

**BRUSSELSE
HOOFDSTEDELIJKE RAAD**

GEWONE ZITTING 1996-1997

5 MEI 1997

**CONTROLE
VAN HET BRUSSELS
INSTITUUT VOOR
MILIEUBEHEER**

**Bijzonder verslag
van het Rekenhof aan de
Brusselse Hoofdstedelijke Raad**

**CONSEIL DE LA REGION
DE BRUXELLES-CAPITALE**

SESSION ORDINAIRE 1996-1997

5 MAI 1997

**CONTROLE DE
L'INSTITUT BRUXELLOIS
POUR LA GESTION
DE L'ENVIRONNEMENT**

**Publication spéciale transmise
par la Cour des comptes au
Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale**

INHOUDSTAFEL

INLEIDING	5
EXTERNE CONTROLE OP DE COMPTABILITEIT	7
1. Evaluatie van de interne controle die het bim heeft opgezet.....	7
2. Controle op de rekeningen 1989 tot 1994	9
3. De variabele kredieten.....	12
4. Overeenkomsten met de « Université Libre de Bruxelles » in verband met het « afvalstoffenplan ».....	13
BEHEERSCONTROLE.....	16
HET BEHEER VAN DE GROENE RUITEN	17
1. Definitie van de opdracht van het BIM	17
1.1. Evolutie van het wettelijk kader.....	17
1.2. Inventaris van de groene ruimten die door het BIM beheerd worden.....	18
2. De financiële middelen.....	19
3. Personeel.....	20
3.1. Hoveniers.....	20
3.2. Bosbrigades.....	25
3.3. Parkwachters.....	27
3.4. Conclusies betreffende het personeelsbeheer....	29
4. Overheidsopdrachten voor het onderhoud en aanleggen van de groene ruimten	31
4.1. Belang en aard van de opdrachten	31
4.2. Analyse van de gevolgde procedures bij de onderhoudsopdrachten voor parken, tuinen en semi-natuurgebieden.....	32
4.3. Opdrachten voor reinigingswerken	38
5. Beheer van de serres van Laken en Woluwe.....	40
5.1. Aard van de controle en moeilijkheden die daarbij rijzen	40
5.2. Raming van de kosten	41
6. Beheer door het BIM van groene ruimten die de Federale staat of de Koninklijke schenking toebehoren.....	44
6.1. De conventie afgesloten met de Regie der Gebouwen	44
6.2. Uitvoering van de overeenkomst door eerst de gewestadministratie en vervolgens het BIM....	45
6.3. Conclusies en aanbevelingen.....	46
7. Onderhoud van het domein van Argenteuil	47
8. Composteercentrum	50
AANWENDING VAN DE INFORMATICA.....	53
1. Evolutie van de computeruitrusting van de instelling	53
1.1. UNIX-servers.....	53
1.2. NOVELL-servers.....	53
1.3. PC's en draagbare computers.....	54
2. Opleiding om het personeel vertrouwd te maken met het gebruik van de computer.....	55
3. Analyse van enkele toepassingen.....	56

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
LE CONTROLE EXTERNE DE LA COMPTABILITE.....	7
1. Appréciation du système de contrôle interne développé par l'I.B.G.E.	7
2. Contrôle des comptes des années 1989 à 1994	9
3. Les crédits variables.....	12
4. Conventions relatives au « Plan déchets », passées avec l'Université libre de Bruxelles	13
LE CONTRÔLE DE GESTION	16
LA GESTION DES ESPACES VERTS.....	17
1. Définition de la mission assignée à l'I.B.G.E.	17
1.1. Evolution du cadre légal	17
1.2. Recensement des espaces verts gérés par l'I.B.G.E.	18
2. Les moyens financiers.....	19
3. Les moyens humains	20
3.1. Les jardiniers	20
3.2. Les brigades forestières.....	25
3.3. Les gardiens de parcs.....	27
3.4. Conclusions sur la gestion du personnel.....	29
4. Marchés publics d'entretien et d'aménagement des espaces verts	31
4.1. Importance et nature des marchés.....	31
4.2. Analyse des procédures des marchés d'entretien des parcs, jardins et espaces semi-naturels.....	32
4.3. Marchés liés aux travaux de propreté	38
5. La gestion des serres de Laeken et de Woluwe.....	40
5.1. Nature et difficultés du contrôle	40
5.2. Evaluation des coûts.....	41
6. La gestion par l'I.B.G.E. d'espaces verts appartenant à l'Etat fédéral ou à la Donation royale.....	44
6.1 La convention avec la Régie des Bâtiments.....	44
6.2. L'exécution de la convention par l'administration régionale puis par l'I.B.G.E. ..	45
6.3. Conclusions et recommandations.....	46
7. L'entretien du domaine d'Argenteuil.....	47
8. Le centre de compostage.....	50
UTILISATION DE L'OUTIL INFORMATIQUE	53
1. Evolution de l'équipement informatique de l'organisme.....	53
1.1. Serveurs UNIX.....	53
1.2. Serveurs NOVELL.....	53
1.3. P.C. et ordinateurs portables.....	54
2. Formation du personnel à l'utilisation de l'outil informatique	55
3. Analyse de quelques applications.....	56

3.1. Informatisering van de comptabiliteit.....	56	3.1. L'informatisation de la comptabilité.....	56
3.2. Informatisering van de personeelsdienst.....	59	3.2. L'informatisation du service du personnel	59
3.3. Toepassing van de informatica voor het beheer van de groene ruimten.....	60	3.3. Application informatique à la gestion des espaces verts	60
CONCLUSIES	62	CONCLUSIONS.....	62
BIJLAGEN.....	64	ANNEXES.....	64
1. Dienstbrief van 20 november 1996 betreffende de externe controle op de comptabiliteit.....	65	1. Dépêche ministérielle du 20.11.1996 relative au contrôle externe de la comptabilité.....	65
2. Dienstbrief van 19 februari 1997 betreffende de beheerscontrole	70	2. Dépêche ministérielle du 19.02.1997 relative au contrôle de gestion	70



INLEIDING

Het Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM) werd opgericht bij koninklijk besluit van 8 maart 1989. Het behoort tot de instellingen van categorie A opgenomen in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

Het instituut werd belast met verschillende opdrachten in het vlak van de milieubescherming en van het natuurbehoud.

Tot 1993 bleven de activiteiten van de instelling vrij beperkt omdat de gewestadministratie een deel van de opdrachten die aan het instituut waren toegewezen, verder bleef uitoefenen.

Toen het personeel van het Bestuur van Natuurlijke Hulpbronnen en Leefmilieu (BNHL) van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest krachtens het executievebesluit van 28 oktober 1993 werd overgeheveld, kon de activiteitenwaaier van het BIM aanzienlijk worden verruimd. Aldus werd het belast met het beheer van de groene ruimten binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, terwijl voorheen de administratie daar voor instond. Dat heeft evenwel geleid tot een forse stijging van de uitgaven; die zijn van 134 miljoen BEF in 1990 tot meer dan een miljard vanaf 1995 toegenomen.

De snelle groei van het instituut, die moet worden toegeschreven aan die overdracht en aan andere minder grote overhevelingen zoals die van de dienst «Energie» van het gewestministerie, heeft tal van problemen van organisatorische aard met zich gebracht. Ondanks het aan de dag gelegde dynamisme en ofschoon er aanzienlijke inspanningen werden geleverd om zich aan te passen, is het instituut er nog niet in geslaagd die problemen volledig te bedwingen.

De controle die het Rekenhof in die context heeft uitgevoerd, behelsde twee fasen die zich uitstrekten van september 1995 tot juni 1996.

Eerst heeft het Rekenhof een financiële controle uitgevoerd aan de hand van het onderzoek van de rekeningen die de instelling voor de jaren 1989 tot 1994 heeft opgesteld, en op basis van de evaluatie van de interne controle.

Dat onderzoek sloot aan bij audits die door privé-bedrijven waren uitgevoerd. Het Rekenhof heeft kunnen peilen welke positieve gevolgen uit de reeds aangevatte hervormingen konden worden opgetekend. Het heeft aanbevolen dat die hervormingen verder doorgetrokken zouden worden en het heeft verschillende aanvullende suggesties geformuleerd.

Vervolgens werd in een tweede fase een beheerscontrole uitgevoerd waarin sommige opdrachten van het BIM werden doorgelicht. Die controle was toegespitst op de analyse

INTRODUCTION

L'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (I.B.G.E.) a été créé par l'arrêté royal du 8 mars 1989. Il est soumis, en tant qu'organisme de catégorie A, à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

L'I.B.G.E. s'est vu confier diverses missions ressortissant à la protection de l'environnement et à la conservation de la nature.

Jusqu'en 1993, les activités de l'Institut sont cependant restées relativement limitées étant donné qu'une partie des missions qui lui étaient dévolues a continué à être exercée par l'administration régionale.

Le transfert, en vertu de l'arrêté de l'Exécutif du 28 octobre 1993, du personnel de l'administration des ressources naturelles et de l'environnement (A.R.N.E.) du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, a permis d'accroître considérablement le champ des activités de l'I.B.G.E. Ce dernier a été ainsi investi de la gestion des espaces verts de la Région de Bruxelles-Capitale qu'assumait précédemment cette administration. Le montant des dépenses exposées par l'organisme a, de ce fait, fortement augmenté, passant de 134 millions de francs en 1990 à plus d'un milliard de francs à partir de 1995.

La croissance rapide de l'Institut, consécutive à ce transfert et à d'autres de moindre importance, tel que celui du service «Energie» du ministère régional, a généré de multiples problèmes d'organisation que l'institution, nonobstant un dynamisme avéré et d'importants efforts d'adaptation, n'a pas encore maîtrisés totalement.

C'est dans ce contexte que s'est inscrit le contrôle de la Cour réalisé en deux phases qui se sont succédé de septembre 1995 à juin 1996.

Dans un premier temps, la Cour a effectué un contrôle financier de l'Institut, basé sur l'examen des comptes établis par l'organisme pour les exercices 1989 à 1994 et sur l'appréciation du contrôle interne.

Ces investigations se sont situées dans le prolongement d'audits réalisés par des firmes privées. La Cour a pu mesurer les effets positifs des réformes déjà entreprises. Elle en a préconisé le développement et a formulé plusieurs suggestions complémentaires.

Dans un second temps, la Cour a procédé à un contrôle de gestion de certaines missions de l'I.B.G.E., centré sur une analyse de performance de l'entretien des espaces verts.

van de doeltreffendheid bij het onderhoud van de groene ruimten.

De uitvoering van die controle viel samen met een grondige hervorming van de diensten die instaan voor het beheer van de groene ruimten. Hij heeft disfuncties en tekortkomingen in dat beheer aan het licht gebracht, maar ook aangetoond dat die reorganisatie wel degelijk verbeteringen heeft opgeleverd.

Tenslotte werd ook nagegaan hoe de informatica wordt angewend.

Over de twee fasen in de controle door het Rekenhof werd telkens een verslag opgesteld, dat op respectievelijk 20 maart en 18 september 1996 aan de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke regering, belast met Leefmilieu en Waterbeleid, Renovatie, Natuurbehoud en Openbare Netheid werd toegezonden. Ook aan de leidende ambtenaren van het BIM werden die verslagen meegedeeld. In zijn dienstbrieven van 20 november 1996 en 19 februari 1997 heeft de minister een antwoord verstrekt op de opmerkingen en aanbevelingen die waren geformuleerd, en heeft hij aangegeven welke maatregelen genomen waren of overwogen werden om tegemoet te treden aan de wensen van het Rekenhof.

In dit dossier komen de voornaamste conclusies voor waartoe de financiële controle heeft geleid, alsmede het integrale verslag van de beheerscontrole. De antwoorden van de minister volgen als bijlage.

La mise en oeuvre de ce contrôle a coïncidé avec une réorganisation fondamentale des services concernés par la gestion des espaces verts. Il a permis de mettre en évidence les dysfonctionnements et les carences qui caractérisaient cette gestion mais aussi les améliorations engendrées par cette réorganisation.

Enfin, une analyse de l'utilisation de l'outil informatique a également été réalisée.

Les deux phases du contrôle de la Cour ont fait chacune l'objet d'un rapport transmis respectivement les 20 mars et 18 septembre 1996 au ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargé de l'Environnement, de la Rénovation, de la Conservation de la Nature, de la Politique de l'Eau et de la Propreté publique, ainsi qu'aux fonctionnaires dirigeants de l'I.B.G.E. Par ses dépêches du 20 novembre 1996 et du 19 février 1997, le ministre a répondu aux observations et recommandations formulées en précisant les mesures prises ou envisagées pour y satisfaire.

La synthèse des conclusions du contrôle financier et l'intégralité du rapport de contrôle de gestion forment l'essentiel de la présente publication. Les réponses du ministre sont reprises en annexe.

EXTERNE CONTROLE OP DE COMPTABILITEIT

1. EVALUATIE VAN DE INTERNE CONTROLE DIE HET BIM HEEFT OPGEZET

De instelling heeft lange tijd een boekhouding gevoerd waarbij iedere vorm van financieel beheer ontbrak. Pas in 1994 werd het instituut zich bewust van de noodzaak van een intern controlesysteem.

Ondanks de inspanningen die werden geleverd om dergelijk systeem in te voeren, kan men niet omheen de vaststelling dat de ingestelde procedures nog tal van hiaten vertonen.

1.1. Zo blijkt de functie die de begroting moet vervullen niet correct te worden uitgevoerd. Dat blijkt onder meer uit de ramingen en uit het gebrek aan opvolging van de uitvoering van de begroting. Sommige uitgavenkredieten zijn ontoereikend en geven tot aanzienlijke overschrijdingen aanleiding; andere zijn dan weer overschat zodat op het einde van het begrotingsjaar nog snel uitgaven worden vastgelegd om die kredieten uit te putten.

Weliswaar werd een aanzienlijke vooruitgang geboekt. De dienst boekhouding heeft in de loop van 1995 een doeltreffende controle op de vastleggingen ingevoerd. Toch blijft het beheer van de begroting nog op een te gecentraliseerde manier gebeuren; de verschillende directies die bij het budgetbeheer betrokken zijn, zouden meer moeten worden geresponsabiliseerd.

1.2. De instelling heeft voorts geleidelijk normen uitgewerkt en de instrumenten gecreëerd die moeten toelaten de verrichtingen correct te boeken en de samenstellende elementen van haar patrimonium te beschermen. Hoewel er beterschap kan worden onderkend, zijn die twee doelstellingen nog lang niet volledig verwezenlijkt. Ook de organisatie en de werking van de instelling vertonen nog altijd enkele zwakke punten.

- a) Door het ontbreken van een omstandig en voldoende duidelijk besluit inzake bevoegdheidsdelegatie is de bevoegdheidsverdeling tussen de minister onder wie de instelling ressorteert en de leidende ambtenaren onzeker en onduidelijk.
- b) Toen de opdrachten van het BIM eind 1993 werden uitgebreid, werd vastgesteld dat binnen de dienst boekhouding er onvoldoende competentie aanwezig was. Die lacune werd weliswaar verholpen maar er dient nog een echte functie van boekhouder te worden gecreëerd om een permanent toezicht op de verrichtingen te garanderen.
- c) Het BIM beschikt over een handleiding voor de procedures inzake uitgaven; die voorschriften worden over

LE CONTROLE EXTERNE DE LA COMPTABILITE

1. APPRECIATION DU SYSTEME DE CONTROLE INTERNE DÉVELOPPÉ PAR L'I.B.G.E.

Le fonctionnement de la comptabilité de l'organisme a longtemps souffert de l'absence de tout système de gestion financière. C'est seulement en 1994 que l'Institut a pris conscience de la nécessité de se doter d'un système de contrôle interne.

Malgré les efforts déployés, la Cour a pu constater que les procédures mises en oeuvre présentaient de nombreuses lacunes.

1.1. Ainsi, il s'avère que la fonction budgétaire n'est pas correctement assumée, ce que traduisent un manque de crédibilité des prévisions et un défaut de suivi de l'exécution du budget. Certains crédits de dépenses sont insuffisants et générateurs d'importants dépassements; d'autres sont surestimés et des dépenses sont engagées en toute fin d'exercice, en vue de les épuiser.

Des progrès notables ont certes été réalisés; dans le courant de l'année 1995, un contrôle efficace des engagements a été instauré par le service de la comptabilité. La gestion budgétaire demeure cependant trop centralisée, alors qu'il conviendrait de responsabiliser davantage les différentes directions opérationnelles.

1.2. D'autre part, l'organisme a progressivement édicté des normes et mis en place les instruments visant à enregistrer correctement les opérations et à préserver les éléments constitutifs de son patrimoine. Ces deux objectifs sont loin d'être atteints même si la situation s'améliore. L'organisation et le fonctionnement de l'Institut accusent toujours certaines faiblesses.

- a) Faute d'un arrêté de délégation de pouvoirs complet et suffisamment explicite, la répartition des responsabilités entre le ministre en charge de l'organisme et les fonctionnaires dirigeants est incertaine et fluctuante.
- b) A l'occasion de l'élargissement des missions de l'I.B.G.E., intervenue à la fin de 1993, un certain manque de compétence s'est fait jour au sein du service de la comptabilité; cette lacune a certes été comblée, mais un véritable emploi de comptable reste à créer afin de garantir la supervision permanente des opérations.
- c) Il existe à l'I.B.G.E. un manuel organisant les procédures à respecter en matière de dépenses, qui, en général, est

het algemeen goed nageleefd maar er wordt voorbijgegaan aan een aantal problemen die hoofdzakelijk verband houden met de boekhoudkundige verrichtingen op het einde van het boekjaar die mede daardoor niet correct worden uitgevoerd. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het gebruik van de regularisatierekeningen of voor de snelle goedkeuring van de op het einde van het jaar toegezonden facturen.

- d) Daarentegen werden nooit procedures uitgewerkt voor de vaststelling en de inning van de schuldvorderingen.

Het Rekenhof heeft in dat verband opgemerkt dat het instituut ettelijke tientallen miljoenen BEF ontvangsten heeft moeten derven doordat er geen gebruik meer werd gemaakt van het besluit van 12 juli 1989 (1). Dat besluit bood mogelijkheid tot terugvordering van de bezoldigingen die werden uitbetaald aan de bij de kabinetten van de ministers van de gewestregering gedetacheerde personeelsleden, tot op het ogenblik dat die mogelijkheid werd ontnomen door een besluit van 28 september 1995.

Het instituut werd hoe dan ook dringend verzocht de functie van de invordering van de schuldvorderingen te institutionaliseren en die functie toe te vertrouwen aan de boekhouder, die daartoe de aangewezen persoon is.

- e) Behoudens in enkele gevallen oefent het instituut geen controle uit op de aanwending van de subsidies die ten laste van zijn begroting worden toegekend; in dat verband heeft het Rekenhof het verlangen geuit dat het zijn relatie tot de vzw «Sociale Dienst van het BIM» definitief zou formaliseren.
- f) Door het ontbreken van een procedure voor het inventariseren en boeken van de materiële vaste activa kan niet worden gegarandeerd dat het patrimonium van de instelling nog volledig is.
- g) Er bestaat bij het BIM geen interne controlefunctie. De dienst boekhouding oefent weliswaar een zekere wettigheids- en regelmatigheidscontrole uit op de verrichtingen; het Rekenhof heeft voorgesteld die controle te systematiseren en te veralgemenen door het oprichten van een interne inspectiedienst, om te vermijden dat sommige uitgaven, inzonderheid de personeelskosten, niet zouden worden gecontroleerd.
- h) Er werd geen enkel rekeningstelsel of financieel reglement ter goedkeuring aan de bevoegde ministers voorgelegd.

(1) Besluit tot vaststelling van de samenstelling en de werking van de kabinetten van de leden van de Executieve van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de gewestelijke staatssecretarissen.

bien appliqué; toutefois, sont laissés en suspens un certain nombre de problèmes, liés essentiellement aux opérations comptables de fin d'exercice qui, de ce fait, sont mal assumées, qu'il s'agisse par exemple, de l'utilisation des comptes de régularisation ou de l'approbation rapide des factures transmises en fin d'année.

- d) Les procédures relatives à la constatation et au recouvrement des créances n'ont, par contre, jamais été organisées.

A ce propos, la Cour a relevé que l'Institut s'est vu privé de plusieurs dizaines de millions de francs de recettes en n'exerçant pas la faculté offerte par l'arrêté du 12 juillet 1989 (1), de poursuivre la récupération des rémunérations payées aux membres de son personnel, détachés dans les cabinets des ministres du Gouvernement de la Région, jusqu'au moment où un arrêté du 28 septembre 1995 retire cette faculté à l'organisme.

En tout état de cause, ce dernier a instamment été invité à institutionnaliser la fonction de recouvrement des créances et à la confier au comptable, personne qui doit en être naturellement chargée.

- e) Hormis quelques cas, l'Institut ne contrôle pas l'utilisation des subventions qui sont allouées à la charge de son budget; sous ce rapport, la Cour a souhaité qu'il formalise définitivement ses relations avec l'a.s.b.l. « Service social de l'I.B.G.E. ».
- f) L'absence d'une procédure d'inventaire et de comptabilisation des immobilisations corporelles ne permet pas de garantir l'intégrité du patrimoine de l'organisme.
- g) La fonction d'audit interne n'est pas organisée à l'I.B.G.E. Un certain contrôle de la légalité et de la régularité des opérations est certes exercé par le service de la comptabilité; nonobstant, la Cour a préconisé une systématisation et une généralisation de ce contrôle s'appuyant sur un service d'inspection interne, afin d'éviter que certaines dépenses, notamment celles de personnel, n'y échappent.
- h) Aucun plan comptable ou règlement financier n'a été soumis à l'approbation des ministres compétents.

(1) Arrêté déterminant la composition et le fonctionnement des cabinets des membres de l'Exécutif régional de Bruxelles-Capitale et des secrétaires d'Etat régionaux.

2. CONTROLE OP DE REKENINGEN 1989 TOT 1994

2.1. Vanwege die tekortkomingen moesten bij het opstellen van de rekeningen van de begrotingsjaren 1989 tot 1993 tal van zware moeilijkheden worden overwonnen. Aangezien die rekeningen slechts op een beperkt aantal verrichtingen betrekking hebben, hebben ze evenwel geen aanleiding gegeven tot fundamentele kritiek.

2. CONTROLE DES COMPTES DES ANNÉES 1989 A 1994

2.1. En raison des lacunes évoquées ci-avant, l'établissement des comptes des exercices 1989 à 1993 n'a pas manqué de susciter de grosses difficultés. Toutefois, dans la mesure où ils ne concernent qu'un nombre assez réduit d'opérations, ces comptes n'ont pas fait l'objet de critiques fondamentales.

**Tabel 1 - In 1994 door de instelling
geboekte opbrengsten**

**Tableau 1 - Produits enregistrés
par l'organisme en 1994**

Opbrengsten — Produits	Bedragen (in BEF) — Montants (en francs)	Procent — Pourcentage
Werkingsdotatie Dotation de fonctionnement	846.388.000	85,4 %
Variabele kredieten afkomstig van begrotingsfondsen Crédits variables provenant des fonds budgétaires	122.000.000	12,3 %
Subsidies Europese Gemeenschap Subsides Communauté européenne	2.424.006	0,2 %
Terugvordering van wedden (met inbegrip van het gedetacheerd personeel) Récupération de rémunérations (y compris pour le personnel détaché)	13.242.568	1,3 %
Eigen ontvangsten voortvloeiend uit de uitvoering van statutaire opdrachten Recettes propres liées à l'exécution des missions statutaires	5.004.155	0,5 %
Meerwaarden op de verkoop van activa Plus-value sur réalisation d'actifs	322.350	0,0 %
Financiële opbrengsten uit beleggingen Produits financiers de placements	3.376.129	0,3 %
TOTAAL / TOTAL	992.757.208	100,0 %

Bron : Rekeningen opgesteld door het instituut voor het begrotingsjaar 1994.

Source : Comptes établis par l'Institut pour l'exercice 1994.

**Tabel 2 - Door het instituut in 1994
geboekte kosten**

**Tableau 2 - Charges enregistrées
par l'organisme en 1994**

Kosten — Charges	Bedragen (in BEF) — Montants (en francs)	Procent — Pourcentage
Huurlasten Charges locatives	43.375.720	4,9 %
Goederen (verbruik), diensten en diverse kosten Biens (consommations), services et frais divers	302.752.701	34,3 %
Personeelskosten (met inbegrip van de wettelijke verzekeringen) Frais de personnel (y compris les assurances légales)	457.124.107	51,6 %
Subsidies (ook aan de Raad voor Leefmilieu en aan «Net Brussel») Subventions (y compris au Conseil de l'Environnement et à «Bruxelles-Propreté»)	39.658.805	4,5 %
Afschrijvingen Amortissements	41.450.743	4,7 %
Financiële kosten Charges financières	90.523	0,0 %
TOTAAL / TOTAL	884.452.599	100,0 %

Bron : Rekeningen opgesteld door het instituut voor het begrotingsjaar 1994.

De eerste relevante rekeningen zijn die voor het jaar 1994. Hoewel zij vanuit budgettair oogpunt tot talrijke opmerkingen aanleiding kunnen geven, bevatten ze een vrij exacte weergave van de aanwending van de door het Gewest uitgekeerde subsidies. Daartoe moesten wel vele rechtzettingen worden doorgevoerd, die soms gebrekkig waren gerechtvaardigd.

2.2. De anomalieën in de begrotingsrekeningen zijn voornamelijk het gevolg van een niet steeds even strikte toepassing van de aanrekeningscriteria. De instelling lijkt voor een klassiek systeem te hebben gekozen, dat is gebaseerd op de schulden en de schuldvorderingen. Bij nader onderzoek blijkt echter voor de boeking van de ontvangsten nu eens de datum van de incassering (criterium dat in de loop van het begrotingsjaar wordt gebruikt) en dan weer de datum van het ontstaan van het recht (criterium voor de schrifturen bij het afsluiten van het begrotingsjaar) te worden gehanteerd.

Zoals uit tabel 3 blijkt, heeft dat boekingsstelsel vanzelfsprekend aanzienlijke gevolgen met betrekking tot de juistheid van de aangerekende budgettaire ontvangsten.

Source : Comptes établis par l'Institut pour l'exercice 1994.

Les premiers comptes significatifs se rapportent à l'année 1994. D'un point de vue budgétaire, même s'ils suscitent de multiples remarques, ils offrent une image relativement exacte de l'utilisation des subventions versées par la Région. Ce résultat n'a toutefois pu être atteint qu'au prix de trop nombreuses écritures rectificatives dont la justification laisse parfois à désirer.

2.2. Les anomalies qui entachent l'exactitude des comptes budgétaires procèdent essentiellement d'une application inconstante des critères d'imputation. L'organisme paraît avoir opté pour un système classique axé sur les dettes et les créances. A l'examen, il s'avère cependant que l'enregistrement des recettes s'est appuyé tantôt sur la date d'encaissement (critère utilisé en cours d'exercice), tantôt sur celle du fait générateur (critère employé pour les écritures de fin d'exercice).

Comme l'illustre le tableau 3, ce procédé comptable a évidemment eu des répercussions non négligeables sur l'exactitude des recettes budgétaires imputées.

Tabel 3 - Synthèse van de anomalieën bij de boeking van de begrotingsontvangsten (in BEF)

Tableau 3 - Synthèse des anomalies dans l'enregistrement des recettes budgétaires (en francs)

Jaren - Années	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Door de instelling aangerekende ontvangsten (a) (1) Recettes imputées par l'organisme (a) (1)	13.333.050	199.327.542	146.138.852	266.802.099	410.856.615	870.434.858
Ontvangsten die aangerekend hadden moeten worden (b) (2) Recettes qui auraient dû être imputées (b) (2)	80.557.775	139.703.073	247.288.648	255.354.799	347.603.780	879.933.542
Vershil (a - b) Différence (a - b)	- 67.224.725	59.624.469	- 101.149.796	11.447.300	63.252.835	- 9.498.684
Gecumuleerde balans Balance cumulée	- 67.224.725	- 7.600.256	- 108.750.052	- 97.302.752	- 34.049.917	- 43.548.601

(1) Bronnen : Door de instelling opgestelde rekeningen van uitvoering van de begroting.

(2) Volgens het aanrekeningssysteem gebaseerd op de schulden en schuldvorderingen. Bij die bedragen is rekening gehouden met de niet-vastgestelde ontvangsten m.b.t. de bij de ministeriële kabinetten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gedetacheerde personeelsleden (globaal bedrag voor de 6 begrotingsjaren : 38.439.052 BEF).

(1) Sources : comptes d'exécution du budget établis par l'organisme.

(2) Selon le système d'imputation basé sur les dettes et créances. Ces montants tiennent compte des recettes non constatées qui concernent des détachements de personnel auprès des cabinets ministériels de la Région de Bruxelles-Capitale (montant global pour les 6 exercices : 38.439.052F).

Gelijkaardige distorsies werden vastgesteld aan de uitgavenzijde, zij het in mindere mate.

2.3. Er werden nog andere inbreuken vastgesteld op de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 en van het koninklijk besluit van 7 april 1954 houdende algemeen reglement op de begroting en de comptabiliteit van de bij die wet bedoelde instellingen van openbaar nut, zoals de registratie van interne bewegingen (aanleggen van voorzieningen), het uitvoeren van talrijke budgettaire samen-trekkingen, de niet-naleving van het limitatief karakter van de uitgavenkredieten en allerlei inbreuken op de begrotingsspecialiteit.

2.4. De geplande en uitgevoerde vermogensverrichtingen worden in de begrotingen en rekeningen van de instellingen niet duidelijk weerspiegeld. Een deel van de investeringsuitgaven is immers in de begroting voor orde opgenomen en samengevoegd met uitgaven van een andere aard. De door de instelling opgemaakte begrotingsstaten zouden transparanter worden als de begroting voor orde zou worden afgeschaft. Het Rekenhof achtte het noodzakelijk in de gewestbegroting opnieuw een basisallocatie in te schrijven die specifiek is bestemd voor de financiering van de kapitaaluitgaven van het BIM.

Het boekhoudprogramma dat door de BIM wordt gebruikt, en dat het voordeel biedt eenvoudig te zijn, maakt de integratie van de algemene boekhouding en de begrotingsboekhouding mogelijk. Bij het ontwerpen van het programma werd blijkbaar uit het oog verloren dat begrotingsrekeningen bepaalde particulariteiten vertonen die aangepaste oplossingen vergen.

Des distorsions similaires ont été relevées en matière de dépenses, mais dans une mesure moindre.

2.3. D'autres infractions aux dispositions de la loi du 16 mars 1954 et de l'arrêté royal du 7 avril 1954 portant règlement général sur le budget et la comptabilité des organismes d'intérêt public visés par cette loi, ont été constatées comme l'enregistrement de mouvements internes (constitution de provisions), le recours à de nombreuses contractions budgétaires, le non-respect du caractère limitatif des crédits de dépenses et diverses entorses à la spécialité budgétaire.

2.4. Les opérations patrimoniales projetées et réalisées par l'organisme ne sont pas clairement reflétées dans ses budgets et ses comptes. Une partie des dépenses d'investissement sont en effet reprises dans le budget pour ordre et confondues avec des dépenses de nature différente. La suppression de ce budget pour ordre favoriserait la transparence des états budgétaires dressés par l'Institut. Cela étant, la Cour a estimé nécessaire la réinscription, dans le budget régional, d'une allocation de base spécifiquement affectée au financement des dépenses de capital de l'I.B.G.E.

Le logiciel comptable utilisé par l'organisme assure, d'une manière avantageusement simplifiée, l'intégration des comptabilités générale et budgétaire. Sa conception paraît toutefois avoir perdu de vue que la tenue des comptes budgétaires comporte certaines particularités qui réclament la mise au point de solutions adéquates.

3. DE VARIABELE KREDIETEN

Door het besluit van de Brusselse gewestregering van 28 oktober 1993 werden verschillende diensten van het BNHL afgeschaft en het personeel van die diensten aan het BIM overgedragen. Daardoor ontstonden problemen inzake het beheer van het Fonds voor de Bescherming van het Leefmilieu en het Fonds voor de Natuurbescherming.

Aanvankelijk werd ervan uitgegaan dat die twee organieke fondsen door het BIM voor rekening van het Gewest moesten worden beheerd. Daartoe werd binnen het BIM een begroting voor orde opgesteld met uitsluitend variabele kredieten.

Thans is die constructie niet langer verantwoord.

Sedert de goedkeuring van de ordonnantie van 27 april 1995 vallen de verrichtingen die het gebruik van een begroting voor orde rechtvaardigden, voortaan onder de statutaire opdracht van de instelling.

Op het praktische vlak heeft de werking van de begroting voor orde bovendien nadelige gevolgen :

- binnen deze begroting worden zonder onderscheid, belangrijke uitgaven van zeer uiteenlopende aard gegroepeerd, wat in strijd is met het principe van de begrotingsspecialiteit;
- alle uitgaven die op deze begroting worden aangerekend, worden geacht voor rekening van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te zijn uitgevoerd. Dat Gewest is juridisch dus eigenaar van de uitrusting en machines die het BIM ten laste van die begroting heeft aangekocht, hetgeen in strijd is met de meest elementaire economische logica.

De aanwezigheid van variabele kredieten in de begroting van het BIM doet voorts verschillende bezwaren rijzen (2) :

- in zijn advies over het voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer (de latere ordonnantie van 27 april 1995) heeft de Raad van State kritiek uitgebracht op het rechtstreeks beheer van begrotingsfondsen door een instelling;
- de onzekere inning van de ontvangsten bestemd voor de begrotingsfondsen kan, in de veronderstelling dat die ontvangsten tijdelijk ontoereikend zijn, de goede werking van de instelling in het gedrang brengen, of, in het tegenovergestelde geval, tot een cumulatie van midde-

(2) Zie stukken Brusselse Hoofdstedelijke Raad A-367/1 - Zittijd 94/95, p. 12.

3. LES CRÉDITS VARIABLES

La suppression, par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 octobre 1993, de plusieurs services de l'A.R.N.E. et le transfert du personnel de ces services à l'I.B.G.E. ont soulevé la question de la gestion du Fonds pour la protection de l'environnement et du Fonds pour la protection de la nature.

Il a été considéré à l'époque que ces deux fonds organiques devaient être gérés, par l'I.B.G.E., pour le compte de la Région. A cet effet, un budget pour ordre, constitué exclusivement de crédits variables, a été institué à l'I.B.G.E.

Aujourd'hui, ce montage n'est plus justifié.

D'une part, depuis le vote de l'ordonnance du 27 avril 1995, les opérations qui justifiaient l'utilisation d'un budget pour ordre relèvent désormais de la mission statutaire de l'organisme.

Le fonctionnement du budget pour ordre génère, en outre, sur le plan pratique, des conséquences inopportunes :

- ce budget regroupe, sans les distinguer, d'importantes dépenses de nature très différente, ce qui est contraire au principe de la spécialité budgétaire ;
- toutes les dépenses qui y sont imputées sont réputées avoir été effectuées pour compte de la Région de Bruxelles-Capitale. Celle-ci est donc juridiquement propriétaire de l'outillage et des machines achetés par l'I.B.G.E. à la charge de ce budget, ce qui bat en brèche la logique économique la plus élémentaire.

D'autre part, la présence de crédits variables dans le budget de l'I.B.G.E. se heurte à diverses objections (2) :

- dans son avis rendu sur l'avant-projet d'ordonnance portant modification de l'arrêté royal du 8 mars 1989 créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (devenu l'ordonnance du 27 avril 1995), le Conseil d'Etat a critiqué la gestion directe de fonds budgétaires par un organisme ;
- les aléas de la perception des recettes affectées aux fonds sont susceptibles, dans l'hypothèse d'une insuffisance temporaire de ces recettes, d'entraver le bon fonctionnement de l'organisme ou, dans le cas contraire, de provoquer une thésaurisation dans ses comptes, situation

(2) Voy. Doc. Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale A-367/1 - Session 94/95, page 12.

len in de rekeningen leiden, wat eveneens nadelig is voor het Gewest;

- de regels inzake variabele kredieten zijn slecht afgestemd op de met de BIM uitgeoefende openbare dienst gepaard gaande noodwendigheden, zodat het risico bestaat dat ze systematisch worden omzeild.

Die argumenten pleiten voor de afschaffing van de begroting voor orde en van de variabele kredieten, wat impliceert dat de twee organieke fondsen uit de gewestbegroting moeten verdwijnen. Er moet grondig worden nagedacht over de oplossing die het BIM in staat moet stellen zijn budgettaire en boekhoudkundige functie op harmonische wijze in te vullen overeenkomstig de wet en zijn statuut; die oplossing zou erin kunnen bestaan dat afgeschafte fondsen in de dotatie van de instelling worden geïntegreerd.

4. OVEREENKOMSTEN MET DE «UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES» IN VERBAND MET HET «AFVALSTOFFENPLAN»

In artikel 3, § 2, van het besluit van 8 maart 1989 wordt het instituut belast met «het opmaken, het controleren, het organiseren en het aan de Executieve voorstellen van een afvalstoffenplan».

Ter uitvoering van deze opdracht heeft het BIM twee opeenvolgende overeenkomsten met de ULB gesloten, die samen de periode van 24 maart 1993 tot 31 januari 1996 overspannen. Die overeenkomsten hebben tot doel een multidisciplinaire ploeg ter beschikking van de instelling te stellen «die over de vereiste vorming en de nodige bevoegdheden beschikt om een doeltreffende bijdrage te leveren tot de tenuitvoerlegging van sommige luiken van het Afvalstoffenplan».

De prestaties van die personeelsleden zijn blijkbaar evenwel niet enkel beperkt tot expertises, maar bestrijken het hele werkterrein. De opdrachten die aan de instelling zijn toevertrouwd, moeten evenwel worden uitgevoerd door personeel dat onder haar juridisch en feitelijk gezag staat. Er kan niet worden ontkend dat deze overeenkomsten het personeelsbestand van het BIM op verdoken wijze uitbreiden. Het Rekenhof heeft bijgevolg ernstig voorbehoud geformuleerd omtrent de vernieuwing van de overeenkomsten onder dezelfde voorwaarden.

Er werden bovendien verschillende inbreuken op de wetgeving op de overheidsopdrachten vastgesteld :

- a) naast het feit dat geen motivering werd gegeven voor de reden waarom de opdracht onderhands werd gegund,

préjudiciable à la Région ;

- mal adaptées aux exigences du service public assumé par l'I.B.G.E., les règles régissant les crédits variables risquent d'être systématiquement contournées.

Ces arguments militent en faveur de la suppression du budget pour ordre et des crédits variables, ce qui implique celle des deux fonds organiques inscrits au budget régional. Une réflexion en profondeur devrait s'engager en vue d'aboutir à une solution permettant à l'I.B.G.E. de s'acquitter harmonieusement de ses fonctions budgétaires et comptables en conformité avec la loi et ses statuts ; cette solution pourrait consister en l'intégration des recettes des fonds supprimés dans la dotation de l'organisme.

4. CONVENTIONS RELATIVES AU « PLAN DECHETS », PASSEES AVEC L'UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES

L'article 3, § 2, de l'arrêté du 8 mars 1989, investit l'Institut de la mission d'« établir, contrôler, organiser et proposer à l'Exécutif un plan de déchets ».

Pour réaliser cette mission, l'I.B.G.E. a conclu deux conventions successives avec l'U.L.B., couvrant globalement la période du 24 mars 1993 au 31 janvier 1996. Ces conventions portent sur la mise à disposition de l'organisme d'une équipe pluridisciplinaire « disposant de la formation et des compétences requises pour contribuer de manière efficace à la mise en oeuvre de certains volets du Plan déchets ».

Il apparaît toutefois que les prestations fournies par ce personnel ne se limitent pas à des tâches d'expertise mais couvrent l'intégralité du domaine concerné. Or, les missions confiées à l'organisme doivent être nécessairement exercées par du personnel placé sous son autorité de droit et de fait. L'on ne peut donc s'empêcher de considérer qu'un effet pratique des conventions est d'augmenter d'une manière détournée le cadre du personnel de l'I.B.G.E. La Cour a en conséquence émis les plus grandes réserves à propos du renouvellement des conventions dans les mêmes conditions.

Par ailleurs, diverses infractions à la législation sur les marchés publics ont été relevées :

- a) outre la non-motivation du recours à la procédure de gré à gré, aucun contrôle des prix offerts n'a été organisé

was er geen controle van de ingediende prijzen vóór de ondertekening van het contract;

- b) er werden voorschotten betaald voor nog niet uitgevoerde prestaties, met als gevolg dat een niet-verschuldigd bedrag van 966.898 BEF werd gestort;
- c) de aanhangsels bij de overeenkomsten werden niet ter goedkeuring aan de gewestregering voorgelegd.

*
* *

Rond de hierboven geschetste kwesties werden op 17 en 23 januari 1996 twee vergaderingen met de twee leidende ambtenaren van de instelling gehouden.

Vervolgens werd de Minister van Economie, Financiën, Begroting, Energie en Externe Betrekkingen hierover geïnformeerd met een omstandig verslag (3). Ook werd de minister gewezen op het feit dat de rekeningen voor de jaren 1993 en 1994 nog niet aan het Rekenhof waren voorgelegd.

Een afschrift van die brief werd op dezelfde datum gericht aan de bevoegde Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Renovatie, Natuurbehoud en Openbare Netheid.

Die minister heeft een gedetailleerd antwoord (4) gegeven waarin hij de maatregelen uiteenzet waartoe beslist werd om aan de opmerkingen van het Rekenhof tegemoet te komen.

Twee daarvan verdienen in het bijzonder vermeld te worden, met name het opstellen van een delegatiebesluit en van een financieel reglement. De eerste maatregel leek een noodzakelijke voorafgaande voorwaarde om de werking van het BIM op doeltreffende wijze te kunnen hervormen; via de tweede zou een groot aantal leemtes van het interne controlesysteem moeten worden verholpen en een einde moeten worden gemaakt aan sommige onregelmatige boekingswijzen. Die teksten bevinden zich thans weliswaar nog steeds in de ontwerpfasen. Uit de preciseringen die de minister heeft verstrekt, kan echter worden afgeleid dat ze eerlang in hun definitieve vorm zullen worden gegoten. Daarenboven past het instituut de voornaamste bepalingen van het bovenvermeld financieel reglement nu al toe.

Uit de overwegingen van de minister blijkt bovendien dat het toepassingsgebied van de bovenvermelde overeenkomsten met de ULB aanzienlijk werd beperkt. Het BIM werd bij besluit van de regering van het Brussels

préalablement à la signature du contrat ;

- b) des avances ont été payées pour des prestations non encore effectuées, avec cette conséquence qu'un montant de 966.898 F a été versé indûment ;
- c) les avenants aux conventions n'ont pas été soumis pour approbation au Gouvernement de la Région .

*
* *

Les questions évoquées ci-dessus ont fait l'objet de deux réunions contradictoires tenues les 17 et 23 janvier 1996 avec les deux fonctionnaires dirigeants de l'organisme.

Elles ont ensuite été communiquées (3) au ministre de l'Economie, des Finances, du Budget, de l'Energie et des Relations extérieures, étayées par un rapport circonstancié. L'attention du ministre a été aussi attirée sur le fait que les comptes afférents aux exercices 1993 et 1994 n'avaient pas encore été soumis à la Cour.

Une copie de cette correspondance a été transmise le même jour au ministre chargé de l'Environnement, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation, de la Conservation de la Nature et de la Propreté publique, dont relève l'organisme.

Ce ministre a fourni une réponse (4) détaillée dans laquelle il décrit les mesures décidées en vue de rencontrer de manière satisfaisante les remarques de la Cour.

Deux d'entre elles méritent une mention toute particulière : l'établissement d'un arrêté de délégation et l'élaboration d'un règlement financier. La première apparaît comme un préalable indispensable à toute réforme efficace du fonctionnement de l'I.B.G.E. ; la seconde devrait remédier à une bonne part des lacunes que présente le système de contrôle interne et mettre un terme à certains processus de comptabilisation irréguliers. Ces textes sont certes toujours à l'état de projet. Les précisions fournies par le ministre donnent toutefois à penser qu'ils ne tarderont pas à recevoir leur forme définitive. De plus, il s'avère que les principales dispositions du règlement financier précité sont d'ores et déjà appliquées par l'Institut.

Par ailleurs, il ressort des considérations émises par le ministre que l'objet des conventions susmentionnées avec l'U.L.B. a été substantiellement restreint. Un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du

(3) Brief van 20 maart 1996.

(4) Dienstbrief van 20 november 1996.

(3) Lettre du 20 mars 1996.

(4) Dépêche ministérielle du 20 novembre 1996.

Hoofdstedelijk Gewest van 25 april 1996 er bijgevolg toe gemachtigd vanaf 1 februari 1996 de zeven personeelsleden aan te werven die in het raam van die overeenkomsten werkzaam waren.

Op dezelfde wijze werden bevredigende oplossingen uitgewerkt voor andere opmerkingen van het Rekenhof, zoals de versterking van de dienst boekhouding, de oprichting van een speciale cel voor de overheidsopdrachten, de progressieve invoering van interne controles, de invoering van een procedure voor het controleren van de subsidies en het sluiten van een protocolakkoord met de vzw «Sociale Dienst van het BIM».

In verband met de terugbetaling van de wedden van het personeel van het instituut dat in de Brusselse ministeriële kabinetten is gedetacheerd, wijst de minister er enkel op dat de regering collegiaal had beslist de opmerking van het Rekenhof naast zich neer te leggen; die beslissing, die iedere wettelijke basis ontbeert, kan niet als bevredigend worden beschouwd.

De minister heeft tot slot gesteld dat hij de variabele kredieten binnen de begroting van de instelling wil behouden, maar dat hij tegelijkertijd de regels op de aanwending ervan wil verstrengen. Hij heeft zich echter niet uitgesproken over de kwestie van de begroting voor orde.

Het Rekenhof heeft er dan ook aan herinnerd dat de begroting voor orde, gelet op artikel 2, in fine, van het koninklijk besluit van 7 april 1954, moet worden voorbehouden voor de verrichtingen op derdengelden, en het heeft opnieuw gevraagd (5) de uitgaven en ontvangsten voor orde van de begroting van het BIM te schrappen.

25 avril 1996 a, en conséquence, autorisé l'I.B.G.E. à engager, à partir du 1er février 1996, les sept membres du personnel qui travaillaient dans le cadre de ces conventions.

De la même manière, d'autres observations émises par la Cour ont reçu des solutions satisfaisantes, telles que le renforcement du service de la comptabilité, la création d'une cellule spécialisée en marchés publics, la mise en place progressive d'audits internes, l'instauration d'une procédure de contrôle des subventions et la conclusion d'un protocole d'accord avec l'a.s.b.l. «Service social de l'I.B.G.E.»

S'agissant du remboursement des traitements du personnel de l'Institut détaché dans les cabinets ministériels bruxellois, le ministre s'est borné à signaler que le Gouvernement avait décidé collégalement de ne pas y procéder ; cette décision dépourvue de toute base légale ne peut être considérée comme satisfaisante.

Enfin, le ministre a exprimé sa volonté de maintenir les crédits variables dans le budget de l'organisme, tout en renforçant les règles qui en régissent l'utilisation. Toutefois, il ne s'est pas prononcé sur la question du budget pour ordre.

C'est pourquoi, après avoir rappelé qu'au regard de l'article 2, in fine, de l'arrêté royal du 7 avril 1954, le budget pour ordre doit être réservé aux opérations sur fonds de tiers, la Cour (5) a réitéré son souhait de voir éliminer les dépenses et les recettes pour ordre du budget de l'I.B.G.E.

(5) Brief van 8 januari 1997.

(5) Lettre du 8 janvier 1997.

BEHEERSCONTROLE

De beheerscontrole sluit aan bij de controle over de comptabiliteit van de instelling. Hij is hoofdzakelijk toegespitst op de studie van de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de zuinigheid van de middelen die werden ingezet voor het onderhoud van de groene ruimten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Er werd beslist deze controle uit te voeren omdat een belangrijk deel van de begroting van het BIM bestemd is voor het beheer van de parken, tuinen, natuureservaten, bossen en wouden die onder zijn bevoegdheid vallen. In 1995 werd nagenoeg de helft van de kredieten van de instelling aangewend voor de uitvoering van die opdracht (550 miljoen BEF op een totaal budget van 1.152 miljoen BEF).

Ook de aanwending van de informaticamiddelen werd aan een analyse onderworpen aangezien het beheer van de verschillende sectoren van het BIM volledig computerondersteund gebeurt en er in dit vlak talrijke investeringen gedaan werden.

LE CONTRÔLE DE GESTION

Faisant suite au contrôle comptable de l'organisme, le contrôle de gestion s'est principalement centré sur l'étude de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie des moyens mis en oeuvre pour l'entretien des espaces verts de la Région de Bruxelles-Capitale.

L'objectif de ce contrôle a été choisi en raison de l'importance de la part du budget de l'I.B.G.E. consacrée à la gestion des parcs, jardins, réserves naturelles, bois et forêts dont il a la charge. En 1995, près de la moitié des ressources de l'organisme a été affectée à l'exécution de cette mission (550 millions de francs sur un budget total de 1.152 millions de francs).

Etant donné le recours généralisé à l'informatique dans la gestion des différents secteurs de l'I.B.G.E., et au vu des nombreux investissements réalisés en la matière, une analyse de l'utilisation de l'outil informatique a également été réalisée.

HET BEHEER VAN DE GROENE RUIMTEN

1. DEFINITIE VAN DE OPDRACHT VAN HET BIM

1.1. Evolutie van het wettelijk kader

a) Artikel 3 van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer geeft een definitie van de bevoegdheden van de nieuwe instelling aan de hand van een opsomming van haar opdrachten; twee van die opdrachten houden verband met de problematiek van het beheer van de groene ruimten :

- het natuurbehoud en de natuurbescherming, het toezicht op de fauna, flora en de natuurlijke hulpbronnen;
- het beheren van de natuurgebieden en de semi-natuurgebieden⁽⁶⁾.

Zo heeft het instituut tot eind 1993 hoofdzakelijk een deskundigenrol vervuld met het identificeren en bestuderen (vanuit ecologisch en plantkundig oogpunt) (7) van meer dan 80 openbare of privé-gebieden met een belangrijke biologische waarde.

De inbreng van het BIM in het beheer van de semi-natuurgebieden beperkte zich in die periode tot het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden met de plaatselijke verenigingen voor natuurbescherming via overeenkomsten of toelagen.

b) Het personeel van het Bestuur van Natuurlijke Hulpbronnen en Leefmilieu (BNHL) van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt bij besluit van 28 oktober 1993 van de Brusselse regering om redenen van functionele noodzakelijkheid naar het BIM overgeheveld. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om het personeel van de dienst Groene Ruimten, Waters en Bossen en de dienst van het Groenplan.

Zonder dat het instituut daartoe alle formele bevoegdheden gekregen had, werd het bijgevolg belast met het onderhoud van de groene ruimten (parken, tuinen, natuurreservaten, bossen en wouden) waarvan het beheer door de twee overgehevelde diensten verzekerd werd.

(6) De noties natuurgebieden en semi-natuurgebieden werden gedefinieerd door de Minister van Leefmilieu naar aanleiding van de voorbereidende besprekingen met het oog op de goedkeuring van de ordonnantie van 27 april 1995 houdende wijziging van het besluit tot oprichting van het BIM (Stuk A - 367/2 94-95, blz. 6 en 7). Uit die toen geformuleerde beschouwingen kan worden onthouden :

- dat er geen natuurgebied binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaat;
- dat een semi-natuurgebied een gebied is waar de vegetatie en de fauna spontaan en natuurlijker is, en waar de mens enkel ingrijpt om dit spontaan proces te bevorderen.

(7) Verslag over de toestand van het leefmilieu in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 1994 - BIM-berichten nr. 9.

LA GESTION DES ESPACES VERTS

1. DEFINITION DE LA MISSION ASSIGNEE A L'I.B.G.E.

1.1. Evolution du cadre légal

a) L'arrêté royal du 8 mars 1989 qui crée l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement définit en son article 3 les compétences du nouvel organisme sous la forme d'une énumération de missions ; deux d'entre elles sont liées à la problématique de la gestion des espaces verts :

- protéger et conserver la nature, surveiller la flore, la faune et les ressources naturelles ;
- gérer les sites naturels et semi-naturels (6).

C'est ainsi que jusqu'à la fin de l'année 1993, l'organisme a essentiellement joué un rôle d'expert en identifiant et en étudiant (d'un point de vue écologique et botanique) plus de 80 sites publics ou privés présentant une valeur biologique intéressante (7).

L'intervention de l'I.B.G.E. dans la gestion des sites semi-naturels pendant cette période s'est ainsi limitée au développement de collaborations avec les associations locales de protection de la nature sous la forme de conventions ou de subventions.

b) L'arrêté du 28 octobre 1993 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale transfère à l'I.B.G.E. par nécessité fonctionnelle, au 1^{er} novembre 1993, le personnel de l'administration des Ressources naturelles et de l'Environnement (A.R.N.E.) du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit principalement du personnel du service des Espaces verts, Eaux et Forêts ainsi que du service du Plan vert.

Dès lors, sans en avoir formellement toutes les compétences, l'Institut s'est vu confier l'entretien des espaces verts (parcs, jardins, réserves naturelles, bois et forêts) gérés par les deux services transférés.

(6) Les notions de sites naturels et semi-naturels ont été définies par le ministre de l'Environnement, lors des discussions préparatoires au vote de l'ordonnance du 27 avril 1995 modifiant l'arrêté organique de l'I.B.G.E. (Doc. A - 367/2 - 94-95, pages 6-7). On retiendra de ces considérations :

- qu'il n'existe pas de site naturel en Région de Bruxelles-Capitale;
- qu'un site semi-naturel est un site où le développement de la végétation et de la faune est plus spontané et plus naturel et où l'homme intervient uniquement pour favoriser ce processus spontané.

(7) Rapport sur l'état de l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale 1994 - Cahiers de l'I.B.G.E. n°9.

Er dient te worden opgemerkt dat de integratie van de twee diensten binnen de instelling in de praktijk moeilijk was (8) en blijft (9); ondanks de doorgevoerde hervormingen is deze integratie nog steeds niet volledig afgerond.

- c) De ordonnantie van 27 april 1995 waardoor het koninklijk besluit van 8 maart 1989 gewijzigd wordt, bekrachtigt de toestand die ontstaan is na de overheveling van diensten van het BNHL doordat ze het BIM ook bevoegd verklaart voor het «beheer van de groene ruimten» (artikel 2, laatste lid).

1.2 Inventaris van de groene ruimten die door het BIM beheerd worden

De instelling beschikt niet over de volledige inventaris van de oppervlakten die zij onderhoudt, noch wat hun localisatie, noch wat hun oppervlakte, noch wat hun eigendomsstatuut betreft. Het opmaken van een dergelijke inventaris zou voor het BIM een prioriteit moeten zijn.

De typologie van de groene ruimten die door het instituut beheerd worden, kan worden opgemaakt aan de hand van de beschikbare gegevens en op grond van verschillende vergelijkingspunten (10).

- Naargelang van het type gebied waarover het gaat :
 - Zoniënwoud : 1.642 hectare
 - Natuurreservaten (wouden niet meegerekend) : 59 hectare
 - Domaniale bossen : 44 hectare
 - Parken en tuinen : 331 hectare
 - Domein van Argenteuil (park, vijvers, bossen en boomgaarden) : ongeveer 100 hectare waarvan 3 hectare park.
- Naargelang van wie het gebied eigendom is :
 - Eigendom van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (11) : erfpacht of huur op lange termijn : 1.993 hectare.
 - Eigendom van de federale Staat of van de Koninklijke Schenking (gebieden die opgenomen zijn in de overeenkomst van 5 maart 1992, cf. hoofdstuk 6) : 45 hectare.

(8) de dienst van het Groenplan werd pas in juni 1994 en met grote terughoudendheid effectief in het BIM geïntegreerd.

(9) Zoals verder in het verslag zal blijken, pasten de twee diensten die hoofdzakelijk en respectievelijk belast waren met de bossen en met de parken en tuinen, zeer verschillende beheerssystemen toe.

(10) Het kabinet van Staatssecretaris Eric André die met het gewestpatrimonium belast is, heeft in juni 1996 een inventaris gepubliceerd van de groene ruimten van het Gewest (met een totale oppervlakte van 1.951 hectaren); 142 hectare woud zijn niet in die inventaris opgenomen.

(11) Parken en bossen van de Staat die door twee koninklijke besluiten van 20 september 1991 naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest overgeheveld werden (BS van 3 december 1991 en BS van 18 december 1991).

Il faut signaler que, dans la pratique, l'intégration des deux services au sein de l'organisme a été (8) et reste (9) difficile ; à ce jour, elle demeure inachevée, malgré les réformes mises en oeuvre.

- c) L'ordonnance du 27 avril 1995 qui modifie l'arrêté royal du 8 mars 1989, entérine la situation consécutive au transfert des services de l'A.R.N.E. en étendant les compétences de l'I.B.G.E. à la « gestion des espaces verts » (article 2, dernier paragraphe).

1.2. Recensement des espaces verts gérés par l'I.B.G.E.

Il n'existe pas, au sein de l'organisme, de recensement exhaustif des surfaces entretenues, que ce soit du point de vue de leur localisation, de leur superficie ou de leur propriété. Ce recensement devrait donc constituer une tâche prioritaire pour l'I.B.G.E.

En fonction des données disponibles et en effectuant divers recoupements (10), une typologie des espaces verts gérés par l'Institut a pu être reconstituée.

- Selon le type d'espace concerné :
 - Forêt de Soignes : 1.642 hectares.
 - Réserves naturelles (hors forêt) : 59 hectares.
 - Bois domaniaux : 44 hectares.
 - Parcs et jardins : 331 hectares.
 - Domaine d'Argenteuil (parc, étangs, bois et vergers) : environ 100 hectares dont 3 de parc.
- Selon la propriété de l'espace :
 - Propriété de la Région de Bruxelles-Capitale (11), baux emphytéotiques ou de longue durée : 1.993 hectares.
 - Propriété de l'Etat fédéral ou de la Donation royale (espaces liés à la convention du 5 mars 1992, cf. chapitre 6) : 45 hectares.

(8) Le service du Plan vert n'a intégré effectivement l'I.B.G.E., avec beaucoup de réticences, qu'en juin 1994.

(9) Les méthodes de gestion des deux services, en charge essentiellement et respectivement de la forêt et des parcs et jardins, étaient fort différentes, comme cela apparaîtra dans la suite du présent rapport.

(10) Le cabinet du secrétaire d'Etat Eric André, en charge du Patrimoine régional, a publié en juin 1996 un inventaire des espaces verts régionaux (surface totale de 1.951 hectares); 142 hectares de forêts n'ont pas été repris dans cet inventaire.

(11) Parcs et bois de l'Etat transférés à la Région de Bruxelles-Capitale par deux arrêtés royaux du 20 septembre 1991 (M.B. du 3 décembre 1991 et M.B. du 18 décembre 1991).

- Koninklijk domein van Argenteuil : 100 hectare. Het lijkt abnormaal ⁽¹²⁾ dat het BIM instaat voor het beheer van een domein dat in het Waals Gewest ligt.
- Niet precies bepaald wie eigenaar is, gebieden die door het BIM beheerd worden buiten enige overeenkomst om ⁽¹³⁾ : 38 hectare.

De instelling zou snel een oplossing moeten zoeken voor de kwestie van het eigendomsstatuut aangezien het niet normaal is dat een instelling, die door het Gewest gefinancierd wordt, gratis werken uitvoert ten voordele van andere privé- of openbare personen. De eigendom van de betrokken terreinen (die hoofdzakelijk aan de Staat en de NMBS toebehoren) zou aan het Gewest overgedragen kunnen worden.

Er bestaat ook geen voldoende duidelijke verdeling van de onderhoudstaken tussen het BIM en het BUV ⁽¹⁴⁾; dat laatste is belast met de groene ruimten langs de wegen. Dat is onder andere het geval voor het Schuman-plein (dat door het BIM onderhouden wordt) of de ruimten buiten de hekken van het Jubelpark (die door het BUV onderhouden worden). Er dient te worden opgemerkt dat het BUV geen tuinmannen heeft en alle onderhoud door privé-firma's laat uitvoeren. Rekening houdend met het aantal tuinwerkers bij het BIM (cf. 3.1.) en met het oog op een coherent en zuinig beleid zou een meer doeltreffend beheer mogelijk worden door een overheveling van het beheer van sommige groene ruimten van het BUV naar het BIM.

2. DE FINANCIËLE MIDDELEN

Daar het BIM geen analytische boekhouding voert, is het niet mogelijk nauwkeurig vast te stellen hoeveel middelen de instelling precies besteedt aan het beheer van de groene ruimten (met inbegrip van het toezicht) :

- voor de personeelskosten werd een raming gemaakt op basis van de uitgaven die gedurende de eerste 4 maanden van 1996 werkelijk vastgelegd werden (in 1995 waren er nog geen computergegevens beschikbaar);
- voor de overige kosten werden gegevens gehanteerd die afkomstig zijn van de compilatie van de begrotingsrekeningen ⁽¹⁵⁾ en van sommige economische rekeningen (investeringen) van het boekjaar 1995.

⁽¹²⁾ Aangezien de activiteit van het instituut krachtens artikel 1, § 4, van voormeld koninklijk besluit van 8 maart 1989 beperkt blijft tot het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁽¹³⁾ Bijvoorbeeld het park van de Kleine Zavel te Brussel (20 are) en het Elisabethpark te Ganshoren (19 hectare).

⁽¹⁴⁾ Gewestelijk Bestuur Uitrusting en Vervoerbeleid.

⁽¹⁵⁾ Artikelen 531.02 (studieovereenkomsten), 531.03 (dienstenovereenkomsten), 532.08 (toelagen voor de bevordering van de levenskwaliteit en de strijd tegen de vervuiling) werden niet opgenomen omdat het werkelijk artikelen zijn waarin allerlei rubrieken van zeer verschillende aard in voorkomen, en waaruit de specifieke uitgaven voor de groene ruimten moeilijk te filteren zijn.

- Domaine royal d'Argenteuil : 100 hectares. La gestion par l'I.B.G.E. de ce domaine situé en Région wallonne semble anormale ⁽¹²⁾.
- Propriété mal définie, espaces gérés par l'I.B.G.E. en l'absence de toute convention ⁽¹³⁾ : 38 hectares.

Les problèmes de propriété devraient être résolus rapidement par l'Institut dans la mesure où il n'est pas normal qu'un organisme, financé par la Région, réalise gratuitement des travaux en faveur d'autres personnes privées ou publiques. La propriété des terrains concernés (appartenant essentiellement à l'Etat et à la S.N.C.B.) pourrait être transférée à la Région.

Il existe aussi un manque de clarté dans la répartition des tâches d'entretien entre l'I.B.G.E. et l'A.E.D. ⁽¹⁴⁾ qui est, quant à elle, chargée des espaces verts situés le long des voiries. Seraient par exemple concernés le rond-point Schuman (entretenu par l'I.B.G.E.) ou les espaces situés à l'extérieur des grilles du Cinquantenaire (entretenus par l'A.E.D.). Il faut signaler que l'A.E.D. ne dispose pas de jardiniers et confie tous les entretiens à des firmes privées; compte tenu de l'effectif des jardiniers de l'I.B.G.E. (cf. 3.1) et dans un souci de cohérence et d'économie, le transfert de la gestion de certains espaces verts de l'A.E.D. vers l'I.B.G.E. pourrait participer d'une gestion plus efficace.

2. LES MOYENS FINANCIERS

En l'absence d'une comptabilité analytique à l'I.B.G.E., il n'est pas possible de déterminer de manière tout à fait précise l'ensemble des moyens affectés par l'organisme à la gestion des espaces verts (y compris le gardiennage) :

- pour les frais de personnel, une estimation a été établie à partir des dépenses réellement engagées pendant les 4 premiers mois de 1996 (en 1995, les données informatiques n'étaient pas encore disponibles);
- pour les autres frais, les données proviennent de la compilation des comptes budgétaires ⁽¹⁵⁾ et de certains comptes économiques (investissements) de l'exercice 1995.

⁽¹²⁾ Puisqu'en vertu de l'article 1er, § 4, de l'arrêté royal du 8 mars 1989, déjà cité, l'activité de l'Institut se limite à la Région de Bruxelles-Capitale.

⁽¹³⁾ On peut citer par exemple le parc du Petit Sablon à Bruxelles (20 ares) et le parc Elisabeth à Ganshoren (19 hectares).

⁽¹⁴⁾ Administration régionale de l'Équipement et de la Politique des Déplacements.

⁽¹⁵⁾ Les articles 531.02 (conventions d'études), 531.03 (conventions de services), 532.08 (subventions pour la promotion de la qualité de la vie et de la lutte contre les nuisances), n'ont pas été repris car ce sont de véritables fourre-tout dont il est difficile d'extraire les dépenses spécifiques aux espaces verts.

Personeelskosten / Frais de personnel : (tuiniers, bosarbeiders, toezichters, administratief personeel) / (jardiniers, forestiers, gardiens, administratifs)	250,0
Werkingskosten / Frais de fonctionnement :	
- huurlasten / charges locatives	8,1
- onderhoud van materieel en meubilair / entretien du matériel et du mobilier	0,5
- onderhoud van rollend materieel en machines / entretien du matériel roulant et des engins	2,4
- verzekeringen / assurances	7,0
- onderhoud van de regionale domeinen / entretien des domaines régionaux	14,0
- werkkledij / vêtements de travail	5,3
- publikatiekosten / frais de publications	1,0
Investeringskosten / Investissements :	10,8
Inrichtingsovereenkomsten / Conventions d'aménagement :	33,4
Onderhoudsovereenkomsten / Conventions d'entretien :	76,3
Uitgaven op variabele kredieten / Dépenses sur crédits variables :	
- inrichtingsuitgaven / dépenses d'aménagement	87,0
- onderhoudsuitgaven / dépenses d'entretien	51,6
TOTAAL / TOTAL	547,4

(in miljoen BEF) / (en millions de francs)

3. PERSONEEL

Het personeel, belast met het beheer van de groene ruimten, is met uitzondering van de parkwachters, gegroepeerd binnen de afdeling groene ruimten. Dat is een van de zes afdelingen van het instituut. Zij wordt geleid door een eerste adviseur en omvat vier departementen.

3.1. Hoveniers

Op 1 februari 1996 beschikte het BIM over een theoretische personeelsbezetting (16) van 82 hoveniers, verdeeld over vier grote secties : Woluwe, Laken, stadscentrum, Jubelpark.

Het volgende kan worden vastgesteld :

- de medewerkers zijn jong (17);
- afwezigheden wegens ziekte liggen aan de lage kant in de secties (2,3 % in het Jubelpark en 5,9 % in Laken (18));
- het globale afwezigheidspercentage (ongeacht de reden) lijkt niet overmatig : 16,6 % voor het Jubelpark en 24,6 % voor Laken (19). Ter vergelijking kan worden aangestipt dat de privé-ondernemingen bij de opstelling van hun offertes een cijfer van 15 % naar voor schuiven.

(16) Afwezigheden van lange duur buiten beschouwing gelaten.

(17) De meeste hoveniers zijn jonger dan veertig.

(18) In vergelijking met het aantal werkdagen en twee afwezigheden van zeer lange duur in Laken buiten beschouwing gelaten.

(19) Cf. vorige voetnoot.

3. LES MOYENS HUMAINS

A l'exception des gardiens de parcs, tous les moyens humains consacrés à la gestion des espaces verts sont regroupés au sein de la division des espaces verts, une des six divisions qui composent l'Institut. Celle-ci est dirigée par un premier conseiller et divisée en 4 départements.

3.1. Les jardiniers

Au 1^{er} février 1996, l'I.B.G.E. comptait un effectif théorique (16) de quatre-vingt-deux jardiniers répartis en quatre sections principales : Woluwe, Laeken, centre-ville et Cinquantenaire.

Ce personnel se caractérise de la manière suivante :

- l'effectif est jeune (17);
- l'absentéisme pour cause de maladie dans les sections est réduit (2,3 % au Cinquantenaire et 5,9 % à Laeken (18));
- le taux global d'absence (toutes causes confondues) ne semble pas trop excessif, il est de 16,6 % au Cinquantenaire et de 24,6 % à Laeken (19). A titre de comparaison, les entreprises privées tablent, pour l'établissement de leurs soumissions, sur un taux de 15 %.

(16) Compte non tenu des absences de longue durée.

(17) La majorité des jardiniers a moins de quarante ans.

(18) Par rapport au nombre de jours ouvrables et compte non tenu à Laeken de deux absences de très longue durée.

(19) Cf. note précédente.

De instelling moet er echter wel rekening mee houden dat sommigen van haar werknemers slechts over beperkte capaciteiten beschikken.

Het onderzoek van de overeenkomsten die het instituut heeft afgesloten voor het onderhoud van parken en tuinen wijst uit dat de taken van structurele en technische aard (maaien van grasperken, onderhouden van wegen, snoeien van hagen, struiken en diverse beplantingen) over het algemeen door privé-ondernemingen worden uitgevoerd. De tuinmannen van de instelling beperken zich tot het uitvoeren van taken van dagelijks beheer en verhelpen van onvoorziene situaties (storm, vandalisme,...).

Binnen iedere sectie hoveniers is de toestand evenwel verschillend. Zo neemt de ene sectie een aantal technische operaties voor haar rekening, maar worden dezelfde activiteiten door een andere sectie aan privé-firma's overgelaten en staat nog een andere in voor het integrale onderhoud van kleine parken.

Globaal genomen echter voeren de privé-firma's aanzienlijk meer taken uit dan het instituut rechtstreeks zelf.

De totale kosten voor het beheer van 331 hectare parken ⁽²⁰⁾ en tuinen door het BIM kunnen op 420 miljoen BEF ⁽²¹⁾ worden geraamd, waarvan de federale Staat een gedeelte terugstort (83 miljoen in 1995). Gemiddeld is dat dus 127 BEF per m². Bij gebrek aan nauwkeurige comparatieve gegevens ⁽²²⁾ is het niet mogelijk te stellen of dit al dan niet te duur is.

• Evaluatie van het werk van de hoveniers

Het onderhoud van die parken en tuinen, waarvoor firma's en de tuinmannen van het instituut samen instaan, gebeurt doeltreffend. De behaalde resultaten stemmen overeen met de verwachtingen (althans zoals ze traditioneel gedefinieerd zijn) inzake esthetisch uitzicht en netheid.

De ingezette middelen blijken evenwel excessief: de hoveniers van het BIM worden stelselmatig onderbenut en hun productiviteit is eerder gering.

(20) Regionale ruimten 252 ha, federale ruimten 79 ha, waarvan voor 45 ha een onderhoudsovereenkomst werd gesloten.

(21) Contracten met privé-firma's: 234 miljoen BEF in 1995; het saldo vertegenwoordigt personeelskosten (departement parken en tuinen: 82 hoveniers en 9 administratieve bedienden, departement algemene en technische diensten: 35 personeelsleden), investeringen en werkingskosten.

(22) In Barcelona schommelt die kost tussen 78 en 138 BEF/m² (bron: Europees colloquium over het gedifferentieerde beheer van de groene ruimten, Straatsburg oktober 1994); het is echter gewaagd een te strikte vergelijking te maken tussen de cijfers omdat ze niet noodgedwongen hetzelfde dekken.

L'organisme doit cependant tenir compte des aptitudes réduites de certains travailleurs.

L'examen des marchés conclus par l'Institut en vue de l'entretien des parcs et jardins révèle que, de manière générale, les tâches de type structurel et technique (tonte des pelouses, entretien des chemins, taille des haies et arbustes, plantations diverses) sont assumées par des entreprises privées. Les jardiniers de l'organisme se limitent à exercer une fonction de maintenance: administration quotidienne des espaces et gestion des imprévus (tempête, vandalisme, ...).

Chacune des sections de jardiniers constitue toutefois un cas particulier. Ainsi, telle section prend en charge un certain nombre d'opérations techniques, telle autre abandonne ces dernières aux adjudicataires des marchés, telle autre enfin assure l'entretien intégral de petits parcs.

Mais globalement, la part des travaux exécutés par les entreprises privées dépasse largement celle qui est assurée directement par l'Institut.

Le coût total de la gestion de 331 hectares de parcs ⁽²⁰⁾ et de jardins par l'I.B.G.E. peut être estimé à 420 millions de francs ⁽²¹⁾, dont une partie (83 millions en 1995) est remboursée par l'Etat fédéral. Le coût unitaire moyen s'élèverait donc à 127 F le m². Faute de données comparatives précises ⁽²²⁾, il n'est pas possible de porter un jugement sur l'importance de ce coût.

• Evaluation du travail des jardiniers

L'entretien de ces parcs et jardins, réalisé conjointement par des entreprises et les jardiniers de l'Institut, est assumé avec efficacité. Les résultats obtenus sont conformes aux attentes, du moins telles qu'elles sont définies traditionnellement, par référence aux seuls critères de l'esthétique et de la propreté.

Cependant, les moyens mis en oeuvre s'avèrent excessifs: les jardiniers de l'I.B.G.E. sont systématiquement sous-employés et leur productivité est plutôt faible.

(20) Espaces régionaux 252 hectares, espaces fédéraux 79 hectares dont 45 hectares liés à une convention d'entretien.

(21) Marchés avec les entreprises privées: 234 millions de F en 1995; le solde représentant le coût du personnel (departement des parcs et jardins: 82 jardiniers et 9 administratifs; departement des services généraux et techniques: 35 personnes), des investissements et des frais de fonctionnement.

(22) A Barcelone, ce coût varie entre 78 et 138 F le m² (colloque européen sur la gestion différenciée des espaces verts - Strasbourg, octobre 1994); mais il serait hasardeux de comparer trop strictement les chiffres car ils ne recouvrent pas nécessairement les mêmes réalités.

Bij wijze van voorbeeld werden een aantal gegevens vergaard bij de sectie Jubelpark (onderhoud van de parken aan de musea, Georges Henri en Gulledele,...) :

- voor de parken van deze sectie verricht de privé-sector met vier man op jaarbasis gemiddeld tot 60 % (23) van de onderhoudstaken; het instituut van zijn kant heeft op quasi-permanente basis twaalf personen nodig voor de overige 40 %. Aan de hand van die cijfergegevens kan worden opgemaakt dat de produktiviteit van een tuinier van de privé-sector 4,5 maal hoger ligt dan die van zijn collega van de BIM;
- bij het omharken van bloemperken haalt een tuinier van de firma die de opdracht toegewezen kreeg, een rendement van 300 m² per uur; voor de andere firma's die ingeschreven hebben, was dat gemiddeld 150 m² per uur; de BIM-hoveniers halen nauwelijks 200 m² per dag. Een privé-tuinman wiedt tussen 225 en 1600 m² onkruid per dag naargelang van de firma, een BIM-tuinman niet meer dan 25 m² per dag. Deze cijfers, die opgetekend werden van de werkbladen die de instelling heeft ter beschikking gesteld, moeten evenwel niet op absolute wijze benaderd worden. Wel geven ze een idee van de situaties waarin wordt gewerkt zijn niet noodzakelijk identiek.

De sectie van het Jubelpark mag in vergelijking met de andere secties als performant worden gecatalogeerd (weinig absentisme, bekwame omkadering en goede motivatie).

- Analyse van de disfuncties en aanbevelingen

- a) Het werk van de tuiniers lijdt onder een gebrek aan echte leiding. Aan het hoofd van iedere ploeg tuiniers staat weliswaar een sectiechef, maar psychologische factoren (de chefs zijn alleen maar primus inter pares) en de geografische afstand (sommige secties omvatten meer dan 20 parken) beletten die sectiechefs hun leidende rol doeltreffend uit te oefenen.

Die functie zou dus moeten worden uitgeoefend op het niveau van de gedecentraliseerde diensten. Op te merken valt dat in het nieuwe personeelsorganigram dat op 1 februari 1996 van kracht is geworden, een beambte speciaal belast werd met het toezicht op de secties (departement parken en tuinen).

In de praktijk vervult die persoon een andere functie en is het de verantwoordelijke voor het departement (niveau 2+) die, naast de voorbereiding en controle van de aan de firma's toevertrouwde werken, dat toezicht in de feiten uitoefent. Dat leidt ertoe dat geen enkel van de

A titre exemplatif, une série de données ont été collectées à la section du Cinquantenaire (entretien des parcs du Cinquantenaire, Georges Henri et Gulledele,...) :

- pour les parcs attachés à cette section, le secteur privé pourvoit avec quatre personnes en moyenne sur l'année à 60 % (23) des tâches d'entretien ; l'Institut, quant à lui, affecte quasi en permanence douze personnes pour le complément. A la lumière de ces chiffres, la productivité d'un jardinier du secteur privé apparaît 4,5 fois supérieure à celle d'un jardinier de l'I.B.G.E.;
- pour le binage des massifs de fleurs, un jardinier de l'entreprise adjudicataire réalise 300 m² par heure ; la moyenne des autres entreprises soumissionnaires se chiffre à 150 m² par heure ; les jardiniers de l'I.B.G.E. effectuent à peine 200 m² par jour. Pour le sarclage, un jardinier privé réalise suivant l'entreprise entre 225 et 1.600 m² par jour; un jardinier de l'I.B.G.E. ne dépasse pas 25 m² par jour. Ces derniers chiffres, tirés de l'étude de fiches de travail fournies par l'organisme, ne doivent pas être appréhendés de manière absolue mais bien considérés comme un ordre de grandeur car ils ne procèdent pas de situations nécessairement identiques.

On signalera qu'au regard des autres sections, celle du Cinquantenaire apparaît comme performante (faible taux d'absentisme, encadrement compétent et bonne motivation).

- Analyse des dysfonctionnements et recommandations

- a) Le travail des jardiniers souffre de ne pas être réellement dirigé. Certes, chaque équipe de jardiniers compte un chef de section, mais des facteurs d'ordre psychologique (ce ne sont que des « primus inter pares ») et d'éloignement physique (certaines sections couvrent plus de 20 parcs) empêchent ces chefs de section d'exercer efficacement un rôle de direction.

C'est donc au niveau des services centralisés que cette fonction devrait être exercée. On remarquera que dans le nouvel organigramme du personnel, en vigueur au 1^{er} février 1996, un agent est spécialement commis à la surveillance des sections (département des parcs et jardins).

Dans la pratique, cette personne remplit une autre fonction et c'est le responsable du département (de niveau 2+) qui, outre la préparation et le contrôle des travaux confiés aux entreprises, assume en fait cette surveillance. Cette situation aboutit à ce qu'aucune des

(23) Cijfer verstrekt door het BIM.

(23) Chiffre fourni par l'I.B.G.E.

voormelde taken correct wordt uitgevoerd (zie punt 4 dat handelt over de overheidsopdrachten).

Bovendien lijkt de visie die momenteel opgeld maakt voor het leiden van de secties enigszins inadequaat omdat ze eerder het resultaat vooropstelt, maar daarbij voorbijgaat aan de eis van een rationele en zuinige aanwending van de beschikbare middelen.

Het zou dus nuttig zijn de leidinggevende en toezichtsfunctie over de secties te verstevigen door een ambtenaar van niveau 1 aan het hoofd van het departement parken en tuinen te plaatsen, door de controlefunctie en die van de voorbereiding van de bestekken te splitsten, en door de opdrachten van de opzichters over de werken uit te breiden tot de prestaties van de secties (24).

- b) De geringe productiviteit van de tuiniers is mede te wijten aan een gebrek aan organisatie. De secties werken zonder een echt werkschema. Hun prestaties worden niet geëvalueerd. De taakverdeling tussen de firma's en de secties is soms wazig of incoherent, wat leidt tot dubbel gebruik en tot verspilling van middelen aan mensen en materieel (25).

De organisatie van de onderhoudswerken aan parken en tuinen die door het BIM worden beheerd, zou dus volledig herzien en herdacht moeten worden: enerzijds moet er een gedifferentieerd beheersplan komen voor iedere groene ruimte, anderzijds moet er een planning komen van de onderhoudstaken.

Momenteel is het onderhoud van de parken en tuinen hoofdzakelijk toegespitst op de loutere criteria esthetisch uitzicht en netheid. Het instituut zou nog efficiënter kunnen worden door haar beheersdoelstellingen te diversifiëren en het onderhoud van zijn parken te moduleren volgens hun specifieke kenmerken (biologisch belang,...), menselijke omgeving (door ze dan een sociale functie toe te kennen) of de behoeften van de gebruikers. Nieuwe taken zouden dan kunnen ontstaan waarvoor althans een gedeelte van het excedentaire personeel ingezet zou kunnen worden.

Bovendien moet het instituut zonder talmen nadenken over de werkverdeling tussen bedrijven en secties. De taken die aan elke partner (privé en overheid) zijn toegewezen, zouden beter gedefinieerd moeten worden en

tâches précitées ne soit remplie correctement (cf. le chapitre 4 consacré aux marchés publics).

De plus, la conception qui préside pour le moment à la direction des sections paraît tronquée en ce sens qu'elle privilégie le résultat, en perdant de vue l'exigence d'une utilisation rationnelle et économe des moyens disponibles.

Il conviendrait donc de renforcer la fonction de direction et de surveillance des sections, en plaçant à la tête du département des parcs et jardins un agent de niveau 1, en séparant la fonction de contrôle de la fonction de préparation des cahiers des charges et en étendant les missions des surveillants de travaux aux prestations des sections (24).

- b) Le manque de productivité des jardiniers est aussi imputable à un manque d'organisation. Les sections fonctionnent sans véritable plan de travail. Leurs prestations ne sont pas évaluées. La répartition des tâches entre les entreprises et les sections est parfois floue ou incohérente, ce qui génère des doubles emplois et le gaspillage des ressources humaines et matérielles (25).

L'organisation des travaux d'entretien des parcs et jardins gérés par l'I.B.G.E. devrait donc être entièrement revue et se baser d'une part sur un plan de gestion différencié pour chaque espace vert, d'autre part sur une planification des tâches d'entretien.

Il apparaît en effet que l'entretien des parcs et des jardins est, à l'heure actuelle, essentiellement axé sur les seuls critères de l'esthétique et de la propreté. L'Institut pourrait être plus efficace encore en diversifiant ses objectifs de gestion et en modulant l'entretien de ses parcs en fonction de leurs caractères propres (intérêt biologique...), de leur environnement humain (en leur donnant alors une fonction sociale) ou des besoins des utilisateurs. Des tâches nouvelles se feraient jour auxquelles il pourrait affecter au moins une partie de son personnel excédentaire.

Par ailleurs, il y aurait lieu que l'Institut entame sans retard une réflexion sur la répartition du travail entre les entreprises et les sections. Les tâches attribuées à chacun des partenaires (privé et public) devraient être

(24) Die opdrachten zijn tot op heden hoofdzakelijk beperkt tot de controle op de goede uitvoering van de prestaties der aannemers.

(25) Voorbeeld: het onderhoud van de aanplantingen van Gulledele werd aan een privé-firma opgedragen. In het bestek voor die firma is echter geen sprake van het sproeien. De tuiniers moeten dus regelmatig van het Jubelpark komen en leggen vele kilometers af om die taak te vervullen.

(24) Ces missions sont essentiellement limitées jusqu'à présent au contrôle de la bonne exécution des prestations des firmes adjudicataires.

(25) Exemple: l'entretien des plantations du Gulledele a été confié à une firme privée. Le cahier des charges applicable à cette entreprise n'a toutefois pas prévu d'arrosage. Des jardiniers se déplacent donc régulièrement du Cinquantenaire et parcourent plusieurs kilomètres pour s'acquitter de cette tâche.

meer homogeniteit moeten vertonen. Inzonderheid moet echter het werk van de secties gevaloriseerd worden door het doorbreken van het ondergeschiktheidsverband (26) t.o.v. privé-ondernemingen, en moet gestreefd worden naar een grotere responsabilisering van de hoveniers om hun motivatie te vergroten (27). Die denkoefening zou moeten uitmonden in de opstelling van een bestek ten behoeve van de hoveniers, waarin hun taken beschreven staan en ze in werkdagen en -uren worden gekwantificeerd.

- c) Het opleidingsniveau van de tuiniers is laag; het zou bijgevolg wenselijk zijn hun bevoegdheden en polyvalentie te vergroten door consistent te investeren in vormingsactiviteiten.
- d) Sommige BIM-verantwoordelijken verantwoorden het grote aantal tuiniers in de secties door de noodzaak aan propere parken. Die argumentering kan niet volledig onderschreven worden. De bedrijven nemen immers eveneens periodiek deel aan opkuisacties (bij het maaien van de grasperken en het reinigen van de wegen) zonder daarbij evenwel dezelfde grote middelen in te zetten.

Het opkuisen van de parken begint echter steeds meer en meer eisen te stellen. Het gebrek aan eerbied van de gebruikers voor de groene ruimten begint zorgwekkend te worden. Bovendien moeten de hoveniers overuren presteren ter gelegenheid van de openstelling van de regionale parken voor privé-manifestaties van filantropische of commerciële aard. Terwijl in het algemeen betaald moet worden voor het organiseren van manifestaties in gemeentelijke parken, vraagt het instituut geen huur en eist het niet voldoende streng dat het terrein in goede staat hersteld wordt (28).

Het probleem van de netheid van de parken en tuinen zou tot een globale reflectieoefening binnen het BIM aanleiding moeten geven (zie ook 4.3), en niet langer overgelaten mogen worden aan alleen de tuinmannen.

- e) De secties worden vaak opgeëist voor taken die buiten de statutaire opdrachten van de instelling vallen zoals het onderhoud van federale ruimten die niet het voorwerp vormen van een overeenkomst.
- f) De meeste werklokalen zijn verouderd en vergen aanzienlijke verbeteringswerken.

(26) Op de secties wordt vaak enkel een beroep gedaan om «gaten op te vullen»/.

(27) Door het bijvoorbeeld exclusief te belasten met het onderhoud van bepaalde ruimten.

(28) Wel eist het BIM dat een waarborg wordt gestort.

mieux définies et tendre à une plus grande homogénéité. Mais surtout, il conviendrait de valoriser le travail des sections en brisant le rapport de subordination (26) qui les lie aux entreprises privées et de responsabiliser davantage les jardiniers pour accroître leur motivation (27). Cette réflexion devrait déboucher sur l'élaboration d'un cahier des charges à l'adresse des jardiniers, décrivant les tâches qui leur sont dévolues et les quantifiant en jours et heures de travail.

- c) Le niveau de qualification des jardiniers est peu élevé; il serait par conséquent souhaitable de renforcer leurs compétences et leur polyvalence par un investissement important en activités de formation.
- d) Certains responsables de l'I.B.G.E. justifient le nombre élevé de jardiniers dans les sections par les nécessités de la propreté des parcs. On ne saurait souscrire totalement à cette argumentation. Les entreprises participent en effet elles aussi périodiquement à cet effort de propreté (lors de la tonte des pelouses et du nettoyage des chemins notamment) sans déployer pour autant des moyens aussi importants.

Cela étant, les tâches de nettoyage des parcs tendent à devenir de plus en plus absorbantes. Le manque de respect des utilisateurs à l'égard des espaces qui sont mis à leur disposition devient préoccupant. De plus, les jardiniers doivent assumer des prestations supplémentaires à l'occasion de l'ouverture des parcs régionaux à des manifestations privées de nature philanthropique ou commerciale. Alors que l'occupation des parcs communaux est généralement payante, l'Institut n'impose ni loyer ni obligation de remise en état suffisamment contraignante (28).

Le problème de la propreté des parcs et jardins devrait faire l'objet d'une réflexion globale au sein de l'I.B.G.E. (cf. également 4.3) et ne plus être du ressort des seuls jardiniers.

- e) Les sections sont fréquemment requises pour des tâches qui sortent des missions statutaires de l'organisme comme l'entretien d'espaces fédéraux non liés à une convention.
- f) La plupart des locaux de travail sont vétustes et nécessiteraient des améliorations importantes.

(26) Les sections font souvent figure de «bouche-trous».

(27) En leur confiant par exemple l'exclusivité de l'entretien de certains espaces.

(28) Le dépôt d'une caution est cependant exigé par l'I.B.G.E.

g) De secties van de hoveniers van het BIM beschikken over veel materieel, maar dat laatste is niet altijd aangepast, noch oordeelkundig gelokaliseerd; tevens wordt het niet goed aangewend. Bepaalde maatregelen werden reeds genomen (inventaris van het materieel) maar er moet nog veel worden gedaan. Alvorens massaal opnieuw beginnen te investeren moeten de optimale voorwaarden worden bepaald voor de aanwending van dat materieel (mobiliteit, gemakkelijheid en snelheid van onderhoud). De verwezenlijking van deze doelstelling hangt voor een deel af van de adequate werking van de dienst economaat. Die dienst ressorteert evenwel onder de afdeling logistiek en informatie, hoewel hij voornamelijk voor de afdeling groene ruimten werkt. Deze afdeling heeft dus niet volledig het beheer van het materieel in de hand. Dat doet enkele problemen rijzen op het gebied van onderhoud (vooral voor de wisselstukken) (29)

3.2. Bosbrigades

De twee bosbrigades van het BIM zijn verantwoordelijk voor het beheer van 1.745 ha bosgebieden en natuurreservaten (30); op 1 februari 1996 bedroeg hun totale getalsterkte 23 personeelsleden :

- zes boswachters, die officier van gerechtelijke politie zijn, waken over de naleving van de wetboeken en reglementen (boswetboek, natuurbehoud, visvangst, veldwetboek), organiseren, leiden en houden toezicht op de werken m.b.t. het bosonderhoud, verrichten het beheer van fauna en flora;
- dertien bosarbeiders zijn belast met het onderhoud van de bosgebieden en de natuurreservaten;
- vier bosopzichters doorkruisen het bos met de fiets en staan in voor een permanent contact met het publiek; die opzichters zullen eertlang onder het hiërarchisch gezag van de boswachters staan.

De kosten voor het beheer van de bossen en natuurreservaten werden geraamd op 50 miljoen BEF (31) en worden gedeeltelijk gedekt door de ontvangsten uit het kappen van bomen (zie tabel).

(29) Een deel van het economaat zou geïncorporeerd moeten worden in de afdeling groene ruimten, of althans zouden versnelde procedures moeten worden uitgewerkt voor het onderhoud van het materieel van de tuiniers.

(30) Zoniënwoud : 1.642 ha; domaniale bossen : 44 ha; natuurreservaten (uitgezonderd bossen) : 59 ha.

(31) Contracten voor onderhoud door privé-firma's : 16 miljoen BEF; het saldo zijn personeelslasten (23 man in de brigades en 5 administratieve krachten), investeringen en werkingskosten.

g) Les sections de jardiniers de l'I.B.G.E. disposent d'un important matériel. Celui-ci n'est pas toujours adapté, ni judicieusement localisé, ni même bien utilisé. Certaines mesures ont déjà été prises (inventaire du matériel) mais d'importants efforts restent à accomplir. Avant de réinvestir massivement, il s'agirait de susciter les conditions optimales d'emploi de ce matériel (mobilité, facilité et rapidité de l'entretien). La réalisation de cet objectif est en partie tributaire du fonctionnement adéquat du service de l'économat. Or, ce service est rattaché à la division logistique et information alors qu'il travaille essentiellement pour la division des espaces verts. Cette dernière n'a donc pas la maîtrise totale de la gestion du matériel, ce qui ne va pas sans poser quelques problèmes au niveau de la maintenance (surtout pour les pièces de rechange) (29).

3.2. Les brigades forestières

Les deux brigades forestières de l'I.B.G.E. sont responsables de la gestion de 1.745 hectares d'espaces boisés et de réserves naturelles (30); elles comportaient au 1^{er} février 1996 un effectif total de vingt-trois personnes :

- six gardes forestiers, officiers de police judiciaire, veillent au respect de différents codes et règlements (code forestier, conservation de la nature, pêche, code rural), organisent, dirigent et surveillent le travail d'entretien de la forêt, gèrent la faune et la flore ;
- treize ouvriers forestiers sont chargés de l'entretien des espaces boisés et des réserves naturelles ;
- quatre surveillants forestiers sillonnent la forêt à vélo et assurent un contact permanent avec le public; ces agents seront prochainement sous la dépendance hiérarchique des gardes forestiers.

Le coût de la gestion des bois et des réserves naturelles a été estimé à 50 millions de francs (31); il est partiellement couvert par les recettes des coupes de bois, reprises dans le tableau ci-après.

(29) Il conviendrait donc d'incorporer une partie de l'économat dans la division des espaces verts ou, pour le moins, d'établir des procédures accélérées pour l'entretien du matériel des jardiniers.

(30) Forêt de Soignes: 1.642 hectares; bois domaniaux : 44 hectares; réserves naturelles (hors forêt) : 59 hectares.

(31) Marchés d'entretien par des firmes privées : 16 millions de francs; le solde correspond aux frais de personnel (23 personnes dans les brigades et 5 administratifs) ainsi qu'aux investissements et aux frais de fonctionnement.

OPBRENGST VAN DE VERKOOP VAN HOUT
(in BEF)

1993	31.701.000
1994	27.821.000
1995	47.558.000
1996	31.948.000

- Evaluatie van het werk van de bosbrigades

De bossen in het Gewest worden doeltreffend beheerd. Het Zoniënwoud werd omgevormd tot een prachtig «park-bos» waar wandelaars, fietsers en ruiters beschikken over een oordeelkundig ingedeeld net van paden.

Er zou kunnen worden betreurd dat het huidige beheer eerder de korte termijn nastreeft, terwijl de ontwikkeling van het bos een zaak is van lange termijn (afhankelijk van de groeitijd van de bomen). Nochtans bestaat sedert 1979 een project op lange termijn voor aanleg en beheer van het Zoniënwoud dat door een BIM-ingenieur werd uitgewerkt, maar tot op heden heeft enkel het Vlaams Gewest daar werk van gemaakt.

In tegenstelling tot wat het geval is voor het beheer van parken en tuinen, wordt bij het bosbeheer wel efficiënt gebruik gemaakt van de beschikbare middelen :

- jaarlijks stellen de boswachters een echte werkplanning op voor de arbeiders;
- er wordt bij voorkeur gewerkt met BIM-personeel; privé-ondernemingen worden slechts voor ongeveer 30 % van het totale onderhoud ingeschakeld (aanvullende of gespecialiseerde werken);
- de controle door de boswachters slaat zowel op het werk van de privé-firma's als op dat van de arbeiders van het instituut;
- de informatica wordt aangewend als beheersinstrument (voor de wegen, vuilnisbakken, houtkappingen...);
- de bosopzichters zorgen voor een doeltreffende aanwezigheidspolitiek tegenover het publiek.

- Aanbevelingen

Door de omvang en de diversiteit van het onderhoud van het bos, is de personeelsbezetting van de twee huidige bosbrigades ruim onvoldoende : zes boswachters zijn in dienst terwijl de formatie er acht voorziet. Voor het onderhoud

PRODUIT DES VENTES DE BOIS
(en F)

1993	31.701.000
1994	27.821.000
1995	47.558.000
1996	31.948.000

- Evaluation du travail des brigades forestières

La gestion des espaces boisés régionaux est assurée avec efficacité. La forêt de Soignes a été notamment transformée en un remarquable « parc » forestier au sein duquel la circulation des promeneurs pédestres, des cyclistes et des cavaliers a été judicieusement organisée.

On pourrait cependant regretter que la gestion actuelle privilégie le court terme alors que le développement de la forêt ne se conçoit que sur une longue période (en fonction du temps de croissance des arbres). Un projet d'aménagement et de gestion à long terme de la forêt de Soignes, élaboré par un ingénieur de l'I.B.G.E., existe pourtant depuis 1979 mais il n'a, jusqu'à présent, été exploité que par la Région flamande.

Contrairement à la gestion des parcs et jardins, celle des espaces boisés utilise de manière efficiente les moyens disponibles :

- une véritable planification des tâches des ouvriers est établie annuellement par les gardes forestiers;
- la priorité est accordée au travail du personnel de l'I.B.G.E., les entreprises privées n'étant sollicitées que pour environ 30 % du total de l'entretien (travaux complémentaires ou spécialisés);
- le contrôle des gardes forestiers porte aussi bien sur le travail des firmes privées que sur celui des ouvriers de l'Institut;
- l'outil informatique est utilisé comme instrument de gestion (pour les chemins, les poubelles, les coupes de bois ...);
- les surveillants forestiers assurent une efficace politique de présence vis-à-vis du public.

- Recommandations

En raison de l'étendue et de la diversité de l'entretien de la forêt, le cadre actuel des deux brigades forestières s'avère largement insuffisant : six gardes forestiers sont en fonction sur les huit prévus et treize ouvriers seulement tra-

van bijna 1.750 ha bossen zijn slechts dertien arbeiders verantwoordelijk, terwijl de algemeen aanvaarde normen (32) voor een bos aan de rand van een stad voorschrijven dat er één arbeider per honderd hectare nodig is (33).

De talrijke taken en vele verantwoordelijkheden van de boswachters zouden ten slotte rechtvaardigen dat procedures ingezet worden om die personeelsleden in niveau 2 onder te brengen (zoals in het Waals Gewest gebeurd is).

3.3. Parkwachters

Doordat precieze gegevens op het BIM ontbreken, is het moeilijk om te bepalen hoeveel hectare groene ruimten de wachters bestrijken. Nochtans mag worden geraamd dat het departement van de parkwachters thans belast is met het toezicht op ongeveer 250 ha parken en tuinen en dat die opdracht tot een oppervlakte van ongeveer 300 ha zou moeten worden uitgebreid.

Er komen 73 wachters voor in de personeelsformatie waarbinnen zes verschillende statuten naast elkaar bestaan (34).

Het BIM heeft grote inspanningen geleverd om de opdracht van haar parkwachters te definiëren en om de omkadering, organisatie en uitrusting van het personeel in goede banen te leiden.

Zo werd een gedetailleerd huishoudelijk reglement opgesteld. Bovendien werd door het BIM een ontwerp van eenheidsreglement voor alle parken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uitgewerkt, dat de goedkeuring heeft gekregen van de 19 betrokken gemeenten en dat eerlang in een ordonnantie van de gewestraad zal worden opgenomen.

De huidige prijs voor de bewaking kan op ongeveer 80 miljoen BEF per jaar worden geraamd (35). Het komt erop aan uit te maken of de uitgaven voor deze sector globaal genomen worden gecompenseerd door de financiële last die de overheid hoe dan ook ten laste zou moeten nemen mocht er geen bewaking zijn.

(32) Volgens het BIM.

(33) Er was o.a. een meerprijs van 1.250.000 BEF voor de opdracht m.b.t. het onderhoud van de natuurreservaten hoewel het om punctuele herstellingswerken gaat die behoren tot de taak van de bosarbeiders.

(34) Statutaire personeelsleden overgeheveld van de MIVB (3), statutaire personeelsleden overgeheveld van de diensten voor openbare nethed van de Brusselse Agglomeratie (22), statutaire personeelsleden overgeheveld van het federale Ministerie van Openbare Werken (6), gesubsidieerde contractuelen (3), contractuelen «oud stelsel» die per uur worden betaald (11) contractuelen «nieuw stelsel» die per maand worden betaald (28).

(35) Personeelskosten (73 wachters en 4 administratieve krachten), investeringen en werkingskosten.

vailent pour l'entretien de près de 1.750 hectares d'espaces boisés, alors que les normes communément admises (32) pour une forêt périurbaine sont de un ouvrier pour cent hectares (33).

Enfin, la multiplicité des tâches et le niveau de responsabilité des gardes forestiers justifieraient que des procédures soient engagées (à l'image de ce qui a été réalisé à la Région wallonne) afin que ces agents puissent accéder au niveau 2.

3.3. Les gardiens de parcs

En l'absence de données précises à l'I.B.G.E., il est difficile de déterminer l'étendue des espaces verts soumis au gardiennage; on peut estimer cependant que le département des gardiens de parcs est actuellement en charge de la surveillance d'environ 250 hectares de parcs et de jardins et que cette mission devrait s'étendre à une surface de près de 300 hectares.

Septante-trois gardiens sont repris dans le cadre, au sein duquel coexistent six statuts différents (34).

De gros efforts ont été accomplis par l'I.B.G.E. pour définir la mission de ses gardiens, pour encadrer, organiser et équiper le personnel.

C'est ainsi qu'un règlement d'ordre intérieur détaillé a été mis au point. De plus, un projet de règlement unique pour tous les parcs de la Région de Bruxelles-Capitale, élaboré par l'I.B.G.E., a reçu l'approbation des 19 communes concernées et devrait être prochainement repris dans une ordonnance du Conseil régional.

Le coût actuel du gardiennage peut être évalué à environ 80 millions de francs par an (35). En l'occurrence, il s'agirait de déterminer si, de manière globale, les dépenses engagées dans ce secteur sont compensées par le coût qui devrait de toute façon être assumé par les pouvoirs publics en l'absence de gardiennage.

(32) Selon l'I.B.G.E.

(33) Un supplément de 1.250.000 F a notamment dû être prévu pour le marché d'entretien des réserves naturelles bien qu'il s'agit de travaux de réfection ponctuels du ressort des ouvriers forestiers.

(34) Statutaires transférés de la STIB (3), statutaires transférés des services de Propreté publique de l'Agglomération bruxelloise (22), statutaires transférés du ministère fédéral des Travaux publics (6), agents contractuels subventionnés (3), contractuels «ancien régime» payés à l'heure (11), contractuels «nouveau régime» payés au mois (28).

(35) Frais de personnel (73 gardiens et 4 administratifs), investissements et frais de fonctionnement.

Een recente studie van de stad Antwerpen ⁽³⁶⁾ heeft de directe kost voor het niet bewaken van zijn 2.000 hectare groene ruimten op ongeveer 72 miljoen BEF vastgesteld; dat bedrag dekt hoofdzakelijk de uitgaven veroorzaakt door vandalisme, maar het omvat niet de kosten voor de veiligheidsproblematiek binnen de parken (rijden met motorrijtuigen, delinquentie, drugs,...).

Ervaringen en getuigenissen van beheerders van de grootste parkbewakingsdiensten uit België, Frankrijk en Nederland hebben uitgewezen ⁽³⁷⁾ dat «een gerevalueerde functie van parkwachter, mits aantrekken van gemotiveerd personeel en het verstrekken van permanente vorming, een relevante en moderne functie is om de delinquentievoorkoming te bevorderen en bij te dragen tot de bescherming en valorisering van parken en tuinen, tot de bewustmaking voor het leefmilieu en de bescherming ervan, en tot de leefbaarheid van de groene ruimten... en van de steden».

- Evaluatie van het werk van de parkwachters

De doeltreffendheid van de dienst der parkwachters is zeer verschillend afhankelijk van de betrokken individuen ⁽³⁸⁾; die efficiëntie wordt medebepaald door de graad van motivatie, van de vorming en van de contactvaardigheid tegenover het publiek van elke parkwachter. Sommigen kwijten zich perfect van hun taak. Daartegenover staat dat de instelling onlangs een contractueel medewerker heeft moeten afdanken wegens het begaan van een ernstige beroepsfout, en anderen blijkbaar enkel maar dank zij hun statuut van ambtenaar een onmiddellijke afdanking hebben kunnen voorkomen.

- Analyse van de disfuncties en aanbevelingen

a) Het gemiddeld afwezigheidspercentage van de parkwachters bedraagt 28 % (vakantie, recuperatie, ziekte...) wat de werkorganisatie er niet op vergemakkelijkt (permanente prestaties van 7 tot 21 uur - in de zomer - zeven dagen op zeven).

b) Vijf personen zijn langdurig ziek en vijf anderen die weldra met pensioen gaan, gebruiken hun ziekteverlof op. Een persoon is gedetacheerd naar het sportcentrum van Woluwe en een andere naar de comptabiliteitsdienst.

(36) Document BIM van 12 juni 1996.

(37) Internationale studiedag ingericht op 9 mei 1996 door de Koning Boudewijnstichting in samenwerking met het BIM met als thema : «De parkwachters, een beeld uit het verleden of een beroep van de toekomst».

(38) Het is zeer moeilijk in dit vlak objectieve appreciatiecriteria vast te stellen.

Une étude récente réalisée par la ville d'Anvers ⁽³⁶⁾ a estimé à 72 millions de francs par an le coût direct du non-gardiennage de ses 2.000 hectares d'espaces verts ; ce coût correspond essentiellement aux dépenses liées au vandalisme, mais il ne comprend pas les coûts afférents aux problèmes de sécurité au sein des parcs (utilisation d'engins à moteur, délinquance, drogue,...).

Les expériences et témoignages des plus importants gestionnaires de services de gardiens de parcs de Belgique, France et Pays-Bas ont démontré ⁽³⁷⁾ qu'«une fonction revalorisée de gardien de parc, moyennant certains efforts de recrutement de personnel motivé et de formation continue, est une fonction pertinente et moderne pour améliorer la prévention de la délinquance, la protection et la mise en valeur des parcs et jardins, l'éducation à l'environnement et son respect, la convivialité des espaces verts... et des villes».

- Evaluation du travail des gardiens de parc

L'efficacité du service des gardiens de parc est très variable suivant les individus concernés ⁽³⁸⁾; elle est liée au niveau de motivation, à la formation et au sens du contact avec le public de chacun des gardiens. Certains s'acquittent remarquablement de leur tâche, par contre, l'organisme a dû récemment licencier un agent contractuel pour faute grave tandis que d'autres ne semblent protégés d'un licenciement immédiat que grâce à leur statut de fonctionnaire.

- Analyse des dysfonctionnements et recommandations

a) Le taux d'absence moyen des gardiens est de 28 % (congés, récupérations, maladies,...), ce qui complique d'autant une organisation du travail qui exige des prestations continues de 7 heures à 21 heures (en été), sept jours sur sept.

b) Cinq personnes sont en congé de maladie de longue durée et cinq autres, futurs retraités, « épuisent » leurs congés de maladie ; une personne est détachée au Centre sportif de Woluwe et une autre au service de la comptabilité.

(36) Document I.B.G.E. du 12 juin 1996.

(37) Journée d'étude internationale organisée le 9 mai 1996 par la Fondation Roi Baudouin avec la collaboration de l'I.B.G.E. sur le thème «les gardiens de parc, image du passé ou métier d'avenir ?».

(38) Il est fort difficile en ce domaine d'établir des critères objectifs d'appréciation.

c) Bijna de helft der personeelsleden werd niet specifiek als wachter aangeworven, maar werden vanuit andere gewestelijke instellingen (Agglomeratie of MIVB) gemuteerd. Vaak zijn het weinig gemotiveerde mensen met een profiel dat niet altijd perfect overeenstemt met het imago dat verwacht wordt van beampten die in permanent contact staan met het publiek. In de conclusies van een recent colloquium over het beroep van parkwachter (39) staat aangegeven dat «met uitzondering van de vrijwillige mobiliteit van tuiniers tijdens of op het einde van hun loopbaan, de opgelegde aanstelling van niet gekwalificeerd en niet gemotiveerd personeel tot parkwachter, aanleiding kan geven tot het dysfunctioneren van de dienst groene ruimten in zijn geheel». Een harmonisering van de verschillende statuten voor de parkwachters lijkt eveneens noodzakelijk.

d) In bepaalde parken zijn conflictsituaties gegroeid met de hoveniers; met het oog op een geïntegreerd beheer van de groene ruimten zou het wenselijk zijn bepaalde samenwerkingsverbanden op te zetten tussen tuiniers en parkwachters, met een duidelijke, vooraf vastgelegde bevoegdheidsverdeling. Inzonderheid moeten de modaliteiten worden bestudeerd hoe de wachters tot het nethouden van de groene ruimten kunnen bijdragen (preventief en curatief) (40).

De kwaliteit van de komende aanwervingen, de verbetering van de opleiding en de omkadering van de wachters zouden voor de instelling een prioriteit moeten zijn.

Dat vereist een bijzondere aandacht bij de aanstelling van de parkchefs en hun adjuncten, en grote managerskwaliteiten van de verantwoordelijke van de dienst. De nakende pensionering van de chef van het korps (41) dreigt in de toekomst de goede gang van het departement te verstoren, temeer daar nog geen enkele maatregel genomen is om hem te vervangen.

3.4. *Conclusies betreffende het personeelsbeheer*

Reeds vóór het Rekenhof tot zijn controle is overgegaan hadden de verantwoordelijken zich rekenschap gegeven van het bestaan van zekere tekortkomingen in het beheer van de groene ruimten van het Gewest. Zo werden in januari 1996 alle betrokken diensten (42) gegroepeerd onder het gezag van een nieuwe afdelingschef met de bedoeling van dit departement een «centrum van uitmuntendheid» te maken.

(39) Colloquium waarnaar in voetnoot 32 is verwezen.

(40) Vooral in geval van urgentie en ingevolge uitzonderlijke manifestaties.

(41) Een commandant die door Landsverdediging is gedetacheerd.

(42) Met uitzondering evenwel van de dienst parkwachters die geïntegreerd werd in de afdeling inspectie wegens o.a. de mogelijkheid die het besluit van 25 november 1993 van de Brusselse regering om politiebevoegdheden toe te kennen aan bepaalde leden van de afdeling (die mogelijkheid werd nog niet tot de parkwachters uitgebreid).

c) Près de la moitié des agents n'ont pas été recrutés de manière spécifique en tant que gardiens, mais ont été transférés d'autres organismes régionaux, tels que l'Agglomération bruxelloise ou la STIB ; il s'agit souvent de personnes non motivées, dont le profil ne correspond pas toujours exactement à l'image de marque attendue pour des agents en contact permanent avec le public. Les conclusions d'un récent colloque sur le métier de gardien de parc (39) signalent également qu'«à l'exception de la mobilité volontaire de jardiniers en cours ou en fin de carrière, le reclassement imposé de personnel non qualifié et non motivé comme gardien de parc peut être source de dysfonctionnements pour le service espaces verts dans son entièreté». Une harmonisation des différents statuts existant chez les gardiens apparaîtrait également nécessaire.

d) Dans certains parcs, des relations conflictuelles se sont développées avec les jardiniers ; il serait souhaitable, en vue d'une gestion intégrée des espaces verts, de mettre en place des formes de collaboration entre jardiniers et gardiens de parcs, les attributions de chacun étant préalablement bien définies. Il conviendrait, en particulier, d'étudier les modalités d'une contribution des gardiens à la propreté des espaces verts (aspects préventif et curatif) (40).

La qualité des prochains recrutements, le renforcement de la formation et l'encadrement des gardiens en fonction devraient constituer les priorités de l'organisme.

Cela exige une attention particulière dans la désignation des chefs de parcs et de leurs adjoints, ainsi que de grandes qualités de «manager» de la part du responsable de service. La prochaine retraite du chef de corps des gardiens (41) risque d'entraver le bon fonctionnement futur du département, d'autant qu'aucune mesure n'a encore été prise par l'Institut afin de pourvoir à son remplacement.

3.4. *Conclusions sur la gestion du personnel*

Préalablement au contrôle de la Cour, les responsables de l'I.B.G.E. avaient perçu l'existence de certains dysfonctionnements dans la gestion des espaces verts régionaux ; ainsi, en janvier 1996, tous les services concernés (42) ont été regroupés sous l'autorité d'un nouveau chef de division avec pour objectif de faire de ce département un «centre d'excellence».

(39) Colloque déjà cité, voir note 33.

(40) Notamment en cas d'urgence et suite à des manifestations exceptionnelles.

(41) Il s'agit d'un commandant détaché par la Défense nationale.

(42) Mais à l'exception du service des gardiens de parcs qui a été intégré à la division «inspectorat» en raison notamment de la possibilité offerte par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 novembre 1993 de confier des pouvoirs de police à certains membres de la division (cette possibilité n'a pas encore été étendue aux gardiens de parcs).

De eis om het overheidsgeld goed te beheren noopt de instelling tot nieuwe aanzienlijke inspanningen op het vlak van de optimale aanwending van de menselijke middelen die voor het onderhoud en de bewaking van de regionale groene ruimten worden ingezet. Het probleem is evenwel verschillend voor iedere dienst afzonderlijk.

a) Voor de hoveniers is de keuze de volgende :

- ofwel gaat het instituut aan de hand van een coherent beheersplan over tot diversificatie van de doelstellingen van de onderhoudsfunctie en wordt het overtallige personeel met nieuwe taken belast;
- ofwel wordt hetzelfde activiteitsvolume behouden en moeten bijgevolg de ingezette middelen verminderd worden, hetzij door minder op privé-firma's een beroep te doen, hetzij door het aantal eigen tuiniers te verminderen.

Hoe dan ook moet de nadruk worden gelegd op strenger toezien op de activiteiten van de tuiniers.

De herstructurering van de onderhoudswerken in de parken zou ongetwijfeld een hervorming van de begrotingsstructuur van de instelling vereisen. Tussen de verschillende uitgavenhoofdstukken zouden herverdelingen van kredieten moeten worden uitgevoerd. Als minder privé-firma's worden ingezet, zouden budgettaire middelen vrijkomen die kunnen worden aangewend voor het opleiden van tuiniers, voor investeringen in materieel of voor de aanwerving van begeleidingspersoneel. Er mag worden gehoopt dat, binnen de grenzen van de naleving van de budgettaire principes, de instelling over een zekere autonomie zal beschikken bij het beheer van de verschillende begrotingsartikelen i.v.m. de groene ruimten.

Anderzijds zou een budgettair beheer op basis van een globaal programma met duidelijke doelstellingen i.v.m. de ontwikkelde activiteiten, veel efficiënter zijn dan de huidige beheersformule die gebaseerd is op steeds dezelfde recurrente kosten.

Bovendien zou het BIM in het algemeen haar eigen inkomsten moeten verhogen. De verschillende activiteiten en manifestaties, georganiseerd in de regionale parken, vormen een inkomstenbron die de instelling kan aanboren. Het instituut zou ten volle die nieuwe financiële bronnen ten nutte moeten kunnen maken ⁽⁴³⁾ om die «excellente doelstellingen» op beheersvlak wel degelijk te bereiken.

b) Wat de bosbrigades betreft, lijkt een opvoering van de effectieven (boswachters en bosarbeiders) onontbeerlijk.

La bonne gestion des fonds publics impose à l'organisme des efforts nouveaux et importants en matière d'utilisation des moyens humains affectés à l'entretien et au gardiennage des espaces verts régionaux. Le problème doit cependant être posé de manière différente suivant les services.

a) En ce qui concerne les jardiniers, l'Institut sera confronté à l'alternative suivante :

- ou bien, en s'appuyant sur un plan de gestion cohérent, il diversifie les objectifs assignés à la fonction d'entretien et affecte le personnel excédentaire à des tâches nouvelles;
- ou bien il maintient le même volume d'activités et doit par conséquent réduire les moyens mis en oeuvre, soit en limitant le recours à l'intervention des entreprises privées, soit en diminuant son effectif de jardiniers.

Quoi qu'il en soit, l'accent devrait être mis sur un renforcement de la surveillance des activités des jardiniers.

La restructuration des tâches d'entretien des parcs nécessiterait sans doute une réforme de la structure du budget de l'organisme. Des redistributions de crédits devraient être opérées entre les différents chapitres de dépenses. Ainsi, une diminution de l'intervention des entreprises privées dégagerait des moyens budgétaires qui pourraient être consacrés à la formation des jardiniers, à des investissements en matériel ou à l'engagement de personnel d'encadrement. Il faut espérer que dans les limites du respect des principes budgétaires, l'organisme jouira d'une certaine autonomie dans la gestion des différents articles budgétaires relatifs aux espaces verts.

D'autre part, une gestion budgétaire basée sur un programme global reprenant des objectifs d'activités précis serait bien plus efficace que la gestion actuelle fondée sur la récurrence des coûts.

De plus, et de façon générale, l'I.B.G.E. devrait être invité à accroître ses recettes propres. Les différentes activités et manifestations se déroulant dans les parcs régionaux constituent une source de revenus à exploiter par l'organisme. Il serait hautement souhaitable que l'Institut puisse profiter pleinement ⁽⁴³⁾ de ces ressources nouvelles pour mener à bien ses objectifs d'excellence dans la gestion des espaces verts.

b) En ce qui concerne les brigades forestières, un accroissement de l'effectif (gardes forestiers et ouvriers forestiers) paraît indispensable.

(43) Wat laat veronderstellen dat die nieuwe inkomsten niet tot een vermindering van de dotatie van de instelling leiden.

(43) Ce qui suppose que ces recettes nouvelles n'entraînent pas une diminution de la dotation de l'organisme.

- c) Voor de parkwachters zou de inspanning moeten uitgaan in de richting van een opvoering van de omkadering en van de interne vorming.

De kwalitatieve verbetering van het menselijk potentieel van de instelling zou - zelfs indien dit de aanwerving van enkele supplementaire krachten kan vereisen - op termijn tot zeer omvangrijke recorrente besparingen kunnen leiden. In het geval van het BIM dreigt de lineaire maatregel van de aanwervingsstop in het Brusselse openbaar ambt (44), evenwel tot het uitstellen van hervormingen te leiden die moeten uitmonden in een betere benutting van overheids-geld.

4. OVERHEIDSOPDRACHTEN VOOR HET ONDERHOUD EN AANLEGGEN VAN DE GROENE RUIMTEN

4.1. Belang en aard van de opdrachten

Voor de opdrachten van diensten en werken voor het onderhoud en aanleggen van de groene ruimten werd in 1995 248.331.396 BEF uitgegeven. Daarvan viel 109.716.186 BEF ten laste van de begroting van het BIM (artikelen 531.04 en 531.05) en 138.615.210 BEF ten laste van de begroting voor orde, beheer van het fonds voor natuurbescherming (artikelen 590.10 en 590.11).

Die opdrachten hebben betrekking op :

- het onderhoud van de wegen, grasperken, aanplantingen,... van de verschillende parken, tuinen en semi-natuurgebieden die door het BIM beheerd worden;
- het onderhoud (maaïen, omheiningen,...) van de natuurreservaten;
- bepaalde werken in het Zoniënwoud (in het kader van assistentieverlening aan de bosarbeiders);
- de inrichting en het onderhoud van groene ruimten (45);
- het ledigen van de vuilnisbakken in de parken en het Zoniënwoud;
- een reeks gespecialiseerde werkzaamheden (vellen van bomen en stronkenrooien, snoeien, onderhoud van de fonteinen,...) en technische studies.

(44) Het protocol van 19 oktober 1995 dat door de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd goedgekeurd, blokkeert tot 15 januari 1997 het tewerkstellingsaantal bij het BIM op 412 personen.

(45) Scheutbos, Frick-square, Kruidtuin; Lacroix-tuin, Bonnevie-square, Reigerbos..

- c) En ce qui concerne les gardiens de parcs, l'effort devrait porter sur le renforcement de l'encadrement et de la formation interne.

L'amélioration qualitative des ressources humaines de l'Institut, même si elle pourrait nécessiter l'engagement de quelques personnes supplémentaires, serait susceptible d'entraîner à terme des économies récurrentes très importantes. Dans le cas de l'IBGE, la politique linéaire de blocage de la fonction publique de la Région bruxelloise (44) risque cependant de retarder des réformes visant à une meilleure utilisation des ressources publiques.

4. MARCHES PUBLICS D'ENTRETIEN ET D'AMENAGEMENT DES ESPACES VERTS

4.1. Importance et nature des marchés

Les marchés de services et de travaux concernant l'entretien et l'aménagement des espaces verts ont coûté en 1995 la somme de 248.331.396 F, dont 109.716.186 F à charge du budget de l'I.B.G.E. (articles 531.04 et 531.05), et 138.615.210 F à charge du budget pour ordre, gestion du Fonds pour la protection de la nature (articles 590.10 et 590.11).

Ces marchés ont pour objet :

- l'entretien des chemins, pelouses, plantations,...des différents parcs, jardins et espaces semi-naturels gérés par l'I.B.G.E.;
- l'entretien (fauchage, clôtures,...) des réserves naturelles;
- certains travaux dans la forêt de Soignes (en complément du travail des ouvriers forestiers);
- l'aménagement et l'entretien d'espaces verts (45);
- la vidange des poubelles des parcs et de la forêt de Soignes;
- une série de travaux spécialisés (abattage, essouchage, élagage, entretien des fontaines,...) et des études techniques.

(44) Le protocole du 19 octobre 1995, approuvé par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, bloque jusqu'au 15 janvier 1997 le volume de l'emploi de l'I.B.G.E. au chiffre pivot de 412 personnes.

(45) Scheutbos, Square Frick, Jardin Botanique, Jardin Lacroix, Square Bonnevie, La Héronnière.

De hierna volgende opmerkingen hebben voornamelijk op twee soorten opdrachten betrekking, de onderhoudsopdrachten en de opdrachten voor het rein houden van de parken en het woud.

Uit het onderzoek van de aanlegdossiers is immers gebleken dat deze over het algemeen goed bijgehouden en zorgvuldig gecontroleerd worden, vooral als de voorstudies door BIM-personeel uitgevoerd zijn. De vraag kan worden gesteld of het nog opportuun en voordelig is op privé-firma's een beroep te doen voor de voorstudies (zoals bv. voor het gebied van het Reigerbos) als de afdeling groene ruimten beschikt over vijf landschapsarchitecten die vaak taken uitvoeren die niets met hun bevoegdheden te maken hebben.

4.2. Analyse van de gevolgde procedures bij de onderhoudsopdrachten voor parken, tuinen en semi-natuurgebieden

Er lopen momenteel vijf opdrachten voor een totaal bedrag van meer dan 100 miljoen BEF voor het onderhoud van ongeveer 300 hectare groene ruimten.

Les remarques qui suivent porteront essentiellement sur deux types de marchés : les marchés d'entretien et les marchés liés aux travaux de propreté des parcs et de la forêt.

L'examen des dossiers d'aménagement a, en effet, montré que ceux-ci sont, en général, bien tenus et soigneusement contrôlés, surtout lorsque les études préalables ont été réalisées par du personnel de l'I.B.G.E. On peut se demander cependant s'il est encore opportun et avantageux de faire appel à des firmes privées pour les études préalables (comme par exemple pour le site de la «Héronnière»), alors que la division des espaces verts dispose d'une équipe de cinq architectes paysagistes souvenus occupés à des tâches étrangères à leurs compétences.

4.2. Analyse des procédures des marchés d'entretien des parcs, jardins et espaces semi-naturels

Cinq marchés, d'un montant global de plus de 100 millions de francs, sont en cours d'exécution pour l'entretien d'environ 300 hectares d'espaces verts.

Nr. opdracht	Plaats	Type van opdracht	Gunningsdatum	Bedrag van de aanbesteding (BEF)	Naam van de aannemer
— N° conv.	— Localisation	— Type de marché	— Date de l'adjudication	— Montant de l'adjudication (F)	— Nom de l'adjudicataire
P 1949	Parken van Woluwe Parcs de Woluwe	Beperkte aanbesteding Adjudication restreinte	30.06.94	32.323.518 (verlenging) (reconduction)	EUROGREEN
P 1950	Parken van Laken Parcs de Laeken	Beperkte aanbesteding Adjudication restreinte	30.06.94	37.425.935 (verlenging) (reconduction)	INTERPLANT
P 1955	Jubelpark, G. Henri... Cinquantenaire, G. Henri...	Openbare aanbesteding Adjudication publique	15.09.94	11.115.314 (verlenging) (reconduction)	VALENTI
P 1956	Parken van het stadscentrum Parcs centre-ville	Openbare aanbesteding Adjudication publique	15.09.94	9.391.358 (verlenging) (reconduction)	VALENTI
P 1973 (2 loten) (2 lots)	Tournay-Solvay, Ten Bosch...	Algemene offerteaanvraag Appel d'offre général	23.01.96	11.115.816 (totaal 2 loten) (total 2 lots)	BRUFORT

• Wijze waarop de opdracht gegund werd

De onderhoudsopdrachten werden op drie wijzen gegund :

- de beperkte aanbesteding : deze wijze van gunning is niet opportuun aangezien ze het aantal inschrijvers in deze zeer concurrentiële markt kunstmatig beperkt;
- de offerteaanvraag : deze gunningswijze is in casu niet verantwoord; het is immers een ingewikkelde procedure die voorbehouden moet worden voor opdrachten met een grote techniciteit, wat niet het geval is voor het onderhoud van de groene ruimten. Bij die procedure moeten de in aanmerking genomen evaluatiecriteria, naast de prijs, daarenboven duidelijk geëvalueerd kunnen worden, wat in opdracht P 1973 (46) niet het geval is; de keuze van de aannemer werd trouwens door een andere inschrijver betwist, wat voor de instelling tot schadevergoeding aanleiding kan geven (er werd een procedure aangespannen voor de Raad van State);
- de openbare aanbesteding : bij nader inzicht zou dit de enige mogelijke formule mogen zijn omdat ze het best aangepast is aan de kenmerken van de opdrachten voor onderhoud van groene ruimten.

• Inhoud van de bestekken

Er blijkt een grote discrepantie te bestaan tussen de bedragen van de verschillende opdrachten : voor loten van meer dan 30 miljoen BEF moeten de inschrijvers in een hogere categorie van erkenning vallen zodat de concurrentie proportioneel verkleint en het minder voor de hand ligt voordelige prijzen te bedingen.

Het zou dus wenselijk zijn systematisch met kleinere opdrachten te werken die een gedifferentieerd beheer mogelijk maken, rekening houdend met de eigen (sociale, ecologische, biologische,...) kenmerken van iedere groene ruimte (47). Op die manier zouden ook sterk concurrentiële KMO's en familiebedrijven in de gelegenheid worden gesteld een offerte in te dienen.

Bij het opmaken van de toekomstige bestekken moet meer zorgvuldigheid aan de dag worden gelegd, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de reeds aangehaalde noodzaak om het werk van de eigen tuiniers van het BIM te herwaarderen (cf. 3.1.).

(46) De prijs was uiteindelijk het enig determinerend criterium terwijl in het bestek de prioriteiten als volgt vermeld stonden : referenties van de onderneming, prijs, beroepsbekwaamheid van het personeel, infrastructuur van de onderneming.

(47) Ter vergelijking kan worden opgemerkt dat het Duitse Karlsruhe (423 ha groene ruimten) het onderhoud in 20 loten opgesplitst heeft waarvoor 8 verschillende bedrijven continu werken - handelingen van het Europese colloquium van Straatsburg over het gedifferentieerd beheer van de groene ruimten in oktober 1994.

• Mode de passation du marché

Trois modes de passation des marchés d'entretien ont été utilisés :

- l'adjudication restreinte, qui n'est pas opportune car elle limite artificiellement le nombre de soumissionnaires dans un marché très concurrentiel;
- l'appel d'offre, qui ne se justifie pas; il s'agit en effet d'une procédure complexe à réserver pour des marchés aux caractéristiques techniques importantes, ce qui n'est pas le cas de l'entretien des espaces verts. De plus dans ce type de procédure les critères d'évaluation retenus, en dehors du prix, doivent être clairement évaluables, ce qui n'a pas été le cas dans le marché P 1973 (46); le choix de l'adjudicataire a d'ailleurs été contesté par un soumissionnaire non retenu, ce qui risque de provoquer des débours pour l'organisme (une procédure a été engagée devant le Conseil d'Etat);
- l'adjudication publique, qui, en dernière analyse, devrait être la seule retenue, parce que la plus adaptée aux caractéristiques des marchés d'entretien des espaces verts.

• Contenu des cahiers des charges

On observe une disparité importante entre les montants des différents marchés : des lots de plus de 30 millions de francs exigent, des entreprises soumissionnaires, des niveaux d'agrément plus importants, ce qui réduit d'autant la concurrence et ne favorise pas l'obtention de prix intéressants.

Il serait donc souhaitable de constituer systématiquement des lots restreints qui privilégient une gestion différenciée tenant compte des caractéristiques propres (sociales, écologiques, biologiques,...) de chaque espace vert (47) et permettraient en outre, aux P.M.E. et entreprises familiales très concurrentielles de remettre une offre.

Les futurs cahiers des charges devraient être établis avec un plus grand soin en tenant compte de la nécessité déjà soulignée de revaloriser le travail des jardiniers de l'I.B.G.E. (cf. 3.1.).

(46) C'est finalement le prix qui a été le seul critère déterminant, alors que le cahier des charges mentionnait l'ordre suivant de priorités : références de l'entreprise, prix, qualification du personnel, infra-structure de l'entreprise.

(47) Par comparaison, la ville de Karlsruhe en Allemagne (423 ha d'espaces verts) a partagé l'entretien en 20 lots sur lesquels 8 entreprises différentes travaillent en permanence - actes du colloque européen de Strasbourg sur la gestion différenciée des espaces verts d'octobre 1994.

Tot slot zou moeten vermeden worden dat er te veel pos-
ten «te verantwoorden sommen» voorkomen waarvoor
geen eenheidsprijzen worden opgegeven (meer dan 15 %
van het totaalbedrag van opdracht P 1973).

• Regelmaticheid van de offertes

Het risico dat bedrijven vooraf onderling afspraken
maken is groter bij een beperkte aanbestedingsprocedure.
Vraag is of de banden die tussen sommige van de acht
inschrijvers voor de opdrachten P 1949 en P 1950 bestaan,
de concurrentievoorwaarden niet vervalst hebben :

- banden tussen de ondernemingen EUROGREEN (vroeger SOTRAB) en SOTRABOIS (48);
- banden tussen de bedrijven INTERPLANT, BRUFORT en ARBEL (49).

Bovendien is vastgesteld dat, hoewel de opdrachten
P 1949 en P 1950 sterk op elkaar gelijken, sommige bedrij-
ven voor beide sterk verschillende prijzen ingediend heb-
ben; de evolutie van de prijs voor het ophalen van de bla-
deren, die in de hierna volgende tabel is opgenomen, is
dienaangaande bijzonder verhelderend :

Firma — Firme	Opdracht — Marché	Volgorde in de aanbesteding — Ordre de l'adjudication	Eenheidsprijzen — Prix unitaires
EUROGREEN	P 1949 P 1950	laagstbiedende / moins disant 3 ^e	6,5 BEF 7,5 BEF
INTERPLANT	P 1949 P 1950	3 ^e laagstbiedende / moins disant	4,2 BEF 3,2 BEF

In geen enkel van de onderhoudscontracten past het
BIM artikel 17 van het koninklijk besluit van 22 april 1977
betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van
werken, leveringen en diensten toe. Dat artikel bepaalt dat
«het bestuur tegen een bepaalde datum die aan de gunning
van de opdracht voorafgaat, van iedere Belgische inschrij-
ver, rechtspersoon, de overlegging kan eisen van de statu-
ten of akten van de vennootschap en van haar laatste balan-
sen, alsook alle inlichtingen betreffende haar beheerders,
commissarissen en zaakvoerders».

(48) De heer Broers is stichter-aandeelhouder van de twee firma's (inlich-
tingen van de handelsrechtbank).

(49) De heer Hennekam, stichter-aandeelhouder van INTERPLANT, is
ook stichter-Aandeelhouder van BRUFORT; voorts is de heer
Vervoort, voorzitter van de raad van bestuur van ARBEL, ook stich-
ter-aandeelhouder van INTERPLANT (inlichtingen van de hand-
elsrechtbank).

Il conviendrait enfin d'éviter l'accumulation de postes
«sommés à justifier» sans indication de prix unitaires (plus
de 15 % du montant total du marché P 1973).

• Régularité des offres

Le risque d'entente préalable entre entreprises est plus
important quand la procédure est restreinte; ainsi, on peut
se demander si les liens existant entre certains des huit sou-
missionnaires des marchés P 1949 et P 1950 n'ont pas
faussé les conditions de concurrence :

- liens entre les entreprises EUROGREEN (anciennement SOTRAB) et SOTRABOIS (48);
- liens entre les entreprises INTERPLANT, BRUFORT et ARBEL (49).

De plus, on observe que bien que les marchés P 1949 et
P 1950 soient fort comparables, certaines entreprises ont
remis des prix assez différents pour ces deux marchés;
l'évolution du prix du ramassage de feuilles repris dans le
tableau ci-dessous est particulièrement éclairant :

Dans aucun des marchés d'entretien, l'I.B.G.E. n'a fait
application de l'article 17, de l'arrêté royal du 22 avril 1977
relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de
services, qui prévoit que «l'administration peut exiger,
pour une date déterminée se situant avant l'attribution du
marché de tout soumissionnaire belge, personne morale :
la production de ses statuts ou actes de société et de ses
derniers bilans, ainsi que de toutes modifications relatives
à ses administrateurs, commissaires ou gérants».

(48) Monsieur Broers est actionnaire fondateur des deux sociétés (ren-
seignements du Tribunal de Commerce).

(49) Monsieur Hennekam, actionnaire fondateur d'INTERPLANT est
également actionnaire fondateur de BRUFORT; d'autre part, M.
Vervoort, président du conseil d'administration d'ARBEL est
actionnaire fondateur d'INTERPLANT (renseignements du Tribunal
de Commerce).

• Controle van de prijzen der overeenkomsten

In tegenstelling tot andere Europese landen ⁽⁵⁰⁾ beschikt België niet over objectieve normen die toelaten prijsvergelijkingen uit te voeren.

Die lacune verklaart voor een deel de onbetrouwbaarheid van de voorafgaande ramingen van de prijs van de opdrachten die door de gewestadministratie en later door het BIM zijn opgemaakt. Voor opdracht P 1955 bijvoorbeeld bedroeg de raming van de administratie 16.513.966 BEF terwijl de prijs opgegeven in de gekozen offerte 11.069.382 BEF bedroeg; voor opdracht P 1973 had de administratie een raming van 17.886.628 BEF vooropgesteld (2 loten), terwijl de uitgekomen offerte 11.115.816 BEF opgaf.

Hoewel de ondernemingen wel degelijk gevraagd wordt abnormaal lage prijzen te verantwoorden, kan men niet om de vaststelling heen dat de administratie daar geen onderzoek naar instelt. Het Rekenhof van zijn kant heeft wel de laagste prijsbieding onderzocht voor de opdrachten P 1955 en P 1956 en is tot de bevinding gekomen dat die prijzen conform zijn aan de Nederlandse IMAG-normen (zie voetnoot 50).

Anderzijds is het BIM niet bekwaam geweest te achterhalen welke reden aan de basis ligt van het feit dat sommige prijzen abnormaal hoog liggen. Bepaalde comparatieve methodes lieten evenwel toe anomalieën op te sporen, inzonderheid voor de prijzen van de onderhoudsopdrachten P 1949 en P 1950. In tegenstelling tot de logica die wil dat hoe groter de groene ruimte is, hoe lager de kosten (wegens de schaalvergroting) ⁽⁵¹⁾, bedragen de prijzen voor de twee opdrachten voor grote parken gemiddeld respectievelijk 66 % en 67 % meer dan de prijzen die werden opgegeven (P 1955 en P 1956) voor kleinere parken in het stadscentrum (zie tabel hierna).

(50) In Nederland bijvoorbeeld publiceert het Instituut voor Mechanisatie, Arbeid en Gebouwen (IMAG) sedert 1972 normen voor de arbeidstijd die vereist is voor het onderhoud en het aanleggen van groene ruimten; die normen zijn in samenwerking met een tiental grote steden vastgelegd.

(51) In zijn toespraak op het colloquium van Straatsburg 1994 over het beheer van de groene ruimten, heeft de heer Basiaux, hoofd van de dienst van het Groenplan, verklaard dat de eerste factor die de onderhoudsprijs medebepaalt, inderdaad de oppervlakte van de ruimte in kwestie is, en dat de kosten lager zijn voor grote oppervlakten.

• Contrôle des prix des conventions

Contrairement à d'autres pays européens⁽⁵⁰⁾, la Belgique ne dispose pas de normes objectives permettant d'établir des comparaisons de prix.

Cette lacune explique en partie l'absence de fiabilité des estimations préalables du coût des marchés établies par l'administration régionale et ensuite par l'I.B.G.E. Ainsi, par exemple : pour le marché P 1955, l'estimation de l'administration est de 16.513.966 F et l'offre retenue de 11.069.382 F; pour le marché P 1973, l'estimation de l'administration est de 17.886.628 F (2 lots) et l'offre retenue de 11.115.816 F.

Si une justification des prix anormalement bas est bien demandée aux entreprises, aucune analyse n'en est faite par l'administration. La Cour a procédé à la vérification des prix du moins disant pour les marchés P 1955 et P 1956 : ils sont conformes aux normes hollandaises IMAG dont question dans la note 50.

L'I.B.G.E. n'a pas été à même de déterminer le caractère anormalement élevé de certains prix. Cependant certaines méthodes comparatives permettaient de déceler des anomalies, en particulier pour les prix des marchés d'entretien P 1949 et P 1950. Contrairement à la logique qui voudrait que plus l'espace vert est grand, plus les coûts sont faibles (par effet d'échelle)⁽⁵¹⁾, les prix des deux marchés concernant des parcs de dimension importante sont respectivement, et en moyenne, 66 % et 67 % plus chers que les prix des marchés (P 1955 et P 1956) concernant des parcs plus petits du centre-ville (voir tableau ci-dessous).

(50) Aux Pays-Bas, par exemple, l'I.M.A.G. (Instituut voor mechanisatie, arbeid en gebouwen) publie depuis 1972 des normes de temps de travail pour l'entretien et l'aménagement des espaces verts, établies avec la collaboration d'une dizaine de grandes villes.

(51) Dans son intervention au colloque de Strasbourg de 1994 sur la gestion des espaces verts, Monsieur Basiaux, responsable du service du Plan vert, a déclaré que le premier facteur influençant le coût de l'entretien était effectivement la surface de l'espace considéré, les coûts étant moindres pour les grandes surfaces.

Belangrijkste posten	Relatieve waarde van iedere post t.o.v. het totaal bedrag van de opdrachten	Prijs van opdracht P 1949 (EUROGREEN) in vergelijking met de prijzen van de opdrachten P 1955 en P 1956 (VALENTI)	Prijs van opdracht P 1950 (INTERPLANT) in vergelijking met de prijzen van de opdrachten P 1955 en P 1956 (VALENTI)
Postes les plus importants	Valeur relative de chaque poste par rapport au montant total du marché	Prix du marché P 1949 (EUROGREEN) par rapport aux prix des marchés P 1955 et P 1956 (VALENTI)	Prix du marché P 1950 (INTERPLANT) par rapport aux prix des marchés P 1955 et P 1956 (VALENTI)
Reinigen van de wegen Nettoyage des chemins	12,5 %	115 %	180 %
Oprapen van dode bladeren Ramassage des feuilles mortes	5,4 %	260 %	128 %
Vernietiging van onkruid op de wegen Destruction des végétaux sur les chemins	8,0 %	140 %	140 %
Wekelijks maaien Tonte hebdomadaire	5,5 %	173 %	160 %
Schoffelen over 1 m breedte Binage à 1 m	5,4 %	200 %	250 %
Prijzengemiddelde in % gepondereerd volgens de belangrijkheid der posten Moyenne des prix en % pondérée par l'importance des postes	alle posten tous les postes	166 %	167 %

De meeste bedrijven die hebben ingeschreven voor de opdrachten P 1949 en P 1950, hebben bovendien impliciet toegegeven dat hun prijzen aan de hoge kant lagen, door drie maand later merkbaar lagere offertes in te dienen n.a.v. de gunning van twee kleinere loten (P 1955 en P 1956) waarvoor de concurrentie veel groter was. Zo heeft EUROGREEN, dat de opdracht voor het onderhoud van de parken van Woluwe (P 1949) in de wacht had gesleept, zijn prijzen met gemiddeld 30 % gedrukt.

De prijzen voor eenzelfde post variëren soms aanzienlijk van de ene firma tot de andere en van de ene opdracht tot de andere, hoewel de aard van het uit te voeren werk niet verschilt: het BIM is niet bij machte voor elke post een realistische prijzenvork vast te stellen. Een voorbeeld: voor de post «oprappen van dode bladeren» variëren de eenheidsprijzen per m² van 1,5 BEF (MONTENAY, niet gekozen inschrijving Jubelpark P 1950) tot 12 BEF (BOUCHER, niet uitgekozen opdracht Kruidtuin P 1930); eenzelfde firma, EUROGREEN, heeft prijzen gegeven gaande van 3 BEF (P 1955) tot 4 BEF (P 1973), 6,5 BEF (P 1949) en 7,5 BEF (P 1950).

Bij gebrek aan afdoende vergelijkende elementen, zou de enige doeltreffende manier voor het BIM om de prijzen te controleren er hoe dan ook in bestaan de beste concurrentievoorwaarden te creëren, wat nogmaals de argumenten versterkt die pleiten ten voordele van de openbare aanbesteding.

De plus, la plupart des entreprises soumissionnaires des marchés P 1949 et P 1950 ont implicitement reconnu le caractère excessif de leurs prix en remettant, trois mois plus tard, des offres nettement plus basses lors de l'adjudication des deux lots plus petits (P 1955 et P 1956) soumis à une bien plus large concurrence; ainsi, EUROGREEN, qui avait remporté le marché d'entretien des parcs de Woluwe (P 1949) a diminué ses prix en moyenne de 30 %.

Les variations de prix pour un même poste sont parfois considérables d'une firme à l'autre et d'un marché à l'autre pour des travaux dont la nature ne change pas: l'IBGE est incapable d'établir pour chacun des postes une fourchette de prix réalistes. Par exemple: pour le poste «ramassage des feuilles», les prix unitaires au m² varient de 1,5 F (MONTENAY, soumission non retenue Cinquantenaire P 1950) à 12 F (BOUCHER, soumission non retenue Botanique P 1930); pour une même firme, EUROGREEN, les prix varient de 3 F (P 1955) à 4 F (P 1973), 6,5 F (P 1949) et 7,5 F (P 1950).

En tout état de cause, et à défaut d'éléments probants de comparaison, la seule manière efficace de contrôle des prix pour l'I.B.G.E. consisterait à établir les meilleures conditions possibles de concurrence, ce qui renforce encore les arguments en faveur de l'adjudication publique.

- Controle op de uitvoering der opdrachten

De procedures inzake controle en opvolging van de dossiers, beheerd door de vroegere dienst van het Groenplan, bouwen voort op de tradities die binnen het vroegere federale Ministerie van Openbare Werken zijn gegroeid; er werden weinig problemen geconstateerd. Het beheer van de dossiers ressorterend onder de vroegere diensten groene ruimten en bossen daarentegen verloopt merkelijk minder strikt (zo werd o.a. een fout van omzeggens 2 miljoen BEF gemaakt bij het berekenen van een prijsherziening). Derhalve zouden alle procedures moeten worden eengemaakt binnen de nieuwe afdeling groene ruimten, met de nodige juridische onderbouwing. Tevens zou de rol van de werkopzichters en landschapsarchitecten tijdens de controle op het terrein beter gedefinieerd moeten worden en zou de controle van het werk van de ondernemingen nauw moeten aansluiten bij de controle van het werk van de BIM-hoveniers.

Onderzoek van de omloop van de stukken heeft talrijke overbodige etappes uitgewezen waardoor het rondgaan van de facturen die de bedrijven toezenden, vertraging oploopt. Bovendien komen op de documenten onjuiste data voor (52), zodat een rigoureuze toepassing van schadevergoedingen of verwijlinteressen onmogelijk wordt.

- Conclusies m.b.t. de onderhoudsopdrachten

De afdeling groene ruimten zou eenvormigheid moeten brengen in haar procedures en optimale concurrentievoorwaarden moeten creëren. Meer bepaald wat de onderhoudsovereenkomsten betreft, zou voor loten van kleinere omvang geopteerd moeten worden.

Met het oog op een rationalisering van de administratieve taken zou het instituut er belang bij hebben de gunningsprocedures derwijze te programmeren dat alle opdrachten op dezelfde datum aanvangen, wat bovendien de controle op de ingediende prijzen zou vergemakkelijken.

Inzonderheid de opdrachten P 1949 (parken van Woluwe) en P 1950 (parken van Laken), waarvoor de prijzen abnormaal hoog zijn, zouden best niet vernieuwd worden bij het verstrijken van de eerste verlengingsperiode. Er zou dringend een procedure moeten worden ingesteld teneinde de nodige onderhoudswerken bij openbare aanbesteding te kunnen gunnen. Ook moeten de te onderhouden ruimten worden heropgesplitst volgens de hierboven uiteengezette principes (minstens twee loten per opdracht). De overgangperiode zou kunnen worden gedekt door een bijakte bij de bestaande contracten.

(52) De datum van de aanwijzerdienst van de afdeling is soms meer dan één week achterop op die van de datumstempel van de post.

- Contrôle de l'exécution des marchés

Les procédures de contrôle et de suivi des dossiers gérés par l'ancien service du Plan vert bénéficient des traditions acquises dans l'ancien ministère fédéral des Travaux publics; peu de problèmes ont été relevés. Par contre, la gestion des dossiers dépendant de l'ancien service des Espaces verts et des Forêts est nettement moins rigoureuse (c'est ainsi, notamment, qu'une erreur de près de 2 millions de francs a été commise dans un calcul de révision de prix). Il serait par conséquent indispensable que toutes les procédures soient unifiées au sein de la nouvelle division des espaces verts et reçoivent le support juridique nécessaire; de plus, les rôles respectifs des surveillants de travaux et des architectes paysagistes dans le contrôle sur le terrain devraient être mieux définis et le contrôle du travail des entreprises associé étroitement au contrôle du travail des jardiniers de l'I.B.G.E.

Un examen de la circulation des pièces a décelé de nombreuses étapes inutiles qui ralentissent la circulation des factures transmises par les entreprises; de plus, des dates inexacts figurent sur les documents (52) rendant impossible l'application rigoureuse des indemnités ou intérêts de retard.

- Conclusions sur les marchés d'entretien

La division des espaces verts devrait unifier ses procédures et assurer les conditions d'une concurrence optimale. Plus particulièrement, pour les marchés d'entretien, il conviendrait d'établir des lots de dimension plus restreinte.

Dans un souci de rationalisation des tâches administratives, l'Institut aurait intérêt à programmer les procédures d'attribution de façon à faire débiter tous les marchés à la même date, ce qui en outre faciliterait le contrôle des prix remis par les soumissionnaires.

En particulier, il serait souhaitable que les marchés P 1949 (parcs de Woluwe) et P 1950 (parcs de Laeken), dont les prix sont anormalement élevés, ne soient pas renouvelés à l'échéance de la première reconduction. Une procédure devrait être engagée d'urgence afin de pouvoir attribuer les travaux d'entretien nécessaires, par adjudication publique. Il conviendrait aussi d'effectuer une nouvelle répartition des espaces à entretenir selon les principes définis ci-dessus (au moins deux lots pour chaque marché). La période transitoire pourrait être couverte par un avenant aux contrats existants.

(52) Il s'agit de la date de l'indicateur de la division, parfois postérieure de plus d'une semaine à la date du cachet de la poste.

4.3. Opdrachten voor reinigingswerken

• Rein houden van parken en tuinen

Een groot deel van de reinigingswerken in parken en tuinen (oprapen van papier en afval op grasperken en wegen) wordt door de tuinmannen van het BIM uitgevoerd, maar voor het ophalen van vuilnisbakken werden privé-firma's aangesproken.

Het gaat hier ofwel om speciale posten die in de aanleg- en onderhoudsopdrachten voor bepaalde parken zijn opgenomen (bv. de Kruidtuin of de parken van de vroegere dienst groene ruimten en bossen), ofwel om een bijzondere opdracht (P 1934) voor het ledigen van de vuilnisbakken een of twee maal per week (parken van het vroegere Groenplan).

De prijzen die de inschrijvers voorstellen, verschillen sterk van elkaar (van 22 tot 200 BEF voor het ledigen van een vuilnisbak); wanneer het ophalen van de vuilnisbakken deel uitmaakt van een globalere onderhoudsopdracht, vallen de prijzen steeds lager uit dan die welke worden voorgesteld door de inschrijvers van de bijzondere opdracht P 1934.

Opdracht P 1934, die in 1993 door de gewestadministratie werd toegewezen (53), is om verschillende redenen voor kritiek vatbaar :

- De prijs ligt te hoog : de prijs voor het ledigen van een vuilnisbak bedraagt 140 BEF (BTW niet inbegrepen), wat op jaarbasis een totaal van 8.445.606 BEF geeft (BTW inbegrepen). Dat werk vergt het inzetten van twee personen, twee dagen per week en het gebruik van een licht voertuig (bestelwagen) (54). Waar bepaalde onderhoudscontracten in het voordeel van de administratie blijken uit te vallen wegens het feit dat privé-tuinmannen een veel hogere produktiviteit aan de dag leggen dan hoveniers van het BIM, is het evenzo juist dat het ophalen van de vuilnisbakken (met inbegrip van de snelle afschrijving van een adequaat voertuig) veel economischer kan gebeuren door BIM-personeel.
- Door de onderneming uitgevoerde werken kunnen moeilijk gecontroleerd worden. Bij iedere ophaalbeurt moet de firma de vuilniszak vervangen door een zak van een andere kleur, wat maakt dat de zakken verwijderd worden zelfs al zijn ze leeg of maar half gevuld.
- De overeenkomst is binnen onregelmatige voorwaarden afgesloten. De laagste inschrijver, te weten SOTRAB, heeft inderdaad verklaard zich te hebben vergist bij haar prijsopgave. Zo werd ze uitgesloten en heeft de tweede

(53) Vóór de overdracht naar het BIM.

(54) De prijs voor een vuilniszak bedraagt 12 BEF; hij is eveneens in de 140 BEF inbegrepen.

4.3. Marchés liés aux travaux de propreté

• La propreté des parcs et jardins

Alors qu'une grande partie des travaux de propreté dans les parcs et jardins (ramassage des papiers et déchets sur les pelouses et les chemins) est assurée par les jardiniers de l'IBGE, le ramassage des poubelles a été confié à des firmes privées.

Il s'agit soit de postes particuliers prévus dans des marchés d'aménagement et d'entretien de certains parcs (par exemple, le Botanique ou les parcs de l'ancien service des Espaces verts et de la Forêt), soit d'un marché particulier, P 1934, relatif à la vidange de 598 poubelles une ou deux fois par semaine (parcs de l'ancien Plan vert).

De grandes disparités caractérisent les prix proposés par les soumissionnaires (de 22 F à 200 F pour la vidange d'une poubelle); lorsque le ramassage des poubelles est lié à un marché d'entretien plus global, les prix sont toujours moins élevés que ceux proposés par les soumissionnaires du marché particulier P 1934.

Le marché P 1934, attribué en 1993 par l'administration régionale (53), est critiquable pour diverses raisons.

- Son coût est trop élevé : le prix de la vidange d'une poubelle est de 140 F (hors T.V.A.), ce qui porte le prix annuel de l'ensemble de l'opération à 8.445.606 F (T.V.A.C.). Ce travail nécessite l'emploi de deux personnes, deux jours par semaine, ainsi que l'utilisation d'un véhicule léger (camionnette)(54); autant certains contrats d'entretien apparaissent favorables pour l'administration en raison de la productivité largement supérieure des jardiniers privés par rapport à celle des jardiniers de l'I.B.G.E., autant les opérations de vidange des poubelles (y compris l'amortissement rapide d'un véhicule approprié) pourraient être accomplies de manière bien plus économique par du personnel de l'I.B.G.E.
- Le travail effectué par l'entreprise est difficilement contrôlable. A chaque opération, la firme doit remplacer le sac poubelle par un sac de couleur différente, ce qui provoque l'enlèvement des sacs même lorsqu'ils sont vides ou partiellement remplis.
- La convention a été conclue dans des conditions irrégulières. En effet, le moins-disant de l'adjudication, la société SOTRAB, a déclaré s'être trompée dans ses prix et a été écartée et c'est le 2^e soumissionnaire, la société

(53) Avant le transfert à l'I.B.G.E.

(54) Le prix du sac poubelle est de 12 F, il est compris également dans les 140 F.

geklasseerde, BRUFORT, de opdracht gekregen. BRUFORT heeft vervolgens een deel van de opdracht in onderaanneming doorgegeven aan SOTRAB zonder de administratie daarvan op de hoogte te stellen.

Tot slot kan worden gesteld dat over de reinheid van parken en tuinen een globale bezinning binnen het BIM moet worden op gang gebracht, zodat preventief beleid (netheidscampagnes, permanente acties) en curatief beleid hand in hand kunnen gaan. De enige efficiënte manier om het probleem te regelen zou erin bestaan dat voor ieder park afzonderlijk een aparte benadering wordt opgezet die tegemoetkomt aan de specifieke knelpunten. Er zouden reinigingsploegen binnen het BIM moeten worden opgericht. Ook zouden tuiniers en parkwachters in een samenwerkingsverband moeten opereren, zowel preventief als voor het vermijden van een graduele vervuiling van sommige groene ruimten.

Inzonderheid zou het BIM een einde moeten maken aan de specifieke opdracht van de vuilnisophaling, en die taak, al naargelang het park waar het om gaat, toevertrouwen aan eigen personeel of aan de firma die voor het onderhoud instaat. Voor het verzekeren van de continuïteit van de openbare dienst en in afwachting van de nodige reorganisatie, kan er evenwel mee worden ingestemd dat een nieuwe opdracht wordt gegund voor maximaal één jaar, gelet op het feit dat de aanbestedingsprocedures nu reeds voluit op gang zijn gebracht.

• Reinheid van het woud

Het ledigen van 237 vuilnisbakken in het Zoniënwoud werd vanaf 16 november 1994 toevertrouwd aan de firma DEMETS ingevolge een beperkte offerteaanvraag opgesplitst in 3 loten.

Volgende grote kritieken kunnen wat betreft deze overeenkomst worden geformuleerd.

De aangewende procedure werd nutteloos gecompliceerd en uiteindelijk is het prijscriterium doorslaggevend gebleken voor de toewijzing. Het bestek, dat nodeloos ingewikkeld werd gemaakt voor een in wezen eenvoudige opdracht, diende in juni 1995 te worden herzien : de drie loten werden gegroepeerd en talrijke posten werden samengesmolten. De prijsherziening werd voor de eerste tien staten verkeerd toegepast.

De prijs op jaarbasis bedraagt 3.409.535 BEF (BTW incl.) voor een werk dat door twee personen gedurende twee dagen per week wordt uitgevoerd (of 298 BEF voor het inzamelen van de inhoud van een volle zak van 100 l. of 2.980 BEF voor het opruimen van een sluikstorting van 1 m³). Het aan de firma betaalde bedrag zou ruimschoots de kosten dekken voor het aanwerven van twee bijkomende bosarbeiders, die, naast hun werk van vuilnisman, ook andere onderhoudswerken in het bos zouden kunnen opknappen.

BRUFORT qui a été retenu; BRUFORT a ensuite soustrait une partie du marché à SOTRAB sans en informer l'administration.

En conclusion, la propreté des parcs et jardins devrait faire l'objet d'une réflexion globale au sein de l'I.B.G.E. afin d'intégrer politique préventive (campagnes de propreté, actions permanentes) et politique curative. Le seul mode efficace de gestion du problème serait de l'envisager parc par parc en fonction de la spécificité de chacun d'entre eux. Des équipes de propreté de l'I.B.G.E. devraient être constituées; la collaboration des jardiniers et des gardiens de parc devrait également être organisée, tant pour assurer l'aspect préventif que pour éviter la dégradation circonstancielle de la propreté dans certains espaces verts.

En particulier, l'I.B.G.E. devrait mettre fin au marché spécifique de ramassage des poubelles et confier cette tâche, suivant la nature du parc considéré, soit au personnel de l'organisme, soit à la firme responsable de l'entretien; on pourrait cependant admettre que pour assurer la continuité du service public et en attendant la réorganisation nécessaire, un nouveau marché soit attribué pour une durée maximale d'un an, les procédures d'adjudication ayant été, du reste, déjà largement engagées.

• La propreté de la forêt

La vidange de 237 poubelles situées dans la forêt de Soignes a été confiée à partir du 16 novembre 1994, suite à une procédure d'appel d'offre restreint en 3 lots, à la société DEMETS.

Les principales critiques concernant cette convention sont les suivantes.

La procédure utilisée a été inutilement compliquée, le critère du prix ayant été en fin de compte l'élément décisif pour l'attribution du marché. Le cahier des charges, trop complexe pour une tâche pourtant simple, a dû être revu en juin 1995 : les trois lots ont été regroupés et de nombreux postes ont été fusionnés. La révision des prix a été mal appliquée pour les dix premiers états.

Le prix annuel du marché est de 3.409.535 F (T.V.A.C.) pour un travail qui exige deux personnes, deux jours par semaine (soit 298 F pour la collecte du contenu d'une poubelle pleine de 100 l ou 2.980 F pour l'évacuation d'un dépôt clandestin d'un m³). Le montant payé à l'entreprise couvrirait largement le coût de l'engagement de deux ouvriers forestiers supplémentaires qui, en plus des tâches de propreté, pourraient utilement se consacrer à d'autres travaux d'entretien de la forêt.

Het systeem waarbij de facturatie geschiedt aan de hand van het aantal kubieke meter afgevoerd afval, is een bron van misbruiken geweest, temeer daar de controle vanaf juli 1995 verslapt is : terwijl het aantal opgehaalde vuilniszakken merkkelijk afneemt, stijgt het gefactureerde gemiddelde volume (zonder dat evenwel een plotse stijging van het volume ontruimde sluikstortingen werd waargenomen).

Le système de facturation au cubage des déchets emportés, suite au relâchement du contrôle à partir de juillet 1995, a été une source d'abus : alors que le nombre de poubelles ramassées diminue sensiblement, le volume moyen facturé augmente (sans que l'on ait pour autant constaté une brusque augmentation des dépôts clandestins à évacuer...)

	Staten 1 tot 7 (van 16.11.1994 tot 30.06.1995)	Staten 8 tot 14 (van 01.07.1995 tot 31.1.1996)
	— Etats 1 à 7 (du 16.11.94 au 30.6.95)	— Etats 8 à 14 (du 1.07.95 au 31.1.96)
Gemiddeld aantal (per maand) geledigde vuilnisemmers Nombre moyen (par mois) de poubelles enlevées	510	294
Gemiddeld aantal (per maand) m ³ gefactureerd afval Nobre moyen (par mois) de m ³ de déchets facturés	42,3 m ³	45,8 m ³

De problematiek van de reinheid zou voor het woud eveneens globaal aangepakt moeten worden, net zoals dat voor de parken en tuinen moet gebeuren. De preventieve aspecten (opvoeding van het publiek) en de curatieve aspecten (opkuisen en verwijderen van afval) zouden door de bosbrigades kunnen worden beheerd in samenwerking met de bosopzichters.

Wat de onmiddellijke toekomst betreft, dienen de nodige schikkingen te worden getroffen met het oog op het voorbereiden van een alternatieve oplossing voor de opdracht van de ophaling van de vuilnisbakken.

5. BEHEER VAN DE SERRES VAN LAKEN EN WOLUWE

Op 5 maart 1992 werd door de Regie der Gebouwen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een belangrijke samenwerkingsovereenkomst gesloten. Deze zal in extenso worden besproken in hoofdstuk 6. Zij voorzorg onder andere in de terbeschikkingstelling van het Gewest van serres in Laken die gekend zijn als de bloemenserres van Stuyvenberg. Als tegenprestatie verbond het Gewest zich ertoe de Regie 60.000 één jaar of twee jaar levende planten en 33.000 bolgewassen te leveren.

Het BIM beschikt aldus over twee serres (Laken en Woluwe) voor het kweken van de planten die nodig zijn voor het uitvoeren van zijn contractuele verbintenissen en voor de behoeften van zijn eigen parken.

5.1 Aard van de controle en moeilijkheden die daarbij rijzen

De controle op de kweekactiviteiten in deze twee serres had tot doel de bedrijfskosten te bepalen en de kostprijs van het plantgoed te vergelijken met de prijzen die op de markt gangbaar zijn.

Dans la forêt, la problématique de la propreté devrait également, comme pour les parcs et jardins, être envisagée de manière globale. A cet égard, les aspects préventifs (éducation du public) et curatifs (nettoyage et évacuation des déchets) pourraient être gérés par les brigades forestières, en collaboration avec les surveillants forestiers.

Dans l'immédiat, il conviendrait de prendre les dispositions nécessaires afin de préparer une solution alternative au marché de vidange des poubelles.

5. LA GESTION DES SERRES DE LAEKEN ET DE WOLUWE

En date du 5 mars 1992, la Régie des Bâtiments et la Région de Bruxelles-Capitale concluaient une importante convention de collaboration. Cette convention, qui sera amplement examinée au chapitre 6 ci-après, prévoyait, entre autres choses, la mise à la disposition de la Région de serres situées à Laeken et dénommées «les serres fleuristes du Stuyvenberg». En échange, celle-ci était tenue de fournir à la Régie 60.000 plantes annuelles ou bisannuelles et 33.000 bulbes.

L'I.B.G.E. dispose ainsi de deux complexes de serres (Laeken et Woluwe) pour produire les plantes qui lui sont nécessaires pour les besoins de la convention et pour ses propres parcs.

5.1 Nature et difficultés du contrôle

Le contrôle des activités de production de ces deux complexes avait pour objectif de dégager les coûts d'exploitation et de comparer les prix de revient des plantes avec les prix pratiqués sur le marché par les producteurs privés.

Het was evenwel moeilijk het aantal mensen te ramen die werkelijk instaan voor de uitbating in de serres : de bevoegde dienst van het BIM (die een tekort aan mankracht aanvoert) houdt niet bij welke werkzaamheden zijn uitgevoerd, hoeveel uren de tuiniers gepresteerd hebben of welk hun individueel rendement is.

Officieel had de instelling het voor ieder van de twee serres over een gemiddelde bezetting van vier personen. Sommige ambtenaren van het departement menen dat dat cijfer onderschat zou zijn, vooral voor de serres in Laken.

5.2. Raming van de kosten

- Kostprijs van de planten in Laken

a) Geproduceerde hoeveelheden

Jaarlijks worden ongeveer 120.000 jaarlijksen en tweejaarlijksen geproduceerd (de vooruitzichten voor 1996 bedragen 121.015). Die hoeveelheden zijn echter niet coherent gepland. Vanuit die optiek was voor het instituut een alternatief mogelijk : ofwel moest het zijn produktie beter aan zijn behoeften aanpassen (om de kosten samen te drukken), ofwel moest het zijn produktiecapaciteit maximaal benutten en de overschotten verkopen. In werkelijkheid bevindt het instituut zich ergens tussen die twee mogelijkheden, wat soms tot bizarre resultaten leidt : het levert bv. gratis planten aan sommige korpsen van de rijkswacht, maar het moet zich bevoorraden bij tuinbouwbedrijven om al zijn behoeften te dekken.

b) Produktiekosten

Deze worden door vier belangrijke elementen bepaald :

Arbeidsloon (4 tuiniers)	± 3.802.400 BEF
Prijs van zaaigoed en teelaarde	789.926 BEF
Energiekosten	1.939.141 BEF
Onderhoud van de stookinstallatie	89.378 BEF
TOTAAL	6.620.845 BEF

De approximatieve kostprijs van één plant bedraagt dus 55 BEF.

De gemiddelde verkoopprijs ⁽⁵⁵⁾ op de markt ⁽⁵⁶⁾ voor jaarlijksen en tweejaarlijksen bedraagt evenwel ongeveer 8 BEF (BTW excl.).

(55) Uitgezonderd de pelargoniums die ongeveer 25 BEF kosten (BTW excl.).

(56) Bron : contract voor de levering van planten dat begin 1996 door de gemeente Anderlecht gesloten werd.

Il fut cependant difficile d'obtenir une estimation du nombre de personnes réellement affectées à l'exploitation des serres : le service compétent de l'I.B.G.E. (invoquant un manque de moyens humains) ne tient attachement ni des travaux réalisés, ni des heures prestées par les jardiniers, ni de leur rendement individuel.

Officiellement, l'organisme fait état pour chacun des deux domaines d'une occupation moyenne de quatre personnes. De l'avis de certains fonctionnaires du département, ce chiffre serait sous-estimé, surtout pour les serres de Laeken.

5.2. Evaluation des coûts

- Prix de revient des plantes à Laeken

a) Quantités produites :

Environ 120.000 plantes annuelles et bisannuelles sont produites par an (les prévisions pour 1996 sont de 121.015). Cependant, ces quantités ne sont pas planifiées de manière cohérente. De ce point de vue, une alternative s'offre à l'organisme : soit ajuster au mieux la production à ses besoins (dans un souci de compression des coûts), soit exploiter au maximum ses capacités de production en commercialisant les excédents. En réalité, l'Institut oscille entre ces deux positions, ce qui débouche parfois sur des résultats aberrants : par exemple, il distribue gracieusement des plantes à certains corps de gendarmerie, mais doit en revanche s'approvisionner auprès d'entreprises horticoles pour couvrir tous ses besoins.

b) Coûts de production :

Quatre types de coûts principaux ont été répertoriés :

Coût de la main d'oeuvre (4 jardiniers) :	± 3.802.400 F
Coût des semences et du terreau :	789.926 F
Coût énergétique :	1.939.141 F
Entretien du système de chauffage :	89.378 F
TOTAL :	6.620.845 F

Le prix de revient approximatif d'une plante est donc de 55 F.

Or, le prix de vente moyen ⁽⁵⁵⁾ sur le marché ⁽⁵⁶⁾ des plantes annuelles et bisannuelles est d'environ 8 F (hors T.V.A.).

(55) A l'exception des pelargoniums dont le prix avoisine 25 F (hors T.V.A.).

(56) Source : marché de fourniture de plantes conclu par la commune d'Anderlecht en ce début d'année 1996.

c) Opmerkingen

De hoge kostprijs voor het kweken van planten te Laken kan ten dele worden verklaard door de slechte staat van die serres, met zeer hoge stookkosten voor gevolg.

In de serres te Laken wordt ook nog aan andere culturen gedaan (bloemen voor manden, appartementsplanten, planten voor bloembakken). Voor een deel hiervan kan men echter niet van produktie spreken omdat deze planten gewoon bewaard of onderhouden worden.

Van de globale produktieprijs (zie tabel hierboven) zouden dus de kosten voor deze culturen afgetrokken moeten worden, zodat de kostprijs voor jaarlijksen en tweejaarlijksen (voor een gering bedrag weliswaar) verminderd kan worden.

- Kostprijs van de planten in Woluwe

a) Geproduceerde hoeveelheden

In het kweekstation Woluwe worden enkel jaarlijksen voortgebracht : voor 1996 bedraagt het te realiseren cijfer 64.960 eenheden.

b) Produktiekosten

Arbeidsloon (4 tuiniers)	± 3.802.400 BEF
Prijs van zaaigoed en teelaarde	271.384 BEF
Energiekosten (approximatief bedrag)	442.000 BEF
Onderhoud van de stookinstallatie	98.799 BEF
TOTAAL	4.614.583 BEF

De gemiddelde kostprijs per plant bedraagt aldus 71 BEF.

Zelfs al bedraagt de energiefactuur in Woluwe aanzienlijk minder dan die voor Laken, is de kostprijs er desalniettemin beduidend hoger omdat er, relatief gesproken meer tuiniers werken ⁽⁵⁷⁾, wat wijst op een ernstig managementprobleem.

(57) In de twee complexen zijn evenveel tuinmannen tewerkgesteld (vier; cijfers van het BIM) terwijl de produktie in Woluwe maar half zo groot is als in Laken.

c) Remarques :

Le niveau élevé des prix de revient constaté à Laeken s'explique en partie par l'état de délabrement des installations, ce qui induit des coûts de chauffage excessifs.

Les serres de Laeken réalisent d'autres cultures (fleurs pour corbeilles, plantes d'appartement, plantes pour jardinières) qui représentent selon l'Institut une production de 5.000 plantes supplémentaires par an. On remarquera que pour une partie de ces plantes, on ne peut pas parler de production puisqu'elles sont simplement conservées ou entretenues.

Il faudrait donc déduire du coût global de production (cf. tableau ci-dessus) les charges relatives à ces cultures, ce qui est de nature, mais dans une mesure très faible, à diminuer le prix de revient des plantes annuelles et bisannuelles.

- Prix de revient des plantes à Woluwe :

a) Quantités produites :

Le complexe de Woluwe ne produit que des plantes annuelles : la quantité prévue en 1996 est de 64.960 unités.

b) Coûts de production :

Coût de la main d'oeuvre (4 jardiniers)	± 3.802.400 F
Coût des semences et du terreau:	271.384 F
Coût énergétique (montant approximatif) :	442.000 F
Entretien du système de chauffage :	98.799 F
TOTAL :	4.614.583 F

Le prix de revient moyen par plante produite atteint donc ici 71 F.

Même si à Woluwe le coût de l'énergie est largement inférieur à celui constaté aux serres de Laeken, le prix de revient y est nettement plus élevé en raison d'une affectation relative plus importante de jardiniers ⁽⁵⁷⁾, ce qui dénote un problème sérieux de «management».

(57) Les deux complexes occuperaient le même nombre de jardiniers (quatre; chiffres fournis par l'IBGE) alors que la production de Woluwe n'est que la moitié de celle de Laeken.

• Conclusies

Het spreekt voor zich dat het produceren van jaarlijkse en tweejaarlijkse planten bij het BIM zwaar deficitair is en het instituut zou er alle belang bij hebben ervan af te zien zelf deze planten te produceren en zich voor het dekken van zijn behoeften tot de privé-sector te wenden.

Die situatie lijkt onomkeerbaar. Inderdaad, zoals het geval Woluwe aanwijst, is de superioriteit van de privé-kwekers niet enkel een gevolg van een betere uitrusting, maar moet de verklaring ervoor vooral gevonden worden bij de grotere produktiviteit van hun werknemers. Het is een illusie voor een organisme als het BIM te willen concurreren met privé-firma's voor taken die een zekere specificiteit of techniciteit vertonen (58). Het zou dus goedkoper en rationeler zijn de activiteiten van de tuinmannen te concentreren op het onderhouden van de groene ruimten.

Dat betekent niet dat de instelling moet afstappen van iedere vorm van produktie in haar serres. Niets belet bv. dat het doorgaat met het zelf produceren van planten en bloemen die bestemd zijn om kantoren en openbare plaatsen te versieren (59), doch slechts nadat een diepgaande rendabiliteitsstudie is uitgevoerd.

Het inkrimpen van de produktieactiviteiten, zoals hierboven gesuggereerd, rechtvaardigt allicht niet dat beide serres behouden blijven. De keuzes zullen moeilijk en zelfs cruciaal zijn gelet op de omstandigheden.

Inderdaad : de overeenkomst van 5 maart 1992 legde de regie de verplichting op binnen de drie jaar het dak van de serres van Laken te vernieuwen. De regie heeft dat niet gedaan. Zij heeft evenwel een project uitgewerkt waarvan de kostprijs op ongeveer 50 miljoen BEF werd geraamd.

Afgaande op de analyse van de produktie in de serres van het BIM, ziet het Rekenhof zich genoodzaakt de meest expliciete reserves te formuleren nopens de economische gegrondheid van dit project. De instelling en de minister waaronder zij ressorteert, dienen derhalve onverwijld over te gaan tot een globale bezinning omtrent de toekomst van deze serres en een duidelijk standpunt in te nemen m.b.t. de renovatieprojecten voor de serres van Laken.

(58) Het instituut heeft dit duidelijk begrepen wat het kweken van bolgewassen betreft; deze worden bij privé-tuiniers aangekocht.

(59) Het betreft voornamelijk verplichtingen die door artikel 8 van de overeenkomst van 5 maart 1992 zijn opgelegd.

• Conclusions

A l'évidence, l'activité de production de plantes annuelles et bisannuelles est à l'I.B.G.E. largement déficitaire et il irait de l'intérêt de l'organisme de renoncer à produire lui-même ce type de plantes et de se tourner vers le secteur privé pour satisfaire ses besoins.

Cette situation paraît irréversible. En effet, comme le montre le cas de Woluwe, la supériorité des producteurs privés ne tient pas seulement à la performance de leur équipement, elle procède surtout de la plus grande productivité de leur facteur humain. Il est illusoire pour un organisme comme l'I.B.G.E. de vouloir concurrencer l'entreprise privée dans des tâches présentant une certaine spécificité ou technicité (58). Il serait donc plus économique et rationnel de recentrer l'action des jardiniers vers les travaux d'entretien des espaces verts.

Cela ne signifie pas que l'organisme doive abandonner toute activité dans ses serres. Rien ne s'opposerait, par exemple, à ce qu'il continue de produire lui-même les plantes et les fleurs destinées à fleurir et décorer les bureaux et les lieux publics (59), comme tout autre type de plante, mais après une étude sérieuse de rentabilité.

La réduction des activités de production, telle qu'elle est préconisée ci-dessus, ne justifierait sans doute plus le maintien en activité des deux serres. Les choix seront difficiles et même cruciaux en raison des circonstances.

En effet, la convention du 5 mars 1992 imposait à la Régie l'obligation de restaurer dans les trois ans la couverture des serres de Laeken. La Régie n'a pas satisfait à cette obligation. Elle a toutefois finalisé un projet dont le coût est estimé à quelque 50 millions de francs.

Au vu de l'analyse de la production dans les serres de l'I.B.G.E., on ne peut qu'émettre les plus expresses réserves à l'égard du bien-fondé économique de ce projet. Il appartient donc à l'organisme et au ministre dont il relève d'entamer sans retard une réflexion globale sur l'avenir de ces serres et de prendre clairement position vis-à-vis des projets de rénovation du complexe de Laeken.

(58) L'Institut l'a bien compris en ce qui concerne la culture des plantes à bulbes : ces derniers sont achetés à des horticulteurs privés.

(58) Il s'agit pour l'essentiel d'obligations qui lui sont imposées par l'article 8 de la convention du 5 mars 1992.

6. BEHEER DOOR HET BIM VAN GROENE RUITEN DIE DE FEDERALE STAAT OF DE KONINKLIJKE SCHENKING TOEBEHOREN

6.1. De conventie afgesloten met de Regie der Gebouwen

Door de hervorming van de instellingen van 1988 en 1989 werd het Brussels Hoofdstedelijk Gewest eigenaar van parken, bossen en wouden die de Staat toebehoorden.

Een aantal groene ruimten is evenwel blijven behoren tot het staatspatrimonium. Het beheer daarvan werd toevertrouwd aan de Regie der Gebouwen, die eveneens belast werd met het onderhoud der openbare parken die eigendom zijn van de Koninklijke Schenking.

Tot 1992 werden de meeste van deze niet overgedragen of tot de Koninklijke Schenking behorende federale ruimten door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onderhouden (60), buiten elk juridisch kader om en zonder enige financiële compensatie.

Die toestand werd niet genormaliseerd op 5 maart 1992 (61) toen de regie en het Gewest met elkaar een overeenkomst hebben gesloten die een tweevoudig doel beoogde :

- vestigen van het recht voor het Gewest om de terugbetaling te bekomen van verrichte onderhoudsuitgaven in 1989, 1990 en 1991 (artikel 14 in fine van de overeenkomst);
- belasten van het Gewest vanaf 1 januari 1992 met een opdracht die erin bestaat verschillende ruimten te onderhouden (die in artikel 2 zijn opgesomd) en de staatsdiensten bloemen en planten te leveren (62).

Als tegenprestatie verbindt de regie zich ertoe een geïndexeerde forfaitaire toelage van 75 miljoen BEF per jaar te storten. Thans blijkt dat dat bedrag op geen enkele grondige analyse steunt. Het is correct dat enkele ramingen waren vooropgesteld, maar deze blijken bij nader inzicht approximatief en ze zijn bovendien uiteenlopend.

(60) Bij de splitsing van het nationaal Ministerie van Openbare Werken heeft de regie niet het nodige personeel gekregen om zijn nieuwe opdrachten te kunnen uitvoeren.

(61) Er dient echter aan te worden herinnerd dat een aantal federale groene ruimten (met een geraamde oppervlakte van 34 ha) nog steeds door het BIM wordt onderhouden, buiten ieder juridisch kader om.

(62) Artikel 8 van de overeenkomst : voor het versieren van bloemperken en voor alle manifestaties en officiële ceremonies die binnen het Gewest doorgang vinden.

6. LA GESTION PAR L'I.B.G.E. D'ESPACES VERTS APPARTENANT A L'ETAT FEDERAL OU A LA DONATION ROYALE

6.1. La convention avec la Régie des Bâtiments

La mise en oeuvre des réformes institutionnelles adoptées en 1988 et 1989 a eu pour effet de transférer à la Région de Bruxelles-Capitale la propriété de parcs, de bois et de forêts appartenant à l'Etat.

Un certain nombre d'espaces verts ont toutefois été maintenus dans le patrimoine de l'Etat. Leur gestion a été confiée à la Régie des Bâtiments, qui a également été chargée de l'entretien des parcs publics appartenant à la Donation royale.

Jusqu'en 1992, la plupart de ces espaces fédéraux non transférés ou relevant de la Donation royale ont été entretenus (60) par la Région de Bruxelles-Capitale en dehors de tout cadre juridique et sans la moindre compensation financière.

La situation n'a été normalisée que le 5 mars 1992 (61), date à laquelle la Régie et la Région ont conclu une convention comportant un double objet :

- fonder le droit de la Région d'obtenir le remboursement des dépenses encourues pour les entretiens assurés en 1989, 1990 et 1991 (article 14 in fine de la convention);
- investir la Région, à partir du 1er janvier 1992, d'une mission consistant à entretenir différents espaces (repris à l'article 2), ainsi qu'à pourvoir les services de l'Etat en fleurs et plantes (62).

En contrepartie, la Régie s'est engagée à verser une allocation forfaitaire indexée de 75 millions de francs par an. Aujourd'hui, il apparaît que la fixation de ce montant n'a été étayée par aucune analyse sérieuse. Quelques estimations avaient bien été établies; à l'examen, elles se révèlent fort approximatives et de surcroît divergentes.

(60) La Régie n'ayant pas reçu, lors du démembrement du ministère national des Travaux publics, le personnel nécessaire à l'exécution de ses nouvelles missions.

(61) Il faut rappeler cependant qu'un certain nombre d'espaces verts fédéraux (dont la superficie a été estimée à 34 hectares) sont toujours entretenus par l'I.B.G.E. en dehors de tout cadre juridique.

(62) Article 8 de la convention : en vue de la garniture de parterres et pour toutes les manifestations et cérémonies officielles se déroulant dans la Région.

6.2. *Uitvoering van de overeenkomst door eerst de gewest-administratie en vervolgens het BIM*

a) In 1992 hadden de partijen het personeel dat vereist is om de in de overeenkomst beoogde taken uit te voeren, op 53 man geraamd, te weten : 20 tuiniers, 31 parkwachters en 2 vaklui. De regie heeft zich onmiddellijk van dat akkoord gedistantieerd door, tijdens de aan gang zijnde aanwervingsprocedure, de verhouding tuiniers/parkwachters om te draaien : van de eersten zouden er voortaan 28 moeten zijn, van de tweeden nog maar 21 (63).

Het is vruchteloos zoeken naar een rationele verklaring voor die opvoering van het aantal tuinmannen. Enerzijds had het Gewest immers op 4 september 1991 de opdrachten toegewezen voor het onderhoud van omzeggens alle ruimten die de overeenkomst bestreek. Anderzijds werden die contracten van jaar tot jaar verlengd.

b) De overeenkomst was afgesloten voor een (verlengbare) periode van 30 jaar en legde het Gewest verplichtingen op voor het behoud van de personeelsbezetting (artikel 11 van de overeenkomst : minstens 80 % van de getalsterkte voor de tuiniers).

De personeelsbehoeften die uit de overeenkomst ontstonden, konden dus niet als uitzonderlijk of tijdelijk worden beschouwd. De aldus gecreëerde betrekkingen dienden bijgevolg door statutaire personeelsleden te worden bekleed. Zeer snel werden door de diensten van het Groenplan van het gewestministerie initiatieven ontplooid met het oog op de organisatie van passende examens door Ambtenarenzaken.

Bij besluit van 2 juni 1992 gaf de gewestexecutieve dat ministerie toelating 53 contractuele personeelsleden aan te werven. Zij werden belast met het uitvoeren van de dringende werkzaamheden in afwachting van de aanwerving van het personeel dat vereist was met het oog op de uitvoering van de overeenkomst van 5 maart 1992. Hun arbeidscontract mocht niet langer lopen dan tot 31 december 1993.

Verscheidene besluiten hebben die termijn sedertdien tot 31 december 1996 verlengd.

Er kan evenwel van worden uitgegaan dat die contracten tussen nu en het einde van het jaar andermaal zullen worden verlengd omdat de omzetting van dat contractuele stelsel in een statutair stelsel niet aan de orde is.

(63) Wijziging toegestaan door een executievebesluit van 3 juni 1993 tot wijziging van dat van 2 juni 1992 (cf. infra), die in de overeenkomst werd ingevoerd door aanhangsel nr. 1 (zie hoofdstuk 7 betreffende het onderhoud van het domein van Argenteuil)

6.2. *L'exécution de la convention par l'administration régionale puis par l'I.B.G.E.*

a) En 1992, les parties avaient évalué à 53 unités le personnel nécessaire à l'exécution des tâches imposées par la convention, à savoir 20 jardiniers, 31 gardiens de parcs et 2 agents de maîtrise. La Région s'est tout de suite démarquée de cet accord en inversant, au cours de la procédure d'engagement, le rapport entre les jardiniers et les gardiens, les premiers s'appuyant désormais sur un effectif de 28 personnes, les seconds se réduisant à 21 unités (63).

On chercherait en vain une justification rationnelle à cette augmentation du nombre de jardiniers. Il faut savoir en effet que, d'une part, en date du 4 septembre 1991, la Région avait procédé à l'attribution de marchés relatifs à l'entretien quasi intégral des espaces repris dans la convention et que, d'autre part, ces marchés ont été reconduits d'année en année.

b) La convention avait été conclue pour une durée de 30 ans (reconductible) et elle imposait à la Région des obligations de maintien d'effectifs (article 11 de la convention : 80 % au minimum des effectifs, pour les jardiniers).

Les besoins en personnel qu'elle générerait ne pouvaient donc être tenus pour exceptionnels et temporaires. Les emplois ainsi créés devaient par conséquent être occupés par des agents statutaires. Des initiatives avaient été prises très rapidement par les services du Plan vert du ministère de la Région en vue de l'organisation par la Fonction publique d'examens appropriés.

Par un arrêté du 2 juin 1992, l'Exécutif régional autorisait ledit ministère à engager 53 agents contractuels. Ces agents étaient chargés de pourvoir aux tâches urgentes dans l'attente du recrutement du personnel utile à la mise en oeuvre de la convention du 5 mars 1992. Leur contrat ne pouvait excéder la date du 31 décembre 1993.

Depuis lors, divers arrêtés ont prolongé ce terme jusqu'au 31 décembre 1996.

Ces contrats seront une nouvelle fois prolongés puisque la conversion de ce régime contractuel en un cadre statutaire n'est pas à l'ordre du jour.

(63) Modification autorisée par un arrêté de l'Exécutif du 3 juin 1993 modifiant celui du 2 juin 1992 (cf. infra) et introduite dans la convention par le biais de l'avenant n° 1 (cf. chapitre 7 relatif à l'entretien du domaine d'Argenteuil).

c) Vanuit strikt economisch oogpunt lijkt de toelage ten bedrage van 75 miljoen BEF die door de Regie der Gebouwen wordt gestort ⁽⁶⁴⁾ excessief omdat het vereiste aantal tuiniers, rekening houdend met de in uitvoering zijnde contracten, merklijk overschat werd ⁽⁶⁵⁾.

Terecht kan worden gevraagd of de Brusselse regering die overeenkomst niet heeft aangegrepen als een middel om de personeelsformatie van de gewestadministratie op te trekken ⁽⁶⁶⁾.

Dat gezegd zijnde, en hoe paradoxaal het ook moge klinken, bestaat er echter alle reden toe te vrezen dat, in de huidige organisatorische context, de uitgaven van het instituut niet volledig door de toelage van de regie gedekt worden.

Men mag zich in dat opzicht weliswaar niet te categorisch opstellen. De instelling heeft er zich immers nooit om bekommerd de reële kostprijs te bepalen van de diensten die zij levert ter uitvoering van de overeenkomst. Zodoende heeft zij er nooit op gelet de uitgaven die ermee samenhangen, afzonderlijk te vermelden.

Dankzij bepaalde gegevens verstrekt door de diensten van het BIM was het evenwel mogelijk een raming te maken. Zo is geweten dat de uitgaven die voortvloeien uit de uitvoering van de overeenkomst, minstens 90 miljoen BEF zouden bedragen, terwijl de inkomsten onder de 83 miljoen BEF blijven.

Meer nog, door op verkeerde wijze de contractuele formule voor de herziening van de toelage toe te passen, hebben eerst de gewestadministratie en vervolgens het BIM de van de regie geëiste sommen artificieel opgedreven. Een bedrag van 2.261.611 BEF, dat ten onrechte werd geïnd, zal met zekerheid moeten worden geregulariseerd.

Anderzijds heeft het Gewest nooit gebruik gemaakt van de mogelijkheid die het krachtens de overeenkomst heeft om de regie verwijlntrest aan te rekenen.

6.3. Conclusies en aanbevelingen

a) Het BIM moet dringend de middelen en instrumenten opzetten waardoor het de prijs kan bepalen van zijn prestaties ten voordele van de regie.

⁽⁶⁴⁾ Dat bedrag is samengesteld uit twee luiken : een voor personeelslasten en een voor werkkosten.

⁽⁶⁵⁾ Het bewijs daarvan wordt geleverd door het feit dat het merendeel der 28 tuiniers pas in de loop van 1993 aangeworven werd. Het onderhoud van de federale ruimten werd in 1992 bijgevolg uitgevoerd zonder dat op bijkomend personeel een beroep kon worden gedaan. Een ander gevolg daarvan is ook dat de toelage die het Gewest heeft ontvangen voor datzelfde jaar, a priori buiten verhouding staat tot de uitgaven die het heeft gedaan.

⁽⁶⁶⁾ Dat de bij besluit van 2 juni 1992 verleende toelating om tot aanwervingen over te gaan, gedeeltelijk aangewend werd (en dus in zekere zin van haar doel afgewend) om de behoeften van het composteringencentrum te dekken dat in 1992 in bedrijf werd genomen, is maar één aanwijzing onder nog andere..

c) D'un point de vue strictement économique, le montant de 75 millions de francs de l'allocation versée par la Régie des Bâtiments ⁽⁶⁴⁾ apparaît excessif car le nombre de jardiniers nécessaire a été, compte tenu des marchés en cours, nettement surévalué ⁽⁶⁵⁾.

On pourrait dès lors être fondé à se demander si le Gouvernement bruxellois ne s'est pas servi de cette convention comme d'un moyen pour augmenter le cadre en personnel de l'administration régionale ⁽⁶⁶⁾.

Cela étant, de manière assez paradoxale, il y a cependant tout lieu de craindre que, dans le contexte organisationnel actuel, les dépenses que l'Institut expose ne soient pas totalement couvertes par l'allocation versée par la Régie.

Certes, à cet égard, on ne peut se montrer trop catégorique. En effet, l'organisme ne s'est jamais inquiété de dégager le coût réel des services qu'il preste en vertu de la convention. Il n'a, de ce fait, jamais été attentif à isoler les dépenses qui s'y rapportent.

Cependant, grâce à certaines données fournies par les services de l'I.B.G.E., une estimation a pu être établie. Celle-ci montre que les dépenses générées par l'exécution de ladite convention s'élèveraient au moins à 90 millions de francs alors que les recettes ne dépassent pas 83 millions de francs.

Qui plus est, en appliquant de manière erronée la formule contractuelle de révision de l'allocation, l'administration régionale d'abord, l'I.B.G.E. ensuite, ont gonflé les sommes réclamées à la Régie. Un montant de 2.261.611 F, recouvré indûment, devra bien sûr être régularisé.

En revanche, la Région bruxelloise n'a jamais usé de la faculté qui lui est reconnue par la convention d'imputer à la Régie des intérêts de retard.

6.3. Conclusions et recommandations

a) Il serait urgent que l'I.B.G.E. mette en place les outils et instruments propres à lui permettre de déterminer le prix de ses prestations au bénéfice de la Régie.

⁽⁶⁴⁾ Ce montant est constitué de deux parties : l'une relative aux charges de personnel, l'autre aux frais de fonctionnement.

⁽⁶⁵⁾ Nous en voulons pour preuve le fait que la grosse majorité des 28 jardiniers n'a été engagée que dans le courant de l'année 1993. Il s'ensuit que l'entretien des espaces fédéraux a été effectué en 1992 sans le concours de personnel supplémentaire. Il s'ensuit aussi que l'allocation qu'a perçue la Région pour cette même année est a priori hors de proportion avec les dépenses qu'elle a consenties.

⁽⁶⁶⁾ Le fait que l'autorisation de recrutement octroyée par l'arrêté du 2 juin 1992 a été partiellement utilisée (et donc en quelque sorte détournée) pour couvrir les besoins du centre de compostage mis en service en 1992 n'en est qu'un indice parmi d'autres.

Dat streefdoel zou bereikt kunnen worden via een betere rationalisering van het werk.

Het blijkt heden immers dat het onderhoud van de 16 federale parken door privé-firma's opgesplitst is in 3 hoofdopdrachten waarin regionale ruimten en federale ruimten zonder onderscheid naast elkaar voorkomen. Het valt dus moeilijk de kostprijs voor dat onderhoud nauwkeurig te bepalen. Vanuit dat oogpunt zou het veel logischer zijn geweest de onderhoudswerken m.b.t. de federale parken te groeperen in één bestek, dat desgevallend in meerdere loten opgesplitst wordt om rekening te houden met de territoriale spreiding ervan.

Anderzijds wordt vastgesteld dat de tuiniers van het instituut die zijn tewerkgesteld in de door de overeenkomst beoogde parken, verspreid zijn over de verschillende secties. De oprichting van een speciale ploeg tuiniers zou kunnen worden overwogen, temeer daar die parken eigen kenmerken vertonen die een specifiek beheer vergen: het gaat om strikt urbane parken waarvan het instituut geen eigenaar is ⁽⁶⁷⁾, waardoor het bepaalde verplichtingen moet nakomen van materiële aard (het mag de samenstelling van die parken niet wijzigen) en van budgettaire aard (bij een goed beheer zou het binnen de vaste enveloppe moeten blijven waarover het beschikt).

b) De taken die voortvloeien uit de uitvoering van de overeenkomst zouden grondig moeten worden geherstructureerd. Dienaangaand kan worden verwezen naar de beschouwingen die hierboven werden geformuleerd wat betreft de herdefiniëring van de rol en de productiviteit van de tuinmannen.

c) Op termijn zouden op grond van de resultaten van de gewenste hervormingen bepaalde clausules van de overeenkomst heronderzocht moeten worden, zoals bv. de bepaling waarin de personeelssterkte van de hoveniers becijferd wordt of deze waarin de toelage ten laste van de regie bepaald wordt.

7. ONDERHOUD VAN HET DOMEIN VAN ARGENTEUIL

Eind 1994 werd de overeenkomst tussen de Regie der Gebouwen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aangevuld met een aanhangsel waarbij het Gewest vanaf 1 januari 1995 belast werd met het onderhoud van de groene ruimten van het Domein van Argenteuil. Reeds eerder werd in dit verslag voorbehoud geformuleerd omtrent

(67) De vraag kan worden gesteld waarom die parken niet overgedragen werden aangezien de Staat niet over de materiële middelen beschikt om ze te onderhouden. De opsplitsing van het beheer (de grote werken ten laste van de regie, het onderhoud voor het BIM) is aldus nadelig voor de doeltreffendheid.

Une plus grande rationalisation du travail contribuerait à atteindre cet objectif.

Il apparaît en effet aujourd'hui que l'entretien par les entreprises privées des 16 parcs fédéraux est fractionné en 3 marchés principaux qui mêlent espaces régionaux et espaces fédéraux. Il est dès lors malaisé de déterminer avec précision le coût de cet entretien. De ce point de vue, il eût été beaucoup plus logique de regrouper tous les travaux d'entretien des parcs fédéraux dans un cahier des charges unique, divisé, éventuellement, en plusieurs lots pour tenir compte de leur distribution territoriale.

On constate par ailleurs que les jardiniers de l'Institut, occupés dans les parcs visés par la convention, sont dispersés dans les différentes sections. La création d'une équipe particulière de jardiniers pourrait être envisagée, d'autant que ces parcs ont des caractéristiques propres, qui nécessitent une gestion spécifique: il s'agit de parcs de type strictement urbain et l'Institut n'en est pas propriétaire ⁽⁶⁷⁾, ce qui lui impose certaines contraintes d'ordre matériel (il ne peut pas modifier la composition de ces parcs) et d'ordre budgétaire (en bonne gestion il devrait rester dans les limites de l'enveloppe fixe qui lui est accordée).

b) Les tâches liées à l'exécution de la convention devraient faire l'objet d'une profonde restructuration. On se référera aux considérations qui ont été émises ci-dessus à propos de la redéfinition du rôle et de la productivité des jardiniers.

c) A terme, en fonction des résultats des réformes souhaitées, certaines clauses de la convention mériteraient d'être réexaminées, comme par exemple la disposition qui chiffre l'effectif des jardiniers ou celle qui fixe l'allocation mise à la charge de la Régie.

7. L'ENTRETIEN DU DOMAINE D'ARGENTEUIL

Fin 1994, la convention entre la Régie des Bâtiments et la Région de Bruxelles-Capitale faisait l'objet d'un avenant en vue de confier à cette dernière l'entretien des espaces verts du Domaine d'Argenteuil, à partir du 1^{er} janvier 1995. On rappellera les réserves qui ont été émises au sujet de cet avenant qui déborde le cadre des compétences territoriales

(67) On pourrait se demander pourquoi ces parcs n'ont pas été transférés puisque l'Etat n'a pas les moyens matériels de les entretenir. La division de la gestion (les gros travaux à la charge de la Régie, l'entretien pour l'I.B.G.E.) nuit sans aucun doute à son efficacité.

dit aanhangsel waardoor de bevoegdheden van het BIM uitgebreid werden buiten het grondgebied van het Gewest (zie 1.2.).

Om die opdracht te kunnen uitvoeren zouden vier tuiniers van het domein voor het Gewest werken en ontving dit laatste ook een toelage van 2.350.000 BEF dat geïndexeerd zou worden volgens dezelfde modaliteiten als de toelage waarvan sprake in de basisovereenkomst.

Een bijzondere clausule voorzag in de overdracht bij koninklijk besluit van die vier tuiniers aan het Gewest en de parallelle aanpassing van de toelage tot 6.200.000 BEF.

Tot op heden is die clausule dode letter gebleven.

- Kritiek op de wijze van vergoeding van de prestaties van het Gewest

Om het Gewest voor kosten te behoeden werd in het aanhangsel de formule van het forfait verlengd die al voor de basisovereenkomst was toegepast.

Het Domein van Argenteuil is evenwel een complex geheel (een park omringd met weiden en boomgaarden en bosgebied met vijvers) dat zich weinig leent tot programmering van activiteiten op lange termijn. Bovendien verplicht het aanhangsel het Gewest tot een aantal bijzondere opdrachten, die moeilijk gekwantificeerd kunnen worden maar die tot aanzienlijke uitgaven aanleiding kunnen geven (68), vaak om redenen van veiligheid.

Het zou in dit geval nuttiger zijn geweest (gelet op de betreffende bescheidenheid van de toelage) af te zien van het forfait (of er althans voor bepaalde posten een uitzondering op te maken) en te opteren voor een systeem van terugbetaling der werkelijk gedane kosten.

- Ontbreken van informatie m.b.t. de reële kostprijs der prestaties

Net als voor de hoofdovereenkomst, heeft het BIM nagelaten precies te becijferen welke de reële budgettaire weerslag is van het aanhangsel.

Deze nalatigheid is in casu bijzonder betreurenswaardig omdat de onderhoudswerken die aan het domein worden uitgevoerd, allicht uitermate deficitair uitvallen van bij het begin.

(68) Het Rekenhof denkt bv. aan de verplichting tot het organiseren van een permanente bewaking en tot het herstellen van elektrische hek-kens en afsluitingsmuren rondom het domein (om het wild te beschermen, het omhakken en wegslepen van bomen die gevaar opleveren.

de la Région de Bruxelles-Capitale et des attributions de l'I.B.G.E. (cf. 1.2).

Afin de lui permettre d'assumer cette mission, la Région se voyait accorder le bénéfice des prestations des quatre jardiniers affectés au domaine ainsi qu'une allocation de 2.350.000 F, à indexer selon les mêmes modalités que l'allocation de la convention de base.

Une clause particulière prévoyait le transfert par arrêté royal de ces quatre jardiniers à la Région bruxelloise et l'adaptation corrélative de l'allocation portée à 6.100.000 F.

Jusqu'à présent, cette clause est demeurée lettre morte.

- Critique du mode de rétribution des prestations de la Région

Pour défrayer la Région, l'avenant a reconduit la formule utilisée pour la convention principale : le forfait.

Or le domaine d'Argenteuil est un espace complexe (un parc flanqué de prairies et vergers ainsi qu'un domaine forestier avec étangs), peu propice à une programmation d'activités à long terme. De plus, l'avenant impose à la Région un certain nombre d'obligations particulières, difficilement quantifiables mais pouvant donner lieu à d'importantes dépenses (68), souvent pour des raisons majeures de sécurité.

Il eût été plus expédient dans ce cas (au vu de la relative modicité de l'allocation) de renoncer à la règle du forfait (ou à tout le moins, d'y soustraire certains postes) et d'opter pour un système de remboursement des frais réellement exposés.

- Absence d'informations quant au coût réel des prestations

Pas plus que pour la convention principale, l'I.B.G.E. ne s'est préoccupé de déterminer avec précision l'impact budgétaire réel de l'avenant.

En l'occurrence, pareille lacune est particulièrement fâcheuse étant donné que depuis leur mise en oeuvre, les opérations d'entretien du domaine sont, sans doute, largement déficitaires.

(68) Comme, par exemple, l'obligation de surveillance permanente et de réparation des clôtures électriques et des murs d'enceinte du domaine (pour la protection du gibier), d'abattage et d'évacuation des arbres dangereux ...

Drie factoren kunnen mogelijks de reden verklaren waarom de uitgaven waarschijnlijk hoger zullen liggen dan de inkomsten.

a) Uitvoering van prestaties die niet in de overeenkomst bepaald zijn (69)

Het betreft hier voornamelijk de bevoorrading van het domein met voedsel voor het groot wild. Hierdoor moet het personeel van het BIM zich herhaaldelijk naar Limburg begeven (om appels te kopen). Dat jaagt het instituut niet alleen op hoge kosten (de verplaatsingen zouden in 1995 236 uren/vrachtwagen vertegenwoordigd hebben) (70) maar zijn materieel wordt er ten onrechte door gemonopoliseerd (het BIM beschikt maar over twee vrachtwagens).

b) Een manke werkorganisatie

Deze moet voor een groot deel toegeschreven worden aan het feit dat de 4 tuiniers nog steeds van de federale overheid deel uitmaken. Resultaat daarvan is een gebrekkige coördinatie van de menselijke en materiële middelen die worden ingezet voor het onderhoud van het domein, wat leidt tot een volledige afscheiding van het werk van de tuiniers omdat zij niet formeel aan het gezag van het instituut zijn onderworpen.

De tuiniers, die over niet het minste zwaar materieel beschikken, voeren uiteindelijk maar een deel van de werken uit die in het bestek zijn opgenomen (71). Omdat andere taken meer gespecialiseerde werktuigen vereisen, worden ze uitgevoerd door personeel van het instituut, wat hoge kosten met zich brengt voor het verplaatsen van mens en machine.

c) Een weinig economisch aankoopbeleid

In 1995 heeft het BIM voor Argenteuil een cilindergrasmaaimachine aangekocht voor een waarde van 800.000 BEF.

Enkele maanden voordien had het instituut reeds voor 750.000 BEF een lot machines aangekocht die binnen het domein gebruikt worden. In dat lot bevonden zich 4 maaimachines waaronder een relatief recente grote cilindermachine.

(69) Waarbij verder wordt gegaan dan de verplichtingen van de overheid m.b.t. dat domein.

(70) De kostprijs voor één uur met de vrachtwagen bedraagt ongeveer 2.000 BEF (de verplaatsing vereist de aanwezigheid van twee personen).

(71) Zij voeren enkel de onderhoudswerken uit aan het park en de aangrenzende tuin; zij participeren niet aan de werken in de weiden en het omvangrijke bos.

Trois facteurs sont susceptibles d'expliquer le probable excédent des dépenses sur les recettes.

a) L'exécution de prestations non prévues dans la convention (69)

Il s'agit essentiellement de l'approvisionnement du domaine pour l'alimentation du gros gibier. Celle-ci contraint le personnel de l'I.B.G.E. à de fréquents déplacements dans le Limbourg (en vue de l'acquisition de pommes). Ces prestations suscitent non seulement de substantielles dépenses à l'Institut (elles auraient représenté 236 heures (70) de camion en 1995), mais surtout elles monopolisent indûment son matériel (l'I.B.G.E. ne dispose que de deux camions).

b) Une organisation défectueuse du travail

Celle-ci est en grande partie imputable au maintien des 4 jardiniers dans le giron du pouvoir fédéral. Il en résulte une absence de coordination des moyens humains et matériels affectés à l'entretien du domaine, débouchant sur un total cloisonnement du travail des jardiniers qui ne sont pas formellement soumis à l'autorité de l'Institut.

Les jardiniers, démunis de tout matériel «lourd», n'assument en définitive qu'une partie des travaux repris dans le cahier des charges (71). Les autres tâches, essentiellement parce qu'elles nécessitent un outillage plus élaboré, sont prises en charge par des agents de l'Institut, au prix de coûteuses opérations de déplacements d'hommes et de matériel.

c) Une politique d'achat de matériel peu économe

Fin 1995, l'I.B.G.E. a procédé à l'achat d'une tondeuse cylindrique d'une valeur de 800.000 F pour les besoins du domaine d'Argenteuil.

Or, quelques mois auparavant, l'Institut avait racheté pour 750.000 F un lot de machines localisées dans le domaine. Dans ce lot, figuraient 4 tondeuses dont une grosse tondeuse cylindrique, d'un modèle relativement récent.

(69) Et outrepassant sans doute les obligations des pouvoirs publics relativement à ce domaine.

(70) Le coût d'une heure de camion avoisine les deux mille francs (l'opération exige la présence de deux personnes).

(71) Ils ne pouvoient qu'aux travaux d'entretien du parc et du jardin y attendant, ne participant en rien aux tâches exécutées dans les prairies et dans l'important espace forestier.

Er zijn dus permanent vijf maaimachines op Argenteuil aanwezig, wat misschien overdreven is voor de te onderhouden oppervlakten (de grasperken beslaan maar enkele hectaren).

• Conclusies

a) De regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou onverwijld initiatieven dienen te ontplooiën om de overheveling van de tuiniers van Argenteuil te bekomen.

b) Eens dat gebeurd is, zou het instituut alles in het werk moeten stellen om er de onderhoudstaken te normaliseren en vooral te rationaliseren. Het zou de precieze kostprijs van zijn prestaties moeten bepalen en zich bevragen of het, althans binnen de huidige omstandigheden, nodig is dat vier tuiniers voltijds in het domein tewerkgesteld zijn.

8. COMPOSTEERCENTRUM

Ter gelegenheid van de voorafgaande besprekingen naar aanleiding van de goedkeuring van de begroting 1995 door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad (72) had de Minister van Leefmilieu de vier krachtlijnen van zijn beleid toegelicht. Een daarvan was de vermindering van de voortbrenging van afval en de heraanwending en recyclage ervan. Hij had acties aangekondigd die hij snel in de praktijk wou omzetten. Het composteren van «groen afval» stond bovenaan de lijst.

De minister wenste via het BIM (de enige openbare beleidsinstantie in de leefmilieusector) een ambitieuze en financieel rendabele politiek op te zetten in dit vlak.

Dat streefdoel leek volledig realiseerbaar. Alle voorwaarden om, overeenkomstig de wens van de minister snel tot de opening van een nieuw compostcentrum over te gaan, waren immers vervuld :

- het BIM bezat voldoende bekwaamheden om dat project tot een goed einde te brengen en bovendien kan het bogen op de opgedane ervaring bij een eerste experiment dat door de dienst van het Groenplan van de gewestadministratie was uitgevoerd (73);
- composteren is een technisch eenvoudige operatie die geen dure investeringen vergt. Het instituut beschikte overigens reeds over een deel van de uitrusting komend van het centrum van Oudergem;

(72) Doc. Raad A - 325/3 - Zitting 1994-1995, p. 31 e.v.

(73) In 1992 werd in Oudergem een experimenteel composteercentrum gestart. Het heeft tot 1994 gewerkt.

Cinq tondeuses se trouvent donc en permanence sur le site d'Argenteuil, ce qui semble excessif au regard des surfaces à entretenir (les pelouses ne représentent que quelques hectares).

• Conclusions

a) Il conviendrait que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale prenne sans retard les initiatives susceptibles d'aboutir au transfert des jardiniers d'Argenteuil.

b) Ce résultat atteint, l'Institut devrait s'attacher à normaliser et surtout à rationaliser les tâches d'entretien du domaine. Il devrait déterminer le coût exact de ses prestations et s'interroger sur la nécessité de maintenir, tout au moins dans les conditions actuelles, quatre jardiniers à temps plein dans le domaine.

8. LE CENTRE DE COMPOSTAGE

A l'occasion des discussions préalables au vote, par le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, du budget de l'année 1995 (72), le ministre de l'Environnement avait présenté les quatre grands axes de sa politique. L'un de ceux-ci portait sur la réduction de la production de déchets, ainsi que sur leur réutilisation et leur recyclage. Il avait annoncé les actions qu'il voulait initier rapidement. Au nombre de celles-ci, le compostage des déchets «verts» occupait une place privilégiée.

En ce domaine, le ministre entendait mener, à l'intervention de l'I.B.G.E. (seul opérateur public en matière d'environnement), une politique ambitieuse et financièrement rentable.

Cet objectif paraissait tout à fait réalisable. Toutes les conditions propres à assurer, conformément aux vœux du ministre, la mise en service rapide d'un nouveau centre de compostage étaient en effet réunies :

- l'I.B.G.E. détenait les compétences suffisantes pour mener à bien ce projet. Il pouvait d'ailleurs se prévaloir des acquis engrangés par une première expérience, menée par le service du Plan vert de l'administration régionale (73);
- le compostage est une opération technologiquement simple, qui ne requiert pas de dispendieux investissements. Du reste, l'Institut disposait déjà d'une partie de l'outil : le matériel qui avait été acquis pour les besoins du centre d'Auderghem;

(72) Doc. Conseil A - 325/3 - Session 1994/1995, pages 31 et suivantes.

(73) Un centre de compostage expérimental avait été mis en place à Auderghem en 1992. Il a fonctionné jusqu'en 1994.

- het grootste probleem, nl. het kiezen van de vestigingsplaats voor dat centrum, zou snel opgelost worden. Reeds in december 1994 viel de keuze op een terrein in Vorst (de «Bempt»);
- het instituut beschikt over een substantiële hoeveelheid grondstoffen (afval afkomstig van het onderhoud van de gewestelijke en federale parken); het had bovendien de weg voorbereid voor de systematische inzameling van het plantaardig afval voortgebracht in het Gewest (twee opslagcentra waren gecreëerd).

Dat project werd evenwel niet uitgevoerd. Het door de Minister van Leefmilieu uitgewerkte plan heeft tot een andere constructie aanleiding gegeven.

Op 27 april 1995 heeft de gewestregering inderdaad beslist de oprichting van het compostcentrum te koppelen aan dat van een sorteercentrum voor huishoudelijk afval, en het beheer van deze twee centra toe te vertrouwen aan het Agentschap Net Brussel. Daartoe heeft dat agentschap toelating gekregen een filiaal op te richten in de vorm van een gemengde onderneming zodat de privé-sector financieel zou kunnen participeren.

Door die beslissing ontstond uiteraard het gevaar dat de inbedrijfstelling van het compostcentrum aanzienlijk zou worden vertraagd. Die vrees is volledig bewaarheid geworden :

- vijftien maand na de regeringsbeslissing is die gemengde onderneming nog steeds niet opgericht;
- eens dat zal zijn gebeurd, moet nog een milieuvergunning verkregen worden, wat zeer veel tijd zal vergen wegens de risico's die zijn verbonden aan de installatie van een sorteercentrum.

Diverse redenen van zeer verschillende aard ⁽⁷⁴⁾ liggen allicht aan de grondslag van deze beleidswijziging van de regering. Dat neemt evenwel niet weg dat de vertragingen die door de nieuw opgezette constructie zijn ontstaan, de doeltreffendheid van het door de minister gewenste beleid in het gedrang brengen, en dat zij bovendien het BIM ernstig benadelen :

- sedert bijna twee jaar is het instituut ontriefd van zijn afvoerkanaal voor plantaardig afval. Het is dus verplicht zijn afval buiten het Gewest af te voeren (eerst naar Waver, en vervolgens naar het compostcentrum van

- le principal problème, à savoir le lieu d'implantation de ce centre, allait être rapidement résolu. Dès le mois de décembre 1994, le choix se fixait sur un terrain situé à Forest (le «Bempt»);

- l'Institut avait en main une quantité substantielle de matières premières (déchets émanant de l'entretien des parcs régionaux et fédéraux). Il avait en outre posé les jalons d'une collecte systématique des déchets végétaux produits en Région bruxelloise (deux centres de dépôt avaient été créés).

Ce projet ne s'est toutefois pas concrétisé. Le plan conçu par le ministre de l'Environnement a donné lieu à un autre montage.

Le 27 avril 1995, le Gouvernement régional décidait en effet de jumeler la création du centre de compostage et celle d'un centre de tri de déchets ménagers et de confier la gestion de ces deux centres à l'Agence «Bruxelles-Propreté». Pour ce faire, celle-ci a été autorisée à créer une filiale, constituée en société d'économie mixte, de façon à susciter une participation financière du secteur privé.

Cette décision risquait évidemment de différer sérieusement la mise en place du centre de compostage. Ce risque s'est totalement matérialisé :

- quinze mois après la décision du Gouvernement régional, ladite société d'économie mixte n'était pas encore créée;
- cette étape franchie, il restera à solliciter un permis d'environnement. L'obtention de ce permis exigera un très long délai, en raison des risques liés à l'installation d'un centre de tri.

Diverses raisons ⁽⁷⁴⁾ sont sans doute à l'origine du changement de politique opéré par le Gouvernement. Il n'en reste pas moins que les lenteurs liées au nouveau montage desservent l'efficacité de la politique voulue par le ministre et, au surplus, lèsent sérieusement l'I.B.G.E. :

- depuis près de deux ans, l'Institut est dépourvu de filière d'évacuation de ses déchets végétaux. Il est dès lors forcé de les acheminer hors de la Région (d'abord à Wavre, ensuite au centre de compostage de Grim-

(74) de minste van die redenen is zeker niet de hergroepering binnen eenzelfde kabinet van het beleid inzake openbare netheid, dat inzake leefmilieu en het waterbeleid, alsmede de daarmee gepaard gaandehercentrering van de opdrachten van het BIM («controle- en reflectieorgaan») en van het Agentschap «Net Brussel» («uitvoeringsagent»).

(74) La moindre de ces raisons n'est certainement pas le regroupement dans un même cabinet des politiques relatives à la propreté publique, l'environnement et l'eau ainsi que le recentrage corrélatif des missions de l'I.B.G.E. («organe de réflexion et de contrôle») et de l'Agence «Bruxelles-Propreté» («agent d'exécution»).

Grimbergen). De jaarlijkse kosten voor transport en verwerking van dat afval belopen thans ongeveer 900.000 BEF. Dezelfde problemen doen zich voor voor de ondernemingen die instaan voor het onderhoud van de Brusselse groene ruimten, maar deze rekenen die kosten uiteraard door in de prijs die ze het BIM aanrekenen;

- het composteermaterieel dat het instituut bezit ⁽⁷⁵⁾ en dat niet wordt gebruikt, ondergaat een progressieve waardevermindering. Dat materieel omvat de machines die destijds door het voorlopig centrum van Oudergem gebruikt werden (voornamelijk een verbrijzelmachine en een laadinstallatie met een approximatieve aankoopwaarde van 5 miljoen BEF) en deze die in 1995 door het BIM waren aangekocht (hoofdzakelijk een laadinstallatie voor een bedrag van 2.717.000 BEF);
- het instituut wordt voorlopig belet binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de aanwending van compost als milieuvriendelijk mestprodukt te bevorderen. Zelf beschikt het over onvoldoende hoeveelheden van dit natuurlijk grondverbeteringsmiddel om in het onderhoud van zijn eigen groene ruimten te voorzien.

(75) Dat materieel zal worden overgedragen aan het Agentschap Net Brussel om door dit laatste te worden ingebracht in het kapitaal van haar filiaalmaatschappij (beslissing van de gewestregering van 27 april 1995).

bergen). Les charges annuelles de transport et de traitement de ces déchets se chiffrent aujourd'hui, à quelque 900.000 F. Les mêmes contraintes s'imposent aux entreprises qui pourvoient à l'entretien des espaces verts bruxellois. Celles-ci les répercutent évidemment sur les prix qu'elles facturent à l'I.B.G.E.;

- faute d'être utilisé, le matériel de compostage ⁽⁷⁵⁾ détenu par l'Institut se déprécie progressivement. Ce matériel comprend les machines employées autrefois par le centre provisoire d'Auderghem (principalement un broyeur et un chargeur dont la valeur d'acquisition est de près de 5.000.000 F) et celles acquises par l'I.B.G.E. en 1995 (essentiellement un chargeur pour un montant de 2.717.000 F);
- l'Institut est provisoirement empêché de promouvoir en Région de Bruxelles-Capitale l'utilisation du compost, élément fertilisant et respectueux de l'environnement. Il est lui-même pratiquement privé de cet amendement naturel pour l'entretien de ses propres espaces.

(75) Celui-ci sera transféré à l'Agence «Bruxelles-Propreté» pour être apporté par celle-ci au capital de sa filiale (décision du Gouvernement régional du 27 avril 1995).

AANWENDING VAN DE INFORMATICA

1. EVOLUTIE VAN DE COMPUTERUITRUSTING VAN DE INSTELLING

Aankoop van informaticamaterieel (BIM-rekeningen)

Sedert 1989 heeft het BIM voor in totaal 77 miljoen BEF investeringen in informaticamaterieel gedaan. Dat bedrag moet nog vermeerderd worden met enkele honderdduizenden BEF voor materieel dat in 1994 overgedragen werd met de diensten van het BNHL (dat materieel werd in de fysieke inventaris van het BIM opgenomen maar niet gevaloriseerd).

1.1. UNIX-servers

In 1991 werd een beperkte offerteaanvraag uitgeschreven voor de aankoop van informatica-apparatuur voor het uitbouwen in netwerk van verschillende BIM-toepassingen (76). De opdracht, waarmee een bedrag gemoeid ging van 22 miljoen BEF, BTW inbegrepen, werd aan IBM toegevoerd (77).

Het netwerk, waarvan de dimensie de behoeften van het BIM overstijgt en dat zeer zwaar uitvalt bij gebruik en onderhoud, is in juli 1993 wegens defect uitgevallen. Sedertdien worden de twee UNIX-servers en het ORACLE-beheersprogramma niet meer gebruikt. De tweede UNIX-server werd in 1994 opnieuw in gebruik genomen ter ondersteuning van de PIA-toepassing voor de informatisering van de comptabiliteit (zie 3.1.).

1.2. NOVELL-servers

Na de mislukking van de UNIX-oplossing in 1993 heeft het BIM een systeem voor netwerkexploitatie opgezet dat lichter is en soepeler hanteerbaar. Het bestaat uit 4 NOVELL-servers (78) waarop toepassingen werden ontwikkeld (79) voor de afdeling vergunningen, voor de afdeling inspectie, voor de algemene diensten (aanwijzer, GIBUS-systeem voor documentenbeheer, inventaris,...), voor de personeelsdienst (FELIX-toepassing, zie 3.2.).

(76) Een ambitieus project voor de oprichting van een gegevensbank voor het milieu en van een systeem voor geo-informatie op het niveau van het Gewest is nog steeds niet concreet gerealiseerd.

(77) Het geselecteerde systeem was gebaseerd op twee UNIX-computers (IBM R.S./6000) in TCP-IP uitgerust, en op een programma voor gegevensbeheer ORACLE.

(78) Op basis van de 486-processor die onder netware 3.12 draaien; de vervanging van het netware 3.12 door een modernere versie 4 zou het thans mogelijk moeten maken het netwerk te herconfigureren naar een meer dynamisch model.

(79) In gegevensbasis DATA EASE.

UTILISATION DE L'OUTIL INFORMATIQUE

1. EVOLUTION DE L'EQUIPEMENT INFORMATIQUE DE L'ORGANISME

Acquisition de matériel informatique (comptes I.B.G.E.)

Depuis 1989, l'I.B.G.E. a réalisé des investissements en matériel informatique pour un total de 77 millions de francs, auquel il faut ajouter quelques centaines de milliers de francs pour le matériel transféré en 1994 avec les services de l'A.R.N.E. (ce matériel a été repris dans l'inventaire physique de l'I.B.G.E. mais n'a pas été valorisé).

1.1. Serveurs UNIX

En 1991, une procédure d'appel d'offre restreint a été lancée pour l'achat d'un équipement informatique basé sur la mise en réseau des différentes applications de l'I.B.G.E. (76). C'est la firme I.B.M. qui a remporté le marché pour un montant de 22 millions de francs TVAC (77).

Surdimensionné par rapport aux besoins de l'I.B.G.E. et fort lourd à l'utilisation et à la maintenance, le réseau installé est tombé en panne en juillet 1993. Depuis cette date, un des deux serveurs UNIX et le gestionnaire ORACLE n'ont plus été utilisés. Le deuxième serveur UNIX a été réactivé en 1994 pour servir de support à l'application PIA d'informatisation de la comptabilité (cf. 3.1.).

1.2. Serveurs NOVELL

Après l'échec de la solution UNIX en 1993, l'I.B.G.E. a mis en oeuvre un système d'exploitation du réseau plus léger et beaucoup plus maniable, composé de 4 serveurs NOVELL (78) sur lesquels des applications ont été développées (79): pour la division des autorisations, pour la division inspection, pour les services généraux (indicateur, système GIBUS de gestion documentaire, inventaire,...), pour le service du personnel (application FELIX, cf. 3.2.).

(76) Un projet ambitieux de constitution d'une banque de données environnementales et d'un système de géo-informatie au niveau régional n'a toujours pas été concrétisé.

(77) Le système retenu était basé sur deux machines UNIX (I.B.M. R.S./6000) exploitées en réseau T.C.P. - I.P. ainsi que sur un gestionnaire de données ORACLE.

(78) Sur base de processeurs 486, exploités en netware 3.12; le remplacement du netware 3.12 par une version 4 plus moderne devrait aujourd'hui permettre de reconfigurer le réseau de manière plus dynamique.

(79) En base de données DATAEASE

1.3. PC's en draagbare computers

Een eerste investering in PC's en draagbare computers werd eind 1989 gedaan als gevolg van een onderhandse aanbesteding. Hoewel de concurrentie wel werd geraadpleegd, werd deze opdracht toch door onregelmatigheid gekenmerkt.

Deze opdracht werd immers in 6 loten opgesplitst terwijl het in essentie om twee verschillende artikels ging; de aankoop van de PC's (4 loten) werd aan OLIVETTI toegewezen voor een globaal bedrag van 4.807.059 BEF - BTW inclusief, die van portables (2 loten) aan de firma ABRICO voor een bedrag van 3.231.048 BEF inclusief BTW.

Bovendien kan de aangevoerde urgentie om de onderhandse formule te rechtvaardigen niet aanvaard worden omdat artikel 17, § 2, 6°, van de wet van 14 juli 1976 verwijst naar «een dringende spoed voortvloeiend uit niet te voorziene omstandigheden», wat geenszins het geval was voor de omstandigheden waarin de opdracht in kwestie is afgesloten.

Vervolgens zijn meer dan 150 PC's onderhands aangekocht bij datzelfde OLIVETTI naarmate de behoeften zich voordeden.

Op 7 mei 1996 bezat het instituut 172 PC's (waarvan 110 op het net zijn aangesloten) en 21 draagbare computers. Men kan stellen dat thans tegemoetgekomen is aan bijna 100 % van de vraag naar computers in de verschillende diensten.

De nieuwe investeringen van het BIM in PC's zouden dus voornamelijk moeten bestaan uit de progressieve vernieuwing van toestellen die technisch voorbijgestreefd zijn. Niet geprogrammeerde aankopen (behalve uitzonderingen) lijken niet meer aanvaardbaar. Het BIM zou een planning voor de vervanging van zijn informaticamaterieel moeten opstellen gespreid over 4 tot 5 jaar⁽⁸⁰⁾ en hiervoor de nodige budgetten moeten uittrekken (in de orde van 4 miljoen BEF per jaar). De gegroepede jaarlijkse aankopen zouden moeten gebeuren volgens een offerteaanvraagprocedure die in overeenstemming is met de wetgeving op de overheidsopdrachten.

(80) Die periode stemt overeen met de gemiddelde huidige levensduur van informaticamaterieel. Er dient te worden opgemerkt dat de boekhoudkundige afschrijving van dergelijke apparatuur bij het BIM over 3 jaar gebeurt, wat niet zeer realistisch lijkt vergeleken met de economische afschrijving.

1.3. P.C. et ordinateurs portables

Un premier investissement en P.C. et en ordinateurs portables a été réalisé fin 1989 suite à une procédure de gré à gré. Ce marché, bien qu'une consultation de la concurrence ait été effectuée, a été passé dans des conditions irrégulières.

En effet, il a été scindé en 6 lots, alors qu'il s'agissait essentiellement de deux articles différents; l'achat des P.C. (4 lots) a été attribué à OLIVETTI pour un montant global de 4.807.059 F T.V.A.C. et l'achat des ordinateurs portables (2 lots) a été attribué à ABRICO pour un montant de 3.231.048 F T.V.A.C.

En outre, le cas d'urgence invoqué également pour justifier le gré à gré n'est pas admissible car l'article 17, §2, 6°, de la loi du 14 juillet 1976 évoque «une urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles», ce qui ne correspond aucunement aux circonstances du marché en cause.

Par la suite, plus de 150 P.C. ont été acquis en gré à gré au fur et à mesure du développement des besoins d'équipement, chez le même fournisseur OLIVETTI.

Au 7 mai 1996, l'Institut possédait 172 P.C. (dont 110 connectés au réseau) et 21 ordinateurs portables. On peut considérer que près de 100 % des demandes en P.C. des différents services sont aujourd'hui rencontrées.

Les nouveaux investissements en P.C. de l'I.B.G.E. devraient donc consister essentiellement en un renouvellement progressif des machines techniquement dépassées. Des achats au coup par coup (sauf exception) ne semblent plus admissibles; l'I.B.G.E. devrait établir un planning de remplacement de son matériel informatique étalé sur 4 ou 5 ans⁽⁸⁰⁾ et prévoir les budgets nécessaires (de l'ordre de 4 millions F par an). Les achats annuels groupés devraient faire l'objet d'une procédure d'appel d'offres respectant la législation sur les marchés publics.

(80) Cette période correspond au temps moyen d'utilisation d'un matériel informatique à l'heure actuelle; il faut remarquer que l'amortissement comptable du matériel informatique à l'IBGE est de 3 ans, ce qui ne semble pas très réaliste au vu de l'amortissement économique.

2. OPLEIDING OM HET PERSONEEL VERTROUWD TE MAKEN MET HET GEBRUIK VAN DE COMPUTER

De historiek van het beheer van het informatica-apparaat bij het BIM blijkt weinig coherent. Als een substantieel deel van de toepassingen ondanks alles toch efficiënt werkt (de toepassingen in de afdelingen controle en vergunningen bv.), dan is dit eerder dank zij individuele initiatieven dan het resultaat van een adequaat beleid :

- in 1992 werft het BIM een extern expert aan (kostprijs : 5 miljoen BEF per jaar); het contract wordt in april 1993 verbroken;
- de gegevensbeheerder verlaat het instituut in april 1994;
- een in 1994 aangeworven personeelslid wordt meteen weer afgedankt;
- de informaticacoördinator die zeer goed vertrouwd is met computers, wordt in juni 1995 vervangen door de verantwoordelijke van de dienst boekhouden; het ontbreken van een echt manager voor de informaticatoepassing bij het BIM, die bekwaam is de reële behoeften van de verschillende diensten te analyseren en de meest efficiënte technische keuzen voor te stellen, heeft soms geleid tot de aankoop van duur materieel of materieel met een te grote capaciteit zoals de UNIX-servers (zie 1.1.), het PIA-programma voor de comptabiliteit (zie 3.1.) of tot het afsluiten van bepaalde betwistbare studiecontracten zoals het DECIS-contract (zie 3.3.);
- op 25 april 1994 beslist het directiecomité een informaticacomité op te richten waarin ervaren gebruikers zitting hebben; dat comité is enkele malen samengekomen tot algehele bevrediging van de deelnemers, maar werd daarna niet meer bijeengeroepen.

Sedert mei 1994 beschikt de instelling over een vaste ploeg van twee informatici. De ene (niveau 2) is verantwoordelijk voor de aankoop van informaticamaterieel, voor het onderhoud van de hardware, van de courante software en voor de printers. De tweede (niveau 1) verzorgt het onderhoud van het netwerk, van de verschillende servers en ontwikkelt specifieke toepassingen van de gegevensbanken (bv. DATAEASE).

De informaticaploeg staat ook in voor de «hot line»-vorming (on-line bijstand) en moet een antwoord kunnen geven aan eenieder die op een bijzondere moeilijkheid botst bij het gebruik van een courant programma.

In de praktijk blijkt dat het informaticapersoneel nauwelijks voldoende talrijk is om het basisonderhoud te verzekeren van het belangrijke informaticamaterieel van de instelling. Er blijft dus maar weinig tijd over voor de interne vorming en de ontwikkeling van toepassingen.

2. FORMATION DU PERSONNEL A L'UTILISATION DE L'OUTIL INFORMATIQUE

L'histoire de la gestion de l'informatique de l'I.B.G.E. se révèle peu cohérente et, si une partie importante des applications fonctionnent malgré tout de manière efficace (par exemple, les applications des divisions contrôle et autorisations), c'est le fait d'initiatives individuelles plutôt que le résultat d'une politique adéquate de l'organisme :

- en 1992, l'I.B.G.E. engage un expert extérieur (coût : 5 millions F par an); le contrat sera rompu en avril 1993;
- le gestionnaire de données quitte l'Institut en avril 1994;
- une personne engagée en 1994 est aussitôt licenciée;
- le coordinateur de l'informatique, possédant une bonne culture informatique, est remplacé en juin 1995 par le responsable du service de la comptabilité; l'absence d'un véritable gestionnaire de l'informatique à l'I.B.G.E., capable d'analyser les besoins réels des différents services et de proposer les choix techniques les plus efficaces, a entraîné l'achat de certains matériels coûteux et disproportionnés comme les serveurs UNIX (cf. 1.1), le logiciel PIA pour la comptabilité (cf. 3.1), ou la conclusion de certains contrats d'étude contestables, comme le contrat DECIS (cf. 3.3);
- le 25 avril 1994, le Comité de direction décide la mise sur pied d'un Comité informatique rassemblant des utilisateurs avertis; ce Comité a tenu quelques réunions à la satisfaction générale des participants puis a cessé d'être convoqué.

Depuis mai 1994, l'organisme possède une équipe stable de deux informaticiens. L'un, de niveau 2, est responsable des achats de matériel informatique, de la maintenance du hardware et du software d'utilisation courante, ainsi que des imprimantes; le second, de niveau 1, assure la maintenance du réseau, des différents serveurs et le développement d'applications spécifiques de bases de données (par DATAEASE).

L'équipe informatique est également chargée de la formation «hot line» (aide en ligne) et doit pouvoir répondre à toute personne rencontrant une difficulté particulière dans l'utilisation d'un logiciel de type courant.

Dans la pratique, il s'avère que le personnel informatique est à peine suffisant pour assurer la maintenance de base de l'important matériel informatique de l'organisme; il ne dispose donc que de peu de temps pour la formation interne et le développement d'applications.

De uitgaven voor personeelsopleiding door externe deskundigen lopen voor 1995 op tot 1.044.191 BEF. Meer dan 90 % ervan ging naar de vorming waarbij geleerd werd om te gaan met het boekhoudprogramma PIA en naar de opleiding van gemeentepersoneel uit het Gewest om het vertrouwd te maken met de informaticatoepassing voor milieuvergunningen (contractuele verplichting van het BIM) (81).

De investeringen van de instelling in interne en externe informaticatraining (buiten de comptabiliteit) zijn dus zeer gering t.o.v. het aangewende materieel. De meest performante toepassingen zijn trouwens die welke door autodidacten worden beheerd.

3. ANALYSE VAN ENKELE TOEPASSINGEN

3.1. Informatisering van de comptabiliteit

Tot 1993 werd de comptabiliteit van het BIM op «ambachtelijke wijze» bijgehouden aan de hand van een standaard comptabiliteitsbestand type CUBIC. De overeenstemming tussen de algemene comptabiliteit en de budgettaire comptabiliteit werd dan a posteriori vastgesteld na afsluiting van het boekjaar.

De noodzaak om de comptabiliteitsdienst doeltreffender te maken, het perspectief van een forse toename van de te beheren begrotingsmassa (340 miljoen in 1993 en bijna één miljard in 1994) en de verplichting om permanent een algemene en een budgettaire comptabiliteit te voeren, hebben de verantwoordelijken van het instituut ertoe aangezet op 1 oktober 1993 een contract te sluiten met de firma ORDIGES N.V. met het oog op de ontwikkeling van een informaticatoepassing voor de boekhouding die gebaseerd was op het systeem PIA (public integrated accounting).

Contract ORDIGES (prijzen BTW inclusief)

Software PIA	573.600 BEF
Onderhoudscontract PIA (jaarlijkse kostprijs)	224.959 BEF
Contract software - hardware (o.a. INFORMIX)	665.687 BEF
Onderhoudscontract INFORMIX (jaarlijkse kostprijs)	104.615 BEF
TOTAAL	1.568.861 BEF

(81) PIA-training : 398.258 BEF, vorming gemeenten : 583.250 BEF, andere vormen : 62.683 BEF.

Les dépenses relatives à la formation du personnel assurée par des experts extérieurs se montent à 1.044.191 F pour 1995 et ont été consacrées à plus de 90 % à la formation relative au logiciel comptable PIA ainsi qu'à la formation d'agents communaux de la Région à l'utilisation de l'application informatique des permis d'environnement (obligation contractuelle de l'I.B.G.E.) (81).

L'investissement de l'organisme en formation informatique interne et externe (hors comptabilité) est donc très faible par rapport au matériel utilisé; les applications les plus performantes sont d'ailleurs celles qui sont gérées par des personnes autodidactes.

3. ANALYSE DE QUELQUES APPLICATIONS

3.1. L'informatisation de la comptabilité

Jusqu'en 1993, la comptabilité de l'I.B.G.E. a été tenue de façon «artisanale», à l'aide d'un logiciel comptable standardisé de type CUBIC. La concordance entre la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire était alors établie, a posteriori, après la clôture de l'exercice.

La nécessité d'améliorer l'efficacité du service de la comptabilité, la perspective d'une augmentation considérable de la masse budgétaire à gérer (de 340 millions en 1993 à près d'un milliard de francs en 1994), ainsi que l'obligation d'établir en permanence une double comptabilité générale et budgétaire, ont amené les responsables de l'organisme à conclure, le 1er octobre 1993, un contrat avec la firme ORDIGES S.A. pour le développement d'une application informatique comptable basée sur le système PIA (Public integrated accounting).

Contrat ORDIGES (prix TVAC)

Software PIA	573.600 F
Contrat de maintenance PIA (coût annuel)	224.959 F
Contrat software - hardware (notamment INFORMIX)	665.687 F
Contrat de maintenance INFORMIX (coût annuel)	104.615 F
TOTAL	1.568.861 F

(81) Formation PIA : 398.258 F - formation des communes : 583.250 F - autres formations : 62.683 F.

Het BIM heeft een fikse korting bekomen t.o.v. de officiële prijs van de PIA-software die 1.499.725 BEF bedraagt, wat begrijpelijk is daar de eerste versie die geïnstalleerd werd een testversie was, die grondig omgewerkt werd in de tweede versie die begin 1996 in bedrijf werd genomen. De prijs van het PIA-onderhoudscontract daarentegen werd berekend op basis (15 %) van de officiële prijs en niet van de effectieve prijs. Tot slot moet nog worden aangestipt dat drie van de programma's die geleverd werden in het kader van het softwarecontract nooit werden gebruikt (hiermee was een bedrag van 189.049 BEF gemoeid).

Dat contract kan om twee essentiële redenen bekritiseerd worden :

- a) Vóór de gunning van de opdracht werd geen enkel bestek opgemaakt waarin de eisen van het BIM op het gebied van de boekhouding stonden beschreven. Tot 1995 was de instelling bovendien volledig afhankelijk t.o.v. sommige boekhoudkundige oplossingen die door de firma ORDIGES werden opgelegd of gesuggereerd waren door het kabinet van bedrijfsrevisoren die het BIM controleren of door de expert-boekhouder die in 1993 en 1994 aangeworven was. Vervolgens is gebleken dat de bedrijfsrevisoren en de expert-boekhouder zelf rechtstreeks gelieerd waren met de firma ORDIGES (zelfde maatschappelijke zetel, zelfde telefoonnummer,...).
- b) Er werd geen enkele studie omtrent de mededinging uitgevoerd (82) en de opdracht werd onderhands gegund voor een bedrag van 1.568.861 BEF (kostprijs voor een jaar) wat in strijd is met de wetgeving op de overheidsopdrachten.

Analyse van het PIA-systeem

PIA is ongetwijfeld een performant systeem dat de gebruiker toelaat op simultane en geïntegreerde wijze een dubbele economische comptabiliteit en een enkelvoudige budgettaire comptabiliteit te voeren. Het systeem biedt ook het voordeel dat op extra-comptabele wijze een jaarlijkse boekhouding van de vastleggingen kan worden bijgehouden. Bovendien gaat het om een evolutief systeem dat kan worden aangepast aan de behoeften van de instelling.

Benevens enkele technische mankementen waarvan de meeste in de tweede versie werden weggewerkt, vertoont het PIA-systeem evenwel drie grote tekortkomingen.

(82) ORDIGES beschikt niet over het marktmonopolie; andere, vaak lichtere, oplossingen werken in bepaalde instellingen zoals de Huisvestingsmaatschappij van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot algehele bevrediging.

L'I.B.G.E. a bénéficié d'une très forte réduction par rapport au prix officiel du software PIA qui est de 1.499.725 F, ce qui peut se comprendre car la première version installée était une version test qui a été profondément remaniée dans la deuxième version mise en activité au début 1996. Par contre, le prix de la maintenance PIA a été calculé sur la base (15 %) du prix officiel et non du prix effectif. Il faut enfin signaler que parmi les différents logiciels fournis par le contrat software, trois (pour un montant de 189.049 F) n'ont jamais été utilisés.

Ce contrat est critiquable pour deux raisons essentielles :

- a) Aucun cahier des charges, reprenant notamment les exigences comptables de l'I.B.G.E., n'a été élaboré préalablement à l'attribution du marché. De plus, l'organisme n'a pu, jusqu'en 1995, maintenir son indépendance vis-à-vis de certaines solutions comptables qui ont été soit imposées par la firme ORDIGES, soit suggérées par le cabinet de réviseurs d'entreprises contrôlant l'I.B.G.E. ou par l'expert comptable engagé en 1993 et 1994, les réviseurs d'entreprises et l'expert comptable s'étant ensuite révélés être eux-mêmes directement liés à la firme ORDIGES (même siège social, même numéro de téléphone,...).
- b) Aucune étude de concurrence n'a été entreprise (82) et le marché a été conclu de gré à gré pour un montant de 1.568.861 F (coût pour un an) en infraction avec la loi sur les marchés publics.

Analyse du système PIA

PIA est sans conteste un outil performant qui permet à l'utilisateur de tenir simultanément et de manière intégrée une comptabilité en partie double et une comptabilité budgétaire en partie simple. Le système comporte également l'avantage de pouvoir tenir de manière extra-comptable une comptabilité annuelle des engagements. De plus, il s'agit d'un système évolutif susceptible de s'adapter aux besoins de l'organisme.

Cependant, au-delà de quelques défauts techniques dont la plupart ont été supprimés dans la deuxième version, le système PIA comporte trois inconvénients majeurs :

(82) ORDIGES n'a pas le monopole du marché; d'autres solutions, souvent plus légères, fonctionnent dans certains organismes comme la S.L.R.B. (Société du logement de la Région bruxelloise) à la satisfaction générale.

- a) De overeenstemming tussen de economische en de budgettaire comptabiliteit verloopt niet via de derdenrekeningen (leveranciers of klanten), maar door verbanden tussen sommige balans- en resultatenrekeningen en de begrotingsrekeningen, wat tot foutieve budgettaire aanrekeningen kan leiden (83); bovendien laat het systeem niet toe dat de vastleggingen over meerdere jaren worden beheerd (dit is inzonderheid onontbeerlijk voor de variabele kredieten).
- b) De configuratie (84) is veel te ruim t.o.v. het volume der boekhoudverrichtingen van het BIM (ongeveer 10.000 facturen en 10.000 betalingen per jaar).
- c) De instelling heeft geen zeggenschap over het systeem dat eigendom blijft van ORDIGES; iedere tussenkomst van de firma en elke latere ontwikkeling blijken zeer duur uit te vallen (85).

Recurrente kostprijs van het PIA-systeem (prijzen 1995, BTW incl.) (86)

Onderhoud van het net TCP-IP	550.441 BEF
Onderhoud INFORMIX + PIA	347.643 BEF
Diverse tussenkomsten ORDIGES (ontwikkelingen, vorming,...)	535.810 BEF
TOTAAL	1.433.894 BEF

Bij dat totaal moet de prijs worden gevoegd voor jaarlijks onderhoud van het ORACLE-systeem (287.609 BEF) dat eveneens op UNIX-server werkt, maar sedert 1993 niet meer gebruikt wordt.

Afzien van de boekhoudtoepassing PIA ten voordele van een lichtere oplossing (bv. door een intern of extern informaticus een gestandaardiseerd comptabiliteitsbestand op het NOVELL-netwerk te laten ontwikkelen) en desactivering van het ORACLE-systeem zouden de instelling substantiële besparingen opleveren.

(83) Die kritiek was reeds geformuleerd n.a.v. de controle op de boekhouding.

(84) Configuratie RS/6000, AIX, INFORMIX, ongeveer 300 tabellen in het bestand.

(85) ORDIGES vraagt bv. meer dan 100.000 BEF per bijkomend scherm voor raadpleging van PIA.

(86) Ter vergelijking wijzen wij erop dat de jaarlijkse kosten voor onderhoud (ontwikkelingen inbegrepen) van het computersysteem voor de boekhouding van de Brusselse Huisvestingsmaatschappij, minder dan 200.000 BEF bedragen.

- a) La correspondance entre la comptabilité économique et la comptabilité budgétaire ne se fait pas par le biais des comptes de tiers (fournisseurs ou clients), mais par une liaison entre certains comptes de bilan et de résultats et les comptes budgétaires, ce qui peut induire des imputations budgétaires erronées (83); de plus, le système ne permet pas une gestion pluriannuelle des engagements (indispensable notamment pour les crédits variables).
- b) La configuration adoptée (84) est largement surdimensionnée par rapport au volume des opérations comptables de l'I.B.G.E. (environ 10.000 factures et 10.000 paiements par an).
- c) L'organisme n'a aucune maîtrise du système qui reste propriété d'ORDIGES; toute intervention de la firme et tout développement supplémentaire s'avèrent particulièrement onéreux (85).

Coût récurrent du système PIA (prix 1995, TVAC)(86)

Maintenance du réseau T.C.P. - I.P.	550.441 F
Maintenance INFORMIX + PIA	347.643 F
Interventions diverses ORDIGES (développements, formation, ...)	535.810 F
TOTAL	1.433.894 F

A ce total, il faut ajouter le prix de la maintenance annuelle du système ORACLE (soit 287.609 F) qui fonctionne également sur serveur UNIX, mais n'est plus utilisé depuis 1993.

L'abandon de l'application comptable PIA au profit d'une solution plus légère (par exemple, en faisant développer par un informaticien interne ou externe un logiciel standardisé de comptabilité sur le réseau NOVELL) et la désactivation du système ORACLE pourraient entraîner de substantielles économies pour l'organisme.

(83) Cette critique avait déjà été formulée lors du contrôle comptable de l'organisme.

(84) Configuration R.S./6000, A.I.X., INFORMIX, environ 300 tables dans la base de données.

(85) ORDIGES demande par exemple plus de 100.000 F par écran supplémentaire de consultation du PIA.

(86) A titre de comparaison, signalons que le coût annuel de la maintenance (y compris les développements) du système informatique de la comptabilité de la S.L.R.B. est de moins de 200.000 F.

3.2. Informatisering van de personeelsdienst

Sedert 1991 beschikt de personeelsdienst over een beheersprogramma, FELIX, dat door de vennootschap SHEHERAZADE C.V. werd ontworpen.

FELIX is een gebruiksvriendelijk programma. Het draait onder DOS en laat een geïntegreerd informaticabeheer toe van alle klassieke functies van een personeelsdienst (87).

Een speciale module «RAOUL» aangekocht in 1994, maakt de transmissie mogelijk van de gegevens van de personeelsdienst naar de dienst boekhouding.

Begin 1996 is FELIX (dat voordien in monopost werd gebruikt) op het NOVELL-netwerk geïnstalleerd voor 10 gebruikers (de volledige personeelsdienst).

Kostprijs van het FELIX-systeem

De investering gebeurde in 4 fasen (1991 : basismodule voor 200 personen - 1993 : uitbreiding tot 500 personen - 1994 : RAOUL-module - 1995 : aansluiting op het net) voor een totaal bedrag van 1.118.512 BEF.

Het jaarlijks onderhoud van het systeem heeft in 1995 minder dan 200.000 BEF gekost (88) (te vergelijken met de kostprijs voor het onderhoud van het PIA-systeem - cf. 3.1.).

Gebruik van het FELIX-systeem

Tot 1995 werd het programma hoofdzakelijk gebruikt om de wedden te berekenen; de informaticamogelijkheden werden echter slechts zeer ten dele geëxploiteerd : aldus werden de budgettaire ramingen eind 1995 bv. nog steeds manueel opgesteld, met soms wisselvallige betrouwbaarheid.

De uitbreiding van het personeel van het BIM van 70 tot meer dan 400 man op één jaar tijd en de complexiteit van de verschillende statuten hebben snel de noodzaak doen aanvoelen van een performanter beheer. De onderbenutting van de mogelijkheden die de informatica biedt, is steeds schrijnender geworden. Eind 1995 werd in een dienstnota voor interne coördinatie de nadruk gelegd op de noodzaak dat het FELIX-systeem beter zou worden benut.

(87) Beheer van salarissen en maaltijdcheques, beheer van vakantie, loopbanen, budgettaire vooruitzichten.

(88) Te weten : onderhoud FELIX en RAOUL, bestaande uit de systematische modernisering van het programma en permanent bijhouden van de wetgeving in de tabellen, te weten 111.035 BEF; onderhoud van de NOVELL-server (globale kostprijs/4) op 42.000 BEF; de specifieke vorming van het personeel, op 15.906 BEF (in 1995).

3.2. L'informatisation du service du personnel

Depuis 1991, le service du personnel dispose du logiciel de gestion FELIX mis au point par la société SHEHERAZADE S.C.

FELIX est un logiciel convivial; exploité en DOS, il permet une gestion informatique intégrée de toutes les fonctions classiques d'un service du personnel (87).

Un module spécial «RAOUL», acquis en 1994, permet la transmission des données du service du personnel au service de la comptabilité.

Début 1996, FELIX (utilisé précédemment en monoposte) a été installé sur le réseau NOVELL pour 10 utilisateurs (soit l'effectif complet du service du personnel).

Coût du système FELIX

L'investissement a été réalisé en 4 phases (1991 : module de base pour 200 personnes - 1993 : extension à 500 personnes - 1994 : module RAOUL - 1995 : mise en réseau) pour un total de 1.118.512 francs.

La maintenance annuelle du système est revenue en 1995 à moins de 200.000 F (88) (à comparer avec le coût de la maintenance du système PIA - cf. 3.1).

Utilisation du système FELIX

Jusqu'en 1995, le logiciel a été utilisé essentiellement pour le calcul des salaires, mais en n'exploitant que très partiellement les possibilités informatiques : ainsi, par exemple, les prévisions budgétaires étaient encore établies manuellement fin 1995 avec une fiabilité aléatoire.

L'extension du personnel de l'I.B.G.E. (de 70 à plus de 400 personnes) en l'espace d'un an et la complexité des statuts concernés ont rapidement exigé une gestion plus performante et la sous-utilisation de l'outil informatique est devenue de plus en plus criante. Fin 1995, une note du service de coordination interne de l'Institut mettait l'accent sur la nécessité de la meilleure utilisation du système FELIX.

(87) Gestion des salaires et des chèques repas, gestion des congés, des carrières, des prévisions budgétaires.

(88) A savoir : la maintenance FELIX et RAOUL, comprenant la modernisation systématique du logiciel et la mise à jour permanente de la législation dans les tables, soit 111.035 F; la maintenance du serveur NOVELL (coût global / 4), soit 42.000 F; la formation spécifique du personnel, soit 15.906 F (en 1995).

De huidige problemen kunnen als volgt worden samengevat :

- in mei 1996 was slechts één persoon van de dienst werkelijk gevormd om met het FELIX-systeem te werken, wat bij zijn afwezigheid tot onoverkomelijke moeilijkheden leidt;
- de module voor loopbaanbeheer wordt niet gebruikt;
- de andere gebruikte modules worden niet maximaal benut (hun mogelijkheden zijn zeer ruim); een persoon van de personeelsdienst zou een grondige kennis moeten bezitten van het FELIX-systeem (informaticacultuur inzake benutting van bestanden) teneinde toepassingen te kunnen ontwikkelen in samenwerking met de cel informatica.

3.3. Toepassing van de informatica voor het beheer van de groene ruimten

De degelijkheid van een informaticatoepassing wordt niet noodzakelijkerwijze bepaald door de prijs en de kwaliteiten van het aangewende bestand, maar hangt hoofdzakelijk af van de motivatie en de vorming van de gebruiker.

Zo heeft een BIM-ingenieur, vertrekkend van het GMS DECIDE-bestand, een merkwaardig beheersinstrument voor het Zoniënwoud ontwikkeld.

Dat bestand is gemakkelijk in het gebruik en laat toe een ganse reeks objecten te associëren met een van coördinaten voorziene kaart die via een scanner ingevoerd is (het volstaat de coördinaten van twee punten van de kaart te bepalen) (89).

Met een eenvoudig tekenprogramma (COREL DRAW) kan een ganse reeks kaarten worden aangemaakt (90).

Kostprijs van GMS DECIDE : 60.000 BEF
Kostprijs van COREL DRAW : 15.000 BEF (91)

GMS DECIDE werd eveneens gebruikt als ondersteunend programma n.a.v. een sectorieel onderzoek naar de tankstations en voor een onderzoek van klachten over geluidsoverlast. Dat programma zou in de toekomst kunnen worden betrokken bij het beheer van de parken en van de diverse groene ruimten die het instituut beheert.

(89) Bv. punctuele voorwerpen (vuilnisbakken, merkwaardige bomen,...), lineaire voorwerpen (paden, beekjes,...), oppervlakken (vijver, parking, natuurreserveaat,...) en steekkaarten met teksten over deze objecten.

(90) Kaart met de bospaden (voor voetgangers, fietsers, ruiters), kaart met de percelen voor het hakken van bomen, kaart met de vuilnisbakken voor het reinhouden van het bos, kaart van de omgeving van het Rood Klooster,...

(91) Dat zijn de kosten voor één enkele werkpost.

Les problèmes actuels peuvent se résumer de la façon suivante :

- au mois de mai 1996, une seule personne du service était véritablement initiée à l'utilisation du système FELIX, ce qui crée, en son absence, des difficultés insurmontables;
- le module de gestion des carrières n'est pas utilisé;
- les autres modules utilisés ne le sont pas au maximum de leurs possibilités (très vastes); une personne du service du personnel devrait avoir une connaissance approfondie du système FELIX (culture informatique de l'utilisation des bases de données) afin de pouvoir développer des applications avec la collaboration de la cellule informatique.

3.3. Application informatique à la gestion des espaces verts

La qualité d'une application informatique n'est pas nécessairement liée au prix et aux qualités du logiciel utilisé, mais elle dépend essentiellement de la motivation et de la formation de l'utilisateur.

C'est ainsi qu'un ingénieur de l'I.B.G.E. a développé à partir du logiciel G.M.S. DECIDE un outil remarquable de gestion de la forêt de Soignes.

Ce logiciel est d'utilisation facile et permet d'associer à une carte référencée entrée par scanning (il suffit de définir les coordonnées de deux points de la carte) toute une série d'objets (89).

Avec un simple logiciel d'édition graphique (COREL DRAW), toute une série de cartes peuvent être éditées (90).

Coût du G.M.S. DECIDE : 60.000 F
Coût du COREL DRAW : 15.000 F (91).

G.M.S. DECIDE a également été employé comme support lors d'une enquête sectorielle sur les stations-service et lors d'une enquête concernant des plaintes relatives au bruit. Ce logiciel pourrait, à l'avenir, être associé à la gestion des parcs et des différents espaces verts gérés par l'Institut.

(89) Par exemple des objets ponctuels (poubelles, arbres remarquables,...), linéaires (sentiers, ruisseaux,...), des surfaces (étang, parking, réserve naturelle,...), ainsi que des fichiers textes relatifs à ces objets.

(90) Carte des chemins de la forêt (pour piétons, cyclistes, cavaliers), carte des parcelles pour la coupe des arbres, carte des poubelles pour le marché de propreté de la forêt, carte des environs du Rouge Cloître,...

(91) Ces coûts s'entendent pour un seul poste de travail.

In het raam van de overeenkomst die met de ULB werd afgesloten over de opstelling van het afvalplan, heeft het BIM in 1994 aan de firma DECIS (C.V. Decision Engineering) een studie opgedragen over de gebruiksmogelijkheden van het programma GMS DECIDE met het oog op een eventuele installatie van deze toepassing op het netwerk. Die studie, die bestond uit de opstelling van een beschrijvende handleiding van GMS DECIDE, heeft 721.074 BEF gekost. Die handleiding werd nooit gebruikt.

Dans le cadre de la convention avec l'U.L.B. sur l'élaboration du Plan déchets, l'I.B.G.E. a confié en 1994, à la firme DECIS (S.A. Decision Engineering), une étude sur les possibilités d'utilisation du logiciel G.M.S. DECIDE en vue d'une éventuelle installation sur réseau de cette application. Cette étude, qui a consisté en l'élaboration d'un manuel descriptif de G.M.S. DECIDE, a coûté 721.074 F. Ce manuel est resté inutilisé.

CONCLUSIES

De beheerscontrole die werd uitgevoerd betreffende de taken die het BIM vervult op het gebied van het onderhoud van de groene ruimten leidt tot contrasterende conclusies. De doelstellingen die inzake netheid, esthetisch uitzicht en gebruiksvriendelijkheid moeten worden verwezenlijkt voor de parken en de bossen waar het publiek toegang toe krijgt, worden dan ook daadwerkelijk op een doeltreffende wijze bereikt. De doelmatigheids- en zuinigheidscontrole daarentegen heeft tot verschillende opmerkingen aanleiding gegeven; de moeilijke erfenis uit het verleden die het instituut eind 1993 verwierf is daar evenwel mede de oorzaak van.

Zo mag de productiviteit van de eigen tuiniers van de instelling ontoereikend worden genoemd. Ernstige tekortkomingen op organisatorisch vlak en een gebrekkig toezicht op hun werkzaamheden vormen hiervoor de belangrijkste verklaring.

Een betere aanwending van het menselijk potentieel is evenwel alleen mogelijk als er een herdefiniëring komt van de functie van tuinier, en dat in het perspectief van de vereisten van een gedifferentieerd beheer voor iedere groene ruimte, en uitgaande van de noodzaak van een betere verdeling van de technische onderhoudstaken met de privé-ondernemingen. Doordat de voorkeur werd gegeven eerder met de privé-sector te werken, werd het door personeel van het BIM gepresteerde werk gedevaloriseerd, wat een zekere demotivering in de hand heeft gewerkt.

Die problemen komen ook terug bij de taken die het instituut voor rekening van de Regie der Gebouwen uitvoert. De instelling wendt immers haar excedentaire middelen aan voor het onderhouden van de federaal gebleven groene ruimten, terwijl de kosten daarvan niet integraal gedekt blijken te worden door de toelage die de regie daarvoor ieder jaar toekent.

De functie van de serres van Laken en Woluwe moet worden herzien. De gemiddelde kostprijs voor de jaarlijkse en tweejaarlijkse planten die in beide serres worden gekweekt, ligt veel te hoog. De staat van de infrastructuur die ter beschikking van de instelling wordt gesteld en de zeer lage prijzen op de markt pleiten voor de stopzetting van dit soort activiteiten.

Tenslotte worden belangrijke zwakke punten aangetroffen in de, zeer disparate, procedures voor de overheidsopdrachten. De bestekken zijn weinig coherent en missen duidelijkheid, de controle op de prijzen is ontoereikend en in het algemeen speelt de mededinging te weinig. Bovendien werden ernstige tekortkomingen vastgesteld in de opdrachten die worden gegund voor de uitvoering van netheidswerken.

Vanaf 1996 is de instelling begonnen met het doorvoeren van de eerste grote hervormingen van haar voornaamste activiteitssector. Die werden bespoedigd omwille van de controle door het Rekenhof en wegens de aandacht die de verant-

CONCLUSIONS

Le contrôle de gestion des missions attribuées à l'I.B.G.E. en matière d'entretien des espaces verts aboutit à des conclusions contrastées. Si l'Institut remplit efficacement les objectifs de propreté, d'esthétique et de convivialité des parcs et du domaine forestier mis à la disposition du public, par contre, l'analyse de l'efficacité et de l'économie des moyens mis en oeuvre suscite diverses remarques liées notamment au difficile héritage dévolu à l'organisme à la fin de 1993.

Ainsi la productivité des jardiniers de l'Institut apparaît-elle insatisfaisante. Cette situation est essentiellement imputable à d'importantes carences de l'organisation et de la direction de leurs activités.

Une meilleure utilisation du potentiel humain de l'organisme est subordonnée à la redéfinition de la fonction de jardinier, par rapport aux exigences d'une gestion différenciée de chaque espace vert et en fonction d'une meilleure répartition des tâches techniques d'entretien avec les entreprises privées. En effet, la prééminence accordée à ces dernières a eu pour conséquence, en dévalorisant le travail du personnel de l'I.B.G.E., d'affaiblir sa motivation

Ces problèmes se répercutent sur les tâches exécutées par l'Institut pour le compte de la Régie des bâtiments. L'organisme affecte en effet des moyens excédentaires à l'entretien des espaces restés fédéraux, dont le coût ne semble pas être intégralement couvert par l'allocation versée annuellement par la Régie.

La fonction des serres de Laeken et de Woluwe devra être reconsidérée. Le prix de revient moyen des plantes annuelles et bisannuelles produites sur ces deux sites est beaucoup trop élevé. L'état des infrastructures mises à la disposition de l'organisme et les prix très bas pratiqués sur le marché plaident pour l'abandon de ce type d'activités.

Enfin, les procédures des marchés publics, fort disparates, souffrent de grandes faiblesses : les cahiers des charges manquent de cohérence et de précision, le contrôle des prix est insuffisant et la mise en concurrence généralement trop réduite. En outre d'importants manquements ont été constatés dans les marchés liés aux travaux de propreté.

C'est à partir de 1996 que l'organisme a initié les premières grandes réformes de son principal secteur d'activité. Celles-ci se sont accélérées à l'occasion du contrôle de la Cour et grâce à l'attention que les responsables de l'orga-

woordelijken van de instelling hebben besteed aan het controleverslag dat daarbij aansloot. Minister GOSUIN heeft de essentie van de conclusies en de suggesties die in dat verslag vervat zijn, onderschreven en de aanzet gegeven tot verschillende belangrijke maatregelen om op een gepaste wijze de disfuncties te verhelpen waarop het Rekenhof had gewezen.

Die maatregelen, die omstandig zijn toegelicht in een dienstbrief van 19 februari 1997 (zie bijlage), kunnen als volgt beknopt worden omschreven.

De Afdeling Groene Ruimten werd opnieuw geherstructureerd. Daarbij kwam de nadruk te liggen op een betere omkadering en op een grondiger evaluatie van het werk van de tuiniers. Bovendien werd het instituut belast met het reorganiseren van de onderhoudstaken: voor ieder park zou een specifieke beheersformule worden gevolgd en de werkverdeling tussen de tuinierssecties van het BIM en de privé-ondernemingen zou op een meer adequate manier worden geordend. Tot slot zal een volledig beheersplan voor het Zoniënwoud worden opgesteld dat binnen de twee jaar aan de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zal worden voorgelegd.

De minister heeft eveneens de wens geuit dat een einde zou worden gemaakt aan de tekortkomingen op het vlak van de gunning en de uitvoering van de onderhoudsopdrachten. Er werd binnen het instituut een werkgroep gecreëerd die de nieuwe bestekken moet opstellen die zullen dienen ter gelegenheid van de verlenging of van de vernieuwing van de verschillende opdrachten. Sommige niet te verwaarlozen resultaten zijn nu reeds een feit: de toewijzing van een nieuwe opdracht voor het ophalen van de vuilnisbakken in de parken heeft voor het instituut een prijsvermindering van nagenoeg 40 % opgeleverd.

Voor de serres van Laken en Woluwe stemt de minister in met de analyse van het Rekenhof en pleit hij voor de progressieve stopzetting van de kweekactiviteit, behalve voor enkele zeer specifieke culturen.

In dat antwoord wordt ook verwezen naar de beslissingen of strategieën betreffende andere problemen zoals de repertoriëring van de groene ruimten of de herziening van de overeenkomst met de Regie der Gebouwen.

Op grond van de opmerkingen en suggesties van het Rekenhof heeft de minister tenslotte verschillende verbintenissen aangegaan en schikkingen genomen met het oog op een optimale aanwending van de informatica binnen de instelling. Tevens heeft hij de verzekering gegeven dat de reglementering inzake de overheidsopdrachten strikt zal worden nageleefd.

Vastgesteld in algemene vergadering van 30 april 1997.

nisme ont réservé au rapport qui l'a suivi. Le ministre GOSUIN a souscrit à l'essentiel des conclusions et des suggestions émises dans ce document et a mis en chantier plusieurs mesures importantes en vue de remédier adéquatement aux dysfonctionnements mis en évidence par la Cour.

Ces mesures, largement détaillées dans une dépêche du 19 février 1997 reprise en annexe, peuvent être synthétisées de la manière suivante.

La division des espaces verts a fait l'objet d'une nouvelle restructuration qui a mis l'accent sur un meilleur encadrement et une évaluation renforcée des prestations des jardiniers. L'Institut a été, par ailleurs, chargé de réorganiser les tâches d'entretien en privilégiant une gestion différenciée par parc et en instaurant une répartition plus adéquate du travail entre les sections de jardiniers de l'I.B.G.E. et les entreprises privées. Enfin, un plan de gestion complet de la forêt de Soignes sera établi et soumis, dans les deux ans, au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le ministre a également exprimé sa volonté de mettre un terme aux manquements relatifs à la passation et à l'exécution des marchés d'entretien. Un groupe de travail a été constitué au sein de l'organisme aux fins de mettre au point de nouveaux cahiers des charges qui seront d'application lors de la reconduction ou du renouvellement des différents marchés. Certains résultats non négligeables ont d'ores et déjà été obtenus: l'adjudication d'un nouveau marché pour le ramassage des poubelles dans les parcs a fait bénéficier l'Institut d'une réduction de prix de près de 40 %.

S'agissant des serres de Laeken et de Woluwe, le ministre partage l'analyse de la Cour préconisant la disparition progressive, hormis quelques cultures spécifiques, de toute production horticole.

La réponse précitée fait aussi état de décisions ou stratégies concernant d'autres problèmes tels que le recensement des espaces verts ou la révision de la convention avec la Régie des bâtiments.

Enfin, à la lumière des remarques et des suggestions formulées par la Cour, le ministre a pris divers engagements et dispositions en vue d'optimiser l'utilisation de l'outil informatique au sein de l'organisme et d'assurer le strict respect de la réglementation en vigueur en matière de marchés publics.

Approuvé en assemblée générale du 30 avril 1997.

BIJLAGEN

ANTWOORDEN VAN DE MINISTER, belast met Leefmilieu en Waterbeleid, Renovatie, Natuurbehoud en Openbare Netheid.

1. Dienstbrief van 20 november 1996 betreffende de externe controle op de comptabiliteit.
2. Dienstbrief van 19 februari 1997 betreffende de beheerscontrole.

ANNEXES

REPONSES DU MINISTRE chargé de l'Environnement, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation, de la Conservation de la Nature et de la Propreté publique.

1. Dépêche ministérielle du 20 novembre 1996 relative au contrôle externe de la comptabilité.
2. Dépêche ministérielle du 19 février 1997 relative au contrôle de gestion.

BIJLAGE 1

VERTALING

Brussel, 20 november 1996

BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST
Kabinet van Minister D. GOSUINREKENHOF
T.a.v. de heer VAN de VELDE
Eerste Voorzitter
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

N/Ref : Env-RT/cs-2434.96

BETREFT : Reacties op het verslag van het Rekenhof betreffende de controle op de verrichtingen en de rekeningen van het BIM voor de jaren 1989 tot 1994.

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Als bijlage deel ik u mijn beschouwingen mee i.v.m. de opmerkingen die het Rekenhof heeft geformuleerd in zijn verslag m.b.t. de controle van de verrichtingen en de rekeningen van het BIM voor de jaren 1989 tot 1994.

Om redenen van bondigheid werden enkel antwoorden gegeven voor de pagina's met de conclusies van de audit.

In een tweede bijlage zend ik u de gedetailleerde analyse die het BIM heeft gemaakt van het verslag van het Rekenhof.

Ik dank u voor het waardevolle werk dat uw medewerkers hebben gepresteerd en waarvan nu reeds met zekerheid kan worden gesteld dat het van groot nut zal zijn voor het instituut.

Hoogachtend,

Didier GOSUIN
Minister

ANNEXE 1

Bruxelles, le 20 novembre 1996

REGION DE BRUXELLES-CAPITALE
Cabinet du Ministre D. GOSUINCOUR DES COMPTES
A l'attention de Monsieur VAN de VELDE
Premier Président
Rue de la Régence, 2
1000 BRUXELLES

N/Réf : Env-RT/cs-2434.96

OBJET : Réactions au rapport de la Cour des comptes concernant le contrôle des opérations et des comptes de l'I.B.G.E. pour les années 1989 à 1994.

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre, en annexe, mes réflexions en réponse aux observations de la Cour dans son rapport de contrôle des opérations et des comptes de l'I.B.G.E. pour les années 1989 à 1994.

Afin de donner un caractère synthétique au texte, les réponses apportées portent uniquement sur les pages de conclusion de l'audit.

Par ailleurs, dans une seconde annexe, je joins l'analyse de détail du rapport de la Cour telle que me l'a transmise l'I.B.G.E.

Vous remerciant de la qualité du travail accompli par votre équipe, travail qui permettra, et a d'ores et déjà, permis de faire progresser l'Institut, je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Didier GOSUIN
Ministre

COMMENTAAR VAN DE MINISTER OP DE OPMERKINGEN VAN HET REKENHOF

Vooreerst moet worden opgemerkt dat er in de loop van de jaren 1995 en 1996 bij het BIM twee externe audits uitgevoerd werden ; de eerste peilde naar de werking en bij de tweede werd de herstructurering van het financieel beheer van het instituut doorgelicht.

Zowel de algemene directie van het instituut als de toezichhoudende overheid waren in die periode de mening toegedaan dat de organisatie van het BIM aan een grondige analyse onderworpen moest worden.

Bij de hergroepering van de diensten van de groene ruimten en van die van het instituut in 1993 werd duidelijk dat zich werkwijzen en een «cultuur» ingeburgerd hadden die eigen zijn aan de openbare dienst en dat er gehandeld werd volgens «management»-concepten die vrij sterk verschillen van de ene dienst tot de andere.

De uitdaging bestond erin de diensten op een geslaagde manier te integreren, inzonderheid op het vlak van de algemene diensten (personeel, financiën, logistiek,...).

Met die ambitie en om die doelstelling te bereiken werd de externe audit uitgevoerd.

De audit die het Rekenhof heeft uitgevoerd vervulde hierbij een ondersteunende en bekrachtigende functie, en heeft zowel sommige tekortkomingen als pluspunten van het instituut aan het licht gebracht.

Het instituut is een nog jonge parastatale instelling die heel snel gegroeid is. Deze twee audits zullen het instituut helpen om sneller op kruissnelheid te komen.

Vooreerst in detail in te gaan op de genomen maatregelen dient vermeld dat, als gevolg van die audits, een vademecum van de procedures en een financieel reglement uitgewerkt werden (met het nieuwe rekeningstelsel) ; met deze instrumenten wordt tegemoetgekomen aan de meeste opmerkingen van het Rekenhof.

Het BIM heeft het rekeningstelsel in zijn nieuwe vorm ingevoerd ter gelegenheid van het voorstel van tweede aanpassingsblad van de begroting 1996. Het voorstel inzake het financieel reglement wordt thans door het kabinet van de toezichhoudende minister geëvalueerd en zal eerlang ter goedkeuring aan de betrokken overheden overgezonden worden. De essentiële principes van dat financieel reglement worden nu al bij het instituut toegepast, waardoor een groot aantal door het Rekenhof geïdentificeerde functioneringstekortkomingen opgelost konden worden.

1 Appreciatie van het interne controlesysteem dat door de instelling is opgezet

1.1. De functie van begrotingsverantwoordelijke die in 1993 in het leven geroepen is, werd verder uitgebouwd en er werden 15 begrotingsverantwoordelijken aangewezen, met name 1 per hoofdsector van de instelling. Ze verrichten nu al de opvolging van de uitgaven en de meerjaren-begrotingsvooruitzichten die in een eerste fase aan de algemene directie en vervolgens aan de minister overgezonden worden.

1.2.

a) Recent werd een besluit tot ruimere toekenning van delegatie aan de leidende ambtenaren aan het kabinet van de toezichhoudende minister overgezonden waar het thans wordt geëvalueerd. Dat delegatiebesluit is in dezelfde geest opgevat als dat voor het Gewestelijk Agentschap voor Netheid. Het zal in de komende weken aan de Brusselse gewestregering voorgesteld worden.

b) Er werd sedertdien bij het BIM een betrekking van (contractueel) boekhouder opgericht. De post van boekhouder zal in de toekomstige personeelsformatie (die thans op het niveau van het Gewest bespro-

COMMENTAIRES DU MINISTRE EN REPONSE AUX REMARQUES DE LA COUR DES COMPTES

En guise de préliminaire, il convient de préciser qu'au cours des années 1995 et 1996, l'I.B.G.E. a fait l'objet de deux audits externes : le premier concernant le fonctionnement et le second, la restructuration de la gestion financière de l'Institut.

Il était, en effet, apparu à l'époque, tant à la Direction générale de l'Institut qu'à l'autorité de tutelle, nécessaire de faire le point sur l'organisation de l'I.B.G.E.

Le regroupement intervenu en 1993 des services des espaces verts et de ceux de l'Institut, a mis en évidence des modes et pratiques de travail, une «culture», du service public, des concepts de «management» relativement différenciés en fonction du service d'origine.

Le défi à relever consistait en une intégration réussie des services notamment pour ce qui concerne les services généraux (personnel, finance, logistique, ...).

Tels étaient l'ambition et l'objectif de cet audit externe.

L'audit de la Cour a appuyé et renforcé cette démarche en mettant l'accent tant sur certaines carences que sur certains atouts de l'Institut.

L'Institut est un parastatal très jeune et qui a grandi très vite. Ces deux audits vont lui permettre de mûrir plus rapidement.

Avant d'entrer dans le détail des mesures prises, il convient de souligner que, suite à ces audits, un manuel des procédures et d'un règlement financier ont été mis au point (contenant le nouveau plan comptable), outils qui apportent des réponses à la plupart des remarques émises par la Cour.

Le plan comptable a été introduit par l'I.B.G.E. sous sa nouvelle forme lors de la proposition de 2^{ème} ajustement du budget 1996. La proposition de règlement financier est en cours d'évaluation au Cabinet du Ministre de tutelle et sera sous peu transmise pour approbation aux autorités concernées. D'ores et déjà, les principes essentiels de ce règlement financier sont appliqués à l'Institut, ce qui a permis de résoudre un grand nombre de dysfonctionnements tels qu'identifiés par la Cour.

1. Appréciation du système de contrôle interne développé par l'I.B.G.E.

1.1. La fonction de responsable budgétaire instaurée en 1993 s'est développée et 15 responsables budgétaires ont été désignés, soit un par grand secteur de l'Institut. Ils assurent d'ores et déjà le suivi des dépenses et les prévisions budgétaires pluriannuelles qui sont transmises à la Direction générale dans un premier temps et au Ministre ensuite.

1.2.

a) Un arrêté de délégation plus large à destination des fonctionnaires dirigeants a récemment été transmis au Cabinet du Ministre de tutelle et fait l'objet actuellement d'une évaluation. Cet arrêté de délégation est conçu dans le même esprit que celui adopté pour l'Agence Régionale de la Propreté. Il sera présenté au GRBC dans les semaines à venir.

b) Un emploi de comptable (contractuel) a été créé à l'I.B.G.E. depuis lors. Le poste de comptable sera intégré dans le futur cadre (en discussion au niveau régional) de l'Institut. L'élargissement du service

ken wordt) geïntegreerd worden. Door de uitbreiding van de comptabiliteitsdienst wordt het mogelijk de taken te scheiden.

- c) In het financieel reglement worden nauwkeurig de regels bepaald die nageleefd moeten worden voor de afsluiting op het einde van het dienstjaar en inzake de regularisatierekeningen.
- d) De vaststelling en inning van de schuldvorderingen gebeurt sedert het einde van het begrotingsjaar 1995. De Brusselse regering heeft collegiaal beslist de wedden van in de Brusselse kabinetten gedetacheerde personeelsleden niet terug te betalen.
- e) Sedert de uitbreiding van de ploeg die in de comptabiliteit werkt, is dat probleem opgelost : 3 vzw's die via het BIM toelagen ontvangen die door de minister toegekend zijn, worden in 1996 gecontroleerd; deze controle zal slaan op 70 % van het bedrag der toelagen.

De toelage die vroeger aan het Gewestelijk Agentschap voor Netheid werd toegekend, werd gewoon geschrapt. De overeenstemmende som werd rechtstreeks in de begroting van dat agentschap ingeschreven.

In verband met de toelage die het BIM de vzw «Sociale dienst» toekent en de relaties die het met deze vzw onderhoudt zijn er nieuwe elementen :

- sedert 1995 worden de toelagen via besluiten van de Brusselse regering toegekend;
 - sedert 1995 worden de betrekkingen tussen de sociale dienst en de administratie geformaliseerd via een protocol tussen de vakverenigingen en de toezichthoudende minister;
 - het besluit van de gewestelijke regering waardoor de vzw als sociale dienst erkend wordt, zal voor publicatie bij het Staatsblad ingediend worden.
- f) Vanaf december 1996 zal begonnen worden met het opstellen van een exhaustieve fysieke inventaris van de materiële vaste activa van het BIM ter vervollediging van de reeds bestaande partiële inventaris.
- g) In 1996 werd een interne controle ingesteld zodra de personeelssterkte dat toeliet (de toezichthoudende minister verleende toelating voor verschillende prioritaire aanwervingen). Die audit is thans toegespitst op de cyclus van de aan- en verkopen.

Het is ook nuttig erop te wijzen dat in 1996 binnen het instituut een cel opgericht werd, gespecialiseerd in overheidsopdrachten (deze bestaat uit een jurist en een ervaren technicus).

- h) Lopende procedures.

2. Controle van de rekeningen van de jaren 1989 tot 1994

2.1. De vele correctieboekingen zijn gedeeltelijk een gevolg van het feit dat tegemoet gekomen moet worden aan de verschillende standpunten die het Rekenhof zelf ingenomen heeft, in het bijzonder inzake het beheer en de identificatie van de begrotingslijnen in verband met de variabele kredieten.

Wegens de opeenvolgende statutwijzigingen van de variabele begrotingskredieten is de verplichting ontstaan om per uitgevoerde betaling correctieboekingen te verrichten.

Doordat er thans begrotingsverantwoordelijken zijn en er een financieel reglement en een procedurehandboek aangenomen zijn, bestaat er anderzijds nog maar zeer weinig nood om correctieboekingen a posteriori uit te voeren.

de la comptabilité permet la séparation des tâches.

- c) Le règlement financier détermine de façon précise les règles à respecter en matière de clôture en fin d'exercice, ainsi que les comptes de régularisation.
- d) La constatation des créances ainsi que le recouvrement de celles-ci sont effectués depuis la fin de l'exercice 1995. Le Gouvernement bruxellois a décidé collégialement de ne pas procéder au remboursement du personnel détaché dans les Cabinets bruxellois.
- e) Depuis l'élargissement de l'équipe oeuvrant au sein de la comptabilité, ce problème est résolu : 3 ASBL bénéficiant de subventions octroyées par le Ministre via l'I.B.G.E. font l'objet d'un contrôle en 1996, lequel couvrira en terme de montant octroyé 70 % des subventions.

Concernant la subvention octroyée à l'Agence Régionale pour la Propreté, la subvention anciennement octroyée a été purement et simplement supprimée. La somme correspondante a été directement intégrée dans le budget de l'ARP.

Concernant la subvention et les relations entretenues par l'I.B.G.E. avec l'ASBL "Service social", les éléments nouveaux sont :

- depuis 1995, les subventions sont accordées par arrêtés du GRBC ;-
 - depuis 1995, un protocole entre les organisations syndicales et le Ministre de tutelle formalise les relations entre le service social et l'administration;
 - l'arrêté de l'Exécutif agréant l'ASBL comme service social reconnu sera introduit au Moniteur pour publication.
- f) Un inventaire physique exhaustif reprenant les immobilisations de l'I.B.G.E. sera initié dès le mois de décembre 1996 pour compléter l'inventaire partiel existant.
- g) Un contrôle interne a été mis en place en 1996 dès que le nombre d'agents l'a permis (divers recrutements prioritaires autorisés par le Ministre de tutelle). Cet audit porte actuellement sur le cycle des achats et des ventes.

Il est également utile de signaler qu'une cellule spécialisée en marchés publics (constituée d'un juriste et d'un technicien expérimenté) a été créée en 1996 au sein de l'Institut.

- h) Procédures en cours.

2. Contrôle des comptes des années 1989 à 1994

2.1. Les nombreuses écritures rectificatives tiennent en partie à la nécessité de répondre aux différentes positions prises par la Cour elle-même, en particulier, en matière de gestion et d'identification des lignes budgétaires relatives aux crédits variables.

Les changements successifs de statut des articles budgétaires variables ont entraîné obligatoirement l'utilisation d'écritures rectificatives par paiement effectué.

D'autre part, l'existence actuelle de responsables budgétaires liée à l'adoption du règlement financier et du manuel de procédure, minimise très largement la nécessité de recourir aux écritures rectificatives a posteriori.

De procedures en de vastleggingen worden sedert 1995 effectief gecontroleerd.

2.2. Het nieuw financieel reglement bevat de oplossingen voor die disfuncties. Begin 1996 werd daarenboven een nieuwe versie van het boekhoudprogramma geïnstalleerd. Met dat nieuwe programma is «multi-bedrijven»-vermelding mogelijk, waardoor vanaf het begrotingsjaar 1997 de balansrekeningen zullen kunnen worden gesplitst door verschillende versies te creëren volgens het doel waarvoor ze moeten dienen.

2.3. Het nieuw financieel reglement alsook het rekeningstelsel en het procedurehandboek dat onder andere de rol van de begrotingsverantwoordelijken definieert, vormen passende antwoorden op de vermelde anomalieën, die bijgevolg sedert 1996 verdwenen zijn.

2.4. In de eerste plaats wordt hoofdstuk 55 dat de vermogensuitgaven omvat, in het nieuw rekeningstelsel opnieuw gedefinieerd en omvat het de uitgaven in verband met de aankoop van patrimonium door het BIM.

In verband met de variabele kredieten worden de via de ordonnantie van 12 december 1991 tot oprichting van de begrotingsfondsen gemachtigde vermogensuitgaven vervolgens geïdentificeerd via een enig begrotingsartikel binnen hoofdstuk 59.

3. Variabele kredieten

De uitbreiding van de bevoegdheden van het BIM stemt in casu overeen met de overdracht van de diensten van het BNHL (Bestuur Natuurlijke Hulpbronnen en Leefmilieu) uit het ministerie.

Aangezien het BNHL, in de tijd dat het nog onder het ministerie ressorteerde, opdrachten vervulde waarvoor variabele kredieten moesten worden beheerd, volstaat het feit dat die dienst gewoon van een andere administratie afhangt, niet als rechtvaardiging voor de wijziging van de aard van de door de fondsen gegenereerde kredieten.

Voor de specifieke eigenheid van het beheer van de variabele kredieten wordt in het nieuw financieel plan een oplossing gegeven, dat voorziet in nauwkeurigere en strikte regels voor de aanwending van de variabele kredieten.

Het lijkt noch opportuun noch prioritair dat het systeem herwerkt wordt zo de regels inzake de aanwending van de variabele kredieten versterkt worden door de goedkeuring van een financieel reglement.

4. Overeenkomsten in verband met het «Afalstoffenplan», gesloten met de Université libre de Bruxelles

Als gevolg van die opmerking werd de toestand geregulariseerd door de contractuele aanwerving bij het BIM van het personeel dat instaat voor de opvolging van de uitwerking van het «afvalstoffenplan».

De overeenkomst met de ULB werd dus drastisch beperkt tot punctuele bijstand op vlakken waarvoor een doorgedreven deskundige kennis vereist is.

- a) Voor de keuze om de opdracht «onderhands» te gunnen heeft men zich gebaseerd op artikel 7 van de wet van 14 juli 1976 ; dat bepaalt dat een dergelijke procedure gevolgd mag worden voor diensten die uitgevoerd worden als onderzoek, testen, studies, bijwerkingen of ontwikkeling.

De ULB beschikt binnen haar verschillende laboratoria en diensten over zeer gerichte en volledige competenties op verschillende vlakken die essentieel zijn voor het totstandbrengen van een afvalstoffenplan :

- technologieën en fabricageprocedures die in de industrie gebruikt worden ;
- methodes om afval te analyseren ;

Le contrôle des procédures et des engagements est effectif depuis 1995.

2.2. Les solutions à ces dysfonctionnements se retrouvent dans le nouveau règlement financier. De plus, une nouvelle version du logiciel comptable a été installée début 1996. Cette version permet d'utiliser la notion de "multiétablissement", ce qui permettra, dès l'exercice 1997, de séparer les comptes de bilan en créant des établissements différents.

2.3. Le nouveau règlement financier ainsi que le plan comptable et le manuel de procédure qui définit entre autres le rôle des responsables budgétaires, apportent les réponses adéquates aux anomalies mentionnées, anomalies qui, dès lors, ont disparu dès 1996.

2.4. En premier lieu, le chapitre 55 reprenant les dépenses patrimoniales est redéfini dans le nouveau plan comptable et reprend les dépenses liées à l'acquisition de patrimoine par l'I.B.G.E.

Ensuite, concernant les crédits variables, les dépenses patrimoniales autorisées par l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant les fonds budgétaires sont identifiées par un article budgétaire unique au sein du chapitre 59.

3. Les crédits variables

L'extension des compétences de l'I.B.G.E. correspond, en l'occurrence, au transfert des services de l'A.R.N.E. en provenance du Ministère.

Puisqu'à l'époque du ministère, les missions de l'A.R.N.E. impliquaient la gestion de crédits variables, le simple changement d'"appartenance" administrative de ce service ne justifie pas un changement de la nature des crédits générés par les fonds.

La spécificité de gestion des crédits variables est résolue dans le nouveau plan financier, dans lequel des règles précises et strictes d'utilisation des crédits variables sont prévues.

Moyennant un renforcement des règles régissant l'utilisation des crédits variables au travers de l'adoption du règlement financier, une refonte du système ne paraît pas opportune ni prioritaire.

4. Conventions relatives au «Plan déchets» passées avec l'Université libre de Bruxelles

Suite à cette remarque, une régularisation de la situation est intervenue par l'engagement contractuel à l'I.B.G.E. du personnel en charge du suivi de la conception du «plan de déchets».

La convention avec l'U.L.B. a donc été restreinte drastiquement à une assistance ponctuelle dans des domaines requérant une expertise pointue.

- a) Le choix du mode de passation du marché en "gré à gré" s'est effectué sur base de l'article 7 de la loi du 14.7.76, lequel stipule qu'une telle procédure est autorisée pour des services effectués à titre de recherche, essais, études, mises au point ou développement.

L'U.L.B. dispose, au sein de ses différents laboratoires et services, des compétences à la fois pointues et complètes dans des domaines essentiels à la mise en oeuvre d'un plan des déchets :

- technologies et procédés de fabrication utilisés dans l'industrie ;
- méthodes d'analyse des déchets

- technologie voor afvalverwerking ;
 - operationeel onderzoek, kosten-batenanalyse en beslissingsondersteunende methodes.
- b) Telkens hij daarom verzocht werd heeft de medecontractant informatie overgezonden op basis waarvan de prijzen gecontroleerd konden worden. Zo werd een volledige afrekening van de personeelskosten van 1 augustus 1994 tot 20 juni 1995 aan het BIM overgezonden.
- c) Er werd een aanhangsel opgesteld tot omvorming van de betalingswijze zodat het principe van de geleverde en aanvaarde dienst geëerbiedigd kan worden. Voorts werd de ten onrechte betaalde som door het BIM gerecupereerd.
- d) Het werd niet noodzakelijk geacht de regering de aanhangsels voor te leggen aangezien het slechts om de verlenging van de duur van de opdracht ging, zonder dat de weerslag ervan op de begroting of het voorwerp van de initiële overeenkomst worden gewijzigd.
- technologie de traitement des déchets
 - la recherche opérationnelle, l'analyse coût-avantage et les méthodes d'aide à la décision.
- b) Sur demande, le co-contractant a toujours transmis les informations permettant le contrôle des prix. C'est ainsi qu'un décompte complet des frais de personnel du 01.08.94 au 20.06.95 a été transmis à l'I.B.G.E.
- c) Un avenant a été rédigé, lequel a transformé le mode de paiement de telle manière à respecter le principe de service fait et accepté. D'autre part, la somme indûment versée a été récupérée par l'I.B.G.E.
- d) Il n'a pas été considéré comme nécessaire de présenter au Gouvernement les avenants dans la mesure où il ne s'agissait que d'une prolongation de la durée de la mission sans modification de l'impact budgétaire, ni de l'objet de la convention initiale.

BIJLAGE 2

VERTALING

Brussel, 19 februari 1997

BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST
Kabinet van Minister D. GOSUIN

REKENHOF
T.a.v. de heer VAN de VELDE
Eerste Voorzitter
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

N/Ref : Env-RT/jb/0426.97

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

BETREFT : Reacties op het verslag van het Rekenhof betreffende de
beheerscontrole van het Brussels Instituut voor Milieubeheer.

Ik heb de eer u als bijlage mijn beschouwingen mee te delen met
betrekking tot de opmerkingen die het Rekenhof heeft geformuleerd in
zijn verslag inzake de beheerscontrole van het Brussels Instituut voor
Milieubeheer.

Teneinde aan geen enkel punt dat in het verslag van het Rekenhof
werd aangebracht voorbij te gaan, werden de antwoorden punt per punt
behandeld.

Bovendien zend ik u als bijlage een aantal documenten die door het
BIM werden voorbereid en waarin eveneens aanvullende elementen van
antwoord worden verstrekt.

Ik dank u voor de kwaliteit van het werk dat door uw diensten werd
gepresteerd, waarvan nu reeds vaststaat dat het voor het instituut een nut-
tig werkinstrument zal zijn om zijn werking te verbeteren.

Didier GOSUIN
Minister

ANNEXE 2

Bruxelles, le 19 février 1997

REGION DE BRUXELLES-CAPITALE
Cabinet du Ministre D. GOSUIN

COUR DES COMPTES
A l'attention de Monsieur VAN de VELDE
Premier Président
Rue de la Régence, 2
1000 BRUXELLES

N/Réf : Env./RT/jb/0426.97

Monsieur le Premier Président,

OBJET : Réactions au rapport de la Cour des comptes concernant le
contrôle de gestion de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environne-
ment.

J'ai l'honneur de vous transmettre, en annexe, mes réflexions en
réponse aux observations de la Cour dans son rapport de contrôle de ges-
tion de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement.

Afin de donner un caractère exhaustif au texte, les réponses ont été
apportées point par point.

Par ailleurs, je vous prie de bien vouloir trouver également ci-jointe
une série de documents annexes préparés par l'I.B.G.E. apportant des élé-
ments de réponses complémentaires.

Vous remerciant de la qualité du travail accompli par votre équipe,
travail qui permettra, et a d'ores et déjà permis, de faire progresser
l'Institut, je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, en l'assu-
rance de mes sentiments les meilleurs.

Didier GOSUIN
Ministre

VOORWOORD

Vooreerst moet worden gewezen op de bijzondere context waarin de minister zich bevindt wat het beheer van het BIM in het algemeen betreft.

Binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is er inderdaad geen enkele andere administratie die sedert haar oprichting zoveel wijzigingen heeft ondergaan op het gebied van toename van de personeelssterkte, uitbreiding van de opdracht en aanpassing aan de juridisch-administratieve context (de milieucontext is immers een sector in voortdurende beweging).

De talrijke toevoegingen van nieuwe al dan niet bestaande diensten hebben mede de werking bepaald van deze jonge instelling, die zich hierdoor genoodzaakt zag talrijke hervormingen door te voeren en oude werkmethoden te herzien.

Desondanks moet worden gesteld (en het Rekenhof heeft dat herhaaldelijk opgemerkt) dat de balans globaal positief uitvalt. Vooral wat het beheer van de groene ruimten betreft tonen de resultaten die werden bekomen, zowel in het vlak van de nieuwe ruimten die gecreëerd werden als inzake onderhoud en gebruiksvriendelijkheid, op zich reeds aan dat in deze materie ernstig werk werd geleverd sedert het Gewest ervoor bevoegd is geworden.

INLEIDING

In aansluiting bij de eerste fase van een audit die door de firma BJL in 1995 was uitgevoerd en ter uitvoering van een van de prioritaire aanbevelingen die in deze audit waren geformuleerd, heeft de directie van het BIM een eerste adviseur ermee belast binnen eenzelfde afdeling de verschillende diensten onder te brengen die binnen het instituut de problematiek van de groene ruimten behandelen. Daarnaast bestond zijn taak er ook in deze te reorganiseren.

De heergroeperde diensten zijn de dienst stedelijke groene ruimten, (het vroegere Groenplan), de dienst waters en bossen (het vroegere Bestuur van Natuurlijke Hulpbronnen en Leefmilieu, Bossen en Groene Ruimten), en de cel natuur van het BIM.

De hergroepering binnen een nieuwe afdeling Groene Ruimten, waartoe in december 1995 besloten was, is sedert half januari 1996 effectief. Er werd een voorlopig organogram toegepast zodat de normale activiteiten van de diensten kunnen worden voortgezet en nieuwe projecten kunnen worden ontwikkeld. Tevens biedt dit de mogelijkheid wanneer de gelegenheid zich voordoet de bestaande procedures, werkingen en organisatie grondig te herzien.

Het personeel van de afdeling Groene Ruimten heeft voluit medegewerkt met het Rekenhof voor het uitvoeren van de beheerscontrole in een geest van volledige transparantie. Van bij het begin echter werd aan het Rekenhof meegedeeld dat tal van de gevraagde cijfergegevens niet bestonden en dat er pas een aanvang was gemaakt met de metingen en met het verzamelen van cijfergegevens. De audit van BJL plaatst inzonderheid de klemtoon op die inspanning die onontbeerlijk is voor het goede beheer van de afdeling.

Sommige cijfers die voorlopig waren ter hand gesteld tijdens contacten met de auditoren van het Rekenhof, zijn inmiddels gecorrigeerd en dit soms fundamenteel. Voor andere daarentegen worden op het terrein nog steeds opzoekingen en metingen uitgevoerd.

In het algemeen genomen leunen de conclusies met betrekking tot de eerste maanden werking van de nieuwe afdeling Groene Ruimten zeer dicht aan bij die van het Rekenhof. Dat is ook logisch omdat tijdens de periode dat de beheerscontrole door het Rekenhof liep, parallelle demarches werden ondernomen en er talrijke uitwisselingen van informatie hebben plaatsgehadt. Toch lijkt het nodig over te gaan tot een her-

PREAMBULE

Avant toute considération, il est indispensable de souligner le contexte particulier dans lequel le Ministre a été placé concernant la gestion en général de l'I.B.G.E.

En effet, il n'est pas d'exemple comparable en Région de Bruxelles-Capitale d'administration qui ait subi depuis sa création autant de modifications en termes de croissance d'effectifs, d'extension de missions et d'adaptation au contexte juridico-administratif (le contexte environnemental est en effet sujet à une perpétuelle effervescence).

De nombreux apports de services nouveaux, existants ou non, ont donc émaillé l'histoire de ce jeune Institut ayant notamment pour conséquence de provoquer plusieurs réorganisations et remises en question.

Malgré cela, il est notoire (et la Cour le souligne à plusieurs reprises) que le bilan est globalement positif et ce notamment en matière d'espaces verts où les résultats obtenus tant en matière d'aménagements nouveaux que d'entretien et de convivialité, démontrent à suffisance le chemin qui a été parcouru depuis que cette matière est passée sous compétence régionale !

INTRODUCTION

Faisant suite à une première phase d'audit réalisée par la société BJL en 1995, et appliquant l'une des recommandations prioritaires de cet audit, la direction de l'I.B.G.E. a chargé un premier conseiller de rassembler et de réorganiser au sein d'une seule et même division les différents services chargés au sein de l'I.B.G.E. de la problématique des espaces verts.

Les services regroupés sont le service des espaces verts urbains (ex Plan vert), le service des eaux et forêts (ex A.R.N.E. Forêts et espaces verts) et la cellule nature de l'I.B.G.E.

Décidé en décembre 1995, le regroupement au sein d'une nouvelle division Espaces Verts est effectif depuis la mi-janvier 1996.

Un organigramme provisoire a été appliqué afin de poursuivre les activités normales des services, de développer de nouveaux projets et de revoir parfois en profondeur les procédures, fonctionnements et organisations existants.

Le personnel de la Division Espaces Verts a collaboré au maximum de ses capacités à la réalisation du contrôle de gestion par la Cour des comptes et ce en toute transparence. Il a toutefois été dès le départ indiqué à la Cour des comptes que nombre de données chiffrées n'existaient pas, et que les mesures ou le collationnement ne faisaient que démarrer. L'audit de BJL met particulièrement en exergue cet effort indispensable pour la bonne gestion de la division.

Certains chiffres transmis à l'état de brouillon lors de contacts avec les auditoren de la Cour des comptes ont depuis été corrigés et parfois fondamentalement, d'autres font toujours l'objet de recherches et de mesures sur le terrain.

Dans l'ensemble, les conclusions des premiers mois de fonctionnement de la nouvelle Division Espaces Verts sont fort proches de celles de la Cour des comptes. Ce qui est logique vu les démarches parallèles et les nombreux échanges d'informations durant le contrôle de gestion de la Cour des comptes. Une réévaluation de certaines charges de travail en relation avec les ressources humaines disponibles au sein de la division

evaluatie van sommige taken in het licht van de beschikbare personeelssterkte binnen de afdeling.

In dat verband moet erop worden gewezen dat in februari 1997 een nieuw organigram voor de afdeling werd ingevoerd. Bij de opstelling ervan werd rekening gehouden met de opmerkingen die het Rekenhof in het onderhavige verslag heeft geformuleerd.

Het antwoord van de minister is constructief (in deze geest was ook het verslag van het Rekenhof gesteld). Ook poogt hij niet de gemaakte opmerkingen te omzeilen en hij gaat in op alle punten die het hof heeft aangesneden.

BEHEER VAN DE GROENE RUIMTEN

1. Definitie van de opdracht van het BIM

1.2. Inventaris van de groene ruimten die door het BIM beheerd worden

De informatie die het Rekenhof en de audit citeren zijn gebaseerd op de inventaris van de Afdeling Groene Ruimten (AGR).

De inventaris van de oppervlakten die het BIM beheert en het vaststellen van hun eigendomsstatuut is een van de eerste projecten geweest die waren opgezet toen deze afdeling werd opgericht. Die inventaris bestond niet voor januari 1996.

De lijst met de domeinen werd vanaf februari 1996 opgesteld.

Die lijst is een van de eerste «werkdocumenten» van de afdeling die vervolgens gebruikt werd voor alle identificatieprocedures voor het dossier (domein - voorwerp - actie). Ook wordt momenteel gewerkt aan een atlas (bijlage). Bilaterale contacten met het kabinet van de minister die bevoegd is voor het patrimonium van het Gewest hebben het mogelijk gemaakt de gegevens in dat verband te harmoniseren.

De lijst wordt nog verder verbeterd. Bepaalde inlichtingen ontbreken nog of zijn onvolledig. Dat is onder meer het geval voor de oppervlaktes van de domeinen en voor de grenzen van de eigendommen. Er moeten nog metingen worden uitgevoerd en grenspaaltjes worden aangebracht. In de loop van 1996 zijn metingen uitgevoerd op verschillende domeinen.

De dubbelzinnigheid die heerst rond verscheidene groene ruimten is bekend (ruimten die het BIM beheert terwijl er geen overeenkomst werd gesloten). Er moet evenwel op worden gewezen dat voor de meeste terreinen in kwestie, dit te wijten is aan een vergetelheid of aan fouten bij het inschrijven als men bekijkt welke de oorspronkelijke wil was van de wetgever bij de opstelling van het koninklijk besluit van 20 september 1991 (BS van 3 december 1991) dat de overheveling naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft geregeld van de parken en de bossen van de Staat. De overheveling van die terreinen naar het Gewest werd officieel bij de federale overheden aangevraagd en zij vormt thans het voorwerp van werkzaamheden in het raam van een commissie Gewesten/federale Staat die op initiatief van de Eerste Minister is samengeroepen.

In afwachting dat er een beslissing wordt genomen, wordt het onderhoud van de groene ruimten verdergezet om te vermijden dat ze zouden verkommen en zo het imago van het Gewest bij de bevolking zouden aantasten. Voor die bevolking is het juridisch en administratief kluwen dat terzake bestaat uiteraard geen voldoende doorslaggevend argument om het stopzetten van de onderhoudswerken op die terreinen te rechtvaardigen.

Over de overname van het beheer door het BIM van de groene ruimten die zijn gelegen langs de gewestwegen die thans onder het beheer van het BUW vallen, zijn er onderhandelingen aan de gang met staatssecretaris André die overeenkomstig het regeerakkoord moeten leiden tot een harmonisering van de toestand vóór het einde van de legislatuur.

paraît toutefois nécessaire.

A cet égard, il convient de signaler qu'un nouvel organigramme de la division est mis en place depuis février 1997. Sa constitution est notamment inspirée de remarques qui ont été formulées par la Cour des comptes dans le présent rapport.

La réponse du Ministre se veut constructive (ce qui est également l'esprit du rapport de la Cour) et sans échappatoire, l'ensemble des points abordés par la Cour sont traités.

LA GESTION DES ESPACES VERTS

1. Définition de la mission assignée à l'I.B.G.E.

1.2. Recensement des espaces verts gérés par l'I.B.G.E.

Les informations citées par la Cour des comptes et par l'Audit se basent sur l'inventaire de la DEV.

L'inventaire des territoires gérés par l'I.B.G.E. et leur caractérisation a été l'un des premiers projets développés lors de la mise en place de la Division Espaces Verts. Celui-ci n'existait pas avant janvier 1996.

La liste des territoires a été établie dès février 1996.

Elle constitue l'un des premiers «dictionnaires» de la division utilisés ensuite pour toutes les procédures d'identification de dossier (Territoire - Objet - Action). Un Atlas est également en cours de constitution. Des contacts bilatéraux avec le Cabinet du Ministre compétent en matière de patrimoine régional, ont permis d'harmoniser les données à cet égard.

La liste continue à être améliorée. Certaines informations sont parfois encore absentes ou de mauvaise qualité. C'est en particulier le cas des superficies et des limites de propriété. Des mesurages sont encore nécessaires ainsi que localement des bornages. Plusieurs sites ont fait l'objet de mesurages au cours de l'année 1996.

La situation équivoque de divers espaces verts (espaces gérés par l'I.B.G.E. en l'absence de convention) est connue. Il convient de signaler que la plupart des terrains concernés constituent soit des oublis, soit des erreurs de transcription par rapport à la volonté initiale du législateur lors de la rédaction de l'A.R. du 20 septembre 1991 (M.B. du 03.12.91) organisant le transfert de la propriété de parcs et bois de l'Etat de la Région de Bruxelles-Capitale. Le transfert de ces terrains à la Région est demandé officiellement aux autorités fédérales et fait l'objet de travaux dans le cadre d'une Commission inter-régions-fédérale réunie à l'initiative du Premier Ministre.

Dans l'attente d'une décision, l'entretien des espaces verts est poursuivi afin d'éviter leur dégradation et de porter atteinte à l'image de marque de la Région vis-à-vis des citoyens pour qui invoquer l'imbroglio juridico-administratif n'est évidemment pas un argument satisfaisant pour justifier l'interruption des entretiens sur ces terrains.

En ce qui concerne la reprise de gestion par l'I.B.G.E. de certaines surfaces d'espaces verts des voiries régionales actuellement gérées par l'A.E.D., des négociations sont en cours avec le Secrétaire d'Etat André pour aboutir à une harmonisation de la situation avant la fin de législature conformément à l'accord gouvernemental.

2. DE FINANCIËLE MIDDELEN

Instrument voor de boekhoudkundige opvolging

De Afdeling Groene Ruimten heeft zich tot doel gesteld analytische gegevens te bekomen over de kosten voor het beheer en de aanleg van haar groene ruimten. Dat betekent dat er een identificatie moet komen van de uitgaven per domein maar ook een per uitgavenpost (personeel, maaien, levering van planten,...). In het huidige boekhoudsysteem van het BIM is dat nog niet mogelijk.

De invoering van een analytische boekhouding is niet specifiek bestemd voor de Afdeling Groene Ruimten, maar moet er voor het instituut in zijn geheel komen. Ze moet worden uitgewerkt door de dienst begroting en boekhouding in samenwerking met alle diensten.

Anderzijds moet de Afdeling Groene Ruimten de naleving van de betalingstermijnen kunnen waarborgen (en ook van de andere termijnen) om te vermijden dat verwijlntrest verschuldigd zou zijn. De administratieve diensten van de afdeling hebben sedert eind 1996 een directe toegang tot het PIA-systeem en tot de aanwijzerdienst om na te gaan of de betalingen correct zijn uitgevoerd en de documenten verzonden.

3. PERSONEEL

3.1. Hoveniers

Personeelsbezetting

Het Rekenhof erkent dat «de instelling er echter wel rekening mee moet houden dat sommigen van haar werknemers slechts over beperkte capaciteiten beschikken». Dat is een belangrijke opmerking. De nadruk dient gelegd op de rol van gangmaker die de Afdeling Groene Ruimten speelt. Er wordt niet alleen aanvaard dat die rol gespeeld wordt, hij wordt ook opgeëist. De minister is immers van oordeel dat de administratie, alle verhoudingen in acht genomen, een althans gedeeltelijke rol moet vervullen in het verstrekken van werkgelegenheid voor kansarmen, mindervaliden of gehandicapten. Een concreet voorbeeld in dat verband is de inschakeling van verscheidene personeelsleden van de Agglomeratie die mede door het zware werk dat zij verrichtten (ophalen van vuilnisbakken), nog alleen maar licht werk kunnen opknappen.

Het Rekenhof vermeldt dat het die vaststellingen heeft gedaan, maar maakt geen raming van het verlies aan productiviteit van de secties door de lichamelijke en geestelijke handicaps van sommigen die er werken. Die handicaps zijn soms erkend, maar niet steeds. Binnen het BIM is hiervan geen echte inventaris opgesteld.

Uit individuele contacten die de afdelingschef heeft gehad, blijkt te indicatieve titel dat meer dan 12 van de tuinmannen handicaps hebben die hun prestaties permanent en soms op zeer ernstige wijze beperken.

Naast het feit dat ieder van hen individueel capaciteitsverlies lijdt, moet er ook rekening mee worden gehouden dat de afdelingsverantwoordelijken hen moeten begeleiden ; dat gebeurt uiteraard ten koste van hun werk om hun ploeg te organiseren en te controleren.

Aanwending van de menselijke middelen

De algemene interpretatie die het Rekenhof op blz. 8 van zijn verslag heeft gegeven («...de taken van structurele en technische aard worden door privé-ondernemingen uitgevoerd. De tuinmannen van de instelling beperken zich tot het uitvoeren van taken van algemeen onderhoud : dagelijks beheer van de domeinen en verhelpen van onvoorzienne situaties») moet sterk genuanceerd worden.

Die benadering vereist dat er een «meting» wordt uitgevoerd van de omvang van de uit te voeren en uitgevoerde werken. Ze vereist ook dat

2. LES MOYENS FINANCIERS

Outil de suivi comptable

La division des Espaces Verts s'est fixé comme objectif d'obtenir des données analytiques sur les coûts de gestion et d'aménagement de ses espaces verts. Cela signifie une identification des dépenses par territoire mais aussi par poste de dépenses (personnel, tonte, fourniture de plantes,...). Cette possibilité n'est pas encore ouverte dans le système comptable actuel de l'I.B.G.E.

La mise en place d'une comptabilité analytique n'est pas spécifiquement liée à la Division Espaces Verts, c'est un objectif qui est fixé pour l'ensemble de l'Institut et qui est élaboré par le service du budget et de la comptabilité en collaboration avec tous les services.

D'autre part, la DEV doit pouvoir garantir le respect des délais de paiement (et des autres délais) afin d'éviter tout intérêt de retard. Les services administratifs de la DEV accèdent directement au système PIA depuis fin 96 et à l'indicateur pour vérifier la bonne exécution des paiements et l'envoi des documents.

3. LES MOYENS HUMAINS

3.1. Les jardiniers

Les effectifs

La Cour des comptes reconnaît que "l'organisme doit cependant tenir compte des aptitudes réduites de certains travailleurs". Cette remarque est importante. Il convient d'insister sur le rôle moteur que joue la Division Espaces Verts. Ce rôle n'est pas seulement admis, il est revendiqué. Le Ministre estime en effet que l'administration doit, toute proportion gardée, assurer un rôle au moins partiel dans le soutien de l'emploi des personnes défavorisées, moins valides ou handicapées. A ce sujet, un exemple concret est la réinsertion de plusieurs agents de l'Agglomération qui de par la pénibilité de leur profession (ramassage des poubelles etc...) ne sont plus aptes qu'à accomplir des travaux légers.

Si la Cour le mentionne, elle n'évalue pas la perte de capacité des sections liée aux handicaps physiques ou psychiques de certains de ces agents. Ces handicaps sont parfois reconnus mais pas toujours. Ils n'ont pas fait l'objet d'un inventaire réel au sein de l'I.B.G.E.

A titre indicatif, et suite aux contacts individuels menés par le chef de division, plus de 12 personnes sur l'effectif de jardiniers souffrent de handicaps réduisant fortement leurs performances de manière permanente et parfois de manière sévère.

Outre la perte de capacité de chaque individu, il faut tenir compte de la charge d'accompagnement qui est assurée par les responsables de sections au détriment de leurs missions d'organisation et de contrôle de leur équipe.

Affectation des moyens humains

L'interprétation générale présentée en page 8 du rapport de la Cour des comptes ("... les tâches de type structurel et technique sont assumées par des entreprises privées. Les jardiniers de l'organisme se limitent à exercer une fonction de maintenance : administration quotidienne des espaces et gestion des imprévus") doit être fortement corrigée.

Cette approche nécessite que l'on "mesure" l'importance des travaux à réaliser, et des travaux réalisés, et que l'on contrôle les prestations des

de prestaties van het BIM-personeel worden gecontroleerd ; maar dat moet dan ook gebeuren voor de aannemingsbedrijven, zowel in kwantiteit (werkelijk gepresteerde uren) als in kwaliteit.

Een zekere logica zet er immers toe aan dat het personeel van de instelling wordt ingezet voor taken van dagelijks beheer zodat onze groene ruimten permanent perfect onderhouden zouden zijn, en voor onvoorziene punctuele opdrachten. Die werkwijze, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar het leggen van de laatste hand bij het onderhoud, is namelijk veel meer rendabel dan dure herstellingswerken uitvoeren die beschadigingen aanbrengen aan de beplantingen.

Toch is het van belang dat het ganse gamma van hovenierswerkactiviteiten in iedere sectie behouden blijft om het niveau van professionalisme niet te doen dalen (de secties blijven dus ook verder maaien, snoeien, aanplanten, enz.). Die toewijzing van taken, die tot op heden empirisch gebeurt, vormt het voorwerp van een evaluatie van de uit te voeren taken.

Evaluatie van het werk van de hoveniers

Het Rekenhof wijst erop dat de resultaten die moesten worden bereikt (degelijk en nauwgezet onderhoud) ook bereikt zijn. Dat is een vaststelling van essentieel belang omdat (zelfs als over de thans ingezette middelen kan worden gediscussieerd) het de hoofddoelstelling is die deze openbare dienst tegenover de burger moet verwezenlijken.

De minister is overigens van oordeel dat de doelstellingen inzake kwaliteit nog kunnen worden verbeterd dankzij de opstelling van precieze beheersprogramma's (park per park) die moeten toelaten de tuinwerken te optimaliseren, terwijl tegelijkertijd excellentiedoelstellingen worden nagestreefd gebaseerd op de specificiteit van ieder domein (gedifferentieerd beheer).

Bij wijze van voorbeeld vermelden we het beheer van de plantsoenen met heesters in de meeste parken : de structuur daarvan is zich gaan banaliseren door een wildgroei van vlierstruiken (*sambucus nigra*) die spontaan zijn beginnen schieten en zo de algemene kwaliteit van de plantsoenen hebben doen achteruitgaan.

Er is weliswaar groen maar de nagestreefde kwaliteit kan verschillend zijn : volgens de plaats moet de zorg eerder uitgaan naar de vorm, de kleur, de bloeitijd. Indien (zoals het Rekenhof argumenteert) werkelijk wordt geconstateerd dat er teveel personeel zou zijn (binnen de dienst wordt hierover momenteel een precieze evaluatiestudie uitgevoerd), zullen die excellentiedoelstellingen kunnen worden bereikt met een ongewijzigde getalsterkte.

Performantie van het personeel

Recente analyses van de werking van de secties sedert de oprichting van de Afdeling Groene Ruimten hebben eveneens uitgewezen dat op de «productiviteit» van de hoveniers kritiek kan worden uitgebracht, maar nooit in de graad waarin het Rekenhof dat doet.

1. De verdeling van de onderhoudstaken (60/40) zoals door de Afdeling Groene Ruimten meegedeeld werd, is gebaseerd op cijfergegevens die nog fragmentair zijn.

Van bij het begin werd gesteld dat ze talrijke onnauwkeurigheden en zelfs enkele fouten bevatten en slechts als algemeen indicatief mochten worden beschouwd. De cijfers verwezen enkel naar een raming van de oppervlakten van de domeinen die hoofdzakelijk door de privé-sector ofwel hoofdzakelijk door de sectie onderhouden werden, maar zeker niet naar een verdeling van de noden aan mannen/dag voor het uitvoeren van de verschillende onderhoudstaken.

De huidige gegevens, die het resultaat zijn van enkele maanden van metingen, lijken de verhouding van de menselijke middelen die voor het tuinonderhoud worden ingezet te inverseren in 40/60 i.p.v. 60/40.

agents de l'I.B.G.E., mais aussi des entreprises, tant en quantités (heures réellement prestées) qu'en qualité.

Une certaine logique porte en effet à affecter le personnel de l'Institut à des tâches de gestion quotidienne pour assurer en permanence un haut niveau d'entretien de nos espaces et à des interventions ponctuelles imprévues. Cette stratégie privilégiant la finition de l'entretien est assurément plus rentable que des interventions de réparation fort coûteuses et dégradantes pour les parcs.

Il y a toutefois lieu de maintenir toute la gamme des activités de jardinage dans chaque section afin de préserver le niveau de professionnalisme (les sections continuent donc aussi à tondre, tailler, planter etc...). Cette affectation, empirique jusqu'à présent, fait l'objet d'évaluation des tâches à remplir.

Evaluation du travail des jardiniers

La Cour souligne que l'obligation de résultat (entretien soigné et rigoureux) est atteinte. Ce constat est essentiel car il constitue (même si les moyens actuellement mis en oeuvre peuvent être discutés) l'objectif primordial à atteindre par le service public vis-à-vis des citoyens.

Par ailleurs, le Ministre estime que les objectifs de qualité peuvent encore être améliorés grâce à la mise sur pied de plans de gestion précis (parc par parc) visant à optimiser les interventions de jardinage tout en poursuivant des objectifs d'excellence basés sur la spécificité de chaque zone (gestion différenciée).

Nous ne prendrons comme exemple que la gestion des massifs d'arbustes de la plupart des parcs dont la composition s'est banalisée par une surabondance de sureaux (*Sambucus nigra*) au développement spontané, et ce au détriment de la qualité générale des massifs.

Il y a de la verdure mais l'objectif de qualité peut être autre : suivant les sites, il y a lieu de privilégier des formes, des couleurs, des floraisons. Si (comme le prétend la Cour) un certain excès de personnel est réellement constaté (cf. : une étude d'évaluation précise est actuellement en cours dans le service), ces objectifs d'excellence pourront être atteints avec un effectif inchangé.

Performance des agents

Les analyses récentes de fonctionnement des sections, depuis la constitution de la DEV aboutissent également à une critique de la "productivité" des jardiniers, mais jamais dans les proportions évoquées par la Cour des comptes.

1. La répartition des tâches d'entretien (60/40) a été communiquée par la DEV sur base de données en cours de constitution.

Il a été dès ce moment signifié qu'elles comportaient de nombreuses imprécisions et même certaines erreurs et ne pouvaient servir que comme indication tout à fait générale. Les chiffres ne portaient que sur une évaluation surfacique des territoires respectivement entretenus majoritairement par l'entreprise et par la section, mais certainement pas sur une répartition des besoins en homme/jour pour réaliser les différentes tâches d'entretien.

Les données actuelles résultant de quelques mois de mesures semblent inverser le rapport des ressources humaines mises en oeuvre pour l'entretien "jardinage" (soit 40/60 au lieu de 60/40).

2. Vervolgens moet worden gesteld dat het personeel van het Jubelpark (dat door het Rekenhof als referentiebasis werd genomen) vaak wordt ingezet voor taken die rechtstreeks samenhangen met manifestaties die op de esplanade en in de parken georganiseerd worden (openen van de poorten, aanbrengen van beschermingen, controle van de installaties, diverse herstellingswerken, opkuisen...). Die prestaties vinden meestal in het weekend doorgang zodat recuperatiedagen worden opgebouwd. Omzeggens 30 % van de personeelsbezetting wordt vrijwel exclusief voor dergelijke taken ingezet.
3. Zoals reeds eerder werd aangestipt moet naar reële arbeidscapaciteit en de individuele autonomie van de personeelsleden worden gekeken om een pertinente vergelijking met het rendement van de hoveniers van privé-ondernemingen te maken. Het totaal capaciteitsverlies van de sectie Jubelpark kan om diverse redenen op ± 20 % worden geraamd (nog alleen in staat zijn tot het uitvoeren van lichte werkjes, diverse handicaps, begeleiding).

Rekening houdend met de punten 1, 2 en 3 moet worden gesteld dat de doeltreffendheid van de tuiniers niet 4,5 maar wel 1,5 maal kleiner is dan die van de privé-sector, wat geheel aanvaardbaar lijkt voor een openbare dienst waarvan sommige taken aanzienlijk minder gesystematiseerd zijn dan die van de privé-sector.

Het spreekt vanzelf dat de cijfers die bij wijze van vergelijking naar voren werden geschoven voor het schoffelen en wieden, nog met meer omzichtigheid moeten worden benaderd.

Werken als schoffelen en wieden kunnen inderdaad sterk verschillen : een plantsoen met heesters onderhouden (een vrij gemakkelijk werk dat aan de privé-onderneming wordt toevertrouwd) is niet hetzelfde als het minutieus onderhoud van een parterre met prestige dat vol staat met dicht tegen elkaar geplante eenjarigen (een werk dat meestal door BIM-hoveniers wordt uitgevoerd). Hoewel het telkens om «schoffelen» of «wieden» gaat kunnen de kwaliteitseisen sterk verschillen en is er soms 10 tot 20 keer meer tijd voor nodig.

Analyse van de disfuncties en voorstellen

a) Wat de leidinggeving aan de ploegen betreft

De analyse van het Rekenhof is correct. De sectiechefs moeten een betere vorming krijgen en hun statuut t.a.v. de ploegen moet worden verstrekt. Dat laatste moet gebeuren door hen o.a. delegatie te verlenen voor het opvolgen van de prestaties.

Die vormingen zijn ingeschreven in het vormingsplan van het BIM voor 1997.

In verband met het fenomeen van de «primus inter pares» voert het nieuwe organogram (januari 97) de delegatie voor de leiding van iedere sectie naar personeelsleden van niveau 2 of 2+ (inzonderheid de landschapsarchitecten).

Aan het personeelslid dat belast is met het toezicht op de secties, werden voorlopig andere taken toevertrouwd die volgens de afdelingsverantwoordelijke als meer prioritair worden geacht. Zo moet het een nieuw bestek voor het onderhoud uitwerken op basis van een programmatie van alle uit te voeren onderhoudswerkzaamheden, waarbij moet worden uitgemaakt of de opdracht zal worden toegewezen via een bijzonder bestek onderhoud, een bijzonder bestek stock, of aan de sectie.

Zijn tijdsbesteding kadert dus perfect in de langetermijndoelstellingen.

Aan de voorstellen van het Rekenhof om de leidinggevende en toezichtsfunctie over de secties te verstevigen is thans althans partieel tegemoetgekomen sedert begin januari met de aanwerving van een bijkomende landbouwingenieur binnen de dienst en door de reorganisatie van het organogram.

2. Il y a lieu de considérer que le personnel du parc du Cinquantenaire (qui a servi de référence à la Cour) est particulièrement concerné par des tâches liées aux manifestations se déroulant sur l'esplanade et dans les parcs (ouverture de grilles, pose de protection, contrôle des installations, réparations diverses, nettoyage...). Ces prestations se déroulent généralement le WE et entraînent des jours de récupération : ± 30 % de l'effectif sont quasi exclusivement consacrés à ces tâches.

3. Ainsi que déjà évoqué, la capacité de travail réelle et l'autonomie individuelle des agents doivent être prises en compte pour réaliser une comparaison pertinente avec les jardiniers de l'entreprise. On peut estimer la perte de capacité totale de la section Cinquantenaire à ± 20 % pour des raisons diverses (charges légères, handicaps divers, accompagnement).

Compte tenu des points 1, 2 et 3, l'efficacité des jardiniers de 4.5 passe à 1.5 fois inférieure à celle du secteur privé, ce qui paraît tout à fait acceptable pour un service public dont certaines tâches sont nettement moins systématisées que celles confiées au privé.

En ce qui concerne la comparaison des performances de binage et de sarclage, il va de soi que les chiffres évoqués prêtent encore davantage à caution.

En effet, des opérations telles que le binage ou le sarclage peuvent être fondamentalement différentes selon qu'il s'agit d'opérations d'entretien d'un massif arbustif (travail relativement léger et traditionnellement confié à l'entreprise) ou d'entretien minutieux d'un parterre de prestige planté d'annuelles à faible écartement (travail traditionnellement confié aux jardiniers de l'I.B.G.E.). Ainsi, sous des labels identiques, tels que "binage" ou "sarclage" peuvent correspondre des exigences de qualité très différentes dont la mise en oeuvre peut parfois se traduire par des durées 10 à 20 fois plus importantes.

Analyse des dysfonctionnements et propositions

a) Concernant la direction des équipes

L'analyse de la Cour des comptes est confirmée. Il est nécessaire de mieux former les chefs de section et de renforcer leur statut à l'égard des équipes. Le processus de renforcement passe par une délégation du suivi des prestations etc...

Ces formations sont inscrites dans le plan de formation de l'I.B.G.E. pour 1997.

Concernant le phénomène de «primus inter pares», le nouvel organogramme (janvier 97) instaure la délégation de direction de chaque section vers des agents de niveau 2 ou 2+ (les architectes paysagistes notamment).

Concernant l'agent commis à la surveillance des sections, il a été provisoirement affecté à d'autres tâches considérées comme plus prioritaires par le responsable de la division. Il est entre autre chargé de préparer un nouveau cahier des charges d'entretien sur base d'une programmation de l'ensemble des travaux d'entretien et de leur attribution soit à un CSC d'entretien, soit à un CSC stock, soit à la section.

Son activité est donc parfaitement conforme à des objectifs à long terme.

Les propositions de la Cour des comptes de renforcer la direction du département et la surveillance des sections sont actuellement au moins partiellement rencontrées depuis l'engagement début janvier d'un ingénieur agronome supplémentaire dans le service ainsi qu'une réorganisation de l'organigramme.

b) Gebrek aan organisatie

Die vaststelling werd eveneens gedaan binnen de Afdeling Groene Ruimten en momenteel wordt er gewerkt aan de uitwerking van beheersplannen en van een meerjarenplanning.

Er moet evenwel gewezen worden op de noodzaak aan vorming op het vlak van organisatie en beheer van de ploegen, wat een middellange-termijndoelstelling is.

c) Opleidingsniveau

Een groot aantal hoveniers is geslaagd voor het examen van het VWS of beschikt over een ruime beroepservaring die elders verworven werd. Ze beschikken dus over een hoog opleidingsniveau. De oordeelkundige benutting van hun capaciteiten is eerder een probleem van organisatorische aard.

Het peil van opleiding van de tuiniers die via examen zijn aangeworven, moet worden behouden en dat van de anderen moet worden opgetrokken.

In de vormingsprogramma's 1997 van het BIM zijn eveneens adequate vormingscursussen ingeschreven.

d) Netheid

Alles in het werk stellen opdat de verschillende domeinen er zeer proper zouden bijliggen, blijkt van efficiënt preventief optreden te getuigen. Dit onderdeel van de werken wordt steeds omvangrijker naarmate meer mensen naar de parken komen.

Het is effectief noodzakelijk dat de positie die de parkwachters innen en de taken die zij vervullen, stof vormen tot herdefiniëring. Hierover werden door de Afdeling Groene Ruimten en de dienst parkwachters gezamenlijke besprekingen gevoerd.

Daaruit blijkt dat een optimalisering van de menselijke hulpmiddelen mogelijk is. Rekening houdend met de veranderingen (uurroosters, taken,...) die deze reorganisatie met zich zal brengen, zal dat project zeer eerlang voor advies aan de vakverenigingen worden voorgelegd.

e) De federale domeinen die niet het voorwerp van een overeenkomst vormen, worden verder onderhouden om het imago van het Gewest niet te schaden, dit in afwachting dat de overdrachten van de kwestieuze terreinen (zie hoger) worden geregulariseerd.

f) Werklokale

Sedert zij werd opgericht heeft de Afdeling Groene Ruimten talrijke herstellingswerken uitgevoerd aan lokale en voor de komende drie jaar zijn nog andere aanzienlijke werken gepland die moeten bijdragen tot een verbetering van de werkomstandigheden en de doeltreffendheid van de diensten, dit in samenwerking met de dienst veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen van het BIM.

3.2. Bosbrigades

De positieve evaluatie die het Rekenhof heeft uitgebracht m.b.t. de bosbrigades, verdient verder te worden toegelicht.

Inderdaad, die brigades laten niets onverlet om de wandelaars in het bos te onthalen in optimale comfort- en veiligheidsvoorwaarden, maar dat gaat niet ten koste van het behoud van het specifieke boskarakter van het Zoniënwoud.

b) Concernant le manque d'organisation

Ce constat a également été effectué au sein de la Division Espaces Verts et une mise en oeuvre de plans de gestion et d'une programmation pluriannuelle est en cours.

Il faut toutefois insister sur le besoin de formation à l'organisation et à la gestion d'équipe, ce qui constitue une approche à moyen terme.

c) Concernant le niveau de qualification

Un nombre important de jardiniers ayant réussi des examens au SPR ou disposant d'une solide expérience antérieure sont d'un niveau de qualification élevé. L'exploitation judicieuse de leur qualification est plutôt un problème d'organisation.

Il y a lieu de maintenir le niveau de qualification des jardiniers engagés sur base d'examens et de renforcer le niveau des autres.

Des formations adéquates sont également inscrites dans le plan de formation de l'I.B.G.E. pour 1997.

d) Concernant la propreté

Le maintien d'un niveau de propreté élevé est un acte préventif efficace. Il faut reconnaître l'augmentation de cette tâche qui est liée à l'augmentation de la fréquentation des parcs.

Une rediscussion de la place et des tâches de gardiens de parcs s'impose effectivement. Elle a fait l'objet de discussions et de réflexions communes à la Division Espaces verts et au Service de gardiennage.

Il en ressort qu'une optimisation des ressources humaines est possible. Compte tenu des changements (horaires, tâches, etc...) que cette réorganisation impliquera, ce projet sera tout prochainement soumis à la concertation syndicale.

e) L'entretien des espaces fédéraux non liés à une convention est poursuivi afin de ne pas dégrader l'image de la Région ; ceci dans l'attente d'une régularisation des transferts des terrains concernés (voir plus haut).

f) Concernant les locaux de travail

Depuis sa création, la DEV s'est attelée à de nombreux travaux de remise en état de locaux et programme sur les trois prochaines années d'autres travaux importants destinés à améliorer les conditions de travail et l'efficacité des services ; ceci en bonne collaboration avec le service de Sécurité, Hygiène et Embellissement des locaux de travail de l'I.B.G.E.

3.2. Les brigades forestières

L'évaluation positive de la Cour des comptes à propos des brigades forestières mérite d'être développée.

En effet, si les brigades mettent tout en oeuvre pour accueillir les utilisateurs de la forêt dans les meilleures conditions de confort et de sécurité, ce n'est jamais au détriment du maintien des caractéristiques forestières pures de la Forêt de Soignes.

Het bewaren van het klimaat van een echt bos en van al zijn rijkdommen op het gebied van fauna (reeën...), flora, landschapsvariëteit, waterlopen... is voor dat departement een prioritaire doelstelling.

Het valt te betreuren dat het departement de indruk heeft gegeven de voorkeur te geven aan acties op korte termijn toen het zijn activiteiten heeft voorgesteld. De laatste maanden werden immers hoofdzakelijk besteed aan de tenuitvoerlegging van een nieuwe ordonnantie die het verkeer in het woud regelt. Dat impliceerde een zware investering in signalisatie, toezicht... Ook werden in het departement verschillende grote investeringen gedaan die de werkvoorwaarden moeten bevorderen (nieuwe refter, nieuw materieel...).

De aandacht van de boswachters gaat echter voornamelijk uit naar het beheer op lange termijn van het bos. De verschillende aanplantings-, uitdunnings- en kappingswerken... worden vooral uitgevoerd wanneer het woud minder druk bezocht wordt.

Het in 1979 voorbereide aanleg- en beheersproject bevat hoofdzakelijk beschrijvende elementen, maar er komt geen enkele structuur van polyvalent beheersplan in voor waar alle functies die het bos moet vervullen in geïntegreerd zijn (productie, recreatie, bescherming van de natuur...).

De opstelling van een echt beheersplan voor het Brusselse woud is een prioritaire doelstelling die door de regering bij het begin van de legislatuur als dusdanig werd vastgelegd.

Rekening houdend met de omvang van de taak werd daartoe in de aanwerving van een tweede ingenieur waters en bossen voorzien overeenkomstig het protocol betreffende het personeelsbeleid van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de gewestelijke instellingen van 19 oktober 1995.

Als eerste wordt nu gewerkt aan de opstelling van beheersplannen voor de kleinste bossen (Laarbeekbos, Dielegembos, bos van Verrewinkel). Die prioriteit wordt verklaard door het feit dat hier meer bezoekers ongeleid rondlopen, wat dus meer risico's inhoudt.

Wat de voorstellen van het Rekenhof betreft is de aanwerving geprogrammeerd van het nodige bijkomende personeel in het raam van bovenvermeld protocol van 19 oktober 1995.

De overgang van het technisch bospersoneel van niveau 3 naar niveau 2 is nu reeds ingeschreven in de nieuwe personeelsformatie van het BIM die wordt voorbereid.

3.3. Parkwachters

Het BIM geeft zich zeer goed rekenschap ervan hoe belangrijk het is te beschikken over een performante en multifunctionele bewakingsdienst.

Er lopen momenteel dan ook verschillende acties die ertoe moeten bijdragen dit te realiseren :

- door de verantwoordelijken van de dienst worden, in volledige onafhankelijkheid, aanwervingsprocedures uitgewerkt ;
- procedures voor objectieve evaluatie van het personeel (die desgevallend tot afdankingen moeten leiden) ;
- seminaries en vormingscampagnes ten behoeve van de parkwachters en andere personeelsleden die bij deze taak betrokken zijn ;
- rationalisering van de bewakingsactiviteiten door o.a. een meer operationele spreiding van de prestaties (meer werk tijdens het weekend en op dagen met veel bezoekers), oprichting van een mobiele ploeg en herschikking van de hiërarchische niveaus.

La préservation d'une ambiance forestière et de toutes ses richesses faunistiques (chevreuils,...) floristiques, paysagères, hydrogéologiques... est un objectif prioritaire de ce département.

Il est regrettable que le département ait donné l'impression de privilégier les actions à court terme lors de la présentation de ses activités. En effet, les derniers mois ont été essentiellement consacrés à la mise en oeuvre de la nouvelle ordonnance relative à la circulation en forêt. Il en résulte un gros investissement en signalisation, surveillance... De même, le département a bénéficié de plusieurs investissements significatifs pour l'amélioration des conditions de travail (nouveau réfectoire, nouveau matériel...).

L'essentiel de l'attention des gardes forestiers est toutefois accordée à la gestion à long terme du massif forestier. Les divers travaux de plantation, d'éclaircie, d'abattage etc... sont plus particulièrement réalisés hors des périodes de forte fréquentation.

Le projet d'aménagement et de gestion préparé en 1979 contient essentiellement des éléments descriptifs, mais aucune structure de plan de gestion polyvalent intégrant toutes les fonctions de la forêt (production, récréation, protection du patrimoine naturel...).

L'établissement d'un véritable plan de gestion pour la forêt bruxelloise est un objectif prioritaire défini par le Gouvernement en début de législature.

Le plan de gestion complet de la Forêt de Soignes sera élaboré et présenté au GRBC dans les deux ans. A cette fin et compte tenu de l'ampleur de la tâche, le recrutement d'un second ingénieur des eaux et forêts a été programmé et se fera en adéquation avec le "protocole portant sur la politique du personnel du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale et des organismes régionaux" du 19.10.95.

Ce sont actuellement les plus petits espaces boisés (Laarbeekbos, Dielegembos et bois du Verrewinkel) qui font d'abord l'objet du développement de plan de gestion. Cette priorité s'explique par une plus grande intensité d'usage non dirigée et donc un risque plus important.

Concernant les propositions de la Cour, il est programmé de recruter les agents forestiers complémentaires nécessaires dans le cadre du "protocole portant sur la politique du personnel du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale et des organismes régionaux" du 19.10.95.

Le passage des agents techniques forestiers du niveau 3 au niveau 2 est dès à présent inscrit dans la préparation d'un nouveau cadre de l'I.B.G.E.

3.3. Les gardiens de parcs

L'intérêt de pouvoir disposer d'un service de gardiennage performant et multi-fonctionnel est bien compris à l'I.B.G.E.

Cela se traduit par plusieurs actions en cours dont :

- des procédures de recrutement réalisées en parfaite indépendance par les responsables du service ;
- des procédures d'évaluation objectives du personnel (se soldant éventuellement par des licenciements) ;
- des séminaires et campagnes de formation à l'attention des gardiens et autres membres du personnel impliqués ;
- la rationalisation des activités de gardiennage comprenant notamment une distribution plus opérationnelle des prestations (plus les week-ends et jours d'affluence), la création d'une équipe mobile et un rééquilibrage des niveaux hiérarchiques.

Verhoudingen tussen tuiniers en parkwachters

De Afdeling Groene Ruimten en de dienst toezicht werken sedert ongeveer een jaar actief samen. Die samenwerking gebeurt door voor ieder domein te bepalen welke de rol is van eenieder zodat een maximale doeltreffendheid kan worden bereikt, zowel inzake toezicht als inzake onderhoud.

Er is een reorganisatie van beide diensten gepland (waarbij een grotere complementariteit wordt nagestreefd - zie hierboven). Hierover zal met de vakbonden overlegd worden.

Die reorganisatie behelst onder meer een herformulering van het organogram, met een beter evenwicht tussen de verschillende niveaus zoals door de externe audit van BJL geadviseerd was.

3.4. Conclusies betreffende het personeelsbeheer

a) De organisatie en de kwaliteitsdoelstellingen van de nieuwe Afdeling Groene Ruimten beantwoorden goed aan het eerste alternatief van het Rekenhof. De omschrijving «overtollig» zou gekwantificeerd moeten worden. Er werd aangetoond dat die «overtolligheid» veel minder aanzienlijk is dan het Rekenhof beweert (zie de redenering die hierboven terzake ontwikkeld werd).

Nu reeds werden schikkingen getroffen om meer toezicht uit te oefenen op het werk dat de tuiniers leveren.

Er werd een nieuwe procedure ingevoerd voor het controleren van de gepresteerde uren. Een strengere toezicht op de afwezigheden werd uitgewerkt.

De prestaties van de arbeiders op het terrein worden geïdentificeerd en gekwantificeerd volgens de plaats in kwestie waar die prestaties werden geleverd.

Voor de voorbereiding van het beheersplan voor ieder park baseert men zich op een identificatie en een programmatie van de verschillende beheershandelingen die voorzien worden. Vervolgens wordt de globaliteit van die beheershandelingen verdeeld vanuit het oogpunt van doeltreffendheid onder ofwel het personeel van de secties, ofwel de bedrijven die met het onderhoud belast zijn, ofwel gespecialiseerde ondernemingen.

Binnen de Afdeling Groene Ruimten werd een aanvang gemaakt met een projectgewijs beheer, maar er kon nog niet worden overgestapt naar de operationele fase door gebrek aan adequaat personeel. De opstelling van beheersplannen voor ieder domein moet de afdeling in staat stellen haar activiteiten, projecten en begroting over een periode van minimum 3 jaar te programmeren.

Anderzijds heeft de afdeling haar eigen inkomsten weten te verhogen door het in concessie geven van staanplaatsen voor de verkoop van ijs. De ontvangsten hieruit zijn met 10 vermenigvuldigd door de concurrentie te laten spelen.

Er werden ook nog andere mogelijkheden onderzocht : festiviteiten, tentoonstellingen, enz.

b) Opvoering van de personeelssterkte in de bosbrigades

Het advies van het Rekenhof dat enkele bijkomende krachten moeten worden aangeworven zodat het menselijk potentieel van de Afdeling Groene Ruimten een kwalitatief beter rendement bereikt en zodat op termijn aanzienlijke besparingen kunnen worden gerealiseerd terwijl het kwaliteitsniveau hetzelfde blijft, zal worden ingevolg. Nu reeds zijn aanwervingen (bij prioriteit) geprogrammeerd en sommige reeds uitgevoerd, overeenkomstig het protocol inzake het aanwervingsbeleid van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de gewestelijke instellingen van 19 oktober 1995.

Les relations jardiniers-gardiens de parc

La Division Espaces Verts et le Service de gardiennage développent une collaboration active depuis près d'un an. Celle-ci passe effectivement par une définition au sein de chaque espace du rôle de chaque agent afin d'obtenir la meilleure efficacité tant en matière de surveillance qu'en matière d'entretien.

La réorganisation des deux services est prévue (cf. : vers une plus grande complémentarité, voir plus haut) et sera soumise à la concertation syndicale.

Cette réorganisation comprend entre autres une reformulation de l'organigramme avec un meilleur équilibre entre les différents niveaux tels que conseillé par l'audit externe réalisé par BJL.

3.4. Conclusions sur la gestion du personnel

a) L'organisation et les objectifs de qualité de la nouvelle Division Espaces Verts correspondent bien à la première alternative de la Cour des comptes. Toutefois, le qualificatif «excédentaire» devrait être quantifié. Il est démontré que cet «excédent» est largement inférieur aux affirmations de la Cour (voir raisonnement énoncé plus haut).

Dès à présent, des dispositions ont été prises pour renforcer la surveillance des prestations des jardiniers.

Une nouvelle procédure a été mise en place pour assurer le contrôle des heures prestées. Une surveillance accrue des absences a été mise en place.

Les prestations des agents de terrains sont identifiées et quantifiées en relation avec les territoires où ces prestations sont effectuées.

La préparation des plans de gestion par parc se base sur une identification et une programmation des divers actes de gestion prévisibles. L'ensemble de ces actes sera ensuite réparti en fonction de l'efficacité soit sur le personnel des sections, soit sur les entreprises chargées de l'entretien, soit sur des entreprises spécialisées.

La gestion par projet qui a été initiée au sein de la Division Espaces Verts, mais n'a pas encore pu être rendue opérationnelle par manque de personnel adéquat, et la réalisation des plans de gestion pour chaque territoire doit amener la division à programmer ses activités, ses projets et son budget sur une période de minimum 3 ans.

Concernant les recettes propres, la division Espaces Verts a déjà accru ses recettes liées à la concession d'emplacement pour vente de crèmes glacées en multipliant ses recettes par dix. Une mise en concurrence a simplement été appliquée.

D'autres développements sont étudiés : manifestations, expositions, etc...

b) L'étoffement des effectifs forestiers est prévu

L'avis de la Cour des comptes quant à la nécessité d'engager quelques personnes supplémentaires afin d'améliorer qualitativement les ressources humaines de la division Espaces Verts et d'induire à terme des économies importantes pour un même niveau de qualité sera suivi. Des engagements sont d'ores et déjà programmés (prioritaires) voire réalisés pour certains et se feront dans le respect du «protocole portant sur la politique du personnel du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale et des organismes régionaux» du 19.10.95.

4. OVERHEIDSOPDRACHTEN VOOR HET ONDERHOUD EN HET AANLEGGEN VAN DE GROENE RUIMTEN

4.1. Omvang en aard van de opdrachten

Voor de opdrachten m.b.t. het aanleggen van de groene ruimten en meer inzonderheid de conceptiefases daarvan, wordt de jongste jaren steeds meer de tendens vastgesteld dat het BIM zelf instaat voor de verwezenlijking ervan met eigen middelen. Die tendens heeft zich zelfs tot de regel ontwikkeld; sedert meer dan twee jaar werd immers geen enkel aanlegproject meer in onderaanneming gegeven aan de privé-sector!

Er wordt nog enkel maar in zeer uitzonderlijke gevallen met onderaannemers gewerkt, als blijkt dat een beroep moet worden gedaan op zeer specifieke bekwaamheden die de Afdeling Groene Ruimten niet bezit.

In een «landschapsbureau» dat binnen het departement Coördinatie en Programmering werd opgericht, zijn sedert begin 1996 de landschapsarchitecten van de afdeling gegroepeerd. De verschillende projecten en programma's worden verdeeld volgens de vroeger opgedane ervaring en in het licht van bepaalde geografische hergroeperingen.

De projecten die in 1996 rechtstreeks door de landschapsarchitecten van het BIM werden uitgevoerd of voorbereid zijn: het Bonneviepark (Molenbeek), de groentetuinen van het Rood-Klooster (Oudergem), het Liedekerkepark (uitbreiding + vernieuwing) (Sint-Joost), Prins Laurenttuin (Molenbeek), hoek Grensstraat-Molenstraat (Sint-Joost), Moeras Ganshoren... + talrijke thans lopende projecten.

Net zoals dat voor de meeste personeelsleden van de afdeling een noodzaak is, bestaat er behoefte aan permanente vorming en aan modernisering van een deel van de technologie (CAD - computer assisted design - computerondersteunde opmaak van plans). De confrontatie met beroepsmensen uit andere administraties (gemeenten) en privé-bureaus werd aangevat (deelname van verschillende personeelsleden aan de vergaderingen van de Brusselse vereniging van de beheerders van plantsoenen en bezoeken van nieuwe parken in aanwezigheid van privé-projectauteurs).

De komende maanden zullen de taken van de landschapsarchitecten vooral toegespitst zijn op de opstelling van beheersplans voor ieder park.

Waar het Rekenhof het in zijn opmerkingen heeft over «taken van de landschapsarchitecten die niets met hun bevoegdheden te maken hebben», moeten hieronder allicht bepaalde toezichts- en controleopdrachten op de plaats van het werk verstaan worden.

De minister daarentegen is van oordeel dat het in de hand hebben van alle etappes van de voorbereiding, van het aanleggen en van het onderhoud van een groene ruimte onontbeerlijk is voor het bekomen van een duurzame kwaliteitsvolle oplossing. Dat kan alleen maar als men zich op het terrein zelf begeeft. De architect mag er zich niet toe beperken mooie tekeningen te maken, maar moet verschillende complementaire functies aankunnen.

4.2. Analyse van de gevolgde procedures voor de onderhoudsopdrachten

Wijze van gunning van de opdracht

Verscheidene maanden terug reeds is een interne werkgroep binnen de Afdeling Groene Ruimten begonnen met een kritische doorlichting van de wijzen van gunning van de opdrachten en van de inhoud van de bestekken. Voor de onderhoudsopdrachten komt hij tot dezelfde conclusies als het Rekenhof dat een openbare aanbesteding de algemene regel zou moeten zijn. Nochtans moet voorbehoud worden gemaakt wanneer, wegens de graad van specialisatie van zekere onderhoudswerken, slechts enkele specifiek bevoegde en specifiek toegeruste bedrijven voor de gunning in aanmerking komen. In dat geval zou een beperkte aanbesteding mogelijk zijn.

4. MARCHES PUBLICS D'ENTRETIEN ET D'AMÉNAGEMENT DES ESPACES VERTS

4.1. Importance et nature des marchés

Concernant les marchés d'aménagement et plus particulièrement les phases de conception de ces aménagements, la tendance affirmée ces dernières années est d'en assumer la réalisation par les moyens propres de l'I.B.G.E. Cette tendance est même devenue la règle depuis plus de deux ans puisque depuis lors plus aucun projet d'aménagement n'a fait l'objet d'une sous-traitance avec le secteur privé!

Il ne sera recouru à la sous-traitance que dans des cas exceptionnels lorsqu'il est obligatoire de faire appel à des compétences pointues qui ne sont pas maîtrisées par les agents de la D.E.V.

Un bureau du paysage constitué au sein du département Programmation et coordination regroupe depuis le début de l'année 1996 les architectes paysagistes de la division. Les différents projets et programmes sont répartis en fonction de l'expérience antérieure et de certains regroupements géographiques.

En 1996, les projets qui ont été menés ou préparés directement par les architectes paysagistes de l'I.B.G.E. sont: Parc Bonnevie (Molenbeek), potagers du Rouge-Cloître (Auderghem), parc de Liedekerke (extension et rénovation) (Saint-Josse), Jardin Prince Laurent (Molenbeek), coin rue de la Limite - rue du Moulin (Saint-Josse), Marais de Ganshoren (Ganshoren)... + de nombreux projets actuellement en cours.

Comme pour la plupart des agents de la Division Espaces Verts, une formation continuée et une remise à jour pour certains outils est indispensable (CAO). La confrontation avec des professionnels issus d'autres administrations (communes) et de bureaux privés a été entamée (participation de plusieurs agents aux réunions de l'Association Bruxelloise des Gestionnaires de Plantations et visites de nouveaux parcs avec des auteurs de projets privés).

Dans les prochains mois, les tâches des architectes paysagistes seront particulièrement orientées vers la mise en place des plans de gestion par parc.

Il faut sans doute entendre dans le texte de la Cour des comptes comme étrangères aux compétences des Architectes paysagistes certaines missions de surveillance et de contrôle sur chantier.

Le Ministre estime au contraire que la maîtrise de toutes les étapes de préparation, d'aménagement et d'entretien d'un espace vert est indispensable pour obtenir un résultat de haute qualité et durable. Celle-ci ne s'acquiert que sur le terrain. L'architecte ne peut se contenter de "dessiner" des beaux plans; il doit pouvoir assumer plusieurs fonctions complémentaires.

4.2. Analyse des procédures des marchés d'entretien

Mode de passation des marchés

Un groupe interne à la division Espaces Verts a déjà entamé depuis plusieurs mois une critique des modes de passation des marchés et de leur contenu. En ce qui concerne les marchés d'entretien, il aboutit aux mêmes conclusions que la Cour des comptes, l'adjudication publique devrait être généralement retenue. Toutefois, une réserve s'impose lorsque la spécialisation de certains types d'entretien n'oriente l'adjudication que vers quelques sociétés particulièrement compétentes et outillées. Dans ce cas, une adjudication restreinte serait possible.

Voor de kwaliteit van de aanbestedingen en vooral voor die van de latere opvolging op het terrein wordt gesteund op bestekken die getuigen van grote precisie zowel wat de definiëring van de posten als wat de meetstaten betreft.

Momenteel wordt binnen de afdeling gewerkt aan een verbetering van de beschrijving van de posten door deze aan te passen aan de reële situaties die in de parken aangetroffen worden en waarmee in de beheersplannen rekening is gehouden. Tevens wordt gewerkt aan nauwkeurige terreinopmetingen.

Wat opdracht P 1973 betreft werden in de analyse van de offertes niet op een voldoende klare wijze de conclusies weergegeven voor ieder criterium, en inzonderheid voor die criteria die niet discriminerend waren voor het rangschikken van de inschrijvers.

Die toestand is het gevolg van het gebrek aan ervaring van een personeelslid voor de eindredactie van de conclusies en van de werkoverlast van diens directe chef, zodat deze laatste niet kon instaan voor een voldoende kwaliteitscontrole. Die situatie is ook te wijten aan het feit dat op dat ogenblik binnen het BIM geen referenten bestonden voor het valideren van de procedures inzake overheidsopdrachten.

Inmiddels werden maatregelen getroffen om dergelijke mistoestanden te voorkomen. Er werd een cel overheidsopdrachten opgericht om alle procedures te controleren.

Inhoud van de bestekken

De werkgroep past de aanbevelingen van het Rekenhof reeds toe voor het nieuwe bijzonder bestek dat in de plaats komt van P 1973. Het nieuw bijzonder bestek werd in januari 1997 aan de minister toegezonden.

Daarin wordt voorzien in loten die overeenstemmen met de verschillende parken, met een nauwkeurige beschrijving van de in te zetten midelen, het in acht te nemen tijdschema...

De voorbereiding van dat bestek steunt op een taakverdeling tussen 1) de sectie tuiniers, 2) de onderhoudsbedrijven en 3) de bijzondere bestekken gespecialiseerde stocks. Die taakverdeling is beschreven in de beheersplannen en het daaraan verbonden programma.

Door de activiteiten en de uitgaven per park te onderscheiden, zullen alzo balansen per «site» kunnen worden opgesteld.

Door nauwkeuriger te specificeren zal vermeden worden dat er een accumulatie komt van «te verantwoorden sommen» zonder opgave van eenheidsprijzen.

Controle van de prijzen van de overeenkomsten

De leiding van de afdeling is snel tot dezelfde vaststelling gekomen als het Rekenhof en heeft onmiddellijk al het nodige gedaan om de referentiegegevens vanaf begin 1996 samen te brengen.

De Afdeling Groene Ruimten heeft de IMAG-normen trouwens op eigen initiatief aan het Rekenhof meegedeeld.

Ondertussen kon nog de hand worden gelegd op enkele andere bronnen in Groot-Brittannië en in Frankrijk.

Het ontleden van de verzamelde gegevens en het zoeken naar andere referenties zal in de komende maanden gebeuren aan de hand van de beschikbare menselijke middelen.

Ook wordt momenteel gewerkt aan het opstellen van een valabele vergelijkingsbasis voor de eenheidsprijzen die voor elke post door de verschillende inschrijvers zijn opgegeven in het raam van de offerteaanvragen voor de onderhoudswerken.

La qualité des adjudications et surtout de leur suivi ultérieur sur le terrain repose sur des cahiers des charges très précis tant pour les définitions des postes que pour les métrés.

Le travail en cours au sein de la Division vise à améliorer la description des postes en l'adaptant aux situations réelles rencontrées dans les parcs et prévues dans les plans de gestion. Des levés de terrain précis sont également en cours de réalisation.

En ce qui concerne le marché P 1973, la note d'analyse des offres n'a pas fait état de manière suffisamment claire des conclusions pour chaque critère et en particulier pour ceux qui n'étaient pas discriminants pour classer les soumissionnaires.

Cette situation résulte de l'inexpérience d'un agent dans la rédaction finale des conclusions, d'une charge de travail empêchant son supérieur direct d'assurer un contrôle de qualité suffisant, de l'inexistence à cette date de référents au sein de l'I.B.G.E. pour valider les procédures de marchés publics.

Depuis lors, des mesures ont été prises pour éviter de telles situations. Une cellule "marchés publics" a été instituée pour vérifier toutes les procédures.

Contenu des cahiers des charges

Le groupe de travail met déjà en oeuvre les recommandations de la Cour des comptes dans son nouveau CSC remplaçant P 1973. Ce nouveau CSC a été transmis au Ministre au mois de janvier 1997.

Celui-ci constitue des lots correspondants aux différents parcs avec une description rigoureuse des moyens à mettre en oeuvre, du calendrier prévisionnel etc...

La préparation de ce cahier des charges repose sur une répartition des tâches entre 1) les sections de jardiniers, 2) les entreprises d'entretien et 3) les CSC stocks spécialisés. Cette répartition des tâches est décrite dans les plans de gestion et le programme y rattaché.

La distinction par parc des activités et des dépenses permettra ainsi de mettre en oeuvre des bilans par "chantier".

La démarche plus précise évitera l'accumulation de postes "sommen à justifier" sans indication de prix unitaire.

Contrôle des prix des conventions

Ayant établi rapidement le même constat que la Cour des comptes, les responsables de la Division ont tenté de rassembler les données de références dès le début de l'année 1996.

Les références de l'IMAG ont d'ailleurs été communiquées à la Cour par la Division Espaces Verts.

Depuis, quelques autres sources ont été identifiées en Grande-Bretagne et en France.

La compilation des données collectées et la recherche d'autres références se feront dans les mois à venir en fonction des ressources humaines disponibles.

D'autre part, une comparaison validée des prix unitaires poste par poste remis par les différents soumissionnaires dans le cadre des appels d'offre d'entretien est également en cours de réalisation.

Tevens moet de klemtoon worden gelegd op de nood aan vorming en bijscholing voor de personeelsleden die dossiers in verband met overheidsopdrachten moeten behandelen.

De ontsporingen die het Rekenhof heeft vastgesteld in de onderhoudscontracten P 1949 en P 1950 zullen zich niet meer herhalen. Er werden instructies gegeven opdat voortaan de algemene procedure (openbare aanbesteding) in de regel zou worden toegepast, met, zoals hoger gesteld, de opsplitsing van de overeenkomsten in kleinere loten zodat een maximale concurrentie kan spelen. De beperkte procedure wordt slechts uitzonderlijk en in specifieke gevallen overwogen.

Wat de prijschommelingen betreft, legt het Rekenhof niet de vinger op de incompetentie van de personeelsleden van het BIM, maar op de materiële onmogelijkheid een realistische prijzenvork op te stellen wegens de te grote uiteenlopendheid van de offertes.

Tevens is omzichtigheid geboden en mogen voor eenzelfde post niet de prijzen die zijn ingediend in het raam van een contract voor aanlegwerken, vergeleken worden met die voor een onderhoudsopdracht. Het lijkt ons opportuun te wijzen op de prijsverschillen tussen verschillende firma's of op die voor inschrijvingen voor een andere aard voor eenzelfde onderneming. Daarop worden factoren x 2 tot x 8 vastgesteld. Is het mogelijk dat die verschillen moeten worden toegeschreven aan productiviteitsverschillen tussen tuiniers van de verschillende bedrijven ?

Controle op de uitvoering der opdrachten

Sedert de Afdeling Groene Ruimten is opgericht, worden alle dossiers gecontroleerd en opgevolgd volgens zeer strikte procedures. Ook zijn de dossiers gecentraliseerd in één cel die uit het oude Groenplan is ontsproten. De procedures werden geüniformiseerd. Bovendien werd een «cel overheidsopdrachten» opgericht.

De fout van bijna 2 miljoen BEF die werd gemaakt bij een berekening van een prijsherziening werd gemaakt door de onderneming. Die fout is vastgesteld na het vertrek van de voor het dossier verantwoordelijke ambtenaar toen het door een nieuwe dossierbeheerder werd overgenomen die blijk gaf van groot doorzicht.

De reorganisatie van de controle is een van de doelstellingen van de tweede organisatiefase van de Afdeling Groene Ruimten in het kader van de geüniformiseerde procedures.

Conclusies m.b.t. de onderhoudsopdrachten

Zoals reeds eerder werd gesteld wil de afdeling overstappen op kleinere loten die volgens eenzelfde procedure worden behandeld.

Alle opdrachten op eenzelfde datum hergroeperen is niet noodgedwongen efficiënter op administratief vlak, omdat zo een periode van grote werkintensiteit dreigt te ontstaan die te zwaar zou uitvallen voor de huidige personeelsbezetting.

Bovendien is het niet zeker dat de gelijktijdige gunning van de opdrachten tot gunstigere prijzen zou leiden.

Het was niet mogelijk voor de afdeling om onmiddellijk de aanbevelingen van het Rekenhof inzake de vernieuwing van de contracten P 1949 en P 1950 in te volgen omdat de datum waarop de aanbevelingen werden geformuleerd en de datum van de laatste verlenging (voor 1 jaar) in de twee kwestieuze opdrachten elkaar zeer dicht opvolgen.

Het lanceren van een nieuwe procedure impliceert immers zorgvuldig en kwalitatief hoogstaand voorbereidingswerk dat technisch en praktisch niet in een tijdsperiode van enkele weken kan worden uitgevoerd.

Il y a lieu également de mettre en exergue la nécessité de formation et de remise à niveau du personnel en matière de traitement des dossiers de marchés publics.

Les dérives relevées par la Cour à propos des marchés d'entretien P 1949 et P 1950 ne se reproduiront plus, des instructions ont été données afin que dorénavant la procédure générale (adjudication publique) soit la règle avec comme dit plus haut la subdivision des marchés en lots plus petits afin d'ouvrir la concurrence au maximum. La procédure restreinte n'est envisagée qu'à titre exceptionnel et spécifique.

Concernant les variations des prix, la Cour des comptes met en évidence non pas l'incompétence des agents de l'I.B.G.E., mais l'impossibilité matérielle d'établir une fourchette de prix réalistes vu la trop grande dispersion des offres.

Il faut également être prudent et ne pas comparer pour un même poste les prix remis dans le cadre d'un marché d'aménagement avec ceux d'un marché d'entretien. Il nous paraît opportun de mettre en évidence les écarts de prix observés entre entreprises ou pour une même entreprise entre soumissions de nature différente. Ceux-ci sont soumis à des facteurs X2 à X8. Ces écarts pourraient-ils être dus à des différences de productivité entre jardiniers des différentes entreprises ?

Contrôle de l'exécution des marchés

Depuis la création de la Division Espaces verts, tous les dossiers sont contrôlés et suivis suivant les procédures les plus rigoureuses et centralisés dans une seule cellule issue de l'ancien Plan Vert. Les procédures ont été unifiées. De plus, une cellule "marchés publics" a été créée.

L'erreur de près de deux millions de francs dans un calcul de révision de prix a été commise par l'entreprise. Cette erreur a été constatée après le départ de l'agent chargé du dossier, lors de la reprise du dossier par un nouvel agent dont il est utile de souligner la perspicacité.

La réorganisation du contrôle est l'un des objectifs de la seconde phase d'organisation de la Division Espaces Verts dans le cadre de procédures unifiées.

Conclusions sur les marchés d'entretien

La Division s'attache, ainsi que cela a été écrit précédemment, à établir des lots de plus petite taille qui sont traités selon une procédure unifiée.

Le regroupement de tous les marchés à une même date n'est pas forcément plus efficace sur le plan administratif, car il risque de provoquer une période de surcharge de travail difficilement envisageable pour l'effectif existant.

De plus, il n'est pas certain qu'une simultanéité des marchés soit favorable en matière de prix.

Il n'a pas été possible à la Division de suivre immédiatement les recommandations de la Cour des comptes en matière de renouvellement des marchés P 1949 et P 1950, vu le laps de temps très court qui s'est écoulé entre les dates auxquelles ces recommandations ont été émises et les dates de dernière reconduction (pour 1 an) dans les deux marchés dont question.

Le lancement d'une nouvelle procédure implique en effet un travail de préparation minutieux et de qualité qui n'est techniquement et pratiquement pas réalisable en quelques semaines.

De afdeling bereidt in dat verband, volgens de principes die reeds eerder voor opdracht P 1973 werden geschetst, een openbare aanbestedingsprocedure voor waarin met kleinere loten wordt gewerkt die, uiterlijk op de vervaldag van hun tweede verlenging in de plaats moeten komen van opdrachten P 1949 en P 1950 (dat is in september 1997).

4.3. Opdrachten voor reinigingswerken

Rein houden van parken en tuinen

De uiteenlopende prijzen waarover het Rekenhof het heeft, moeten worden verklaard door het feit dat verschillende soorten van werken met elkaar werden vergeleken (onderhoud, aanleg, specifieke ophaling).

De toewijzing van een opdracht voor het ophalen van de vuilnisbakken was gewettigd omdat in de parken talrijke problemen in dat verband waren vastgesteld.

Opdracht P 1934 uit 1993 was de eerste in zijn soort ; om die reden was het niet mogelijk vergelijkingen te maken met voordien toegepaste prijzen, en waren evenmin voldoende volledige technische en praktische gegevens aanwezig voor het opstellen van een bestek dat zo rationeel mogelijk moest zijn.

In werkelijkheid bevatte dat bestek een aantal technische clausules die veel te streng zijn gebleken en die soms moeilijk uitvoerbaar waren in de praktijk.

Dat is waarschijnlijk de reden waarom de inschrijvers overdreven hoge prijzen hebben opgegeven om zich alzo tegen onaangename verrassingen in te dekken.

In de loop van 1996 werd een nieuwe opdracht uitgeschreven waarin met al deze vaststellingen rekening was gehouden. De opdracht werd toegevoegd aan een onderneming die 60 BEF vraagt voor het ophalen van één vuilnisbak, wat neerkomt op een prijsreductie van bijna 40 %.

Er werd een globalere analyse aangevat over de organisatie en over de doelstellingen inzake de netheid van de parken. De dienst toezicht wordt daarbij betrokken. Bij die analyse wordt ook rekening gehouden met de educatieve opdracht die sommige domeinen moeten vervullen. Het verwijderen van hondenuitwerpsel en het sorteren van zekere soorten van afval dat lokaal in overvloed wordt geproduceerd, zijn de twee nieuwe actiepunten die worden voorbereid.

In dat raam zal ook een zekere complementariteit met de diensten van het Agentschap voor Netheid worden onderzocht.

Reinheid van het woud

Ter verantwoording van de gunning van de opdracht werd aangevoerd dat het voor de brigades moeilijk was de vuilnisbakken op een correcte manier te ledigen met een onaangepaste uitrusting, terwijl tegelijkertijd de eigenlijke beheersactiviteiten worden voortgezet.

De ingewikkeldheid van het basisdossier wordt verklaard door het zeer gedetailleerde voorbereidende werk van het personeelslid dat voor het dossier verantwoordelijk was.

Daarom werd de opdracht vereenvoudigd zodat de efficiëntie zou vergroten.

De berekeningen van de prijsherzieningen werden gecontroleerd omdat in een ander dossier problemen waren gerezen. De aangevoerde verslapping van de controle vanaf juli '95 is te wijten aan personeelsgebrek.

Dankzij een zekere reorganisatie van de taken van de bosploegen, zullen de bijkomende aanwervingen die in deze dienst gepland zijn overeen-

A cet égard, la Division prépare, suivant les principes déjà évoqués précédemment pour le marché P 1973, une procédure d'adjudication publique avec des lots de plus petite dimension destinés à remplacer les marchés P 1949 et P 1950 au plus tard à la date échéance de leur seconde reconduction (soit au mois de septembre 1997).

4.3. Marchés liés aux travaux de propreté

La propreté des parcs et jardins

La disparité des prix relevée par la Cour provient de la comparaison de différents types de chantiers (entretien, aménagement, collecte spécifique).

La création d'un marché de ramassage des poubelles était justifiée par les carences très importantes constatées à cet égard dans les parcs.

Le marché P 1934 en 1993 était une première et ne pouvait à ce titre bénéficier d'éléments comparatifs antérieurs au niveau des prix pratiqués, ni de bases techniques et pratiques suffisamment complètes pour rédiger un cahier des charges le plus rationnel possible.

En réalité, ce cahier des charges comportait une série de clauses techniques qui se sont révélées beaucoup trop sévères et parfois inadaptées dans la pratique.

Cela explique probablement que les soumissionnaires ont remis des prix exagérément élevés voulant ainsi se prémunir de toute mauvaise surprise.

Fort de ces enseignements, un nouveau marché a été lancé au courant de l'année 1996. Le marché a été adjugé à une entreprise pratiquant un prix de vidange proche de 60 F la poubelle. Une réduction de prix de près de 40 % a ainsi été obtenue.

Une réflexion plus globale a été entamée sur l'organisation et les objectifs en matière de propreté dans les parcs. Celle-ci associe le Service de gardiennage. Cette réflexion tient également compte d'objectifs éducatifs dans certains espaces. La maîtrise des déjections canines, et le tri de certains déchets produits localement en abondance sont deux des axes novateurs en préparation.

Une certaine complémentarité avec les services de l'agence régionale pour la Propreté sera également examinée dans ce cadre.

La propreté de la forêt

Le marché a été justifié par la difficulté pour les brigades à assumer correctement la vidange des poubelles avec un équipement inadapté et en maintenant les activités propres à la gestion de la forêt.

La complication du marché de base s'explique par le travail préparatoire très détaillé par l'agent en charge du dossier.

Le marché a été simplifié afin d'atteindre une meilleure efficacité.

Le contrôle des calculs de révision de prix a été réalisé suite aux problèmes rencontrés dans un autre marché. Le dit relâchement du contrôle à partir de juillet 95 s'explique par un manque d'effectif en personnel.

Une certaine réorganisation des tâches des équipes forestières, les recrutements complémentaires programmés dans ce service en bonne adé-

komstig het protocol inzake het personeelsbeleid van het Ministerie van het Brussels Gewest en van de gewestelijke instellingen d.d. 19 oktober 1995, op termijn de mogelijkheid bieden dat voor het ledigen van de vuilnisbakken geen onderaannemers meer moeten worden ingezet.

5. BEHEER VAN DE SERRES VAN LAKEN EN WOLUWE

De bevindingen van het Rekenhof worden door de minister gedeeld waar hij stelt dat :

1. zelfs indien de beheersinspanningen die de dienst groene ruimten zich getroost, tot een hogere productiviteit van de serres kunnen leiden, de privé-sector steeds concurrentiëler zal blijven ;
 2. de meeste serreteeltactiviteiten op middellange en misschien zelfs op korte termijn zullen moeten worden stopgezet voor niet-specifieke soorten of variëteiten ; alleen in Woluwe zullen enkele specifieke culturen behouden worden (die moeilijk op de markt verkrijgbaar zijn) en ook de functie van koude serre waar vooral bestellingen gestockeerd kunnen worden, zal blijven bestaan ;
 3. die omschakeling echter correct geprogrammeerd moet worden en de bevoorrading van de verschillende secties en andere diensten die worden bediend, zowel kwantitatief als kwalitatief moet worden gegarandeerd. Die omschakeling, die eind 1996 werd aangevat, zal tijdens geheel 1997 worden voortgezet.
- Recent werd terzake een indicatief rapport voorgelegd door het BIM dat een zeer nuttig hulpinstrument zal zijn voor de planning van de hervormingen die op het gebied van de serres zullen worden doorgevoerd.

Wat de renovatie van de serres van Laken betreft, zal de aandacht eerder worden toegespitst op de opportuniteit van het behoud van een infrastructuur die architecturaal waardevol is (ook de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen zal haar advies moeten uitbrengen) dan op de opportuniteit van het heropstarten van een tuinbouwproductie door de Afdeling Groene Ruimten van het BIM.

6. BEHEER DOOR HET BIM VAN GROENE RUIMTEN DIE DE FEDERALE STAAT OF DE KONINKLIJKE SCHENKING TOEBEHOREN

6.1. Conventie afgesloten met de Regie der Gebouwen

Zoals reeds eerder werd gesteld, zou voor de enkele groene ruimten die het BIM nog onderhoudt «buiten ieder juridisch kader om» eerlang een regularisatiebesluit moeten worden genomen.

Voor het overige zijn de procedures van de boeking van de prestaties, uitrustingen en leveringen per «site» (of per park) bestemd om de uitgaven precies te becijferen voor iedere groene ruimte, inzonderheid voor die waarvoor het BIM zijn kosten doorfactureert.

6.2. Uitvoering van de overeenkomst

- a) De problematiek i.v.m. de getalsterkte van de tuinmannen werd reeds eerder in de tekst globaal besproken.
- b) De contracten voor de contractuele personeelsleden werden reeds effectief verlengd in afwachting dat er een globale regeling komt van de personeelsproblematiek op het niveau van de openbare instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (de aan de gang zijnde procedure is in de regeringsverklaring overgenomen).
- c) Er kan nog niet met zekerheid worden bepaald of het bedrag van 75 miljoen BEF beantwoordt aan de reële lasten voor personeel en

quation avec le "protocole portant sur la politique du personnel du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale et des organismes régionaux" du 19.10.95, permettront à terme de reprendre le travail de vidange des poubelles sans recours à la sous-traitance.

5. LA GESTION DES SERRES DE LAEKEN ET DE WOLUWE

L'analyse de la Cour est partagée par le Ministre qui estime que :

1. même si les efforts de gestion en cours dans le service des espaces verts peuvent apporter un meilleur résultat au niveau de la production obtenue en serre, le secteur privé restera toujours plus concurrentiel ;
2. la plupart des activités de culture en serre devront être abandonnées à moyen voire à court terme pour des espèces ou variétés non spécifiques ; seules seront maintenues à Woluwé quelques cultures spécifiques (difficiles à obtenir dans le secteur privé) et la fonction de serres froides en vue surtout de permettre le stockage des commandes ;
3. il faut toutefois programmer correctement cette "révolution" et garantir l'approvisionnement des diverses sections et autres services alimentés tant sur le plan de la quantité que de la qualité. Cette démarche entamée fin 1996 sera complétée durant toute l'année 1997.

Un rapport indicatif à ce sujet a tout récemment été produit par l'I.B.G.E., il constituera un guide particulièrement utile pour la programmation des réformes qui seront prises dans le domaine des serres.

Concernant la restauration des serres de Laeken, la réflexion devra plus porter sur l'opportunité de maintenir sur pied une infrastructure architecturale de valeur (ce débat associera la Commission Royale des Monuments et Sites) que sur celle de permettre la remise en activité d'une production horticole par la DEV de l'I.B.G.E.

6. LA GESTION PAR L'I.B.G.E. D'ESPACES VERTS APPARTENANT A L'ETAT FEDERAL OU A LA DONATION ROYALE

6.1. La convention avec la Régie des Bâtiments

Comme signalé plus haut, les quelques espaces encore entretenus par l'I.B.G.E. "en dehors de tout cadre juridique" devraient faire l'objet incesamment d'un arrêté de régularisation.

Pour le reste, des procédures de comptabilisation des prestations, des équipements et des fournitures par "chantier" (ou par parc) sont destinées à chiffrer précisément les dépenses imputables à chaque espace, et en particulier à ceux qui font l'objet d'une facturation par l'I.B.G.E.

6.2. L'exécution de la convention

- a) La problématique relative à l'effectif des jardiniers est discutée globalement plus haut dans le texte.
- b) Les contrats des agents contractuels ont effectivement été prolongés dans l'attente du règlement global de la problématique du personnel au niveau des organismes publics de la Région de Bruxelles-Capitale (procédure en cours reprise dans la déclaration gouvernementale).
- c) Nous ne pouvons encore déterminer avec précision l'adéquation du montant des 75 millions avec les charges réelles de personnel et de

werking. Er dient evenwel te worden opgemerkt dat in de eerste conventie nergens wordt gealludeerd op enig omkaderingspersoneel. Aan die toestand werd vervolgens een lichte correctie aangebracht.

Zoals hoger gemeld doet de Afdeling Groene Ruimten al het nodige om de reële kostprijs van de diensten die zij levert, nauwkeurig te ramen.

Zoals het Rekenhof opmerkt ligt er inderdaad een fout in de toepassing van een formule aan de oorsprong van een overfacturering.

Het Rekenhof wijst er echter op dat noch de gewestadministratie, noch het BIM verwijl-intrest hebben geëist op de verschuldigde sommen, terwijl de overfacturering waarschijnlijk niet was gebeurd indien die bepaling was toegepast.

Sedertdien zijn de vereiste bepalingen uitgevaardigd om de toestand te corrigeren.

6.3. Conclusies en aanbevelingen

a) Zoals reeds werd uiteengezet, tracht de Afdeling Groene Ruimten instrumenten en middelen op te zetten die de mogelijkheid bieden de prijs van haar prestaties te bepalen, en dat niet alleen ten voordele van de regie, maar vooral in het algemene kader van een efficiënt beheer van haar financiële middelen.

De aanpassing van de bestekken waarmee de afdeling een aanvang heeft gemaakt, gaat volledig in de richting van de aanbevelingen die het Rekenhof heeft geformuleerd.

b) De oprichting van een specifieke sectie van tuiniers voor de parken, welke het voorwerp van de overeenkomst vormde, lijkt geen doeltreffende oplossing op operationeel vlak te zijn. De systematische opmeting van de prestaties per site (of park) zou het mogelijk moeten maken een beter algemeen overzicht en een hogere doeltreffendheid op het terrein te bereiken.

c) Het heronderzoeken van de clausules van de overeenkomst is maar objectief mogelijk na een jaar werking volgens nieuwe procedures, met een nauwkeurige becijfering van de prestaties. Naar alle waarschijnlijkheid zullen begin 1998 betrouwbare ramingen beschikbaar zijn.

7. ONDERHOUD VAN HET DOMEIN VAN ARGENTEUIL

De prestaties tijdens het jaar 1996 zullen worden vergeleken met de bepalingen die in de bijakte zijn vastgelegd. Ook zal het BIM een nota met conclusies aan de minister voorleggen. Aan de hand hiervan zal de bijakte eventueel worden geherevalueerd of opgezegd.

a) Prestaties die niet in de overeenkomst zijn bepaald.

In verband met de bijzondere punten die het Rekenhof heeft aangekaart, werden in 1996 door de domeinverantwoordelijken schikkingen getroffen opdat zij de kosten voor voeding van het wild ten laste zouden nemen.

b) Organisatie van het werk

Sedert het begin van het jaar is de verantwoordelijke van het departement parken en tuinen begonnen met het efficiënter opvolgen en coördineren van de prestaties.

Er moet echter worden toegegeven dat moeilijkheden bestaan op het vlak van het administratief beheer van het niet-BIM-personeel (verlof, opeisingen van personeel,...).

fonctionnement. Il faut cependant noter que lors de la première convention, il n'était fait allusion à aucun personnel d'encadrement. Cette situation a été légèrement corrigée par la suite.

Comme signalé plus haut, la Division Espaces Verts prend les mesures nécessaires pour évaluer avec précision le coût réel des services qu'elle preste.

Comme relevé par la Cour, une erreur dans l'application d'une formule est effectivement à l'origine d'une surfacturation.

La Cour des comptes signale toutefois que ni l'administration régionale, ni l'I.B.G.E. n'ont demandé d'intérêts de retard sur les sommes dues, alors que l'application de cette disposition aurait probablement gommé la surfacturation.

Les dispositions ont depuis été prises pour corriger la situation.

6.3. Conclusions et recommandations

a) Ainsi que cela a déjà été développé, la Division Espaces Verts tente de mettre en place des outils et instruments lui permettant de déterminer le prix de ses prestations, non seulement au bénéfice de la Régie mais surtout dans un cadre général de gestion efficace de ses ressources.

La réforme des cahiers des charges entamée au sein de la Division Espaces Verts va exactement dans le sens des recommandations de la Cour des comptes.

b) La création d'une section de jardiniers spécifiques aux parcs faisant l'objet de la convention ne paraît pas être une solution efficace sur le plan opérationnel. Le relevé systématique des prestations par chantier (ou parc) devrait permettre d'obtenir une bien meilleure maîtrise générale et une meilleure efficacité sur le terrain.

c) Un réexamen des termes de la convention ne pourra se réaliser objectivement qu'après une année de fonctionnement suivant de nouvelles procédures et avec un chiffrage précis des prestations. En toutes probabilités, des évaluations fiables seront disponibles au début 1998.

7. L'ENTRETIEN DU DOMAINE D'ARGENTEUIL

Les prestations de l'année 1996 après validation seront comparées aux termes de l'avenant et une note de conclusions sera présentée par l'I.B.G.E. au Ministre. Sur cette base, l'avenant sera éventuellement réévalué voire dénoncé.

a) Prestations non prévues par la convention

Concernant les points particuliers relevés par la Cour, les dispositions ont été prises en 1996 avec les responsables du domaine pour qu'ils prennent en charge l'approvisionnement du gibier en alimentation.

b) Organisation du travail

Depuis le début de l'année, un suivi et une coordination plus efficace des prestations sont instaurés par le responsable du département parcs et jardins.

Il faut cependant reconnaître les difficultés liées à une gestion administrative du personnel extérieure à l'I.B.G.E. (octroi de congés, réquisition de personnel ...).

c) Aankoopbeleid

Door een deskundig onderzoek van het voorradige materieel kan inderdaad worden voorgesteld de samenstelling van de uitrusting die op het domein ter beschikking is, te herzien in het licht van de uit te voeren werken en de bevoegdheden van de tuiniers. De tuinmannen hebben reeds lessen gekregen om te leren omspringen met de meest performante grasmachines. Een evaluatie van het gebruik van de verschillende machines zou logischerwijze moeten leiden tot een grotere mobiliteit voor sommige machines zodat zij meer benut worden.

Conclusies

Er zal geen enkel initiatief worden genomen zolang het bovenvermelde evaluatieverslag van het BIM niet aan de minister is overgezonden en hij niet de gelegenheid heeft gehad het te onderzoeken.

8. COMPOSTEERCENTRUM

Het Rekenhof vermeldt terecht dat zeer waardevolle conclusies konden worden getrokken uit de voorlopige exploitatie door de gewestadministratie van een experimenteel composteercentrum in Oudergem.

Een van die lessen is dat er vaak een negatieve instelling van de buurtbewoners wordt waargenomen tegenover de milieuoverlast die dit soort installatie zou veroorzaken (die subjectieve afwijzing is grotendeels aan irrationele factoren toe te schrijven, waarmee echter rekening moet worden gehouden).

Rekening houdend met dat gegeven is het uiteraard van essentieel belang dat aan de bevolking alle garanties worden gegeven dat alle milieuvorschriften en -normen die voor dergelijke bedrijven bestaan, scrupuleus zullen worden in acht genomen.

In dit specifieke geval was het bijzonder dubbelzinnig en zelfs onbetamelijk dat de exploitatie van het gewestelijk composteercentrum werd toevertrouwd aan een instituut dat tegelijkertijd de enige bevoegde instantie binnen het Gewest is voor het afleveren van milieuvergunningen en voor het controleren van de naleving van de milieunormen.

Dat is de voornaamste reden waarom als openbaar operator van dat project voor het Agentschap Net Brussel gekozen werd. Dat agentschap is daarvoor trouwens de meest aangewezen instantie omdat het ook nu reeds het meeste groenafval van het Brusselse Gewest behandelt doordat het instaat voor de afhaling ervan deur aan deur bij de gezinnen (het bestrijkt potentieel op die manier meer dan 60 % van het totale groenafval binnen het Gewest).

De keuze van een gemengde constructie (gemengde onderneming voor 60 % overheid en 40 % privé) is om verschillende redenen gerechtvaardigd. De voornaamste daarvan zijn :

- de inbreng van externe kapitalen ;
- de inbreng van technische expertise ;
- en inzonderheid de inbreng van een commerciële expertise en waarborg op het vlak van de afvoer en de verkoop van de compost (eind-product).

Bovendien moet erop gewezen worden dat de gemengde onderneming «Brussel-compost» op 16 januari 1997 voor de notaris haar statuten heeft verleden, dat de aanvragen voor de stedenbouwkundige en de leefmilieuvergunningen in de loop van februari 1997 zullen worden ingediend los van de analoge aanvragen voor de sorteercentra, en dat het composteercentrum normaal gesproken tegen het einde van 1997 in bedrijf zal worden genomen.

c) Achat du matériel

Une expertise du matériel conduit effectivement à proposer une révision de l'équipement du domaine en fonction de la programmation des travaux et des compétences des jardiniers. Des formations à l'usage des tondeuses les plus performantes ont déjà été dispensées aux jardiniers. Une évaluation de l'utilisation des différentes machines devrait conduire logiquement à accroître la mobilité de certaines machines pour en augmenter l'utilisation.

Conclusions

Aucune initiative ne sera prise tant que le rapport d'évaluation de l'I.B.G.E., cité plus haut, n'aura été transmis et dûment analysé par le Ministre.

8. LE CENTRE DE COMPOSTAGE

La Cour mentionne à juste titre la richesse des enseignements recueillis lors de l'exploitation provisoire d'un centre de compostage expérimental par l'administration régionale à Auderghem.

Un de ces enseignements est la perception souvent négative ressentie par la population avoisinante concernant les nuisances environnementales qu'engendrait ce genre d'installation (cette crispation subjective relève pour beaucoup de facteurs irrationnels mais cela doit être pris en compte).

Dans ce contexte, il est évidemment essentiel de veiller à assurer à la population qu'il y aura un respect tout à fait rigoureux des prescriptions et normes environnementales requises pour ce genre d'exploitation.

Il était dans ce cas particulièrement ambigu voire incongru de confier l'exploitation du centre de compostage régional à un Institut qui exerce en même temps le rôle de seule autorité régionale compétente pour délivrer le permis d'environnement et veiller au respect des normes environnementales qui s'imposent.

Ce point est la raison principale qui a justifié le choix de l'Agence Régionale pour la Propreté comme opérateur public de ce projet. L'Agence est par ailleurs un opérateur particulièrement indiqué pour assumer ce genre de fonction compte tenu qu'elle maîtrise la plus grosse partie des déchets verts produits en Région de Bruxelles-Capitale via la collecte en porte à porte des ménages (gisement potentiel estimé à plus de 60 % du gisement total des déchets verts).

Le choix d'un montage mixte (SEM à 60 % public, 40 % privé) est justifié pour plusieurs raisons dont les principales sont les suivantes :

- apports de capitaux extérieurs ;
- apports d'une expertise technique ;
- et surtout apport d'une expertise et d'une garantie commerciales dans le domaine de l'évacuation et la vente du compost (produit fini).

Pour le surplus, il convient de signaler que la société d'économie mixte "Bruxelles-Compost" a passé statuts devant notaire le 16 janvier 1997, que les demandes de permis d'urbanisme et d'environnement seront introduites dans le courant du mois de février 1997 indépendamment des demandes analogues relatives aux centres de tri et que la mise en exploitation du Centre de Compostage est raisonnablement prévue pour la fin de l'année 1997.

AANWENDING VAN DE INFORMATICA

In zijn conclusies erkent het Rekenhof dat het BIM globaal genomen over talrijke troeven beschikt, zowel wat het beschikbare materieel als wat de aanwending daarvan betreft.

Het is niet verkeerd te beweren dat het instituut binnen de verschillende gewestadministraties, wat computertoepassingen betreft, hoog scoort op het gebied van performantie.

1. EVOLUTIE VAN DE COMPUTERUITRUSTING VAN DE INSTELLING

«De beoordelingsfouten» die volgens het Rekenhof werden begaan bij de selectie van het eerste materieel dat werd aangekocht, moeten in hun juiste context gesitueerd worden.

Die aankopen werden aangeraden in een computerbeleidsplan dat door een gespecialiseerd extern consultant op het gebied van informatica was opgesteld. Dat plan is weliswaar log, vrij complex en het is juist dat het duur uitvalt, maar destijds vormde het een realistisch antwoord op de eisen die een gerationaliseerd en voluntaristisch milieubeleid stelt.

Door de zeer snelle evolutie die zich voortdurend in de computerwereld afspeelt, zijn op enkele jaren tijd soepelere en meer performante systemen tegen goedkopere prijs op de markt gekomen. Het BIM heeft ervoor geopteerd in die trend mee op te stappen en heeft een omvangrijk PC-park uitgebouwd dat grotendeels op het netwerk is aangesloten. Die inspanning moet nog worden verdergezet, met name voor het uitrusten van de Afdeling Groene Ruimten.

1.3 Procédures voor de aankoop van PC's en draagbare computers

De in de tijd gespreide onderhandse aankoop van 150 PC's wordt verklaard door het feit dat de aanvragen niet allemaal op hetzelfde ogenblik ingediend werden, alsmede door de overheveling van personeel van het BNML, het Groenplan en het IHE.

Thans beschikt het BIM over een volwaardig departement informatica (geleid door een pas aangeworven informaticus) en is een strategie uitgewerkt voor een optimaal gebruik van de informatica. Dat zijn evenveel elementen die toelaten dat voor de nieuwe investeringen de strikte regels van de concurrentie worden gevolgd overeenkomstig de van kracht zijnde reglementering inzake overheidsopdrachten.

De aankopen van nieuwe PC's zullen in grote loten worden gedaan. Zij zullen progressief de technisch voorbijgestreefde toestellen komen vervangen enerzijds en anderzijds toegewezen worden aan diensten die nog ondergeïnfomatiseerd zijn (vooral de Afdeling Groene Ruimten). Vooraf zal de cel «overheidsopdrachten» van het instituut iedere opdracht en iedere offerteaanvraagprocedure onderzoeken.

Voor 1997 is een budget van 3 miljoen BEF uitgetrokken voor de aankoop van materieel en programmatuur A.B. 550.05. De minister neemt akte van de suggesties van het Rekenhof inzake behoeftenraming (te weten 4 miljoen BEF). Het bedrag zal desgevallend naar boven toe herzien kunnen worden in de loop van het jaar aan de hand van een meerjaren-investeringsplan dat thans in de maak is bij het BIM.

2. OPLEIDING VAN HET PERSONEEL OM HET VERTROUWDE TE MAKEN MET HET GEBRUIK VAN DE COMPUTER

Het instituut heeft een contractueel personeelslid aangeworven als verantwoordelijke voor het informaticasysteem.

Het informaticapersoneel werd gehergroepeerd binnen het departement informatiesysteem van de Afdeling Transversaal Beheer. Zijn voornaamste opdrachten zijn :

UTILISATION DE L'OUTIL INFORMATIQUE

La Cour, dans ses conclusions, admet que dans l'ensemble, l'I.B.G.E. possède de nombreux atouts du point de vue du matériel et de l'utilisation de l'outil informatique.

A cet égard, il n'est certainement pas faux d'affirmer que l'Institut occupe une place de choix parmi toutes les administrations régionales au niveau des performances relevant de l'informatique.

1. EVOLUTION DE L'EQUIPEMENT INFORMATIQUE DE L'ORGANISME.

Les «erreurs» d'appréciation des premières acquisitions de matériel, relevées par la Cour doivent obligatoirement être replacées dans le contexte de l'époque.

En effet, ces acquisitions répondaient à un schéma directeur informatique dressé par un consultant extérieur spécialisé dans le domaine. Bien que lourd, relativement complexe et onéreux, ce schéma constituait pour l'époque une réponse réaliste aux exigences d'une politique de l'environnement rationalisée et volontariste.

La rapidité extrême de l'évolution du matériel et des techniques informatiques fait qu'en quelques années, des systèmes beaucoup plus souples et performants à meilleur marché ont été disponibles. L'I.B.G.E. a choisi de suivre cette évolution en s'équipant d'un important matériel de PC dont la majorité a été mise en réseau. Cet effort doit encore être poursuivi, notamment pour équiper la Division Espaces Verts.

1.3. Procédures de marché en matière d'achat de P.C. et ordinateurs portables

L'achat échelonné de 150 PC en gré à gré découle de l'étalement des demandes à mettre en relation avec les diverses restructurations et augmentations d'effectif des services ainsi que des transferts de personnel venant de l'A.R.N.E., du Plan Vert et de l'IHE qu'a connus l'I.B.G.E.

Aujourd'hui, la présence à l'I.B.G.E. d'un département informatique doté d'un responsable (informaticien nouvellement recruté), la mise au point d'une stratégie du système d'information sont des éléments qui permettent de pratiquer les nouveaux investissements selon les règles rigoureuses d'appel à la concurrence en parfaite adéquation avec la réglementation en vigueur en matière de marchés publics.

Les investissements en PC se feront par lots consistant à remplacer progressivement les machines techniquement dépassées et à équiper les services encore sous-informatisés (essentiellement la Division des Espaces Verts). Chaque marché et procédure d'appel d'offre seront au préalable analysés par la cellule «marchés publics» de l'Institut.

Le budget prévu pour l'acquisition de matériel et de logiciels A.B. 550.05 en 1997 s'élève à 3.000.000 FB. Le Ministre prend acte de l'estimation des besoins que suggère la Cour (soit 4.000.000 FB). Le montant pourra éventuellement être ajusté à la hausse en cours d'année en fonction d'un plan pluriannuel d'investissement actuellement en préparation à l'I.B.G.E.

2. FORMATION DU PERSONNEL A L'UTILISATION DE L'OUTIL INFORMATIQUE

L'Institut a procédé au recrutement d'un agent contractuel au titre de responsable du système informatique.

Le personnel informatique a été regroupé sous le Département Système d'Information de la Division Gestion Transversale, dont les missions générales sont :

1. ontwikkeling van het informatiesysteem van het instituut :
 - strategie voor de informatieverwerking
 - begeleiding van de informaticaprojecten
2. dagelijks beheer van de informaticasystemen van het instituut :
 - keuze van de hardware en van de software
 - verantwoordelijkheid voor de begrotingslijnen :
 - * aankoop van materieel en bestanden (artikel 550.05)
 - * onderhoud en maintenance-contracten (artikel 521.04)
 - * verbruiksgoederen, enz. (artikel 522.01)
 - opleiding van de gebruikers (in samenwerking met het departement human resources)
 - installatie, onderhoud, depannage en herstelling van het informaticamaterieel.

Dankzij de creatie van dat nieuwe departement is het voortaan mogelijk voor het instituut een echte informaticastrategie op te zetten. Toch werd niet overgegaan tot een opvoering van de personeelssterkte zodat het instituut zou kunnen afzien van externe medewerkers voor het realiseren van de talrijke ontwikkelingen die het werkprogramma oplegt.

De te verwezenlijken doelstellingen zijn op vier grote punten afgestemd :

- heroriëntering van de informaticastructuur van het instituut ;
- verstrekken van meer vorming op het vlak van de toepassing van de informaticatechnieken ;
- verzekeren van een opvolging van de projecten door het departement informatie ;
- in overeenstemming brengen van de strategische doelstellingen met de budgettaire middelen waarover het instituut beschikt.

Organisatie

De aanstelling van «informaticacorrespondenten» in de verschillende afdelingen zoals het BIM reeds in 1995 van plan was, stoot in de praktijk op problemen van profiel, bekwaamheid en beschikbaarheid van de personen die voor die functie in aanmerking zouden kunnen komen. De thans lopende en toekomstige vormingsprogramma's zouden voor dat probleem een althans toch gedeeltelijke oplossing aanreiken.

Van het «informaticacomité» werd voorlopig afgestapt wegens het feit dat het moeilijk te positioneren valt binnen het instituut. In de loop der jaren zullen andere formules bestudeerd worden.

De vorming zelf

Wat de vorming betreft worden en blijven twee niveaus prioritair gedekt :

1. Opleiding van de gebruikers voor het werken met standaard bureauticamaterieel (tekstverwerking + rekenbladen en eventueel gegevensbank ACCESS) ; het gaat om een opleiding voor groot publiek bestemd voor een groot aantal personeelsleden van het instituut. Dat vormingspakket wordt verzorgd door de verantwoordelijke voor de human resources.
Er wordt gewerkt aan de inrichting van een vormingslokaal waar multimedia-PC's zullen worden geïnstalleerd. De investeringen in materieel - pedagogische PC's, handleidingen, CD-ROM's - zijn reeds op het budget 96 uitgevoerd.
2. Opleiding van de gebruikers voor meer gespecialiseerde toepassingen : die punctuele vormingen worden ingericht in samenwerking met of door de verantwoordelijke van het informatiesysteem. Bedoeling is het instituut te voorzien van competent personeel dat met gespecialiseerde software kan omspringen. Op het budget 96 werden gerealiseerd :

1. le développement du Système d'Information de l'Institut :
 - stratégie du traitement de l'information
 - accompagnement des projets informatiques
2. la gestion courante des systèmes informatiques de l'Institut :
 - choix des systèmes matériels et logiciels
 - responsabilité des lignes budgétaires :
 - * achat de matériel et logiciels informatiques (article 550.05)
 - * entretiens et contrats de maintenance (article 521.04)
 - * consommables, etc... (article 522.01)
 - formation des utilisateurs (en collaboration avec le Département Ressources humaines)
 - installation, entretien, dépannage et réparation du matériel informatique.

La structuration de ce nouveau Département permet désormais d'envisager la mise au point d'une véritable stratégie informatique à mener à l'Institut. Néanmoins, elle n'a pas augmenté les ressources humaines au point de permettre à l'Institut de se passer d'aide extérieure pour la réalisation des nombreux développements rendus nécessaires par son programme de travail.

Les objectifs à atteindre sont ventilés selon 4 axes principaux :

- redéploiement de l'architecture informatique de l'Institut
- renforcement de la formation aux outils informatiques
- mise en place d'un suivi de projets par le Département Service d'Information
- mise en adéquation des objectifs stratégiques avec les moyens budgétaires mis à la disposition de l'Institut.

Organisation

La désignation de «correspondants informatiques» dans les différentes Divisions envisagée par l'I.B.G.E. dès 95, se heurte dans la pratique à des problèmes de profil, de compétence et de disponibilité des personnes qui pourraient assumer cette fonction. Les formations en cours et à venir (voir infra) devraient permettre de résoudre au moins partiellement ce problème.

Le «Comité informatique» a été provisoirement abandonné à cause d'un mauvais positionnement dans l'Institut. D'autres formules seront étudiées en cours d'année.

Formation proprement dite

Pour ce qui concerne la formation, deux niveaux sont et resteront couverts en priorité :

1. La formation des utilisateurs aux outils de bureautique standard (traitement de texte + tableurs et éventuellement base de données (ACCESS)) : il s'agit d'une formation « de masse » qui concerne un grand nombre d'agents de l'Institut. Cette formation est prise en charge par le responsable des Ressources Humaines.

L'installation d'un local de formation avec des Pcs multimédia dédiés est en cours. Les investissements en matériel - PC éducatifs, manuels, CD Roms - ont déjà été réalisés sur le budget 96.

2. La formation d'utilisateurs à des outils plus spécialisés : ces formations ponctuelles sont organisées en collaboration ou par le responsable du système d'information. Elles visent à doter l'Institut d'un personnel compétent dans des logiciels spécialisés. Ont été réalisées sur le budget 96 :

- 1) vormingscursus voor een personeelslid om zich vertrouwd te maken met FELIX, de programmatuur van de personeelsdienst ;
- 2) vormingscyclus STAR for Urbis (cartografie en geografieprogramma) voor zeven personen ;
- 3) vormingscyclus MICROSTATION (computerondersteund opmaken van plans - computerondersteund tekenen) voor twee personen.

3. ANALYSE VAN ENKELE TOEPASSINGEN

3.1. Informatisering van de comptabiliteit (systeem PIA)

Het PIA-bestand dat thans in gebruik is geeft volledige bevrediging. De doelstellingen die op boekhoudkundig en budgettair vlak moesten worden bereikt, zijn dat of zullen het weldra zijn. De minister heeft reeds verscheidene beschouwingen in dat verband aan het Rekenhof meegedeeld in zijn brief Env-RT/CS-2434.96 van 20 november 1996 als reactie op de boekhoudkundige controle van het instituut door het Rekenhof.

Naast het BIM passen ook de ANB (Agentschap Net Brussel), de BGDA en nog andere diensten dat systeem met succes toe.

De steeds terugkerende onderhoudskosten zijn wel een zwak punt». Het Rekenhof wijst erop dat ze bijzonder hoog uitvallen.

Naar aanleiding van die vaststelling heeft de minister het BIM gevraagd te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om het systeem door andere te vervangen (cf. beroep op de mededinging : offerteaanvraagprocedure) die én equivalente resultaten opleveren én minder hoge onderhoudskosten vergen.

Ingeval van verandering zal er wel rekening moeten worden gehouden met de eigen specifieke eisen van het instituut, zoals de noodzaak van een continu beheer van de lopende zaken, de vorming om met het nieuwe bestand te leren omspringen, het opstellen van parameters en de aanpassingen die aan het product moeten worden aangebracht om het aan te passen aan de noden van het instituut.

Ook die acties impliceren hoge kosten en een aanzienlijke investering in menselijke middelen.

De invoering van dat andere systeem zal hoe dan ook pas vanaf 1998 effectief kunnen worden, omdat men eerst precies wil weten welke de mogelijkheden zijn van de andere producten die thans op de markt aangeboden worden en er een bestek moet worden opgesteld waarin de boekhoudkundige en andere eisen waaraan het systeem moet tegemoetkomen, volledig worden beschreven.

Tevens wordt eraan herinnerd dat de ORACLE-licentie die het BIM bezat, werd verbroken.

3.2. Informatisering van de personeelsdienst

Zoals hierboven reeds werd gezegd worden en zullen in de toekomst specifieke vormingen worden verstrekt ten behoeve van de gebruikers van gespecialiseerde programma's. De personeelsdienst zal prioritair in aanmerking komen voor vormingscycli en nascholing door de verantwoordelijke van het departement informatiesysteem.

3.3. Toepassing van de informatica voor het beheer van de groene ruimten

In het raam van de informatisering en de organisatie van de dienst beheer van het woud werd door een landbouwingenieur een project uitgewerkt voor geautomatiseerde cartografie van het Zoniënwood. Naast de toepassing van een instrument type GIS, behelste deze ontwikkeling eveneens de identificatie van alle taken die de dienst uitvoert en van alle zaken die het voorwerp uitmaken van beheersacties.

- 1) une formation à FELIX le logiciel du service du personnel, pour un agent,
- 2) une formation à STAR for Urbis (logiciel de cartographie et de géographie) pour sept personnes
- 3) une formation à MICROSTATION (outil de CAO - DAO) pour deux personnes.

3. ANALYSE DE QUELQUES APPLICATIONS

3.1. L'informatisation de la comptabilité (système PIA)

Actuellement, l'utilisation du logiciel PIA donne entière satisfaction ; les objectifs comptables et budgétaires sont rencontrés ou sur le point de l'être. Plusieurs considérations à ce propos ont déjà été transmises à la Cour par le Ministre dans son courrier Env-RT/cd-2434.96 du 20 novembre 1996 en réaction au contrôle comptable de l'Institut réalisé par la Cour.

Il est utile de signaler qu'hormis l'I.B.G.E., l'ARP, l'ORBEM, etc... utilisent également ce système avec succès.

Le seul "point noir" concerne les coûts récurrents de maintenance qu'il engendre. La Cour signale qu'ils paraissent particulièrement élevés.

A la suite de ce constat, le Ministre a demandé à l'I.B.G.E. d'analyser les possibilités de remplacement du système par d'autres (cf. : appel à la concurrence : procédure d'appel d'offre) qui offriraient à la fois des résultats équivalents et des coûts de maintenance moins élevés.

En cas de changement, il faut tenir compte des contraintes propres à l'Institut, telles que la gestion continue des affaires courantes, la formation au nouveau logiciel, la paramétrisation et les développements à faire sur le produit pour l'adapter aux besoins de l'Institut. Ces actions entraînant elles aussi des coûts élevés et un investissement humain considérable.

Quoi qu'il en soit, l'éventuelle mise en place de cet autre système ne pourra être effective qu'à partir de 1998.

Ce délai s'explique par la volonté de connaître préalablement avec précision les possibilités qu'offrent les produits actuellement sur le marché et d'élaborer un cahier des charges reprenant de manière exhaustive les exigences comptables et autres attendues du système.

Pour mémoire, la licence ORACLE de l'I.B.G.E. a été résiliée.

3.2. L'informatisation du service du personnel

Comme évoqué plus haut, des formations spécifiques ont été et seront dispensées aux utilisateurs des logiciels spécialisés. Le service du personnel bénéficiera en priorité de formations et d'un suivi réalisés directement par le responsable du département Système d'information.

3.3. Application informatique à la gestion des espaces verts

C'est dans le cadre de l'informatisation et de l'organisation du service forêts de la Division que le projet de cartographie informatisée de la Forêt de Soignes a été développé par un ingénieur agronome. Outre l'application d'un outil de type GIS, ce développement portait également sur l'identification de toutes les tâches menées par le service et de tous les objets faisant l'objet d'actes de gestion.

Gezien de ontwikkelingen van het cartografie-instrumentarium dat ter beschikking van de gewestinstellingen is gesteld, worden de toepassingen progressief getransponeerd naar meer vermogende werkinstrumenten die een totale integratie met de andere diensten van het Gewest toelaten, inzonderheid met de diensten stedenbouw die belast zijn met de opstelling van gewestelijk bestemmingsplan van de grond en het gemeentelijk ontwikkelingsplan.

Anderzijds worden alle metingen van parken in de vorm van een computerbestand getransfereerd en gebruikt voor de opstelling van meetstaten voor de bijzondere bestekken, plannen voor informatieborden.

3.4. GMS DECIDE

De beschrijvende handleiding van GMS DECIDE werd uitgewerkt nadat het BIM beslist had dat er een oordeelkundige keuze moest worden gemaakt van bestand + cartografisch instrument dat compatibel was met dat wat in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest was ontwikkeld in het raam van de cartografie URBIS.

Er moet worden op gewezen dat de informaticatechnologie die toentertijd voor URBIS was toegepast complex was (cf. Microstation). Het hoofddoel was de haalbaarheid en de mogelijkheid tot praktische toepassing uit te testen van het bestand waarvoor men zou willen kiezen (GMS DECIDE) met het oog op een gebruiksvriendelijke aanwending op het BIM. Die test heeft uitgewezen dat geen van beide het geval waren: de toepassing van de technologie viel complex uit en zelf was de technologie weinig evolutief.

Bovendien heeft in 1996 een nieuw product, STAR for Urbis, van de maatschappij Belgian Geographic Interface, zijn intrede gemaakt op de markt, dat precies bracht wat het BIM wou, met name een programma dat toelaat:

- rechtstreeks de Urbis-bestanden te lezen;
- nieuwe gepersonaliseerde geografische objecten te creëren.
- grafische objecten te verbinden met relationele gegevensbanken via een ODBC-driver;
- kaarten van hoogstaande grafische kwaliteit te maken en te drukken;
- voor normaal gebruik te worden toegepast met een minimum aan vorming.

en dat voor een prijs die equivalent is aan die voor GMS.

Zo wordt de ganse voorbereiding van het in kaart brengen van de groenvoorzieningen via dat instrument verzekerd. Op termijn zou de cartografie voor de lawaaihinder op dezelfde wijze worden gerealiseerd.

Actuellement, vu les développements des outils de cartographie mis à la disposition des organismes régionaux, les applications sont progressivement transposées dans des outils plus puissants permettant une totale intégration avec les autres services de la Région de Bruxelles-Capitale, et en particulier avec les services de l'urbanisme chargés du développement des PRAS et PCD.

D'autre part, tous les mesurages de parcs sont transférés sous forme de fichier informatique et utilisés pour la production de métrés pour les CSC, de plans pour les panneaux d'information, etc.

3.4. GMS DECIDE

Le manuel descriptif de GMS DECIDE trouve son origine dans la volonté de l'I.B.G.E. d'opérer un choix judicieux d'un logiciel + outil cartographique compatible avec ce qui a été développé en Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la cartographie URBIS.

Il faut signaler que la technologie informatique de l'époque relative à URBIS était complexe (cf. Microstation). Le but principal était de tester la faisabilité et la praticabilité du logiciel pressenti (GMS DECIDE) pour une utilisation conviviale à l'I.B.G.E. Il s'est avéré que ce n'était pas le cas: la technologie étant complexe d'utilisation et peu évolutive.

Ceci d'autant qu'en 1996 est apparu sur le marché, un nouveau produit STAR for Urbis de la société Belgian Geographic Interface, qui a développé exactement ce que l'I.B.G.E. recherchait, à savoir un logiciel qui permet:

- de lire directement les fichiers Urbis;
- de créer de nouveaux objets graphiques personnalisés;
- de lier les objets graphiques à des bases de données relationnelles via un driver ODBC;
- de composer et d'imprimer des cartes de grande qualité graphique;
- l'usage normal avec un faible degré de formation;

et dont le coût est équivalent à GMS.

C'est ainsi qu'actuellement, toute la préparation du maillage vert est conçue à travers cet outil; à terme, la cartographie "bruit" devrait prendre un chemin identique.

