



Vlaams
Parlement

stuk **37-D** (2012-2013) – Nr. 2
ingediend op 19 april 2013 (2012-2013)

Verslag

van het Rekenhof

Gemeentelijke samenwerkingsovereenkomsten.
Naar een duurzaam Vlaams milieubeleid over energie

Gedachtwisseling

Verslag

namens de Commissie voor Woonbeleid, Stedelijk Beleid en Energie
uitgebracht door de heer Robrecht Bothuyne

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Jan Penris.

Vaste leden:

de dames Caroline Bastiaens, Griet Coppé, Veerle Heeren, de heer Veli Yüksel;
de heer Jan Penris, mevrouw Marleen Van den Eynde, de heer Wim Wienen;
de dames Mercedes Van Volcem, Khadija Zamouri;
mevrouw Michèle Hostekint, de heer Bart Martens;
de heer Marc Hendrickx, mevrouw Liesbeth Homans;
mevrouw Patricia De Waele;
mevrouw Mieke Vogels.

Plaatsvervangers:

de heer Robrecht Bothuyne, mevrouw Sonja Claes, de heer Dirk de Kort, mevrouw Valerie Taeldeman;
de heer Frank Creyelman, mevrouw Katleen Martens, de heer Christian Verougstraete;
de dames Irina De Knop, Vera Van der Borgh;
mevrouw Else De Wachter, de heer Patrick Janssens;
de heer Bart De Wever, mevrouw Goedele Vermeiren;
de heer Peter Reekmans;
de heer Hermes Sanctorum.

Stukken in het dossier:

37-D (2012-2013) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

INHOUD

1. Toelichting door het Rekenhof.....	4
2. Reactie van de minister	5
3. Bespreking in de commissie.....	5
Gebruikte afkortingen	9

Op donderdag 10 januari 2013 hield de Commissie voor Woonbeleid, Stedelijk Beleid en Energie een gedachtewisseling met vertegenwoordigers van het Rekenhof en met minister Freya Van den Bossche over het verslag van het Rekenhof over gemeentelijke samenwerkingsovereenkomsten.

1. Toelichting door het Rekenhof

De heer *Vital Put*, eerste auditeur-revisor bij het Rekenhof, verduidelijkt dat de audit van de gemeentelijke samenwerkingsovereenkomst niet het volledige systeem van de samenwerkingsovereenkomsten heeft onderzocht, maar vooral het aspect duurzaam energiebeleid onder de loep heeft gehouden.

De samenwerkingsovereenkomsten, die bestaan sinds 2002, impliceren dat de gemeenten bepaalde milieuactiviteiten uitvoeren in ruil voor subsidies en ondersteuning. Jaarlijks gaat het om ongeveer 25 miljoen euro. Die samenwerkingsovereenkomsten zijn de opvolger van de vroegere milieuconvenants, die al bestaan sinds 1991. De gemeenten kunnen in tekenen op drie niveaus. Ongeveer een derde van de deelnemende gemeenten beperkt zich tot het basisniveau met 28 activiteiten, waarvan drie betrekking hebben op energie. Twee derde van de participerende gemeenten kiest echter voor het onderscheidingsniveau. Op dat niveau dient men een aantal bijkomende activiteiten in te richten, gekozen uit een tiental thema's, waaronder energie, mobiliteit en afvalbeleid. Deze gemeenten kiezen meestal ook voor het thema energie. Ten slotte is er het niveau van de projecten. De subsidie wordt beheerd door CAPLO binnen het Departement LNE.

Het duurzame energiebeleid is gerelateerd aan het klimaatbeleid. De samenwerkingsovereenkomsten zijn immers een van de 117 maatregelen van het Vlaamse klimaatbeleidsplan. De audit heeft onderzocht of de samenwerkingsovereenkomsten bijdragen tot een duurzaam Vlaams milieubeleid op het vlak van energie. Dat gebeurde aan de hand van drie vragen. Slaagt men erin om de gemeenten te laten participeren aan dit systeem? Doen de deelnemende gemeenten meer dan de andere? Leiden de extra activiteiten tot minder energieverbruik en een hogere productie van duurzame energie?

De Vlaamse administratie volgt de participatie van de gemeenten van nabij op. Er werd een hele reeks maatregelen doorgevoerd om de drempel tot deelname te verlagen, onder meer een vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten en van de financiering, een grotere keuzevrijheid voor de gemeenten en een betere ondersteuning. Uiteindelijk is de participatiegraad inderdaad gestegen van 74 percent van de 308 Vlaamse gemeenten in 2002 naar 89 percent in 2011.

Om te onderzoeken of de gemeenten die op het onderscheidingsniveau kiezen voor het thema energie, daadwerkelijk meer doen op dat vlak, zou men die gemeenten moeten vergelijken met de gemeenten die alleen kiezen voor het basisniveau of met gemeenten die helemaal niet participeren aan de samenwerkingsovereenkomsten. Dat blijkt echter niet mogelijk. Voor de twee laatste groepen bestaat er namelijk geen informatie over hun activiteiten op het vlak van energiebeleid. Bovendien is de informatie van de deelnemende gemeenten niet noodzakelijk volledig. Het is mogelijk dat ze alleen de activiteiten rapporteren die nodig zijn voor de subsidiëring. Toch kan men een aantal vaststellingen doen. Van de negen mogelijke activiteiten op onderscheidingsniveau blijken er drie bijzonder populair te zijn, namelijk het aankopen van een bepaald minimumpercentage aan groene elektriciteit, het uitvoeren van kleine energiebesparende maatregelen zoals het plaatsen van spaarlampen, en de actieve sensibilisering omtrent rationeel energiegebruik en hernieuwbare energie. Al deze activiteiten sluiten perfect aan bij het Vlaamse energie- en milieubeleid.

De deliberatieprocedure heeft een minder gunstig effect. In 2010, het meest recente jaar waarover er volledige gegevens zijn, bleek twee derde van de gemeenten niet in orde met

de vereisten op basisniveau. Via een soepele deliberatie werden ze echter toch toegelaten omdat de Vlaamse overheid wil voorkomen dat gemeenten afhaken. Zo wordt de lat natuurlijk een stuk lager gelegd. Het instrument dat de meeste ruimte biedt voor innovatieve acties, zijn de projecten. Zo blijkt dat gemeenten die hebben ingeschreven op het onderscheidingsniveau drie keer zoveel projecten opzetten als gemeenten die alleen op basisniveau hebben ingeschreven. Die projecten vormen de sluitpost binnen het totale budget van de samenwerkingsovereenkomsten. Ze worden namelijk alleen gefinancierd als er voldoende geld over is. Hiervoor is er dus minder financiële zekerheid. Om besparingsredenen werd de projectenveloppe in 2013 trouwens afgeschaft. Het Rekenhof besluit dan ook dat de ambities te weinig worden gestimuleerd, enerzijds door de erg soepele arbitrage en anderzijds door de stiefmoederlijke behandeling van de projecten.

Het blijkt heel moeilijk om een causaal verband te leggen tussen de inspanningen met het oog op het energieverbruik en die met betrekking tot de productie van hernieuwbare energie. Er is immers geen totaalbeeld van de activiteiten van de gemeenten. Evenmin beschikt de Vlaamse overheid over gedetailleerde gegevens betreffende het energiegebruik in Vlaanderen. Dat geldt zowel voor de CAPLO als voor het VEA. Het Rekenhof heeft bij Infrac, Eandis en de VREG gegevens over gas- en elektriciteitsverbruik opgevraagd. Het heeft daarop een eigen analyse uitgevoerd, waarvan de resultaten terug te vinden zijn in de bijlage bij het rapport. De data hebben echter hun beperkingen. De tijdreeks is bijvoorbeeld beperkt. Bovendien is de link met de activiteiten moeilijk te leggen omdat het totaalbeeld ontbreekt. Het Rekenhof heeft dan ook geen conclusies kunnen trekken over de evolutie in de tijd of over oorzakelijke verbanden.

Het Rekenhof heeft drie aanbevelingen geformuleerd. De eerste twee aanbevelingen komen erop neer dat de lat wel wat hoger mag. Men zou de voorwaarden wat strikter kunnen toepassen. Men zou ook meer zekerheid moeten bieden voor de financiering van projecten. Ten slotte zou men moeten beschikken over data, zowel betreffende de activiteiten als betreffende het energieverbruik en de productie van hernieuwbare energie, opdat het in de toekomst mogelijk zou worden om de effectiviteit te evalueren. De eerste twee aanbevelingen zijn vooral gericht tot de minister van Leefmilieu. Voor deze commissie is vooral de derde aanbeveling relevant omdat die aanbeveling onder de bevoegdheid van de minister van Energie valt.

2. Reactie van de minister

Minister *Freya Van den Bossche* merkt op dat de samenwerkingsovereenkomsten geschrapt zijn in het witboek Interne Staatshervorming. Als er daarvoor geen opvolger zou komen, dan hadden de opmerkingen van het Rekenhof nog weinig praktisch nut. Onlangs heeft minister Schauvliege echter te kennen gegeven dat ze toch werkt aan een soort van opvolger. In dit verband moet men deze aanbevelingen wel degelijk ter harte nemen. Het VEA heeft die samenwerkingsovereenkomsten ook geëvalueerd. Er blijken ernstige bedenkingen te zijn bij de vorm van die samenwerkingsovereenkomsten.

De heer *Luc Peeters*, administrateur-generaal van het VEA, licht toe dat de projecten uit de samenwerkingsovereenkomst zijn geëvalueerd. Die projecten bleken slechts voor een beperkte impuls te zorgen. Het gaat namelijk om gewone investeringen zoals het vervangen van een verwarmingsketel of het aanbrengen van dubbele beglazing. Bij een eventuele voortzetting van de samenwerkingsovereenkomsten zou de voorbeeldrol van de gemeenten wat meer moeten worden benadrukt.

3. Bespreking in de commissie

De heer *Hermes Sanctorum* ziet een parallel met de evaluatie van de samenwerkingsovereenkomsten door Tritel, zowel in de vaststellingen als in de aanbevelingen. De samenwerkingsovereenkomst is dus voor verbetering vatbaar op het vlak van doelstellingen, werk-

wijze en controle. Het grote pijnpunt is de onduidelijkheid over de prestaties. Daardoor is ook een prestatiegerichte ondersteuning onmogelijk.

Het commissielid betreft het pingpongspelletje tussen de twee bevoegde ministers. In eerste instantie zou de minister van Leefmilieu, de voogdijminister voor de samenwerkingsovereenkomsten, op dit rapport moeten reageren. Dat heeft minister Schauvliege echter nagelaten. Gezien het aspect energie schuift zij de verantwoordelijkheid door naar de minister van Energie, maar ook die heeft niet gereageerd.

Het moet duidelijk worden wat er precies zal gebeuren met de ondersteuning van het lokale beleid. Het witboek Interne Staatshervorming voorzag in een afschaffing van de samenwerkingsovereenkomst, maar uiteindelijk zou er dan toch een soort van opvolger komen. Over de inhoud van dat instrument weten we echter amper iets. De gemeenten beschikken alleen over een lijstje van zes prioriteiten van de Vlaamse overheid waarvoor ze eventueel ondersteuning zouden kunnen krijgen.

De nieuwe gemeentebesturen zijn geïnstalleerd. De plannen voor de komende zes jaar worden opgesteld. De gemeenten snakken naar meer informatie inzake leefmilieu en energie.

Mevrouw *Mercedes Van Volcem* vindt het vooral belangrijk dat men kan beschikken over de nodige data. Ook de efficiëntie van de maatregelen zou moeten worden gescreend. Als een bepaalde maatregel een grote efficiëntie blijkt te hebben, zou men die extra kunnen stimuleren in een volgende samenwerkingsovereenkomst. Zal de minister voortwerken met samenwerkingsovereenkomsten of is ze voorstander van een klimaatplan per gemeente of stad?

De heer *Bart Martens* denkt dat het voor de laatste aanbeveling goed zou zijn om samen met de netbeheerders een datasysteem uit te bouwen dat onder meer aangeeft hoeveel energie er verbruikt wordt in de diverse sectoren. De minister zou een overleg moeten organiseren met de netbeheerders en desnoods ook met VITO om een dergelijk statistisch datasysteem uit te werken.

Samen met de lokale besturen zal men moeten nagaan hoe men de verplichtingen kan nakomen die zullen voortvloeien uit de Energie-efficiëntierichtlijn die in november 2012 werd gepubliceerd in het Europees Publicatieblad. Jaarlijks zou men 2 percent van het gebouwenpatrimonium van de overheden moeten e-noveren. Dat betekent dat men er energiebesparende maatregelen moet doorvoeren. Er zou ook een instrumentarium moeten worden aangereikt aan de verschillende overheden in ons land om die doelstellingen waar te maken. Voor het Vlaamse gebouwenpatrimonium zal het Vlaams Energiebedrijf een belangrijke rol spelen. Voor het federale niveau is er Fedesco. Voor de lokale besturen zijn er de werkmaatschappijen van de netbeheerders Infrax en Eandis. De totaliteit van alle Belgische overheden moet die doelstellingen halen en dat moet ook op de een of andere manier gerapporteerd worden. Een statistisch datasysteem zou ook moeten kijken naar het energieverbruik van de lokale besturen.

Mevrouw *Marleen Van den Eynde* beseft dat het onderzoek van het Rekenhof werd opgestart in 2010. Intussen is echter beslist om de samenwerkingsovereenkomsten in hun huidige vorm stop te zetten. Toch blijft het nuttig om de effectiviteit van de ingezette middelen te onderzoeken.

De samenwerkingsovereenkomsten hebben in de gemeenten geleid tot een soort van bewustwordingsproces. Ook dat proces kost geld, hoewel de effectiviteit ervan niet altijd meetbaar is. De participatiegraad op het vlak van energie is eveneens gestegen.

Over de arbitrageprocedure werd er in de commissie voor Leefmilieu hevig gediscussieerd. Die procedure leidde tot een grote planlast voor de gemeenten. De fout bleek trouwens niet altijd bij de gemeenten zelf te liggen.

Een databank is belangrijk voor de sturing van het energiebeleid.

De heer Peeters betreurt dat de projecten beperkt bleven tot het subsidiëren van condensatieketels en dubbele beglazing. Mevrouw Van den Eynde merkt op dat het net de bedoeling was om een mechanisme van prefinanciering op te zetten voor allerhande subsidies die mensen kunnen aanzetten tot energievriendelijke ingrepen. Op termijn kan dit een belangrijk effect hebben. Daarbij deden de gemeenten het werk voor de Vlaamse overheid.

De heer *Robrecht Bothuyne* stelt vast dat de samenwerkingsovereenkomsten een belangrijke impact hebben gehad op de bewustmaking van lokale besturen, zodat die een eigen milieu- en energiebeleid zijn gaan voeren. Er kunnen echter vragen worden gesteld bij de effectiviteit van de ingezette middelen. In die zin ondersteunt het rapport de beslissing van minister Schauvliege om op een fundamenteel andere manier samen te werken met de lokale besturen. De lokale besturen zijn partners in het Vlaamse beleid. Ze hebben een loketfunctie.

De distributienetbeheerders zijn belangrijke partners bij het realiseren van het partnerschapsmodel met de lokale besturen dat momenteel wordt voorgesteld. De heer Bothuyne roept de minister op om hiervan werk te maken, samen met de intercommunales. Er zijn geen grote budgetten nodig. De lokale besturen zullen graag meewerken. Het is belangrijk om hen als partner te erkennen in dit beleid.

Minister *Freya Van den Bossche* is het eens met de opmerking van de heer Sanctorum dat het passend zou zijn geweest om te reageren op dit rapport. Normaal gebeurt dat ook. De minister begrijpt niet waarom het deze keer niet gebeurd is. Ze zal haar administratie en haar kabinet vragen om dat in de toekomst telkens te doen.

Minister Van den Bossche zal minister Schauvliege vragen om het beleidsdomein Energie te betrekken bij het uitwerken van een opvolger voor de samenwerkingsovereenkomsten. Het budget ressorteert natuurlijk onder LNE, en het merendeel van de ambtenaren van dat domein valt onder de bevoegdheid van minister Schauvliege.

Er is een actieplan in de maak voor de omzetting van de Energie-efficiëntierichtlijn. De heer Peeters zal een stand van zaken geven van het overleg. De arbitrage behoort volledig tot de bevoegdheid van de minister van Leefmilieu.

De heer *Luc Peeters* deelt mee dat de voorbereidingen van de omzetting van de nieuwe richtlijn van start zijn gegaan. Er is overleg gestart met verschillende betrokken organisaties, onder meer met de VVSG en met het Vlaams Energiebedrijf. Het toepassingsgebied van de richtlijn moet nog worden bepaald. Aanvankelijk was het de bedoeling dat de lokale besturen gevat zouden zijn door de richtlijn, maar in de definitieve richtlijn was dat niet meer het geval.

De projecten worden niet ingediend door burgers, maar door lokale besturen, voor hun eigen gebouwen. Daarvoor zijn er al verschillende subsidiekanalen beschikbaar via de netbeheerders. Als die projecten opnieuw worden ingediend in het kader van een projectoproep van een samenwerkingsovereenkomst, dan kan men besluiten dat de impuls waarde van dat instrument heel beperkt is. Dit brengt trouwens heel wat administratieve rompslomp met zich mee.

De samenwerkingsovereenkomst heeft de lokale besturen bewust gemaakt van de noodzaak van een lokaal energiebeleid. De gemeenten moeten worden ondersteund opdat de lokale actieplannen tot resultaten zouden leiden. VITO maakt jaarlijks een Vlaamse energiebalans op. Dat instrument moet worden uitgebouwd met lokale gegevens. Met VITO is er overleg aan de gang over de noodzakelijke middelen om die uitbreiding te realiseren. In een volgende fase kunnen de lokale besturen beter worden ondersteund bij hun rapportering over andere projecten in het kader van convenants.

De heer *Hermes Sanctorum* onthoudt dat energie in de toekomst verder zal ressorteren onder de samenwerkingsovereenkomst. De onduidelijkheid blijft echter groot. Het Rekenhof levert heel wat kritiek. Misschien moet de minister van Leefmilieu daar toch op reageren.

De heer *Bart Martens* begrijpt dat de gebouwen van de lokale besturen niet onder het toepassingsgebied van de Energie-efficiëntierichtlijn vallen. Toch blijft het belangrijk om op dat vlak een beleid te voeren. Qua reductie van CO₂ werden er ambitieuze doelstellingen opgelegd. Op dat vlak dienen alle overheden een voorbeeldfunctie te vervullen. Men zou de lokale overheden moeten opleggen om in hun eigen patrimonium bepaalde energiebesparende maatregelen te nemen. Aan de netbeheerders werd al een doelstelling opgelegd voor de energiebesparing bij de aangesloten particulieren. Men zou echter ook besparingsdoelstellingen kunnen opleggen voor het patrimonium van de lokale overheden. Het zou goed zijn de jaarlijkse energiebalans van VITO te detailleren op het niveau van de verschillende gemeenten. Elke gemeente die een burgemeestersconvenant afsluit moet op eigen kosten een nulmeting laten doen. Dat kost veel geld. Het zou zinvol zijn om dat te centraliseren bij de VITO. Men moet de voorlopers kunnen blijven steunen. Eventueel kan dat ook gebeuren vanuit het innovatiebudget, bijvoorbeeld via IWT-steun voor demonstratieprojecten, en via het MIP, dat nu al haalbaarheidsstudies ondersteunt voor projecten van de lokale besturen, onder meer met betrekking tot stadsverwarming.

Minister *Freya Van den Bossche* benadrukt dat ze niet bevoegd is voor het klimaatbeleid of voor de milieubeleidsvereenkomsten. Ze heeft nog maar pas vernomen dat men er toch aan denkt om de samenwerkingsovereenkomsten onder een of andere vorm opnieuw in te voeren. Daarover moet de minister zich nog informeren. De evaluaties van het Rekenhof en het VEA zijn hoe dan ook zinvol voor toekomstige projecten met lokale besturen. Minister Van den Bossche zal aan minister Schauvliege vragen om het onderdeel energie op te nemen in die samenwerkingsovereenkomsten.

Jan PENRIS,
voorzitter

Robrecht BOTHUYNE,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

CAPLO	Centraal Aanspreekpunt Lokale Overheden
CO ₂	koolstofdioxide
Fedesco	Federale ESCO (Energy Services Company)
IWT	Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie
LNE	Leefmilieu, Natuur en Energie
MIP	Milieu- en Energietechnologie-innovatieplatform
VEA	Vlaams Energieagentschap
VITO	Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek
VREG	Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten