

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



Zitting 2002-2003

8 juli 2003

VERZOEKSCHRIFT

over het toezicht op de door de Vlaamse overheid gesubsidieerde instellingen

VERSLAG

**namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door de heren Erik Matthijs en Lucien Suykens**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Marc van den Abeelen.

Vaste leden :

mevrouw Wivina Demeester-De Meyer, de heren Johan De Roo, Erik Matthijs, Eric Van Rompuy ;

de heren Frans De Cock, André Denys, Stefaan Platteau, Marc van den Abeelen ;

de heren Mathieu Boutsen, Herman De Reuse, Roland Van Goethem ;

de heren Lucien Suykens, Bruno Tobback ;

de heer Jos Stassen ;

de heer Etienne Van Vaerenbergh.

Plaatsvervangers :

de heren Gerald Kindermans, Boudewijn Laloo, mevrouw Trees Merckx-Van Goey, de heer Johan Weyts ;

de heren Marc Cordeel, Jul Van Aperen, Francis Vermeiren, N... ;

mevrouw Hilde De Lobel, de heren Jean Geraerts, Christian Verougstraete ;

de heren Steve Stevaert, N... ;

de heer Jos Geysels ;

de heer André-Emiel Bogaert.

INHOUD

	Blz.
A. Procedure	4
B. Inhoud van het verzoek	4
C. Bespreking	4
D. Conclusie	6
BIJLAGE : Advies van 18 juni 2003 van het Rekenhof	7

A. PROCEDURE

Op 24 maart 2003 diende de heer Eric Van As een verzoekschrift in over het toezicht van door de Vlaamse overheid gesubsidieerde instellingen.

Op 25 maart 2003 werd het verzoekschrift ontvangen, verklaard en voor verdere behandeling doorverwezen naar de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting.

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting heeft tijdens de regeling van de werkzaamheden van de Commissie op 17 juni 2003 beslist de verzoeker niet te horen over zijn verzoekschrift.

Op voorstel van de commissievoorzitter, de heer Marc van den Abeelen, vroeg de heer Norbert De Batselier, parlementsvoorzitter, omtrent dit verzoekschrift advies aan het Rekenhof.

Het Rekenhof verstrekke zijn advies op 18 juni 2003. Het advies vindt men als bijlage van dit verslag.

Op dinsdag 1 juli 2003 heeft de Commissie dan ten gronde het verzoekschrift behandeld.

B. INHOUD VAN HET VERZOEK

De heer Eric Van As verzoekt het Vlaams Parlement om een controleorgaan uit te bouwen dat toezicht uitoefent op alle instellingen, organisaties enzovoort, die geld krijgen van de Vlaamse overheid.

Met instellingen, organisaties enzovoort bedoelt de verzoeker de ziekenhuizen, rustoorden, sportbonden, natuurverenigingen, vakbonden, mutualiteiten, organisaties uit de sociale sector, uit de culturele sector, onderwijsinstellingen, enzovoort. In zulke instellingen, organisaties, VZW's, enzovoort worden volgens de verzoeker ook heel wat congressen bezocht, etentjes gehouden in zeer dure gelegenheden.

Hij heeft het bang vermoeden dat wat in Antwerpen gebeurt, ook elders mogelijk is. Temeer daar de betoelaging door de Vlaamse overheid – steeds volgens de spreker – een blanco cheque is. Eens men de betoelaging vast heeft, is men volgens de verzoeker vrij te doen en laten wat men wil.

C. BESPREKING

- *Toelichting bij het advies verstrekt door het Rekenhof door de heer Willy Van Kerckhove, eerste-auditeur-revisor bij het Rekenhof*

De voorzitter van het Vlaams Parlement, de heer Norbert De Batselier, heeft het verzoekschrift van de heer Van As aan het Rekenhof overgezonden met het verzoek een beknopt overzicht te schetsen van de wijze waarop de controle gebeurt.

Uit de lezing van het verzoekschrift meent het Rekenhof te mogen afleiden dat de verzoeker het enkel had over de subsidiëring van niet-overheidsorganisaties. Daarom is er in het antwoord van het Rekenhof géén sprake van de controle op de geldstromen die naar provincies, gemeenten of openbare instellingen gaan.

De spreker verwijst voor de voornaamste conclusies naar het advies van het Rekenhof.

De geldstromen die naar de gemeenten vloeien worden gecontroleerd door het Rekenhof maar die controle is zeer beperkt : men gaat na of de doorgestorte sommen overeenstemmen met de kredieten ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting. De wijze waarop de gemeenten deze aanwenden, wordt niet gecontroleerd door het Rekenhof vermits het Rekenhof hiervoor niet bevoegd is.

Wat de provincies betreft, wordt momenteel de besteding van de gelden eigen aan de provincies en de middelen die ze verwerven van hogere overheden nog gecontroleerd door het Rekenhof. In het voorliggend voorontwerp van decreet op de provincies wordt de controlebevoegdheid van het Rekenhof geschrapt met uitzondering van de jurisdictionele controle (wanneer een rekenplichtige in tekort is en de bevoegde overheid de jurisdictionele procedure bij het Rekenhof introduceert).

Dit staat in contrast met de tendens in het zuiden van dit land waar stemmen opgaan om het financieel beleid van de grotere steden aan een of andere vorm van controle door het Rekenhof te onderwerpen. Uiteraard gaat het hier over politieke beslissingen waarover het Rekenhof geen oordeel heeft te vellen.

De controle op de subsidies gebeurt voor het ogenblik nog steeds vooral via het voorleggen van ordonnanties aan het voorafgaand visum van het Rekenhof. Wanneer het Vlaamse comptabiliteitsde-

creet een feit zal zijn, zal het voorafgaand visum verdwijnen, maar waarschijnlijk pas vanaf 1 januari 2005 in plaats 1 januari 2004.

Eenmaal het voorafgaand visum is afgeschaft, zal het Rekenhof een totaal nieuwe manier van controle moeten invoeren. De controle van het voorafgaand visum neemt een belangrijk deel in van het tijdsgebruik in het Rekenhof. Het Rekenhof zal zich dan meer focussen op horizontale of thematische controles in plaats van dossier per dossier te gaan controleren. De controle dossier per dossier vraagt enorm veel materieel werk dat wegvalt eens het voorafgaand visum wordt afgeschaft. De doelmatigheidscontroles kunnen in de toekomst nog aan belang winnen.

Wat de toelagen betreft, wordt in het advies van het Rekenhof een theoretische benadering gegeven. Aan de hand van voorbeelden wordt aangegeven wat de controle op de subsidiestromen zo al kan opleveren.

Wat de interne controle betreft, verwijst de spreker naar de oprichting van de interne audit binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Gezien het recente karakter van de interne audit binnen de Vlaamse Gemeenschap is het voor het Rekenhof onmogelijk een uitspraak te doen over de kwaliteit van de werkzaamheden van deze interne audit. Een audit door het Rekenhof op het functioneren van de interne controle binnen de Vlaamse Gemeenschap zou een immense opdracht zijn.

– *Beschouwingen van de heer Dirk Van Mechelen, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie*

Minister *Dirk Van Mechelen* stelt dat het advies van het Rekenhof voor zichzelf spreekt.

Binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap passeert een subsidievoorstel minimaal drie en maximaal vier interne controleorganen – naast het externe controleorgaan het Rekenhof – vooral eer het bij de begunstigde terecht komt.

De minister is van oordeel dat er voldoende verschillende ambtenaren – ieder met hun eigen verantwoordelijkheid – met de controle op de subsidieverlening belast zijn. Uiteraard speelt ook het Rekenhof een hoofdrol in de controle op het verlenen van subsidies. Weliswaar zullen de bevoegdheden van het Rekenhof wijzigen door de goedkeuring van het comptabiliteitsdecreet. Het ontwerp van comptabiliteitsdecreet houdt in dat de verschil-

lende controle-organen binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en het Rekenhof niet meer in cascade hetzelfde gaan controleren maar dat ieder zijn eigen bevoegdheid krijgt. Voor het Rekenhof is daarbij de rol weggelegd van de controle op de doelmatigheid van de bestedingen en de hoegrootheid van de bestedingen.

De vrees die de verzoeker aanzet tot het formuleren van zijn verzoek aan het Parlement tot oprichting van een nieuw en bijkomend controleorgaan, namelijk het gevaar op afwending en oneigenlijk gebruik van door de overheid uitgekeerde subsidies, wordt volgens de minister niet weggenomen door het creëren van een nieuwe bijkomende instelling of controleorgaan.

Een nog langere cascade van controle-instanties zal ongetwijfeld geen toegevoegde waarde geven. Wat misschien wel positief zou zijn, is een complementaire werkafpraak tussen de verschillende controle-instanties om gerichte controles te doen.

Bovendien kan het in cascade voorzien van teveel verschillende controle-instanties finaal ook een negatief effect ressorteren in die zin dat de ene er stevast vanuit gaat dat één van andere controle-instanties voor af achter hem wel een grondige controle zal doen, met als finaal resultaat dat er nog nauwelijks controle is, en ook dat kan niet de bedoeling zijn.

De minister beveelt dan ook aan de inhoud van het verzoekschrift af te wijzen.

Wat de verwijzing naar het op stapel staande provinciedecreet betreft, engageert de minister er zich toe de consequenties te willen bestuderen van de voorgenomen wijzigingen inzake de controlebevoegdheid van het Rekenhof.

De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur heeft in zijn advies bij het voorontwerp van provinciedecreet (advies 1 – 2003) kritische bedenkingen geuit bij het beoogde verdwijnen van de externe auditfunctie door het Rekenhof (zie p. 28) : “De Hoge Raad erkent dat een dergelijke audit door het Rekenhof in de huidige praktijk een aantal nadelen met zich kan meebrengen (lange termijnen, weinig voeling met het provinciale niveau, de voorafgaande opportuniteitsstoetsing in sommige provincies, enzovoort). Toch vraagt de Hoge Raad zich af of de voordelen van het door de Vlaamse regering voorgestelde systeem van provinciale audit opwegen tegen de voordelen van zo een externe audit (waar vooral de eenvormigheid volgens de Hoge Raad een belangrijk voordeel is). De Hoge Raad

vond hiervoor geen afdoende antwoorden binnen de memorie van toelichting en vraagt zich bijgevolg ook af of deze afweging met de bestaande situatie met het Rekenhof wel is gebeurd.”

In een reactie stelt de heer *Willy Van Kerckhove* dat het voorstel van de ontwerp teksten om de externe auditfunctie van het Rekenhof bij de provincies af te schaffen niet door alle provincies als vanzelfsprekend wordt beschouwd.

D. CONCLUSIE

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting beslist eenparig met 8 stemmen het verzoekschrift van de heer Van As af te wijzen omdat :

- de verzoeker een amalgaam maakt van de problemen die zich inzake subsidieverlening zouden voordoen op lokaal niveau en op het niveau van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en zijn Vlaamse openbare instellingen ;
- gezien de autonomie van de gemeenten en provincies de commissie niet wenst in te gaan op de controle op de subsidieverlening door de lokale besturen ;
- wat het Vlaamse niveau betreft, de huidige interne en externe controle inzake subsidieverlening volstaat en de noodzaak van een nieuw controleorgaan als niet bewezen wordt geacht.

De verslaggevers,

De voorzitter,

Erik MATTHIJS Marc VAN DEN ABELEN
Lucien SUYKENS

BIJLAGE



Brussel, 18 juni 2003
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

N 14-2.296.467 B1

Mijnheer de Voorzitter,

BETREFT : Uw brief van 27 mei 2003, kenmerk dec/com/hva/030527.1, betreffende het verzoekschrift van de heer Eric VAN AS over het toezicht op de door de Vlaamse overheid gesubsidieerde instellingen.

In antwoord op uw bovenvermeld schrijven met vraag tot advies zendt het Rekenhof u onderstaand beknopt overzicht betreffende de juridische grondslag van de controle op subsidies, de omschrijving en de organisatie van de interne en externe controle en de sterke en zwakke punten in deze controles.

I. De grondslag van de controle op subsidies

De mogelijkheid van toelagen moet steeds worden voorgeschreven door de decreetgever. De decreetgever legt de grondslag vast van iedere subsidie, hetzij in een materieel decreet, hetzij in een begrotingsdecreet. Voor subsidies die niet in een organiek decreet zijn geregeld is vereist dat zij het voorwerp uitmaken van een speciale bepaling in de algemene uitgavenbegroting die de aard van de toelage preciseert (artikel 12 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit).

Bij gereguleerde toelagen worden de algemene subsidievoorwaarden vastgesteld door de Vlaamse regering. Op grond van het reglement houdende algemene subsidievoorwaarden wordt de subsidie aangevraagd en bij individuele beschikking toegekend.

Niet-gereguleerde toelagen (facultatieve subsidies) worden toegekend middels een individueel besluit, zonder dat algemene subsidievoorwaarden worden vastgesteld. In dit geval zal het individuele besluit de aard van de toelage preciseren.

De heer N. DE BATSELIER
Voorzitter van het Vlaams Parlement
Leuvenseweg 27
1011 BRUSSEL

De controle op de aanwending van de toelagen is thans geregeld in de artikelen 55-58 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

Samengevat bepalen deze artikelen dat:

- Iedere subsidie moet worden aangewend voor de doeleinden waarvoor zij werd verleend. Daarom is iedere subsidietrekker gehouden verantwoording te verstrekken over de aanwending van de ontvangen bedragen.
- Behalve wanneer een wets- of verordeningsbepaling daarin voorziet, moet iedere beslissing die de toekenning van een subsidie inhoudt, nauwkeurig de aard, de omvang en de modaliteiten vaststellen van de verantwoording die door de toelagetrekker moet worden verstrekt.
- De subsidietrekker is gehouden tot de terugbetaling van de subsidie:
 - wanneer hij de voorwaarden niet naleeft waaronder de subsidie werd toegekend;
 - wanneer hij de subsidie niet aanwendt voor de doeleinden waarvoor zij werd verleend;
 - wanneer hij de controle verhindert.
- Wanneer de verleende subsidie de behoeften die door de subsidie moesten worden gedekt, overschrijdt, moet het overschot - behoudens bij andersluidende regeling - worden teruggestort, aangezien dit niet kon worden verantwoord.

II. Omschrijving en organisatie van de interne en externe controle

1. De interne controle

Algemeen kan worden gesteld dat een eerste controle op de besteding van subsidies wordt uitgevoerd door de dossierbehandelaar binnen de Vlaamse Gemeenschap of de VOI, waarna, volgens de organisatie van de betrokken dienst, de hiërarchische weg wordt afgelegd.

In het kader van de interne controle is er ook een taak weggelegd voor de controleurs der vastleggingen (artikelen 48-54 gecoördineerde wetten op rijkscomptabiliteit). Zo dient onder meer elk besluit tot toekenning van een toelage en elke ordonnancering ten laste van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap door de controleur van de vastleggingen te worden gevisieerd waarbij hij zich alle stukken en inlichtingen kan laten verstrekken.

Inzake de toekenning van subsidies moet in sommige gevallen het advies van de Inspecteur van Financiën worden gevraagd (artikel 23 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak).

De Inspecteur van Financiën kan tevens bijzondere audits uitvoeren met het oog op de controle van de aanwending van de toelagen (artikel 25).

Bij besluit van de Vlaamse regering van 8 september 2000 werd een entiteit Interne Audit in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap opgericht. De Interne Audit heeft als opdracht alle bedrijfsprocessen en activiteiten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, van de Vlaamse wetenschappelijke instellingen en de Vlaamse openbare instellingen te onderzoeken en te evalueren en in het bijzonder het systeem van interne controle.

In uitvoering van deze opdracht heeft de Interne Audit reeds een aantal onderzoeken verricht naar de werking van de interne controle binnen bepaalde afdelingen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

2. De externe controle

De controle die het Rekenhof uitvoert op de besteding van subsidies verleend door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap geschiedt thans grotendeels via het voorafgaand visum. De controle is derhalve gericht op individuele subsidiedossiers.

Bij de verlening van het visum oordeelt het Rekenhof over de werkelijkheid, de regelmatigheid en de wettelijkheid van de uitgave (niet over de opportuniteit).

De controle van de werkelijkheid betreft (het bewijs van) het bestaan van de schuld (Bv. Zijn er bewijsstukken dat de uitgaven werkelijk werden verricht?)

Daarnaast zal het Rekenhof tevens nagaan of er een goedgekeurd begrotingsartikel is dat de decretale machtiging verschaft om de uitgave te doen en zal tevens worden nagegaan of de andere verordenende bepalingen werden nageleefd (de artikelen 55-58, de subsidiereglementering etc.).

In concreto betekent dit dat het Rekenhof onder meer zal nagaan of de toelage werd aangewend voor de doeleinden waarvoor zij werd verleend en of de door de gesubsidieerde verstrekte verantwoording over de aanwending van de ontvangen toelage afdoend is.

Bij een miskenning van wettelijke bepalingen kan het Rekenhof zijn visum weigeren, wat de betaling verhindert.

Zo werden in het verleden subsidies verminderd of niet gevisieerd wegens ontoereikende verantwoording vanwege de subsidietrekker of wegens het niet vervullen van de in het toelagebesluit opgenomen voorwaarden, wegens het inbrengen van kosten die vallen buiten de gesubsidieerde periode, wegens het onterecht aanrekenen van overheadkosten, wegens het ontbreken van de rechtsgrond voor de subsidiëring, wegens het overschrijden van de reservenormen opgenomen in het toelagebesluit etc.

Subsidies toegekend door VOI's kunnen worden geverifieerd bij de jaarlijkse financiële controle van de rekeningen van deze instellingen.

Het Rekenhof kan tevens rechtmatigheidsonderzoeken uitvoeren naar bepaalde subsidiestromen. Het gaat in dit geval om een a posteriori controle. Zo heeft het Rekenhof in het verleden een audit uitgevoerd inzake het beheer van de subsidiestromen van het VFSIPH naar de gehandicaptensector, waarbij het rapport met de bevindingen werd overgemaakt aan het Vlaams Parlement (stuk 28-A (1998-1999) – Nr. 1, 15 oktober 1998).

Andere voorbeelden van onderzoeken naar subsidies binnen de Vlaamse Gemeenschap zijn onder meer:

- de subsidiëring naar verenigingen voor volksontwikkelingswerk (Boek van het Rekenhof 2001, stuk 36 (2001-2002) – Nr. 1, 9 november 2001, p. 38-43);
- de subsidiëring van de erkende voorzieningen binnen het Fonds Bijzondere Jeugdbijstand (Boek van het Rekenhof 2001, stuk 36 (2001-2002) – Nr. 1, 9 november 2001, p. 95-102);
- de Gesubsidieerde Culturele Centra (Boek van het Rekenhof 2000, stuk 36 (2000-2001) – Nr. 1, 26 oktober 2000, p. 409-415);
- de subsidiëring van centra voor kinderopvang en gezinsondersteuning bij Kind en Gezin (Boek van het Rekenhof 1999, stuk 36 (1999-2000) – Nr. 1, 14 oktober 1999, p. 490-498).

Daarnaast controleert het Rekenhof a posteriori de goede besteding van de gemeenschapsgelden, waarbij het zich vergewist of de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid worden in acht genomen.

In het kader van deze bevoegdheid heeft het Rekenhof in het verleden een onderzoek verricht naar subsidies in de Vlaamse Gemeenschap, waarbij het verslag werd overgemaakt aan het Vlaams Parlement (stuk 28-B (1998-1999) Nr. 1, 6 januari 1999).

III. Eventuele sterke en zwakke punten in de interne en externe controles

Het is niet mogelijk een algemene uitspraak te doen over de kwaliteit van de interne controle uitgevoerd door de Vlaamse Gemeenschap en haar openbare instellingen op de besteding van de subsidies door begunstigden.

Daarvoor zou voorafgaand een audit op de interne controle van de Vlaamse Gemeenschap en haar openbare instellingen dienen te worden uitgevoerd, wat een immense opdracht zou zijn.

Uit zijn bovenvermelde onderzoek naar de subsidiëring in de Vlaamse Gemeenschap dat dateert van 1998 heeft het Rekenhof geconcludeerd dat de rechtmatigheidscontrole van de verstrekte subsidies op orde is, maar dat het gebruik van het subsidie-instrument nog kan verbeteren.

Wat de sterke en zwakke punten in de interne controles van de subsidiestromen zijn in diensten en instellingen die reeds het voorwerp van rechtmatigheids- en

doelmatigheidsonderzoeken uitmaakten, verwijst het Rekenhof naar de specifiek geformuleerde bevindingen en aanbevelingen¹.

In de ontwerpen van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid en het comptabiliteitsdecreet wordt het belang benadrukt van de uitbouw van eigen interne controlesystemen ingebouwd in de bedrijfsprocessen en activiteiten van iedere administratieve entiteit: departementen, intern en extern verzelfstandigde agentschappen. Het Rekenhof volgt deze nieuwe evoluties op de voet.

In het kader van de nieuwe comptabele organisatie, waarin het voorafgaand visum van het Rekenhof niet meer is voorzien, streeft het Rekenhof op termijn naar een maximale afdekking van de risico's op basis van monitoring en risicoanalyse.

Op last :
De Hoofdgriffier,



F. VAN DEN HEEDE.

Het Rekenhof :
De Voorzitter,



F. VANSTAPEL.

¹ Het onderzoek naar de subsidiëring van verenigingen voor volksontwikkelingswerk bracht een gebrek aan controles aan het licht.

In het onderzoek naar de structurele werkingssubsidies die het Fonds voor Bijzondere Jeugdbijstand aan erkende voorzieningen uitkeert, merkte het Rekenhof het ontbreken op van een controle ter plaatse op de basisgegevens voor de vaststelling van subsidies of op de aanwending ervan.

In het onderzoek naar de subsidiëring van de culturele centra werd een gebrekkige dossieropbouw en -opvolging vastgesteld.