

SCHRIFTELIJKE VRAAG

nr. 459
van **PETER VAN ROMPUY**
datum: 22 maart 2017

aan **PHILIPPE MUYTERS**
VLAAMS MINISTER VAN WERK, ECONOMIE, INNOVATIE EN SPORT

Kmo-portefeuille - Oneigenlijk gebruik (2)

Ik verwijs naar mijn schriftelijke vraag nr. 217 van 10 januari 2017 betreffende het oneigenlijk gebruik van de kmo-portefeuille.

1. Wat waren de resultaten van de gevoerde onderzoeken na controle door de inspectie bij dienstverkrijgers? Graag een vergelijking per jaar sinds 2011.
2. Wat waren de resultaten van de gevoerde onderzoeken na controle bij auditbureaus? Graag een vergelijking per jaar sinds 2011.
3. Kan de minister een overzicht bezorgen van de praktijken die ertoe leidden dat dienstverleners en dienstverkrijgers, op basis van controle door de inspectie, uitgesloten werden en/of terug moeten betalen?
4. Hoe verklaart de minister het beperkt aantal controles tegenover de populariteit van de kmo-portefeuille?
5. Werden sinds de hervorming van de kmo-portefeuille maatregelen ingevoerd om oneigenlijk gebruik of misbruik tegen te gaan? ☐

ANTWOORD

op vraag nr. 459 van 22 maart 2017

van **PETER VAN ROMPUY**

1. Zoals aangegeven in het antwoord op uw vorige vraag zijn er bij de kmo-portefeuille twee grote risico's op oneigenlijk gebruik geïdentificeerd:
 1. de subsidie wordt aangevraagd door een entiteit die geen gebruik kan maken van de kmo-portefeuille;
 2. de subsidie wordt gebruikt voor het aankopen van een dienst die niet gesubsidieerd kan worden.

Het eerste risico (de aanvrager komt niet in aanmerking voor subsidie) wordt bij de kmo-portefeuille opgevangen door de geautomatiseerde applicatie die een aantal selecties doorvoert voor een aanvraag kan gestart worden.

De controles van de dienst inspectie van het Agentschap Innoveren en Ondernemen zijn voornamelijk gericht op het identificeren van projecten waarbij de subsidie wordt gebruikt voor het aankopen van een dienst die niet subsidiabel is. Deze onderzoeken worden in eerste instantie uitgevoerd bij de geregistreerde dienstverlener. Het is immers de dienstverlener die zich als medebewaker van het steuninstrument engageert om erop toe te zien dat de subsidie correct wordt toegekend:

- hij kent de inhoud van de overeengekomen diensten;
- via de registratieregeling van de dienstverleners van de kmo-portefeuille werden de dienstverlener actief gesensibiliseerd om de wetgeving betreffende de kmo-portefeuille correct toe te passen.

De meeste controles bij dienstverkrijgers gebeuren in het verlengde van een controle bij een dienstverlener. De dienst inspectie van het agentschap gaat na of de documenten die de dienstverlener aanlevert, overeenstemmen met de documenten die de dienstverkrijger ontvangen heeft.

De resultaten van de controles bij de dienstverkrijgers zijn dus dezelfde als de resultaten van de controles bij de dienstverleners zoals meegedeeld in het antwoord op schriftelijke vraag 217. Het is immers de dienstverlener die verantwoordelijk is voor de bewaking van de inhoudelijk prestaties en dit conform artikel 9 van het ministerieel besluit van 1/4/2016.

Naast het onderzoek naar niet-subsidiabele diensten is het steeds mogelijk dat de steunaanvragende onderneming niet in aanmerking komt voor de kmo-portefeuille omdat de onderneming door 'verbondenheid' geen kmo meer is maar beschouwd moet worden als een grote onderneming.

Aan ondernemingen die steun vragen binnen de kmo-portefeuille wordt op basis van het eigen ondernemingsnummer een ondernemingsgrootte berekend. Deze grootte wordt bepaald conform de Europese kmo-definitie op basis van volgende criteria: omzet, balanstotaal en tewerkstelling. Deze cijfers worden automatisch opgehaald bij de VKBO.

In bepaalde gevallen moeten voor de berekening van deze criteria ook de gegevens van andere ondernemingen meegeteld worden ("consolidatie"). Dit is het geval wanneer de onderneming geen zelfstandig bedrijf is.

Het zelfstandigheids criterium kan niet automatisch gecontroleerd worden door de applicatie. Daarom dient een onderneming bij elke steunaanvraag de ondernemingsgrootte, conform de Europese kmo-definitie, te bevestigen.

De controle op het zelfstandigheidscriterium bij kmo's gebeurt op twee ogenblikken:

- door het team kmo-portefeuille zelf bij de eerste registratie van de ondernemingen in de databank;
- bij een onderzoek door de dienst inspectie.

Als uit een controle bij een dienstverkrijger blijkt dat de onderneming door verbondenheid een grote onderneming is en bijgevolg bij aanvraag een valse ondernemingsgrootte heeft bevestigd, wordt de ondernemingsgrootte aangepast in de databank zodat de onderneming geen steun meer kan aanvragen en wordt de uitbetaalde steun teruggevorderd bij de onderneming zelf.

Sinds 2011 werd voor 874 ondernemingen de grootte aangepast in de databank.

Tabel 1. Overzicht van het aantal ondernemingen waarvan de ondernemingsgrootte manueel werd aangepast naar grote onderneming

	Aantal ondernemingen
2011	5
2012	100
2013	165
2014	193
2015	173
2016	213
2017	25
Eindtotaal	874

2. In het totaal voerde de dienst inspectie van het agentschap 3 controles uit bij een auditbureau, waarvan 2 in 2014 en 1 in 2016. Een controle bij een auditbureau wordt uitgevoerd wanneer een inspecteur een discrepantie opmerkt tussen zijn eigen bevindingen bij een controle van een dienstverlener en de bemerkingen van de auditor zoals neergeschreven in het auditrapport. Net zoals bij de controles bij de dienstverkrijgers liggen de controles van de auditbureaus dus in het verlengde van de controles bij de dienstverleners.

In 2014 werden twee controles uitgevoerd bij een auditbureau.

- a) Tijdens een controle van een dienstverlener kan een inspecteur niet vaststellen hoe deze dienstverlener het onderscheid maakte tussen opleiding en advies. Volgens de dienstverlener hanteerden ze de verhouding 1/3de advies en 2/3de opleiding, maar dit kon niet worden gedocumenteerd. Bijgevolg kon de inspecteur ook niet nagaan of de maximale uurprijs werd gerespecteerd. Nazicht van het auditverslag van de dienstverlener leerde dat de auditor bij de audit op basis waarvan de registratie werd toegekend geen opmerkingen had gemaakt over de wijze waarop de dienstverlener dit onderscheid maakte. Daarom werd beslist om een beperkte controle uit te voeren bij het auditbureau. Tijdens deze controle ging de inspecteur na hoe de auditor bovenstaande zaken controleerde en waarom deze oordeelde dat de dienstverlener voldeed aan de kmo-portefeuille norm. Het auditbureau in kwestie werd nadien uitgenodigd op een hoorzitting om de bevindingen van de inspecteur te bespreken.

- b) De tweede inspectieopdracht bij een auditbureau kwam er nadat de auditor tijdens de audit 3 dossiers had gecontroleerd waaraan dezelfde zaakvoerder had meegewerkt. Tijdens de inspectie kwam aan het licht dat deze dossiers in feite toebehoorden aan een andere onderneming. Op basis van deze vaststelling heeft de inspectiedienst een controle uitgevoerd bij het desbetreffende auditbureau. Deze controle had tot doel om na te gaan waarom het auditbureau en de auditor in kwestie dit niet hadden opgemerkt of waarom hier geen melding van werd gemaakt in het auditrapport. Ook in dit geval werden de bevindingen van de inspecteur besproken tijdens een hoorzitting met het betrokken auditbureau. Het auditbureau werd gevraagd om voldoende grondig te werk te gaan bij het auditeren van een kandidaat-dienstverlener.

Naar aanleiding van deze beperkte controles bij de auditbureaus werden er eind 2014 een aantal maatregelen genomen om zulke gevallen in de toekomst te vermijden. Een concreet voorbeeld hiervan is het herwerken van het interpretatiekader van de kmo-portefeuille norm voor auditoren. Dit interpretatiekader is een leidraad voor auditoren en geeft aan hoe de verschillende vereisten en indicatoren van de norm moeten worden beoordeeld en welke score er moet worden toegekend. Eind 2014 werd er een bijgewerkte versie van dit interpretatiekader gedeeld met alle auditbureaus. Tevens werd voorzien in een bijkomend opleidingstraject voor auditoren.

In 2016 voerde de dienst inspectie een controle uit bij een auditbureau omdat de inspecteur tijdens een controle bij een dienstverlener opmerkte dat zijn bevindingen niet overeenstemden met die van de auditor. De inspecteur stelde vast dat er een zweem van partijdigheid bestond tussen de auditor en de dienstverlener aangezien beiden in hetzelfde professionele netwerk verkeerden. Het auditbureau werd uitgenodigd voor een hoorzitting waar zij de kans kregen om de bevindingen van inspectie te weerleggen. Het auditbureau verbond zich er toe een verbeteringstraject op te starten. Binnen een termijn van 2 maanden diende het auditbureau hun interne processen zoals uitgeschreven in het eigen kwaliteitshandboek aan te passen zodat de onafhankelijkheid van de auditoren voor 100% gegarandeerd kan worden. In afwachting werd de betrokken auditor geschorst. De nieuwe processen werden toegelicht en uitvoerig besproken tijdens het opvolgesprek met het auditbureau.

3. Zoals eerder toegelicht, gebeurt de steuntoekenning via de kmo-portefeuille door een interactie tussen dienstverkrijger en dienstverlener. Gelet op de actieve rol van een dienstverlener in het systeem van de kmo-portefeuille, is deze aansprakelijk voor de onterecht toegekende steun en aldus ook gehouden deze terug te betalen.

Zo werd er gedurende de periode 2011-2017 een bedrag van 2.011.101,25 euro onterecht uitbetaalde steun teruggevorderd en werden er 62 dienstverleners uitgesloten. De inbreuken kunnen divers van aard zijn. Er wordt op basis van het totaalbeeld gesanctioneerd. De dienst kmo-portefeuille hanteert hiervoor de wetgeving en een gedragslijn. De gedragslijn maakt een onderscheid tussen formele inbreuken, oneigenlijk gebruik en misbruik:

A. Inbreuken tegen formele regels

Bij het toekennen van de subsidie zijn er een aantal voorwaarden/formele regels die de dienstverlener moet naleven en/of waarvan de dienstverlener de naleving ervan dient te waarborgen. Inbreuken tegen formele regels zijn onder andere:

- steunaanvragen die niet tijdig worden ingediend;
- stavingsdocumenten die niet correct zijn opgemaakt:
 - o Zowel de inschrijving voor een opleiding als de overeenkomst voor advies moeten de correcte gegevens bevatten zodat de klant online een steunaanvraag kan indienen;

- o Per advies moet een gepersonaliseerd adviesverslag worden opgemaakt;
- o De facturen die gebruikt worden in het kader van de kmo-portefeuille moeten gedetailleerd zijn en een opsplitsing bevatten tussen de prestaties die in aanmerking komen voor de subsidie en de niet-subsidiabele prestaties.
- het indienen van meerdere steunaanvragen/subsidieprojecten voor één adviesopdracht of één opleiding.

Indien dergelijk inbreuken worden vastgesteld wordt de dienstverlener uitgenodigd voor een hoorzitting en wordt er een herstelplan opgemaakt. De dienstverlener dient aan te tonen dat hij zich administratief in orde heeft gesteld en de tekortkomingen heeft weggewerkt.

De onterecht toegekende subsidie wordt teruggevorderd van de dienstverlener.

B. Oneigenlijk gebruik

Een dienstverlener heeft een niet-subsidiabele dienst onterecht laten subsidiëren als opleiding/advies.

Enkele voorbeelden:

- In plaats van specifieke opleidingen met een duidelijke begin- en einddatum, wordt de kmo-portefeuille aangewend voor het subsidiëren van een jaarlijks lidgeld van een opleidingsinstelling;
- In plaats van een specifiek advies met een duidelijk probleemanalyse waaruit het advies kan volgen, wordt de kmo-portefeuille aangewend voor het subsidiëren van 'bijstandscontracten' waarmee advies op afroep kan worden ingewonnen;
- De subsidie wordt aangewend voor routinematige dienstverlening;

Indien dergelijke inbreuken worden vastgesteld kan de dienstverlener worden uitgesloten en wordt de toegekende steun teruggevorderd van de dienstverlener.

C. Misbruik en subsidiefraude

Bij misbruik van de kmo-portefeuille werd de dienstverlening doelbewust geënceneerd om onterecht subsidie op te strijken.

Voorbeelden van misbruik en subsidiefraude zijn:

- Op basis van valse verklaringen en valse documenten wordt een advies of een opleiding geënceneerd terwijl de subsidie gebruikt werd voor het aankopen van investeringsgoederen of de implementatiekosten van software;
- Het opzetten van een netwerk van bedrijfjes, aanverwant van geregistreerde dienstverleners waaraan fictieve prestaties worden gefactureerd en betaald met de kmo-portefeuille;
- Er wordt een subsidiecarroussel opgezet waarbij geen prestaties werden geleverd en de facturen, die gebruikt werden ter staving van de subsidiëring, nadien werden gecrediteerd en dit zonder de onterecht toegekende subsidie terug te betalen.

In dergelijke gevallen **wordt** de dienstverlener uitgesloten bij de kmo-portefeuille. Afhankelijk van de ernst van de inbreuken wordt een klacht neergelegd bij de politie.

De onterecht uitbetaalde subsidie wordt teruggevorderd.

4. Zoals aangegeven in het antwoord op uw vorige parlementaire vraag is de controle door de dienst inspectie slechts één van de beheersinstrumenten van de kmo-portefeuille.

In plaats van uitsluitend sanctionerend op te treden nadat het misbruik werd vastgesteld door de inspectie wordt bij de kmo-portefeuille voornamelijk ingezet op het **voorkomen van misbruik** door preventief op te treden. In dit kader werden de voorbije jaren een aantal belangrijke stappen gezet:

- In 2013 werd een registratieprocedure voor dienstverleners van de kmo-portefeuille ingevoerd die gestoeld is op een methodiek die in opdracht van het agentschap werd ontwikkeld, met name de kmo-portefeuille norm. Om dienstverlener te worden bij de kmo-portefeuille controleert een aangesteld auditbureau of de kandidaat-dienstverlener de regels van de kmo-portefeuille kent en naleeft. Indien een dienstverlener in het verleden al geregistreerd geweest is voor de kmo-portefeuille wordt tijdens de audit nagekeken of de dienstverlener bij de vorige registratieprocedure de regels van de kmo-portefeuille correct heeft nageleefd.
- Dienstverleners en kmo's worden actief geïnformeerd bij wijzigingen door middel van de website, nieuwsbrieven en infosessies. Ter illustratie, bij de invoering van de vernieuwde kmo-portefeuille in 2016 werden door het Agentschap Innoveren en Ondernemen 23 infosessies georganiseerd waarbij de wijzigingen werden toegelicht aan een publiek van meer dan 1.000 toehoorders. Naast de specifieke infosessies werden de wijzigingen uiteraard ook toegelicht in alle andere contacten en generieke infosessies die doorheen het jaar worden georganiseerd.

Naast deze preventieve acties wordt de kmo-portefeuille permanent gemonitord en worden er gerichte datacontroles uitgevoerd. Als er op basis van de permanente monitoring of op basis van de gerichte datacontrole signalen worden geïdentificeerd wordt er een opdracht tot inspectie gegeven.

De kmo-portefeuille bestaat sinds 2009.

In de periode 2010 – 2012 werden relatief veel controles uitgevoerd en dit voornamelijk a posteriori. Naar aanleiding van deze controles werden de dienstverleners die verantwoordelijk waren voor oneigenlijk gebruik van de kmo-portefeuille uitgesloten uit de kmo-portefeuille.

Sinds 2013 is met de invoering van de eigen registratieprocedure voor dienstverleners van de kmo-portefeuille de controle eerder "preventief" geworden. Tijdens de audit voorafgaandelijk aan de registratie controleert de auditor o.a. of de kandidaat-dienstverlener tijdens een vorige registratieperiode de regels van de kmo-portefeuille heeft gerespecteerd. Sinds 1/7/2013 werden er 1263 dienstverleners geauditeerd en geregistreerd op basis van de eigen kmo-portefeuille norm.

Tabel 2: overzicht van geauditeerde dienstverleners per jaar

	2013	2014	2015	2016	2017	Eindtotaal
advies	44	100	150	264	53	611
opleiding	86	98	170	252	46	652
Eindtotaal	130	198	320	516	99	1263

5. De reeds bestaande controlemaatregelen werden gehandhaafd en zullen in de toekomst nog worden uitgebreid. Op het vlak van data-analyse zal samengewerkt

worden met een externe partner. Dit traject is lopende. De verwachting is om tegen de zomer 2017 de samenwerking te kunnen opstarten.

Dergelijke partners hebben de tools om inzake data-analyse veel verder te gaan dan dat de administratie dit kan.

Gelijktijdig wordt een tweede traject opgestart, nl. een matchmakingplatform. Via dit platform zal enerzijds de dienstverlening door de dienstverleners transparanter aangeboden kunnen worden aan de ondernemers en anderzijds zal dit platform meer gegevens genereren voor verdere data-analyse. Dienstverkrijgers zullen kunnen aangeven of ze tevreden zijn van de diensten die werden aangeboden door de dienstverleners. Via deze werkwijze zal elke dienstverlener een rating worden toegekend door zijn klanten. Ondernemers die op zoek zijn naar een dienstverlener zullen deze databank kunnen raadplegen en rekening houden met de aanbevelingen van andere ondernemers.