

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



Zitting 2006-2007

21 maart 2007

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over de subsidiëring door het Vlaams Gewest van de vzw KINT



Brussel, 21 maart 2007
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

N 10-3.261.689 B8

Bijlage : Verslag

Mevrouw de voorzitter,

Betreft: Subsidiëring door het Vlaams Gewest van het Koninklijk Instituut voor het Duurzame Beheer van de Natuurlijke Rijkdommen en de Bevordering van Schone Technologie (de vzw KINT).

Met brief van 8 januari 2007 vroeg het Vlaams Parlement het Rekenhof een onderzoek uit te voeren van het beheer bij de vzw KINT. Op 11 januari 2007 richtte het Rekenhof u een antwoordbrief, daarin preciserend dat het de reikwijdte van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de timing nader zou bepalen. Dat gebeurde bij Rekenhofbrief van 23 januari 2007, met afschrift aan de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur en de secretaris-generaal van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE).

Het Rekenhof bezorgt u hierbij zijn verslag van deze audit.

De voorlopige auditresultaten werden op 28 februari 2007 besproken met de secretaris-generaal van het departement LNE. Met zijn commentaar is in het verslag rekening gehouden. Vervolgens heeft het Rekenhof het ontwerpverslag op 7 maart 2007 overgelegd aan de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur. De minister antwoordde op 16 maart 2007. Het Rekenhof heeft zijn reactie in het auditverslag verwerkt.

Een kopie van deze brief en van het verslag wordt ter informatie bezorgd aan de minister.

Op last :
De griffier,



J. VAN INGELGEM.

Het Rekenhof :
De eerste voorzitter,



F. VANSTAPEL.

Mevrouw M. VANDERPOORTEN
Voorzitter van het Vlaams Parlement
Leuvenseweg 27
1011 BRUSSEL

REKENHOF

Subsidiëring door het Vlaams Gewest van de vzw KINT

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, 21 maart 2007

INHOUD

	Blz.
Bestuurlijke boodschap	7
Samenvatting	8
Inleiding	12
1 Omkadering van de subsidiëring	14
1.1 Basisovereenkomst	14
1.2 Beheersovereenkomst	15
1.3 Subsidiebesluiten	17
1.4 Doelstellingen van de subsidieverstrekking	19
1.5 Participatie van het Vlaams Gewest in de werking van de vzw KINT	21
2 Subsidietoekenning- en uitbetaling	22
2.1 Aanrekening	22
2.2 Betaling door het Vlaams Gewest op basis van verantwoordingsstukken	22
2.3 Bestemming van de subsidie	24
2.4 Projectuitgaven	24
2.5 Verhouding tussen projectuitgaven en endogene kosten	25
2.6 Betalingen aan Z.K.H. Prins Laurent	26
3 Subsidieaanwending	28
3.1 Activiteiten van de vzw KINT en haar voorzitter	28
3.2 Interne controlesysteem	28
3.3 Toezicht op de programmatie	29
3.4 Toezicht op de toepassing van de projectcriteria	30
3.5 Halfjaarlijkse bijsturing van de programmatie	31
3.6 Communicatie van de werkingsresultaten	32
3.7 Evaluatie van het activiteitenprogramma	32
3.8 Evaluatie van de uitvoering van de beheersovereenkomst	33
3.9 Evaluatie van de subsidiëring	34
4 Informatie aan het Vlaams Parlement	35
5 Conclusies	36
6 Aanbevelingen	37
7 Antwoord van de minister	39
Bijlage: Antwoord van de Vlaamse minister van Leefmilieu	40

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof onderzocht op vraag van de voorzitter van het Vlaams Parlement de subsidiëring door het Vlaams Gewest van de vzw KINT.

Hoewel de subsidievoorwaarden stelselmatig strenger zijn geworden door de subsidiebesluiten en sinds 2004 door een beheersovereenkomst, is het Rekenhof van oordeel dat het Vlaams Gewest de omkadering nog kan verbeteren. Zo is er nood aan meer specifieke, meetbare en tijdsgebonden doelstellingen voor de subsidiëring. Ook moeten de tegenstrijdigheden in en tussen de basis- en beheersovereenkomst worden weggewerkt.

Het Vlaams Gewest dient zijn formeel en inhoudelijk toezicht op de subsidiëring te versterken. Duidelijke afspraken en formele communicatie tussen de diverse actoren - in de eerste plaats tussen de ministeriële kabinetten en het departement Leefmilieu, Natuur en Energie - zijn noodzakelijk.

De activiteiten van de vzw KINT en haar voorzitter komen overeen met de taakstelling van het instituut. Er zijn geen indicaties dat de subsidies oneigenlijk zijn gebruikt. Of de subsidieaanwending overeenstemt met de juridische omkadering, is echter moeilijk te controleren bij gebrek aan passende verantwoordingsstukken en wegens vermenging van de verschillende inkomsten. Meer financiële transparantie is dan ook noodzakelijk.

Het Vlaams Gewest dient het principe en het bedrag van de subsidie op regelmatige basis te evalueren.

Samenvatting

Het Rekenhof heeft op vraag van de voorzitter van het Vlaams Parlement een onderzoek uitgevoerd naar de subsidiëring door het Vlaams Gewest van de vzw KINT. Het Rekenhof onderzocht enkel de subsidiëring en niet het KINT zelf. De audit bleef beperkt tot de Vlaamse subsidiëring, met uitsluiting van die door het Brussels en Waals Gewest en de privésporsoring. Het onderzoek spitste zich hoofdzakelijk toe op de periode na de inwerkingtreding van de beheersovereenkomst tussen het Vlaams Gewest en de vzw op 1 januari 2004.

Omkadering van de subsidiëring

De subsidiëring van de vzw KINT door het Vlaams Gewest steunt op een basisovereenkomst, jaarlijkse subsidiebesluiten en een beheersovereenkomst. De basisovereenkomst, ondertekend door drie gewesten, dateert van 1994. Ze bevat in het algemeen de opdrachten van de vzw en haar voorzitter, Z.K.H. Prins Laurent. In 2000 steeg de Vlaamse subsidie van 6 miljoen BEF (148.736,11 EUR) naar 7,2 miljoen BEF (178.483,34 EUR). Actueel bedraagt ze 178.000 EUR. De subsidie kan ieder jaar worden geëvalueerd met het oog op een eventuele aanpassing.

De basisovereenkomst is zeer summier over de subsidievoorwaarden, maar de jaarlijkse subsidiebesluiten legden alsmaar striktere voorwaarden op. Zo voorzien ze sinds 1998 in een controle door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en het Rekenhof. Sinds 1999 dient de vzw allerhande rapporteringsverplichtingen na te komen. Omdat Z.K.H. Prins Laurent in 2001 een federale dotatie kreeg, mag de vzw sinds 2002 de subsidie niet meer aanwenden voor tegemoetkomingen in zijn persoonlijke uitgaven verbonden aan representatieopdrachten. Sindsdien mag de subsidie enkel dienen voor personeels- en werkingskosten.

De voorwaarden uit de subsidiebesluiten werden opgenomen in een beheersovereenkomst, die werd afgesloten tussen het Vlaams Gewest en de vzw KINT. De beheersovereenkomst ging in op 1 januari 2004 en loopt nog tot december 2008. Sinds 2004 wordt de subsidie uitbetaald in drie schijven na voorlegging van bepaalde stukken door de vzw. De beheersovereenkomst besteedt ook aandacht aan de selectie van bepaalde projecten. Positief is dat een beheersovereenkomst bestaat waarmee het Vlaams Gewest de subsidietoekenning beter kan sturen. Wel bestaat een tegenstelling tussen basis- en beheersovereenkomst wat betreft de aanpassing van het subsidiebedrag en de datum van uitbetaling. Om rekening te houden met de jaarlijkse begrotingscyclus, is de beheersovereenkomst jaarlijks opzegbaar. De beheersovereenkomst kan ook worden gewijzigd of aangevuld bij *wijzigende* omstandigheden.

Welke concrete initiatieven het Vlaams Gewest precies verwacht van de vzw KINT in ruil voor de subsidiëring, blijft vaag. De doelstellingen zijn weinig specifiek en niet tijdsgebonden omschreven. Meetbaar zijn de doelstellingen evenmin: er is niet in kwantitatieve of kwalitatieve termen aangeduid welke prestaties of resultaten zijn gewenst. Wel lijken de

doelstellingen - voor zover concreet identificeerbaar - realistisch geformuleerd en aanvaard. Dat blijkt uit de contractuele verhouding tussen het Vlaams Gewest en de vzw, alsook uit de sterke gelijkenissen tussen enerzijds de statutaire doelstellingen van het KINT en de contractuele opdrachten en anderzijds de beheersovereenkomst en de door het KINT opgemaakte *Gids voor de keuze en het leiden van projecten bij het KINT*. Die sterke gelijkenissen leiden wel tot de vraag of de wederzijdse verbintenissen voldoende evenwichtig zijn geformuleerd.

De subsidiëring van de vzw KINT door het Vlaams Gewest wordt mee aangestuurd door drie vertegenwoordigers in de organen van de vzw: twee kabinetsleden (respectievelijk van de minister-president en de Vlaamse minister van Leefmilieu) in de raad van bestuur en de algemene vergadering, en een directeur bij de VMM in het programmatiecomité en het wetenschappelijk raadgevend comité. Door mee te participeren in de werking van de vzw, bestaan er bijkomende controlemogelijkheden. De aanwezigheidsgraad van de vertegenwoordigers van het Vlaams Gewest in de raad van bestuur en de algemene vergadering van de vzw KINT was sinds 1994 relatief laag.

Subsidietoekenning- en uitbetaling

Het Rekenhof stelt vast dat de vzw KINT de belangrijkste verantwoordingsstukken toestuurt aan het kabinet van de Vlaamse minister van Leefmilieu die ze bezorgt aan het departement LNE. De jaarlijkse evaluatierapporten worden echter laattijdig bezorgd en bevatten geen financieel verslag. Daarnaast bezorgt de vzw nooit enig verslag van de halfjaarlijkse bijsturing van de programmatie. Een bijkomend probleem is dat de notulen van de raad van bestuur of van het wetenschappelijk raadgevend comité nooit worden doorgestuurd naar het departement LNE.

Aangezien de verschillende financieringsbronnen van de vzw KINT worden vermengd, is het onmogelijk na te gaan welke uitgaven de vzw financiert met de subsidie van het Vlaams Gewest. Zo kan niet worden gecontroleerd welk gedeelte van de Vlaamse subsidiëring gaat naar de projectwerking en welk gedeelte naar de niet-projectgebonden kosten (de zogenaamde endogene kosten). Onduidelijk is ook hoe groot het aandeel is van de Vlaamse subsidiëring in elk individueel project en of geen sprake is van vermenging van reguliere en projectsubsidies.

De subsidie van het Vlaams Gewest mag enkel dienen voor personeels- en werkingskosten. Die beperking is niet alleen onduidelijk wat het begrip werkingskosten betreft, maar ook oncontroleerbaar wegens de vermenging van de inkomsten.

De controle op de subsidieaanwending door het departement LNE wordt bemoeilijkt doordat de vzw na afloop van een werkjaar niet rapporteert over de reële financiële uitvoering van elk project afzonderlijk. De tabel die de vzw in januari 2007 heeft opgemaakt naar aanleiding van het onderzoek van het departement LNE, bevat niet de reële cijfers, maar een herberekening van de totale uitgaven naar gelang van de *begrote* organisatie-inzet per project. De werkelijke personeelskosten en werkingskosten per project worden niet gemeten of geschat. In dat verband rijst

ook de vraag hoe juist de cijfers zijn die de vzw KINT presenteert voor de verhouding tussen de endogene kosten en de projectuitgaven.

De subsidies van het Vlaams Gewest mogen niet worden aangewend voor persoonlijke uitgaven van Z.K.H. Prins Laurent. Die voorwaarde heeft het departement – bij gebrek aan een aangepaste rapportering en enige controle ter plaatse – in het verleden niet gecontroleerd. In januari 2007 heeft het enkel de verplaatskosten gecontroleerd. Het Rekenhof stelt vast dat er geen indicaties zijn dat de vzw binnenlandse of buitenlandse reiskosten of restaurantkosten onterecht zou (terug)betalen aan Z.K.H. Prins Laurent.

Subsidieaanwending

Het departement LNE voert een formele en eerder beperkte controle uit op de verantwoordingsstukken van de vzw KINT. Een inhoudelijke controle ontbreekt. Hoewel bepaalde stukken niet of laattijdig aankomen, gaat het departement toch over tot uitbetaling van de subsidie. Er bestaat meer in het algemeen een ontoereikend internecontrolesysteem inzake het toezicht op de subsidieaanwending. Er bestaan geen duidelijke taakafspraken tussen het kabinet van de Vlaamse minister van Leefmilieu en het departement LNE over de opvolging van de vzw en de subsidiëring, noch over de informatiedoorstroming.

Het Rekenhof stelt vast dat de activiteiten van de vzw en haar voorzitter beantwoorden aan de taakstelling van het instituut. De vzw houdt zich aan de prioritaire thema's en schakelt haar activiteiten in het milieubeleid van het Vlaams Gewest in. De subsidiëring wordt aangewend voor haar doel, voor zover identificeerbaar. De projectselectie door de vzw KINT leidt tot een aanvaardbare programmatie. De vertegenwoordigers van het Vlaams Gewest spelen daarin hun rol. Dat het departement LNE niet betrokken is in de programmatie, is evenwel niet bevorderlijk voor de relevantie van de werking van de vzw, noch voor het draagvlak bij de administratie van de resultaten van haar werking. Het departement LNE wordt ook niet standaard geïnformeerd over de output van de vzw.

Als de vzw KINT een advies uitbrengt, wordt een duurzaamheidstoets uitgevoerd. Bij gebrek aan formele rapportering is het echter onmogelijk na te gaan of de vzw de projectcriteria uit de beheersovereenkomst in acht neemt. In de afgelopen drie jaar vergaderde het programmatiecomité slechts één maal halverwege het jaar met het oog op de actualisering van de programmatie. Wel waren er informele contacten en *virtuele* vergaderingen, zij het zonder verslagen.

De vzw KINT stuurt het Vlaams Gewest jaarlijks -zij het laattijdig - een evaluatierapport over haar werking. Het bevat echter geen echte kwaliteitsoordelen over de verschillende projecten. Daarnaast moet jaarlijks de uitvoering van de beheersovereenkomst worden geëvalueerd en besproken met de Vlaamse minister van Leefmilieu. Noch van de evaluatie, noch van de bespreking bestaat enige schriftelijke weergave.

Sinds 1 januari 2004 heeft het Vlaams Gewest de subsidiëring van de vzw KINT nooit in vraag gesteld. Noch de subsidie zelf, noch de omvang ervan is in die periode geëvalueerd.

Informatie aan het Vlaams Parlement

Het Vlaams Parlement kreeg oorspronkelijk geen informatie over de subsidiëring door het Vlaams Gewest van de vzw KINT. Daaraan is intussen tegemoet gekomen.

Inleiding

De voorzitter van het Vlaams Parlement vroeg het Rekenhof bij brief van 8 januari 2007 een onderzoek van het beheer uit te voeren bij het Koninklijk Instituut voor het Duurzame Beheer van de Natuurlijke Rijkdommen en de Bevordering van Schone Technologie (vzw KINT). De brief volgde op het schriftelijk verzoek aan het Rekenhof van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Natuur op 4 januari 2007 om de efficiëntie en effectiviteit van de vzw KINT te onderzoeken uit het oogpunt van haar maatschappelijk doel, de lopende overeenkomsten en het subsidiebesluit.

Het Rekenhof preciseerde in zijn antwoord op 11 januari 2007 aan de voorzitter van het Vlaams Parlement, met afschrift aan de minister, dat het de reikwijdte van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de timing nader zou bepalen. Het wees erop dat het Rekenhof enkel de subsidiëring van de vzw KINT kan onderzoeken en dat het onderzoek beperkt zou blijven tot de Vlaamse subsidies, met uitsluiting van die van het Brussels en Waals Gewest en de privésponsoring.

Het Rekenhof meldde vervolgens op 23 januari 2007 aan de voorzitter van het Vlaams Parlement, met afschrift aan de minister en de secretaris-generaal van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE), dat de audit zich zou concentreren op de volgende vragen:

- Is er een degelijke en transparante omkadering voor de subsidieverstrekking aan de vzw KINT?
- Gebeurt de subsidietoekenning en -uitkering in overeenstemming met de regelgeving en de basis- en beheersovereenkomst?
- Gebeurt de aanwending van de subsidie in overeenstemming met dit kader en vervullen de administratie LNE en de minister hun controlerol?
- Krijgt het Vlaams Parlement voldoende informatie?

Opdat de onderzoeksresultaten relevant en actueel zouden zijn, spitste het onderzoek zich hoofdzakelijk toe op de periode na de inwerkingtreding van de beheersovereenkomst op 1 januari 2004.

Bij de audit werden de volgende normen gehanteerd: de artikelen 12, 55 en volgende van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, de kenmerken van goede regelgeving zoals vastgesteld door de Vlaamse Regering¹), de beginselen van behoorlijk bestuur, het kader voor de vzw KINT (basisovereenkomst, beheersovereenkomst en subsidiebe-

¹ Beslissing van de Vlaamse Regering van 7 november 2003 (doc. 1039 en 1039 bis).

sluiten) en de normen gehanteerd in het Rekenhofonderzoek over de subsidies in de Vlaamse Gemeenschap²).

Het onderzoek werd gevoerd op basis van documenten en interviews. Het Rekenhof baseerde zich niet enkel op de documenten van de administratie en de ministeriële kabinetten, maar ook op documenten van de vzw KINT. De afgevaardigd bestuurder van de vzw KINT drukte immers op 1 februari 2007 in een brief aan het Rekenhof de bereidheid uit alle stukken te bezorgen die het Rekenhof nuttig achtte. Het Rekenhof is ingegaan op dat aanbod, aangezien het departement LNE de documenten die het tijdens zijn onderzoek kreeg van de vzw KINT, niet aan het Rekenhof ter beschikking heeft gesteld. Het Rekenhof heeft die documenten pas na het beëindigen van zijn onderzoek ontvangen van het departement.

De voorlopige auditresultaten werden op 28 februari 2007 met de secretaris-generaal van het departement LNE besproken. Met zijn commentaar is rekening gehouden. Het Rekenhof verstuurde op 7 maart 2007 het ontwerpverslag aan de Vlaamse minister van Leefmilieu. De minister antwoordde hierop bij brief van 16 maart 2007.

Dit verslag behandelt achtereenvolgens de vier onderzoeksvragen. Vervolgens worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Tot slot is het antwoord van de minister opgenomen.

² Verslag van het Rekenhof over het onderzoek naar subsidies in de Vlaamse Gemeenschap, stuk 28-B (1998-1999) – nr. 1.

1 Omkadering van de subsidiëring

1.1 Basisovereenkomst

Overheidsopdracht

Op 11 juli 1994 werd de vzw KINT opgericht. In overleg met het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest besliste het Vlaams Gewest de vzw mee te subsidiëren. De Vlaamse Regering had op 6 juli 1994 haar goedkeuring gehecht aan de ontwerpovereenkomst met de vzw KINT en de Vlaamse minister van Leefmilieu gemachtigd de overeenkomst te tekenen. Twee kabinetsleden werden voorgedragen als leden van de raad van bestuur van de vzw. Uit de beslissing van de Vlaamse Regering blijkt dat de overeenkomst toen werd beschouwd als een overheidsopdracht³). Daarbij werd onderhands gehandeld omdat de regering oordeelde dat de dienst slechts kon worden toevertrouwd aan één enkele dienstverlener en omdat de prijs in feite onttrokken was aan het normale spel van mededinging.

Inhoud van de basisovereenkomst

De basisovereenkomst werd op 11 juli 1994 afgesloten tussen de vzw KINT, het Vlaams Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest. De gewesten verleenden een jaarlijkse dotatie⁴) aan de vzw: 6 miljoen BEF (148.736,11 EUR) van het Vlaams Gewest, 4,5 miljoen BEF (111.552,01 EUR) van het Waals Gewest en 2,5 miljoen BEF (61.973,38 EUR) van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De overeenkomst werd gesloten voor een looptijd van 10 jaar en kent een stilzwijgende verlenging met dezelfde duur tussen de partijen die de overeenkomst niet hebben opgezegd uiterlijk drie maanden vóór het verstrijken van de lopende periode. De overeenkomst kan worden herzien als zich een belangrijke wijziging voordoet in het statuut van de voorzitter van de vzw (artikel 6). Het contract bevat geen specifieke voorwaarden voor de betaling van de dotatie, behalve het tijdstip (vóór eind januari). Wel is bepaald dat de dotatie ieder jaar kan worden geëvalueerd met het oog op een eventuele aanpassing (artikel 5).

De algemene opdracht van de vzw KINT is *een nuttige rol vervullen door het beleid van de gewestregeringen inzake natuurbehoud en schone*

³ Als onderhandse meerjarenovereenkomst van dienstverlening door een derde op basis van artikel 17, §2, 3° en 14° van de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, levering en diensten.

⁴ Eigenlijk *subsidie* in plaats van *dotatie*, zie 2.1.

technologie te steunen en beter ter kennis te brengen (artikel 1). Die opdracht wordt verder gedetailleerd in de artikelen 2⁽⁵⁾ en 3⁽⁶⁾.

De bemiddelingstaak van de voorzitter van de vzw KINT, Z.K.H. Prins Laurent, wordt nader omschreven in artikel 4. Hij vestigt de aandacht van de ministers op de standpunten die zijn gesprekspartners hebben geformuleerd en op de conclusies van de wetenschappelijke congressen en overlegvergaderingen waaraan hij heeft deelgenomen of die door zijn toedoen werden georganiseerd.

Aanhangsel bij de basisovereenkomst

De Vlaamse Regering besliste op 17 december 1999 haar goedkeuring te hechten aan het ontwerp van aanhangsel bij de basisovereenkomst tussen de drie gewesten en de vzw KINT. Daardoor werd de dotatie verhoogd met respectievelijk 1,2 miljoen BEF (29.747,22 EUR) van het Vlaams Gewest, 1 miljoen BEF (24.789,35 EUR) van het Waals Gewest en 450.000 BEF (11.155,21 EUR) van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De besprekingen rond de verhoging van de dotatie duurden een jaar. De Inspectie van Financiën gaf een negatief advies omdat de doelmatigheid van de verhoging niet werd aangegeven. De Vlaamse Regering heeft dat advies niet gevolgd. Het aanhangsel werd getekend op 6 april 2000.

1.2 Beheersovereenkomst

Op 14 december 2001 besliste de Vlaamse Regering te onderhandelen met de vzw KINT over een beheersovereenkomst. Doordat vanaf 1 juli 2001 aan Z.K.H. Prins Laurent een jaarlijks te indexerende dotatie werd toegekend ten laste van de federale staat, was conform artikel 6 van de basisovereenkomst een wijziging in de overeenkomst opportuun. Het was ook de bedoeling in de overeenkomst op te nemen welke verantwoordingsstukken de vzw diende voor te leggen. Bovendien werd binnen de Vlaamse Regering overeengekomen de subsidie aan de vzw KINT te behouden, conform de basisovereenkomst, op voorwaarde dat de vzw het gedeelte van de subsidie dat tot dan diende als tegemoet-

⁵ De steun aan het beleid van de gewestregeringen omvat: deelname aan deskundigenvergaderingen, bevordering van onderzoeksprojecten; bijstand bij vertegenwoordigingen in (inter)nationale instellingen; actieve prospectie naar instellingen die programma's inzake natuurbehoud en schone technologie financieren en beheren; hulp bij een actieve samenwerking tussen de gewesten.

⁶ De rol van het KINT bij de sensibilisering - in het bijzonder van de sociale en economische partners en de wetenschappelijke kringen - in de persoon van de voorzitter omvat: hulp bij informatie- en sensibiliseringsacties; patronaat en medeorganisatie van congressen; organisatie en deelname aan informatie- en overlegvergaderingen tussen overheden, sociale en economische partners en milieuverenigingen; representatieve ondersteuning van belangrijke milieuactiviteiten uitgaande van de gewestregeringen.

koming in de persoonlijke uitgaven verbonden aan de representatieopdrachten van Z.K.H. Prins Laurent, voortaan enkel nog zou aanwenden voor concrete, inhoudelijke projecten.

Op 12 december 2003 sloot de Vlaamse Regering de beheersovereenkomst af met de vzw KINT, ter aanvulling van de basisovereenkomst van 11 juli 1994. Anders dan bij de basisovereenkomst waren de overige twee gewesten geen betrokken partij en moest de vzw KINT ze enkel op de hoogte brengen van de inhoud van de overeenkomst. Het Vlaams Gewest kan dankzij de beheersovereenkomst de subsidietoekenning beter sturen. De beheersovereenkomst ging in op 1 januari 2004 en werd afgesloten voor een periode van vijf jaar, telkens verlengbaar voor eenzelfde periode.

Om rekening te houden met de jaarlijkse begrotingscyclus, is de beheersovereenkomst jaarlijks opzegbaar (artikel 13, §2). Enerzijds bepaalt de overeenkomst dat, ter uitvoering van de aangepaste basisovereenkomst, de jaarlijkse subsidie van het Vlaams Gewest aan de vzw KINT maximaal 179.000 EUR bedraagt (artikel 9, §1). Anderzijds kan de subsidie worden aangepast (artikel 9, §2), in geval van opdrachtwijzigingen of bepaalde bijkomende taken van de vzw, goedgekeurd door de minister en de raad van bestuur. In dat geval zal de vzw een dossier voorleggen ter staving van de kosten die verbonden zijn aan die bijkomende opdracht. Jaarlijks dienen de vzw en het ministerie vóór 15 juni de uitvoering van de beheersovereenkomst te evalueren (artikel 12).

De beheersovereenkomst bepaalt dat de activiteiten van de vzw KINT moeten worden ingeschakeld in de algemene en specifieke doelstellingen van het milieubeleid van het Vlaams Gewest. Daartoe dient de instelling zijn activiteiten en strategische visie te kaderen binnen het concept van duurzame ontwikkeling (artikel 3, §1). Ook wordt de nadruk gelegd op de transgewestelijke en coördinerende rol van de vzw (artikel 3, §2)⁷. De beheersovereenkomst bevestigt de opdracht van de vzw in het kader van de samenwerking met het Vlaams Gewest (artikel 3, §3), zoals al bepaald in de basisovereenkomst en de subsidiebesluiten vanaf 2002. Ook stelt ze prioritaire thema's vast voor de inbreng van de vzw KINT: sensibilisering, water, afval, energie en natuur (artikel 4). Die thema's moeten het voorwerp uitmaken van concrete projectvoorstellen, die deel uitmaken van een jaarlijkse programmatie en aan het Vlaams Gewest worden voorgelegd. De beheersovereenkomst gaat uitgebreid in op de beslissingsprocedure voor de keuze van projecten, evenals op de projectcriteria en de duurzaamheidstoets voor beleidsaanbevelingen die voortvloeien uit de onderzoeksprojecten (artikelen 5, 6 en 7).

⁷

Dat artikel bepaalt dat de vzw KINT een platform is waar de Belgische gewesten kunnen overleggen over en - in voorkomend geval - tot gemeenschappelijke acties kunnen overgaan met betrekking tot grensoverschrijdende (transgewestelijke en internationale) milieuproblemen.

In tegenstelling tot de basisovereenkomst stelt de beheersovereenkomst bijzondere voorwaarden aan de subsidietoekenning (artikel 9, §3), onder andere ingevolge een informeel advies van het Rekenhof. De uitbetaling van de subsidie gebeurt niet meer in één keer, maar in schijven. Bovendien is de uitbetaling afhankelijk van de voorlegging van bepaalde verantwoordingsstukken⁸). Ook is nu contractueel vastgelegd dat het ministerie en/of het Rekenhof de subsidieaanwending kunnen controleren (artikel 9, §4). Tot slot stelt de overeenkomst, naar analogie van de subsidiebesluiten sinds 2002, dat de subsidies van het Vlaams Gewest niet kunnen dienen voor tegemoetkomingen in de persoonlijke uitgaven verbonden aan de representatieve functie van Z.K.H. Prins Laurent (artikel 10, §1).

Het Vlaams Gewest heeft de basisovereenkomst van 11 juli 1994, inclusief het aanhangsel van 6 april 2000, niet opgezegd in 2004. In de basisovereenkomst werd bepaald dat de overeenkomst stilzwijgend wordt verlengd voor dezelfde duur (tien jaar) tussen de partijen die de overeenkomst niet hebben opgezegd. De beheersovereenkomst van 12 december 2003 loopt af op 31 december 2008 mits ze vooraf wordt opgezegd. Zonder opzegging wordt ze stilzwijgend verlengd voor een nieuwe periode van vijf jaar vanaf 1 januari 2009.

Zoals vermeld kan de basisovereenkomst worden herzien in geval van een belangrijke wijziging in het statuut van Z.K.H. Prins Laurent. Bovendien kan de dotatie ieder jaar worden geëvalueerd met het oog op een eventuele aanpassing. Die herzieningsbepaling werd initieel ingevoerd om te vermijden dat het Vlaams Gewest *bij decreet* een vastleggingsmachtiging voor tien jaar moest geven. Om diezelfde reden stelt artikel 13, §2, van de beheersovereenkomst dat de overeenkomst jaarlijks opzegbaar is. Een opzeggingstermijn is niet bepaald.

De beheersovereenkomst kan ook worden gewijzigd of aangevuld via een bijakte als er *wijzigende* omstandigheden zijn (artikel 13, §4). In dezelfde zin kan de subsidie aangepast worden in geval van opdracht-*wijzigingen* of bepaalde bijkomende taken van de vzw (artikel 9, §2).

1.3 Subsidiebesluiten

Sinds 1994 wordt jaarlijks een regerings- of ministerieel besluit houdende de toekenning van een dotatie aan de vzw KINT (verder afgekort tot subsidiebesluit) uitgevaardigd. De oorspronkelijke subsidiebesluiten stelden geen bijzondere voorwaarden aan de toekenning van de subsidie. Zij vermeldden enkel het bedrag, het aan te rekenen begrotingsartikel en het rekeningnummer van de vzw KINT.

Sinds 1998 bepalen de subsidiebesluiten dat de aanwending van de middelen kan worden gecontroleerd door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en/of het Rekenhof.

⁸ Die regeling is overgenomen in de subsidiebesluiten vanaf 2004. Zie 1.3.

In 1999 werd daaraan toegevoegd dat de vzw KINT het jaarverslag van het afgelopen werkjaar, het activiteitenprogramma voor het lopende jaar, de begroting van het lopende jaar en de door de raad van bestuur goedgekeurde rekeningen van het afgelopen jaar moet voorleggen aan het Vlaams Gewest⁽⁹⁾.

Sinds 2002⁽¹⁰⁾ bepalen de subsidiebesluiten dat de subsidie niet kan dienen voor tegemoetkomingen in de persoonlijke uitgaven die zijn verbonden aan de representatieopdrachten van Z.K.H. Prins Laurent (artikel 2, §2). Ook stellen de besluiten sindsdien dat, binnen het kader van het Vlaams regeerakkoord en de beleidsnota van de Vlaamse minister van Leefmilieu, de subsidie slechts kan worden aangewend voor personeels- en werkingskosten die voortvloeien uit de volgende opdrachten en activiteiten:

- vervullen van een ondersteunende rol door de beleidsprioriteiten van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Leefmilieu te steunen en beter ter kennis ter brengen⁽¹¹⁾;
- verspreiden van voorlichting inzake natuurbehoud en schone technologie en de bewustmaking van de publieke opinie, in het bijzonder van de sociale partners, de economische partners en de wetenschappelijke kringen⁽¹²⁾;
- vervullen van een centrale rol als forum tussen de drie gewesten in het domein van milieubeleid om de samenwerking te promoten, en bijdragen in de uitbouw van een actieve samenwerking tussen de gewesten met het oog op de ontwikkeling van bijzondere projecten van gemeenschappelijk belang (artikel 2, §1).

Tot slot wordt sinds 2004 in de subsidiebesluiten bepaald dat de subsidie als volgt wordt uitbetaald:

- een voorschot van 45% in het eerste semester van het jaar, na voorlegging aan het Vlaams Gewest van de door de raad van bestuur goedgekeurde programmatie (activiteitenprogramma) en de begroting van het jaar;

⁹ Overeenkomstig artikel 55 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

¹⁰ Daarbij liep het besluit van 2002 vooruit op de beheersovereenkomst van 12 december 2003.

¹¹ Dat kan zich concretiseren in o.a.: deelname aan deskundigenvergaderingen; bevordering van onderzoeksprojecten; verlenen van bijstand aan de vertegenwoordigers van het Vlaams Gewest bij (inter)nationale instellingen; ondersteunen van milieuopdrachten van de Vlaamse overheid in het buitenland.

¹² Dat kan zich concretiseren in o.a.: bijdragen bij informatie- en sensibiliseringsacties; (mede)organisatie van wetenschappelijke congressen; organisatie van en deelname aan informatie- en overlegvergaderingen tussen overheden, sociale en economische partners en leefmilieuverenigingen.

- 45% in het tweede semester van het jaar, op basis van de actualisatie van de programmatie door het programmatiecomité halverwege het jaar en na voorlegging van het jaarverslag over het vorige werkjaar en van de door de algemene vergadering goedgekeurde rekeningen van het voorgaande jaar;
- het saldo van 10% na voorlegging aan het Vlaams Gewest van een evaluatierapport, de balans en de resultatenrekening van het jaar.

1.4 Doelstellingen van de subsidieverstrekking

De samenlezing van de basisovereenkomst, de beheersovereenkomst en de jaarlijkse subsidiebesluiten geeft een beeld van wat het Vlaams Gewest van de vzw KINT verwacht in ruil voor de subsidiëring. Toch is het moeilijk aan te duiden welke concrete initiatieven verwacht worden en hoe de vzw KINT precies kan bijdragen aan het beleid. De doelstellingen zijn niet SMART-geformuleerd. SMART staat voor specifiek, meetbaar, aanvaard, realistisch en tijdsgebonden. Het doelbereik is dan ook moeilijk te controleren door de minister of het departement.

Specifiek

In eerste instantie zijn de doelstellingen weinig specifiek omschreven. Zo stelt de beheersovereenkomst wel dat sensibilisering, water, afval, energie en natuur prioritaire thema's of actiedomeinen zijn, maar dat wordt niet verder uitgewerkt. Evenmin is bepaald welk soort studies of congressen nuttig kunnen zijn, bij welke nationale en internationale instellingen vertegenwoordiging noodzakelijk wordt geacht, wat van het intergewestelijke platform wordt verwacht, enz. Wat het Vlaams Gewest met de subsidiëring exact wenst te bereiken, blijft in wezen onduidelijk. Er worden wel garanties ingebouwd voor een zo interessant mogelijke programmatie van de vzw (door procedures en criteria), maar de *output* of *outcome* van de vzw is nergens nauwkeurig bepaald¹³.

Meetbaar

Meetbaar zijn de doelstellingen evenmin: nergens wordt vermeld hoeveel sensibiliseringsacties worden verwacht van welke omvang, hoeveel adviezen de vzw KINT aan het Vlaams Gewest moet bezorgen, hoeveel verhandelingen ze jaarlijks moet maken of hoe uitgebreid die moeten zijn, hoeveel congressen ze moet (mee) organiseren, enz. Het enige wat meetbaar is geformuleerd, is het minimum van drie bezoeken van Z.K.H. Prins Laurent¹⁴. Bovendien is geen systeem, methode of procedure uitgewerkt waarmee het mogelijk is te bepalen in welke mate de doel-

¹³ De *output* slaat op de productie, de prestaties; *outcome* op het resultaat, de gevolgen, de uitkomsten en effecten. De output leidt tot outcome.

¹⁴ Eén bezoek aan een natuurreservaat of project rond natuurbehoud, één bezoek aan een installatie of bedrijf representatief voor schone technologie en één bezoek aan een milieueducatie-evenement in de onderwijs-sfeer.

stellingen op een bepaald moment zijn bereikt. Ook op het vlak van de projectimpact heeft het Vlaams Gewest geen normen geformuleerd (bv. vermelding van het rapport in andere studies, bezoekersaantallen). Er ontbreken dus zowel kwantitatieve als kwalitatieve toetsingselementen.

Aanvaard

Dat zowel het Vlaams Gewest als de vzw KINT de doelstellingen van de subsidiëring aanvaarden, blijkt voldoende uit de contractuele verhouding tussen beide. Het draagvlak bestaat dus en de partijen zijn bereid zich te verbinden aan de doelstellingen. Er is een opvallende gelijkenis tussen de statutaire doelstellingen van de vzw KINT (artikel 3) en de contractuele opdracht in de basis- en beheersovereenkomst. Daarnaast zijn de beslissingsprocedure en de selectiecriteria uit de beheersovereenkomst in belangrijke mate - vaak letterlijk - gebaseerd op de zogenaamde *Gids voor de keuze en het leiden van projecten bij het KINT*¹⁵. Die gids, verhandeling nr. 7 van de vzw, dateert van december 2002, de beheersovereenkomst van december 2003. De sterke inhoudelijke gelijkenissen tussen gids en beheersovereenkomst geven de indruk dat de vzw sterk gewogen heeft op de inhoud van de beheersovereenkomst. In die zin rijst de vraag of de wederzijdse verbintenissen tussen de vzw KINT en het Vlaams Gewest voldoende evenwichtig zijn geformuleerd.

Realistisch

De doelstellingen - voor zover concreet identificeerbaar - lijken realistisch geformuleerd en haalbaar. Ze zijn tot stand gekomen na onderhandelingen. Z.K.H. Prins Laurent legt meer bezoeken af in het Vlaams Gewest dan de drie voorziene per jaar. De evaluatierapporten van de vzw KINT van 2004 en 2005 vermelden respectievelijk 20 en 22 bezoeken.

Tijdsgebonden

De doelstellingen van de subsidiëring zijn nergens tijdsgebonden gesteld. Nergens wordt bv. gezegd op welke termijn of tegen welke einddatum bepaalde prestaties worden verwacht.

¹⁵ Zo worden nagenoeg letterlijk overgenomen: de basisbeginselen van duurzame ontwikkeling, de 3 E's (ecologie, economie en equity, d.i. sociale billijkheid), de beslissingsprocedure met schema voor de projectkeuze, de rol in de programmatie van de raad van bestuur, het programmatiecomité en het wetenschappelijk raadgevend comité, de inhoud van de voorafgaandelijke duurzaamheidstoets (inclusief de tabel met 14 criteria), de 9 criteria om te bepalen of de vzw KINT het geschikte forum is, de taakstelling en informatie van het begeleidingscomité en de checklist met 27 criteria m.b.t. de duurzaamheidstoets voor beleidsaanbevelingen.

1.5 Participatie van het Vlaams Gewest in de werking van de vzw KINT

Naast de overeenkomsten en de subsidiebesluiten heeft het Vlaams Gewest nog andere kanalen om de subsidieverstreking aan de vzw KINT te omkaderen. Het gewest zetelt namelijk mee in de sturings- en controleorganen.

Op 6 juli 1994 besliste de Vlaamse Regering twee kabinetsleden voor te dragen als leden van de raad van bestuur van de vzw KINT. Artikel 18 van de statuten van de vzw bepaalt dat twee van de tien bestuursleden worden gekozen op voordracht van de Vlaamse minister van Leefmilieu. In de praktijk is één van die twee leden een kabinetslid van de minister-president.

Daarnaast bestaat binnen de vzw KINT een programmatiecomité, dat bestaat uit de vertegenwoordigers van de drie gewesten, samen met leden van het wetenschappelijk raadgevend comité en de directie van de vzw. Bij de programmatie dient in de eerste plaats rekening te worden gehouden met de prioriteiten in het milieubeleid van de gewesten en met de middelen (financiën en personeel) van de vzw⁽¹⁶⁾. In het programmatiecomité en het wetenschappelijk raadgevend comité zetelen niet de kabinetsleden/leden van de raad van bestuur, maar een andere afgevaardigde van de minister, met name een directeur bij de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM).

Door de participatie van het Vlaams Gewest in de werking van de vzw KINT is er bijkomende supervisie. Vanaf 1994 was de aanwezigheidsgraad van de vertegenwoordigers van het Vlaams Gewest in de raad van bestuur en de algemene vergadering van de vzw KINT relatief laag⁽¹⁷⁾. De directeur bij de VMM was wel altijd aanwezig in het wetenschappelijk raadgevend comité.

¹⁶ Zie de *Gids voor de keuze en het leiden van projecten bij het KINT* en artikel 5 van de beheersovereenkomst.

¹⁷ Op de tien vergaderingen (vier algemene vergaderingen en zes raden van bestuur) in de periode 2004-2006 was er slechts een aanwezigheid van 7 op 20 (of 35%), volmachten inbegrepen. Als gekeken wordt naar de Vlaamse aanwezigheid per vergadering, d.w.z. minstens één van de vertegenwoordigers was aanwezig, gaat het om 6 op de 10 (of 60%).

2 Subsidietoekenning- en uitbetaling

2.1 Aanrekening

De jaarlijkse betalingen gebeurden oorspronkelijk ten laste van artikel 2.14 van de begroting van de DAB Minafonds. Op dat artikel konden echter geen subsidies worden aangerekend. De omschrijving luidde: *allerhande uitgaven m.b.t. informatie, educatie, sensibiliseringscampagnes, internationale en ontwikkelingssamenwerking: overeenkomsten*. De inspecteur van Financiën suggereerde al op 1 juli 1994 om bij de eerstkomende herziening van de begroting een bijzonder artikel voor de uitgave te creëren.

Vanaf de begroting 2000 werd een apart begrotingsartikel 2.27 gecreëerd. Op dat artikel konden *allerhande uitgaven i.v.m. informatie, educatie, sensibiliseringscampagnes, internationale en ontwikkelingssamenwerking: toelagen en subsidies* worden aangerekend. Vanaf 2002 werd de subsidie aan de vzw KINT niet meer aangerekend ten laste van de Minafondsbegroting. Sindsdien wordt de uitgave aangerekend ten laste van de algemene uitgavenbegroting. De subsidie aan de vzw KINT is sindsdien een nominatimsubsidie¹⁸. Ze bedraagt momenteel 178.000 EUR.

2.2 Betaling door het Vlaams Gewest op basis van verantwoordingsstukken

De basisovereenkomst bepaalt dat de betalingen zullen plaatsvinden vóór het einde van de maand januari van ieder jaar (artikel 5). Die bepaling werd nooit toegepast. Bovendien stemt ze ook niet overeen met de bepalingen in de beheersovereenkomst (artikel 9, §3) en met de recente subsidiebesluiten.

Hoewel oorspronkelijk niet werd vermeld welke documenten de vzw moest voorleggen om de uitbetaling van de subsidie te rechtvaardigen, vroeg de inspecteur van Financiën al in 1995 naar een evaluatie. Op 30 januari 1997 verzocht de Vlaamse minister van Financiën en Begroting haar in kennis te stellen van een degelijke evaluatie, aangezien al twee werkjaren waren verstreken. Ter verantwoording heeft de vzw het jaarverslag 1996 bezorgd. Sindsdien stuurt zij elk jaar ter verantwoording een jaarverslag op. Sinds het subsidiebesluit van 1999 legt zij daarnaast het activiteitenprogramma voor het lopende jaar voor, alsook de begroting voor het lopende jaar en de door de raad van bestuur goedgekeurde rekeningen over het afgelopen jaar. Dankzij de beheers-

¹⁸ Op basisallocatie 33.01 van programma 61.1: subsidie aan de vzw Koninklijk instituut voor het duurzaam beheer van de natuurlijke rijkdommen en de bevordering van schone technologie (KINT).

overeenkomst zijn sinds 2004 de voor te leggen documenten duidelijk contractueel vastgelegd.

Het Rekenhof stelt vast dat de vzw KINT inderdaad de jaarprogramma's (inclusief een toelichting), de begrotingen, de jaarverslagen, de evaluatierapporten en de balansen en resultatenrekeningen toestuurde aan de minister van Leefmilieu. Het kabinet stuurt ze door naar het departement LNE.

De evaluatierapporten worden echter laattijdig bezorgd. Volgens artikel 10, §2, van de beheersovereenkomst moeten ze vóór 31 mei van elk jaar worden toegestuurd, terwijl ze in werkelijkheid pas begin augustus aankomen⁽¹⁹⁾. Het saldo werd wel pas na ontvangst van het evaluatierapport uitbetaald. De evaluatierapporten bevatten bovendien geen financieel verslag en zijn eerder beschrijvend dan evaluerend⁽²⁰⁾.

Daarnaast wordt nooit enig verslag van de halfjaarlijkse bijsturing van de programmatie toegestuurd, hoewel de artikelen 9, §3, en 10, §1, van de beheersovereenkomst dat vragen. De schuldvorderingen die de vzw KINT verstuurt vóór de uitbetaling van de tweede schijf van 45%, verwijzen er wel naar, maar de vzw legt het verslag van die vergadering - als die al plaats vindt⁽²¹⁾ - nooit voor aan het Vlaams Gewest.

Bijkomend probleem is dat de notulen van de raad van bestuur of van het wetenschappelijk raadgevend comité het departement LNE niet bereiken⁽²²⁾. Ze worden nooit doorgestuurd door de kabinetsleden/leden van de raad van bestuur of door de afgevaardigde van het Vlaams Gewest in het wetenschappelijk raadgevend comité. De vzw KINT stuurt die notulen ook niet rechtstreeks naar het departement LNE. Volgens artikel 9, §4, van de beheersovereenkomst is het nochtans het *ministère*, de administratie dus, die de subsidieaanwending kan controleren. Bij gebrek aan notulen kan het departement LNE onmogelijk controleren of de voorgelegde programmatie en begroting wel werd goedgekeurd door de raad van bestuur van de vzw KINT, zoals vereist door artikel 9, §3, van de beheersovereenkomst⁽²³⁾. Evenmin kan het departement nagaan of de programmatieprocedure werd nageleefd en op grond van welke criteria en overwegingen de programmatie tot stand kwam⁽²⁴⁾.

¹⁹ De schuldvorderingen voor 2004 en 2005 voor het saldo van 10% dateren immers respectievelijk van 4 augustus 2005 en 3 augustus 2006.

²⁰ Zie 3.7.

²¹ Zie 3.5.

²² Van de programmatiecomitévergaderingen worden geen notulen opgesteld (het comité past gewoon de ontwerpprogrammatietabel aan).

²³ Zowel programmatie als begroting worden wel goedgekeurd door de algemene vergadering van de vzw. Daarvan zijn de notulen wel ter beschikking van het departement LNE.

²⁴ Daar komen ook nog materiële problemen bij. Zo bestaat op het kabinet van de Vlaamse minister van Leefmilieu geen klassement van de notulen van de raad van bestuur. Van de vergadering van de raad van bestuur van 24 oktober 2006 waren begin februari 2007 nog geen notulen opgesteld.

Het is onduidelijk waarom het departement niet opmerkt dat notulen of rapporten ontbreken. Nochtans kan het weigeren over te gaan tot de uitbetaling van een subsidieschijf als niet alle vereiste verantwoordingsstukken worden voorgelegd.

2.3 Bestemming van de subsidie

Het Rekenhof stelt vast dat het onmogelijk is na te gaan welke uitgaven de vzw KINT financiert met de subsidie van het Vlaams Gewest. De verschillende financieringsbronnen van de vzw worden immers *vermengd*. Zowel de subsidies van de verschillende gewesten als de privésporing worden samengebracht en zijn vervolgens niet meer identificeerbaar.

Bijgevolg is onduidelijk welk gedeelte van de Vlaamse subsidiëring gaat naar de projectwerking en welk gedeelte naar de zogenaamde *endogene* kosten van de vzw KINT⁽²⁵⁾. Evenmin kan getraceerd worden of die subsidie wel enkel dient voor personeels- en werkingskosten. Het is echter onduidelijk wat het begrip *werkingskosten* betekent⁽²⁶⁾. Het is ook niet mogelijk na te gaan hoe groot het aandeel is van de Vlaamse subsidiëring in elk individueel project en of dat aandeel rekening houdt met de relevantie voor het gewest⁽²⁷⁾.

Die vermenging van inkomsten door de vzw KINT belet een koppeling van de uitgaven aan de financieringsbronnen. Bijgevolg is de bepaling in de jaarlijkse subsidiebesluiten dat de Vlaamse subsidie alleen mag dienen voor personeels- en werkingskosten niet te controleren.

2.4 Projectuitgaven

De controle op de subsidieaanwending door de minister en het departement LNE wordt bemoeilijkt door het gebrek aan rapportering over de reële financiële uitvoering van elk project afzonderlijk. Naar aanleiding van de programmatie maakt de vzw wel een raming per project van de personeels- en werkingskosten, uitgedrukt in een percentage van de totale personeels- en werkingskosten, alsook van de uitgaven voor externe consultants, vertalingen en publicaties (de zogenaamde directe

²⁵ De vzw KINT beschouwt als endogene kosten van de werking: de organisatie van de bezoeken van Z.K.H. Prins Laurent, de briefwisseling, het beheer van de vergaderingen van de algemene vergadering, de raad van bestuur, het wetenschappelijk raadgevend comité en het programmatiecomité, de administratieve functionering, de redactie en productie van het jaarverslag, de vertalingen, het personeelsbeheer, het beheer van de informatica, de burelen en het materieel, enz.

²⁶ Het departement beschouwt de werkingskosten als apparaatskosten en functionele projectgebonden uitgaven.

²⁷ Zie 3.3.

kosten), maar over de realisaties daarvan rapporteert ze niet aan het Vlaams Gewest. Een *afrekening*, een overzicht per project van de werkelijk gedane personeels-, werkings- en directe uitgaven in het afgelopen jaar, wordt niet bezorgd.

Het komt voor dat het Vlaams Gewest of een Vlaamse openbare instelling naast de gebruikelijke subsidie van maximum 179.000 EUR een bepaald project specifieke subsidies geeft. Door het gebrek aan een afrekening per project, is in dat geval niet uitgesloten dat de projectsubsidies en reguliere subsidies worden vermengd.

Naar aanleiding van het onderzoek van het departement LNE op vraag van de Vlaamse minister van Leefmilieu heeft de vzw KINT in januari 2007 wel een document opgemaakt waarin zij per project en per jaar een vergelijking heeft gemaakt tussen de begroting en de realisatie ervan. Het bevat een opsplitsing van directe kosten, personeelskosten en werkingskosten. Het document is echter geen weerspiegeling van de werkelijkheid. Voor de becijfering van de realisatie gaat de vzw immers uit van de *begrote* in plaats van de *reële* organisatie-inzet per project. De tabel van de realisaties steunt op de geplande personeelsinzet per project, dus zonder rekening te houden met de werkelijke prestaties in dat betrokken jaar. Bovendien wordt noch bij de begroting, noch bij de tabel van de realisaties rekening gehouden met de concrete loonlast van elke betrokken medewerker. Uiteraard zijn de bezoldigingskosten van het ene personeelslid hoger dan het andere. De vzw KINT deelt enkel de totale loonkost door het aantal beschikbare voltijdse equivalenten en verdeelt die dan verder over de projecten en de endogene werking, zonder rekening te houden met wie hoelang aan een bepaald project meewerkt of endogene opdrachten vervult.

2.5 Verhouding tussen projectuitgaven en endogene kosten

De vzw rapporteert niet over de reële financiële uitvoering van elk project afzonderlijk. Evenmin verstrekt zij in de verslaggeving details over de endogene kosten.

Bovendien rijst de vraag hoe correct de cijfers zijn die de vzw KINT presenteert voor de verhouding tussen endogene kosten en projectuitgaven. De vzw tracht de meeste middelen in te zetten voor de projectwerking. De laatste jaren zijn de endogene kosten volgens de vzw afgenomen van 29% in 2003 tot 19% in 2004 en 12% in 2005. Daarmee zou zij beter scoren dan de verhouding 1/3 endogene kosten en 2/3 projectkosten die de raad van bestuur heeft vooropgesteld. Aangezien de cijfers over de realisaties per project niet reëel zijn, kan de vraag worden gesteld of de cijfers over de verhouding wel overeenstemmen met de werkelijkheid. Ze steunen immers op de programmatie vooraf en de begroting. De vzw voert na afloop geen enkele correctie uit met meet- of schattingsgegevens.

Sinds 2006 voert de vzw KINT een analytische boekhouding. Dat maakt de koppeling van alle uitgaven aan kostenplaatsen/projecten mogelijk, op voorwaarde dat een correcte meting en toewijzing plaatsvindt.

2.6 Betalingen aan Z.K.H. Prins Laurent

Zowel de beheersovereenkomst als de jaarlijkse subsidiebesluiten stellen dat de subsidie van het Vlaams Gewest niet mag dienen voor tegemoetkomingen in de persoonlijke uitgaven verbonden aan de representatieve functie van Z.K.H. Prins Laurent.

Het departement LNE moet die voorwaarde controleren. Op basis van de stukken die de vzw opstuurt om de subsidie te ontvangen, is een dergelijke controle echter niet mogelijk: de stukken bevatten enkel globale cijfers. Bovendien heeft het departement LNE geen controle ter plaatse uitgevoerd bij de vzw KINT. Dat is uiteindelijk wel gebeurd in het kader van het onderzoek dat de Vlaamse minister van Leefmilieu in januari 2007 heeft laten uitvoeren, al bleef de controle beperkt tot de verplaatsingskosten van Z.K.H. Prins Laurent.

Er zijn geen indicaties dat de vzw KINT bedragen (terug)betaalt aan Z.K.H. Prins Laurent die als *persoonlijk* kunnen gelden of die als het ware een bezoldiging vormen. Alle onkostennota's worden getekend en gecontroleerd door de directeur en de schatbewaarder van de vzw. In principe worden drie soorten kosten terugbetaald aan Z.K.H. Prins Laurent: vervoerskosten, restaurantuitgaven en kosten verbonden aan buitenlandse reizen. Sinds het tweede semester 2005 ontvangt Z.K.H. Prins Laurent de terugbetaling van zijn binnenlandse reiskosten aan het in de overheidssector gebruikelijke tarief (actueel 0,2903 EUR per km). Voordien bestond een regeling aan 1,25 EUR per km, wat toen zou hebben overeengestemd met de kost verbonden aan het huren van een limousinewagen²⁸. Er zijn geen aanwijzingen dat de restaurantkosten die Z.K.H. Prins Laurent ontvangt, geen relatie zouden hebben met zijn taken bij de vzw. Altijd geven de ingediende bewijsstukken de betrokken personen en projecten aan. Wat betreft de vergoedingen voor buitenlandse reizen werden in 2004 en 2005 geen kosten ingediend, enkel in 2006. Ook hier wijst niets erop dat de kosten niet zouden kaderen in het voorzitterschap van de vzw. Het gaat bovendien om de loutere terugbetaling van voornamelijk transport- en hotelkosten. Z.K.H. Prins Laurent ontvangt bv. geen dagvergoeding voor zijn buitenlandse reizen.

²⁸ Aangezien volgens de vzw KINT Z.K.H. Prins Laurent op dat ogenblik niet over een chauffeur beschikte en dat zulks zou hebben gepast bij zijn status.

De onderstaande tabel bevat een overzicht van de betalingen aan Z.K.H. Prins Laurent.

jaar	reiskosten binnenland	restaurantkosten	reiskosten buitenland
2004	9.193,75 EUR	1.839,50 EUR	0,00 EUR
2005	1.377,25 EUR	512,67 EUR	0,00 EUR
2006	1.736,50 EUR	3.674,49 EUR	4.046,38 EUR

3 Subsidieaanwending

3.1 Activiteiten van de vzw KINT en haar voorzitter

Overeenkomstig de bepalingen in de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit ging het Rekenhof na of de subsidiëring wordt aangewend voor haar doel. Eerder kwam al aan bod dat het moeilijk is die doelstellingen concreet te identificeren⁽²⁹⁾. Niettemin kunnen uit de basis- en beheersovereenkomst en de jaarlijkse subsidiebesluiten de taken en activiteiten worden gehaald die het Vlaams Gewest verwacht van het KINT en haar voorzitter⁽³⁰⁾.

Het Rekenhof vond geen aanwijzingen van oneigenlijk gebruik van de subsidies. De uitgaven corresponderen met de vage taakstelling.

3.2 Internecontrolesysteem

In toepassing van de beheersovereenkomst ontvangt de vzw KINT de subsidie van het Vlaams Gewest in drie schijven. De eerste schijf van 45% na voorlegging van de programmatie en de begroting, de tweede schijf van 45% in de tweede jaarhelft na voorlegging van het jaarverslag en de rekeningen van het voorgaande jaar, alsook de aanpassingen van de lopende programmatie, en tot slot het saldo van 10% in het daaropvolgende jaar na voorlegging van een evaluatierapport over de werking en de balans en de resultatenrekening.

Het departement LNE voert een formele controle uit op de voorgelegde stukken. Het gaat na of de vereiste stukken aanwezig zijn en geeft vervolgens de opdracht tot uitbetaling van de betrokken schijf. Van die formele controle wordt geen interne evaluatienota opgemaakt die de uitbetaling van (een schijf van) de subsidie rechtvaardigt. Het departement LNE kan ook zijn rol niet ten volle spelen als het niet over alle informatie beschikt, bv. de notulen van de raad van bestuur en de output van de vzw⁽³¹⁾. Het departement heeft niet de gewoonte voor de controle van subsidiestromen ter plaatse bepaalde bijkomende stukken op te vragen of in te kijken. Het Rekenhof heeft eerder al gewezen op die beperkte invulling van de controleopdracht door het departement LNE⁽³²⁾. De vermenging van inkomsten bij de vzw KINT beschouwt het departement als een bijkomende belemmering voor controles ter plaatse.

Het departement gaat niet over tot een inhoudelijke controle. Zo voert het geen onderzoek uit naar de consistentie van de begroting of naar de

²⁹ Zie 1.4.

³⁰ Zie 1.1 tot 1.3.

³¹ Zie 2.2 en 3.6.

³² Zie *Activiteitenverslag van het Rekenhof over 2004*, Stuk 38 (2004-2005), Nr. 1, p. 30.

cijfers in de rekeningen en balans, het toetst de programmatie niet aan de criteria uit de beheersovereenkomst, beoordeelt het evaluatierapport niet, enz. Het is weinig zinvol stukken op te vragen als die nooit op hun inhoud worden beoordeeld.

Volgens het departement LNE is het een bewuste keuze om geen inhoudelijke en slechts een beperkte formele controle uit te voeren. Het wil namelijk de kabinetsleden/leden van de raad van bestuur hun rol laten spelen: de vzw opvolgen en de subsidiëring monitoren. De vzw KINT correspondeert ook alleen met de kabinetten van de twee betrokken ministers en niet met het departement (bv. de verzoeken om uitbetaling).

Het internecontrolesysteem is dan ook ontoereikend wat betreft het toezicht door het Vlaams Gewest op de subsidieaanwending. Er bestaan geen duidelijke taakafspraken tussen het kabinet van de Vlaamse minister van Leefmilieu en het departement LNE⁽³³⁾. Een adequaat internecontrolesysteem vereist dat alle relevante informatie op een zodanige wijze wordt geïdentificeerd, verzameld en gecommuniceerd dat iedereen in de organisatie zijn taken optimaal kan uitvoeren. Ook moet de organisatiestructuur erop zijn voorzien dat iedereen weet wat zijn taken en verantwoordelijkheden zijn. Ten gronde bestaat een probleem van *afstemming*: er zijn documenten beschikbaar, maar ze komen niet of niet altijd op de juiste plaats terecht. Daardoor verschillen de gegevens waarover kabinet en departement beschikken om de subsidieaanwending te controleren⁽³⁴⁾.

3.3 Toezicht op de programmatie

Ter uitvoering van de beheersovereenkomst werkt de raad van bestuur van de vzw KINT een jaarlijkse programmatie uit. Die wordt aan het Vlaams Gewest voorgelegd en bevat concrete projecten die beantwoorden aan de prioritaire thema's. De raad van bestuur evalueert de budgettaire impact van elke activiteit in de programmatie.

De vzw KINT bereidt de programmatie voor. Nadien wordt dit ontwerp gevalideerd door achtereenvolgens het programmatiecomité en het wetenschappelijk raadgevend comité. De vergaderingen van het programmatiecomité steunen op een ontwerpprogrammatietabel en de toelichting daarbij, zoals opgemaakt door de vzw KINT. Op die tabel of in de

³³ In afspraak met het kabinet van de minister-president neemt het kabinet Leefmilieu de leidende rol op ten aanzien van de vzw KINT.

³⁴ Zie de *Guidelines for internal control standards for the public sector* van 2004 van INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) die als toonaangevende standaard gelden voor de interne controle van een overheidsorganisatie: *timely communication to the right people* (2.4, p. 36); *clearly communicating the duties, responsibilities, and accountabilities* (2.3.8, p. 31); *records [should be] reconciled with the appropriate documents on a regular basis* (2.3.5, p. 30).

toelichting brengt het comité dan de eventuele aanpassingen aan⁽³⁵⁾. Die aangepaste tabel met toelichting dient als verslag van de vergadering en vormt de input voor het wetenschappelijk raadgevend comité. De directeur bij de VMM, vertegenwoordiger van het Vlaams Gewest, is in dat comité steeds aanwezig. Uit de notulen blijkt dat het wetenschappelijk raadgevend comité effectief zijn rol opneemt en de programmatie bespreekt en evalueert⁽³⁶⁾.

De programmatietabel bevat per project de quoterings P1, P2, P0 of TBD (to be decided), die de prioriteit voor het Vlaams Gewest weergeeft, net als voor de andere gewesten. P1 staat voor prioritair, P2 voor minder relevant voor het gewest en P0 voor geen enkel belang. De criteria of andere referentienormen waarmee een bepaald project een label krijgt opgekleefd, staan echter niet op papier. De vertegenwoordiger van het Vlaams Gewest in het programmatiecomité en wetenschappelijk raadgevend comité neemt kennis van het voorstel van de quoterings die de vzw KINT heeft uitgewerkt. Eventueel volgt een bijsturing, al dan niet na informeel overleg met het kabinetslid Leefmilieu dat lid is van de raad van bestuur. Vele projecten lopen over meerdere jaren zonder dat de prioritering wijzigt.

Op zich garandeert de procedure dat de projecten van de vzw KINT voldoende relevant zijn voor het Vlaams Gewest. De input is echter alleen afkomstig van de afgevaardigden van de minister(s), niet van het departement LNE. De vzw KINT heeft het departement ook nooit gevraagd vooraf commentaar te geven bij de ontwerpprogrammatie of aan te duiden welke projecten al dan niet interessant kunnen zijn. De Vlaamse minister van Leefmilieu raadpleegt het departement evenmin. De vzw KINT krijgt in ieder geval nooit formeel projectvoorstellen toegestuurd vanuit het Vlaams Gewest. Dat het departement LNE niet betrokken is in de programmatie, is niet bevorderlijk voor de relevantie van de werking van de vzw, noch voor het draagvlak bij de administratie van de resultaten van haar werking.

3.4 Toezicht op de toepassing van de projectcriteria

De beheersovereenkomst vereist dat de vzw KINT bij het opstellen, beheren en evalueren van zijn programmatie bepaalde projectcriteria in acht neemt, zoals de drie E's (ecologie, economie en equity) en vier beoordelingselementen⁽³⁷⁾. De duurzaamheidstoets en de beoordeling van

³⁵ In 2006 heeft echter geen enkele vergadering plaatsgevonden omdat de agenda's van de diverse leden van het programmatiecomité onverenigbaar waren. Wel vonden twee *virtuele* vergaderingen plaats via e-mailuitwisseling eind juni 2006 en in januari 2007.

³⁶ In tegenstelling tot het programmatiecomité maakt het wetenschappelijk raadgevend comité wel notulen op. Van de vergadering van 11 december 2006 waren die in februari 2007 echter nog niet beschikbaar.

³⁷ Met name ondersteuning van het milieubeleid van het Vlaams Gewest, conformiteit met de opdracht van de vzw, bijdrage aan duurzame ontwikkeling en toegevoegde waarde door de vzw KINT.

de toegevoegde waarde van de vzw KINT voor het project moeten worden nagegaan aan de hand van tabellen uit de beheersovereenkomst³⁸).

Die toetsing kan het departement LNE echter niet controleren bij gebrek aan documenten. De afweging blijkt in ieder geval niet uit de programmatietabel of toelichting daarbij. Zoals vermeld, beschikt het departement niet over de notulen van de raad van bestuur en het wetenschappelijk raadgevend comité en bestaan geen notulen van het programmatiecomité.

Volgens de vzw KINT toetst zij de projecten wel degelijk aan de verschillende criteria uit de beheersovereenkomst, zij het mondeling en zonder schriftelijke weergave. Dat gebeurt tijdens informele discussies en gesprekken en naar aanleiding van de comités. In de notulen van het wetenschappelijk raadgevend comité is hier en daar inderdaad sprake van een afweging van de programmatie, maar nergens blijkt een duidelijke toetsing aan de drie E's, de projectcriteria, de beoordelingselementen, de duurzaamheidstabel, het plaats- en tijdsperspectief, de toegevoegde waarde-tabel of de *terms of reference*. Het departement kan moeilijk nagaan of de projectvoorwaarden van de beheersovereenkomst worden nageleefd bij gebrek aan een schriftelijke weergave.

3.5 Halfjaarlijkse bijsturing van de programmatie

Overeenkomstig de beheersovereenkomst dient het programmatiecomité halverwege het jaar de programmatie van het lopende jaar te actualiseren.

In de afgelopen drie jaar gebeurde dat echter slechts één maal, met name in juli 2005. In 2004 vergaderde het programmatiecomité alleen in december en in 2006 was alleen sprake van *virtuele* vergaderingen. Volgens de vzw KINT waren er in 2004 en 2006 ook wel informele contacten, bv. een gesprek tussen de vzw KINT en de minister of zijn afgevaardigde. Die contacten hadden plaats tijdens een bezoek aan het kabinet, ofwel voor of na de algemene vergadering van de vzw.

In elk geval heeft de vzw nooit enig stuk bezorgd aan het departement LNE: van de informele bijeenkomsten bestaan uiteraard geen verslagen en de notulen van de comités komen nooit terecht bij de dossierbehandelaar. Er is geen aangepaste programmatie beschikbaar en er zijn evenmin gegevens over de elementen die in acht werden genomen voor een eventuele aanpassing.

³⁸ Ook de gevolgen op korte, middellange en lange termijn van het voorgestelde project moeten worden beoordeeld. De ruimtelijke reikwijdte moet voldoende groot zijn. Bij de goedkeuring van een project moet ook een meer gedetailleerde projectomschrijving zijn gebeurd, de zogenaamde *terms of reference*.

3.6 Communicatie van de werkingsresultaten

Opdat de gewesten kennis zouden krijgen van de werkingsresultaten van de vzw KINT, voorziet de basisovereenkomst erin dat Z.K.H. Prins Laurent bij de Vlaamse minister moet bemiddelen en standpunten en conclusies onder de aandacht moet brengen. Dat is bv. gebeurd naar aanleiding van het advies dat de vzw op 19 januari 2005 uitbracht bij de beleidsnota Duurzame Ontwikkeling *Samen grenzen ver-leggen* op vraag van de minister-president van de Vlaamse Regering⁽³⁹⁾.

Als de vzw KINT een advies uitbrengt aan het Vlaams Gewest, zou daarop volgens de beheersovereenkomst een duurzaamheidstoets moeten worden uitgevoerd. Noch uit de verslagen van de vzw KINT, noch uit andere stukken blijkt ondubbelzinnig dat die toets plaatsvond en dat daarbij de tabel uit de beheersovereenkomst werd gehanteerd. Nochtans bevatten de rapporten of begeleidende brieven wel beleidsaanbevelingen. Daaruit blijkt dat de onderzoekers, de vzw KINT of het betrokken begeleidingscomité de adviezen, visies en strategieën die het project opleverde, wel degelijk hebben geëvalueerd. In de regel worden ook de sterke en zwakke punten van de beleidsaanbevelingen en -alternatieven aangestipt.

Volgens de vzw KINT informeert zij op regelmatige basis een vaste lijst van protocolaire en politieke contacten over haar werking. Die lijst omvat een reeks instanties (gemeenten, federale en Vlaamse ministers, kranten, bibliotheken, enz.), gelijkmatig verdeeld over de drie gewesten. Naar gelang van de inhoud van het project wordt die lijst aangevuld met mogelijk bijkomende geïnteresseerden. Ook de algemene vergadering van de vzw KINT, de raad van bestuur, het programmatiecomité, het wetenschappelijk raadgevend comité en het betrokken (of eventuele andere) begeleidingscomité(s) staan op die lijst. Een reëel gebrek is echter dat het departement LNE daar niet (standaard) bij hoort. De administratie, als toezichthouder op de subsidiëring, beschikt in de regel dus niet over de werkingsresultaten van de vzw. Noch de vzw zelf, noch de kabinetsleden/leden van de raad van bestuur bezorgen de verhandelingen, wetenschappelijke nota's, conclusies van congressen, verslagen van bezoeken e.d. aan het departement. Zo kan het departement geen zicht krijgen op de output van de vzw. Een bijkomend gevolg daarvan is dat het departement de resultaten van de werkzaamheden van de vzw KINT zelden gebruikt.

3.7 Evaluatie van het activiteitenprogramma

De vzw KINT stuurt het Vlaams Gewest jaarlijks een evaluatierapport, zij het niet vóór 31 mei zoals opgelegd door de beheersovereenkomst⁽⁴⁰⁾. Dat rapport wordt beschouwd als een ontwerpversie van het jaarverslag

³⁹ Advies waarvan de kost door de gewone begroting van de vzw KINT werd gedragen.

⁴⁰ Zie 2.2.

en wordt in die hoedanigheid ook goedgekeurd door de algemene vergadering van de vzw⁽⁴¹⁾.

Die jaarlijkse evaluatierapporten bevatten echter weinig echte kwaliteitsoordelen over de verschillende projecten: sporadisch is sprake van een uitstekend rapport of over zeer positieve reacties, zonder verdere duiding bij de evaluatiecriteria. De rapporten bevatten meer beschrijvingen van de werkzaamheden. Alleen op het einde is een korte evaluatieparagraaf opgenomen. De inhoudelijke waarde daarvan is twijfelachtig, aangezien de tekst in 2004 en 2005 volkomen identiek was⁽⁴²⁾.

De evaluatierapporten bevatten evenmin een financieel verslag, zoals opgelegd door de beheersovereenkomst. Dat met een afzonderlijk financieel verslag naast de andere rapporteringen (resultatenrekening en balans) een rapport wordt bedoeld over de financiële uitvoering van de programmatie, kan worden afgeleid uit artikel 10, §2, van de beheersovereenkomst. Dat artikel stelt dat het financiële verslag de *budgettaire afwijkingen* moet bevatten *die zich hebben voorgedaan t.o.v. de vooropgestelde begroting*. Eerder kwam al aan bod dat de vzw KINT na afloop van het boekjaar niet aan het Vlaams Gewest rapporteert over de werkelijke uitgaven die aan elk project zijn besteed⁽⁴³⁾. Een financieel verslag per project, aangevuld met een detail van de niet-projectgebonden kosten, biedt een duidelijke meerwaarde:

- om te identificeren hoeveel van de Vlaamse subsidie precies naar elk project is gegaan en hoeveel naar de endogene kosten;
- om te onderzoeken of de Vlaamse subsidie enkel dient voor personeels- en werkingskosten;
- om een vermenging van reguliere en projectsubsidies te vermijden.

3.8 Evaluatie van de uitvoering van de beheersovereenkomst

De beheersovereenkomst stelt dat de vzw KINT en het ministerie elk jaar vóór 15 juni de uitvoering van de beheersovereenkomst moeten evalueren op basis van alle rapporteringen⁽⁴⁴⁾. Die evaluatie mag niet

⁴¹ De algemene vergadering keurt een tekst in bijlage goed (het evaluatierapport) *die mutatis mutandis (naast de lay-out en het toevoegen van illustraties) deze van het jaarverslag is*.

⁴² Die paragraaf stelt in het algemeen dat de doelstellingen werden gehaald, dat Z.K.H. Prins Laurent ten volle zijn rol als bezieler van het KINT heeft vervuld, dat de meeste middelen naar de projecten gingen, dat de gewesten de projecten hebben goedgekeurd, dat de comités goed gewerkt hebben, dat het intergewestelijk platform werd versterkt, dat de contacten met de kabinetten uitstekend verlopen, dat het KINT een duidelijk afgelijnd werkprogramma heeft voor de komende jaren en dat de administratieve werklast blijft.

⁴³ Zie 2.4.

⁴⁴ Programmatie, begroting, actualisatie van de programmatie, jaarverslag, rekeningen, evaluatierapport, balans en resultatenrekening.

worden verward met het jaarlijks evaluatierapport, dat betrekking heeft op de uitvoering van het activiteitenprogramma. Deze evaluatie betreft een rapportering over de beheersovereenkomst zelf. De beheersovereenkomst voegt eraan toe dat de resultaten van die evaluatie jaarlijks moeten worden besproken tijdens een werkvergadering door de minister (of zijn vertegenwoordiger) en de afgevaardigd bestuurder en directeur van de vzw KINT.

Volgens de vzw vindt in de praktijk een gesprek plaats tussen het kabinet van de Vlaamse minister van Leefmilieu en de vzw KINT. Dat zou gebeuren tijdens een bezoek aan het kabinet, ofwel voor of na de algemene vergadering van de vzw. Voorafgaand aan het gesprek wordt geen rapport opgemaakt dat de uitvoering van de beheersovereenkomst evalueert. De evaluatie vindt dus louter informeel plaats. Noch van de evaluatie, noch van de bespreking bestaat een schriftelijke weergave.

3.9 Evaluatie van de subsidiëring

Zoals eerder aangehaald, bevatten zowel de basis- als de beheersovereenkomst verschillende bepalingen over de mogelijke opzegging of bijsturing van de subsidiëring⁴⁵).

Sinds 1 januari 2004 evalueerde het Vlaams Gewest noch de subsidie zelf, noch de omvang ervan, noch een eventuele stopzetting van de overeenkomsten.

⁴⁵ Zie 1.1 en 1.2.

4 Informatie aan het Vlaams Parlement

Oorspronkelijk kreeg het Vlaams Parlement geen informatie over de subsidiëring door het Vlaams Gewest van de vzw KINT en de daarbij horende overeenkomst. Tijdens de eerste jaren bevatte noch de begroting, noch de toelichting daarbij, noch het jaarlijkse Minafondsverslag meer informatie.

Vanaf 1997 werden diverse parlementaire vragen gesteld over de subsidiëring van de vzw KINT en de evaluatie ervan.

Sinds 2002 is de subsidie aan de vzw KINT een nominatimsubsidie. Ook omschrijft de toelichting bij de begroting de taken van de vzw.

Ten slotte beschikt de vzw KINT over een website⁴⁶, waar iedereen kennis kan nemen van onder andere de missie, de statuten, de projectaanpak, de projecten, de activiteiten, de interne structuur, de publicaties, de jaarverslagen en de sensibiliseringsacties van de voorzitter.

⁴⁶ www.irgt-kint.be.

5 Conclusies

Het Vlaams Gewest maakte de (rand)voorwaarden voor de subsidiëring van de vzw KINT stelselmatig strikter, eerst door de jaarlijkse subsidiebesluiten en sinds 2004 door een beheersovereenkomst. Niettemin blijven de doelstellingen van de subsidiëring vaag omschreven, weinig meetbaar en niet tijdsgebonden. Er bestaan ook tegenstrijdigheden in en tussen de basis- en beheersovereenkomst, bv. wat betreft de betalingswijze van de subsidie en de aanpassing van het subsidiebedrag.

Hoewel de statuten van de vzw, de basis- en beheersovereenkomst en de subsidiebesluiten in een toezichtstructuur voorzien, wordt die in praktijk ontoereikend ingevuld. Het departement LNE beperkt zich hoofdzakelijk tot een formele controle. Het internecontrolesysteem vertoont zwaktes. Er bestaan geen duidelijke taakafspraken tussen de kabinetsleden/leden van de raad van bestuur en het departement. De aanwezigheidsgraad van de kabinetsleden in de raad van bestuur en de algemene vergadering van de vzw KINT was sedert 1994 laag. Het departement ontvangt niet of niet tijdig bepaalde stukken, maar gaat toch over tot uitbetaling van de subsidie. Het departement is ook niet betrokken bij de programmatie en ontvangt niet systematisch informatie over de output van de vzw.

Op het vlak van de subsidieaanwending stelt het Rekenhof vast dat de activiteiten van de vzw KINT en haar voorzitter overeenkomen met de taakstelling. De vzw leeft de selectieprocedure voor projecten en het financieel beheer grotendeels na. Van een aantal verplichte procedures uit de beheersovereenkomst maakt de vzw echter geen schriftelijk verslag op. Zo wordt niet gerapporteerd over de halfjaarlijkse bijsturing van de programmatie of over de toepassing van de projectcriteria. Bij gebrek aan een schriftelijke weergave kan evenmin worden gecontroleerd of de uitvoering van de beheersovereenkomst jaarlijks wordt geëvalueerd. De evaluatierapporten van de vzw KINT bevatten geen echte kwaliteits-toets.

Alle inkomsten van de vzw KINT, ook van de andere gewesten en privé-sponsors, worden vermengd. Het is dan ook onmogelijk om na te gaan welk deel van de Vlaamse subsidies gaat naar de projecten en welk deel naar de endogene uitgaven van de vzw. De vzw rapporteert ook niet over de werkelijk gedane uitgaven per project, over het Vlaams subsidieaandeel in elk project of over de bedragen die zijn terugbetaald aan Z.K.H. Prins Laurent. Het onderzoek leverde echter geen aanwijzingen op van oneigenlijk gebruik van de subsidies of van onrechtmatige betalingen aan de voorzitter.

Het Vlaams Gewest heeft sinds 1 januari 2004 noch het principe van de subsidiëring, noch het bedrag ervan geëvalueerd.

Het Vlaams Parlement kreeg oorspronkelijk geen informatie over de subsidiëring door het Vlaams Gewest van de vzw KINT. Daaraan is intussen tegemoet gekomen.

6 Aanbevelingen

- Het Vlaams Gewest dient de doelstellingen van de subsidiëring van de vzw KINT specifieker, meetbaarder en meer tijdsgebonden te formuleren.
- De tegenstrijdigheden in en tussen de basis- en beheersovereenkomst over het tijdstip van betaling en de mogelijke aanpassing van het subsidiebedrag dienen te worden weggewerkt.
- Het internecontrolesysteem inzake het toezicht op de subsidiëring vergt een betere taakverdeling tussen de betrokken ministeriële kabinetten en het departement LNE. Alle noodzakelijke stukken, zoals notulen en verslagen, moeten doorstromen naar het departement. Het departement moet de stukken die de vzw KINT bezorgt, vóór uitbetaling van de subsidie controleren op volledigheid, tijdigheid en inhoud. Zo nodig moet het departement een controle ter plaatse bij de vzw organiseren. De toezichtsrol die de afgevaardigden van de minister opnemen in de organen van de vzw, vereist een afdoende aanwezigheid.
- Om de programmatie van de vzw te verrijken en het draagvlak bij de administratie te verhogen, is input in de programmatie door het departement LNE wenselijk.
- Het programmatiecomité van de vzw moet halfjaarlijks samenkomen om de programmatie bij te sturen. Over het resultaat van die vergadering moet worden gerapporteerd aan het Vlaams Gewest.
- De vzw KINT dient te rapporteren aan het Vlaams Gewest over de toepassing van de projectcriteria uit de beheersovereenkomst. De jaarlijkse evaluatierapporten van de vzw moeten echte kwaliteitsoordelen bevatten.
- De financiële transparantie dient te worden verhoogd. De evaluatierapporten van de vzw moeten een financieel verslag bevatten met een detail van de gerealiseerde projectuitgaven en endogene kosten. Om de echte realisaties te kennen en de verhouding projectuitgaven/endogene uitgaven te kunnen controleren, zal het nodig zijn de werkelijke personeelsinzet en werkingskosten per project na afloop te meten of te schatten.
- Om te kunnen nagaan hoe groot het aandeel is van de Vlaamse subsidiëring in elk individueel project en of de subsidie enkel werd aangewend voor personeels- en werkingskosten, en niet voor persoonlijke uitgaven verbonden aan de representatieve functie van Z.K.H. Prins Laurent, is er nood aan een koppeling van de uitgaven aan de financieringsbronnen. Op die manier kan ook een vermenigving van reguliere en projectsubsidies worden vermeden. Het begrip werkingskosten vergt verduidelijking.
- Het Vlaams Gewest dient op regelmatige basis het principe of het bedrag van de subsidie te evalueren. Het departement moet een meer proactieve rol spelen met betrekking tot de sturing, opvolging en controle van subsidies en streven naar een zo groot mogelijke

transparantie in de financiële verslaggeving of verantwoording van de subsidies.

- Inzake het toekennen van subsidies moeten er algemene richtlijnen komen inzake de wijze van aanvragen, aanwenden, verantwoorden en afrekenen van subsidies ten laste van de Vlaamse overheid die niet het voorwerp uitmaken van een specifieke reglementering.

7 Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Leefmilieu antwoordde op 16 maart 2007 dat de conclusies van het Rekenhof in belangrijke mate gelijklopen met de conclusies van het rapport van het departement LNE. In de schoot van de Vlaamse Regering zal overlegd worden over de wijze waarop invulling kan gegeven worden aan de geformuleerde aanbevelingen.

Bijlage: Antwoord van de Vlaamse minister van Leefmilieu

16 maart 2007

Betreft: Subsidiëring door het Vlaams Gewest van het Koninklijk Instituut voor het Duurzame Beheer van de Natuurlijke Rijkdommen en de Bevordering van Schone Technologie (de vzw KINT)

Mijnheer de Voorzitter,

Ik heb het ontwerpverslag met betrekking tot in rand vermeld onderwerp goed ontvangen en ik dank u hiervoor.

Ik stel vast dat de conclusies van de door het Rekenhof gemaakte analyse in belangrijke mate gelijk lopen met de conclusies die voortkwamen uit het door mijn administratie opgemaakte rapport.

In de schoot van de Vlaamse Regering zal ik nu overleggen over de wijze waarop invulling kan gegeven worden aan de geformuleerde aanbevelingen.

Met de meeste hoogachting,

Kris Peeters,
Vlaams minister van Openbare Werken, Energie,
Leefmilieu en Natuur