



Vlaams
Parlement

stuk **1801** (2012-2013) – Nr. 1
ingediend op 13 november 2012 (2012-2013)

Gedachtewisseling

over het onderzoek van de Vlaamse ombudsman
van een klacht in verband met de werking
van het ESF-Agentschap Vlaanderen

Verslag

namens de Commissie voor Economie,
Economisch Overheidsinstrumentarium, Innovatie,
Wetenschapsbeleid, Werk en Sociale Economie
uitgebracht door de heer Chris Janssens

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Patricia Ceysens.

Vaste leden:

de heer Robrecht Bothuyne, mevrouw Martine Fournier, de heren Jan Laurys, Koen Van den Heuvel;
de heren Frank Creyelman, Johan Deckmyn, Chris Janssens;
de dames Patricia Ceysens, Lydia Peeters;
mevrouw Güler Turan, de heer Bart Van Malderen;
de heer Matthias Diependaele, mevrouw Goedele Vermeiren;
de heer Ivan Sabbe;
de heer Filip Watteeuw.

Plaatsvervangers:

de dames Sonja Claes, Kathleen Helsen, Griet Smaers, de heer Eric Van Rompuy;
de heer Pieter Huybrechts, mevrouw Katleen Martens, de heer Jan Penris;
de heer Filip Anthuenis, mevrouw Fientje Moerman;
mevrouw Kathleen Deckx, de heer Jurgen Vanlerberghe;
de dames Vera Celis, Lies Jans;
de heer Lode Vereeck;
mevrouw Elisabeth Meuleman.

Stukken in het dossier:

37-N (2009-2010) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof
– Nr. 2: Verslag

INHOUD

1. Toelichting door de vertegenwoordigers van het Rekenhof	4
1.1. Vaststellingen van het Rekenhof met betrekking tot de organisatie en het beheer van de ESF-middelen	4
1.2. Dossieronderzoek	5
1.3. Algemene conclusie	6
2. Antwoord van de minister en van de algemeen directeur van het ESF-Agentschap	6
3. Bespreking	8
4. Antwoord van de Vlaamse ombudsman.....	10
Gebruikte afkortingen	11
Bijlage: Onderzoek van de Vlaamse ombudsman.....	13

De Commissie voor Economie, Economisch Overheidsinstrumentarium, Innovatie, Wetenschapsbeleid, Werk en Sociale Economie besprak op 27 september 2012 het verslag van het Rekenhof over organisatie en beheer van middelen van het Europees Sociaal Fonds in Vlaanderen (*Parl. St.* VI.Parl. 2009-10, nr. 37-N/1) en het onderzoek van de Vlaamse ombudsman van een klacht in verband met de werking van het ESF-Agentschap Vlaanderen.

De bespreking van het verslag van het Rekenhof kadert in het onderzoek van de Vlaamse ombudsman van een klacht in verband met de werking van het ESF-Agentschap Vlaanderen. Dat onderzoek werd door de heer Bart Weekers, Vlaams ombudsman, voorgesteld op de commissievergadering van 3 juli 2012. Het rapport over het onderzoek wordt als bijlage bij dit verslag gevoegd.

1. Toelichting door de vertegenwoordigers van het Rekenhof

De heer *Vital Put*, eerste auditeur-revisor bij het Rekenhof, verduidelijkt dat de audit werd gepubliceerd in het jaar 2010. Het Rekenhof onderzocht het beheer van het ESF, deed een grondige dossierstudie rond de oproepen en de selectie van voorstellen en nam het financieel beheer onder de loep. De toelichting beperkt zich tot de elementen die relevant zijn voor het onderzoek van de Vlaamse ombudsman. Over het algemeen liggen de vaststellingen van het Rekenhof in dezelfde lijn als die van de Vlaamse ombudsman.

De audit is gebaseerd op een onderzoek dat midden 2009 werd afgerond. De bevindingen van de ombudsman hebben betrekking op nagenoeg dezelfde tijdsperiode, namelijk het begin van 2010. Nochtans zijn er de voorbije drie jaar een aantal evoluties geweest binnen het ESF.

1.1. Vaststellingen van het Rekenhof met betrekking tot de organisatie en het beheer van de ESF-middelen

Mevrouw *Jo Baele*, auditeur bij het Rekenhof, brengt in herinnering dat de afspraken over de verdeling van de ESF-middelen gebeuren op het niveau van de lidstaat in een nationaal strategisch referentiekader. Vlaanderen zet dit om naar een eigen afsprakenkader: het beheer van het operationele programma berust bij het ESF-Agentschap, op basis van een overeenkomst tussen het agentschap en de Vlaamse Regering. Het toezicht op dat beheer berust bij het Vlaams Monitoring Comité (VMC), waarin alle sociale en institutionele partners met stemrecht vertegenwoordigd zijn. Het gaat om de departementen Onderwijs en Vorming, Werk en Sociale Economie (WSE) en Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI), het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie, de VDAB als actor en als regisseur, de SERV en SYNTRA-Vlaanderen. Deze institutionele partners maken dus niet alleen deel uit van de raad van bestuur van het ESF-Agentschap, maar ook van het VMC. Het VMC is betrokken bij alle fases van het beheer van de ESF-middelen, namelijk de beleidsvoorbereiding, het opmaken van de oproepen, de beoordeling van de projecten, de evaluatie en de behandeling van eventuele geschillen.

Het operationele programma wordt uitgevoerd via een oproepsysteem. Het ESF-Agentschap lanceert oproepen om projecten in te dienen. Ten tijde van de audit waren er twee soorten oproepen. De open oproepen, die gericht zijn op alle promotoren en de gesloten oproepen, die gericht zijn op een specifieke promotor aan wie er al middelen zijn toegewezen binnen het Vlaamse afsprakenkader. In dat geval zijn de promotoren de institutionele partners die vertegenwoordigd zijn in de raad van bestuur van het ESF-Agentschap en in het VMC.

De oproepen worden gelanceerd door het ESF-Agentschap, bijgestaan door de VDAB-regie en door piloothouders die inhoudelijk expert zijn op het terrein waarover de oproep gaat. In de praktijk zijn dat echter opnieuw de institutionele partners. De institutionele

partners kunnen ook zelf projectvoorstellen indienen. De uiteindelijke goedkeuring gebeurt binnen het VMC, dat alle beslissingen dient te nemen bij consensus.

Sinds de audit is er een vereenvoudiging doorgevoerd. Voor de gesloten oproepen worden er geen oproepen meer gelanceerd en geen projectvoorstellen meer ingediend of goedgekeurd, maar is er een onderhandelingsprocedure over de modaliteiten en de uitvoering van de acties. De open oproepen worden opgedeeld in twee groepen: de outputgerichte oproepen worden gebruikt voor repetitieve processen of recurrente taken en moeten steeds gelanceerd worden onder zeggenschap van de VDAB. De outcomegerichte oproepen zijn gelinkt aan de brede doelen van het operationele programma. Dat zijn de klassieke open oproepen van vroeger.

De audit van midden 2009 onderzocht 379 projectvoorstellen. De outputgerichte oproepen, onder het zeggenschap van de VDAB, omvatten 64 percent van de voorstellen en 42 percent van het budget. Slechts 32 percent van deze voorstellen heeft betrekking op brede doelen en is gericht op alle promotoren. Deze voorstellen zijn goed voor 27 percent van het budget. Het dossier van de Vlaamse Ombudsdienst gaat enkel over dergelijke outcomegerichte oproepen.

De procedures die ten tijde van de audit werden gehanteerd door het ESF-Agentschap zijn beschreven in het kwaliteitshandboek dat ook terug te vinden is op de website van het agentschap. Toch waren er enkele problemen. Het was onduidelijk tot wie eventuele bezwaren moesten gericht worden en binnen welke termijnen. Het was niet mogelijk om op inhoudelijke gronden bezwaar in te dienen tegen een negatieve beslissing. Bovendien waren er geen instrumenten om een dubbele financiering te voorkomen, noch op Vlaams, noch op Europees niveau.

1.2. Dossieronderzoek

De 26 oproepen, die gelanceerd waren op het moment van de audit, en die betrekking hadden op 379 projectvoorstellen, werden allemaal onderzocht. Daarnaast werden alle data onderzocht die zich in de elektronische applicatie van het ESF-Agentschap bevonden. Tot slot werd er ook onderzoek gedaan naar 111 projectvoorstellen waarvan de gegevens niet in het systeem zaten.

Uit dat onderzoek bleek dat de eerste oproepen laattijdig gepubliceerd werden. Een reden hiervoor was de opstart van het programma. Sommige projecten zijn opgestart voor de contracten waren afgesloten. Dit was vooral het geval bij de gesloten oproepen. In bepaalde gevallen bevatte de projectfiche onvoldoende of onduidelijke informatie. Europa hecht op het vlak van de oproepen veel belang aan het afsluiten van partnerschappen tussen onafhankelijke partners en aan additionaliteit. Het Rekenhof stelde echter vast dat van de onafhankelijkheid weinig terug te vinden is, noch in de oproepen noch in de motiveringen van de projectvoorstellen.

Positief is dat de projectvoorstellen meestal binnen de voorziene termijnen beoordeeld zijn. Meestal zijn deze ook opgenomen in de ESF-applicatie, wat zorgt voor de nodige duidelijkheid. Het ESF-Agentschap bewaakt eveneens de efficiëntie waarmee de middelen worden ingezet en de budgetten volledig worden opgebruikt. De beoordelingsprocedures waren echter onvoldoende traceerbaar. Bij de open oproepen werden de procedures veel meer gevolgd dan bij de gesloten oproepen.

Verder is uit het dossieronderzoek gebleken dat het beheer van de gesloten oproepen in handen is van de institutionele partners. De reden hiervoor is dat de institutionele partners zelf betrokken partij zijn omdat zij zelf projecten indienen, hoewel zij betrokken zijn bij elke stap van het beheer van de middelen voor de gesloten oproepen.

1.3. Algemene conclusie

Een eerste conclusie is dat er onvoldoende garanties ingebouwd zijn om het risico op belangenvermenging in het beheer van het ESF-programma te beheersen. Dit komt voornamelijk doordat alle institutionele partners vertegenwoordigd zijn in alle organen en ook zelf projecten kunnen indienen en beoordelen. De procedures zijn afgestemd op de open oproepen, nu de open outcomegerichte oproepen, die gericht zijn op een breed publiek van promotoren en dus niet op de institutionele partners die aan veel minder vereisten moeten voldoen. In die zin is er volgens het Rekenhof geen gelijke behandeling van de promotoren.

De wijzigingen in het oproepbeheer, doorgevoerd op het einde van 2009, hebben de verschillende behandeling van de open en gesloten oproepen, en bijgevolg ook van de promotoren die daar deel van uitmaken, verankerd. De rol van het ESF-Agentschap, de managementautoriteit op het vlak van het beheer van middelen, werd daardoor sterk beperkt.

In de reactie op het rapport stelt de minister dat een deel van de inbreuken te wijten is aan de opstart van de programmaperiode en dat de interne controle sindsdien is versterkt. De bezwaar- en beroepsprocedure zou verder onderzocht worden. De minister stelde eveneens dat de risico's op belangenvermenging in de mate van het mogelijke vermeden waren, voor zover verzoenbaar met het statuut van het ESF-Agentschap.

Het Rekenhof kan de minister echter niet op alle punten volgen. Het programma loopt sinds 2007. De audit had betrekking op de jaren 2008, 2009 en 2010. Wat de opstart van de programmaperiode betreft kan men dus stellen dat het programma al een tijdje liep voordat de audit van start ging. Vervolgens is de bezwaar- en beroepsprocedure tot op heden nog steeds niet gewijzigd. Er is ook niets veranderd aan de vertegenwoordiging van de institutionele partners in het VMC en in alle andere betrokken organen. Uiteindelijk vindt het Rekenhof dus dat het risico op belangenvermenging nog altijd te weinig structureel vermeden wordt.

2. Antwoord van de minister en van de algemeen directeur van het ESF-Agentschap

Vlaams minister *Philippe Muyters* benadrukt dat het onderzoek de jaren 2008, 2009 en 2010 betreft. Ondertussen is er echter heel wat veranderd. De opmerkingen van het Rekenhof werden verwerkt in de nieuwe samenwerkingsovereenkomst. Naar aanleiding van de klacht die vóór het reces werd besproken, zijn de procedures zo ontwikkeld dat eenzelfde persoon niet kan begeleiden en beoordelen.

Op de vragen over de aanpassing van de bezwaar- en beroepsprocedure hebben minister Freya Van den Bossche en minister Philippe Muyters in 2010 geantwoord dat er nog onderzoek nodig was. Dat is ondertussen gebeurd. Uit drie onafhankelijke beoordelingen bleek dat een beroepsprocedure niet nodig was.

De heer *Louis Vervloet*, algemeen directeur van het ESF-Agentschap, verduidelijkt dat de opmerking van de minister betrekking heeft op de aanvraag. Bij de verdere afwikkeling van de procedure kan men wel degelijk beroep aantekenen. Dat staat ook vermeld in de beslissingsbrieven.

De aanvraagprocedure wordt bekeken door drie onafhankelijke organisaties. Het gaat niet altijd om institutionele partners: af en toe werden ook externe experts aangetrokken. Het VMC bestaat uit een brede waaier aan organisaties. Het gaat niet alleen om de institutionele partners, maar ook om ngo's, lokale besturen, sociale partners en het Agentschap Ondernemen. Ook de Europese Commissie is als waarnemer vertegenwoordigd. Het VMC beslist wie er als lezer zal optreden. De lezer wordt meestal gezocht binnen de Vlaamse

Gemeenschap omdat daar de nodige expertise voorhanden is. Het aantrekken van externe experts is immers een dure aangelegenheid. De drie onafhankelijke evaluatoren moeten proberen een consensus te bereiken rond een voorstel van beslissing. Indien zij binnen hun overleg een consensus bereiken, dan is er een beslissing als de procedure en de vooraf afgesproken criteria, die wel degelijk in alle oproepfiches zijn neergeschreven, werden gevolgd. Hierover wordt een verslag opgemaakt dat wordt voorgelegd aan een thematische commissie die een emanatie is van het VMC. Tot nog toe heeft die thematische commissie het verslag altijd bekrachtigd. Indien de drie onafhankelijke evaluatoren geen consensus bereiken in hun overleg, dan wordt het dossier automatisch op de agenda gezet van de thematische commissie die dan bij consensus beslist over het dossier. Door het invoeren van een bezwaar- en beroepsprocedure zou het nog langer duren vooraleer een dossier kan worden afgehandeld. Het ESF-Agentschap vindt het belangrijk om binnen een redelijke termijn rechtszekerheid te kunnen bieden, zodat het project kan opstarten en de resultaten kunnen worden behaald die met de Europese Commissie werden afgesproken.

Op dit ogenblik krijgen de promotoren drie maanden de tijd om te reageren op een oproep. Het ESF-Agentschap krijgt dan acht weken om te reageren. Voor sommige dossiers wordt die termijn met enkele dagen overschreden, wat meestal te maken heeft met problemen bij het vastleggen van vergaderdata.

Minister *Philippe Muyters* merkt op dat de samenwerkingsovereenkomst tussen het ESF-Agentschap en Flanders Synergy werd aangepast naar aanleiding van de klacht bij de Vlaamse ombudsman. Daardoor is het nu niet meer mogelijk dat eenzelfde individu optreedt als adviseur en in de beoordelingscommissie zit. Misschien kan men nog een stap verder gaan, zoals ook de ombudsman heeft voorgesteld, en kan er een nieuw samenwerkingsverband worden uitgewerkt.

De heer *Louis Vervloet* bevestigt dat het samenwerkingsprotocol met Flanders Synergy aangepast werd naar aanleiding van de klacht. Daarbij ging het om een organisatie die eerst een negatieve beslissing had gekregen, hoewel het VMC oordeelde dat het om een goed idee ging. De samenwerkingsovereenkomst met Flanders Synergy gaat om actieve of innovatieve arbeidsorganisatie. Op dat vlak treedt Vlaanderen tegenwoordig op als voortrekker. Flanders Synergy is een kenniscentrum dat werd opgericht met Vlaamse middelen en het krijgt Europese erkenning. Experimenten hebben immers uitgewezen dat dit kan leiden tot bedrijven en organisaties die heel wat competitiever zijn op de Europese en de mondiale markt. Het zal niet evident zijn om in Vlaanderen experts op dit terrein te vinden buiten Flanders Synergy. Men zou zich alleen nog kunnen wenden tot universiteitsprofessoren. Het is logischer om geen extra middelen uit te geven voor het aantrekken van externe expertise en om te profiteren van de middelen die Vlaanderen toch al investeert in dit kenniscentrum. Het is wel goed dat de adviserende persoon wordt uitgeschakeld voor de latere lezingen, zoals afgesproken met Flanders Synergy.

Minister *Philippe Muyters* is van oordeel dat de ingrepen die zijn gebeurd naar aanleiding van het rapport van het Rekenhof van 2010, moeten volstaan om elke schijn van deontologische fout weg te nemen. Men kan een stap verder gaan door het niet te hebben over personen maar over organisaties, maar dan wordt het moeilijker. Een dergelijk kenniscentrum is goed geplaatst om een adviserende rol te spelen. De vraag is dan wie de kennis in huis heeft voor de beoordeling. De nieuwe samenwerkingsovereenkomst met Flanders Synergy moet het mogelijk maken om sommige mensen binnen de organisatie een adviserende en andere mensen een beoordelende rol te laten spelen.

De heer *Louis Vervloet* merkt op dat de staf van Flanders Synergy zeer klein is. Diegenen die de dossiers mee opmaken als consultant, zijn geen personeelsleden van Flanders Synergy. Het zijn consultants die een training hebben gevolgd bij Flanders Synergy en die vaak op zelfstandige basis werken. De bedrijven kunnen zelf een consultant kiezen die

hen zal helpen om de dossiers op te maken en om ze vervolgens uit te voeren in de bedrijven zelf.

3. Bespreking

De heer *Matthias Diependaele* stelt vast dat de ESF-middelen in de periode 2007-2013 goed waren voor een half miljard euro. De overheid heeft de plicht om dat geld goed te besteden. Intussen zijn er verschillende ingrepen gebeurd. Hij blijft het echter moeilijk hebben met een cultuur van ons-kent-ons, ook als het gaat om middenveldorganisaties.

Men zegt dat de expertise zeer duur is. Binnen het FWO en het IWT worden echter wel externe experts aangetrokken voor het toewijzen van grote projecten inzake innovatie of fundamenteel onderzoek. Misschien kan men zich hierop inspireren. Is het binnen een kleine organisatie zoals Flanders Synergy wel mogelijk om een duidelijk onderscheid te maken tussen de adviserende en de beoordelende rol?

Vlaams minister *Philippe Muylers* is het eens met de opmerking van de heer Diependaele over de cultuur van ons-kent-ons. Hij merkt op dat het gaat om dossiers van gemiddeld 100.000 euro, voor de ESF-middelen en de Vlaamse middelen samen. Dat zijn geen kleine dossiers, maar ook geen heel grote. Daarom moet een efficiënte aanpak mogelijk zijn met de huidige procedures, al moet men wel alert blijven. Hij benadrukt dat Flanders Synergy geen enkel belang heeft bij de beslissing die uiteindelijk wordt genomen.

De heer *Jan Laurys* sluit zich aan bij de bekommernis van de heer Diependaele. Men moet zorgen voor een efficiënt en effectief gebruik van de middelen. De Permanente Werkgroep Risicogroepen, waarvan de heer Laurys vroeger voorzitter is geweest, had op kleinere schaal een vergelijkbare opdracht. Het zorgt voor een enorme chaos als de organisaties ieder jaar met elkaar in concurrentie moeten treden. Daarom is het goed als een aantal grotere spelers, die beschikken over de nodige deskundigheid, kunnen zorgen voor continuïteit in het beleid. Dat moet echter gebeuren in alle transparantie. Hij denkt dat dit ook het geval is. Men kan het zich niet veroorloven om een bepaalde partij te bevoordelen.

De betrokken organisaties klagen over de administratieve rompslomp van de procedure. Hij vindt het echter logisch dat de gemeenschap een zekere verantwoording vraagt voor de subsidies die ze toekent. Er zijn ook klachten over het gebrek aan bijstand. Behulpzaamheid kan echter leiden tot bepaalde toestanden die men net wil vermijden. Het ware natuurlijk beter geweest indien het ESF een advies had gegeven en niet de lezer. Er was echter geen persoonlijke verrijking mee gemoeid. De gerealiseerde bijsturingen moeten volstaan om de zaken recht te trekken. Het werkingsverslag 2011 van het ESF-Agentschap en het tevredenheidsonderzoek over dat agentschap zouden nog kunnen zorgen voor bijsturingen. Het is belangrijk de regels toe te passen. Soms moet er echter worden gezocht naar een pragmatische oplossing. Het dossier dat de aanleiding heeft gegeven tot dit debat had daarmee te maken.

De heer *Bart Van Malderen* ziet het belang van efficiënt beheer, maar ook als er met open geest pragmatisch gehandeld wordt, moeten toch de intermenselijke relaties geneutraliseerd worden. De vergelijking met het FWO gaat slechts gedeeltelijk op. Die organisatie werkt met buitenlandse lezers omdat het academische wereldje net nog iets kleiner is. Ook de controle moet efficiënt zijn en dus in verhouding tot het risico. Voorts dient er een evenwicht te zijn tussen belonen wie initiatief toont en zorgen voor continuïteit. Langdurige subsidieprogramma's maken dat organisaties zich in een comfortabele positie nestelen en enkel hun eigen doelstellingen dienen. Met jaarlijkse subsidies gaat de slinger de andere kant uit. Organisaties moeten voortdurend rapporteren en plannen maken om hun financiering veilig te stellen. De spreker suggereert het interessante voorbeeld van de SOC's die een basisfinanciering en daarnaast een projectfinanciering hebben.

Voorts wijst het lid erop dat het in dit dossier over een advies en niet over een beslissing gaat. Waakzaamheid is nodig, maar efficiëntie en deontologie zijn andere factoren. Blijkbaar treedt het ESF-Agentschap efficiënt en deontologisch op. Tot nog toe heeft de heer Van Malderen het tegendeel nog niet horen bewijzen.

Mevrouw *Martine Fournier* belicht de administratieve rompslomp voor kmo's. Heeft Vlaanderen al bij Europa aangekaart hoe moeilijk het voor kleinere bedrijven is om ESF-dossiers in te dienen? Steunt Vlaanderen de kleinere bedrijven daarbij? Voorts heeft het lid gehoord dat het agentschap niet altijd voeling heeft met de bedrijven en dat de communicatie niet vlekkeloos verloopt. Ze vraagt dan ook of het agentschap tevredenheidmetingen uitvoert.

Ook mevrouw *Patricia Ceysens* ziet het delicate spel tussen transparantie en verantwoord omgaan met overheidsmiddelen en efficiëntie. Ze heeft begrepen dat de ministers geen alternatief zien voor het systeem van de vastleggingsmachtiging en een ESR-begroting voor een vzw niet haalbaar achten. Toch blijft het Rekenhof daar op aandringen. Ze vraagt daar enige verduidelijking over.

Minister *Philippe Muyters* legt uit dat bij de oproep van ESF-projecten per thema 4000 tot 5000 personen, groeperingen en vzw's aangeschreven worden, terwijl het bij het FWO over enkele grote spelers gaat. Dezelfde werkwijze is dus niet haalbaar. Ook basisfinanciering is niet mogelijk omdat de projecten met Europees geld georganiseerd worden, waarbij Vlaanderen de andere middelen bijlegt. Om Europees geld binnen te halen, moet een bedrijf of organisatie voldoen aan de administratieve verplichtingen van Europa. Gemiddeld komen er per oproep 140 reacties van grote bedrijven, bij een recente oproep specifiek voor kmo's waren er 80 reacties. Het agentschap probeert de kleinere bedrijven te helpen bij het invullen van de dossiers. Universiteiten hebben tal van problemen om een ESR-begroting op te stellen. De minister kan zich inbeelden dat het voor vzw's nog veel moeilijker is.

De heer *Louis Vervloet* beaamt dat het Rekenhof toch aandringt op een ESR-begroting. Het agentschap zoekt naar een soepel subsidie-instrument, dat het mogelijk maakt te voldoen aan de regels van de private boekhouding en van ESR. Maar dat laatste is vooralsnog niet het geval. Het agentschap wacht op instructies van Financiën en Begroting om dat uit te voeren, maar beschikt nog niet over voldoende kennis.

Het agentschap organiseert tweejaarlijks tevredenheidsmetingen. Bij de vorige meting scoorde het agentschap gemiddeld 7,3 op 10. Op basis van die enquête heeft het agentschap het oproepformulier onder de loep genomen om er de overbodige vragen uit te halen. Een andere vereenvoudiging zijn de standaardkosten. Daardoor is het bijhouden van alle bewijsstukken en bonnetjes nu niet meer nodig. Als gevolg daarvan zijn de controles verminderd. Helaas kunnen de registraties, het documenteren van de uitgevoerde activiteiten, niet verminderd worden. Het agentschap helpt de bedrijven wel met voorbeelddocumenten. De Europese audit focust immers op de registratie en de documentatie van hoe het geld gebruikt is.

Bij elke evaluatie door het ESF-Agentschap, positief of negatief, staan adviezen en richtlijnen. Telkens staat er ook een contactpersoon van het agentschap bij, bij wie de indieners meer informatie kunnen krijgen. Diegene die een dossier begeleidt dat een negatief advies krijgt, mag bij een nieuwe indiening uiteraard geen inbreng meer hebben. Het ESF-Agentschap verkoopt zich als de gratis consultant van indieners voor de indiening. Eens het dossier ingediend is, houdt die begeleiding op, want één van de drie lezers is altijd een lid van het agentschap, maar uiteraard niet diegene die advies heeft gegeven.

4. Antwoord van de Vlaamse ombudsman

Vlaams ombudsman *Bart Weekers* zegt dat hij niet alleen individuele klachten behandelt maar dat hij ook tracht uit de klachten beleidsaanbevelingen te distilleren. De klacht gaat in dit geval over een consultant die een opdracht kwijtspeelde. Daarbij was er nog een eerdere klacht waarbij een bedrijf niet voor een meer gunstige positie voor een subsidie in aanmerking kwam. De ombudsman heeft die laatste klacht via een uitzonderlijke procedure aan de commissie Economie voorgelegd.

De reden is dat de rechtsgrond voor de ombudsman niet duidelijk is. Er zijn enkel afspraken. De subsidieregelingen in andere domeinen zijn vaak tot in detail geregeld door de overheid. Het klopt dat Europa ESF-dossiers beheert, maar het houdt zich niet bezig met de details zoals hoe een jury is samengesteld. Daarover kan de lidstaat dus wel regels uitvaardigen.

Wat de tweede, recentere klacht betreft, vraagt de ombudsman vooral dat het agentschap leert uit klachten. De ombudsdienst heeft in twee jaar tijd amper twee klachten over ESF-dossiers gekregen en is dus daarvoor niet goed geplaatst. In zijn klachtenrapport 2011 schrijft het ESF-Agentschap dat er slechts weinig klachten waren die dan nog weinig relevant waren en niet bijdroegen tot de verbetering van de werking. De klacht ingediend bij de ombudsdienst, was dus blijkbaar volgens het agentschap weinig relevant. De eerste aanbeveling van de ombudsman is dus de eerstelijnsklachtenbehandeling serieus te nemen.

Het beleidsdomein Economie scoort niet goed op dat vlak, terwijl bepaalde diensten zoals VDAB het wel goed doen. De dienst zelf is het best geplaatst om te leren van anderen, ook controle-instanties als het Rekenhof lichten maar om de paar jaar een dienst grondig door, in de andere jaren beperkt het zich tot de begrotingscontrole. De belangrijkste beleidsaanbeveling van de ombudsman is dan ook dat de overheidsdiensten zelf zouden leren uit de klachten. In 2012 waren er geen nieuwe klachten over het ESF.

Daarnaast probeert de Vlaamse ombudsman bij klachten standpunten te verzoenen. In dit geval kan hij de klagers enkel medelen dat het agentschap beterschap beloofd heeft op enkele punten.

Minister *Philippe Muyters* antwoordt dat hij de klachtenbehandeling zal agenderen op de volgende beleidsraad Werk, met VDAB, SYNTRA, het departement, het ESF-Agentschap en het Vlaams Subsidieagentschap WSE. Zo kunnen de organisaties van elkaar leren.

Patricia CEYSENS,
voorzitter

Chris JANSSENS,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

ESF	Europees Sociaal Fonds
ESR	Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen
EWI	Economie, Wetenschap en Innovatie
FWO	Fonds Wetenschappelijk Onderzoek - Vlaanderen
IWT	Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SOC	strategisch onderzoekscentrum
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VMC	Vlaams Monitoring Comité
WSE	Werk en Sociale Economie

BIJLAGE:

Onderzoek van de Vlaamse ombudsman



2012-0065	EWE	BAWEE
ESF-agentschap		30 maart 2012

SITUERING VAN HET ONDERZOEK

1. Op 13 februari 2012 klaagt XXX bij de Vlaamse Ombudsman.
2. Zoals o.m. ook uit ons klachtenboek 2011 blijkt (jaarrapport klachtenbehandeling 2011 door het ESF en het IWT, www.vlaamseombudsdienst.be), heeft verzoeker op dat ogenblik al geklaagd bij het ESF (en bij het IWT), zonder dat die klachtenbehandeling op de eerste lijn zijn onvrede heeft kunnen wegnemen.
3. Tijdens zijn eigen onderzoek, heeft de ombudsman gesproken met achtereenvolgens de verzoeker, het ESF, Flanders Synergy, en het IWT en de ombudsman heeft kennisgenomen van hun standpunten en documenten.

RELAAS

Een negatieve beslissing van het ESF over het projectvoorstel 2318 in het kader van de Oproep 145

4. XXX is een ondernemer-consultant. In het voorjaar van 2010 is hij betrokken bij de indiening, door [een ziekenhuis], van een projectvoorstel 2318 "Op zoek naar coherent leiderschap" bij het ESF.

[Dit ziekenhuis] hoopt op die manier in aanmerking te komen voor een ESF-subsidie (met een algemeen maximum van 100.000 euro) in het kader van de Oproep 145 (Mensgericht ondernemen).

Op 31 augustus 2010 volgt echter een negatieve beslissing bij het ESF. Onderliggend daaraan ligt o.m. een gedeeltelijk negatief eindoordeel van een lezer B, die één van de drie lezer-beoordelaars namens de overheid is. Lezer B, een personeelslid van Flanders Synergy, oordeelt klaarblijkelijk dat het projectvoorstel "145" te weinig oog heeft voor het socio-technische gedachtengoed.

De nasleep van de negatieve beslissing van het ESF over het projectvoorstel 2318 in het kader van de Oproep 145

5. In de weken na de negatieve beslissing, gaat lezer B op eigen initiatief van Flanders Synergy, op bezoek bij [het ziekenhuis]. Flanders Synergy bezorgt [het ziekenhuis] ook een lijst met 5 consultants uit het Flanders-Synergy-netwerk.

Een positieve beslissing van het ESF over het projectvoorstel 3134 in het kader van de Oproep 210

6. Wanneer [het ziekenhuis] daarna, in wat ondertussen de Oproep 210 is geworden, een nieuw projectvoorstel 3134 indient, werkt [het ziekenhuis] niet samen met - de niet tot het Flanders-Synergy-netwerk behorende consultant - XXX.

Het projectvoorstel van [het ziekenhuis] brengt nu, daarentegen, wel een andere consultant uit het Flanders-Synergy-netwerk uitdrukkelijk ter sprake, welke in het projectvoorstel 3134 omschreven wordt als een **‘Senior Consultant Innovatieve Arbeidsorganisatie’ Flanders synergie**.

Daarna, krijgt [het ziekenhuis], op 5 juli 2011, een positieve beslissing bij het ESF. Onderliggend aan die positieve beslissing ligt nu o.m. een algemeen positief eindoordeel van een lezer C, welke oordeelt dat er zeer goed rekening gehouden is met de opmerkingen uit de vorige evaluatie. Lezer C is de lezer B uit de vorige ronde en dus dezelfde medewerker van Flanders Synergy.

ONDERZOEKSRESULTAAT

7. Flanders Synergy is is een zogenaamde IWT-competentiepool (een door de Vlaamse overheid, via het IWT, gesubsidieerde VZW), die in 2009 is opgericht om bedrijvig Vlaanderen warm te maken voor het socio-technische gedachtengoed.

Tegen die achtergrond, kan de ombudsman het op zich begrijpen dat de overheid zich laat adviseren door Flanders Synergy bij de beoordeling van ESF-subsidieaanvragen over mensgericht ondernemen, al staat die betrokkenheid van deze adviseur weeral nergens bepaald in echte Vlaamse regelgeving (zie wat de ombudsman daarover aangekaart heeft op 2 februari 2012 in de Parlementaire commissie Economie, in VIP 41/9, vanaf p. 4).

8. Maar een hoedanigheid als overheidsadviseur bij concrete subsidieaanvragen is vanzelfsprekend volstrekt onverenigbaar met elk optreden als adviseur van de betrokken aanvrager van de subsidie (zie voor een situering van het onpartijdigheidsbeginsel op de organen van het actief bestuur, S. Denys, Advisering in het bestuursrecht door publiekrechtelijke organen, die keure 2008, *sub* 102, voetnoot 397).

In deze zaak stelt de ombudsman vast dat een samenwerkingsprotocol tussen het ESF en Flanders Synergy en een door lezer B/C ondertekende deontologische verklaring, niet kunnen verhinderen dat de overheidsadviseur zijn leesrechten gebruikt om de subsidieaanvrager te benaderen en om bij de subsidieaanvrager 5 consultants uit het netwerk van Flanders Synergy naar voren te schuiven.

De ombudsman stelt een schending vast van de ombudsnorm (3) ‘gelijkheid

en onpartijdigheid”.

AANBEVELINGEN

9. De ombudsman wijst het Parlement erop dat het onderzoeksresultaat van heden nog steeds in de lijn ligt van de vaststelling in een ESF-audit van het Rekenhof van september 2010 dat er: *“onvoldoende instrumenten ontwikkeld [zijn] om de risico’s van gebrek aan onafhankelijkheid en belangenvermenging te beheersen”* (37-N (2009-2010) – Nr. 1, inzonderheid p. 9 en 84-85, zie ook de beleidsbrief werk 1339 (2011-2012) – Nr. 1, inzonderheid p. 54, die stelt dat met de aanbevelingen rekening gehouden zou zijn).

De ombudsman plaatst ernstige vraagtekens bij het samenwerkingsprotocol tussen het ESF en Flanders Synergy, dat klaarblijkelijk ertoe bijdraagt dat Flanders Synergy in één en hetzelfde dossier tegelijk betrokken geraakt bij de aanvraag en de beoordeling van één en dezelfde subsidie.

10. In afwachting van zich opdringende maatregelen, is het voor het ESF nu zaak om maximaal de onpartijdigheid te garanderen van het beoordelingsproces van ESF-subsidies.

In de huidige omstandigheden, kunnen lezers namens Flanders Synergy die garantie niet bieden wegens hun te sterke binding met de thematiek van de oproepen. De Vlaamse Ombudsdienst beveelt het ESF aan om de lezers namens Flanders Synergy met onmiddellijke ingang te weren uit alle jury’s.

11. Ten slotte, verbaast de ombudsman zich erover dat het ESF aan de ombudsman heeft gerapporteerd dat de in 2011 bij het ESF ingediende klachten *“weinig relevant”* waren en *“in die zin niet erg veel”* bijdragen tot een verbetering van de dienstverlening (zie ons klachtenboek 2011 op www.vlaamseombudsdienst.be).

De klacht van verzoeker was nochtans één van de in 2011 bij het ESF ingediende klachten. Het onderzoeksresultaat van heden toont duidelijk aan dat die kwalificatie alvast niet op de klacht van verzoeker van toepassing is. En dat is des te meer zo, omdat verzoeker geklaagd heeft in de periode, die onmiddellijk volgde op de audit van het Rekenhof. De ombudsman beveelt het ESF dan ook aan om de eigen klachtenbehandeling op de eerste lijn ernstiger te nemen.



Bart Weekers
Vlaams ombudsman