Sinds 1994 al wacht men op het uitvoeringsbesluit dat de informatieplicht aan het parlement regelt. Daar moet men dringend werk van maken.

De bedoeling van de MBO's bestond erin de kennis en knowhow van bedrijven, administratie en adviesraden te laten renderen en er inventief mee om te springen. Men wou dus niet telkens een apart decreet maken over papier, afval, water, autobanden, gasolietanks, enzovoort. Dat voordeel moet men behouden, en geldt als voorbeeld voor andere sectoren.

De doelstellingen van die overeenkomsten vormen wel een probleem. Van de onderhandelingen die erover gevoerd worden tussen het kabinet, de administratie en de betrokken sectoren, vindt men nergens de neerslag. Op basis waarvan onderschrijft men een dergelijke overeenkomst?

Om verstarring te vermijden en verbetering mogelijk te maken, heeft men de duurtijd van de MBO's beperkt tot vijf jaar. De omschrijving van de doelstellingen van de MBO's en de rapportering aan het parlement van de gevoerde onderhandelingen, moeten worden verbeterd. Van het onderhandelingsdossier moet een parlementair verslag worden opgemaakt, niet om het parlement een belangrijke rol te laten spelen bij die onderhandelingen – dat is een taak voor de uitvoerende macht, die daarvoor veel beter is uitgerust – maar om een betere parlementaire controle van de resultaten mogelijk te maken.

De MBO's zouden ook meer resultaatsverbintenissen moeten bevatten, zodat men niet alleen kan controleren, maar ook handhaven. Dat staat helaas

niet in het decreet op de MBO's. In 1994-95 besliste men immers om de controle-instrumenten in de MBO's zelf op te nemen. Dat heeft men, onder impuls van de handige onderhandelaars van de sectoren, niet gedaan. Als men dat niet regelt in een decreet, zal er dus nooit sprake zijn van controle of handhaving.

Bovendien zou men adviesraden zoals de SERV en de MINA-raad sneller, vanaf het begin zelfs, bij de onderhandelingen over een MBO moeten betrekken. Zij moeten weliswaar niet mee onderhandelen, maar kunnen wel instaan voor de opmaak van het onderhandelingsdossier. Op basis van dat dossier neemt de minister dan zijn verantwoordelijkheid.

Al die maatregelen zouden van de beleidsovereenkomst een meer democratisch instrument maken.

– *Mobiliteitsconvenants*

De heer *Johan De Roo* onderschrijft de beoordeling door het Rekenhof van de mobiliteitsconvenants. Hoewel het werken met mobiliteitsconvenants inmiddels is ingeburgerd, duurt het zeer lang voor men resultaten boekt. Het komt er op aan om niet alleen een covenant af te sluiten, maar ook om dat in concrete werken en resultaten om te zetten. Dat verloopt echter vrij stroef. Eerst moet men een moedercovenant afsluiten, uiteraard op basis van een voorafgaande studie. Vervolgens werkt men, in het kader van het gemeentelijk mobiliteitsplan, aan een oriëntatie- en een synthesenota, die uiteindelijk tot een effectief beleidsplan moeten leiden. Bij elke stap moet men een bepaalde procedure volgen, met inbegrip van het informeren van de gemeenteraad en het plegen van overleg met een auditcomité, waarvan onder meer de provincie, de Vlaamse Gemeenschap en AROHM deel uitmaken.

Indien men op basis van bijakte 10 bij het moedercovenant in een schoolomgeving infrastructurele ingrepen wil doen om er de verkeersveiligheid te bevorderen, moet men een mobiliteitsplan en een schoolvervoersplan opstellen. Dat vergt een tussenkomst van een studie bureau en de nodige inspraak van scholieren, scholen, oudercomités, enzovoort. Dat duurt sowieso al een jaar. Daarna moet het eindresultaat conform worden verklaard door de auditor en moeten zowel de Vlaamse Gemeenschap als de minister hun goedkeuring verlenen. Dat duurt dikwijls ook nog enkele maanden. Indien men dan eindelijk de werken wil opstarten, moet men dikwijls nog een inspanning vragen van een andere minister, omdat de geplande werken

bijvoorbeeld gepaard moeten gaan met rioleringswerken, die helemaal niet convenantgebonden zijn. Als dan blijkt dat die rioleringswerken bij gebrek aan kredieten niet kunnen worden gesubsidieerd, heeft men gedurende anderhalf jaar iedereen gemobiliseerd, maar kan men niet met de werken beginnen.

Indien een gemeente in het kader van een mobiliteitsconvenant een mobiliteitsplan opstelt, dat ook wordt onderschreven door de Vlaamse Gemeenschap, de provincie, enzovoort, riskeert men toch nog ongeloofwaardig over te komen, als men in een ruimer kader nog een streefbeeld voor bepaalde wegen moet opmaken, waarbij totaal andere stellingen worden ingenomen.

Volgens de heer De Roo tonen die twee voorbeelden aan dat het mobiliteitsconvenant weliswaar een degelijk instrument is, maar dat men alle consequenties ervan nog niet in beeld heeft gebracht.

De heer *Herman De Reuse* verwijst naar de aanbeveling van het Rekenhof “dat de impact van keuzes in het kader van het kerntakendebat (toekomstig beheer van secundaire en lokale wegen, rol van de provincies in mobiliteitsplanning, enzovoort) op het mobiliteitsconvenantbeleid moet worden nagegaan”. Hij vraagt zich af of er aanwijzingen zijn dat men het beheer van de provinciewegen aan andere overheden wil toewijzen.

De heer *Patrick Philippaerts*, *Eerste Auditeur bij het Rekenhof*, antwoordt dat in het kader van de provinciale ruimtelijke structuurplannen wordt gewerkt aan de categorisering van de wegen. In het kerntakendebat wordt de mogelijkheid geopperd om de provinciale wegen ofwel naar de gemeenten, ofwel naar het gewest over te dragen, afhankelijk van de functie die ze krijgen in die categorisering. Over meer informatie beschikt het Rekenhof niet.

Volgens de heer *Herman De Reuse* betekent dit dat er in de toekomst misschien geen provinciale wegen meer zullen zijn.

De heer *Eric Van Rompuy* wijst erop dat men, indien een mobiliteitsovereenkomst wordt afgesloten tussen een gemeente en het Vlaamse Gewest, zeer vlug te maken krijgt met aangelegenheden die niet tot de gemeentelijke of gewestelijke bevoegdheid behoren. Het Rekenhof merkt echter op dat de federale overheid en de NMBS niet of nauwelijks betrokken zijn bij het convenantbeleid. Zelfs binnen het Vlaamse Gewest is een aantal beleidsdomeinen, zoals milieu en economie, niet bij dat beleid

betrokken, hoewel ze raakvlakken vertonen met mobiliteit.

Bij de uitvoering van de mobiliteitsconvenants wordt men dan ook geconfronteerd met administraties die een andere agenda hebben, andere procedures hanteren, en andere soorten van middelen inzetten. Kan er dan nog wel sprake zijn van een globaal concept? Het Rekenhof wijst erop dat de processen van ruimtelijke structuurplanning, mobiliteitsplanning en milieuplanning niet op mekaar zijn afgestemd, en stelt bovendien dat “de adviezen van AROHM steeds voorwaardelijk (zijn) 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”.

Is het in die omstandigheden niet logisch dat de mobiliteitsconvenants die men afsluit in de praktijk niet uitvoerbaar zijn? Dat doet denken aan de streekplatforms, waar men met de Vlaamse overheid streekcharters afsloot, met betrokkenheid van de sociale partners: indien men dan vroeg om een weg aan te leggen of om te investeren in een bedrijvent centrum, stuitte men op administraties met eigen budgetten, strategie en planning, die gingen dwarsliggen.

De spreker vraagt aan de vertegenwoordigers van het Rekenhof of zij een voorbeeld kunnen geven van een mobiliteitsconvenant dat heeft geleid tot initiatieven die men niet zou hebben genomen zonder dat convenant. Het Hof uit kritiek en doet suggesties met het oog op een verlenging van de convenants, maar waar hebben de convenants inzake mobiliteit een meerwaarde opgeleverd?

De heer *Patrick Philippaerts* antwoordt dat de grootste toegevoegde waarde van een mobiliteitsconvenant erin bestaat dat het de partners samenbrengt. Men zal ook geen weg aanleggen waar dat volgens een mobiliteitsplan niet past. Een concreet voorbeeld geven van een geslaagde mobiliteitsconvenant is echter niet evident.

De heer *Jos Bex* merkt op dat de gemeente Herent een goed werkend convenant heeft afgesloten met alle bedrijven op haar grondgebied met meer dan 25 werknemers. Daarin wordt afgesproken dat het vrachtwagenverkeer van die bedrijven moet verlopen langs vooraf bepaalde routes, dat zij al hun klanten, leveranciers en andere bezoekers inlichten over die routes, en dat hun personeel bepaalde

wegen wel en bepaalde niet neemt, om het sluipverkeer tegen te gaan. Als tegenprestatie belooft de gemeente om te voorzien in de noodzakelijke wegeninfrastructuur, de wegen degelijk uit te rusten, en bij het gewest te bemiddelen om de nodige bewegwijzering naar de bedrijven te bekomen. Dat convenant werd zopas voor een tweede maal met vijf jaar verlengd.

Volgens de heer *Erik Matthijs* is het op zich een goed idee om via een mobiliteitsconvenant een samenwerking te realiseren tussen stad of gemeente, provincie, De Lijn en het Vlaamse Gewest. Maar het resultaat van de door studiebureaus opgestelde mobiliteitsplannen, die afspraken met betrekking tot de korte en lange termijnplanning bevatten, is dikwijls bedroevend, omdat men moet werken met verouderde of verkeerde gegevens, of soms zelfs geen informatie krijgt.

Volgens het Rekenhof moeten kosten-batenanalyse de doorschuiving van studie- en ontwerptaken voor mobiliteitsconvenantprojecten aan gemeenten en studiebureaus staven. Men moet rekening houden met de kostprijs van alternatieven, bewaking van de kwaliteit, personeelsbeleid, enzovoort, maar ook met de resultaten van het kerntakendebat. Als de Vlaamse regering opteert voor een maximale doorschuiving, moet zij een kostprijs- en kwaliteitsbewakingssysteem uitwerken.

Als een gewestweg door een stad loopt, moet het gemeentebestuur dus de ontwerp- en studiekosten betalen, maar de uitvoering van de werken kan nog verschillende jaren op zich laten wachten. Er moeten dan ook meer concrete en duidelijke afspraken worden gemaakt en garanties worden afgedwongen, bijvoorbeeld bij het begin van de studiefase, over de uitvoering van bepaalde werken.

Ook de mobiliteitsplannen die het resultaat zijn van een oriëntatie- en synthesesnota kunnen beter: men mag zich niet beperken tot het grondgebied van de gemeente, maar ook bovengemeentelijke en zelfs gewestelijke initiatieven nemen. Alle gemeenten maken immers een eigen plan op, en worden van bovenaf weinig gestuurd. De auditcommissie bewaakt wel de procedure en gaat na of men aan de gestelde voorwaarden en principes voldoet, maar houdt daarbij onvoldoende rekening met de plannen van aangrenzende gemeenten of regio's. Dat is weliswaar een moeilijke oefening, maar het zou toch een verbetering meebrengen. De spreker twijfelt niet aan de goede bedoelingen van eenieder, maar dikwijls blijft het overleg beperkt tot de ambtenaren van de bevoegde administratie, de provincie en de gemeente, en eventueel enkele geïnteresseerde mandatarissen. Het verwerven van een

draagvlak voor hetgeen zij onderling afspreken, vergt echter ernstige inspanningen, en ook de tussenkomst van andere partners. Bovendien moet men met het Vlaamse Gewest afspreken wie welke kosten betaalt, en moet er een tijdspad worden afgesproken.

– *Sociaal Impulsfonds*

Volgens de heer *Erik Matthijs* heeft het SIF in bepaalde gemeenten goed gewerkt. Om extra middelen te krijgen, moest men aan bepaalde criteria voldoen, een plan opstellen over de bestaande noden en hoe men eraan zou voldoen, en een duidelijk traject uitstippelen voor de projecten die men wou financieren. Eigenlijk is het jammer dat men daar nu van afstapt en de middelen van het SIF onderbrengt in het grotere Gemeentefonds. Dankzij de substantiële middelen van het SIF, heeft men in bepaalde steden en gemeenten immers daadwerkelijk vooruitgang geboekt.

De heer *Francis Vermeiren* is het niet eens met de stelling van de heer Matthijs dat het opnemen van de SIF-middelen in het Gemeentefonds noodzakelijkerwijs afbreuk zou doen aan de bestaande werking terzake.

IV. Antwoorden van de vertegenwoordigers van het Rekenhof

De heer *Eddy Van Loocke* merkt op dat convenants inderdaad heel complex zijn, zodat er bij alle partners, en vooral bij de lokale besturen, nood is aan bekwaam personeel dat over de nodige know-how over de sector beschikt om de onderhandelingen te kunnen voeren, dat de partner ondersteunt waar nodig en ook kan instaan voor de handhaving. De betrokken partners, zoals de Vlaamse Gemeenschap en de lokale besturen, zullen dus moeten instaan voor de verdere aanwerving en bijscholing van personeel. Men moet beseffen dat er steeds meer nood is aan hoger opgeleid personeel, en minder aan louter uitvoerend personeel. Vroeger werd een beleid dikwijls gevoerd via project-subsidies, en volstond uitvoerend personeel om die subsidies af te rekenen, maar het begeleiden van een gemeente bij het opmaken van een mobiliteitsplan of een SIF-beleidsplan is veel moeilijker. Men zal dus moeten investeren in bekwaam personeel.

Er is ook nood aan betere instrumenten. Het is niet evident om degelijke meetinstrumenten te ontwikkelen. Het zal dus wellicht enkele jaren in beslag nemen om op dat vlak behoorlijke resultaten te boeken. Het Rekenhof pleit in dat verband voor samenwerking tussen de administraties.

De spreker wijst ook op de complexiteit van de beleidsdomeinen, vooral het mobiliteitsbeleid, maar ook het SIF- en het stedenbeleid. Een administratie is traditioneel nogal sterk verkokerd : elke administratie werkt binnen zijn eigen beleidsdomein. Dat gaat echter niet als men met convenants werkt. Men moet dan ook meer inspanningen doen, ook binnen de Vlaamse Gemeenschap, om de administraties te laten samenwerken in interdepartementale werkgroepen of met andere instrumenten, zoals bijvoorbeeld een horizontale begroting. Men moet dus instrumenten ontwikkelen om die verkokering te doorbreken. Met betrekking tot het SIF stelde men wel een inclusief beleid te voeren, maar in de praktijk kwam daar, bij gebrek aan duidelijke instructies aan het personeel dat daar actief moest aan meewerken, soms weinig van terecht. Men moet dus veel meer zorg besteden aan het oplossen van de problemen die voortvloeien uit procedures en administraties die niet op elkaar zijn afgestemd.

Volgens de heer Van Loocke is het belangrijk dat de partners resultaatsverbintenissen afsluiten met betrekking tot toetsbare doelstellingen, zodat men kan weten of het covenant resultaten heeft opgeleverd of niet. Er worden te veel inspanningsverbintenissen afgesloten : men belooft wel zijn best te doen, maar waartoe dat leidt, is niet altijd duidelijk. Soms ook worden de doelstellingen in heel vage bewoordingen omschreven, wat de effectiviteit van het beleid of de meting ervan sterk bemoeilijkt. Ook op dat punt zal men nog veel inspanningen moeten leveren.

V. Conclusie

De heer *Norbert De Batselier* stelt voor om samen met het Rekenhof een voorstel van resolutie uit te werken, met aanbevelingen gericht aan de regering. Hij is van mening dat het parlement moet aansturen op een stevige decretale onderbouw, in eerste instantie door het decreet op de milieubeleidsovereenkomsten aan te passen en vervolgens door een algemene regeling uit te werken met betrekking tot convenants en beleidsovereenkomsten. Daarbij moet men rekening houden met het reeds verstrekte antwoord van de regering op de aanbevelingen van het Rekenhof.

De verslaggever,

De voorzitter,

Erik MATTHIJS

Norbert DE BATSELIER
