



Vlaams
Parlement

stuk **37** (2010-2011) – Nr. 1
ingediend op 1 oktober 2010 (2010-2011)

Verslag

van het Rekenhof

over de subsidiestromen Toerisme

R E K E N H O F

Subsidiestromen Toerisme

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, september 2010



REKENHOF

Subsidiestromen Toerisme

Evenementen, kunststeden, kustactieplan,
toeristisch-recreatieve projecten

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 28 september 2010

Inhoud

Afkortingenlijst	4
Samenvatting.....	5
1 Inleiding	7
1.1 Voorwerp van het onderzoek	7
1.2 Onderzoeksdoelstelling en -methode	8
1.3 Structuur van het verslag	9
2 Evenementen	10
2.1 Doelstellingen	10
2.2 Juridische omkadering	12
2.2.1 Algemeen	12
2.2.2 Toelichtingsbijlage	13
2.3 Uitvoering	14
2.3.1 Organisatie	14
2.3.2 Onderzochte subsidiedossiers	15
2.3.3 Subsidieaanvraag	15
2.3.4 Subsidietoekenning en -betaling	19
2.3.5 Verantwoording	22
2.3.6 Interne controle.....	24
2.4 Opvolging en evaluatie.....	24
2.5 Conclusie	25
3 Kunststedenactieplan	26
3.1 Doelstellingen	26
3.2 Juridische omkadering	28
3.3 Uitvoering	28
3.3.1 Organisatie	28
3.3.2 Onderzochte subsidiedossiers	29
3.3.3 Subsidieaanvraag	29
3.3.4 Subsidietoekenning en -betaling	30
3.3.5 Verantwoording	31
3.4 Opvolging en evaluatie.....	33
3.5 Conclusie	33
4 Kustactieplan	34
4.1 Doelstellingen	34
4.2 Juridische omkadering	36
4.3 Uitvoering	37
4.3.1 Organisatie	37
4.3.2 Economische classificatie	38
4.3.3 Onderzochte subsidiedossiers	38
4.3.4 Subsidieaanvraag	39
4.3.5 Subsidietoekenning en -betaling	45
4.3.6 Verantwoording	47
4.3.7 Interne controle.....	50
4.4 Opvolging en evaluatie.....	51
4.5 Conclusie	52

5	Toeristisch-recreatieve projecten	53
5.1	Doelstellingen	53
5.2	Juridische omkadering	55
5.3	Uitvoering	57
5.3.1	Organisatie	57
5.3.2	Onderzochte subsidiedossiers	58
5.3.3	Subsidieaanvraag	58
5.3.4	Subsidietoekenning en -betaling	64
5.3.5	Verantwoording	65
5.3.6	Interne controle	67
5.4	Opvolging en evaluatie	68
5.5	Conclusie	70
6	Algemene conclusie	72
7	Aanbevelingen	74
8	Reactie van de minister	77
	Bijlage 1: Schematische samenvatting	78
	Bijlage 2: Antwoord van de Vlaamse minister van Toerisme	82

Afkortingenlijst

BB	Bestuurlijk Beleid
BVR	Besluit van de Vlaamse Regering
DAR	Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid
DIV	Departement Internationaal Vlaanderen
KAP	Kustactieplan
KSAP	Kunststedenactieplan
MOD	Management Ondersteunende Dienst
TRP	Toeristisch-recreatieve projecten
TV	Toerisme Vlaanderen
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
WES	West-Vlaams Economisch Studiebureau

Samenvatting

Het Rekenhof heeft de vier budgettaire belangrijkste subsidiestromen in het beleidsveld toerisme onderzocht: subsidies voor evenementen, voor het kunststedenactieplan (KSAP), voor het kustactieplan (KAP) en voor toeristisch-recreatieve projecten (TRP). De vier subsidiestromen hebben samen op jaarbasis een budgettaire impact van 12,2 miljoen EUR. Het Rekenhof ging na of de subsidiëring van de projecten correct en kwaliteitsvol verliep.

Omkadering

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de subsidiestromen grote verschillen vertonen in praktische, juridische en administratieve uitwerking. Zo bestaan twee subsidiestromen (evenementen en KSAP) al diverse jaren zonder formele regelgeving, terwijl de subsidiestromen voor het KAP en voor TRP grotendeels omkaderd zijn met een kwaliteitsvolle subsidie-regelgeving. De omvang van de overheidstegemoetkoming is voor iedere subsidiestroom verschillend en de subsidievoorwaarden zijn niet strikt afgebakend. De langetermijnbeleidsvisie voor toerisme werd voor 2004-2009 uitgewerkt in de beleidsnota van 22 oktober 2004. De vier subsidiestromen zijn in meer of mindere mate ingebed in die visie, maar de beoogde resultaten of beleidseffecten werden niet specifiek of meetbaar geoperationaliseerd. Voor het KAP bijvoorbeeld is die operationalisering beperkt tot een jaarlijkse opsomming van de geselecteerde en gesubsidieerde projecten, zodat de effectiviteit van de subsidies weinig toetsbaar is.

Subsidieaanvraag

De subsidieaanvragen voor evenementen en voor het KSAP werden maar beperkt of informeel geëvalueerd. De evaluatie gebeurde niet op een gestandaardiseerde wijze en mondde niet uit in een objectief evaluatieschema of -rooster. De administratie toetste niet systematisch aan alle subsidievoorwaarden en paste die evenmin consistent toe. Ze formuleerde voor 25% van de evenementen een negatief advies, maar de minister besliste die evenementen toch te subsidiëren, zonder die beslissing te motiveren. Voor het KAP en voor TRP waren de evaluaties van de subsidieaanvragen degelijk, maar tekstueel en niet gekwantificeerd. Voor het KAP bleken de adviezen van de jury eerder summier en bovendien kwamen de voorgeschreven selectiecriteria in de motivering niet systematisch aan bod. In het algemeen bevatten de subsidieaanvragen geregeld ondermaatse begrotingen: ze zijn te weinig gedetailleerd, de begrotingsposten zijn inhoudelijk niet duidelijk of zorgvuldig opgesteld.

Subsidietoekenning en -betaling

Nadat het subsidiebedrag is vastgesteld, wordt een subsidiebesluit of voor TRP een notificatie opgemaakt. Met uitzondering van de TRP-notificaties vermelden de subsidiebesluiten niet voor welke kosten de

subsidie wordt toegekend, in tegenstelling tot de aanvraagformulieren. Er wordt altijd een globale subsidie toegekend zonder een subsidiepercentage te vermelden. Voor de evenementensubsidies bevatten de kennisgevingen aan de projectindieners geen motivering voor negatieve beslissingen of lagere subsidies dan gevraagd. De uitbetalingsmodaliteiten van de vier subsidiestromen, in het bijzonder de voorschotten, zijn erg verschillend, zonder duidelijke reden.

Verantwoording

De administratie houdt bij de controle van de subsidieverantwoording in het algemeen geen rekening met de vooropgestelde begroting van het project en controleert de ontvangstenzijde nauwelijks. Inhoudelijke verantwoordingen van subsidietrekkers missen kwantitatieve gegevens of rapportering over meetbare doelstellingen. De financiële afrekeningen van de subsidies voor evenementen en voor het KSAP werden meermaals onvoldoende gecontroleerd, terwijl dat voor het KAP en TRP op een degelijke wijze gebeurde.

Administratieve organisatie en interne controle

Dat alleen de subsidies voor TRP worden beheerd door het beleidsuitvoerend agentschap Toerisme Vlaanderen strookt niet met de principes van Beter Bestuurlijk Beleid. De dossierbehandeling voor evenementen is in handen van het departement Internationaal Vlaanderen (DIV). De inhoudelijke opvolging van het KSAP gebeurt door een stuurgroep en de financiële afhandeling door het DIV. Voor het KAP is het beheer verdeeld over vier actoren: een stuurgroep, een jury, het DIV en Toerisme Vlaanderen. Daardoor zijn ook de middelen verdeeld over de algemene uitgavenbegroting en de begroting van Toerisme Vlaanderen. Op het vlak van interne controle heeft het Rekenhof geen belangrijke tekortkomingen vastgesteld.

Opvolging en evaluatie

Van de subsidies voor TRP heeft het DIV in 2008 een doelmatigheidsanalyse laten uitvoeren, waaruit ook de gebrekkige meetbaarheid van het beleid bleek. Van de andere subsidiestromen werd nog geen globale evaluatie gemaakt, hoewel sommige al vele jaren van kracht zijn.

Reactie van de minister

In zijn antwoord van 22 juli 2010 deelde de Vlaamse minister van Toerisme mee dat hij er grotendeels mee akkoord gaat dat in een regelgevend kader voor de vier subsidiestromen moet worden voorzien. Hij kondigde de uitwerking van impulsprogramma's en een decretale verankering aan. Ook zal hij nagaan aan welke administratie de subsidielijnen zullen worden toevertrouwd. De minister ging niet in op de beperkte operationalisering van de langetermijndoelstellingen, de uitvoering door de administratie of het gebrek aan een globale evaluatie voor drie van de vier subsidiestromen.

1 Inleiding

1.1 Voorwerp van het onderzoek

Het Rekenhof heeft de vier budgettaire belangrijkste subsidiestromen in het beleidsveld toerisme onderzocht: subsidies voor evenementen, voor het kunststedenactieplan (KSAP), voor het kustactieplan (KAP) en voor toeristisch-recreatieve projecten (TRP). Elk van de vier subsidiestromen is gericht op een bepaald doel:

- De subsidies aan evenementen beogen Vlaanderen beter op de internationale kaart te zetten en vanuit toeristisch oogpunt aantrekkelijker te maken, zowel voor de eigen inwoners als voor de buitenlandse bezoekers.
- Het KSAP heeft als doel extra en gerichte impulsen te geven aan het toerisme in en naar de Vlaamse kunststeden Antwerpen, Brugge, Brussel, Gent, Leuven en Mechelen.
- De subsidies in het kader van het KAP zijn gericht op het geheel of grote delen van de kust. De projecten moeten de opwaardering, imagoversterking of herpositionering van de kust op korte of middellange termijn tot doel hebben.
- De subsidies voor TRP dienen het toeristische of recreatieve aanbod te bevorderen. De gesubsidieerde projecten moeten een meerwaarde hebben ten opzichte van het bestaande toeristisch-recreatieve aanbod. Ze moeten een bovenlokale uitstraling hebben, imagoversterkend en identiteitsbepalend zijn voor de stad of regio en het verblijfstoerisme in de omgeving versterken. Projecten met betrekking tot logies komen niet in aanmerking.

De vier subsidiestromen hadden samen in 2009 een budgettaire impact van 12,2 miljoen EUR:

Subsidies aan evenementen met toeristisch belang of internationale uitstraling	1.398.000 EUR
Subsidies ter ondersteuning van het kunststedenactieplan	823.000 EUR
Subsidies in het kader van het kustactieplan	2.178.000 EUR
Subsidies voor toeristisch-recreatieve projecten	(¹)7.781.000 EUR
Totaal	12.180.000 EUR

De vier subsidiestromen zijn verdeeld over de algemene uitgavenbegroting en de begroting van Toerisme Vlaanderen, een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid. Meer bepaald worden de subsidies voor evenementen, voor het KSAP en voor het KAP aangerekend op het programma Toerisme van het beleidsdomein Internationaal

¹ In de initiële begroting 2010 daalde het voorziene budget met 37,3% tot 4.880.000 EUR.

Vlaanderen van de algemene uitgavenbegroting. De subsidiemiddelen voor TRP worden ingeschreven in de begroting van Toerisme Vlaanderen.

Voor de eerste drie subsidieregelingen is de Vlaamse minister van Toerisme bevoegd. Hij is ook voogdijminister van het agentschap Toerisme Vlaanderen, dat de subsidies voor TRP toekent.

1.2 Onderzoeksdoelstelling en -methode

Het Rekenhof heeft de beleidsbepaling en de subsidiecycle van de vier subsidiestromen onderzocht, met de bedoeling aanbevelingen te formuleren voor de kwaliteit van de beleidsdoelstellingen en de regelgeving, voor het toekennings- en controleproces en voor de opvolging en evaluatie. De audit wil een antwoord geven op volgende onderzoeksvragen:

- Heeft de overheid duidelijke en toetsbare doelstellingen bepaald voor de vier projectsubsidies?
- Vormt de regelgeving een sluitende juridische omkadering voor de subsidiëring?
- Verloopt het subsidiëringsproces conform de regelgeving en biedt de administratieve organisatie voldoende garanties voor een correcte toekenning van en controle op de aanwending van de subsidies?
- Is er opvolging en evaluatie van de subsidie-instrumenten?

Het Rekenhof vertrok van een analyse van de beleidsdocumenten en de regelgeving. Op die manier kon het niet alleen de aanwezigheid en kwaliteit van doelstellingen voor de subsidiestromen in kaart brengen, maar ook de kwaliteit van het juridisch kader beoordelen. Daarbij ging de aandacht vooral naar de toekenningscriteria voor de verschillende soorten subsidies. Aan de hand van een dossiercontrole en interviews kreeg het Rekenhof inzicht in de toekenning, betaling en verantwoording van de subsidies, in de interpretatie van de regelgeving door de administratie en in de administratieve organisatie. Vervolgens ging het Rekenhof na of er evaluaties hebben plaatsgevonden.

Op 24 maart 2009 kondigde het Rekenhof zijn onderzoek aan bij de minister-president van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Toerisme, bij de waarnemend administrateur-generaal van Toerisme Vlaanderen en bij de secretaris-generaal van het departement Internationaal Vlaanderen (DIV). Op 9 maart 2010 bezorgde het Rekenhof het voorontwerp van verslag aan het departement Internationaal Vlaanderen en aan het agentschap Toerisme Vlaanderen, die respectievelijk op 9 en 26 april 2010 antwoordden. Op 24 juni 2010 werd het ontwerp van verslag bezorgd aan de Vlaamse minister van Toerisme, die op 22 juli 2010 reageerde. Het antwoord van de minister is samengevat in hoofdstuk 8 en integraal opgenomen als bijlage 2.

1.3 Structuur van het verslag

Iedere subsidiestroom wordt in een afzonderlijk hoofdstuk (2 tot 5) besproken. Elk hoofdstuk behandelt achtereenvolgens de onderzoeksvragen: de aanwezigheid van duidelijke en toetsbare doelstellingen, de juridische omkadering, de uitvoering conform de regelgeving (administratieve organisatie, toekenning, betaling en verantwoording van de subsidies) en tot slot het bestaan van evaluaties. De werkwijze voor het dossieronderzoek komt telkens aan bod onder het punt uitvoering. Als bijlage is een schematische samenvatting opgenomen van de hoofdkenmerken van de subsidiestromen, van de draagwijdte ervan in 2008 en van de bevindingen van het onderzoek.

2 Evenementen

2.1 Doelstellingen

De langetermijnbeleidsvisie voor het beleidsveld toerisme werd voor 2004-2009 uitgewerkt in de *beleidsnota van 22 oktober 2004*. Daarin werden vier sporen getrokken, die de gewenste effecten op lange termijn schetsen:

- Een beleid met dieptewerking in functie van een maximaal toeristisch rendement.
- Samenwerking met én voor alle toeristische actoren.
- Vlaanderen als kwaliteitsbestemming op de kaart zetten.
- Regelgeving met ruimte voor efficiënt toeristisch ondernemen.

De visie werd geconcretiseerd in zes strategische doelstellingen:

- Onze toeristische troeven in binnen- en buitenland actief vermarkten om het toeristisch rendement te maximaliseren en bij te dragen tot de imagovorming van Vlaanderen.
- Het toeristisch product marktgericht, kwaliteitsvol en duurzaam ontwikkelen, zodat zowel het aantal als de tevredenheid van de toeristen stijgt.
- Gunstige voorwaarden scheppen voor een efficiënte en productieve ontwikkeling van de toeristische sector.
- Toerisme in Vlaanderen toegankelijk maken, zodat iedereen in Vlaanderen kan genieten van een vakantie.
- Het belang van toerisme voor Vlaanderen breed uitdragen, zodat het maatschappelijk draagvlak voor toerisme vergroot.
- Brussel meer profileren in de ontwikkeling en promotie van het Vlaams toeristisch product.

Hoewel de beleidsnota evenementen als een van de primaire productelementen van het toeristisch-recreatieve product⁽²⁾ benoemt, komen ze verder alleen aan bod onder het toeristische productaanbod van de tweede strategische doelstelling. Om die doelstelling te bereiken, wordt gesteld dat Vlaanderen prioriteiten moet stellen inzake productontwikkeling en daartoe het marktpotentieel van specifieke thema's moet onderzoeken. Het cultuurtoerisme – met koppeling aan topevenementen – wordt genoemd als een van die thema's.

Om de strategische doelstellingen te onderbouwen, heeft de beleidsnota zestien strategische projecten gedefinieerd. Eén daarvan, het strategische project *Toeristische omkadering van het meerjarenprogramma*

² Beleidsnota 2004-2009, p. 14.

evenementen in Vlaanderen, richt zich met de volgende doelstellingen specifiek op evenementen:

- een meerjarenevenementenprogramma, met inbreng van de verschillende publieke en private actoren, waarbij Toerisme Vlaanderen een belangrijke rol opneemt;
- een grotere selectiviteit, gericht op evenementen met internationale uitstraling;
- een volwaardige toeristische omkadering (promotie, onthaal,...) bij het uittekenen en opzetten van evenementen;
- een versterking van het imago van Vlaanderen in het buitenland dankzij culturele topevenementen.

In de beleidsbrief Toerisme 2005-2006 meldde de minister dat de Vlaamse Regering had beslist de begrotingsallocatie *betoelaging voor organisatoren van evenementen*, die werd beheerd door de minister-president, vanaf 2006 over te brengen naar het programma Toerisme en te laten beheren door de minister van Toerisme.

In de beleidsbrief 2006-2007 werd benadrukt hoe belangrijk het is evenementen met internationale uitstraling te organiseren en te ondersteunen als onderdeel van het toeristisch beleid. Het effect van evenementen kan sterker en duurzamer zijn als ze in een ruimer geografisch kader en ruimer tijds kader worden geplaatst. De beleidsbrieven 2007-2008 en 2008-2009 voegden daar niets aan toe en kaartten enkel twee projecten als specifieke beleidsintenties aan.

Strategische doelstellingen bepalen de algemene resultaten die de overheid wil realiseren en zijn in algemene termen geformuleerd. Operationele doelstellingen daarentegen zijn bij voorkeur SMART geformuleerd: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdsgebonden. De analyse van de beleidsdocumenten leert dat de overheid op lange termijn een meerjarenprogramma van evenementen wenst met een grotere selectiviteit. Culturele topevenementen met een volwaardige toeristische omkadering worden daarbij naar voren geschoven: zij kunnen de positieve beeldvorming over Vlaanderen in het buitenland versterken en investeringen, toerisme en werkgelegenheid bevorderen. De financiële ondersteuning van evenementen met toeristisch belang of internationale uitstraling is een beleidsinstrument dat wordt ingezet voor de operationalisering van die langetermijndoelstellingen. In de beleidsdocumenten is echter geen specifieke of meetbare link uitgewerkt tussen de toekenning van die ondersteuning en de realisatie op lange termijn van een gestructureerd evenementenbeleid.

Op 24 maart 2006 heeft de minister van Toerisme in een mededeling aan de Vlaamse Regering krachtlijnen en criteria geformuleerd voor de subsidiëring van evenementen met toeristisch belang of internationale uitstraling. Die krachtlijnen en criteria zijn dus volledig door de minister gedragen, maar werden niet expliciet onderschreven door de Vlaamse Regering. In zijn mededeling stelde de minister de volgende doelstellingen van het evenementenbeleid voorop: Vlaanderen door middel van evenementen beter op de internationale kaart zetten en vanuit toeris-

tisch oogpunt aantrekkelijker maken, zowel voor de inwoners als voor de buitenlandse bezoekers. De minister zet dus voor onbepaalde tijd subsidies in om ruime, niet-gekwantificeerde doelstellingen te realiseren.

2.2 Juridische omkadering

2.2.1 Algemeen

Voor de subsidiestroom ter ondersteuning van evenementen met toeristisch belang of internationale uitstraling heeft de decreetgever geen algemeen juridisch kader gecreëerd. Ter uitvoering van artikel 12 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit⁽³⁾ wordt de decretale grondslag voor die subsidies jaarlijks opgenomen in het decreet houdende de algemene uitgavenbegroting. Tot in 2005 waren de begrotingsmiddelen om evenementen te subsidiëren, ingeschreven onder het programma Communicatie en Ontvangst van het departement Coördinatie. Wegens het toeristisch belang van grote evenementen werden de middelen vanaf 2006 ingeschreven onder het programma Toerisme van het beleidsdomein Internationaal Vlaanderen⁽⁴⁾. De toelichting bij de toerismebegroting stelde dat met de ondersteuning van internationaal belangrijke topevenementen een belangrijke beleidsdoelstelling kan worden gerealiseerd, namelijk de bekendheid en het imago van de regio verbeteren, alsook de investeringen en de werkgelegenheid via het toerisme bevorderen. Aansluitend bij de definitie in het comptabiliteitsdecreet van 7 mei 2004⁽⁵⁾, worden de subsidies aangeduid als projectsubsidies. Een projectsubsidie wordt toegekend ter ondersteuning van specifieke kosten, voortvloeiend uit een activiteit die zowel qua opzet of doelstelling als in tijd kan worden afgebakend.

De manier waarop de subsidies worden toegekend, is niet in een algemeen besluit geregeld. Dat heeft weliswaar het voordeel dat op een flexibele en snelle wijze aanpassingen mogelijk zijn, maar stuit op bezwaren inzake rechtszekerheid⁽⁶⁾. Het Rekenhof hanteert als algemene norm dat een formele regeling de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van de gesubsidieerden ten goede komt. Bovendien moeten bij gebrek

³ Bij ontstentenis van een organieke wet moet er voor elke subsidie in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling zijn die de aard van de subsidie preciseert; die subsidies kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning.

⁴ Ook binnen het beleidsdomein DAR werd in de begrotingen 2007-2009 telkens in middelen voorzien voor subsidies aan beleidsdomeinoverstijgende projecten en evenementen die de uitstraling van Vlaanderen bevorderen. In de begroting 2007 gebeurde dat onder het programma Communicatie en Ontvangst van de administratie Kanselarij en Voorlichting van het departement Coördinatie.

⁵ Decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies en de controle door het Rekenhof (niet in werking getreden).

⁶ Stuk 28-B (1998-1999) – Nr. 1, Verslag van het Rekenhof over het onderzoek naar subsidies in de Vlaamse Gemeenschap, p. 25.

aan formele regelgeving alle reglementaire bepalingen in de individuele subsidiebesluiten worden geïncorporeerd waarmee de subsidies worden toegekend. Tot slot is bij gebrek aan reglementair kader niet geregeld hoe te werk wordt gegaan bij te beperkte budgettaire middelen. Volgens de administratie worden subsidieaanvragen chronologisch afgehandeld. Door een gebrekkige ontvangstreregistratie kon het Rekenhof dat niet controleren (zie 2.3.3).

De kenbaarheid die aan de subsidies voor evenementen wordt gegeven, is eerder beperkt. De voornaamste informatiebronnen zijn de website en publicaties van het DIV. Er worden wel gegevens uitgewisseld met Toerisme Vlaanderen over aankomende evenementen⁽⁷⁾, maar potentiële subsidieaanvragers worden op geen enkele manier gericht geïnformeerd over het subsidiekanaal.

2.2.2 Toelichtingsbijlage

Het DIV heeft een *toelichtingsbijlage bij de subsidieaanvraag voor evenementen met toeristisch belang en/of internationale uitstraling* opgesteld, dat de criteria waaraan een evenement moet voldoen en de subsidievoorwaarden beschrijft. De toelichtingsbijlage grijpt terug op de mededeling van 24 maart 2006 van de minister en vormt het enige toetsingskader voor de evenementensubsidies. Een juridisch kader voor een subsidie-instrument dient concreet, volledig, duidelijk en begrijpelijk te zijn en een eenvormige terminologie te hanteren. In die opzichten schiet de toelichtingsbijlage echter tekort:

- De toelichtingsbijlage bevat een indicatieve lijst van 12 inhoudelijke subsidievoorwaarden waaraan de subsidieaanvraag moet worden getoetst, aangevuld met 3 beoordelingscriteria. De bijlage stelt expliciet dat een evenement niet noodzakelijk aan alle voorwaarden of criteria moet voldoen om in aanmerking te komen voor een project-subsidie. Er is echter niet bepaald wat het minimum is, waardoor het in principe volstaat dat een evenement aan één voorwaarde voldoet. Nochtans zou een project minstens moeten voldoen aan de eerste twee subsidievoorwaarden⁽⁸⁾, aangezien die aansluiten bij de doelstellingen van de minister. Een dergelijk voorwaardenkader is ontoereikend om rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor potentiële begunstigten te garanderen. Naast de inhoudelijke subsidievoorwaarden bevat de toelichtingsbijlage een aantal financiële subsidievoorwaarden, die wel verplichtend zijn.
- De subsidievoorwaarden zijn onvoldoende concreet en onvoldoende duidelijk geformuleerd. Twee subsidievoorwaarden illustreren dat:

⁷ Toerisme Vlaanderen zorgt o.a. voor de promotie van evenementen via de buitenlandkantoren.

⁸ - Vlaanderen bekendmaken als toeristisch/cultureel/economisch waardevolle deelstaat in Europa/de wereld ;
- zichtbaar, publieksgericht en toegankelijk zijn (m.a.w. niet alleen op eigen gebruikers gericht, maar ook een internationaal, anderstalig, publiek aanspreken).

- *van een evenement wordt verwacht dat het een duidelijke meerwaarde oplevert voor de Vlaamse overheid en aansluit bij het algemene communicatiebeleid, zowel in binnen- als buitenland;*
- *van een evenement wordt verwacht dat het zoveel mogelijk uitmondt in een blijvende meerwaarde.*
- In de toelichtingsbijlage komen de verantwoordingsverplichtingen van de gesubsidieerden, de controlemogelijkheden van de overheid of de betalingsmodaliteiten niet aan bod. Al die aspecten dienen noodgedwongen in de individuele subsidiebesluiten te worden opgenomen.

Uit de mededeling aan de Vlaamse Regering van 24 maart 2006 blijkt dat de minister alleen de bedoeling had een aantal krachtlijnen op te stellen voor de subsidiëring van topevenementen *die dit jaar worden gepland of plaatsvinden*. De mededeling kreeg echter een permanent karakter door opname ervan in de toelichtingsbijlage. Bovendien verschilt de toelichtingsbijlage van het DIV van de mededeling van de minister:

- De toelichtingsbijlage stelt dat de totale subsidie van de Vlaamse overheid maximaal 50% van de totale subsidiabele kosten mag bedragen *als meerdere entiteiten van de Vlaamse overheid het project subsidiëren*. Die voorwaarde is niet terug te vinden in de mededeling aan de Vlaamse Regering, die alleen stelt dat de subsidie maximaal 50% van de totale subsidiabele kosten bedraagt. De voorwaarde schept bijkomende problemen als bepaalde subsidies zijn aangevraagd, maar nog niet toegezegd of definitief bekend zijn. Het DIV kan subsidies ten onrechte hebben beperkt als nadien blijkt dat andere subsidieverstrekkers minder dan gevraagd hebben toegekend. Bovendien is het statuut van onrechtstreekse subsidies - subsidies die worden verstrekt door rechtspersonen die zelf subsidies ontvangen van de Vlaamse overheid - in dit kader onduidelijk⁹).
- In zijn mededeling stelt de minister alleen dat projectaanvragen die uitsluitend betrekking hebben op overheadkosten, niet in aanmerking komen voor subsidiëring. De toelichtingsbijlage voegt daaraan toe dat voor werkings- en personeelskosten maximaal 15% overheadkosten mogen worden aangerekend.

2.3 Uitvoering

2.3.1 Organisatie

De dossierbehandeling gebeurt sinds 2006 door de afdeling Buitenlandse Zaken van het DIV en sinds 2008 door de afdeling Beleid. Het beheer van de subsidiestroom is nochtans een beleidsuitvoerende taak die conform het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 aan intern

⁹ Bv. musea.

of extern verzelfstandigde agentschappen moet worden toevertrouwd. Andere beleidsuitvoerende taken van het beleidsveld toerisme binnen het beleidsdomein Internationaal Vlaanderen werden daarom toevertrouwd aan Toerisme Vlaanderen, een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid. Een van de strategische organisatie-doelstellingen van het agentschap bestaat erin het imago van Vlaanderen in binnen- en buitenland te versterken en de bekendheid van Vlaanderen te verhogen. Het is dan ook niet duidelijk waarom de subsidiëring van evenementen met toeristisch belang of internationale uitstraling, niet ressorteert onder Toerisme Vlaanderen.

2.3.2 Onderzochte subsidiedossiers

Het Rekenhof heeft alle goedgekeurde en niet-goedgekeurde subsidieaanvragen uit 2007 en 2008 onderzocht⁽¹⁰⁾. Het heeft de documenten gecontroleerd die werden ingediend voor de aanvraag, toekenning en verantwoording van de subsidies. In 2007 werden 22 evenementen gesubsidieerd voor een totaal budget van 1,4 miljoen EUR en werden 8 subsidieaanvragen niet goedgekeurd. In 2008 werden 18 evenementen gesubsidieerd voor een totaal budget van 1,3 miljoen EUR en werden 11 subsidieaanvragen niet goedgekeurd.

2.3.3 Subsidieaanvraag

Aanvraagprocedure

Verenigingen of instellingen met rechtspersoonlijkheid - met uitzondering van handelsvennootschappen - waarvan de zetel in Vlaanderen of in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ligt, kunnen een subsidieaanvraag indienen bij het DIV.

Alleen subsidiedossiers die werden behandeld door de afdeling Buitenlandse Zaken vermelden systematisch een ontvangstdatum. Uit de dossiers blijkt niet dat de subsidieaanvragers systematisch een ontvangstmelding hebben ontvangen. In de meeste subsidiedossiers zijn er twee tot vier verschillende subsidieaanvraagformulieren aanwezig. De verschillende aanvraagformulieren zijn niet ondertekend of gedateerd, ofwel hebben ze allemaal dezelfde ondertekening en datum maar bevatten ze telkens een ander budget of gevraagde subsidie voor hetzelfde evenement. Of de verschuivingen tussen of aanpassingen van budgetposten al dan niet op vraag van de administratie zijn gebeurd en waarom ze zijn gebeurd, wordt in de dossiers niet gestructureerd of in een historiek toegelicht. Bovendien zijn er indicaties dat niet alle subsidieaanvragers in gelijke mate de mogelijkheid kregen hun subsidieaanvraag aan te passen of aan te vullen.

¹⁰ Eén dossier uit 2007 kon het DIV niet voor het jaareinde 2009 ter beschikking stellen en is niet bij het onderzoek betrokken.

Diverse subsidieaanvragers hebben zich rechtstreeks tot het kabinet van de minister gewend en hun subsidieaanvraag met het kabinet besproken.

Uit de toelichtingsbijlage en het aanvraagformulier blijkt dat de administratie vraagt om een subsidieaanvraag bij voorkeur 6 maanden voor de aanvang van het project in te dienen. Uit het bovenstaande blijkt dat ontvangstdata niet eenduidig te bepalen zijn of niet bekend zijn. De periode van 6 maanden wordt niet altijd gerespecteerd of als sneuvelperiode in acht genomen. Zo werd een subsidie voor een evenement op 30 september 2007 aangevraagd op 13 juli 2007.

Begroting

Een subsidieaanvrager dient bij zijn aanvraag gedetailleerd de geplande uitgaven en verwachte inkomsten op te geven. Daarnaast dient hij er als verantwoording een (ondertekende) detailbegroting van het evenement aan toe te voegen. Uit de dossiercontrole bleek dat het totaal van de opgegeven uitgaven en inkomsten wel altijd overeenstemde met de totalen van de ondertekende begroting, maar dat de opsplitsing in de kostensoorten van het aanvraagformulier in veel dossiers niet overeenstemde met de detailbegroting.

Er bestaat onduidelijkheid over de inhoud van de begrotingsposten. De in het aanvraagformulier gevraagde details van de geplande uitgaven sluiten niet aan bij de algemeen aanvaarde kostenopsplitsing in werkings-, personeels- en investeringskosten. Enerzijds zijn de kostensoorten *locatie* en *ontwikkeling concept* niet duidelijk af te bakenen en anderzijds leiden ze gemakkelijk tot overlappingen met de kostensoort *personeelskosten* of vormen ze ook *werkingskosten*. In een dossier bleek de rubriek *andere uitgaven* 300.000 EUR personeelskosten te omvatten bovenop de effectieve begrote personeelsuitgaven van 250.000 EUR.

Onduidelijkheid bestaat ook over de mate van detail die van een voorgelegd budget mag worden verwacht. Uit het dossieronderzoek bleek dat de administratie weinig gedetailleerde begrotingen even gemakkelijk aanvaardt als zeer gedetailleerde begrotingen. Voor grote evenementen werden projectbegrotingen aanvaard, waarvan de begrotingsposten *communicatie internationaal* of *communicatie lokaal, regionaal, nationaal* zonder verdere uitsplitsingen worden begroot op 500.000 EUR, terwijl andere subsidieaanvragers voor dezelfde posten begroten tot op het niveau van advertenties in internationale magazines of reclamespots via radio-uitzendingen. Of het is niet duidelijk welke (deel)evenementen in de voorgelegde projectbegroting zijn vervat.

Als een subsidieaanvrager op vraag van de administratie aanpassingen aanbrengt aan zijn begroting, kunnen bepaalde begrotingsposten zonder toelichting grote wijzigingen ondergaan. Sommige wijzigingen geven de indruk louter op maat van de initieel gevraagde subsidie te zijn uitge-

voerd. Zo werd een belangrijk deel van een subsidieaanvraag voor een groot evenement niet goedgekeurd. De aangepaste begroting liet echter de initiële communicatiekosten van 1.030.000 EUR ongewijzigd. Bij een andere subsidieaanvraag werd de begrotingspost *vast personeelsbestand* voor 675.000 EUR geweigerd. Bij de aangepaste aanvraag werd die daling grotendeels gecompenseerd door stijgingen op andere begrotingsposten ten belope van 525.000 EUR. Bij de financiële afrekening van een evenement moeten uiteraard de reële kosten blijken, maar dergelijke flexibele begrotingsaanpassingen roepen vragen op over de kwaliteit of het realiteitsgehalte.

Evaluatie door de administratie

De administratie evalueert elke subsidieaanvraag aan de hand van een opsomming van positieve en negatieve aspecten, maar de evaluatie gebeurt niet op een gestandaardiseerde wijze. Dat houdt het risico in van ongelijke behandeling. De evaluatie mondt niet uit in een objectief evaluatieschema of -rooster. Bepaalde subsidievoorwaarden waaraan wordt voldaan, kunnen expliciet in het advies worden vermeld, terwijl negatieve elementen achterwege kunnen blijven of omgekeerd. Voor dossiers die de afdeling Buitenlandse Zaken heeft behandeld, werd de evaluatie zelfs alleen opgenomen in een rechtstreekse e-mail aan het kabinet van de minister. Dossiers van de afdeling Beleid werden geëvalueerd in een afzonderlijk document. Dat advies werd aan het kabinet bezorgd, maar in de dossiers ontbrak bijna altijd een gedateerde of ondertekende versie. In 2 gevallen ontbrak het advies volledig.

De administratie weegt subsidievoorwaarden soms grondig af, maar toetst niet systematisch aan alle subsidie- en uitsluitingsvoorwaarden uit de toelichtingsbijlage. De voorwaarden worden ook niet gewogen. De kandidaat-subsidieontvanger wordt gevraagd meetbare doelstellingen voorop te stellen voor het evenement. Uit het dossieronderzoek bleek dat 3 kandidaat-subsidieontvangers doelstellingen formuleren die op geen enkel vlak meetbaar zijn, maar dat werd niet als beslissingsgrond voor subsidiëring gehanteerd. In 4 subsidieaanvragen werd het aantal verwachte bezoekers te hoog ingeschat en de verwachte inkomsten uit ticketverkoop daarentegen te laag. Die ongerijmdheden vormden geen beletsel om een subsidie toe te kennen. Bij de gesubsidieerde evenementen in 2007 en 2008 zijn er 9 evenementen waarvan de internationale uitstraling en het toeristisch belang onvoldoende werden aangetoond. In 8 van de 9 gevallen heeft de administratie de minister daar wel op gewezen. Terwijl andere evenementen om diezelfde reden subsidies werden geweigerd, kregen die 9 evenementen toch subsidies. Geen van de subsidievoorwaarden uit de toelichtingsbijlage werd als sneuvelcriterium gehanteerd. Eén evenement steunde ook op het aanmaken van thematische fietslussen en wandelboxen, wat niet met het evenementenbeleid strookt.

De administratie heeft de subsidie- of uitsluitingsvoorwaarden evenmin consistent toegepast. Zo komen conform de toelichtingsbijlage evenementen met een jaarlijks of periodiek weerkerend karakter zonder expli-

ciete vermelding en verantwoording van de specifieke meerwaarde, niet in aanmerking voor subsidiëring. Minstens 11 recurrente evenementen werden echter gesubsidieerd zonder dat de meerwaarde van het evenement werd verantwoord, terwijl 6 andere recurrente evenementen om die reden geen subsidie kregen. Andere evenementen kregen negatieve punten omdat er slechts 2 maanden restte tussen de subsidieaanvraag en het aanvangstijdstip van het evenement of omdat het slechts een eendaags evenement betrof, terwijl evenementen waarvoor die aspecten ook golden, daarvoor geen negatieve vermeldingen kregen.

Daarnaast heeft de administratie zowel bij positieve als negatieve evaluaties argumenten aangevoerd die niet behoren tot de subsidie- of uitsluitingsvoorwaarden van de toelichtingsbijlage⁽¹¹⁾. De evaluaties bevatten ook niet-onderbouwde standpunten. De objectiviteit en gelijke behandeling van aanvragen komt daardoor in het gedrang.

De administratie heeft niet bepaald welke bewijsstukken de aanvragers verplicht moeten indienen. De volledigheid van een dossier kan bijgevolg niet eenduidig worden vastgesteld en de administratie beslist er zonder maatstaf over. Zo is in de toelichtingsbijlage de opmaak van een gedetailleerde begroting maar één van de indicatieve voorwaarden, terwijl dat toch als een fundamentele subsidievoorwaarde moet worden beschouwd. Zo zijn ook de afschriften van de overeenkomsten met alle overige financiers van het project - of tenminste hun beslissingen of intentieverklaringen - onontbeerlijk voor een degelijke evaluatie van de subsidieaanvraag. In 2 dossiers ontbrak de gedetailleerde projectbegroting van het evenement waarvoor een subsidie werd gevraagd.

De subsidieaanvragers dienen bij het aanvraagformulier een balans, begroting en ledenlijst van de hele organisatie toe te voegen⁽¹²⁾. Uit geen enkel dossier blijkt dat de administratie die documenten heeft gebruikt om de aanvraag te evalueren. De jaarrekening van een vereniging kan relevant zijn om de financiële draagkracht van een subsidieaanvrager te beoordelen of om overgedragen winsten of subsidieopbrengsten te duiden, maar zonder bijkomende toelichting over de verhouding van een project tot de hele organisatie kan dat tot een vertekend beeld leiden. Ook de volledige ledenlijst van een vereniging doet weinig ter zake, aangezien dikwijls slechts één of enkele leden van een vereniging voor een welbepaald project worden ingezet.

¹¹ Bv. promoten van kunststeden, promoten van de Nederlandse taal en Vlaamse muziek, royale of onvoldoende tegenprestaties, duurzaamheid op het vlak van mobiliteit.

¹² In 2 dossiers ontbrak de balans van de vereniging-subsidieaanvrager.

2.3.4 Subsidietoekenning en -betaling

Vaststelling van het subsidiebedrag

In het algemeen is het niet duidelijk hoe de hoogte van sommige subsidiebedragen werd vastgesteld. In principe brengt het DIV aan de minister advies uit over het toe te kennen subsidiebedrag. De onderstaande gevallen tonen aan dat het advies niet altijd doorslaggevend is om het subsidiebedrag vast te stellen:

- In 2 gevallen hechtte de administratie een neutrale of licht positieve conclusie aan haar advies. Ze stelde geen subsidiebedrag voor, maar verwees naar de subsidiebedragen voor gelijkaardige evenementen of naar het engagement van de minister van Cultuur. De minister van Toerisme besliste uiteindelijk te subsidiëren, maar koos daarbij voor aanzienlijk hogere subsidies ten belope van 350.000 EUR en 120.000 EUR. De overwegingen die tot dat subsidiebedrag hebben geleid, zijn nergens vastgelegd.
- In 2 gevallen heeft de minister het door de administratie voorgestelde subsidiebedrag zonder motivering verhoogd tot zelfs verdubbeld.
- In 1 geval achtte de administratie subsidiëring alleen aanvaardbaar als een sluitende begroting zou worden ingediend. Hoewel een dergelijke begroting nooit werd ingediend, besliste de minister toch te subsidiëren.
- Bij 10 subsidieaanvragen verstrekke de administratie een gefundeerd negatief advies, maar kende de minister toch subsidies toe. De dossiers bevatten geen motivering waarom de minister is afgeweken van het advies.
- In 3 gevallen adviseerde de administratie een beperkte subsidie en besliste de minister geen subsidie toe te kennen.
- Sommige dossiers werden in aanwezigheid van de subsidieaanvrager besproken in een vergadering op het kabinet. Of het kabinet nam rechtstreeks contact op met de subsidieaanvrager om zijn aanvraag bij te sturen.

Pas wanneer de minister het licht op groen zette, werden de positieve dossiers voorgelegd aan de Inspectie van Financiën. De beslissing van de minister gebeurde echter nooit schriftelijk¹³). Vanaf het najaar van 2008 deelde de minister van Toerisme zijn beslissing wel schriftelijk mee aan de administratie.

Als een aanvrager veel meer subsidies aanvraagt dan hem worden toegekend, wordt die vermindering niet gemotiveerd. De vraag rijst of de leefbaarheid of de kwaliteit van het evenement in dat geval niet in het gedrang komt.

¹³ Meestal telefonisch, uitzonderlijk per e-mail.

Advies van de Inspectie van Financiën

Voor alle subsidieaanvragen werd zoals voorgeschreven het advies van de Inspectie van Financiën gevraagd⁽¹⁴⁾. De inspectie heeft voor alle aanvragen een gunstig advies afgeleverd. In twee adviezen heeft zij daaraan een voorwaarde gekoppeld.

De evaluatie van de administratie werd in de adviesvraag aan de inspecteur maar ten dele weergegeven. De adviesvraag lichtte de algemene draagwijdte toe, alsook de financiële weerslag (beschikbare saldo op de basisallocatie van de begroting) van de subsidieaanvraag. Daarnaast werden echter alleen de positieve aspecten van de subsidieaanvraag meegedeeld⁽¹⁵⁾, niet de negatieve aspecten die de administratie had gedetecteerd.

Subsidiebesluit

Nadat het subsidiebedrag is vastgesteld, wordt een ontwerp van subsidiebesluit opgemaakt en ter ondertekening voorgelegd aan de minister. De ontwerpen van subsidiebesluiten werden door de minister wel systematisch ondertekend, maar niet gedateerd. De datering gebeurde naderhand door de administratie. Dat werd zo ingesteld om te vermijden dat een te lange periode verstrijkt tussen ondertekening en kennisgeving aan de subsidieaanvrager⁽¹⁶⁾.

Aangezien in elke subsidieaanvraag wordt gevraagd per onderdeel (kostensoort) het gevraagde subsidiebedrag op te geven, zou kunnen worden verwacht dat de subsidiebesluiten duidelijk vermelden voor welke kosten de subsidie van het DIV wordt toegekend. Als diverse entiteiten van de Vlaamse overheid het evenement subsidiëren, vraagt de toelichtingsbijlage trouwens te vermelden welke posten door welke entiteit worden gesubsidieerd om dubbele subsidiëring te vermijden. In het kader van het evenementenbeleid wordt echter altijd een globale subsidie toegekend voor de *organisatiekosten* van een project⁽¹⁷⁾. Hoewel het begrip organisatiekost niet is gedefinieerd, is duidelijk dat in principe alle kosten (werkings- en personeelskosten) die verband houden met het project, in aanmerking komen voor subsidiëring.

¹⁴ Conform artikel 23 van het besluit van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak moet het advies van de Inspecteur van Financiën worden gevraagd voor facultatieve subsidies vanaf een bedrag groter dan 7.000 EUR.

¹⁵ In 1 dossier was er een niet-gunstig advies van het DIV, maar in de adviesvraag aan de Inspectie van Financiën werd gesteld dat het DIV gunstig adviseerde (waar de inspectie zich vervolgens bij aansloot).

¹⁶ In 4 gevallen waar de minister het subsidiebesluit wel had gedateerd bij ondertekening, verliep nog ca. 3 maanden voor de subsidieaanvrager op de hoogte werd gebracht. De eerste subsidieschijf werd ook uitbetaald voor die notificatie.

¹⁷ Uitzonderlijk vermeldde het subsidiebesluit uitdrukkelijk dat de subsidie alleen voor promotiekosten in het buitenland geldt.

Het subsidiebesluit vermeldt niet de tegenprestaties die de subsidieaanvrager aan de Vlaamse overheid aanbiedt, hoewel hij die dient te vermelden in zijn subsidieaanvraag. Veel subsidieontvangers hebben tastbare tegenprestaties aangeboden, zoals een aantal vrijkaarten, nocturnes of viparrangementen. In de meeste gevallen werden ze ook geleverd. De concretisering van de vraag naar tegenprestaties gebeurde de facto op basis van telefonische contacten of per e-mail.

Kennisgeving

De kennisgeving van een negatieve beslissing gebeurt schriftelijk en werd in 2007 in 1 dossier op 5 ondertekend door de Vlaamse minister van Toerisme en in de andere dossiers door het afdelingshoofd. Na de ontslagname van de minister werden de negatieve beslissingen niet meer ondertekend door zijn opvolger, maar door het afdelingshoofd.

In het algemeen geldt dat de kennisgevingen geen motivering bevatten voor de negatieve beslissingen. De motivering ontbreekt ook als een lagere subsidie werd toegekend dan gevraagd. Als bijlage bij de beslissing gaat alleen de indicatieve lijst met subsidievoorwaarden uit de toelichtingsbijlage. Daarop is niet aangeduid waaraan niet werd voldaan.

In 2 dossiers werd de subsidietoekenning aan de begunstigde betekend vóór de controleur van de vastleggingen de vastlegging op de begroting had gevisieerd, wat in strijd is met artikel 49 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit¹⁸).

Betaling

Alle onderzochte subsidietoekenningen werden - op een enkele uitzondering na - betaald in twee schijven: de eerste schijf of het voorschot na ondertekening van het subsidiebesluit en de tweede schijf of het saldo in de mate dat de afrekening dat rechtvaardigt en na indiening van de verantwoordingsstukken.

Het voorschot bedroeg altijd (veel) meer dan de helft van de subsidie. Afhankelijk van het type project houdt dat het risico in dat de subsidieontvanger beschikt over gelden die hij pas maanden later moet uitgeven. Voor een tentoonstelling die zal lopen vanaf 29 oktober 2010 werd bv. al in februari 2009 een voorschot van 250.000 EUR (71,4% van de totale subsidie) betaald – tegen de uitdrukkelijke voorwaarde van de Inspectie van Financiën in.

¹⁸ Van de goedkeuring van de contracten en overeenkomsten voor werken en leveringen van goederen of diensten, alsook van de besluiten tot toekenning van toelagen mag geen kennis worden gegeven vooraleer deze contracten, overeenkomsten en besluiten door de controleur van de vastleggingen gevisieerd zijn.

2.3.5 Verantwoording

Inhoudelijke verantwoording

Voor een inhoudelijke verantwoording zijn er geen richtlijnen of sjablonen opgesteld. Terwijl elke subsidieaanvraag meetbare doelstellingen moet bevatten die het project/evenement beoogt, wordt daarover achteraf meestal niet meer gerapporteerd. Dat heeft geen financiële weerslag op de subsidies, want de doelstellingen worden niet als criterium gehanteerd. Inhoudelijke verantwoordingen tonen in de praktijk vooral aan dat het evenement daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en geven een beeld van het al dan niet succesvolle karakter ervan. De impact op het toerisme⁽¹⁹⁾, wat uiteindelijk de doelstelling van de subsidie is, komt in de verantwoordingen te weinig aan bod.

Financiële verantwoording

De financiële afrekeningen van de evenementen verschillen sterk van kwaliteit, aangezien de administratie er geen kwaliteitseisen aan stelt. Zo werden financiële afrekeningen aanvaard en goedgekeurd die zeer summier zijn⁽²⁰⁾ en zijn opgesteld in Excel.

Als bij financiële afrekeningen de onderliggende verantwoordingsstukken niet worden bezorgd, heeft de administratie geen betrouwbaarheidsgarantie. Een financiële afrekening die rechtstreeks wordt aangeemaakt door een boekhoudpakket, kan de betrouwbaarheid aanzienlijk verhogen. Ook daar kan echter zonder een controle op de onderliggende verantwoordingsstukken de getrouwheid niet sluitend worden gegarandeerd. De betrouwbaarheid van rubrieken als *eigen inkomsten* of *sponsoring* moet dan ook als onzeker worden beschouwd. Zekerheid vereist een controle door de administratie op de onderliggende stukken of een externe onafhankelijke attestatie van de verantwoordingsstaten.

Een andere belangrijke vereiste is dat de afrekening aansluit bij de ingediende evenementenbegroting: zij zou de werkelijke inkomsten en uitgaven naast de overeenstemmende begrotingsposten (kostensoorten) moeten plaatsen. Zo niet, kunnen kosten verschuiven van niet-gesubsidieerde naar gesubsidieerde posten. In de onderzochte financiële verantwoordingen ontbrak echter de link met de gesubsidieerde begrotingsposten:

- afrekeningen bevatten kosten of opbrengsten die niet in de voorgelegde begroting waren voorzien en omgekeerd;
- voor een evenement werden huisvestings- en personeelskosten niet in aanmerking genomen voor subsidiëring omdat ze al door het be-

¹⁹ Bv. het aantal bezoekers van een evenement en het aantal buitenlanders daarin.

²⁰ In geen enkel opzicht was een overzicht van facturen aanwezig.

leidsdomein Cultuur werden gesubsidieerd, terwijl ze in de afrekening wel werden meegerekend.

Er bestaat ook onduidelijkheid over de omvang van de uit te keren subsidies doordat het aanvraagformulier per kostenrubriek is ingedeeld, terwijl het subsidiebesluit een globaal subsidiebedrag toekent. Dat kan talloze vragen oproepen:

- Moet bij de afrekening nog rekening worden gehouden met de verschillende begrotingsposten ?
- Of moeten alleen kosten - ongeacht de soort - worden verantwoord ten belope van het globale subsidiebedrag uit het subsidiebesluit ?
- Welke subsidie moet worden toegekend als bij de afrekening voor bepaalde rubrieken minder kosten zijn gemaakt dan het gevraagde subsidiebedrag voor die rubriek ?
- Welke subsidie moet worden toegekend als bij de afrekening voor bepaalde rubrieken minder kosten zijn gemaakt dan begroot, maar meer dan het gevraagde subsidiebedrag ?

Controle door de administratie

De afrekeningen werden door de administratie meermaals onvoldoende gecontroleerd. Het Rekenhof noteerde onder andere de volgende tekortkomingen in de afrekeningen:

- Onvolledigheid: bepaalde inkomsten werden niet vermeld, waarbij ofwel het saldo onterecht werd uitbetaald wegens ontoereikende verantwoording ofwel een te laag bedrag werd teruggevorderd. Daaruit blijkt dat afrekeningen die louter op kasbasis zijn opgesteld niet aanvaardbaar zijn omdat ze geen inzicht geven in nog te ontvangen bedragen (of nog te betalen schulden).
- Onduidelijkheid: er werd geen aparte evenement- of projectafrekening voorgelegd, zodat niet duidelijk is of ingebrachte kosten/facturen wel op het evenement betrekking hebben; afrekeningen bevatten meerdere forfaitaire uitgavenposten zonder toelichting.
- Overschrijding van de maximale subsidiegrens van 50%: alleen de evenementensubsidie werd als inkomst in rekening gebracht, zonder de opbrengst uit ticketverkoop of zonder rekening te houden met een subsidievraag bij de Vlaamse minister van Cultuur.
- Geen controle btw-plichtigheid: in de afrekening werden alle kosten inclusief btw vermeld, terwijl (gedeeltelijke) recuperatie mogelijk is.
- Onjuistheid: uitgaven bevatten ook afschrijvingskosten, terwijl de toelichtingsbijlage aankopen van investeringsgoederen uitsluit; afrekeningen bevatten mathematische fouten (verkeerde btw-bedragen, verkeerde optelsommen,...); afrekeningen bevatten niet-projectgebonden kosten of kosten buiten de projectlooptijd.

De administratie controleert in hoofdzaak alleen het globale financiële resultaat van een evenement. Toegekende subsidies worden enkel afgeroomd of teruggevorderd bij winst. De controle van de financiële ver-

antwoorden resulteert niet in een financieel controleverslag. Voor de onderzochte dossiers heeft de administratie geen controle ter plaatse van de boekhouding of verantwoordingsstukken uitgevoerd, op één uitzondering na, waarvan geen formeel verslag beschikbaar is.

Noch in de toelichtingsbijlage, noch in de subsidiebesluiten is in een einddatum voor afrekeningen voorzien. In 5 dossiers was er op het ogenblik van het onderzoek nog steeds geen afrekening aan de administratie voorgelegd, hoewel de einddatum van het evenement al enkele maanden tot zelfs meer dan een jaar geleden was. Gelet op de relatief hoge voorschotten bestaat het risico dat er een overschot is op die voorschotten als de reële kosten lager blijken uit te vallen dan opgegeven in de aanvraag. In zo'n geval heeft de subsidieontvanger er geen belang bij een eindafrekening in te dienen.

Bij een aantal projecten waarvoor een subsidieaanvraag werd ingediend, was sprake van meervoudige subsidiëring: ze ontvingen ook structurele subsidies van het beleidsdomein cultuur. Het is niet duidelijk of die projecten niet in de reguliere werking van de subsidieaanvragers zaten begrepen en bijgevolg al niet (gedeeltelijk) door de Vlaamse overheid werden gefinancierd. Ofwel hield de administratie daar geen rekening mee ofwel heeft ze dat niet verder onderzocht.

2.3.6 Interne controle

Wat de interne controle betreft, heeft het Rekenhof opgemerkt dat de belangrijkste procedurestappen (evaluatie subsidieaanvraag, controle verantwoording) niet uitmonden in formele, ondertekende (advies)documenten. Dat geldt vooral voor de periode waarin de afdeling Buitenlandse Zaken de dossiers behandelde. Sinds de dossiers in handen zijn van de afdeling Beleid, zijn de adviezen aan de minister in principe altijd goedgekeurd door het afdelingshoofd.

Bij gebrek aan formele controleverslagen over de financiële verantwoording heeft het Rekenhof niet kunnen vaststellen of er sprake is van functiescheiding tussen personeelsleden belast met de evaluatie van subsidieaanvragen en die belast met de controle van de subsidieverantwoordingen. De registratie en betalingen via het boekhoudsysteem van de Vlaamse Gemeenschap verliepen volgens de standaardprocedure en waren altijd voldoende gemachtigd door de inhoudelijke ordonnateur.

2.4 Opvolging en evaluatie

Een periodieke evaluatie van een subsidie-instrument is nodig om o.a. de relevantie en doelmatigheid ervan te kunnen beoordelen. Na de evaluatie worden de resultaten ervan teruggekoppeld en wordt het beleid zo nodig bijgestuurd.

Noch op het niveau van individuele evenementen, noch op het globale niveau werd al een evaluatie gemaakt van het evenementenbeleid. Het beleidsniveau heeft de blijvende relevantie ervan nog niet in vraag gesteld.

2.5 Conclusie

Door het toeristisch product *evenementen* te ontwikkelen, zou zowel het aantal toeristen als de tevredenheid van de toeristen moeten stijgen. Er is echter geen operationele of meetbare link uitgewerkt tussen het subsidie-instrument en de strategische doelstelling. Het is niet duidelijk waarom de subsidiëring van evenementen ressorteert onder het DIV en niet onder het agentschap Toerisme Vlaanderen.

Behalve een decretale regeling in de begroting is er voor de evenementensubsidies geen regelgeving, zodat alle reglementaire bepalingen in individuele subsidiebesluiten moeten worden ingeschreven. De toelichtingsbijlage van het DIV was als tijdelijk overgangskader opgevat, maar wordt nog altijd gehanteerd. De bijlage bevat de criteria waaraan een project moet voldoen en beschrijft de subsidievoorwaarden, maar schiet als juridisch kader tekort omdat ze onvoldoende duidelijk en onvolledig is. Ook als evaluatietool is de bijlage onvoldoende geschikt: ze is niet sluitend en garandeert geen objectiviteit.

De toetsing door het DIV aan het subsidievoorwaardenkader gebeurde niet consistent, niet gewogen en niet aan de hand van een rooster of schema. De meeste subsidieaanvragen werden meermaals herwerkt of aangepast zonder een degelijke registratie door de administratie. De bijbehorende begrotingen waren dikwijls inhoudelijk vaag, te weinig gedetailleerd of alleen afgestemd op het gevraagde subsidiebedrag.

De administratie formuleerde voor 10 evenementen (op een totaal van 40 gesubsidieerde evenementen) een negatief advies, maar de minister besliste de evenementen toch te subsidiëren, zonder die beslissing te motiveren.

In tegenstelling tot de subsidieaanvraag is de toegekende subsidie niet uitgesplitst naar specifieke kostensoorten. Negatieve beslissingen inzake subsidieaanvragen werden niet gemotiveerd. Mede door het gebrek aan een juridisch kader kan de omvang van de uit te keren subsidiebedragen niet eenduidig worden vastgesteld. Uit het dossieronderzoek bleek meermaals dat de administratie de afrekeningen van de gesubsidieerde evenementen onvoldoende heeft gecontroleerd.

De Vlaamse overheid heeft de blijvende relevantie van de subsidiestroom voor evenementen nog niet geëvalueerd.

3 Kunststedenactieplan

3.1 Doelstellingen

Zoals vermeld onder 2.1, werd de langetermijnbeleidsvisie voor het beleidsveld toerisme voor de periode 2004-2009 uitgewerkt in de *beleidsnota van 22 oktober 2004*, meer bepaald in vier sporen en zes strategische doelstellingen.

Het stedelijk landschap wordt als een van de primaire productelementen van het toeristisch-recreatief product vermeld. De cultuursteden vormen een van de troeven binnen het spoor *Vlaanderen als kwaliteitsbestemming op de kaart zetten*. Binnen de eerste strategische doelstelling ligt het accent o.a. op de historische steden. Binnen de tweede strategische doelstelling legt de beleidsnota het accent op een kwalitatief sterk stedenvakantie-product.

In de beleidsbrief 2006-2007 kondigde de minister van Toerisme voor de Vlaamse kunststeden een toeristisch actieplan aan. Dat plan moet een omvattende langetermijnvisie en een gecoördineerd promotiebeleid voor het kunststedenproduct bieden. De Vlaamse Regering keurde het kunststedenactieplan (KSAP) goed op 29 juni 2007. De beleidsbrief 2007-2008 kondigde aan dat in 2008 zou worden ingezet op projecten die het stedelijk toeristisch draagvlak versterken. In de beleidsbrief 2008-2009 meldde de minister dat de inspanningen voor de realisatie van het KSAP zouden worden bestendigd. Voor de verdere realisatie van het KSAP werd op de begroting 2009 een krediet van 823.000 EUR ingeschreven.

De toelichting bij de initiële begroting 2006 vermeldt o.m. een integraal bezoekersonthaal in het macroproduct kunststeden. De ontwikkeling van bezoekerscentra voor de kunststeden wordt ook genoemd. De toelichting bij de initiële begrotingen 2007 en 2008 heeft het over het afronden en implementeren van een actieplan voor de Vlaamse kunststeden en het uitvoeren ervan. De toelichting bij de initiële begroting 2008 vermeldt verder dat het toeristisch actieplan voor de Vlaamse kunststeden extra en gerichte impulsen moet geven aan het toerisme in die steden.

Het KSAP stelt, naast een algemeen positieve impact op de kunststeden, verbetering na te streven op de volgende vier terreinen:

- de bestemming Vlaanderen meer internationaal op de kaart zetten;
- het onderscheidend vermogen van de steden verhogen;
- de kwaliteit van de dienstverlening, het product en de bereikbaarheid van de bestemming verbeteren;
- de samenwerking en kennisuitwisseling tussen alle belangrijke actoren bevorderen.

Het KSAP voorziet in zes strategische speerpunten:

- innovatief cultuurtoerisme;
- bereikbaar Vlaanderen;
- congresregio Vlaanderen;
- iedereen ambassadeur;
- slagvaardig beleid;
- lerende kunststad.

Voor elk speerpunt zijn actielijnen en acties uitgewerkt.

Om uit de ingediende projecten een selectie te maken en de beschikbare middelen te verdelen, moeten de projecten niet alleen beantwoorden aan de zes speerpunten, maar ook aan vier selectie- en evaluatiecriteria. Er wordt namelijk voorrang gegeven aan:

- innoverende projecten die getuigen van creativiteit;
- projecten die inzetten op netwerking en samenwerking;
- projecten die een hefboom of een pilootkarakter hebben, met de bedoeling uit te groeien tot voorbeeldprojecten;
- projecten die streven naar synergie met een breed vizier dat gericht blijft op de speerpunten en actielijnen van het KSAP.

Het Rekenhof heeft de beleidsdoelstellingen geanalyseerd, zoals ze zijn geformuleerd in de beleidsbrieven, de toelichtingen bij de begroting en het KSAP, uitgaande van de norm dat de doelstellingen van het subsidiebeleid SMART moeten zijn geformuleerd. Een duidelijke link met de strategische doelstellingen in de beleidsnota van 22 oktober 2004 ontbreekt. De beleidsdocumenten en het KSAP maken ook geen melding van operationele doelstellingen als dusdanig voor de subsidiëring van kunststeden. Het Rekenhof baseerde zich bijgevolg op de doelstellingen zoals die kunnen worden afgeleid uit de speerpunten, actielijnen en acties in het KSAP.

Het doel van het KSAP is onvoldoende omlijnd. In weinig concrete termen is sprake van acties rond omgevingsfactoren en het omkaderend beleid. Dat beleid zou neerkomen op het wegwerken van zwakke punten, zoals het gebrek aan een integrale benadering, onvoldoende inschatting van het belang van toerisme voor de kunststeden en te weinig aandacht voor de kwaliteit van de basisdienstverlening.

De relatie tussen de speerpunten en toetsingscriteria in het KSAP en de aandachtspunten van het omkaderend beleid is niet altijd duidelijk. Sommige accenten, zoals innovatie, komen terug in de speerpunten en bijkomende criteria, maar het verband is meestal niet expliciet.

De doelstellingen van het KASP voldoen niet aan de SMART-principes. Ze zijn veelal vaag, algemeen en vrijblijvend geformuleerd, dus niet specifiek. Ze zijn niet gekwantificeerd, dus ook niet meetbaar. De doelstellingen zijn dermate vaag geformuleerd dat ze wellicht aanvaardbaar zijn voor de betrokkenen, maar of ze afgesproken zijn is niet duidelijk.

Gelet op het gebrek aan concretisering kan niet worden uitgemaakt of ze realistisch en haalbaar zijn. Voor geen enkele doelstelling ten slotte wordt een tijdshorizon vooropgesteld, zodat ook niet is voldaan aan het criterium van de tijdsgebondenheid.

3.2 Juridische omkadering

De subsidievoorwaarden in het kader van het KSAP zijn niet vastgelegd in formele regelgeving. Het KSAP is goedgekeurd door de Vlaamse Regering, maar heeft niet de vorm van een besluit en kan niet worden beschouwd als normatieve regelgeving. Het KSAP bepaalt dat de zes speerpunten met hun actielijnen en acties het vertrekpunt vormen voor de toetsing van de projecten, alsook de vier bijkomende selectie- en evaluatiecriteria. De toetsingscriteria van het KSAP zijn vaag en niet meetbaar, waardoor een projectindiener zijn project moeilijker kan inpassen in de doelstellingen van het KSAP. Het is ook moeilijk de kwaliteit van de ingediende projecten onderling te vergelijken. Het risico bestaat dat de kunststeden, die in de stuurgroep vertegenwoordigd zijn (zie 3.3.1), over hun eigen projecten positief advies verstrekken, ten nadele van projecten ingediend door private rechtspersonen. Hoewel een zekere beoordelingsmarge van het beleid wenselijk kan zijn, komt die onduidelijkheid de rechtszekerheid van de subsidietrekker niet ten goede. Het KSAP bevat behalve de toetsingscriteria geen subsidievoorwaarden, zodat er logischerwijs niet in sancties is voorzien bij niet-naleving ervan.

De Inspectie van Financiën merkte in haar advies over het KSAP op dat de criteria moeilijk hanteerbaar zijn als bij beperkte budgettaire middelen een objectieve selectie moet worden gemaakt uit de ingediende projecten. Voorts bekritiseerde zij dat niet wordt bepaald welk subsidiepercentage wordt gehanteerd, welke soort kosten in aanmerking komt voor financiering en dat niet in een vast uitbetalingsschema is voorzien.

De kenbaarheid die aan het KSAP is gegeven, is eerder beperkt. De beschrijving van de subsidiestroom en het plan zelf zijn te vinden op de website van het DIV, maar het KSAP is niet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Omdat ook private rechtspersonen projecten kunnen indienen (zie 3.3.3), volstaat het niet alleen de kunststeden op de hoogte te brengen.

3.3 Uitvoering

3.3.1 Organisatie

Subsidies ter ondersteuning van het KSAP worden aangevraagd bij het DIV, dat de uitvoering van het KSAP financiert en bevoegd is voor de financiële afhandeling van de dossiers. De inhoudelijke opvolging doet een stuurgroep, die advies verstrekt aan de Vlaamse minister van Toerisme. De stuurgroep is samengesteld uit een vertegenwoordiger van iedere kunststad, vertegenwoordigers van de ministers van Toeris-

me, Cultuur, Economie en Mobiliteit, een vertegenwoordiger van het IVA Toerisme Vlaanderen en een vertegenwoordiger van het DIV. Uiteindelijk neemt de minister het besluit tot subsidiëring. De coördinatie van de uitvoering en de opvolging van het KSAP heeft de minister toevertrouwd aan een projectcoördinator aangeworven door de K.U.Leuven.

Conform het kaderdecreet bestuurlijk beleid zou de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het KSAP moeten worden toevertrouwd aan Toerisme Vlaanderen. Dat agentschap is betrokken bij het KSAP door zijn vertegenwoordiger in de stuurgroep. De promotie van de kunststeden sluit aan bij de promotie van Vlaanderen en Brussel als toeristische regio's, dat in toepassing van het oprichtingsdecreet van Toerisme Vlaanderen tot het takenpakket van het agentschap behoort.

3.3.2 Onderzochte subsidiedossiers

Het Rekenhof heeft de aanvragen doorgelicht waarover werd beslist in 2007 en 2008, evenals de afrekeningen ervan voor zover die beschikbaar waren. Het betrof voor beide jaren telkens 5 projecten en de vergoeding aan de K.U.Leuven voor de coördinatie (6 in totaal). Er werden geen aanvragen afgewezen.

3.3.3 Subsidieaanvraag

Aanvraagprocedure

Het KSAP bepaalt dat niet alleen de kunststeden of een samenwerkingsverband ervan, overheidsagentschappen of autonome gemeentebedrijven van de kunststeden projecten kunnen indienen, maar ook private rechtspersonen.

Begroting

Hoewel de aanvrager in het aanvraagformulier moet verduidelijken welke meetbare doelen hij met het project wil realiseren, is die rubriek bij geen enkele aanvraag op een specifieke, tijdsgebonden en meetbare wijze geformuleerd. De aanvrager moet de kosten opsplitsen in werking-, personeels-, verplaatsings- en andere kosten, en daarbij per rubriek vermelden hoeveel subsidie hij vraagt. Door die indeling is niet altijd duidelijk welke kosten precies aan het betrokken project zijn verbonden en of er al dan niet een subsidie voor wordt aangevraagd. Bij de aanvraag moet ook een begroting worden toegevoegd, maar er is niet bepaald hoe gedetailleerd die moet zijn. Evenmin moet er een link bestaan tussen die begroting en deze in het aanvraagformulier.

Coördinatieopdracht

Voor de projectcoördinatie van het KSAP werd in 2007 en 2008 respectievelijk 75.000 EUR en 150.000 EUR vastgelegd. De vraag rijst of die uitgave niet moet worden aangerekend op apparaatskredieten in plaats van op beleidskredieten. In 2007 gaat het om 15% van het budget voor het KSAP, in 2008 om 18,75%. In september 2007 stelde de stuurgroep al dat het project zou worden verlengd tot eind 2009. Uiteindelijk is het verlengd tot 31 oktober 2010. De totale kostprijs zal 225.000 EUR bedragen.

De coördinatieopdracht wordt vergoed door een subsidie, terwijl het een opdracht van diensten is waarvoor een beroep op de mededinging is vereist.

3.3.4 Subsidietoekenning en -betaling

Vaststelling van het subsidiebedrag

Volgens het DIV zijn tot dusver alle ingediende projecten goedgekeurd. Het advies van de stuurgroep was telkens positief. Op 1 na kregen alle aanvragers het in hun aanvraagformulier gevraagde subsidiebedrag. De Inspectie van Financiën maakte bij geen enkele subsidie bezwaar. Nochtans had 1 van de 5 projecten in 2007 en het vervolgproject in 2008 deels betrekking op Oostende, terwijl die stad niet tot de 6 kunststeden behoort.

Bij 1 project blijkt uit de aanvraag dat het gesubsidieerde project – een onderzoeksopdracht – door de subsidietrekker volledig wordt uitbesteed aan een studiebureau via een onderhandelingsprocedure. Het is niet duidelijk of en in hoeverre de mededinging heeft gespeeld bij die opdracht. Hoewel in de notulen van de stuurgroep sprake is van 4 studie-bureaus, is daar in het dossier geen spoor van te vinden. Het dossier bevatte evenmin een ingevulde offerte of een bewijs van gunning.

Met uitzondering van de 2 coördinatiedossiers hadden alle projecten naast de KSAP-subsidie nog andere inkomsten begroot. De gemiddelde inbreng van de KSAP-subsidie in de totale kosten varieerde tussen 36% en 88%, met een gemiddelde van 59%.

Subsidiebesluit

De subsidiebesluiten vermelden een beperkt aantal betalings- en verantwoordingsmodaliteiten. Ze bepalen dat de subsidie wordt betaald in 2 of 3 schijven: de eerste bij ondertekening van het subsidiebesluit en de laatste in de mate dat de afrekening dat rechtvaardigt en na indiening van een schuldvordering, een afrekeningsstaat van de inkomsten en uitgaven, en een verslag van het project. De subsidiebesluiten voorzien ook in de mogelijkheid tot controle ter plaatse.

De subsidiebesluiten maken in tegenstelling tot het aanvraagformulier geen onderscheid tussen de verschillende kostensoorten: ze vermelden een globaal bedrag voor de subsidie, zonder te specificeren aan welke kosten dat bedrag is verbonden. Dat kan ertoe leiden dat de subsidie niet wordt aangewend voor de vooropgestelde doeleinden (zie verder onder 3.3.5).

Betaling

Bij 8 van de 12 onderzochte projecten bedroeg het percentage van het voorschot 60% of meer. In 1 geval werd zelfs 83% van de subsidie als voorschot bij ondertekening van het subsidiebesluit betaald. Voor de coördinatieopdracht van de K.U.Leuven werd in 2007 een voorschot van 60% betaald en in 2008 67%. Nochtans vergt dat project van de subsidietrekker geen grote uitgaven vooraf en betreft het voornamelijk loonkosten, die maandelijks verschuldigd zijn. Een ander project heeft - naast een heel beperkt bedrag aan secretariaatskosten - als enige kost de uitbesteding van het onderzoek. Hoewel de gunning volgens de notulen van de stuurgroep pas op 29 april 2008 plaatsvond, werd een eerste schijf van 60.000 EUR al op 20 december 2007 betaald. De oplevering van fase 1 (analyse) en fase 2 (uitschrijven van strategische lijnen) was voorzien voor respectievelijk juli en oktober 2008. Het DIV had de factuur van de studie nog niet ontvangen in november 2008.

Het betalen van te hoge voorschotten heeft tot gevolg dat de subsidietrekker overheidsgeld ter beschikking heeft dat hij niet onmiddellijk moet aanwenden. Het brengt ook het risico met zich dat er in geval van onvoldoende kosten dient te worden teruggevorderd.

3.3.5 Verantwoording

Inhoudelijke verantwoording

Het subsidiebesluit vereist dat voor de saldobetaling een verslag van het project voorligt. Toch ontbrak dat verslag bij 2 van de 6 afrekeningen waarin het eindsaldo werd betaald.

Hoewel 1 project als tegemoetkoming in de kosten van het project volgens de aanvraag ook betrekking had op Brussel, bleek uit het verslag niet dat daar activiteiten werden ontplooid.

Financiële verantwoording

In geen enkel dossier werden financiële verantwoordingsstukken voorgelegd. Er is alleen sprake van een vrij summiere afrekeningstaat. Voor het project van de coördinatieopdracht ontbreken stavingstukken zoals loonfiches en arbeidscontract. De subsidie is gebaseerd op ATP (administratief en technisch personeel) met 10 jaar ervaring. Er is niet aangetoond dat de coördinatoren daaraan voldoen.

Omdat het subsidiebesluit de subsidie niet opsplitst volgens kostensoorten ontstaat onduidelijkheid als bij de afrekening blijkt dat er minder kosten waren voor posten waarvoor subsidie werd gevraagd en meer voor posten waarvoor geen subsidie werd gevraagd. De besluiten vermelden alleen dat het saldo slechts wordt uitbetaald in de mate dat de afrekening dat verantwoordt. Of daarmee alleen wordt bedoeld dat er voldoende kosten moeten worden aangetoond of ook dat er geen winst mag worden gemaakt, is niet duidelijk. Bij de afrekening bleek 1 project winstgevend: volgens de afrekeningstaat bedroegen de uitgaven 92.941 EUR en de opbrengsten 105.000 EUR exclusief het saldo van het DIV. Het saldo van de subsidie werd niettemin volledig uitbetaald.

Bij meervoudige financiering is niet duidelijk of de subsidie uit het KSAP pro rata wordt verminderd als de kosten lager liggen dan begroot in de aanvraag. Zo wordt een project gesubsidieerd door het KSAP en voor 450.000 EUR door de kunststeden zelf. Het dossier bevat alleen een bestek, de onderliggende opdracht moest nog worden gegund. Het is op basis van het subsidiebesluit niet duidelijk of de subsidie van het KSAP zal worden verminderd als de opdracht voor een lagere prijs wordt toegewezen.

Het KSAP onderstreept het belang van cofinanciering door andere beleidsdomeinen. Als de aanvrager via andere kanalen een structurele subsidie ontvangt, kan echter niet altijd worden uitgemaakt of de projectsubsidie niet overlapt met de reguliere werking. Zo voorziet het budget voor 2 projecten o.m. in huisvestingskosten en personeelskosten. De projectindiener krijgt nochtans op grond van zijn beheersovereenkomst een subsidie voor o.m. loon- en huurkosten. Uit de dossiers kan niet worden opgemaakt of de projecten extra inzet van personeel en bijkomende huisvestingskosten met zich brengen, zodat niet kan worden uitgemaakt of al dan niet sprake is van dubbele subsidiëring.

Bij 1 project werd het saldo uitbetaald vóór de subsidietrekker de factuur voor de uitbestede opdracht had ontvangen, dus vóór hij de kosten werkelijk had gemaakt. Bij een ander project bestonden er verschillen tussen de afrekening die werd voorgelegd aan het DIV en de resultatenrekening die werd ingediend bij een ander agentschap.

Controle door de administratie

Het DIV financiert de uitvoering van het KSAP, maar is alleen bevoegd voor de financiële afhandeling van de dossiers. De inhoudelijke opvolging gebeurt door de stuurgroep en de minister neemt het besluit tot subsidiëring. Als gevolg daarvan is de administratieve opvolging en controle ontoereikend. Uit het dossieronderzoek bleek dat de aanvragen soms tekortkomingen vertoonden en dat subsidies soms werden betaald zonder de nodige verantwoording.

Het DIV gaat naar eigen zeggen nooit ter plaatse en doet ook geen controles op de boekhouding van de projecten.

3.4 Opvolging en evaluatie

Het DIV evalueert niet in welke mate de doelstellingen zijn bereikt die de subsidietrekker in zijn individuele aanvraag vooropstelt. De stand van zaken van de verschillende projecten wordt in de stuurgroep besproken, maar er is geen sprake van een systematische evaluatie op vooropgestelde tijdstippen met terugkoppeling naar de initiële doelstellingen. Er is evenmin al een globale evaluatie gemaakt van het KSAP.

3.5 Conclusie

De overheid heeft geen duidelijke en toetsbare doelstellingen bepaald voor de projectsubsidies in het kader van het KSAP.

De juridische omkadering van het KSAP vertoont gebreken op het vlak van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en kenbaarheid. Er is geen duidelijke samenhang tussen de criteria waaraan de projecten worden getoetst en de beleidsdoelstellingen.

De subsidiebesluiten bepalen een globaal subsidiebedrag. Het is niet duidelijk welke kosten precies worden gesubsidieerd en wat er moet gebeuren als er minder kosten zijn of als de opbrengsten hoger liggen dan de kosten. De voorschotten die bij de ondertekening van het subsidiebesluit worden betaald, zijn hoog en houden niet altijd gelijke tred met de verwachte bestedingen van de subsidietrekker. Voor projecten die structurele subsidies krijgen van andere beleidsdomeinen, kan niet altijd worden uitgemaakt of er geen sprake is van overlappende subsidiëring voor bepaalde kosten. Van niet alle uitbetaalde projecten bleek de inhoudelijke of financiële verantwoording in orde.

De administratieve organisatie is niet dusdanig dat een correcte dossieropvolging is gegarandeerd. In afwijking van het kaderdecreet bestuurlijk beleid is de subsidiëring van het KSAP niet aan het IVA Toerisme Vlaanderen toevertrouwd.

Er vond nog geen individuele evaluatie van subsidiedossiers plaats, noch een globale evaluatie van het KSAP of een terugkoppeling naar de vooropgestelde doelstellingen.

4 Kustactieplan

4.1 Doelstellingen

Hoewel projecten worden gesubsidieerd in het kader van het *Kustactieplan 2005-2009* (KAP), bestaat er geen document of plan met de naam kustactieplan.

Bij de aanpassing van de begroting 2000 heeft de decreetgever vier doelstellingen vooropgesteld voor de subsidiëring van projecten die het toeristisch imago en de waarde van de kust bevorderen. Die doelstellingen gelden nog altijd:

- De projecten dienen in hoofdzaak te zijn gericht op het geheel van de kust of minstens op grote delen van de kust. Projecten rond individuele attractiepunten of gebieden komen alleen in aanmerking als ze structuurbepalend zijn voor de kust.
- De projecten dienen bij voorkeur te zijn gericht op een opwaardering van het algemeen imago en de aantrekkelijkheid van de kust en van haar specifieke kenmerken.
- De projecten dragen bij tot een herpositionering van de kust als toeristische bestemming.
- De projecten kunnen zowel op relatief korte termijn zichtbaar zijn en een directe invloed hebben op het imago en de waarde van de kust, als effecten op middellange termijn beogen.

De subsidies voor het KAP passen onder één van de vier sporen van de beleidsnota van 22 oktober 2004: Vlaanderen als kwaliteitsbestemming op de kaart te zetten. Dat wordt verder ingevuld door de tweede strategische doelstelling: het toeristisch product marktgericht, kwaliteitsvol en duurzaam ontwikkelen, zodat zowel het aantal als de tevredenheid van de toeristen stijgt. Een van de strategische projecten van de beleidsnota wordt omschreven als *ontwikkelen en operationaliseren van het derde Kustactieplan*. Het project omvat drie aspecten:

- sterker ondersteunen van de professionalisering en de rendabiliteit van de private sector;
- prioritair verder investeren in de herpositionering van de Vlaamse kust;
- de geleidelijke integratie van het Kustactieplan in de reguliere werking van Toerisme Vlaanderen met het oog op een permanente en algemeen-geïntegreerde ondersteuning van de Vlaamse kust.

Afgaande op het eerste aspect zou het derde KAP zich dus richten naar de private sector. Het tweede aspect spreekt, net als de decreetgever, over herpositionering zonder te verduidelijken wat die herpositionering inhoudt. Het derde aspect betreft eerder een interne organisatorische doelstelling dan wel een strategische optie. Het strategisch project is dus nogal vaag gedefinieerd. Het is ook niet duidelijk of de Vlaamse

Regering met het strategisch project al dan niet wil investeren in infrastructuur aan de kust.

De operationalisering van de strategische doelstellingen zou aan bod komen in de beleidsbrieven van de minister in de periode 2005-2009, maar die concentreren zich vooral op een opsomming van de geselecteerde en gesubsidieerde projecten, en op de oprichting van het Huis van de Vlaamse kust.

De operationalisering is in zekere mate terug te vinden in het besluit van de Vlaamse Regering van 27 mei 2005 houdende vaststelling van de nadere regels betreffende de subsidieverlening voor projecten in het kader van het Kustactieplan 2005-2009. Dat besluit bevat de selectiecriteria om subsidieaanvragen te beoordelen:

1. de overeenstemming met de doelstellingen, zoals bepaald in het decreet en, in bijkomende orde, het Strategisch Beleidsplan voor Toerisme en Recreatie aan de Kust;
2. de algemene kwaliteit van het project en van de aanvrager;
3. de wijze waarop het project bijdraagt aan de bevordering van het kusttoerisme. Dat wordt vooral gemeten met de volgende criteria:
 - structuurbepalend en integrerend zijn;
 - de toeristische bestemming Vlaamse kust consequent herpositioneren;
 - kwaliteitsversterkend zijn, met name inzake belevingswaarde;
 - de samenwerking stimuleren;
 - getuigen van kostenefficiëntie;
 - het concrete beeld van de projectindiener.

De uitvoering van het derde kustactieplan werd opgedragen aan het agentschap Toerisme Vlaanderen door de beheersovereenkomst 2007-2010 tussen de Vlaamse Regering en het agentschap. De beheersovereenkomst zou de concretisering moeten bevatten van de kwalitatieve en kwantitatieve wijze waarop het agentschap zijn taken moet vervullen, met strategische en operationele doelstellingen, beschreven aan de hand van meetbare criteria²¹. De beheersovereenkomst bevat echter geen verdere concretisering in die zin. Toerisme Vlaanderen heeft in 2002 samen met Westtoer²² wel het voornoemde strategische beleidsplan opgesteld. Dat bevat een uitgebreide omgevings- en sterktezwakteanalyse.

Uit de analyse blijkt dat de Vlaamse Regering de doelstellingen van de decreetgever in grote mate alleen heeft overgenomen en niet verder heeft geoperationaliseerd. Waar het KAP-subsidie-instrument past in het strategische beleidsplan is niet duidelijk. De vastgelegde selectiecriteria zijn zo ruim dat nagenoeg alle kustgebonden projecten er op een of andere manier in kunnen passen. De beleidseffecten die de Vlaamse

²¹ Artikel 9, §1, 1°, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003.

²² Het provinciebedrijf voor toerisme en recreatie in West-Vlaanderen.

Regering en de minister willen realiseren met het KAP, zijn bijgevolg nauwelijks concreet geformuleerd. Hoewel het niet eenvoudig is SMART-doelstellingen voor het subsidie-instrument te formuleren, blijft de operationalisering daar te ver van verwijderd. Een belangrijk gevolg daarvan is dat het uitgesloten is een ex-post(beleids)evaluatie te maken om na te gaan in welke mate de inzet van het subsidie-instrument heeft bijgedragen tot de beoogde effecten.

4.2 Juridische omkadering

In de Vlaamse regelgeving komt het KAP voor het eerst aan bod in artikel 63 van het programmadecreet 1999⁽²³⁾. In het decreet werden 9 nominatimsubsidies voor kustprojecten gemachtigd ten laste van de begrotingen 1997-1999. Bij de aanpassing van de begroting 2000 heeft de decreetgever de decretale grondslag voor subsidies in het kader van het KAP verlengd voor de begrotingsjaren 2000-2004⁽²⁴⁾. In artikel 11 van het programmadecreet 2005⁽²⁵⁾ werd de decretale grondslag een derde maal verlengd tot en met 2009. Voor 2010 werd de decretale grondslag niet meer verlengd maar werd in de algemene uitgavenbegroting een basisallocatie voor facultatieve subsidies ingeschreven⁽²⁶⁾.

De Vlaamse Regering keurde op 8 december 2000 een eerste maal een uitvoeringsbesluit voor KAP-subsidies goed. Voor de jaren 2005-2009 werd een nieuw uitvoeringsbesluit van 27 mei 2005⁽²⁷⁾ getroffen, weliswaar zonder het oude besluit op te heffen.

Het juridisch kader van het besluit van 27 mei 2005 voldoet grotendeels aan de vereisten van een kwaliteitsvolle subsidieregeling. Door het besluit is de subsidiestroom voldoende kenbaar voor belanghebbenden en voor het Vlaams Parlement. De procedure voor de subsidietoekenning is uitgewerkt in de vorm van een jaarlijkse oproep. De ontvankelijkheidsvoorwaarden of selectiecriteria werden opgelijst en de verantwoordingsverplichtingen omvatten een functionele, financiële en communica-

²³ Decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999. Het artikel 63 werd via amendement ingevoegd, aangezien de subsidiëring van kustprojecten tot op dat ogenblik de regels diende te volgen van het koninklijk besluit van 14 februari 1967 tot vaststelling van de toekenningsvoorwaarden van de subsidies, door de Staat verleend voor de ontwikkeling van de toeristische uitrusting.

²⁴ Artikel 24 van het decreet van 30 juni 2000 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2000. In artikel 39 van het programmadecreet 2000 was dat al een eerste keer gebeurd, maar dat artikel werd in artikel 24 van het decreet van 30 juni 2000 opnieuw opgeheven.

²⁵ Decreet van 24 december 2004 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005.

²⁶ In de toelichting bij de begroting 2010 stelde de Vlaamse Regering dat ze in de loop van 2010 een vierde KAP zal lanceren.

²⁷ Besluit van de Vlaamse Regering houdende vaststelling van de nadere regels betreffende de subsidieverlening voor projecten in het kader van het Kustactieplan 2005-2009, afgekort KAP III.

tieve verantwoording. Het besluit bepaalt ook een uitbetalingsritme en sancties bij niet-naleving van de regelgeving⁽²⁸⁾.

De regelgeving kan op een aantal vlakken vollediger en duidelijker worden. Zo werd geen specifieke doelgroep voor de subsidies afgebakend: de oproep kan zich richten tot elke overheid, private rechtspersoon of tot een specifieke doelgroep van begunstigden. De precieze effecten die de Vlaamse Regering met de subsidies gerealiseerd wil zien, zijn niet opgenomen in de regelgeving. Dat wordt slechts ten dele ondervangen door de jaarlijkse oproep en de infobrochure voor begunstigden. Bovendien wordt een van de beginselen van behoorlijke regelgeving - het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel - onvoldoende gegarandeerd. De toekenningscriteria zijn immers ruim geformuleerd, worden niet gewogen en er zijn geen bijbehorende drempel(scores) vastgesteld.

Het besluit van 27 mei 2005 gebruikt de begrippen *begindatum* en *startdatum* voor projecten, zonder die te definiëren. Dat zorgt voor belangrijke interpretatieproblemen als projecten niet worden opgestart op de begindatum die het subsidiebesluit vermeldt. Als de begunstigde een jaar na de startdatum van het project niet effectief is begonnen met de uitvoering ervan, kan de minister volgens het besluit immers beslissen dat de projectsubsidie vervalt⁽²⁹⁾ (zie ook 4.3.6 onder financiële verantwoording).

De regelgeving voorziet niet in sluitende termijnen voor het subsidietoekenningsproces. Een subsidieaanvrager kan voor onbepaalde tijd in het ongewisse blijven over zijn aanvraag.

4.3 Uitvoering

4.3.1 Organisatie

De organisatie van de KAP-subsidies beantwoordt niet aan de bepalingen van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003. Het decreet bepaalt dat de beleidsondersteunende taken worden toevertrouwd aan de departementen en de beleidsuitvoerende taken aan intern en extern verzelfstandigde agentschappen. De Vlaamse Regering besliste echter op 15 april 2005 de betaling van de KAP-subsidies bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (toen het departement WVC) te behouden. Ze stelde verder dat de voorbereidende afhandeling van de dossiers en de organisatie en coördinatie van het KAP bij het IVA Toerisme Vlaanderen thuishoorden. Dat werd vertaald in het besluit van 27 mei 2005.

In de beheersovereenkomst 2007-2010 tussen de Vlaamse Regering en Toerisme Vlaanderen werd de uitvoering van het derde KAP expliciet ingeschreven als strategische organisatiedoelstelling voor het agent-

²⁸ Weliswaar niet sluitend (zie 4.3.6).

²⁹ Artikel 22 van het besluit van 27 mei 2005.

schap. De afscheiding van de financiële registratie van de subsidies (vastleggingen, ordonnancerings en betalingen) komt daarin niet aan bod. De financiële registratie is momenteel in handen van de management ondersteunende dienst (MOD) van het beleidsdomein Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (DAR), met als tussenpersoon het DIV.

4.3.2 Economische classificatie

De subsidies voor KAP-projecten worden aangerekend op een basisallocatie van de algemene uitgavenbegroting (DG 6001 B van het programma DG Toerisme). De economische classificatie van die basisallocatie wijst erop dat de aangerekende subsidies betrekking hebben op kapitaalsoverdrachten binnen de sector overheid. In realiteit gaan de subsidies vooral naar personeelskosten en hebben ze dus meestal geen betrekking op kapitaalsoverdrachten. Bovendien worden ze voor een groot deel toegekend buiten de overheid. Ook de (personeels)kosten voor de coördinatie van het KAP werden aangerekend op die basisallocatie.

4.3.3 Onderzochte subsidiedossiers

Voor de controle van de subsidietoekenning heeft het Rekenhof alle dossiers van de oproep 2008 onderzocht, zowel de positieve als de negatieve of de onontvankelijke. De oproep 2008 heeft Toerisme Vlaanderen gelanceerd op 30 oktober 2007 met als uiterste indieningsdatum 29 februari 2008. Er werden 16 projecten/subsidieaanvragen ingediend, waarvan één onontvankelijk werd verklaard. Er werden uiteindelijk 12 projecten goedgekeurd voor een totaal subsidiebedrag van 2,1 miljoen EUR.

Voor de controle van de subsidieverantwoording en -betaling werd een steekproef getrokken van projecten die in mei 2009 deels of volledig waren gerealiseerd: dossiers waarvan een tweede voorschot of het saldo was betaald³⁰). Het betrof 9 projecten voor een totaal budget van 1,8 miljoen EUR, waarvan er 4 volledig waren afgesloten. Voor die dossiers werd de (vroegere) toekenning niet meer gecontroleerd.

³⁰ Voor alle projecten van 2007 werd alleen een eerste voorschot betaald. Voor de projecten van 2005 en 2006 werden de afgesloten projecten geselecteerd plus de projecten waarvan het tweede voorschot in 2008 werd betaald. Eén dossier waarvan het tweede voorschot in 2007 werd betaald, werd intentioneel aan de steekproef toegevoegd omdat het inhoudelijk sterk verbonden was met een dossier van de oproep 2008.

4.3.4 Subsidieaanvraag

Aanvraagprocedure

Toerisme Vlaanderen stelt een aanvraagformulier en een (jaarlijkse) infobrochure⁽³¹⁾ ter beschikking en heeft een speciale website met alle informatie over het KAP⁽³²⁾. Samen met het aanvraagformulier dient de projectindieners een dossier af te leveren met alle gegevens die voor de evaluatie van het project relevant zijn⁽³³⁾. Subsidieaanvragen worden ofwel persoonlijk afgeleverd in het Huis van de Vlaamse kust tegen ontvangstbewijs of aangetekend verstuurd. Over de exacte indieningsdatum kan dus geen twijfel bestaan. Het subsidieaanvraagformulier⁽³⁴⁾ vraagt naar de erkenning van de organisatie als vereniging van toeristisch belang, hoewel het KAP niet in een erkenningsprocedure voorziet.

Als Toerisme Vlaanderen het aanvraagformulier met bijbehorende stukken ontvangt, kent het een projectnummer toe en vult het een projectfiche in waarmee de volledigheid van een dossier wordt gecontroleerd en opgevolgd. De kwaliteit van de projectfiches is echter ontoereikend. Aspecten werden soms onterecht goed bevonden. Uit de projectfiches bleek bovendien niet of de aspecten die bij de aanvraag niet in orde waren, naderhand al dan niet nog werden verbeterd of aangevuld. Binnen de maand ontvangt de subsidieaanvrager een schriftelijke ontvangstmelding en wordt hij gewezen op de nog ontbrekende stukken in zijn dossier⁽³⁵⁾, die hij binnen de 15 kalenderdagen na ontvangst van het schrijven dient over te maken. Projectindieners die er binnen die termijn niet in slaagden de ontbrekende stukken voor te leggen, bleven echter verder in de procedure betrokken. Uit de dossiers bleek wel dat Toerisme Vlaanderen enkele keren heeft aangedrongen op de vervollediging van het dossier, maar 4 dossiers waarin belangrijke documenten achterwege bleven, werden achteraf toch goedgekeurd.

In de subsidieaanvraag dient de projectindieners het gewenste en verifieerbare eindresultaat te beschrijven. Twee projecten schoten op dat criterium rijkelijk tekort. De vraag rijst hoe Toerisme Vlaanderen de (inhoudelijke) verantwoording van die subsidies zal kunnen beoordelen.

Begroting

De kwaliteit van de begrotingen die de subsidieaanvragers indienen, is ontoereikend. Toerisme Vlaanderen stelt hen het formulier *Raming projectkost i.k.v. kustactieplan III* ter beschikking, wat de hanteerbaarheid

³¹ “Het derde Kustactieplan (2005-2009) – Een subsidiedossier indienen? Deze brochure wijst u de weg”.

³² www.toerismevlaanderen.be/kustactieplan

³³ Artikel 2, §3, van het besluit van 27 mei 2005.

³⁴ Rubriek 3 – Juridisch statuut.

³⁵ Artikel 2, §4, van het besluit van 27 mei 2005.

en uniformiteit van de evaluatie vergroot. De kosten en inkomsten worden in het formulier ook gekoppeld aan een timing. De begrotingen blijven echter in grote mate vrijblijvend: ze zijn te weinig gedetailleerd en onzorgvuldig opgesteld. Ter illustratie:

- Begrotingsposten ten belope van 0,5 miljoen EUR voor opwaardering van een wegdek worden niet onderbouwd.
- Begrotingsramingen worden niet uitgesplitst. Voor een project worden alle uitgaven aangeduid als investeringskosten, terwijl de omschrijving van het project een gedeelte van de KAP-steun bestemt voor drukwerk.
- Europese en andere cofinancieringen zijn nog niet toegezegd of worden niet geraamd aan de opbrengstenzijde.

Het Rekenhof meent dat Toerisme Vlaanderen te soepel omgaat met het aspect begroting⁽³⁶⁾.

Opvolging en begeleiding door de stuurgroep

De uitvoering van het KAP wordt opgevolgd en begeleid door een stuurgroep⁽³⁷⁾, die is samengesteld uit 2 vertegenwoordigers van Toerisme Vlaanderen, 2 van Westtoer, 2 van de private toeristische actoren aan de Vlaamse kust, 1 van de kustgemeenten en 1 van het kabinet van de minister van Toerisme. Toerisme Vlaanderen houdt in overleg met de stuurgroep jaarlijks een oproep tot indiening van projecten. Voor elke oproep heeft de stuurgroep de criteria van de Vlaamse Regering aangevuld met specifieke klemtonen. Voor de oproep 2008 werden bv. de thema's *de Vlaamse kust als een actieve kust* en *binnen het kusttoerisme investeren we in het bijzonder voor het verblijfstoerisme* vooropgesteld. Naast de thema's en de specifieke aandachtspunten vermeldt de oproep de uiterste indieningsdatum en de ontvankelijkheidsvoorwaarden. De subsidies kunnen worden toegekend aan openbare besturen of aan een door een dergelijk persoon opgerichte rechtspersoon, aan private rechtspersonen of aan een specifieke groep van begunstigen.

Uit het onderzoek bleek dat een aanzienlijk deel⁽³⁸⁾ van de gesubsidieerde projecten werden ingediend door Westtoer of verbonden zijn aan de private toeristische actoren die in de stuurgroep zetelen⁽³⁹⁾. Aangezien de stuurgroep ook input geeft voor de jaarlijkse oproep, kunnen de betrokkenen dus eigen in het verschiets liggende projectthema's naar

³⁶ In verhouding tot de formulering van artikel 2, §3, zevende en achtste streepje van het besluit van 27 mei 2005: *Elke aanvrager moet een financieringsplan voorleggen waaruit de bestemming van de aangevraagde financiële steun blijkt en een begroting waarin voor het project in kwestie een zo gedetailleerd mogelijk overzicht wordt gegeven van alle geraamde kosten en alle verwachte opbrengsten (...).*

³⁷ Artikel 3, §4, van het besluit van 27 mei 2005.

³⁸ In 2007 betrof het 4 van de 10 goedgekeurde projecten, in 2008 3 van de 12 goedgekeurde projecten. De projecten ingediend door de provincie West-Vlaanderen werden daarbij niet meegeteld.

³⁹ Vertegenwoordiger van Horeca Vlaanderen en CIB Vlaanderen.

voren brengen. De stuurgroep geeft ook advies over de bijsturing van projecten en verzekert mee de controle op de verslaggeving. Uit de verslagen van de stuurgroep kon niet worden afgeleid dat gelieerde personen zich bij beslissingen of adviezen afzijdig hebben gehouden.

Evaluatie door de administratie

Voor elk project geeft een technische werkgroep van Toerisme Vlaanderen zijn advies⁽⁴⁰⁾. Het project wordt uitgebreid beoordeeld aan de hand van 19 vragen of criteria. Niet alle criteria zijn daarbij goed afgebakend of objectiveerbaar. Ze steunen op de strategische doelstellingen uit het strategisch beleidsplan voor toerisme en recreatie aan de kust 2002-2006⁽⁴¹⁾. Niet alle criteria uit het decreet en het besluit van 27 mei 2005 zijn terug te vinden. De beoordelingsfiche van de technische werkgroep wordt goedgekeurd door het afdelingshoofd van de dienst Investerings en door de administrateur-generaal⁽⁴²⁾.

De evaluaties zijn tekstueel en niet gekwantificeerd. Ze getuigen soms van onzorgvuldigheid⁽⁴³⁾. Vooral door het gebrek aan kwantificatie missen de eindconclusies soms de nodige consistentie. Ze zijn niet opgebouwd volgens de selectiecriteria. De verschillende projecten kunnen dan ook niet naast elkaar worden gezet en ten opzichte van elkaar afgewogen. Projecten kregen een positief advies als ze veelbelovend waren, ook al was er bv. nog geen zekerheid of ze zouden worden gedragen door belangrijke partners. Het Rekenhof kan zich vinden in de 3 negatieve adviezen. Voor die subsidieaanvragen was er echter geen beoordelingsfiche in de subsidiedossiers aanwezig. In 2 dossiers ontbrak de (gemotiveerde) betekening van de negatieve beslissing aan de projectindieners.

De toetsing van de algemene kwaliteit van de projectindieners wordt te sterk verengd en beperkt zich tot een opsomming van de statuten, de aard van de rechtspersoon en het al dan niet duidelijk zicht hebben op de projectbegeleiding. Ingediende subsidieaanvragen worden meestal met de projectindieners besproken of ter plaatse geïnspecteerd. Tijdens die inspectie worden projectindieners o.a. gewezen op tekortkomingen in hun aanvraag. Van die inspecties of de afspraken die werden ge-

⁴⁰ In dat advies is niet voorzien in de reglementering, maar het wordt wel in de brochure van Toerisme Vlaanderen vermeld.

⁴¹ Bv. "verzoening van het project met de leefbaarheid van de bevolking", "de mate waarin het project stabiele economische opbrengsten en stabiele werkgelegenheid creëert", "de mate waarin het project het gebruik van het openbaar vervoer en zachte verplaatsingsvormen naar en aan de Kust stimuleert".

⁴² Als in het project geen investeringen werden gerealiseerd, werd de beoordelingsfiche goedgekeurd door het afdelingshoofd Marketing of het afdelingshoofd Kwaliteitszorg of het afdelingshoofd dienst Planning & Onderzoek.

⁴³ De vraag of een projectkost realistisch en kostenefficiënt is, evalueert Toerisme Vlaanderen bv. met de tekst *de initiatiefnemers zijn van oordeel dat de ingezette middelen in verhouding zijn tot de diverse doelstellingen*. Evaluaties verwijzen naar contacten die begin maart zullen worden gelegd, terwijl de inspectiebezoeken en beoordelingsfiches in mei werden opgesteld.

maakt, wordt echter geen verslag opgesteld. Alleen in sommige onderzochte dossiers waren (onbruikbare) handgeschreven notities beschikbaar.

De thema's die specifiek voor de oproep 2008 gelden, zijn tegelijk ruim en niet sluitend afgebakend, zodat het moeilijk te beoordelen is of de ingediende projecten al dan niet binnen de specifieke thema's passen. Los daarvan werden projecten goedgekeurd die duidelijk aan geen van beide vooropgestelde thema's tegemoetkwamen. Die extra verruiming van de appreciatiemogelijkheid heeft Toerisme Vlaanderen in de infobrochure opgenomen⁽⁴⁴⁾, maar kan de rechtsgelijkheid in het gedrang brengen. Zo plaatst het Rekenhof vraagtekens bij de toekenning van subsidies van 18.000 EUR en 75.000 EUR aan projecten die niet beantwoorden aan de doelstellingen van de decreetgever. De projecten beogen respectievelijk:

- de beschikbaarheid van een studie/dossier voor lobbywerk zowel naar politici op gewestelijk en federaal niveau als naar private ondernemers;
- de renovatie van een clubhuis (toegankelijkheid van sanitair) van een lokale strandclub in De Panne.

Tegelijk werd aan twee andere projectindieners van de oproep 2008 een subsidie geweigerd omdat ze minder aansloten bij het specifieke thema actieve kust.

Advies van de jury

Een externe jury adviseert de minister over de ingediende projecten. De jury is samengesteld uit het hoofd van Toerisme Vlaanderen, 8 deskundigen aangeduid door de minister op basis van hun onafhankelijkheid en multidisciplinaire achtergrond en 2 niet-stemgerechtigde leden, eveneens aangeduid door de minister. Het advies van de jury moet een gemotiveerde bespreking van de ingediende aanvragen, een voorstel van rangorde en quoterings, alsook een voorstel van verdeling van de subsidies over de geselecteerde projecten omvatten⁽⁴⁵⁾. De minister beslist over de subsidietoekenning en kan daarbij alleen op gemotiveerde wijze afwijken van het voorstel van de jury. De subsidie bedraagt maximum 70% van de subsidiabele projectkosten.

De adviezen van de jury vielen bij sommige subsidieaanvragen summier uit. Bovendien kwamen de voorgeschreven selectiecriteria niet systematisch aan bod in de motivering van de jury. Nochtans heeft het Vlaams Parlement op 16 februari 2005 aan de Vlaamse Regering gevraagd te zorgen voor transparantie en objectivering bij de aanwending van de

⁴⁴ De infobrochure stelt: *naast de twee thema's is er, eventueel maar ook slechts in tweede orde, ruimte voor betoelaging voor projecten die niet beantwoorden aan de strikte thema's van de oproep maar toch bijzonder verdienstelijk en beloftevol zijn.*

⁴⁵ Artikel 3, §2, van het besluit van 27 mei 2005.

beschikbare middelen van het derde KAP⁽⁴⁶⁾. Bij 2 van de 3 adviezen bv. luidde de motivering *dit project is van minder prioritair belang in het kader van de oproep KAP III 2008 “actieve kust”*. De lijst van de projecten die de jury voor 2008 heeft voorgesteld, bevatte trouwens geen enkele quoterings, hoewel uit een intern werkdocument blijkt dat de individuele juryleden wel degelijk scores hebben toegekend. Het ging daarbij om een globale score, niet gekoppeld aan criteria.

De jury houdt in haar advies aan de minister veelal geen rekening met opmerkingen, voorstellen of voorwaarden die de technische werkgroep van Toerisme Vlaanderen bij de projecten formuleerde. Beide evaluaties gebeuren blijkbaar los van elkaar, zonder voldoende overleg. Toerisme Vlaanderen adviseerde bv. in een dossier om de kosten voor de aanleg van het wegdek te schrappen (170.000 EUR) omdat zoiets niet tot de kerntaak van een toeristische overheid behoort⁽⁴⁷⁾. De jury hield daarmee geen rekening. In een ander dossier stelde Toerisme Vlaanderen voor deelprojecten in De Haan en Blankenberge te subsidiëren (150.000 EUR) en rechtstreeks aan de gemeentes te betalen. De jury opteerde alleen voor een deelproject in De Panne (75.000 EUR) en voor betaling aan de projectcoördinator in plaats van aan de gemeentes. In 4 dossiers bleek dat de jury een volledig negatief advies van Toerisme Vlaanderen niet volgde en toch een subsidie voorstelde:

- Het eerste project was volgens Toerisme Vlaanderen zowel inhoudelijk als administratief niet concreet genoeg. Symptomatisch voor een zwakke voorbereiding was bv. dat het stappenplan en het financieringsplan al binnen een maand grondig werden gewijzigd.
- Het tweede project betrof een haalbaarheidsstudie voor een project dat volgens Toerisme Vlaanderen nooit effectief zou worden gerealiseerd.
- Bij het derde project wees Toerisme Vlaanderen erop dat het mountainbikebeleid onder de bevoegdheid van BLOSO valt.
- De beoogde festivals van een vierde project konden rechtstreeks voor weinig verhoging van het aantal overnachtingen zorgen (de 4 festivals bestreken maar 4 weekends, waarvan 2 al in het hoogseizoen vielen)⁽⁴⁸⁾.

Hoewel de administrateur-generaal van Toerisme Vlaanderen deel uitmaakt van de jury, blijkt het moeilijk om achteraf de besluitvorming en bedoelingen van de jury te reconstrueren. De begeleidende en uitvoerende personeelsleden van het KAP binnen Toerisme Vlaanderen beschikken alleen over het juryrapport. Als gevolg daarvan blijven sommige beslissingen van de jury onduidelijk voor het operationele niveau.

⁴⁶ Stuk 90 (2004-2005) – Nr. 5, 16 februari 2005.

⁴⁷ De Vlaamse overheid voorziet o.a. in specifieke middelen voor de aanleg van fietspaden langs gemeentewegen via het Fietsfonds als ze deel uitmaken van het Bovenlokaal Functioneel Fietsroutenetwerk.

⁴⁸ De subsidieaanvraag vertoonde daarnaast nog hiaten.

Voor bepaalde projecten verbindt de jury voorwaarden aan haar goedkeuring. Die voorwaarden worden opgenomen in het subsidiebesluit. Soms komen die voorwaarden echter overeen met de ontvankelijkheidsvereisten voor projecten die zijn opgenomen in het besluit van 27 mei 2005⁽⁴⁹⁾, zoals een duidelijk financierings- en actieplan. Voor andere projecten werden dan weer elementen die de jury essentieel achtte, niet vertaald in de besluiten.

Doorlooptijd

Na het juryrapport van 7 augustus 2008 duurde het nog tot 2 oktober 2008 vooraleer een gezamenlijk advies werd gevraagd aan de Inspectie van Financiën. De inspectie stelde op 7 november 2008 een gunstig advies op en op 25 november 2008 heeft de minister de besluiten ondertekend. Aansluitend diende Toerisme Vlaanderen de originele dossiers met de ondertekende ministeriële besluiten nog naar de afdeling Beleid van het DIV te sturen om die vast te leggen op de algemene uitgavenbegroting. De controleur van de vastleggingen viseerde uiteindelijk op 12 december 2008. Er verliepen dus ruim 4 maanden tussen het advies van de jury en de betekening van de goedkeuring van de subsidieaanvraag aan de begunstigten.

Subsidieaanvraag Villa Maritza, Huis van de Vlaamse kust

Op 14 september 2005 diende Toerisme Vlaanderen zelf een subsidieaanvraag in voor het project *Villa Maritza, huis van de Vlaamse kust*. Doel van het project was begin 2006 een fysiek aanspreekpunt van Toerisme Vlaanderen te openen en 2 personeelsleden aan te werven voor de coördinatie en begeleiding van het derde KAP⁽⁵⁰⁾. Het project werd geraamd op 250.000 EUR, waarvoor 100.000 EUR subsidie werd gevraagd. Al op 15 april 2005 had de Vlaamse Regering beslist⁽⁵¹⁾ tot een voorafname van 100.000 EUR van de KAP-middelen 2005⁽⁵²⁾, bestemd voor de werking van Toerisme Vlaanderen. De indiening van een project kan die budgettaire ontransparante voorafname niet verantwoorden⁽⁵³⁾. Het ministerieel besluit van 1 december 2005 voorzag in het einde van het project per 31 december 2006. Omdat beide personeelsleden later

⁴⁹ Artikel 2, §3.

⁵⁰ Zowel het eerste als het tweede KAP werden begeleid, opgevolgd en uitgevoerd door 2 personeelsleden van de administratie Cultuur binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

⁵¹ In het begrotingsakkoord van 1 april 2005 van de minister van Begroting bij het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering inzake het KAP III stelde deze expliciet dat de dotatie aan Toerisme Vlaanderen als gevolg van de goedkeuring van het besluit niet zou verhogen.

⁵² Basisallocatie 60.01 van programma 49.20 van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.

⁵³ De jury stelde dat de operationalisering van Villa Maritza als kantoorgebouw, dat ook dient voor de reguliere werking van het agentschap (ook eigenaar van het gebouw), moet worden gefinancierd met eigen middelen van het agentschap.

in dienst waren getreden dan vooropgesteld, was de 100.000 EUR tegen die datum niet volledig gebruikt. De administrateur-generaal van Toerisme Vlaanderen vroeg een verlenging aan de minister, maar een officieel ministerieel goedkeuringsbesluit ontbreekt in het subsidiedossier. Het geheel kan worden beschouwd als een oneigenlijk project en had via de dotaties aan Toerisme Vlaanderen moeten worden gefinancierd.

Op 26 april 2007 diende Toerisme Vlaanderen voor de tweede keer een project in voor de *coördinatie van het derde kustactieplan*. Het dossier werd opnieuw goedgekeurd door de minister voor 100.000 EUR.

4.3.5 Subsidietoekenning en -betaling

Vaststelling van het subsidiebedrag

De regelgeving bepaalt dat de toegekende subsidie niet hoger mag zijn dan 70% van de totale subsidiabele kosten van het project en dat de kosten voor overhead (exclusief lonen) maximaal 15% mogen bedragen van de ingediende subsidiabele kosten.

Toerisme Vlaanderen heeft via de infobrochure aanvullende regels bepaald voor de maximale brutoloonkost per personeelslid, de omkaderende personeelsondersteuning en de verplaatsingskosten. In de bijlage bij het aanvraagformulier worden de overheadkosten vastgesteld op maximaal 15% van het jaarlijkse brutoloon van personeelsleden die direct aan het project zijn verbonden. Het besluit van 27 mei 2005 plaatst dat percentage overheadkosten alleen tegenover de totale subsidiabele kosten.

Voor 2 projecten van de oproep 2008 heeft het Rekenhof vastgesteld dat het subsidiebedrag niet correct werd berekend⁽⁵⁴⁾.

Projecten die ook een deel investeringen omvatten, blijken niet te worden gesubsidieerd op basis van afschrijvingen, zoals reglementair is bepaald voor materiële vaste activa⁽⁵⁵⁾, maar op basis van de volledige investeringskost. Voor KAP-subsidies gekoppeld aan onroerende goederen (verbouwingen,...), die in principe een economische levensduur hebben die langer loopt dan het project, zou een subsidiëring op basis van afschrijvingen immers financieel ontoereikend zijn. Als het investeringen betreft in (roerende) goederen die een levensduur hebben gelijk aan of korter dan het project, is een subsidiëring op basis van afschrijvingen weinig relevant. Voor immateriële vaste activa is reglementair

⁵⁴ Voor een project werd het percentage van de overhead en van de omkaderende personeelsondersteuning berekend op een voltijds equivalent brutoloon, terwijl het personeelslid slechts $\frac{3}{4}$ voor het project werd ingezet. Voor een ander project bedroeg het subsidiepercentage 73% van de kosten.

⁵⁵ Artikel 14, §1, 3°, van het besluit van 27 mei 2005.

niets bepaald. Diverse projecten hebben betrekking op zelf ontwikkelde of bij derden aangekochte software.

Subsidiebesluit

De subsidiebesluiten waarmee de KAP-middelen worden toegekend, schieten kwalitatief tekort⁽⁵⁶⁾.

De identificatie van de begunstigde en van het project waarvoor de subsidie wordt toegekend, is erg summier. Alleen via het advies van de jury, dat is opgenomen in de aanhef van het besluit, en het daarin vermelde projectnummer kan de link worden gelegd met de ingediende subsidieaanvraag. Als maar een subsidie wordt toegekend voor een projectonderdeel, dan wordt dat niet vermeld. Als de begunstigten actief zijn binnen een samenwerkingsverband, worden niet alle partners vermeld⁽⁵⁷⁾.

In artikel 1 van de besluiten wordt een globaal subsidiebedrag toegekend, zonder een subsidiepercentage te vermelden⁽⁵⁸⁾. In artikel 2 worden aan de begunstigten bijkomende subsidievoorwaarden opgelegd. Sommige van die voorwaarden zijn eigenlijk ontvankelijkheidsvoorwaarden, die al deel uitmaken van het besluit van 27 mei 2005 (zie 4.3.4, advies van de jury). In artikel 3 worden telkens de 4 voorwaarden her-nomen van artikel 4, §4, van datzelfde besluit, wat in principe overbodig is.

Alle subsidiebesluiten van de goedgekeurde projecten 2008 vermelden dat het eerste voorschot ten vroegste wordt betaald op 1 maart 2010 en het tweede ten vroegste op 1 oktober 2010. In 1 dossier werd op expliciete vraag van de minister de betalingsdatum van het eerste voorschot vooruitgeschoven naar 1 oktober 2009. Hoewel elke projectindieners in principe bij zijn aanvraag een formulier voegt met een tijdsgekoppelde raming van de projectkosten, hielden de geplande betalingsdata van de voorschotten blijkbaar geen rekening met de werkelijke financieringsbehoeften van de projectindieners. Bovendien zijn volgens dezelfde subsidiebesluiten de projecten soms al afgelopen op 31 december 2009. Bij ministerieel besluit van 12 juli 2009 werd dit rechtgezet door de woorden “het eerste voorschot wordt ten vroegste uitbetaald op 1 maart 2010. Het tweede voorschot wordt ten vroegste uitbetaald op 1 oktober 2010” te schrappen uit de subsidiebesluiten 2008.

⁵⁶ De inhoud van elke beslissing tot toekenning is bepaald in artikel 4, §1, van het besluit van 27 mei 2005. Onder andere de omschrijving van het project waarvoor de projectsubsidie wordt toegekend, moet worden opgenomen.

⁵⁷ In strijd met artikel 4, §1, lid 2, 1°, van het besluit van 27 mei 2005.

⁵⁸ Dat hangt samen met de globale uitbetalingswijze in artikel 6, §1, 2^{de} lid, van het besluit van 27 mei 2005, waarbij het tweede voorschot van maximaal 40% door de minister wordt toegekend na afrekening van de eerste 25% van de kosten van het project.

4.3.6 Verantwoording

Algemeen

De verantwoording van de KAP-subsidies wordt geregeld in hoofdstuk IV van het besluit van 27 mei 2005. De verantwoording omvat een functionele, een financiële en communicatieve verantwoording. De verantwoordingen bestaan uit halfjaarlijkse verslagen gericht aan de minister met kopie aan Toerisme Vlaanderen en de stuurgroep.

Toerisme Vlaanderen heeft in overleg met de stuurgroep voor de halfjaarlijkse verantwoording sjablonen ter beschikking gesteld van de projectindieners. Die ondersteuning verhoogt in grote mate de uniformiteit van de verantwoording, de vergelijkbaarheid en de toegankelijkheid voor de administratie. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de verschillende projecten inderdaad halfjaarlijkse verantwoordingen hebben afgelegd, die trouwens door Toerisme Vlaanderen werden opgevraagd bij de begunstigden⁵⁹. In 1 geval heeft de begunstigde voor zijn verantwoording een eigen structuur gecreëerd, los van de sjablonen, die Toerisme Vlaanderen ook heeft aanvaard.

Naast de verantwoording wordt aan de projectindieners ook een sjabloon *urenstaat* ter beschikking gesteld, waarin ze voor elk personeelslid dat meewerkt aan het project, de tijdsbesteding aan het project dienen in te vullen. Voor 2 projecten werden die urenstaten (of gelijkwaardige stukken) niet voorgelegd.

Een vast agendapunt op de stuurgroepvergaderingen is de tussentijdse rapportage van de lopende projecten. Aan de hand van de ingediende halfjaarlijkse rapportages wordt een overzichtstabel gemaakt met de financiële en inhoudelijke stand van zaken, alsook de stand van zaken qua timing. De tabel wordt doorgenomen met de leden van de stuurgroep, zodat zij projecten zo nodig kunnen bijsturen.

Inhoudelijke en communicatieve verantwoording

De kwaliteit van de verantwoording die de begunstigden voorleggen, is wisselend. In het algemeen is de verantwoording weinig gekwantificeerd. De KAP-subsidiëring impliceert een resultaatsverbintenis die in de verslagen niet altijd toetsbaar is. Op basis van artikel 21 van het besluit van 27 mei 2005 kunnen onvoldoende gerealiseerde projecten financieel worden gestraft, maar dat artikel werd nog niet toegepast.

⁵⁹ Die (algemene) brieven zijn eerder zelden in de subsidiedossiers opgenomen. Het Rekenhof kon bijgevolg niet vaststellen of er voor elke halfjaarlijkse rapportage een herinneringsbrief werd gestuurd.

Alle halfjaarlijkse rapportages bevatten per onderdeel⁶⁰) een vak waarin Toerisme Vlaanderen een conclusie kan invullen. Slechts in enkele gevallen werd de verstrekte informatie becommentarieerd.

Bij de onderzochte projecten doken geregeld problemen op die erop wijzen dat de ingediende projecten onvoldoende waren voorbereid. Die problemen zorgden altijd voor vertraging. Ook de projecten van de oproepen 2005 en 2006 die in 2009 nog niet waren gestart, wijzen op een ontoereikende voorbereiding of onderbouwing van de subsidieaanvragen.

Als de begunstigde 1 jaar na de startdatum niet effectief is begonnen met de uitvoering van het project, kan de minister volgens artikel 22 van het besluit van 27 mei 2005 beslissen dat de projectsubsidie vervalt. Het begrip startdatum zou daarbij worden geïnterpreteerd als de effectieve startdatum van een project en niet als de begindatum zoals vermeld in de subsidiebesluiten. Die interpretatie maakt artikel 22 echter zonder voorwerp: de projectindieners kunnen dan altijd zelf bepalen wanneer ze (ooit) starten met een project, zonder dat de minister kan ingrijpen. Zo zijn er enkele belangrijke projecten van de oproepen 2005 en 2006 die nog niet zijn opgestart (zie hoger). Artikel 7 van het besluit bepaalt de maximumduur van een project op 4 jaar te rekenen vanaf de startdatum. Gezien de juridische onduidelijkheid van het begrip startdatum, zijn strafmaatregelen moeilijk.

Als projecten om de een of andere reden problemen kennen, kan een reactie van de administratie lang uitblijven. Toch zijn er projecten waarover regelmatig overleg is geweest tussen de projectindieners en Toerisme Vlaanderen. Van die overlegmomenten zijn nauwelijks verslagen beschikbaar. De inhoudelijke opvolging, bijsturing en communicatie rond de projecten verloopt te weinig gestructureerd. Mede daardoor ontbreekt vaak een ministerieel aanpassingsbesluit om inhoudelijke bijsturingen goed te keuren of laat dat lang op zich wachten. In de gevallen zonder ministeriële goedkeuring gebeurt de bijsturing door de leidend ambtenaar na advies van de stuurgroep.

Financiële verantwoording

De financiële verantwoording van projecten blijkt in de praktijk te bestaan uit een overzicht van facturen, eventueel aangevuld met een beperkte toelichting. De begunstigden leggen ter uitbetaling van de voorschotten en de eindafrekening ook een schuldvordering voor. De controle van Toerisme Vlaanderen richt zich uitsluitend op de facturen en betalingsbewijzen. De facturen worden in principe ter plaatse gecontroleerd en die controle resulteert in een *financieel verantwoordingsverslag tot uitbetaling*. Die verslagen werden tot 2007 bezorgd aan de afdeling

⁶⁰ Inhoudelijke rapportage, rapportage project op basis projectaanvraag, beoordeling projectrealisatie, financiële rapportage, beoordeling partnerschap, communicatieve rapportage.

Beheersmonitoring van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin⁽⁶¹⁾. Sinds 2008 worden ze naar het DIV gestuurd. Het DIV fungeert alleen als tussenschakel voor de registratie van de vastleggingen en ordonnancerings, die gebeurt door de MOD van het beleidsdomein DAR.

Het eindverslag van de financiële verantwoording moet uiterlijk 3 maanden na het einde van het project worden ingediend⁽⁶²⁾. Van de 4 volledig afgesloten projecten van het derde KAP werden 2 eindrapporteringen laattijdig ingediend. Daarnaast was voor 1 project dat eindigde op 29 februari 2008, midden 2009 nog altijd geen eindrapportering beschikbaar⁽⁶³⁾. Het besluit van 27 mei 2005 voorziet echter niet in een sanctiemogelijkheid als projectindieners nalaten hun eindafrekeningen over te maken. Door de subsidies door middel van voorschotten te betalen, worden projectindieners niet altijd op de juiste manier gestimuleerd hun verantwoording te blijven indienen.

Het Rekenhof kon niet controleren of personeelskosten van een autonoom provinciebedrijf die door het KAP worden gesubsidieerd, al niet begrepen waren in de reguliere werking van het bedrijf. Uit de beheersovereenkomst 2007-2012 tussen de provincie West-Vlaanderen en het provinciebedrijf bleek alleszins dat bepaalde operationele doelstellingen en taken die aan het provinciebedrijf worden opgedragen, nauw aansluiten met gesubsidieerde KAP-projecten. Toerisme Vlaanderen merkte bij een project van het provinciebedrijf op dat de voorgestelde personeelsinzet overdreven was, aangezien een deel van het project al werd gerealiseerd binnen de reguliere werking van het bedrijf. Met die vaststelling heeft de jury geen rekening gehouden⁽⁶⁴⁾.

Controle door de administratie

Hoewel de facturen niet altijd sporen dragen van controles⁽⁶⁵⁾, voert Toerisme Vlaanderen die controles globaal gezien op degelijke wijze uit. De controles gaan echter niet altijd uit van dezelfde maten en gewichten. Bij de uitbetaling van het tweede voorschot en de eindafrekening werden in het ene geval de facturen opgedeeld en begrensd volgens de

⁶¹ Dat was een gevolg van een overgangsmaatregel van de reorganisatie beter bestuurlijk beleid. De dossiers werden behandeld door de ondersteunende dienst van herkomst.

⁶² Artikel 11, lid 2, van het besluit van 27 mei 2005.

⁶³ Toerisme Vlaanderen wees de projectindieners daarop met brief van 26 juni 2008. De projectindieners antwoordde op 8 juli 2008 dat het de eindafrekening niet kon bezorgen wegens de afwezigheid om medische redenen van de afgevaardigd bestuurder. In juni 2009 heeft Toerisme Vlaanderen een herinnering gestuurd.

⁶⁴ Een gelijkaardige problematiek heeft in december 2008 geleid tot een dadingsovereenkomst tussen de Vlaamse overheid en een autonoom provinciebedrijf. Het provinciebedrijf heeft op 17 december 2008 een forfaitair bedrag van 350.000 EUR (terug)betaald aan de Vlaamse overheid wegens onterecht ontvangen subsidies inzake het tweede KAP.

⁶⁵ Nochtans is het volgens Toerisme Vlaanderen standaard originele facturen ter plaatse af te stempelen en een kopie in het dossier op te nemen.

ingediende begrotingsposten bij de subsidieaanvraag. In het andere geval werden de ingediende facturen louter ongeordend als verantwoording aanvaard, zodat alleen de totale projectkosten van belang waren. Bovendien controleert Toerisme Vlaanderen niet of de gesubsidieerde uitgaven plaatsvonden aan de voordeligste voorwaarden. Ook de wetgeving op de overheidsopdrachten wordt niet gecontroleerd. De papieren dossiers zijn in het algemeen onvoldoende op orde.

De regelgeving legt op dat het financiële verantwoordingsdossier voor de eindafrekening bestaat o.a. uit een resultatenrekening met alle opbrengsten en kosten voor het volledige project. Uit het onderzoek bleek dat Toerisme Vlaanderen de gerealiseerde kosten niet naast de gerealiseerde opbrengsten plaatst. Voor het tweede voorschot kan de controle van de financiële verantwoording zich eventueel beperken tot een nazicht van de facturen, maar voor de eindafrekening is een dergelijke controle onvoldoende.

4.3.7 Interne controle

Wat de interne controle betreft, wordt een van de belangrijkste principes, met name voldoende functiescheiding, grotendeels gerealiseerd doordat de inhoudelijke en financiële afhandeling van het KAP over twee entiteiten is gesplitst (zie 4.3.1). Aangezien de financiële afhandeling hoofdzakelijk plaatsvindt in opdracht en op aangeven van Toerisme Vlaanderen, blijft functiescheiding binnen Toerisme Vlaanderen ook noodzakelijk⁶⁶. Voor de evaluatie van de subsidieaanvragen en voor de controle op de verantwoording worden binnen Toerisme Vlaanderen dezelfde medewerkers of begeleiders van het KAP ingezet. Dat gebrek aan functiescheiding wordt ondervangen door de samenwerking met inhoudelijke experts binnen Toerisme Vlaanderen die niet bij de KAP-coördinatie zijn betrokken. Bovendien is de goedkeuringsprocedure degelijk en zijn de controle- en evaluatieacties gedocumenteerd in verslagen en dus traceerbaar. De verslagen worden besproken in een vergadering van de technische werkgroep en vervolgens door 2 personen goedgekeurd, waarvan minstens 1 een leidinggevende functie heeft. Ten slotte bekrachtigt de administrateur-generaal alle verslagen of beoordelingen. Alle KAP-acties binnen Toerisme Vlaanderen zijn voldoende gemachtigd.

⁶⁶ De interne controle bij de MOD van het beleidsdomein DAR valt onder de algemene procedures voor de Vlaamse Gemeenschap. Het Rekenhof heeft die niet afzonderlijk geëvalueerd.

4.4 Opvolging en evaluatie

Individuele projecten

Vooraleer het saldo van een project wordt betaald, wordt een project inhoudelijk geïnspecteerd: ofwel door de medewerkers van het KAP ofwel door een gespecialiseerde afdeling binnen Toerisme Vlaanderen⁶⁷). Als de saldobetaling ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de stuurgroep, wordt ook de inhoudelijke eindevaluatie van het project overgelegd.

Het Rekenhof kon de aanwezigheid of de kwaliteit van die evaluaties niet onderzoeken bij gebrek aan een formele neerslag ervan in de dossiers of de stuurgroepverslagen. Het stelde wel vast dat zodra projecten zijn afgesloten, de verdere impact of doorwerking ervan niet wordt opgevolgd. Zo bevatte 1 van de gesubsidieerde projecten 2005 als eindresultaat 6 aanbestedingsklare inrichtingsplannen voor de zeeverende duingebieden. Het project werd in 2009 afgesloten en de inrichtingsplannen kunnen nu op het terrein worden uitgevoerd. Of dat daadwerkelijk gebeurt, wordt niet meer opgevolgd of bv. gestimuleerd langs nieuwe KAP-oproepen.

Globale evaluatie

Van de gesubsidieerde projecten in het kader van het eerste en tweede KAP is geen globale evaluatie beschikbaar. Ook van het derde KAP werd nog geen globale evaluatie gemaakt. Gelet op het beperkt aantal projecten van de oproepen 2005-2008 dat op het ogenblik van het onderzoek was afgerond (4 van de 41) en de ontoereikende operationalisering van het doelstellingenkader, zou dat ook maar in beperkte mate mogelijk zijn. Op vraag van het kabinet heeft de afdeling Investerings van Toerisme Vlaanderen in augustus 2009 wel een beknopt overzicht gemaakt van het huidige KAP. Over de effectiviteit van het subsidie-instrument stelt het overzicht alleen dat de toeristische impact eerder beperkt is, maar dat een aantal projecten toch nuttig zijn gebleken (bv. toegankelijkheidsprojecten).

Naar aanleiding van de voorbereiding van een nieuw strategisch beleidsplan voor toerisme aan de kust 2009-2014 heeft Westtoer op 13 december 2007 een evaluatie voorgesteld van de 6 strategische doelstellingen uit het beleidsplan 2002-2006. Daarin komen maar enkele projecten van het derde KAP aan bod. Het KAP is blijkbaar maar een beperkt facet van het strategisch beleidsplan.

⁶⁷ Zo worden studies door de dienst Planning en Onderzoek gecontroleerd.

4.5 Conclusie

De doelstellingen van het KAP zijn ruim en beschrijvend geformuleerd. Als gevolg daarvan is de effectiviteit van de subsidies weinig toetsbaar. Binnen het derde KAP werden uiteenlopende projecten gesubsidieerd, zonder zicht te hebben op een samenhangende toegevoegde waarde.

Het besluit van de Vlaamse Regering dat de subsidietoekenning regelt, vertoont als juridisch kader nog tekortkomingen. De toekenningcriteria waarmee de jury de subsidieaanvragen beoordeelt, zijn ruim geformuleerd en worden niet gewogen. Het begrip startdatum of begindatum van een project is niet gedefinieerd.

Sommige van de goedgekeurde subsidieaanvragen waren onvolledig. Dat wijst meestal op een minder goede projectvoorbereiding, wat op zijn beurt zorgt voor vertraging tijdens de uitvoering. De technische werkgroep van Toerisme Vlaanderen maakt uitgebreide evaluaties van de subsidieaanvragen, maar ze zijn niet gekwantificeerd en soms onzorgvuldig. De KAP-jury hield voor de oproep 2008 in haar advies aan de minister veelal geen rekening met de opmerkingen, voorstellen of voorwaarden die de technische werkgroep had geformuleerd. De besluitvorming van de jury is weinig transparant. Blijkbaar bestaan beide evaluatiemomenten naast elkaar, zonder voldoende overleg.

De begunstigden dienen halfjaarlijkse verantwoordingsverslagen in. Toerisme Vlaanderen heeft daarvoor in overleg met de stuurgroep degelijke sjablonen ter beschikking gesteld. De inhoudelijke opvolging van de projecten verloopt echter weinig gestructureerd. De financiële opvolging is globaal gezien degelijk, maar heeft veelal geen aandacht voor de ontvangstenzijde van de projecten. Op het vlak van interne controle is er een degelijke goedkeuringsprocedure en zijn de controle- en evaluatieacties gedocumenteerd in verslagen en dus traceerbaar.

Hoewel de beleidsnota 2004-2009 de geleidelijke integratie van het KAP in de reguliere werking van Toerisme Vlaanderen in het vooruitzicht stelde, werd dat slechts ten dele gerealiseerd. De financiële registratie van de subsidies gebeurt nog altijd via het DIV en met de jury en de stuurgroep blijven ook twee ad-hoc organen bij het subsidieproces betrokken.

5 Toeristisch-recreatieve projecten

5.1 Doelstellingen

De subsidiëring van toeristisch-recreatieve projecten (TRP) vormt een beleidsinstrument waarmee Toerisme Vlaanderen projecten ter bevordering van het toeristisch of recreatief aanbod financieel kan ondersteunen.

Zoals eerder al vermeld, is de tweede strategische doelstelling van de *beleidsnota van 22 oktober 2004* erop gericht het toeristisch product marktgericht, kwaliteitsvol en duurzaam te ontwikkelen, zodat zowel het aantal als de tevredenheid van de toeristen stijgt⁽⁶⁸⁾. Accenten inzake toeristische productontwikkeling zouden o.a. worden gelegd op zachte vakantierecreatie, zoals fietsen, wandelen en golf, en op het herdenken en professionaliseren van het onthaal en de dienstverlening. Om de strategische doelstelling te realiseren, zou ernaar worden gestreefd te investeren in de projecten met het hoogste toeristisch rendement op niveau Vlaanderen.

De beleidsnota definieert 16 strategische projecten om de strategische doelstellingen te onderbouwen. Het strategisch project *Uitwerken van een kader voor marktconforme productontwikkeling, inclusief de overeenkomstige (financiële) omkadering ervan* verwijst rechtstreeks naar het subsidie-instrument TRP. De minister stelde in de beleidsnota expliciet dat het aanbeveling verdiende strikter te werken met duidelijke, objectieve en transparant afweegbare criteria en eenduidige financieringskanalen. In bijkomende orde is ook het strategisch project *Verhogen van de fysieke toegankelijkheid van het toeristisch aanbod* gelinkt met de ontwikkeling van het toeristisch product.

De operationalisering van het subsidie-instrument gebeurde door het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2004 betreffende de erkenning en financiële ondersteuning van toeristisch-recreatieve projecten en strategische plannen⁽⁶⁹⁾. Het besluit definieert beperkt enkele vormen van TRP. Toerisme Vlaanderen heeft die definitie verder uitgewerkt in een richtlijn van 22 november 2006, die op 19 oktober 2007 en 27 oktober 2009⁽⁷⁰⁾ werd aangepast.

⁶⁸ In het rapport “Doelmatigheidsanalyse van toeristisch-recreatieve projecten (...)” van het WES wordt de financiële ondersteuning van TRP ook gekoppeld aan de derde strategische doelstelling, *gunstige voorwaarden scheppen voor een efficiënte en productieve ontwikkeling van de toeristische sector*. Die strategische doelstelling richt zich echter vooral op het voorwaardenkader en is in die zin eerder van tweede orde.

⁶⁹ Het besluit werd eenmaal gewijzigd bij besluit van 11 maart 2005 van de Vlaamse Regering (wijziging van artikel 27).

⁷⁰ De laatste richtlijn werd gezien de recente publicatie niet bij het onderzoek betrokken.

In zijn beleidsbrieven legde de minister nog andere accenten.

- Voor 2005: prioriteit voor strategische planningsprocessen.
- Voor 2007: inpassing van toerisme in de programmafase 2007-2013 van het Europese programma Interreg III.
- Voor 2008 en 2009: prioriteit voor projecten rond themagebonden productlijnen, zoals fietsen, wandelen en watertoerisme en ook aandacht voor projecten die aansluiten bij de vernieuwde accenten van toeristisch onthaal.

In de beheersovereenkomst 2007-2010 tussen de Vlaamse Regering en Toerisme Vlaanderen werd de strategische doelstelling niet verder ge-operationaliseerd, maar werd het *interne* engagement van het agentschap inzake TRP wel vertaald naar enkele indicatoren⁽⁷¹⁾.

Zoals de minister stelde in zijn beleidsbrief 2005-2006, leidt de subsidiëring tot een kwantitatieve en kwalitatieve versterking van vele lokale of regionale investeringsplannen. De minister noch Toerisme Vlaanderen hebben echter dat beoogde resultaat meetbaar of toetsbaar gemaakt. De budgettaire middelen zijn niet gelinkt aan de gewenste (strategische) effecten, maar zijn de uitkomst van al of niet beschikbaarheid⁽⁷²⁾.

Daarnaast wordt van gesubsidieerde TRP verwacht dat zij aansluiten bij de (regionale) strategische plannen die Toerisme Vlaanderen heeft erkend. Een strategisch plan heeft tot doel de toeristische marktpositie van de betrokken regio te verbeteren. Het bevat een uitgesproken visie op de toeristische ontwikkeling van die regio. Toerisme Vlaanderen heeft echter geen rechtstreekse impact op de operationele uitwerking van die plannen. Toerisme Vlaanderen hangt af van de aanvragen van toeristische actoren.

Uiteindelijk werd financiële ondersteuning gegeven aan een brede waaier van projecten waarin veel operationele accenten herkenbaar zijn⁽⁷³⁾, maar ook aan projecten zonder link met de vooropgestelde accenten/doelstellingen.

⁷¹ Deadline jaarlijkse oproep op 1 maart; screening alle aanvragen op volledigheid voor 15 april; eerste beslissingsronde voor 1 juli.

⁷² Toerisme Vlaanderen stelt dat er momenteel wordt gewerkt aan een monitoring-systeem, dat mede als doel heeft de resultaten van het subsidie-instrument meetbaar en toetsbaar te maken. De indicatorenset werd door een studiebureau op 21 januari 2010 gefinaliseerd. Het is de bedoeling deze operationeel te hebben naar aanleiding van de projectoproep 2011.

⁷³ Fiets- en wandelknooppuntennetwerken (bewegwijzering), toeristische bewegwijzering, recreatiedomeinen, bezoekerscentra, ontsluiting cultureel erfgoed, toeristische infokantoren,...

5.2 Juridische omkadering

De modaliteiten voor de TRP-subsidiëring zijn bepaald in het besluit van 2 april 2004. De uitvoering van de subsidiëring wordt daarin toevertrouwd aan Toerisme Vlaanderen, wat aansluit bij het oprichtingsdecreet van het agentschap⁽⁷⁴⁾. Artikel 11 van het besluit van 2 april 2004 bepaalt dat Toerisme Vlaanderen richtlijnen dient op te stellen op basis van het besluit. Volgens het advies van de Raad van State van 16 maart 2004 bij het ontwerpbesluit kan een dergelijke subdelegatie maar op detailkwesties slaan. Toerisme Vlaanderen heeft de richtlijn met verduidelijkingen bij het besluit al tweemaal aangepast.

Toerisme Vlaanderen heeft in de richtlijn een aantal inhoudelijke aanvullingen en interpretaties aan het besluit toegevoegd. Zo bepaalt de richtlijn dat projecten *het verblijfstoerisme in de omgeving moeten versterken*⁽⁷⁵⁾ *en een bovenlokale uitstraling moeten hebben, en imagoversterkend en identiteitsbepalend voor de stad of regio moeten zijn*. Van die specifieke vereisten is geen sprake in het besluit van 2 april 2004. De richtlijn beperkt bovendien de subsidies tot toeristische infrastructuur⁽⁷⁶⁾ en sluit alle andere vormen uit. Het besluit stelt nochtans dat ook de organisatie van evenementen, de promotie van het toeristisch aanbod van een gemeente of regio, onderzoek en studie over de toeristisch-recreatieve sector, alsook vorming en opleiding in aanmerking komen voor subsidiëring. Toerisme Vlaanderen stelt de beperkingen te hebben ingesteld vanwege de beperkte kredieten.

Het besluit spreekt alleen over kosten van projecten. In de richtlijn heeft Toerisme Vlaanderen vrij gedetailleerd bepaald welke activiteiten, aankopen en werken al dan niet in aanmerking komen voor subsidiëring. Afbraakwerken, werfinrichting en -opruiming of erelonen van architecten komen bv. niet in aanmerking. Toerisme Vlaanderen wil daarmee de subsidies beperken tot alles wat de toeristische aantrekkelijkheid verhoogt.

Naast de richtlijnen stelt Toerisme Vlaanderen jaarlijks nog twee brochures met toelichting ter beschikking: een infobrochure en een brochure met instructies⁽⁷⁷⁾. Sommige van die instructies⁽⁷⁸⁾ zijn noch in het be-

⁷⁴ “Toerisme Vlaanderen heeft als taak o.a. de ontwikkeling en de ondersteuning van de ontwikkeling van het toeristisch productaanbod en het opvolgen en nemen van maatregelen voor de exploitatie van het toeristisch productaanbod”.

⁷⁵ Projecten met betrekking tot verblijf komen echter niet in aanmerking voor subsidiëring.

⁷⁶ Promotie, onderzoek, studie en vorming kunnen alleen worden ondersteund als de acties rechtstreeks zijn verbonden aan een toeristisch-recreatief infrastructuurproject. De organisatie van evenementen komt niet in aanmerking voor financiële ondersteuning.

⁷⁷ “Toeristisch-recreatieve projecten en strategische plannen in Vlaanderen – Een erkenning aanvragen? Een subsidiedossier indienen? Deze brochure wijst u de weg!” en een brochure met instructies voor begunstigden “Toeristisch-recreatieve projecten in Vlaanderen”.

⁷⁸ Bijvoorbeeld: het uiteindelijke ontwerp van hypotheekakte moet vóór ondertekening ter goedkeuring aan Toerisme Vlaanderen worden voorgelegd; de aanvang

sluit, noch in de richtlijnen opgenomen, wat voor subsidiebegunstigden geenszins het overzicht bevordert.

Het juridisch kader van het besluit van 2 april 2004 en van de toelichtende richtlijn voldoet aan de vereisten van een kwaliteitsvolle subsidie-regelgeving. Zo wordt de subsidieprocedure gekoppeld aan een uitgestippelde timing, is de maximale subsidie vastgelegd, zijn er toezichts- en sanctiebepalingen en wordt de bestemming van gesubsidieerde infrastructuur gevrijwaard. De verantwoordingsverplichtingen van de subsidiebegunstigden zijn uitgeschreven in de richtlijn en bieden voldoende garanties dat de subsidies worden aangewend voor de bestemde doeleinden. De betaling gebeurt na voorlegging van facturen. De begunstigden dienen ook een (inhoudelijk) jaarverslag en financieel verslag voor te leggen.

Enkele elementen van de regelgeving zijn nog vatbaar voor verbetering:

- Het besluit bepaalt dat de subsidiëring gebeurt binnen de perken van de begrotingskredieten, maar het is niet duidelijk of Toerisme Vlaanderen bij beperkte middelen alle subsidieaanvragen evenredig moet verminderen of een rangorde dient op te stellen. In de praktijk bleek Toerisme Vlaanderen in dat geval zoveel mogelijk projecten in onderling overleg met de subsidieaanvrager uit te stellen naar een volgend begrotingsjaar. Een rangorde werd niet opgesteld.
- Het besluit koppelt het begrip *erkenning* aan de potentiële begunstigden, zonder dat begrip procedureel uit te werken. Een erkenning is de facto voor onbepaalde duur. Hoewel artikel 13 van het besluit een *voorafgaande* formele erkenning impliceert, loopt de erkenning parallel met de goedkeuring van een eerste subsidieaanvraag: het hoofd van het agentschap stelt de subsidieaanvragers tijdens de behandeling van hun subsidieaanvraag in kennis van de erkenningsbeslissing⁽⁷⁹⁾. Het Rekenhof heeft de erkenningsbesluiten niet afzonderlijk gecontroleerd.
- Het besluit stelt dat voor de aankopen, werken en uitbesteding van diensten aan private personen een beroep moet worden gedaan op de vrije mededinging. Voor organisaties die zelf niet onderworpen zijn aan de overheidsopdrachtenwet, verwijst Toerisme Vlaanderen in de brochure met instructies naar 3 voorwaarden waarmee een al dan niet determinerende overheidsinvloed wordt vastgesteld. Als die voorwaarden zijn voldaan, moeten ze toch de overheidsopdrachtenwet respecteren. Die voorwaarden stemmen echter niet overeen met de wettelijke voorwaarden. Toerisme Vlaanderen vermeldt 2 voor-

van de werken moet worden gemeld bij Toerisme Vlaanderen; bij elke betalingsaanvraag moeten een uitgavenstaat en een aantal bewijsstukken worden gevoegd; de uitgavenstaat geeft een totaaloverzicht van alle facturen.

⁷⁹

Zoals bepaald in artikel 8 van het besluit van 2 april 2004.

waarden niet⁽⁸⁰⁾ en beperkt daardoor ook ten onrechte de toepassing van de wet tot opdrachten waarvan het geraamde bedrag gelijk of groter is dan 135.000 EUR (zonder btw) en tot bouwwerken in het kader van recreatie en vrijetijdsbesteding of opdrachten van diensten bestemd voor die bouwwerken.

- Noch het besluit, noch de richtlijn⁽⁸¹⁾ bevatten bepalingen over de betaling van de subsidies, behoudens voor projecten met Europese cofinanciering. De brochure met instructies daarentegen vermeldt dat de betaling in schijven (per groep facturen) kan gebeuren.
- Het besluit voorziet in de nodige beroepsmogelijkheden voor de fases van de erkenning en subsidieaanvraag, maar niet voor de fase van de subsidieverantwoording.
- Het besluit en de richtlijn maken niet duidelijk of bij de afrekening van de projectsubsidies rekening moet worden gehouden met de projectopbrengsten.
- Het besluit en de richtlijn bepalen onvoldoende duidelijk hoe hefboom- of innovatieve projecten worden aangeduid. Hoewel de richtlijn stelt dat het hefboomkarakter kan worden aangetoond via een aantal economische parameters⁽⁸²⁾, bleek Toerisme Vlaanderen dat in de praktijk vast te stellen op basis van de subsidieaanvraag en de inspectie ter plaatse. Toerisme Vlaanderen heeft intussen 13 projecten erkend als hefboomproject⁽⁸³⁾.

5.3 Uitvoering

5.3.1 Organisatie

Overeenkomstig het kaderdecreet bestuurlijk beleid is Toerisme Vlaanderen belast met beleidsuitvoering. Het verstrekken van financiële ondersteuning voor TRP en strategische plannen past volledig binnen de taken van het agentschap die zijn opgenomen in het oprichtingsdecreet.

⁸⁰ - Het beheer is onderworpen aan het toezicht van wel aan de overheidsopdrachtenwet onderworpen overheden of instellingen;
 - de leden van de directie, van de raad van bestuur of van de raad van toezicht zijn voor meer dan de helft door die overheden of instellingen aangewezen.
 (artikel 4,§2,8° van de wet van 24 december 1993)

⁸¹ Uitgezonderd artikel 17: *De laatste schijf van het subsidiebedrag (10%) wordt pas uitbetaald na controle van de naleving van de toegankelijkheidsnormen en na controle van de voorwaarden gesteld in de ondertekende verbintenissen.*

⁸² Het aantal bezoekers in de regio, het aantal dagtoeristen, de impact op het aantal overnachtingen, de impact op de directe, indirecte en geïnduceerde tewerkstelling.

⁸³ 7 in 1999, 2 in 2001, 1 in 2004 en 2005, 2 in 2006, d.w.z. 3 sinds het TRP-besluit van 2 april 2004.

5.3.2 Onderzochte subsidiedossiers

Voor de controle van de subsidietoekenning heeft het Rekenhof alle dossiers van de oproep 2008 met een subsidiebedrag boven 30.000 EUR onderzocht. Het betrof 30 dossiers voor een totaal bedrag van 6,2 miljoen EUR. Ook de 24 negatief besliste en 13 uitgestelde⁽⁸⁴⁾ subsidieaanvragen werden gecontroleerd.

Voor de controle van de subsidieverantwoording en -betaling heeft het Rekenhof een steekproef van volledig afgesloten projecten getrokken: alle dossiers waarvan het saldo in 2008 werd uitbetaald, werden onderzocht⁽⁸⁵⁾. Het betrof 31 subsidiedossiers, waarvan de saldobetalingen in 2008 samen 1,4 miljoen EUR beliepen. Voor die dossiers werd de (vroegere) toezegging niet meer gecontroleerd.

Toerisme Vlaanderen kan binnen het kader van het besluit van 2 april 2004 ook financiële steun verlenen voor de opmaak en evaluatie van strategische plannen, maar die steun werd niet bij het onderzoek betrokken⁽⁸⁶⁾. De opmaak van een strategisch plan is op zich geen TRP.

5.3.3 Subsidieaanvraag

Aanvraagprocedure

Toerisme Vlaanderen organiseert jaarlijks een oproep om projecten in te dienen. Gemeenten, provincies en door Toerisme Vlaanderen erkende vzw's, vennootschappen met sociaal oogmerk, autonome gemeente- en provinciebedrijven en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid kunnen een subsidieaanvraag indienen.

Toerisme Vlaanderen stelt de projectindieners een degelijk aanvraagformulier ter beschikking, dat aansluit bij de richtlijn. De uiterste indiendatum is 1 maart. Als Toerisme Vlaanderen het aanvraagformulier met bijbehorende stukken ontvangt, wordt een projectnummer toegekend en vindt een (eerste) volledigheidscntrole plaats aan de hand van een checklist. Die werkwijze is voorzien in de richtlijn en vormt een kwaliteitsvolle ontvankelijkheids- en volledigheidscntrole. Binnen de maand ontvangt de subsidieaanvrager een ontvangstmelding en wordt hij gevraagd de ontbrekende documenten zo snel mogelijk te bezorgen. Toerisme Vlaanderen maakt op dat moment geen gebruik van de mogelijkheid uit de richtlijn om een uiterste indieningsdatum voorop te

⁸⁴ Het betreft dossiers die in principe in 2009 opnieuw een (betere, vollediger) subsidieaanvraag zullen indienen.

⁸⁵ Met uitzondering van dossiers van voor de inwerkingtreding van het besluit van 2 april 2004.

⁸⁶ In de periode 2004-2008 heeft Toerisme Vlaanderen voor 171.158 EUR financiële steun toegekend voor strategische plannen.

stellen⁽⁸⁷⁾(⁸⁸). Het agentschap stuurt in de periode februari-april bevestigingsbrieven voor een inspectiebezoek en in de periode juni-juli herinneringsbrieven voor de nog onvolledige dossiers, dan wel met een uiterste indieningsdatum (1 augustus 2008) en aangevuld met extra ontbrekende stukken.

Voor de oproep 2008 heeft het Rekenhof vastgesteld dat sommige dossiers bij de subsidietoekenning nog altijd onvolledig waren. Voor enkele documenten is het aanvaardbaar dat ze pas later worden bezorgd (bouwvergunning, plannen, bestek, akkoorden wegbeheerders, onderhoudsovereenkomsten,...), maar dan dient dat op gelijke basis voor alle projectindieners te worden toegepast. Eén project werd echter een subsidie ontzegd vanwege een dergelijke onvolledigheid. De vraag rijst ook tot hoelang na zijn subsidietoekenning de subsidieaanvrager kan wachten om de ontbrekende documenten te bezorgen. Voor een belangrijk project werd bij de subsidietoekenning de voorlegging van de hypotheekvestiging gevraagd, maar op het moment van het onderzoek ontbrak die nog steeds. In 5 dossiers ontbraken nog altijd overeenkomsten of beslissingen inzake cofinanciering.

De projectindieners dient bij zijn aanvraag de balans en jaarverslagen en resultatenrekeningen van de laatste twee jaar te voegen. Dat is volgens Toerisme Vlaanderen vooral om te kunnen vaststellen dat de projectindieners financieel kredietwaardig is en over genoeg middelen beschikt om het voorgestelde project te kunnen starten. In de beoordelingsverslagen van de dossiers 2008 werd echter geen enkele keer een financiële analyse of commentaar daarover aangetroffen.

Adviezen van de provinciale diensten voor toerisme

De provinciale toeristische organisaties (PTO) geven advies of een project al dan niet in aanmerking komt voor subsidiëring door Toerisme Vlaanderen. Dit gebeurt in een overleg in het voorjaar, waarvan een verslag wordt opgemaakt dat nadien door de PTO in kwestie wordt goedgekeurd. Het is de bedoeling dat Toerisme Vlaanderen de provinciale adviezen meeneemt in de beoordeling van de subsidieaanvragen. De provinciale adviesverstrekking is in de regelgeving niet opgenomen⁽⁸⁹⁾. De criteria waarop de provinciale toeristische diensten zich baseren, zijn niet bekend. Toerisme Vlaanderen ziet de adviezen als een second opinion. De (negatieve) adviezen worden geregeld niet gevolgd, hoewel overleg met provinciale toeristische diensten en afstemming van visies een beleidsoptie vormt.

⁸⁷ Artikel 24 van de richtlijn bepaalt dat het dossier met een negatieve beslissing kan worden afgesloten als de ontbrekende bijlagen niet tijdig worden toegestuurd.

⁸⁸ Toerisme Vlaanderen stelt dat sinds de oproep 2009 wel deadlines worden vermeld en dat sinds de oproep 2010 ook in de infobrochure 2010 voor potentiële aanvragers hieromtrent al meer info wordt gegeven.

⁸⁹ In de infobrochure wordt aan subsidieaanvragers gevraagd een kopie van het aanvraagformulier en de relevante stukken uit de bijlagen ter kennisname en advies te versturen naar de provinciale toeristische dienst.

Evaluatie door de administratie

Na de ontvankelijkheids- en volledigheidsccontrole volgt een inhoudelijke evaluatie, die bestaat uit een inspectie- en een beoordelingsverslag. Het inspectieverslag wordt telkens opgesteld na een inspectiebezoek ter plaatse. In principe wordt voor elke subsidieaanvraag een inspectie of bespreking ter plaatse gehouden. Een beoordelingsverslag wordt opgesteld op het moment van een (interne) beslissingronde bij Toerisme Vlaanderen. Het inspectieverslag wordt ondertekend door de TRP-coördinator en het afdelingshoofd. Het beoordelingsverslag wordt ondertekend door het afdelingshoofd en ten slotte goedgekeurd door de administrateur-generaal van het agentschap. De inspectie- en beoordelingsverslagen zijn grotendeels gelijk aan elkaar. De inhoud wordt veelal letterlijk overgenomen uit het aanvraagformulier van de subsidieaanvrager. Toch is de kwaliteit van de verslagen goed, vooral de delen niet-subsidiabele kosten en advies. De evaluatie is tekstueel, dus niet kwantificeerbaar aan de hand van criteria en scores. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat Toerisme Vlaanderen zijn negatieve beslissingen voor de oproep 2008 globaal gezien afdoende heeft onderbouwd, op één uitzondering na. Het agentschap heeft alle negatieve beslissingen in een aangetekend schrijven aan de subsidieaanvragers gemotiveerd.

Zowel het besluit van 2 april 2004 als de richtlijn stellen dat projecten moeten aansluiten bij de doelstellingen van de strategische plannen. De richtlijn is strenger geformuleerd dan het besluit. De auteurs van het inspectie- en beoordelingsverslag nemen bijna altijd de motivering van de subsidieaanvragers zonder (kritische) commentaar over. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat bij de projectoproep 2008 subsidieaanvragers geregeld een link leggen naar *afgelopen* strategische plannen. Dat gebeurt volgens Toerisme Vlaanderen omdat er voor de stad of regio in kwestie geen plan voorhanden is, de planningsperiode verlengd is of de update van het plan nog in opmaak is. Toch werden aan die aanvragers subsidies toegekend. Het al dan niet passen van een subsidieaanvraag in een strategisch plan is niet altijd duidelijk en de meningen erover kunnen verschillen⁽⁹⁰⁾.

Hoewel de regelgeving dat niet oplegt, houdt Toerisme Vlaanderen bij de evaluatie ook rekening met het onthaalactieplan⁽⁹¹⁾. Het betreft een visienota met 2 hoofdlijnen voor toeristisch onthaal in Vlaanderen (internationaal en regionaal). In dat kader vraagt Toerisme Vlaanderen bijzondere aandacht te besteden aan nieuwe trends, waar beleving, ICT,... een rol spelen. Eén dossier kreeg een negatieve beslissing om-

⁹⁰ Zo sloot een project volgens Toerisme Vlaanderen aan bij 2 van de 5 krachtlijnen met betrekking tot de productontwikkeling uit het strategisch beleidsplan Scheldeland 2007-2011, terwijl Toerisme Oost-Vlaanderen meende dat er geen link was met het strategisch plan.

⁹¹ Visie "Professionalisering toeristisch onthaal – Aanbevelingen en toekomstperspectieven op basis van de resultaten van de expertenwerkgroep 2005-2006".

dat het o.a. niet kaderde in het *toekomstig* toeristisch onthaalactieplan Antwerpse Kempen. De vraag is ook of potentiële subsidiebegunstigden voldoende op de hoogte zijn van de visienota⁹²).

De overige criteria die Toerisme Vlaanderen hanteert, zijn in principe een afgeleide van de activiteiten, aankopen en werken die de regelgeving opsomt. Die opsomming biedt op zich geen sluitend evaluatiekader. Toerisme Vlaanderen heeft nog altijd een zekere vrijheid bij de appreciatie van projecten. De aanvullende aspecten en overwegingen waarmee Toerisme Vlaanderen rekening houdt, zijn o.a. kindvriendelijkheid, passen in de productlijnen van Toerisme Vlaanderen (bv. toeristische ontsluiting van cultuurhistorisch erfgoed), verplichte samenwerking met de provinciale diensten voor toerisme, degelijke uitwerking van de conceptuele invulling (bv. voor bezoekerscentra),... Die aspecten worden niet meetbaar beschreven en kunnen al dan niet doorslaggevend zijn. Ook het al of niet beschikken over (de mogelijkheid tot) Europese cofinanciering is voor Toerisme Vlaanderen geen doorslaggevend criterium.

De evaluatie kan ertoe leiden dat extra voorwaarden worden opgenomen in de begeleidende brief bij de notificatie. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat dit niet voor alle begunstigden gelijklopend is. Voor toeristische infokantoren waar de conceptuele invulling nog niet was uitgewerkt, werd dit in het ene dossier niet als extra subsidievoorwaarde vermeld en in het andere wel.

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat Toerisme Vlaanderen verkiest geen subsidies toe te kennen aan projecten voor (sport-)recreatieve infrastructuur, zelfs als ze een hefboom betekenen voor de toeristisch-recreatieve ontwikkeling van de omgeving. Dat strookt met de beperkende verduidelijkingen die Toerisme Vlaanderen opnam in de richtlijn, maar kan vanuit het oogpunt van het besluit van 2 april 2004 in vraag worden gesteld. Het onderscheid tussen de toeristische of recreatieve waarde van een project is niet altijd eenvoudig te maken en de evaluatie van een subsidieaanvraag die zich op de grens van beide aspecten bevindt, blijft dan ook (deels) een (subjectieve) inschatting.

Subsidieplafond

Projecten worden geregeld opgesplitst in fases. Dat gebeurt zowel op initiatief van projectindieners als op initiatief van Toerisme Vlaanderen. De achterliggende reden is bijna altijd het beperkte vastleggingsbudget van Toerisme Vlaanderen. Om dezelfde reden stelt Toerisme Vlaanderen jaarlijks intern een subsidieplafond vast voor grote TRP. Zo werden voor de oproep 2008 subsidieaanvragen, ongeacht inhoud en onder-

⁹² Toerisme Vlaanderen stelt dat het onthaalactieplan zal worden opgenomen in de richtlijn vanaf de oproep 2011. Toerisme Vlaanderen stelt ook dat potentiële subsidiebegunstigden nu al op de hoogte worden gebracht van het onthaalactieplan via het proces van inspectie maar ook via de regiowerking.

bouwing, kunstmatig beperkt tot 388.000 EUR. Ofwel werd de rest van de subsidiëring naar de volgende jaren verschoven, ofwel dienden subsidieaanvragers andere financieringsbronnen te zoeken voor het verschil, ofwel dienden ze hun project terug te schroeven. Voor projecten met Europese cofinanciering werd het subsidieplafond niet toegepast⁽⁹³⁾. Bij een opsplitsing in fases gaan projectindieners er mogelijk van uit dat Toerisme Vlaanderen ook de volgende fases zal subsidiëren, terwijl ze die garantie niet hebben. In de notificatie van de subsidietoekenning wordt niet altijd bepaald dat de subsidiëring verband houdt met een bepaalde fase. Vanuit de regelgeving is de werkwijze niet bekritiseerbaar, maar de toekomstige budgetten van Toerisme Vlaanderen worden er in zekere zin toch al impliciet door bezwaard. Uit het WES-rapport (zie 5.4) blijkt dat vooral ervaren promotoren op de hoogte zijn van de mogelijkheid tot opsplitsing in fases⁽⁹⁴⁾⁽⁹⁵⁾.

Europese cofinanciering

Uit het onderzoek bleek dat Toerisme Vlaanderen subsidieaanvragen met Europese cofinanciering heeft goedgekeurd vooraleer er zekerheid bestond over de goedkeuring van de Europese middelen, a fortiori over de omvang van de Europese inbreng. Om voor Europese programma's in aanmerking te komen, is een Vlaamse inbreng immers noodzakelijk. In de verbintenis die de begunstigten dienden te ondertekenen, werd geen opschortende voorwaarde opgenomen.

Recreatiedomeinen en -parken

Volgens artikel 9 van de richtlijn komen voor recreatiedomeinen en -parken alleen subsidieaanvragen in aanmerking voor grootschalige, innovatieve investeringen, die de normale basisinfrastructuur overstijgen en die een provincie of gemeente niet alleen kan dragen. Een voorwaarde voor subsidiëring is dat het project kadert in een strategisch of meerjarenplan. Verder dient het domein of park een sociaal engagement te hebben, een bovenlokaal belang te kunnen aantonen en gelieerd te zijn aan een verblijfspolitiek.

⁹³ Voor cofinanciering van Europese projecten beschikt Toerisme Vlaanderen over een aparte vastleggingsmachtiging (Programma G, Toerisme, GG 99.12). Het krediet op dit begrotingsartikel was voldoende om alle positief beoordeelde projecten te financieren. Aan een project (oproep 2008) werd een subsidie van 962.700 EUR toegekend.

⁹⁴ WES-rapport, p 42.

⁹⁵ Toerisme Vlaanderen stelt dat het faseringsaspect vanaf 2009 in zijn communicatie werd opgenomen. De potentiële subsidieaanvragers werden op de infosessie van de VVSG over lokaal toerismebeleid ingelicht over de mogelijkheid het dossier in fases te splitsen (19 januari 2009); de infosessie TRP door Toerisme Vlaanderen op 1 december 2009 herhaalde dit. In de infobrochure 2010 is dit standaard opgenomen.

Toerisme Vlaanderen interpreteert de richtlijn vrij ruim. Bij de oproep 2008 werden subsidies van 36.000 EUR, 57.000 EUR en 81.000 EUR toegekend aan respectievelijk een recreatie- en natuurpark, een gemeentelijke speeltuin (weliswaar met bovenlokale uitstraling) en een recreatiepark. De subsidie aan de speeltuin en het recreatiepark diende voor de vervanging van speeltoestellen die 15 jaar oud of zelfs ouder waren. Bovendien gaf de provinciale toeristische dienst voor de speeltuin een negatief advies. De aankopen voor het recreatie- en natuurpark zijn volgens de projectindiener zelf kleinschalig en niet innovatief zoals bedoeld in de richtlijn.

Bestemmingswijziging

Overeenkomstig artikel 20 van het besluit van 2 april 2004 dienen begunstigden van subsidies voor nieuwbouw, voor werkzaamheden aan infrastructuur of voor de aankoop van een onroerend goed gedurende 5 of 15 jaar de infrastructuur zonder bestemmingswijzigingen in stand te houden. Uit het dossieronderzoek bleek dat Toerisme Vlaanderen artikel 20 strenger interpreteert dan de letterlijke lezing: het agentschap past het artikel ook toe als een sperperiode voor subsidies, zelfs als er geen sprake is van een bestemmingswijziging. Zo werden subsidies geweigerd voor aanpassingen in een bezoekerscentrum en voor de vernieuwde presentatie van de vaste collectie en de audiovisuele omkadering in een museum.

Integratie van kunstwerken

Zowel Toerisme Vlaanderen als de minister vinden dat de subsidiëring van kunstwerken wegens budgettaire redenen niet prioritair in aanmerking komt voor subsidiëring. Het decreet van 23 december 1986⁽⁹⁶⁾ stelt nochtans dat een bepaald percentage van de bouwkosten verplicht aan een kunstwerk moet worden besteed⁽⁹⁷⁾. Het decreet voorziet niet in sancties. Bovendien is het toepassingsgebied van het decreet niet helemaal duidelijk. Het decreet spreekt alleen over subsidies ten laste van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, maar in extenso zou daaronder ook de begroting van het agentschap Toerisme Vlaanderen kunnen worden begrepen. Andere beleidsdomeinen hebben het toepassingsgebied expliciet uitgebreid naar agentschappen via bepalingen in de regelgeving of via ministeriële omzendbrieven⁽⁹⁸⁾.

⁹⁶ Decreet van 23 december 1986 houdende integratie van kunstwerken in gebouwen van openbare diensten en daarmee gelijkgestelde diensten en van door de overheid gesubsidieerde inrichtingen, verenigingen en instellingen die tot de Vlaamse Gemeenschap behoren.

⁹⁷ Geldend voor iedere publieke rechtspersoon die een gebouw opricht of verbouwt geheel of gedeeltelijk ten laste van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en voor iedere private rechtspersoon die een gebouw opricht of verbouwt met ten minste 30% subsidie ten laste van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

⁹⁸ Zie gecoördineerd antwoord van de Vlaamse minister van Toerisme op de parlementaire vraag nr. 13 van 14 november 2006.

5.3.4 Subsidietoekenning en -betaling

Vaststelling van het subsidiebedrag

De subsidie bedraagt maximum 60% van de subsidiabele projectkosten. Toerisme Vlaanderen heeft alle subsidiebedragen van de oproep 2008 globaal gezien correct vastgesteld op basis van de beschikbare kostenramingen. Daarbij heeft het agentschap de bepalingen van de richtlijn grondig toegepast. Zo werden werfinrichting en werkopruiming, kosten voor veiligheidscoördinatie, afbraakwerken, erelonen,... systematisch uit de ingediende kostenramingen geweerd. Ook de opdeling van oppervlaktes pro rata het deel dat voor de toeristen toegankelijk is, gebeurde naar best vermogen (bv. keukens, sanitair, berguimtes,...), hoewel de eliminatie van bepaalde activiteiten en kosten voor interpretatieproblemen kan zorgen.

De vaststelling van de subsidiabele kosten is echter niet goed gedocumenteerd. De kostenramingen werden niet altijd ondersteund door meer dan 1 offerte of waren niet afkomstig van een architect⁹⁹). In de aanvraagdossiers bevonden zich geregeld verschillende kostenramingen zonder dat duidelijk was op welke raming Toerisme Vlaanderen zich baseerde om het subsidiebedrag vast te stellen. Meestal bevond die vaststelling zich in potlood of handgeschreven in de marge van de ingediende projectbegroting.

Het is onduidelijk of de vaststelling van de subsidiebedragen binnen Toerisme Vlaanderen door een tweede persoon wordt gecontroleerd. Daar zijn alleszins geen sporen van.

Subsidiebesluit

De definitieve toekenning en betekening door Toerisme Vlaanderen van een subsidie bestaat uit 3 delen: een begeleidende brief, een notificatie en een verbintenis. Het document notificatie geldt als de rechtstitel voor de begunstigde. De verbintenis moet door 2 verantwoordelijken van de subsidieaanvrager worden ondertekend en binnen de 30 dagen worden teruggestuurd naar Toerisme Vlaanderen. Daarmee verbindt de begunstigde zich er o.a. expliciet toe de bestemming van de infrastructuur te handhaven gedurende een termijn van 5 of 15 jaar. De ondertekende verbintenis geeft een extra garantie op de correcte besteding van de subsidies en bevat het rekening- en btw-nummer van de begunstigde.

⁹⁹ Zoals in artikel 14, B, 4. van de richtlijn van 19 oktober 2007 wordt gevraagd.

Als een subsidie niet wordt aangewend voor de doeleinden waarvoor ze werd aangevraagd, moet Toerisme Vlaanderen corrigerend optreden¹⁰⁰). Daarom is het belangrijk het voorwerp van de subsidiëring en extra subsidievoorwaarden duidelijk op te nemen in de notificatie. De begeleidende brief vermeldt de extra subsidievoorwaarden en belangrijke informatie, zoals het bedrag van de subsidiabele kosten (dus het bedrag op basis waarvan Toerisme Vlaanderen het maximale subsidiebedrag heeft bepaald) en de kostensoorten die Toerisme Vlaanderen niet in aanmerking heeft genomen voor subsidiëring. Het is voor de subsidieaanvrager echter niet gemakkelijk om op basis van de tekstuele opsomming van de uitgesloten kosten (uitzonderlijk vermeld met bedrag) het bedrag van de subsidiabele kosten samen te stellen. Slechts in 2 dossiers werd als bijlage bij de begeleidende brief een detail gevoegd van de berekening van de subsidiabele kosten en de aanvaarde oppervlakte¹⁰¹). In 1 dossier kwam een vermindering achteraf van het subsidiebedrag alleen in de briefwisseling aan bod, zonder dat de initiële notificatie werd aangepast.

Noch in de notificatie, noch in de begeleidende brief wordt aan de projectsubsidies een duurtijd gekoppeld. Uit het onderzoek bleek dat heel wat projecten (veel) langer aanslepen dan de oorspronkelijk voorziene timing. Het besluit van 2 april 2004 bevat evenmin dwingende bepalingen die subsidiebegunstigden verplichten hun project binnen een bepaalde termijn uit te voeren of betalingsaanvragen in te dienen. Toerisme Vlaanderen kan alleen jaarlijks alle nog lopende projecten opvolgen en aanschrijven, wat het agentschap ook doet.

5.3.5 Verantwoording

Inhoudelijke verantwoording

Conform het besluit van 2 april 2004 en de richtlijn dient de aanvrager Toerisme Vlaanderen jaarlijks op de hoogte te brengen van het verloop van het project door middel van een jaar- en financieel verslag en digitaal fotomateriaal. Na de realisatie van het project moet hij daar bezoekersaantallen aan toevoegen. Toerisme Vlaanderen heeft die verplichtingen expliciet opgenomen in de verbintenissen die de subsidieontvangers ondertekenen.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat subsidiebegunstigden noch tijdens, noch na de realisatie van een project een inhoudelijke verslaggeving voorleggen - op enkele beperkte uitzonderingen na. Toerisme Vlaanderen volgt de projecten niet actief op en kan langere tijd in het ongewisse

¹⁰⁰ Artikel 19 van het besluit van 2 april 2004.

¹⁰¹ Toerisme Vlaanderen antwoordde dat vanaf de oproep 2010 het kosten- en financieringsplan bij de notificatie zal worden gevoegd, waardoor er een overzicht wordt gegeven van de reëel aanvaarde en niet-aanvaarde posten met hun ramingsbedrag.

blijven over het verloop van sommige projecten (vertraging, operationele of financiële moeilijkheden, ...)⁽¹⁰²⁾.

Financiële verantwoording

De financiële verantwoording blijft beperkt tot een overzichtstabel van de voorgelegde facturen en vorderingsstaten tijdens of na afloop van het project.

In 3 dossiers heeft Toerisme Vlaanderen de btw gesubsidieerd zonder na te gaan of de begunstigde die kon recupereren. Nochtans bleek ofwel uit de voorgelegde facturen of uit de subsidieaanvraag dat de subsidiebegunstigden btw-belastingplichtig waren. Uit de reactie van Toerisme Vlaanderen blijkt dat de dossiers intussen werden onderzocht: in 1 geval werd 50% btw teruggevorderd, voor de 2 andere gevallen bleek het te verantwoorden subsidiebedrag ook voldoende zonder de gerecupereerde btw⁽¹⁰³⁾.

Toerisme Vlaanderen houdt geen rekening met de werkelijk gerealiseerde ontvangsten voor een project. Nochtans houdt het agentschap daar wel rekening mee bij de evaluatie van de subsidieaanvraag en van de subsidietoekenning. Begunstigden dienen hun reële inkomsten achteraf niet te bewijzen. Hoewel TRP veelal weinig of geen eigen inkomsten genereren, is het niet onmogelijk dat bepaalde geraamde financieringskanalen achteraf afwijken van de reële financiering. Overfinanciering kan dus niet worden uitgesloten.

Controle door de administratie

Voor alle onderzochte dossiers heeft Toerisme Vlaanderen de verantwoording van de kosten door middel van facturen grondig en degelijk gecontroleerd. Regelmatig werd op initiatief van Toerisme Vlaanderen het subsidiebedrag aangepast wegens niet-aanvaarde kosten. Het agentschap controleert in principe de facturen ter plaatse en parafeert de originele verantwoordingsstukken⁽¹⁰⁴⁾. Een kopie van de facturen wordt in het dossier gevoegd. Vervolgens wordt per betaling een verantwoordingsverslag opgesteld, dat mee wordt ondertekend door het afdelingshoofd en voor betaling goedgekeurd door de administrateur-generaal.

Hoewel Toerisme Vlaanderen naar eigen zeggen aandacht heeft voor grote verschuivingen tussen begrotingsposten, bleek uit het dossieronderzoek dat de uitgavenstaten in geen enkel dossier werden opgesplitst in kostensoorten. De infobrochures 2008 en 2009 benadrukken noch-

¹⁰² Toerisme Vlaanderen wijt dit aan personeelstekort.

¹⁰³ Toerisme Vlaanderen stelt ook dat vanaf 2010 de ramingsbedragen exclusief btw in aanmerking worden genomen voor de subsidieberekening.

¹⁰⁴ Zeker bij de eerste en laatste betalingsaanvraag gaat het agentschap ter plaatse.

tans expliciet dat belangrijke afwijkingen⁽¹⁰⁵⁾ ten opzichte van de oorspronkelijk ingediende kostenrubrieken alleen worden aanvaard met een voorafgaandelijke schriftelijke toestemming van Toerisme Vlaanderen. In de praktijk past Toerisme Vlaanderen 1 (gewogen gemiddeld) subsidiepercentage toe op alle reële kosten tot het maximale subsidiebedrag wordt bereikt. Toerisme Vlaanderen past die werkwijze ook toe als de toegekende subsidie werd berekend aan de hand van verschillende subsidiepercentages per kostensoort⁽¹⁰⁶⁾. De regelgeving bevat daarover geen bepaling.

Europese cofinanciering

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat Toerisme Vlaanderen voor de 2 afgerekende projecten met Europese cofinanciering niet over volledig gecontroleerde verantwoordingsstukken beschikte zoals bij gewone projecten⁽¹⁰⁷⁾. Voor dergelijke projecten betaalde Toerisme Vlaanderen de subsidie rechtstreeks uit aan de betalingsautoriteit⁽¹⁰⁸⁾. De betaling verliep in 4 schijven⁽¹⁰⁹⁾. Hoewel de betalingen al meer dan een jaar achter de rug waren, heeft Toerisme Vlaanderen op 4 augustus 2009 in de 2 betrokken dossiers aan de begunstigde nog gevraagd kopieën van de facturen en betalingsbewijzen te bezorgen voor de verantwoording van de subsidie. In de richtlijn is nochtans bepaald dat Toerisme Vlaanderen de facturen, vorderingsstaten en betalingsbewijzen jaarlijks bij de eindafrekening controleert bij het programmasecretariaat⁽¹¹⁰⁾.

5.3.6 Interne controle

Er bestaat geen strikte functiescheiding tussen de personen die de subsidieaanvragen goedkeuren en de personen die de verantwoording controleren⁽¹¹¹⁾. De invoer van de betalingen en van de rekeningnummers van begunstigten wordt ook door dezelfde personen voorbereid en elektronisch doorgestuurd naar de dienst financiën en begroting, maar deze dienst betaalt pas na een papieren verantwoordingsverslag met de

¹⁰⁵ De afwijkingen werden niet nader gekwantificeerd.

¹⁰⁶ Toerisme Vlaanderen stelt dat vanaf de oproep 2010 voor het hele project hetzelfde subsidiepercentage wordt toegekend (verschillende percentages vastleggen per kostenpost is niet meer mogelijk).

¹⁰⁷ Toerisme Vlaanderen stelt dat er intussen wel verantwoordingsstukken zijn ingediend.

¹⁰⁸ Eén of meer plaatselijke, regionale of nationale instanties of autoriteiten die door de lidstaten zijn aangewezen om de betalingsaanvragen op te stellen en toe te zenden en de betalingen van de Europese Commissie te ontvangen.

¹⁰⁹ Volgens Toerisme Vlaanderen gold dit enkel voor de uitbetaling in 2008 van projecten die vastgelegd zijn voor 2005. Vanaf deze datum zou bij Europese cofinanciering niet meer aan de betalingsautoriteit worden betaald maar rechtstreeks aan de begunstigde van de subsidie, na controle van de voorgelegde verantwoordingsstukken.

¹¹⁰ De programmasecretariaten administreren (inhoudelijk en financieel) de voortgang van een Europees programma.

¹¹¹ Toerisme Vlaanderen stelt dat dit te wijten is aan personeelstekort.

nodige handtekeningen. In die administratieve opzet blijft de papieren documentstroom onontbeerlijk. Toerisme Vlaanderen maakt bijgevolg vooral gebruik van het vier-ogen-principe als interne controlemaatregel. De controleacties zijn gedocumenteerd in verslagen en traceerbaar. Daarnaast ligt de eindverantwoordelijkheid voor alle belangrijke procedurestappen (goedkeuring aanvraag, betalingen, vrijgave) bij de administrateur-generaal.

Dossiers die werden goedgekeurd door de administrateur-generaal en de Inspectie van Financiën, gaan naar de controleur van de vastleggingen. Toerisme Vlaanderen stuurt de dossiers naar het DIV, dat ze op zijn beurt doorstuurt naar de MOD Boekhouding. De MOD registreert de dossiers en stuurt ze door naar de controleur. Vervolgens komen de dossiers via dezelfde weg terug naar Toerisme Vlaanderen. Die dossier(om)weg zorgt voor een langere doorlooptijd.

5.4 Opvolging en evaluatie

Individuele projecten

Toerisme Vlaanderen heeft nog geen evaluatie gemaakt van individuele projecten. De verantwoordingen van de subsidiebegunstigden leveren daartoe ook nauwelijks informatie. Toerisme Vlaanderen organiseert evenmin een controle ter plaatse na afloop van projecten, met uitzondering van een controle van de facturen of toegankelijkheidsinspecties. Zo kan het onduidelijk zijn of al dan niet werd voldaan aan de voorwaarden die werden vermeld in het interne beoordelingsverslag van een subsidieaanvraag⁽¹¹²⁾.

Toerisme Vlaanderen maakt wel financiële verantwoordingsverslagen, maar die behelzen enkel een facturatieoverzicht.

Globale evaluatie

Eind 2007 beloofde de minister⁽¹¹³⁾ 25.000 EUR bijkomende middelen op te nemen op de DIV-begroting om de effectiviteit en efficiëntie te evalueren van de aanwending van TRP-middelen. De evaluatie diende ook voor de herziening van de interne richtlijn van het agentschap ter uitvoering van het besluit van 4 april 2004. De opdracht voor een doelmatigheidsanalyse werd door het DIV toegewezen aan het WES en uit-

¹¹² Toerisme Vlaanderen stelt dat in de toekomst opdracht zal worden gegeven naast de financiële verantwoording, ook een verslag op te stellen over de mate van realisatie van het project.

¹¹³ Beleidsbrief Toerisme, Beleidsprioriteiten 2007-2008, Stuk 1397 (2007-2008) – Nr.1, 29 oktober 2007, p 33.

gevoerd in de loop van 2008. In januari 2009 werd het eindrapport opgesteld¹¹⁴).

De doelmatigheidsanalyse had betrekking op de periode 2002-2007 en bestond uit 2 sporen. Het eerste spoor was enerzijds beschrijvend en analytisch, anderzijds werd nagegaan hoe de subsidiebegunstigden de regelgeving ervaren. De belangrijkste conclusies luiden als volgt:

- de criteria zijn duidelijk en transparant, maar de manier waarop projectindieners eraan worden getoetst, is mogelijk minder duidelijk;
- de informatievoorziening van Toerisme Vlaanderen over de richtlijnen en het beleid is ruim voldoende, maar de begunstigden stellen weinig zicht te hebben op het geheel van het TRP-programma;
- er bestaat onduidelijkheid over de mate van detail die aanvraagdossiers moeten bevatten;
- de koppeling tussen TRP-dossiers en de Europese en andere cofinancieringsdossiers wordt als problematisch ervaren;
- de huidige financieringsformule (maximum 60%) wordt door iedereen gerespecteerd, maar kleinere organisaties vinden die beperkt;
- de opvolging van dossiers en controle van facturen worden als positief beschouwd.

In een belangrijke nevenconclusie van het eerste spoor wees WES erop dat Toerisme Vlaanderen geen zicht heeft op de finale begroting die uiteindelijk door de projecten wordt gehanteerd. De 60%-regel wordt bij de betaling gerespecteerd aangezien die steunt op facturen, maar de juiste verhouding tussen eigen inbreng, Europese cofinanciering en TRP-subsidie kan niet worden ingeschat.

Het tweede spoor betrof de eigenlijke doelmatigheidsanalyse en effectenmeting van TRP, waarbij de impact van de projecten werd gemeten en beoordeeld op basis van geselecteerde indicatoren. WES stelde vast dat er geen vooraf gedefinieerde indicatoren beschikbaar waren, noch op individueel projectniveau, noch op het niveau van het globale subsidie-instrument. WES ontwikkelde daarom samen met Toerisme Vlaanderen indicatorensets.

- Wat de projectgebonden output- en resultaatindicatoren betreft, bleek dat voor een aantal projecten geen of maar beperkte gegevens beschikbaar waren over de gekozen indicatoren (bv. cijfers die niet vergelijkbaar zijn met de vroegere situatie). Als gevolg daarvan was het voor WES moeilijk tot onmogelijk om globale conclusies te trekken. Toch biedt de steekproef van WES inzicht in de door TRP gerealiseerde output.

¹¹⁴ “Doelmatigheidsanalyse van toeristisch-recreatieve projecten gesubsidieerd in het kader van regelgeving betreffende de erkenning en financiële ondersteuning van toeristisch-recreatieve projecten en strategische plannen”.

- Wat de effectiviteitsmeting van het globale subsidie-instrument betreft, heeft WES de evolutie van een aantal impactindicatoren⁽¹¹⁵⁾ geanalyseerd. Een zuivere impactmeting op basis van die indicatoren bleek niet mogelijk. De impactindicatoren worden immers door veel meer factoren beïnvloed dan alleen het TRP-subsidie-instrument⁽¹¹⁶⁾ en beide zijn niet causaal met elkaar te verbinden. WES stelde dat dit geenszins betekent dat er geen impact kan worden toegekend aan de TRP-subsidies, maar dat de keuze van de impactindicatoren zorgvuldig en genuanceerd moet gebeuren en duidelijk gekoppeld moet worden aan de doelstellingen van het programma. Drie impactindicatoren zijn volgens WES wel relevant: de tevredenheid van de recreanten, de toegankelijkheid van het aanbod en de duurzaamheid van het aanbod. Die indicatoren worden echter nog maar weinig bijgehouden door de projectindieners.

Het WES-rapport suggereert ten slotte enkele beleidsaanbevelingen. Toerisme Vlaanderen onderschreef die aanbevelingen - met uitzondering van het herbekijken van het financieringssysteem⁽¹¹⁷⁾ - en stelde op basis daarvan een actieplan op. Om alle acties te realiseren, is echter extra personeel nodig, dat momenteel niet is voorzien.

5.5 Conclusie

De juridische omkadering voor de subsidiestroom is degelijk uitgewerkt, maar de beoogde resultaten werden nooit meetbaar of toetsbaar gemaakt. Toerisme Vlaanderen heeft samen met de minister in een richtlijn een aantal inhoudelijke aanvullingen en interpretaties aan het besluit van de Vlaamse Regering toegevoegd, maar had daarvoor niet de delegatie. De regelgeving is nog vatbaar voor verbetering. Zo is het niet duidelijk of Toerisme Vlaanderen bij beperkte middelen alle subsidieaanvragen evenredig moet verminderen en of bij de afrekening van projecten de opbrengstenzijde in rekening moet worden gebracht.

De controle en evaluatie van subsidieaanvragen blijven beperkt tot een tekstuele bespreking. Een kwantificeerbare evaluatie aan de hand van criteria en scores ontbreekt, wat de objectiviteit van positieve of negatieve subsidiebeslissingen in gevaar kan brengen. De evaluatie houdt bovendien rekening met aanvullende aspecten en overwegingen, die niet in de regelgeving zijn opgenomen. Toerisme Vlaanderen heeft, op één uitzondering na, zijn negatieve beslissingen voor de oproep 2008 afdoende onderbouwd. De controle op de verantwoording van projecten

¹¹⁵ Bv. de tewerkstelling in de toeristische sector, de evolutie van het aantal toeristische ondernemingen en ondernemingen in de horeca, het aantal overnachtingen, het aantal dagtrips, de logiescapaciteit, de toeristische bestedingen in een regio.

¹¹⁶ Factoren zoals publiciteit, weersgevoeligheden, concurrerende bestemmingen in het buitenland, transport, beslissingen op hogere en lagere toeristische echelons.

¹¹⁷ WES suggereert dat nieuwe systemen mogelijk zijn waarbij met voorschotten kan worden gewerkt, zodat kleine organisaties hun projecten gemakkelijker gerealiseerd krijgen.

gebeurt grondig, met uitzondering van projecten met Europese cofinanciering.

Evaluaties op niveau van de gesubsidieerde projecten werden nog niet gemaakt. De Vlaamse overheid heeft in 2008 gepoogd een doelmatigheidsanalyse te laten maken van het subsidie-instrument. De analyse botste echter op de gebrekkige meetbaarheid van het gevoerde beleid.

6 Algemene conclusie

Het beleidsveld toerisme telt vier belangrijke subsidiestromen: evenementen, kunststedenactieplan, kustactieplan en toeristisch-recreatieve projecten. Ze zijn alle vier ingepast in de strategische beleidsopties van de Vlaamse Regering en werden meestal geoperationaliseerd in regelgeving of een specifiek actieplan, maar missen duidelijke en toetsbare doelstellingen.

Hoewel het telkens gaat om financiële ondersteuning van toeristische projecten, vertoont de juridische omkadering van de vier subsidiestromen grondige verschillen. Zo blijven twee subsidiestromen (evenementen en kunststedenactieplan) al verschillende jaren bestaan zonder een formele regelgeving, terwijl de twee andere subsidiestromen (kustactieplan en toeristisch-recreatieve projecten) wel steunen op een regelgeving. Bovendien varieert de overheidstegemoetkoming van 50% (evenementen), 60% (toeristisch-recreatieve projecten) tot 70% (kustactieplan) of zelfs onbepaald (kunststeden), zonder dat beleidsdocumenten die verschillen verantwoorden. Het juridisch kader heeft ook de subsidievoorwaarden van de vier subsidiekanalen niet strikt afgebakend. Bijgevolg kunnen projectindieners die geen subsidie krijgen in het kader van het kunststeden- of kustactieplan (hoogste subsidiepercentage), nog een nieuwe poging ondernemen als toeristisch-recreatief project. Evenementen zijn uiteraard subsidiabel binnen de eigen subsidiestroom, maar vormen ook een actielijn binnen het kunststedenactieplan en kunnen een toeristisch-recreatief project vormen. Ook overlapping met reguliere subsidiëring is niet uitgesloten.

Alleen de toeristisch-recreatieve projecten zijn toegewezen aan Toerisme Vlaanderen, het beleidsuitvoerend agentschap van het beleidsveld toerisme. Het evenementenbeleid wordt nog beheerd door het departement en voor de subsidiestromen van het kunststeden- en kustactieplan werden ad-hoc-structuren gecreëerd. Daardoor zijn ook de middelen verdeeld over de algemene uitgavenbegroting en de begroting van Toerisme Vlaanderen. De potentiële indieners van toeristisch-recreatieve projecten of projecten in het kader van het kustactieplan kregen via Toerisme Vlaanderen voldoende inlichtingen en ondersteuning. Over de overige subsidiestromen werd veel minder communicatie gevoerd.

De administratie heeft de aanvragen van de grootste subsidiestromen (kustactieplan en toeristisch-recreatieve projecten) uitgebreid geëvalueerd, maar de evaluaties zijn louter tekstueel, niet altijd consistent en werden niet gekwantificeerd. Van de evenementen en het kunststedenactieplan werden veelal beperkte of informele evaluaties gemaakt. De mindere kwaliteit van de evaluaties hangt ook samen met de te ruim geformuleerde toekenningscriteria. Tegen het advies van de administratie in keurde de minister zonder motivering een tiental evenementensubsidies goed. In het algemeen vormt de kwaliteit van de ingediende begrotingen bij de subsidieaanvragen een zwak punt. De keuze voor projectsubsidies veronderstelt trouwens een controle van de ontvang-

stenzijde, wat - met uitzondering van de subsidies voor evenementen - nauwelijks is gebeurd.

Los van het verschillend juridisch kader bleken de subsidiebesluiten waarmee de subsidies worden toegekend, alleen voor toeristisch-recreatieve projecten een uitgesproken subsidiepercentage te bevatten. De overige besluiten bepalen alleen een maximaal subsidiebedrag, dat vrijwel nooit wordt gekoppeld aan kostensoorten. Ook de uitbetalingswijze van de subsidies verschilt danig. Voor de toeristisch-recreatieve projecten worden geen voorschotten betaald, terwijl de kosten van de andere projecten ruim worden geprefinancierd door één of meer voorschotten. Nochtans is niet aangetoond dat het uitgavenpatroon van die begunstigten voorschotten meer noodzakelijk maakt.

Voor projecten die niet conform de vooropgestelde doelstellingen of planning verlopen, blijft het moeilijk om subsidies af te romen of terug te vorderen omdat ze slechts in beperkte mate zijn gekoppeld aan een resultaatsverbintenis. De controle door de administratie richt zich dan ook vooral op de financiële verantwoording. Daarbij is de terugkoppeling naar de ingediende begroting problematisch: ofwel wordt bij de verantwoording geen rekening meer gehouden met op basis van de begroting gevraagde subsidiepercentages, ofwel worden verantwoordingsstukken niet gekoppeld aan de opgestelde begroting.

Van de toeristisch-recreatieve projecten heeft het departement in 2008 een doelmatigheidsanalyse laten uitvoeren, waaruit ook de gebrekkige meetbaarheid van het beleid bleek. Van de andere subsidiestromen werd nog geen globale evaluatie gemaakt, hoewel sommige al vele jaren van kracht zijn.

7 Aanbevelingen

Algemeen

Beleids- en juridische omkadering

- Subsidies dienen zo concreet en meetbaar mogelijk te worden gekoppeld aan duidelijke en toetsbare doelstellingen. Reglementaire subsidievoorwaarden moeten op hun beurt concreet en duidelijk zijn en een link hebben met de beleidsdoelstellingen. Reglementaire ontvankelijkheidsvereisten dienen zich duidelijk te onderscheiden van toekennings- of subsidievoorwaarden en dienen als dusdanig te worden toegepast.
- Voor de subsidies aan evenementen en het kunststedenactieplan is een reglementair kader vereist.
- De regelgeving (of het individuele subsidiebesluit) moet duidelijk aangeven of de gesubsidieerde projecten winst mogen maken. Zo niet, moet de afrekening de werkelijk gerealiseerde ontvangsten van een project meetellen.
- In toepassing van het kaderdecreet bestuurlijk beleid zou de subsidiëring van evenementen, van het kunststeden- en kustactieplan aan het agentschap Toerisme Vlaanderen moeten worden toegewezen.

Uitvoering door de administratie

- Een subsidieaanvraag moet een voldoende gedetailleerde en onderbouwde begroting in evenwicht bevatten, met alle kosten en opbrengsten die nodig zijn om het project te realiseren.
- De administratie dient de subsidieaanvragen objectief, transparant en op gestandaardiseerde wijze te toetsen aan gewogen subsidievoorwaarden om een gelijke behandeling te garanderen. Ze dient de evaluatie zoveel mogelijk te kwantificeren. De documenten of informatie die ze voor die evaluatie opvraagt, moeten beperkt blijven tot wat daadwerkelijk nodig is.
- De verschillende stappen in de behandeling van een subsidieaanvraag moeten transparant opvolgbaar zijn aan de hand van een dossieropvolging(systeem).
- Individuele subsidiebesluiten bepalen duidelijk welke kosten(soorten) worden gesubsidieerd; ze bepalen het subsidiepercentage (per soort subsidiabele kosten) en het maximumbedrag.
- Steunend op een duidelijk juridisch kader moet het subsidiebedrag op uniforme wijze, objectief en zonder interpretaties worden bepaald, zowel bij de subsidietoekenning als bij de controle van de verantwoording.

- De subsidievoorschotten moeten in verhouding staan tot de uitgaven die de subsidietrekker heeft. De administratie mag het subsidiesaldo pas betalen als een behoorlijke inhoudelijke en financiële verantwoording voorligt. Niet-afgesloten subsidiedossiers dient zij systematisch op te volgen en de eindafrekeningen op te vragen.
- Als projecten vertragingen of problemen melden, dient de administratie zoveel mogelijk actief in te grijpen. Ze dient samen met de projectindieners naar oplossingen te zoeken. Alle overleg wordt gestructureerd gedocumenteerd in het subsidiedossier.
- Bij de subsidiëring van verenigingen of rechtspersonen die voor hun reguliere werking al door de overheid worden gesubsidieerd (bv. uit andere beleidsdomeinen), dient de administratie waakzaam te zijn voor dubbele subsidiëring.

Globale evaluatie

- Aangezien de vier subsidiestromen een vergelijkbare opzet hebben, maar in uitwerking grondig verschillen, zonder volledig naast elkaar te bestaan, is het wenselijk de blijvende relevantie van de vier subsidiestromen te evalueren.

Evenementen

- De informatie die de Inspectie van Financiën krijgt over de evaluatie van de subsidieaanvragen, dient volledig te zijn.
- Negatieve of afwijkende beslissingen moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd en aan de aanvragers worden betekend.
- De administratie dient de verantwoording op een kwaliteitsvolle manier te controleren.
- Om de subsidiëring van evenementen door verschillende beleidsdomeinen efficiënter te laten verlopen, kan worden overwogen de middelen te centraliseren, met een daaraan gekoppelde administratieve ondersteuning.

Kunststeden

- De administratieve organisatie dient een correcte dossieropvolging te garanderen.

Kustactieplan

- Het juridisch kader moet een duidelijk en volledig antwoord bieden op vragen rond berekeningswijzen, begindatum en startdatum van projecten, investeringssubsidies en afschrijvingen, en behandelingstermijnen.

Toeristisch-recreatieve projecten

- Alle subsidievoorwaarden die geen deel uitmaken van de omkaderende regelgeving, worden bij voorkeur opgenomen in de notificatie.
- Het begrip *bestemmingswijziging* moet worden verduidelijkt. Als eenzelfde initiatiefnemer of eenzelfde locatie geen tweede maal in aanmerking kan komen voor subsidies, dan dient de regelgeving dat als dusdanig te stellen.

8 Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Toerisme heeft op 22 juli 2010 gereageerd op het ontwerpverslag van de audit (zie bijlage 2).

De minister deelde mee dat hij er grotendeels mee akkoord gaat dat in een regelgevend kader voor de vier subsidiestromen van toerisme moet worden voorzien. Hij verwijst verder naar zijn beleidsnota Toerisme 2009-2014, waarin de uitwerking van impulsprogramma's wordt aangekondigd. Met die impulsprogramma's wil de minister alle subsidiestromen van toerisme gezamenlijk inzetten om aan een bepaald toeristisch product (Vlaamse kust, kunststeden,...) gerichte toeristische impulsen te geven. De minister beloofde een decretale verankering uit te werken en na te gaan aan welke administratie de subsidielijnen zullen worden toevertrouwd. Dat zal ook worden bekeken bij de herstructurering van het agentschap Toerisme Vlaanderen.

De minister reageerde niet op de beperkte operationalisering van de langetermijndoelstellingen. Hij ging ook niet in op de uitvoering door de administratie (evaluatie subsidieaanvragen, subsidietoekenning- en betaling, controle van de subsidieverantwoording,...) of het gebrek aan een globale evaluatie voor drie van de vier subsidiestromen.

Bijlage 1: Schematische samenvatting

In de hiernavolgende tabel komen achtereenvolgens aan bod: de hoofdkenmerken van de subsidiestromen, de draagwijdte van de in 2008 toegekende subsidies en de bevindingen van het onderzoek.

	Evenementen	Kunststedenactieplan	Kustactieplan	Toeristisch-recreatieve projecten
Hoofdkenmerken				
Jaarlijkse oproep subsidieaanvragen?	neen	neen	ja	ja
Juridische grondslag	toelichtingsbijlage	actieplan	decreet + BVR	BVR + richtlijnen
Toetsingskader	indicatieve lijst met criteria	6 speerpunten met actielijnen en acties 4 selectie- en evaluatiecriteria	doelstellingen decreet selectiecriteria BVR 2 thema's jaarlijkse oproep	opsomming in richtlijnen van categorieën van activiteiten, aankopen en werken die in aanmerking komen
Wie kan subsidieaanvraag indienen?	verenigingen of instellingen met rechtspersoonlijkheid waarvan de zetel in Vlaanderen of in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ligt geen handelsvennootschappen	betrokken kunststeden, samenwerkingsverband ervan, autonome gemeentebedrijven overheidsagentschappen private rechtspersonen	Overheden door overheden opgerichte rechtspersonen private rechtspersonen	gemeentes en provincies autonome gemeente- en provinciebedrijven intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid vzw's vennootschappen met sociaal oogmerk
Evaluatie subsidieaanvragen	departement Internationaal Vlaanderen	stuurgroep	jury	technische werkgroep Toerisme Vlaanderen
Subsidiebeslissing	minister	minister	minister	Toerisme Vlaanderen
Subsidiebedrag ¹¹⁸	50%	niet bepaald	70%	60%
Voorschot(ten)	Ja	ja	ja	neen

¹¹⁸

Maximaal subsidiepercentage.

	Evenementen	Kunststedenactieplan	Kustactieplan	Toeristisch-recreatieve projecten
Subsidies 2008				
Aantal subsidieaanvragen	29	5 (6) ¹¹⁹	16	86
Aantal subsidies toegekend	18	5 (6)	12	49
Bedrag toegekend	1,3 miljoen EUR	0,8 miljoen EUR	2,1 miljoen EUR	6,5 miljoen EUR
Bevindingen audit				
Doelstellingen	Lange termijn doelstelling 2004-2009 (gestructureerd evenementenbeleid), zonder specifieke of meetbare link met subsidie-instrument, geen sturing	Doelstellingen onder vorm van speerpunten, actielijnen en acties in KSAP: veelal vaag, algemeen en vrijblijvend, niet meetbaar	- Strategisch project 2004-2009 - Noch in BVR 27/5/2005 noch in beheersovereenkomst met TV creëert geoperationaliseerd	- Strategisch project 2004-2009 - BVR 2/4/2004 en richtlijn definiëren soorten van toeristisch-recreatieve projecten - TV (en minister) leggen accent op infrastructuur - Geen meetbare beoogde beleidseffecten, alleen uitkomst van ingezette middelen
Juridische omkadering	- Geen formele regelgeving - Alleen toelichtingsbijlage met indicatieve toekenningsvoorwaarden	- Geen formele regelgeving - Toekenningscriteria moeilijk hanteerbaar, vaag en niet becijferbaar	- BVR 27/5/2005 groten-deels kwaliteitsvolle regelgeving - Toch interpretatieproblemen - Geen termijnen voor subsidieproces - Toekenningscriteria ruim geformuleerd	- BVR 2/4/2004 is kwaliteitsvolle subsidieregeling; verbetering mogelijk op vlak van handelwijze bij beperkte middelen en inzake al dan niet rekening houden met opbrengstenzijde bij afrekeningen - BVR spreekt alleen over subsidieën van kosten; subsidieerbare activiteiten, aankopen en werken door TV uitgewerkt in richtlijn - Link naar strategische plannen
Uitvoering	- Gebrekkige ontvangstregistratie en volledige controle subsidiesaanvragen - Voorgelegde begrotingen onduidelijk en/of	- Voorgelegde begrotingen in subsidieaanvragen onduidelijk en/of rudimentair - Subsidiebesluit met een globaal subsidiebedrag	- Volledigheidscontrole subsidieaanvragen niet sluitend - Voorgelegde begrotingen in grote mate vrijblijvend en weinig gedetailleerd	- Degelijke volledigheidsccontrole - Voorafgaande inspectie en/of controle ter plaatse - Degelijke evaluaties subsidieaanvragen, maar tekstueel en niet gekwantificeerd

¹¹⁹ Coördinatie KSAP meegerekend.

	Evenementen	Kunststedenactieplan	Kustactieplan	Toeristisch-recreatieve projecten
	• rudimentair • Geen objectief evaluatieschema • Subsidie- en uitsluitingsvoorwaarden niet consistent toegepast • Geen (formeel) verslag van evaluaties • Voor 9 gesubsidieerde evenementen onvoldoende aangetoond dat ze voldoen aan hoofddoelstelling • Vaststelling hoogte subsidiebedragen niet duidelijk of niet gemotiveerd • Subsidiebesluit met een globaal subsidiebedrag • Uitbetaling van grote voorschotten	• Uitbetaling van grote voorschotten • Coördinatieopdracht KSAP oneigenlijk project, dienstenopdracht i.p.v. subsidie	• Uitgebreide evaluaties subsidieaanvragen door TV, maar tekstueel en niet gekwantificeerd • Adviezen jury summier, niet systematisch op basis van selectiecriteria, los van evaluaties TV • Subsidiebesluit met globaal subsidiebedrag • Te lange doorlooptijd • Uitbetaling via voorschotten zonder rekening te houden met financieringsbehoeftes • Tweemaal 100.000 EUR voorafname middelen KAP voor werking TV	• Toekenningscriteria geven ruimte voor interpretatie • Het aansluiten bij een strategisch plan is niet altijd duidelijk • Afstemming met provinciale toeristische diensten onduidelijk • Subsidiebesluit met globaal subsidiebedrag met subsidiepercentage • Strenge interpretatie bestemmingswijziging • Subsidiebedragen grondig en correct bepaald, maar subsidiebele kosten onvoldoende gedocumenteerd
Inhoudelijke verantwoording	• Inhoudelijk beperkte verantwoording • Impact op toerisme meestal niet bekend	• Niet altijd verslagen voorgelegd	• Sjablonen ter beschikking projectindieners • Halfjaarlijkse verantwoordingen beschikbaar, maar verschillend van kwaliteit • Resultaatscontrole moeilijk • Opvolging door stuurgroep en TV • Projecten die al klaar moesten zijn, nog niet gestart	• Geen tussentijdse, noch eindverlaggeving • Geen actieve opvolging
Financiële verantwoording	• Talloze vragen over omvang subsidiebedrag • Geen kwaliteitseisen financiële afrekeningen	• Enkel summier afrekeningsstaten • Geen of nauwelijks controle onderliggende verantwoordingsstukken	• Degelijke controle (inclusief controle ter plaatse) • Al dan niet begrenzing in verhouding tot begrotingsposten niet uitgegast	• Degelijke controle (inclusief controle ter plaatse) • Oorspronkelijke (begrote) opsplitsing in kostensoorten (en bijhorende subsidiepercentage) niet

	Evenementen	Kunststedenactieplan	Kustactieplan	Toeristisch-recreatieve projecten
	• Afrekeningen onvolledige gecontroleerd • Geen controleverslag • Afrekeningen blijven achterwege • Te weinig waakzaamheid bij eenvoudige subsidiëring	• Geen controle ter plaatse • Te weinig waakzaamheid bij eenvoudige subsidiëring	• klaard • Geen of weinig controle opbrengstzijde (projectsubsidies) • 2 op 4 eindrapporteringen laatsttijdig, 1 niet ontvangen	• meer toegepast • Geen controle opbrengstzijde (projectsubsidies) • Onvoldoende verantwoordingsstukken voor projecten met Europese cofinanciering
Administratieve organisatie	• Subsidie-instrument niet toevertrouwd aan beleidsuitvoerend agentschap TV • Afdoende interne controle niet te bevestigen	• Subsidie-instrument niet toevertrouwd aan beleidsuitvoerend agentschap TV • Inhoudelijke opvolging door stuurgroep enerzijds en administratieve opvolging en controle door administratie anderzijds niet op elkaar afgestemd	• Subsidie-instrument slechts gedeeltelijk toevertrouwd aan beleidsuitvoerend agentschap TV • Gebrek aan functiescheiding opgevangen door degelijke goedkeuringsprocedure en gedocumenteerde evaluatieacties	• Subsidie-instrument correct toevertrouwd aan beleidsuitvoerend agentschap TV • Geen strikte functiescheiding, maar controleacties voldoende gedocumenteerd en goedgekeurd
Opvolging en evaluatie	• Nog geen evaluatie	• Nog geen evaluatie	• Nog geen evaluatie (meeste projecten lopen nog)	• Doelmatigheidsanalyse door WES

Bijlage 2: Antwoord van de Vlaamse minister van Toerisme

Brussel, 22 juli 2010

Betreft: Audit van subsidiestromen Toerisme

Mijnheer de voorzitter,

Op 28 juni 2010 ontving ik uw ontwerp van verslag “subsidiestromen Toerisme - evenementen, kunststeden, Kustactieplan en toeristisch-recreatieve projecten” met kenmerk N 10-3.431.677 B6.

In uitvoering van artikel 5bis, derde lid, van de organieke wet op de inrichting van het Rekenhof, kan ik u medelen dat ik grotendeels akkoord ga met uw aanbevelingen inzake het voorzien in een regelgevend kader voor deze vier subsidiestromen van toerisme.

In mijn beleidsnota Toerisme 2009-2014 wordt het uitwerken van impulsprogramma's aangekondigd. Met deze impulsprogramma's wil ik alle subsidiestromen van toerisme gezamenlijk inzetten om aan een bepaald toeristisch product (Vlaamse Kust, Kunststeden, De Westhoek n.a.v. 100 jaar WO I, de Vlaamse groene regio's,...) gerichte toeristische impulsen te geven. Ik zal op korte termijn een decretale verankering uitwerken.

Binnen de bepalingen van het kaderdecreet Beter Bestuurlijk Beleid, zal ik nagaan aan welke administratie deze subsidielijnen worden toevertrouwd. Dit zal ook worden bekeken bij de herstructurering van het agentschap Toerisme Vlaanderen.

Ik dank het Rekenhof voor het geleverde document.

Hoogachtend,

Geert BOURGEOIS
Viceminister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be