

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



Zitting 2004-2005

16 februari 2005

VERSLAG

– van het Rekenhof –

**over de gewestelijke subsidiëring
van gemeentelijke waterzuiveringsinfrastructuur
in Europees kader**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Leefmilieu en Natuur,
Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid en Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed
uitgebracht door mevrouw Hilde Crevits**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Patrick Lachaert.

Vaste leden:

de heren Pieter Huybrechts, Stefaan Sintobin, mevrouw Marleen Van den Eynde, de heren Wim Van Dijk, Frans Wymeersch;

mevrouw Hilde Crevits, de heer Erik Matthijs, de dames Tinne Rombouts, Joke Schauvliege;

de heer Karlos Callens, mevrouw Stern Demeulenaere, de heer Patrick Lachaert;

de heren Jos Bex, Bart Martens, André Van Nieuwkerke.

Plaatsvervangers:

mevrouw Agnes Bruyninckx, de heer Felix Strackx, mevrouw Gerda Van Steenberge, de heer John Vrancken, N.;

de heer Jos De Meyer, mevrouw Trees Merckx-Van Goey, de heren Frans Peeters, Jan Verfaillie;

de heer Jean-Marie Dedecker, mevrouw Dominique Guns, de heer Paul Wille;

de heren Herman Lauwers, Jacky Maes, Ludo Sannen.

Toegevoegde leden:

de heer Rudi Daems;

de heer Mark Demesmaeker.

INHOUD

	Blz.
1. TOELICHTING DOOR EEN AFGEVAARDIGDE VAN HET REKENHOF	4
1.1 Plannen en eisen	4
1.2 Vier knelpunten	4
1.3 Financieringskanalen	5
1.4 Naleving van de reglementering	6
1.5 Besluit	7
2. BESPREKING	7
2.1 Opmerkingen en vragen van de leden	7
2.2 Antwoord van de afgevaardigde van het Rekenhof	8

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Leefmilieu en Natuur, Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid en Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed besprak op 3 februari 2005 het verslag van het Rekenhof over de gewestelijke subsidiëring van gemeentelijke waterzuiveringsinfrastructuur in Europees kader (*Parl. St.* VI. Parl. 2004-05, nr. 37/1). Het verslag wordt uitgebracht door mevrouw Hilde Crevits.

1. TOELICHTING DOOR EEN AFGEVAARDIGDE VAN HET REKENHOF

De vergadering wordt bijgewoond door Gilbert Foriers, eerste-auditeur-revisor, en de heer Jan Meyus, adjunct-auditeur bij het Rekenhof.

De heer Meyus geeft toelichting bij de belangrijkste resultaten van het onderzoek van het Rekenhof. Daarbij komen achtereenvolgens de volgende punten aan bod: een vergelijking tussen de Vlaamse planning en de Europese eisen, vier belangrijke knelpunten om het doel te bereiken, de financieringskanalen en de naleving van de reglementering.

1.1 Plannen en eisen

Om tot een betere kwaliteit van het oppervlaktewater te komen, bouwt Vlaanderen al geruime tijd riolen en waterzuiveringsstations. Uit een vergelijking van de planningsgegevens van het Vlaams Gewest met de vereisten van de Europese richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, gewijzigd bij richtlijn 98/15/EG van de Commissie van 21 februari 1998 (richtlijn Stedelijk Afvalwater) blijkt dat Vlaanderen zijn verplichtingen niet tijdig nakomt of zal nakomen, noch voor de riolen, noch voor de waterzuiveringsstations. Zo plant het Vlaamse Gewest dat de grootste agglomeraties, dat zijn die met meer dan 10.000 inwonerequivalenten, tegen eind 2007 gerioleerd zullen zijn, terwijl Europa vereiste dat ze reeds eind 1998 gerioleerd waren. Voor het rioleren van de kleinere agglomeraties, dat zijn deze met 2.000 tot 10.000 inwonerequivalenten, mikt Vlaanderen ook op eind 2007. Europa verwacht echter dat ze eind 2005 gerioleerd zijn. Voor de grootste agglomeraties, dus deze met meer dan 10.000 inwonerequivalenten, is België in

juli 2004 al veroordeeld door het Europese Hof van Justitie, met een expliciete verwijzing naar de toestand in het Vlaamse Gewest.

1.2 Vier knelpunten

Voor de aanleg van riolen in het bijzonder, kampt het Vlaamse Gewest onder meer met de volgende vier knelpunten: een onduidelijke taakverdeling, een onafgewerkte planning, de gemeentelijke autonomie en een financieringsprobleem. De Europese rechtspraak stelt echter dat dergelijke problemen geen rechtvaardiging zijn voor het niet of niet tijdig nakomen van een richtlijn.

Het eerste probleem betreft dus de onduidelijke taakverdeling tussen het gewest en de gemeenten inzake de bouw van riolen. Het Vlaamse Gewest gebruikt elf criteria om in concrete gevallen uit te maken of een riool gewestelijk of gemeentelijk is. De toepassing van die criteria zorgt soms voor interpretatieverschillen. Een duidelijke taakverdeling is niet alleen belangrijk om te bepalen wie welke riool moet aanleggen, vermits de taakverdeling ook vaststelt wie welke riool betaalt: het gewest of de gemeente. Om dit probleem op te lossen is enkele jaren geleden een werkgroep opgericht.

Het tweede probleem is de planning, zowel inzake het einddoel als inzake de weg daar naartoe. De Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) stelt die planning op. De planning geeft momenteel voor ongeveer 75 procent van het Vlaamse grondgebied uitsluitel over de saneringswijze. Voor de resterende 25 procent van het grondgebied is er echter nog geen definitieve beslissing genomen. Het gewest heeft dus nog geen concreet beeld van het einddoel.

Ook de individuele werken om het einddoel te realiseren, vergen planning. Alleen de bovengemeentelijke werken, die Aquafin uitvoert, en de gemeentelijke werken waarvoor subsidies gevraagd worden, kunnen en worden door de Vlaamse Milieumaatschappij gepland. De andere werken, dus de niet-gesubsidieerde gemeentelijke werken, plant het Vlaamse Gewest niet. Het heeft daar ook geen nauwkeurig zicht op.

Ten derde is er het probleem dat geen enkele gewestelijke instantie een gemeente kan dwin-

gen om bepaalde werken uit te voeren, zelfs niet indien de gemeente voor die werken subsidies ontvangt. De gemeenten bepalen autonoom wanneer ze bepaalde rioleringswerken uitvoeren. Die gemeentelijke autonomie kan er dus toe leiden dat het gewest zijn Europese verplichtingen niet tijdig nakomt.

Om voor geheel Vlaanderen op perceelniveau uit te maken hoe gezuiverd zal worden (collectief via riolen of door de burger zelf) en om te bepalen welke de beste uitvoeringsvolgorde van de noodzakelijke werken is, kreeg Aquafin de opdracht zonerings- en masterplannen op te stellen. Die zouden op termijn moeten leiden tot verplichtingen voor de gemeenten.

Behalve de problemen met taakverdeling, planning en gemeentelijke autonomie is er nog ten vierde het financieringsprobleem. De NV Aquafin en de Vlaamse Milieumaatschappij ramen dat nog ongeveer 7 miljard euro nodig is voor nieuwbouw van riolen. Volgens de NV Aquafin is dat bedrag nodig om de doelstelling van de Europese kader-richtlijn Water te halen (richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid).

De Vlaamse Milieumaatschappij spreekt zich niet uit over de verdeling van die kosten tussen gewest en gemeenten. Aquafin doet dat wel, althans gedeeltelijk: minstens 3,72 miljard euro zou ten laste van de gemeenten zijn. De minister raamde de investeringsopdracht voor de gemeenten op 3,1 miljard euro. Ondertussen zijn nog andere ramingen gemaakt, bijvoorbeeld in het Klaverplan van de NV Aquafin (zie *Parl. St.* VI. Parl. 2003-04, nr. 2167/1).

Gelet op die bedragen, zullen de gemeentelijke rioleringswerken nog jaren duren. Ook is duidelijk dat de actuele kredieten in de begroting van het Minafonds voor de zogenaamde RIO-subsidies op zich ontoereikend zijn om zelfs maar de naakte rioleringskost, dat wil zeggen de leidingen zonder de wegenwerken, binnen aanvaardbare termijnen te financieren.

1.3 Financieringskanalen

Het volgende deel van het rapport behandelt de verschillende financieringskanalen waarover een gemeente kan beschikken om haar rioleringsstaak uit te voeren. Het Rekenhof heeft vijf financieringskanalen onderzocht: de RIO-subsidies (via het Minafonds), het Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU), de algemene uitgavenbegroting programma 61.5, de prefinanciering door de NV Aquafin en eigen middelen van de gemeenten.

In het onderzoek ging de meeste aandacht uit naar de RIO-subsidie via het Minafonds: het gewest besteedt daar ook de meeste kredieten aan. Het systeem bestaat al jaren en is gereguleerd. De reglementering is aangepast in 2002. Dat systeem zou dus de meeste waarborgen moeten bieden voor een goede besteding van overheidsgelden.

Wat in de onderzochte periode in het oog sprong was het tekort aan vastleggingskredieten. Dit probleem werd al herhaaldelijk behandeld in de commissie Leefmilieu. Door het krediettekort kon de minister veel gemeenten niet beloven dat zij subsidies zouden krijgen, ook al voldeden hun projecten aan alle voorwaarden, inclusief de voorwaarde dat het project gepland was om subsidies te ontvangen. Voor de gemeenten had dit tot gevolg dat zij hun project niet mochten voortzetten, ook al was het project al goedgekeurd door het gewest. Zoniet liepen de gemeenten het risico dat ze er nooit een subsidie voor zouden ontvangen.

Het rapport geeft de volgende oorzaken voor het tekort aan: structureel ontoereikend geachte vastleggingskredieten, foute ramingen van de gemeenten, het toevoegen van prioritair geachte werken aan het programma, het verhogen van het subsidiepercentage en het programmeren van te veel werken.

Het rapport somt ook de maatregelen op die genomen werden om dit tekort weg te werken: tijdelijk geen subsidieprogramma's meer uitvoeren, kredietverhogingen en de aanwending van bovengemeentelijke investeringskredieten. Over de

laatste twee maatregelen heeft het Rekenhof zijn bedenkingen al aan het Vlaams Parlement meege-deeld bij zijn rapportering over het onderzoek van de begrotingen 2003 en 2004.

De achterstand werd in de praktijk weggewerkt door een nieuwe vastleggingvolgorde te bepalen: de meest dringende projecten eerst. Overigens kregen ook projecten die eigenlijk niet meer in aanmerking mochten komen voor subsidie, toch nog subsidies toegezegd.

Mochten alle kredieten op de algemene uitgaven-begroting 2004 inderdaad zijn aangewend, inclusief de kredieten uit de verhoopte opbrengst van de verkoop van de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening, dan zou de toestand verbeterd moeten zijn. Het nog vast te leggen subsidiebedrag zou dan gereduceerd zijn van 160 miljoen euro in juni 2003 tot 10 miljoen euro eind 2004. De toestand eind 2004 zou dan inzake vastleggingen vergelijkbaar zijn met die van eind 2000.

De overige financieringskanalen, met uitzondering van de eigen gemeentemiddelen, zijn in wezen ad-hocoplossingen voor het acute krediettekort op het Minafonds. Buiten het financieringssysteem via de algemene uitgavenbegroting (programma 61.5) verzekeren deze kanalen geen echte a priori controle op de naleving van de codes van de goede praktijk – dat zijn de technische voorschriften om goede riolen te bouwen. Gewestelijk toezicht op de toepassing van die codes is weliswaar vereist in de RIO-reglementering, maar die reglementering is niet van toepassing op de andere financieringskanalen.

Voorts heeft het Rekenhof nog specifieke bedenkingen bij elk van die kanalen. Zo is bij het FFEU niet altijd duidelijk wat het beschikbaar krediet is. Over de financiering langs de NV Aquafin werd de bijzonder gevolmachtigde van de Vlaamse Regering niet op voorhand geïnformeerd. De bepaling van de beheersovereenkomst waarop het systeem steunt, is bovendien niet geschikt voor dergelijke operaties. Over de planning en uitvoering van werken met de eigen gemeentelijke middelen, heeft de administratie weinig gegevens.

1.4 Naleving van de reglementering

Tot slot gaat het rapport in op de naleving van de subsidiereglementering voor subsidies ten laste van het Minafonds. Elke procedurestap (opmaak programma, vaststellen programma, beoordelen voorontwerp, vastleggen subsidie, goedkeuren ontwerp en uitvoeren, betaling) van die reglementering draagt ertoe bij dat overheidsgeld goed wordt besteed. Achteraf moet dan ook blijken dat de reglementering werd nageleefd, zo niet is er een risico op slechte besteding.

De reglementering vereist dus een aantal procedurestappen. Voor elk van die stappen heeft het Rekenhof gebreken vastgesteld, hetzij in de reglementering zelf, hetzij in de toepassing ervan. Bij de opstelling van oude investeringsprogramma's werden bijvoorbeeld projecten geselecteerd die niet voldeden aan de vereisten van de decreetgever. De recente programma's houden dan weer maar gedeeltelijk rekening met kostendoelmatigheid.

Het programma wordt niet, zoals het decreet het vereist, vastgesteld door de Vlaamse regering, maar door de minister. De gemeenten zijn ook niet verplicht het programma uit te voeren.

Bij de beoordeling van de voorontwerpen kan de behandeltermijn oplopen omdat de gemeenten, in het geval van een afkeuring, niet verplicht zijn een aangepast voorstel in te dienen. Het probleem van de vastleggingen werd reeds aangehaald.

Voor de goedkeuring van het ontwerp-dossier en de uitvoering van de werken bestaat voor oudere dossiers geen wettelijke of reglementair bepaalde uitvoeringstermijn meer.

De gemeenten hebben in vele gevallen nog geen verantwoording afgelegd over de reeds ontvangen bedragen.

In het algemeen is de reglementering niet aangepast aan de praktische gang van zaken bij gecombineerde werken; dit zijn werken die een gemeente samen met andere instanties uitvoert.

1.5 Besluit

Om de Europese doestellingen te realiseren zijn nog zware inspanningen nodig die in een versneld tempo moeten worden uitgevoerd. Er zal vooruitgang moeten worden geboekt op het vlak van de taakverdeling, planning, gemeentelijke autonomie en financiering. Ook het subsidiestelsel zal geoptimaliseerd moeten worden. De besluiten en aanbevelingen zijn in extenso terug te vinden in de hoofdstukken 9 en 10 (pagina 42 tot 44) van het verslag van het Rekenhof.

2. BESPREKING

2.1 Opmerkingen en vragen van de leden

De heer *Patrick Lachaert*, voorzitter, wijst op de afspraak dat er in de commissie een gedachte-wisseling zal worden gehouden over het waterzuiveringsbeleid in Vlaanderen. Daarbij kunnen zowel de problematiek van de NV Aquafin als de gemeentelijke rioleringen aan bod komen.

De heer *Erik Matthijs* meent dat het Rekenhof een zeer degelijk rapport heeft opgesteld waaruit de nodige conclusies voor de toekomst moeten worden getrokken. Het lid herinnert eraan dat hij tijdens de vorige regeerperiode voortdurend het beleid inzake de subsidiëring van de gemeentelijke rioleringen heeft aangeklaagd. Het onderzoek van het Rekenhof bevestigt nu die kritiek. Het wordt volgens de heer Matthijs tijd om zich daarover te bezinnen en de problematiek grondig aan te pakken.

De heer *Patrick Lachaert* merkt daarbij op dat het Vlaams regeerakkoord reeds een gedeeltelijk antwoord geeft op de kritiek in het verslag van het Rekenhof.

Mevrouw *Hilde Crevits* sluit zich aan bij de bemerking van de heer Matthijs en doet een oproep tot zorgvuldigheid in het rioleringsbeleid. Het lid vraagt verder meer duidelijkheid over een schijnbare tegenspraak in het verslag. Op pagina 8 van het verslag wordt verwezen naar de oorzaken van de tekorten voor de financiering van riolen. Zo zijn onder meer de vastleggingskredieten structureel ontoereikend en onderschatten de gemeenten de kostprijs bij de projectindiening. Op pagina 10 staat dan weer dat volgens de VMM de

gemeenten de kostprijs overschatten in de voorontwerpfase.

De heer *Karlos Callens* stelt dat het verslag aan toont dat een faillissement van de waterzuivering nabij is. De VLD spreekt al jaren over het financieringsprobleem in de waterzuivering. Het Rekenhof formuleert aanbevelingen met betrekking tot een aantal praktische wijzigingen aan de bestaande regelgeving, maar zwijgt daarbij over de problemen inzake de financiering. Tussen de regels kan men in het verslag echter duidelijk lezen dat er een groot financieringsprobleem is. In die zin sluiten de aanbevelingen van de Rekenhof niet altijd aan bij de conclusies.

De voorzitter merkt daarbij op dat het Rekenhof een verslag maakt over de besteding van de middelen. De grote keuzes op financieel vlak moeten niet door het Rekenhof worden gemaakt.

De heer *Callens* stelt dat men in de conclusies praktische voorstellen tot verbetering kan lezen. Een groot deel van de problemen die het Rekenhof heeft aangehaald, zullen volgens het lid worden opgelost door de reorganisatie van de watersector, zoals die door het programmadecreet van 2005 werd doorgevoerd (*Parl. St.* VI. Parl. 2004-05, nrs. 124/1-22). Er is echter nog steeds sprake van een tweesporensubsidie: via de klassieke subsidies en via de nieuwe rioolbijdrage. Als de gemeenten de verschillende stappen moeten doorlopen, is er bijna drie jaar voorbereiding nodig om een riool te kunnen aanleggen. Het lid pleit voor een vereenvoudiging van de procedure. Eventueel moet het gewest rechtstreeks financiële middelen voor riolering aan de gemeenten overmaken, zoals nu zal gebeuren via de drinkwatermaatschappijen.

De heer *Bart Martens* vindt het verslag en de beleidsconclusies heel waardevol. Het rapport toont aan dat de kritiek wel degelijk ernstig genomen moet worden. Het Rekenhof raamt de rioolkosten op 7 miljard euro, een bedrag dat werd overgenomen van de VMM. De spreker vraagt of het Rekenhof deze raming heeft gecontroleerd. In het Klaverplan maakt Aquafin eveneens een raming van de verwachte kosten en ook Vlario (het overlegplatform in de Vlaamse riolerings- en afvalwaterzuiveringssector) hanteert een eigen kostenraming. Volgens de spreker zijn die laatste cijfers overschat omdat ze de kosten ramen voor de aanleg van gemengde riolen. Het afkoppe-

lingsbeleid dat in het buitengebied moet worden gevoerd, leidt volgens de spreker tot besparingen.

Mevrouw *Marleen Van den Eynde* heeft geen bezwaar tegen het voorstel van de voorzitter om de problematiek van de aanleg van gemeentelijke rioleringen ook te behandelen bij de geplande gedachtewisseling over de NV Aquafin. Het lid is wel van mening dat het verslag van het Rekenhof eerder handelt over het beleid dat door de vorige regering is gevoerd. De discussie over de toekomst van Aquafin staat daar los van.

Het is volgens het lid een verhelderend verslag, dat tot een negatief oordeel over het gevoerde beleid leidt. Tijdens de vorige legislatuur waren achtereenvolgens drie ministers bevoegd voor leefmilieu en dus verantwoordelijk voor de subsidiëring van gemeentelijke rioleringen. Over welke periode handelt het onderzoek van het Rekenhof precies? Het is voor het lid bijzonder ergerlijk dat de vorige regering haar eigen subsidiereglement meermaals heeft overtreden. Betekent dit dat het subsidiereglement of het subsidiekanaal moet gewijzigd worden?

Uit het verslag leidt mevrouw Van den Eynde af dat Vlaanderen na tien jaar nog steeds geen visie heeft op zijn rioleringsbeleid. Ze verwacht dat minister Peeters nog veel energie zal moeten steken in dit dossier.

De heer *Rudi Daems* is het niet eens met een opmerking van mevrouw Van den Eynde. Het Aquafin-dossier hangt volgens het lid wel degelijk samen met dit verslag over de gewestelijke subsidiëring van de gemeentelijke infrastructuur. Een van de redenen waarom Vlaanderen al 15 jaar lang aanzienlijke middelen investeert in waterzuivering zonder het gewenste rendement te bereiken, is de gebrekkige overeenkomst tussen Aquafin en het Vlaamse Gewest. De heer Daems vraagt verder of de achterstand inzake vastleggingen is weg-gewerkt door de vastleggingkredieten eind 2004 te verhogen.

De heer *Patrick Lachaert* is van mening dat, in tegenstelling tot wat in het rapport staat, de niet-gesubsidieerde werken, dus de werken die gemeenten met eigen middelen uitvoeren of met trekkingsrechten uit het Investeringsfonds, niet ontsnappen aan toezicht door de overheid. Volgens de voorzitter kan aan de gemeenten worden

opgedragen hun niet-gesubsidieerde werken voor te leggen aan de dienst Planning van de VMM.

De heer *Kris Peeters*, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, gaat akkoord met het voorstel om in een latere gedachtewisseling uitgebreid terug te komen op de problemen inzake waterzuivering. De minister hoopt dat het volgende rapport van het Rekenhof over dit thema tot andere conclusies zal komen.

2.2 *Antwoord van de afgevaardigde van het Rekenhof*

De heer *Jan Meyus*, adjunct-auditeur bij het Rekenhof, verwijst in antwoord op de vraag over de foutieve gemeentelijke ramingen naar bladzijde 25, punt 2, van het verslag. In de fase van indiening van de rioleringsprojecten wordt de prijs te laag geraamd. In de voorontwerpfase daarentegen, overschatten de gemeenten doorgaans de voorontwerpen. Tussen het indienen van het project en de goedkeuring van het voorontwerp stijgen de kosten volgens de VMM met een factor 1,8.

Het Rekenhof heeft de raming van de VMM over de totale kostprijs voor nieuwe rioleringen niet gecontroleerd. De spreker is van oordeel dat het verslag genuanceerd is op dit punt omdat het naast de kostenramingen van de VMM, ook de kostenramingen van Aquafin en van de minister weergeeft.

Wat de niet-gesubsidieerde werken betreft, verwijst de spreker naar het standpunt van de VMM, weergegeven in het laatste punt op bladzijde 32 van het verslag van het Rekenhof. De administratie heeft maar beperkte gegevens over die werken en ze is afhankelijk van de bereidheid van de gemeenten om mee te werken.

Het rapport behandelt de dossiers en vastleggingen in de periode die loopt van 2000 tot september 2003. Wat de latere algemene evolutie betreft, worden alleen de belangrijke momenten weergegeven. Voor meer details verwijst de spreker naar bladzijde 12 van het verslag.

Het Rekenhof is de mening toegedaan dat alle verbeterpunten aangepakt moeten worden, dus niet alleen de financieringskanalen en het subsidiereglement.

Als alle vastleggingkredieten voor 2004, inclusief de middelen uit de verkoop van de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening, gebruikt worden, moeten nog voor ongeveer 10 miljoen euro goedgekeurde voorontwerpen worden vastgelegd. Op bladzijde 28 van het verslag staan meer details: het verslag vermeldt ook hoeveel projecten nog op goedkeuring wachten.

De verslaggever,

Hilde CREVITS

De voorzitter,

Patrick LACHAERT
