

## 10.5 DAB Minafonds – Uitgaven van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij (OVAM)

### 1 Inleiding

De decreetgever richtte het Minafonds<sup>1</sup> in 1991 op<sup>2</sup> als een gewestdienst met afzonderlijk beheer (DAB) om de uitgaven te financieren voor het beleid van het Vlaams Gewest inzake preventie, bescherming, administratie, beheer en sanering van het leefmilieu, inclusief de watervoorziening, het natuurbehoud en de bos- en groenvoorziening. De Vlaamse Regering beheert de DAB, stelt werkingsmiddelen ter beschikking en regelt het financieel en materieel beheer van het fonds<sup>3</sup>. Naar aanleiding van zijn controle op de rekeningen 2012 van de DAB Minafonds heeft het Rekenhof de uitgaven onderzocht die het fonds deed voor de Openbare Afvalstoffenmaatschappij (OVAM), die instaat voor het duurzaam beheer van afvalstoffen en materialen, het voorkomen van bodemverontreiniging en de realisatie van bodemsaneringen. Het onderzoek steunt op een selectie van gecontroleerde OVAM-uitgaven<sup>4</sup> voor de DAB Minafonds.

De Minafondsbegroting en het jaarverslag delen de ontvangsten en uitgaven in zes entiteiten in, waaronder de entiteit OVAM<sup>5</sup>. De OVAM-uitgaven voor de DAB Minafonds vinden plaats overeenkomstig de administratieve organisatie en de interne controle van de OVAM en volgen het goedkeuringsproces van die instelling. De OVAM stelt voor elke vastlegging of vereffening een dossier op en bezorgt dat aan het departement LNE, dat instaat voor de dossiercontrole en de registratie in Orafin 2010, op grond van een geïnformatiseerde goedkeuringsprocedure.

De onderstaande tabel overziet voor de jaren 2011 tot 2012 de uitgaven van de DAB Minafonds voor de OVAM (vastleggingen en vereffeningen). De overdrachten aan de rechtspersonen (interne stromen) zijn bestemd voor de OVAM zelf en zijn in hun totaliteit opgenomen. Die uitgaven controleert het Rekenhof bij de instelling. De onderzochte uitgaven betreffen alle subsidies, die uitvoering geven aan recurrent beleid.

Begrotingsartikelen <i>LBC/3LC-H-2</i>	2012		2011	
	Vastlegging	Vereffening	Vastlegging	Vereffening
<i>I/WT - Afvalstoffen- en materialenbeleid</i>				
Subsidiëring lagere besturen	4.610	6.831	5.005	7.738
Subsidiëring ophaler van dierlijk afval	8.150	8.167	8.423	8.280
Subsidiëring kringloopcentra	898	898	898	898
<i>E/WT - Beleid bodem en natuurlijke rijkdommen</i>				
Subsidiëring bodemsaneringsorganisatie	607	607	523	523
Totaal subsidies	14.265	16.503	14.849	17.439

<sup>1</sup> Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur.

<sup>2</sup> Decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur als Gewestdienst met afzonderlijk beheer.

<sup>3</sup> In een besluit van 24 juli 1991, aangepast met een besluit van 1 juni 2012 ingevolge het rekendecreet van 8 juli 2011, waaraan de DAB Minafonds sinds 1 januari 2012 is onderworpen.

<sup>4</sup> Het onderzoek betreft dossiers van het boekjaar 2012. Het vond plaats in de tweede helft van 2013.

<sup>5</sup> De uitvoeringsrekening van de begroting die het fonds aan het Rekenhof heeft voorgelegd, volgt deze onderverdeling niet, maar rapporteert per begrotingsartikel.

Z/IS (partieel) - Interne stromen<sup>6</sup>

IVArp OVAM	33.521	23.764	32.945	33.281
Totaal Minafonds-uitgaven OVAM	47.786	40.267	47.794	50.720

## 2 Subsidiëring van de lagere besturen

Het Vlaams Gewest voorziet in de subsidiëring van bepaalde werken, leveringen en diensten van de lagere besturen (vooral gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) ter bevordering van de afvalpreventie en selectieve inzameling van afvalstoffen. De regelgeving omvat een besluit van de Vlaamse Regering, een ministerieel besluit en een ministeriële omzendbrief met een algemene richtlijn bij die besluiten<sup>7</sup>. Daarnaast is er een informatiebrochure op de OVAM-website<sup>8</sup>. Het ministerieel besluit en de algemene richtlijnen van 2004 werden meermaals gewijzigd. Zo bestaat sinds 2007 maar één subsidiepercentage meer (50%), met twee betalingsschijven. De regelgeving voor de organisatie en de procedures bij de subsidieverstreking is sinds 2004 in grote lijnen dezelfde gebleven.

De subsidies zijn verdeeld over twee basisallocaties<sup>9</sup>, naargelang zij inkomensoverdrachten of kapitaaloverdrachten betreffen. In 2012 hadden zij respectievelijk betrekking op, onder meer, preventie-items (compostvaten, voorzieningen ter bestrijding van straat- en veegvuil,...) en grotere investeringen (diftarcontainerparken, containers voor de huisvuilophaling, veegmachines, ...).

### Reglementair kader

De regelgeving heeft in principe voor een goede juridische omkadering en procesverloop gezorgd, maar die kan nog worden verfijnd, aangepast, uitgebreid of bijgestuurd.

- De definities van *lagere besturen* en *netto-investering*<sup>10</sup> zijn nog niet aangepast aan de evolutie naar meer lokale autonome overheidsbedrijven of een groter beroep op derden.
- Voor opdrachten van leveringen biedt het besluit niet de nodige rechtsgrond voor onvoorziene, noodzakelijke of bijkomende leveringen, aangezien de voorwaarden alleen in een informatiebrochure worden bepaald. Inzake de berekeningswijze van de subsidies ontbreken in de algemene richtlijn enerzijds een aantal begripsafbakening (bv. van de termen *onvoorziën*, *noodzakelijk* of *bijkomend*) en anderzijds duidelijke *maximumpercentages* voor eventuele bijkomende subsidiëring van verrekeningen, overschrijdingen van vermoedelijke hoeveelheden of bijkomende bestellingen<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> In 2012 één begrotingsartikel voor alle entiteiten, vanaf 2013 opgesplitst per ontvangende entiteit.

<sup>7</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 23 januari 2004 betreffende de subsidiëring van bepaalde werken, leveringen en diensten die in het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de lagere besturen of ermee gelijkgestelde rechtspersonen worden uitgevoerd, ministeriële besluiten van 23 januari 2004, 16 februari 2007 en 28 mei 2013, omzendbrieven LNW 2004/1 van 23 januari 2004 en LNE 2007/1 van 16 februari 2007, en de bij de besluiten horende algemene richtlijnen van 23 januari 2004, 16 februari 2007 en 28 mei 2013.

<sup>8</sup> *Info over subsidies voor lokale besturen. Verhoog uw kansen bij het indienen van een subsidieaanvraag*. Document van juni 2007.

<sup>9</sup> Basisallocaties LBC LCo41 4331 en LBC LCo56 6331, met vereffeningen in het boekjaar 2012 voor 260.570 euro (inkomensoverdrachten) en 6.570.442 euro (kapitaaloverdrachten).

<sup>10</sup> In de dossiers komt de term *netto-investering* overeen met *investering*, *exclusief BTW*.

<sup>11</sup> De wetgeving overheidsopdrachten voorziet in mogelijkheden voor zowel werken als leveringen tot 50% van het oorspronkelijke bedrag. In enkele dossiers staan wel maximumpercentages in de briefwisseling met de begunstigen. In het andere geval kan dat wel belangrijke budgettaire implicaties hebben.

- De algemene voorwaarden in het onderliggende regeringsbesluit voorzien onvoldoende in de uitgebreide taakstelling en terechte toezichtsbevoegdheid van de OVAM<sup>12</sup>. Zo geven ze niet de organisatie van de controle op de subsidieaanwending tijdens de afschrijvingstermijn van de investeringen aan<sup>13</sup>. Er ontbreekt een *algemene* sanctiemogelijkheid bij niet-naleving van de procedures of verplichtingen. In de algemene voorwaarden ontbreken voorts de bepalingen dat de OVAM alle gunningsdossiers kan nazien op het vlak van de overheidsopdrachtenwetgeving, bijkomende informatie of een motivering kan opvragen of niet met een toewijzing akkoord kan gaan. Zij expliciteren evenmin dat de OVAM niet aansprakelijk kan worden gesteld voor niet ontdekte fouten en ook kan terugvorderen als zware tekortkomingen worden vastgesteld na de toewijzing en uitvoering van de opdracht. De voorwaarden zouden ook moeten worden uitgebreid met een meldingsplicht bij bv. vervreemding, uitbesteding of vervroegde buitendienststelling en de mogelijkheid tot controle om de aanwending gedurende de afschrijvingstermijn na te gaan. Zij zouden ten slotte in een mogelijk verlies van het recht op een subsidie moeten voorzien als de goedkeuring van de minister of zijn gemachtigde ambtenaar niet wordt afgewacht of de geschetste procedurestappen niet worden gevolgd<sup>14</sup>.
- Wat de procedure van de subsidieaanvraag betreft, heeft de regelgeving niet voorzien in voorleggingstermijnen voor de verantwoordingsstukken, noch in te ondernemen acties indien de termijnen niet kunnen of niet worden nageleefd. Enerzijds regelt soms niet het subsidiebesluit, maar de bijhorende algemene richtlijn of de informatiebrochure procedureaspecten, zoals de gevallen waarin een gunningsdossier moet worden voorgelegd of het verbod van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking voor investeringen van meer dan 30.000 euro. Anderzijds bevat de informatiebrochure soms regels die in de algemene richtlijnen moeten staan, zoals voor de verrekening van de boetes met het (maximaal) subsidieerbare bedrag, de goedkeuring van de verlenging van de uitvoeringstermijn door de OVAM of de beperkingen op bijbestellingen.

### *Procesverloop*

Verscheidene van de onderzochte dossiers vertonen hoge doorlooptijden doordat dwingende termijnen of tijdstippen in de regelgeving ontbreken, de administratieve procedure vrij zwaar en arbeidsintensief is, de dossiers die de gemeente of intercommunale voorlegt soms kwalitatief te wensen overlaten, de subsidietrekker het initiatief tot uitbetaling moet nemen en de financiële afhandeling langs de DAB Minafonds omslachtig is (zie verder punt 6).

De OVAM legt de subsidie vast als zij een vaste subsidiebelofte doet op grond van het ingediende ontwerpdocument. Deze belofte is echter niet bindend<sup>15</sup> en de uitbetaling kan nog niet worden afgedwongen. De vastlegging zou dan ook pas mogen plaatsvinden bij de in-

---

<sup>12</sup> Voor de verstrekte semigereguleerde investeringssubsidies, die vallen onder de Inspectie van Financiën, vindt men de rechtsgrond hiervoor terug in artikel 23 van het besluit van de Vlaamse Regering houdende de regeling van de begrotingscontrole en –opmaak van 19 januari 2001. Voor de andere subsidies voorziet de regelgeving daarentegen nauwelijks een reglementair kader. Enkel in artikel 24 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 januari 2004, afdeling 2 – procedure voor subsidiëring op forfaitaire basis, is er in een uitbetaling voorzien na controle van het gunningsdossier, de voorgelegde facturen, vorderingsstaten en eindafrekeningen.

<sup>13</sup> OVAM kon geen overzicht bezorgen van al verzonden schriftelijke vragen om een omstandige verantwoordingsnota en eventueel teruggevorderde subsidies, aangezien die zich tot op heden nog niet zouden hebben voorgedaan. Gelet op de schaarse controles, is deze stelling onvolledig onderbouwd.

<sup>14</sup> In een dergelijke bepaling voorzien de algemene richtlijn en de informatiebrochure, maar niet het regeringsbesluit.

<sup>15</sup> Enerzijds laat de gebruikte terminologie (vaste belofte) geen bindendheid vermoeden, anderzijds worden de belangrijkste vaste beloftes, die voor de bouwwerken aan installaties voor afvalstoffenbeheer, voorwaardelijk verleend, onder het voorbehoud van het verkrijgen van alle vereiste vergunningen.

diening van de definitieve subsidieaanvraag, nadat het lokale bestuur de gunningsprocedure heeft doorlopen.

Zowel de subsidietoezegging als de subsidietoekenning steunen op nota's en briefwisseling, maar geen enkel dossier bevatte een individueel subsidiebesluit. Formalisering van deze beslissingen is nochtans noodzakelijk, aangezien het om eenzijdige administratieve rechtshandelingen gaat, waarvan het toekenningsbesluit de juridische titel vormt<sup>16</sup> en waarvoor het reglement maar bindende kracht verkrijgt na aanvaarding door de subsidietrekker. Bovendien biedt alleen een subsidiebesluit de mogelijkheid verdere verplichtingen op te leggen, bv. de indiening van een schuldvordering.

Hoewel de betalingen steunen op een ingediend einddossier, bevatte geen van de onderzochte dossiers een specifieke schuldvordering<sup>17</sup>, nochtans noodzakelijk in het kader van een goed financieel beheer. De reglementering of individuele subsidiebesluiten zouden in de vereiste tot indiening van een schuldvordering moeten voorzien.

#### *Kredietbeheer*

Door de vastlegging te steunen op de ontwerpdocumenten, legt de OVAM soms aanzienlijk te veel of te weinig vast, met een minder optimale benutting van het budget voor vastleggingen tot gevolg. Als een dossier jaren vertraging oploopt, recupereert de OVAM bovendien het vroeger vastgelegde budget zoveel mogelijk, zonder nieuwe vastlegging. Ook de moeilijk in te schatten doorlooptijden en het ontbreken van dwingende termijnen tasten een efficiënt beheer van de vereffeningskredieten aan. Op 31 december 2012 stond nog 34,6 miljoen euro verbintenissen open<sup>18</sup>. De OVAM vermeldt nog resterende verbintenissen die kunnen worden geschrapt in de brief aan de Vlaamse minister van Leefmilieu over de uitbetaling van de laatste subsidieschijf. Door de wijze van kredietvastlegging, gaat het soms om belangrijke bedragen, die daarenboven soms jarenlang open bleven staan.

### **3 Subsidiëring van de ophalers van dierlijk afval**

Vlaanderen subsidieert erkende ophalers van dierlijk afval<sup>19</sup> om de risico's voor de gezondheid van mens, dier en milieu te verminderen. De subsidiëringen worden jaarlijks toegewezen aan één erkende ophaler: voor de particulieren op grond van een ministerieel besluit met een eenmalige betaling, voor de veehouders op grond van een overeenkomst tussen het Vlaams Gewest en de ophaler, met kwartaalbetalingen na voorlegging van een schuldvordering<sup>20</sup>.

Het Rekenhof stelde vast dat de ophaler de vooropgestelde schuldvorderingsdata in 2011 en 2012 niet heeft gerespecteerd: zij kwamen te laat of te vroeg. Bovendien verstuurde de OVAM de facturen van de laatste kwartalen pas begin van het volgende jaar naar het departement, zodat de boekhoudkundige registratie pas in het volgende boekjaar plaatsvond. De factuur van 2011 werd in het boekjaar 2012 ten onrechte niet opgenomen als overflow en die van 2012 werd, in strijd met het nieuwe rekendecreet, in 2012 niet geboekt als een te

---

<sup>16</sup> Op grond waarvan een verzoekschrift tot vernietiging bij de Raad van State mogelijk is.

<sup>17</sup> Een schuldvordering duidt de verantwoordelijkheid van de begunstigde aan en stelt de OVAM in staat om zijn subsidiebeheer en boekhouding te optimaliseren. Zij stelt ook een duidelijk beginpunt aan de verjaringstermijn.

<sup>18</sup> Voor de basiallocaties LBC LCo41 4331 en LBC LCo56 6331, respectievelijk 1.531.860,00 en 33.058.320,92 euro.

<sup>19</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2006 betreffende de ophaling en de verwerking van dierlijk afval, gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2009.

<sup>20</sup> De toegekende subsidies bedragen 100% voor particulieren (de ophaling is gratis) en maximaal 50% voor veebedrijven. Voor het jaar 2012 bedraagt de subsidie-enveloppe 8.150.000 euro. Op basis van een raming door de OVAM is hiervan 642.283 euro bestemd voor particulieren en het resterende bedrag ad 7.507.717 euro voor de veebedrijven.

ontvangen factuur. De DAB Minafonds betaalde deze laatste kwartaalfacturen pas in februari 2012 en mei 2013, ruim na de contactuele termijn van 50 kalenderdagen.

#### **4 Subsidiëring van de kringloopcentra**

Erkende Vlaamse kringloopcentra ontvangen subsidies op grond van twee criteria<sup>21</sup>: verzorgingsgebied volgens inwonersaantallen en bevolkingsdichtheid, en gerealiseerd producthergebruik volgens het proportioneel aantal kilogram hergebruik in het voorgaande jaar. De uitbetaling geschiedt volgens die criteria bij ministerieel besluit in twee delen<sup>22</sup>.

Het Rekenhof stelde enerzijds vast dat de subsidieaanvragen voor het tweede gedeelte in 2012 de vooropgestelde aanvraagtermijn overschreden en dat de gestandaardiseerde documenten en de verslagen van de bedrijfsrevisor sterk verschillende bijkomende (financiële) informatie inhielden. Anderzijds vond de uitbetaling van de subsidies aan de erkende kringloopcentra twee tot drie maanden te laat plaats.

#### **5 Subsidiëring van een bodemsaneringsorganisatie**

Overeenkomstig het bodemdecreet<sup>23</sup> kan het Vlaams Gewest subsidies verlenen aan een erkende bodemsaneringsorganisatie<sup>24</sup> voor de gedeeltelijke financiering van de sanering van historische bodemverontreiniging. In dat kader subsidieert Vlaanderen één erkende bodemsaneringsorganisatie voor de textielreinigungssector<sup>25</sup>.

Het Rekenhof stelde vast dat de jaarlijks uitbetaalde subsidies ver onder de ramingen van het subsidiëringsprogramma bleven<sup>26</sup>.

#### **6 Dossiersamenstelling en -doorstroming**

De OVAM stuurt het departement LNE aanzienlijke hoeveelheden papieren documenten, zij het niet alles en per toegekende subsidie soms sterk verschillend in de mate van detail. De OVAM houdt wel alle documenten beschikbaar. De Minafondsdossiers bij het departement bevatten meestal de kopieën, maar soms ook originele documenten<sup>27</sup>. Door de minister ondertekende brieven voor subsidietrekkende kringloopcentra en lokale besturen gaan samen met een kopie naar het departement, dat de originelen vervolgens terugstuurt naar de OVAM voor verzending.

---

<sup>21</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 20 mei 2005 tot vaststelling van de bijzondere regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van kringloopcentra.

<sup>22</sup> Voor 2012 bedroeg het begrotingskrediet 898.000 euro, en werd voor het eerste gedeelte 364.672 euro en voor het tweede gedeelte 523.328 euro uitbetaald.

<sup>23</sup> Decreet van 20 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (artikel 98).

<sup>24</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2007 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende bodemsanering en bodembescherming - Subsidiëring van een bodemsaneringsorganisatie (artikelen 134 tot 140).

<sup>25</sup> Het Vlaams Bodemsaneringsfonds voor de Textielsector (Vlabotex) vzw, erkend bij besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2007. Dit is het eerste Vlaamse sectorale bodemsaneringsorganisatie.

<sup>26</sup> Ministerieel besluit van 30 november 2007 betreffende de goedkeuring van het subsidiëringsprogramma voor de periode van 2008 tot en met 2012 van Vlabotex vzw. Voor 2012 bedroeg de raming 1.539.883 euro en de toegekende subsidie 606.799,95 euro. Weliswaar wordt hiermee reeds rekening gehouden bij de begrotingsopmaak, met een vereffingskrediet van 803.000 euro voor 2012.

<sup>27</sup> Bv. de berekeningsbladen van de subsidie die het kringloopcentrum heeft ondertekend.

## 7 Conclusies

De onderzochte OVAM-uitgaven die langs de DAB Minafonds worden gesubsidieerd betreffen alle subsidies. Het Rekenhof formuleert bedenkingen bij het reglementair kader voor de subsidies aan de lokale besturen ter bevordering van de afvalpreventie en selectieve inzameling van afvalstoffen. Dat kader vertoont onvolkomenheden en diverse tekortkomingen, met gevolgen voor de rechtszekerheid van de begunstigden alsook voor de afdwingbaarheid. Bovendien bemoeilijken de voortijdige kredietvastlegging, de lange doorlooptijden en de strikte uitbetalingstermijnen een doelmatig kredietbeheer.

Voorts respecteren de subsidiëringen van kringloopcentra en ophalers van dierlijk afval niet altijd de vooropgestelde termijnen, in het bijzonder voor de betalingen. Alle onderzochte subsidiëringen vertonen overigens soms lange doorlooptijden, met vertragingen in de begrotingsaanrekening. Ten slotte is de documentenstroom tussen de OVAM en het Minafonds omslachtig.

## 8 Aanbevelingen

- Het reglementair kader voor de subsidies aan de lokale besturen ter bevordering van de afvalpreventie en selectieve inzameling van afvalstoffen vergt herziening, bijsturing en aanvulling.
- De OVAM dient de procedure van subsidietoekenning aan de lokale besturen en voor haar vroege kredietvastlegging te wijzigen voor een efficiëntere kredietaanwending.
- De OVAM dient voor de subsidiëringen van kringloopcentra en ophalers van dierlijk afval te zorgen voor een strikte toepassing of een herziening van de termijnen.
- De OVAM en de DAB Minafonds dienen de doorlooptijden van de subsidiedossiers in te korten en de documentenstroom efficiënter te organiseren.

## 9 Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Leefmilieu heeft op 7 mei 2014 geantwoord dat voor de eerste aanbeveling m.b.t. het reglementair kader voor de subsidies aan de lokale besturen geantwoord dat de OVAM in de komende maanden zal nagaan om het betreffend reglementair kader aan te passen<sup>28</sup>. Voor de volgende drie aanbevelingen over de toegepaste werkwijze en procedures, heeft de minister meegedeeld dat nog zal worden nagegaan hoe aan de geformuleerde aanbevelingen best kan worden tegemoetgekomen. Daarbij informeert de minister dat het verslag alsook een samenvatting van de verbeterpunten wordt verspreid aan de betrokken afdelingshoofden en medewerkers binnen de OVAM en het departement Leefmilieu, Natuur en Energie.

---

<sup>28</sup> In april-mei 2014 werden weliswaar wijzigingen in de regelgeving doorgevoerd, maar die hebben hoofdzakelijk betrekking op de invoering van een nieuwe subsidiemogelijkheid, nl. de innovatieve projectsubsidies. Daarnaast werden nog enkele kleine aanpassingen en tekstherstellingen doorgevoerd. De opzet hiervan was evenwel niet van die aard dat het geheel grondig is herzien zodat wordt tegemoetgekomen aan de opmerkingen van het Rekenhof.

**ADRES**  
Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
B-1000 Brussel

**TEL.**  
+32 2 551 81 11

**FAX**  
+32 2 551 86 22

[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)

