

**Rapport van de audit die de inspectie van financiën uitvoerde
naar de aanwending van de verschillende subsidies die vanuit de
Vlaamse Overheid werden toegekend aan de VZW's en de andere
rechtspersonen die op enige wijze gerelateerd zijn aan mevrouw
Sihame El Kaouakibi.**

Audit uitgevoerd door de inspectie van financiën bij de Vlaamse Regering
Geert De Roover
Kris De Witte
Tony Mortier
Paul van Sprundel

Brussel, 25 oktober 2021

1. De opdracht

Naar aanleiding van mogelijke onregelmatigheden bij de VZW's en de andere rechtspersonen die op enige wijze gerelateerd zijn aan mevrouw Sihame El Kaouakibi, vroeg de Vlaamse minister voor Financiën en Begroting om in uitvoering van artikel 41, 3° van het besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019 een audit uit te voeren naar de aanwending van de verschillende subsidies die vanuit de Vlaamse Overheid werden toegekend aan deze vzw's en eventuele andere rechtspersonen.

2. Scope van de audit

De audit gaat na of er aanduidingen zijn van mogelijke onregelmatigheden bij het aanvragen, aanwenden en verantwoorden van de subsidies die de betrokken VZW's en andere rechtspersonen van de Vlaamse overheid ontvingen. De audit steunt hierbij op een analyse van de gefactureerde bedragen (gegevens uit ORAFIN) en van de documenten die door de administratie werden bezorgd, en op de informatie die bekomen werd in gesprekken met de betrokken diensten. De inspectie van financiën heeft ook contact gehad met de curator in aanwezigheid van de boekhouder van VZW Let's Go Urban (LGU), en met de stad Antwerpen en de Algemene Directie Veiligheid en Preventie van de FOD Binnenlandse Zaken die beide ook subsidies toegekend hebben aan LGU.

Na een eerste analyse van het dossier werd beslist de scope van de audit te beperken tot (1) Let's Go Urban, Sint-Bernardsesteenweg 113, 2020 Antwerpen, (2) Let's Go Urban Academy VZW, Sint-Bernardsesteenweg 113, 2020 Antwerpen, (3) We Love Bxl VZW, Delaunoyststraat 58, 1080 Sint-Jans-Molenbeek en (4) WannaWork BV, Coebergerstraat 12, 2018 Antwerpen. Enkel over deze organisaties werden relevante gegevens teruggevonden in ORAFIN.

De volgende diensten van de Vlaamse overheid verstrekten subsidies aan de voormelde organisaties of sloten met één van deze organisaties een overheidsopdracht af: (1) Agentschap Binnenlands Bestuur – (2) Agentschap Overheidspersoneel – (3) departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media – (4) departement Onderwijs. Er werden eveneens nog subsidies verstrekt door in het kader van de CORONA maatregelen (Hinderpremie). Deze werden in het kader van deze audit niet onderzocht.

De audit onderzoekt de subsidies die toegekend werden en de overheidsopdrachten die afgesloten werden in de periode die loopt van 1 januari 2012 tot 1 februari 2021. De inspectie van financiën onderzocht 18 dossiers, 17 subsidiedossiers en 1 overheidsopdracht. Het budgettair belangrijkste dossier dat nog niet afgesloten is, is de subsidie van € 400.000 die in 2017 toegekend werd ten laste van het Fonds Culturele Infrastructuur (FOCI) als bijdrage van de Vlaamse overheid voor de realisatie van het Urban Center in Antwerpen.

Bijlage 1 bevat een overzicht van de dossiers die bij het uitvoeren van de audit onderzocht werden.

3. Beperkingen bij het uitvoeren van de audit

Om een audit grondig te kunnen uitvoeren moet de auditor een onbelemmerde toegang hebben tot de relevante personen en informatie. Bij de audit naar de hierboven vermelde VZW's en andere rechtspersonen stuitte de inspectie van financiën op een aantal beperkingen die een grondige audit in de weg staan en het bijzonder moeilijk maken om te beoordelen of

de betrokken VZW's en andere rechtspersonen door onregelmatige handelingen een subsidie bekomen hebben en/of onregelmatigheden hebben begaan bij het besteden van de overheidsmiddelen die hen toegekend werden:

- In februari 2021 werd een voorlopig bewindvoerder voor LGU aangesteld; in juni 2021 werd LGU failliet verklaard en werd een curator aangesteld. Het faillissement maken het moeilijker om een volledig zicht op de betrokken organisaties te krijgen. Voor enkele subsidies waarvoor het saldo van de subsidie nog werd opgevraagd, hebben de bewindvoerder/curator documenten aan de administratie bezorgd; de curator heeft nagegaan of dezelfde overzichten niet reeds bezorgd waren aan andere subsidieverleners. Door het faillissement heeft de inspectie van financiën geen gesprek gehad met de leiding en andere medewerkers van de VZW waardoor informatie die zo eventueel verkregen zou kunnen worden, nu niet beschikbaar is. Het auditverslag werd ook niet voorgelegd aan de subsidieontvanger voor mogelijke opmerkingen.
- In februari 2021 werd een strafrechtelijk onderzoek rond LGU opgestart. Voor dit onderzoek werden verschillende documenten die belangrijk (kunnen) zijn voor het onderzoek van de inspectie van financiën in beslag genomen.
- De stad Antwerpen die een belangrijke betrokken partij is in dit dossier, heeft haar dossier uit de openbaarheid onttrokken. Door deze beslissing kan zij is op dit ogenblik de informatie die zij heeft, niet met de Vlaamse overheid en de inspectie van financiën delen.
- Uit de informatie die zij bekomen heeft uit een gesprek met de curator, begrijpt de inspectie van financiën dat vele stukken die dateren van voor 2018 verdwenen zijn. Hierdoor kan voor bepaalde subsidies geen verdere controle gebeuren aangezien de achterliggende verantwoordingstukken ontbreken. Dit is niet zo voor alle subsidies aangezien bij sommige dossiers de verantwoordingstukken werden meegestuurd met de aanvraag voor het uitbetalen van het saldo.
- De inspectie van financiën heeft geen juridische mogelijkheden om in het kader van dit onderzoek de medewerking van derden om b.v. inzage te verlenen in documenten of informatie te verstrekken, af te dwingen.
- LGU gebruikte een analytische boekhouding om de kosten tussen de verschillende subsidieverstrekken te versleutelen. Een analytische boekhouding verkleint het risico op dubbele financiering aangezien een kost maar voor 100% kan worden versleuteld. De Inspectie van Financiën stelt evenwel vast dat niet voor alle subsidies de vereiste stukken uit de analytische boekhouding beschikbaar zijn; hierdoor kan zij zelf niet altijd een aansluiting maken tussen de verantwoordingsstukken en de analytische boekhouding. De inspectie van financiën heeft geen volledig zicht op de analytische boekhouding.

4. De auditbevindingen

4.1. Bevindingen rond Let's Go Urban

De inspectie van financiën gebruikt de naam Let's Go Urban (LGU) om alle organisaties die hierboven vermeld worden onder 2. Scope van de audit, aan te duiden.

a. Algemene bevindingen

- Zoals hierboven beschreven is, is het voor de inspectie van financiën bijzonder moeilijk om op grond van de gegevens waarover zij beschikt, te beoordelen of LGU onrechtmatig gehandeld heeft om subsidies te bekomen en/of onregelmatigheden begaan heeft bij het besteden van de subsidies die zij ontvangen heeft. De inspectie van financiën merkt wel op dat in twee dossiers de administratie het voorschot dat op respectievelijk een projectsubsidie (departement Onderwijs) en een investeringssubsidie (FOCI) werd uitbetaald geheel of gedeeltelijk terugvordert (zie verder). Indien LGU deze bedragen niet kan terugbetalen, kan verondersteld worden dat LGU de betrokken middelen aangewend heeft voor andere doeleinden dan deze waarvoor zij toegekend werden; in dergelijk geval is sprake van subsidiebedrog.
- LGU vroeg en kreeg subsidies van de stad Antwerpen, de federale overheid en de Vlaamse overheid. Binnen de Vlaamse overheid werden subsidies gevraagd bij verschillende departementen en agentschappen en werden er zowel projectsubsidies als werkingssubsidies toegekend. De regelgeving verbiedt dergelijk subsidieshoppen niet; het houdt wel voor de overheid een risico in dat bepaalde projecten overgesubsidieerd of zelfs dubbel gesubsidieerd worden.

b. Een investeringssubsidie

Met een subsidiebesluit van 15 december 2017 kende de toenmalige Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel een 'ad nominatim' subsidie van € 400.000 toe aan LGU voor de realisatie van het Urban Center in Antwerpen. .

De juridische basis voor deze subsidie is onduidelijk. 'Ad nominatim'-subsidie wordt in dit dossier verstaan als een subsidie die niet onderworpen is aan een specifiek reglementair kader en waarbij de begunstigde en het bedrag ingeschreven zijn op een aparte lijn in de begroting van FOCI. Deze inschrijving is eind 2017 gebeurd, evenwel zonder dat het Vlaams Parlement hiervan kennis had of zonder dat een specifieke wetsbepaling hiervoor was opgenomen in het uitgavendecreet. De betrokken subsidie moet dan ook eerder beschouwd worden als een facultatieve subsidie die, gelet op het subsidiebedrag had moeten voorgelegd worden aan de Vlaamse regering.

De subsidie werd aangevraagd als een investeringssubsidie voor culturele infrastructuur met bovenlokaal belang. Dergelijke subsidies vallen onder het besluit van de Vlaamse regering van 16 november 2012 betreffende het verlenen van investeringssubsidies voor culturele infrastructuur met bovenlokaal belang dat specifieke regels bevat voor de toekenning en de aanwending van de subsidie, en voor de controle op het gebruik ervan. Artikel 10 van dit besluit van de Vlaamse regering bepaalt dat de investeringssubsidie wordt uitbetaald op grond van vorderingsstaten die door het departement worden goedgekeurd en de facturen op naam van de subsidieontvanger die daarbij horen. In dit dossier werd evenwel 80% van het

subsidiebedrag uitbetaald als voorschot. De administratie verwijst hierbij naar 'afspraken omtrent de interne herverdeling van de kredieten van de Vlaamse regering'.

In het subsidiebesluit zijn ook geen bepalingen opgenomen rond de toepassing van de wetgeving overheidsopdrachten en het voorafgaand voorleggen van het ontwerp, het lastenboek, de plannen, de gedetailleerde raming, de vereiste vergunningen en/of het resultaat van de gunningsprocedure aan het departement zoals wel geregeld is in het besluit van de Vlaamse regering van 16 november 2012. De stad Antwerpen die de belangrijkste subsidieverstrekker is in dit dossier, besliste op 6 januari 2017 dat LGU de wetgeving overheidsopdrachten niet hoefde na te leven.

Het contract met de hoofdaannemer werd op 6 maart 2019 gesloten.; het is de inspectie van financiën niet duidelijk of de aanduiding van de aannemer is gebeurd na een prijsbevraging, wat evident zou moeten zijn omdat de investeringen met publieke middelen worden bekostigd. De wetgeving overheidsopdrachten werd in elk geval niet nageleefd.

De subsidieontvanger heeft over dit project nog geen enkele rapportering gedaan aan de administratie, ook niet na de voorlopige oplevering van het renovatie- en nieuwbouwgedeelte die plaatsvond op 22 juni 2020.

De administratie vroeg met aangetekend schrijven van 12 februari 2021 aan LGU de nodige verantwoordingsstukken; in antwoord op deze brief verstrekke de voorlopig bewindvoerder bijkomende informatie. Rond het uitbetaalde voorschot van € 320.000 EUR meldde de voorlopig bewindvoerder dat zij op dat ogenblik uitkwam op een verantwoord bedrag van € 222.331,39 o.a. omdat zij besloten had een aantal facturen die zij betwiste (waaronder de facturatie van A Woman's View voor ondersteuning van het renovatie project voor in totaal € 102.850,00 euro (BTW in), niet op te nemen). Zij gaf hierbij een overzicht van de desbetreffende facturen/boekhoudkundige aanrekeningen zonder de facturen zelf toe te voegen.

De administratie heeft de facturen, ondanks haar aandringen, nooit ontvangen en meent dat deze facturen inmiddels niet meer kunnen voorgelegd worden. De curator liet weten dat de fysieke boekhouding in het kader van het lopende strafrechtelijk onderzoek overhandigd werd aan de bedrijfsrevisor die door de onderzoeksrechter aangesteld werd. De Inspectie van Financiën besluit hieruit dat de verantwoordingsstukken die het uitbetaalde subsidiebedrag kunnen staven, ontbreken aangezien de verstrekke informatie beperkt is tot een overzicht van facturen/boekhoudkundige aanrekeningen voor een bedrag € van 222.331,39 EUR, waarbij ook nog niet uitgemaakt is of het om subsidiabele uitgaven gaat die bovendien nog niet elders voor subsidiëring werden ingediend; het verstrekke overzicht slaat bovendien op inrichtings- en afwerkingskosten, waaronder bureaustoelen en andere kostenposten die aangerekend werden op een 61-rekening. Om een duidelijke uitspraak te kunnen doen over het bedrag van de subsidie dat ten laste van de Vlaamse overheid kan gelegd worden, dient de administratie een overzicht te hebben van alle facturen voor dit project; en daarna de noodzakelijke fysieke controles uit te voeren om na te gaan of de betrokken investeringen daadwerkelijk uitgevoerd en aanwezig zijn.

Om de belangen van de Vlaamse overheid te vrijwaren deed de administratie op 9 juli 2021 een aangifte van schuldvordering in het faillissement LGU Academy voor het totale bedrag van het uitbetaalde voorschot (€ 320.000 in hoofdsom, vermeerderd met de gerechtelijke interesten vanaf 17 januari 2018) en € 1 als provisie. Het is echter niet duidelijk of het voorschot dat uitbetaald werd; ooit zal kunnen gerecupereerd worden.

c. Subsidies voor personeels- en werkingskosten in het kader van projectsubsidies en werkingssubsidies

- De projectbegrotingen die bij de subsidievragen voorgelegd worden, lijken doorgaans aanvaardbaar. De afrekeningen die voorgelegd worden, zijn vaak minder duidelijk. In sommige dossiers die de inspectie van financiën heeft onderzocht, stelt zij onder andere het volgende vast:

- De personeelskosten worden niet altijd op een consequente en consistente wijze aangerekend, b.v. de personeelskosten voor de coördinator voor een project dat enkele maanden loopt, worden één periode op het betrokken project aangerekend. Soms blijkt de toerekening van de kosten wel uit de analytische boekhouding maar dit is niet altijd het geval. De Inspectie van Financiën heeft onvoldoende gegevens om de verdeling van de personeelskosten weder samen te stellen. De verantwoordingsstukken die de aangerekende personeelskosten zouden kunnen staven zoals timesheets, ontbreken.

- Er werden vergoedingen toegekend aan derden. De basis om sommige van deze vergoedingen toe te kennen blijkt niet altijd uit het dossier. Omwille van een gebrek aan verantwoordingsstukken kan dit ook niet altijd worden nagegaan. Er werden kilometervergoedingen aan een derde toegekend die waarschijnlijk een forfaitair karakter hebben aangezien drie keer hetzelfde bedrag werd uitgekeerd maar waarbij deze derde, in tegenstelling tot andere personen die werden ingeschakeld als expert, niet werd vermeld in het inhoudelijk verslag bij de subsidie en waaraan ook geen andere vergoedingen werden toegekend.

- Er werden personeelskosten ingediend waarbij het dossier niet duidelijk aangeeft op welk personeelslid deze kosten betrekking hebben.

- In één dossier werden werkingskosten ingediend en door de administratie aanvaard hoewel het subsidiebesluit duidelijk bepaalde dat enkel personeelskosten subsidiabel waren.

- In verschillende dossiers werden volgende vergoedingen uitgekeerd: vrijwilligersvergoedingen en kleine vergoedingsregeling. Uit de ondertekende verklaringen van de personen die dergelijke vergoeding kregen, is niet steeds duidelijk voor welk project deze personen werden ingezet; de verklaringen verwijzen niet altijd naar een specifiek project. In één dossier werden vergoedingen ingediend en aanvaard die betrekking hebben op de maand voor het project werd opgestart en die dus buiten de subsidieerbare periode vallen. Als deze uitgaven worden geschraapt zijn er nog voldoende kosten als verantwoording van de subsidie.

- In één dossier werden beperkte telefoniekosten gefactureerd op naam van een personeelslid met als adres het adres van de VZW LGU. Daarnaast werden ook nog telefoonkosten gefactureerd aan de VZW zelf (adres en BTW nummer van de VZW). Het is niet duidelijk waarom er facturen worden ingediend die gefactureerd worden op naam van een personeelslid. Er kunnen enkel facturen worden terugbetaald op naam van de VZW.

- Naast de projectkosten die voor 100% worden toegewezen aan het project, worden in verschillende dossiers ook algemene werkingskosten ingediend om het subsidiebedrag te verantwoorden. Deze algemene werkingskosten worden over

verschillende subsidieverstekkers verdeeld op basis van het aantal koppen dat toegevoerd werd aan ieder project of op grond van de subsidiebedragen die de verschillende subsidieverstrekkers toekennen. Deze werkwijze werd niet voorzien in de subsidieaanvragen maar werd wel aanvaard door de administratie. Dergelijke werkwijze moet worden vermeden aangezien dit ook tot gevolg heeft dat wanneer in een bepaald jaar minder projectsubsidies worden verleend, de lopende projecten meer kosten toegerekend krijgen simpelweg omdat er voor andere projecten geen of minder subsidies worden toegekend. De soorten algemene werkingskosten die werden toegewezen aan een project, verschillen ook van jaar tot jaar. Bij het toekennen van een subsidie wordt de subsidieontvanger vaak de mogelijkheid gelaten om te bepalen welke kosten op welke wijze op een project aangerekend worden.

- Bij de inhoudelijke rapportering stelt de inspectie van financiën vast dat vaak gerapporteerd wordt over acties die ondernomen werden en prestaties die verricht werden, niet over het bereiken van doelstellingen of het behalen van afgesproken resultaten. Dit is vaak toe te schrijven aan het feit dat de doelstellingen en resultaten onvoldoende duidelijk en SMART bepaald zijn en dat geen relevante indicatoren vastgesteld zijn om deze doelstellingen en resultaten te monitoren. Ook speelt het feit dat sommige projecten slechts op langere tijd tot het behalen van resultaten leiden, waardoor het moeilijk is om op het einde van het jaar waarvoor de subsidie toegekend werd reeds zinvol over doelstellingen en resultaten te rapporteren.
- LGU rapporteert niet in alle dossiers even strikt (inhoudelijk en financieel/budgettair) over het aanwenden van de subsidie die zij ontvangen heeft of verstrekt de informatie die de administratie vraagt, niet. De rapportering over de resultaten van het project waarvoor een subsidie wordt toegekend, en het verstrekken van de informatie die de administratie vraagt, zijn voor de overheid evenwel een belangrijk middel om de uitvoering van het project en het realiseren van de doelstellingen die vooropgesteld werden, te kunnen opvolgen. De administratie dient dan ook de informatie die verstrekt wordt kritisch te evalueren en mogelijke ontbrekende informatie op te vragen.

Wanneer een subsidieontvanger onvoldoende informatie bezorgt, kan dit een belangrijke indicatie zijn dat het project niet verloopt zoals gepland en dat er problemen rijzen rond de uitvoering ervan en/of rond de bekwaamheid en capaciteiten van de subsidieontvanger om het project uit te voeren. Dit is een alarmbel voor de overheid om een grotere omzichtigheid bij het uitbetalen van de subsidie (voorschotten of saldo) te tonen. De inspectie van financiën merkt op dat in sommige dossiers de administratie onvoldoende kritisch reageerde op de verkregen informatie.

Het belang van een degelijke inhoudelijke en financiële verantwoording over de aanwending van de subsidie, om het subsidiedossier correct te kunnen afhandelen wordt aangetoond bij de subsidie die het departement Onderwijs voor 2020 toekende aan LGU. In dit dossier volstaan de stukken die LGU voorlegt niet om het uitbetalen van de volledige subsidies te verantwoorden, zij zijn zelfs onvoldoende om het voorschot dat uitbetaald werd, volledig te verantwoorden. Het departement besliste dan ook terecht om van het reeds uitbetaalde voorschot van € 40.000 een bedrag van € 6.321,15 terug te vorderen.

- Naast projectsubsidies werden eveneens werkingssubsidies toegekend aan LGU. De Inspectie van Financiën stelt vast dat LGU als verantwoording voor deze subsidies enkel de jaarrekening (of een detail van deze rekening) moest aanleveren waaruit blijkt dat de kosten het bedrag van de subsidie overschrijden. Uit de informatie waarover zij beschikt, begrijpt de

inspectie van financiën dat hierbij niet werd nagegaan of deze kosten eventueel al niet werden gesubsidieerd of via derden werden vergoed.

De reglementering bepaalt wel dat de subsidieontvanger over eventueel opgebouwde reserves moet rapporteren en in het laatste jaar van de werkingssubsidies een bestedingsplan voor de aanwending van deze reserves moet voorleggen. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat in het laatste jaar slechts een beperkt bedrag aan reserves overblijft waarbij het bestedingsplan op basis van een begroting werd aanvaard. De Inspectie van Financiën adviseert deze werkwijze te evalueren in het kader van het initiatief om de bepalingen inzake reservevorming in de VCO en het BVCO te evalueren.

d. Een overheidsopdracht

De inspectie van financiën onderzocht tijdens deze audit ook een overheidsopdracht die door het Agentschap Overheidspersoneel werd afgesloten met WannaWork BV voor een bedrag van € 36.300 BTW inbegrepen. De opdracht had als voorwerp het uitvoeren van een grondige analyse rond employerbranding om zo te komen tot algemene aanbevelingen, en het herschrijven van 2 vacatures in de tone of voice voor de doelgroep millennials.

De inspectie van financiën stelt vast dat dit dossier tekortkomingen vertoont rond het raadplegen van de mededinging, rond het duidelijk beschrijven van de opdracht en rond het opvolgen van deze opdracht. Op grond van de stukken die zij heeft kunnen raadplegen, heeft de inspectie van financiën evenwel geen enkele indicatie dat in dit dossier onrechtmatigheden zouden gebeurd zijn.

4.2. Bevindingen rond de wijze waarop de administratie de betrokken dossiers beheerde.

De inspectie van financiën heeft voor de dossiers die binnen deze audit onderzocht werden, niet enkel de stukken bestudeerd die bezorgd werden; zij heeft ook een gesprek gehad met de verschillende betrokken administraties.

In februari 2021 werd een strafrechtelijk onderzoek rond LGU opgestart. Dit betekent dat het parket meent dat er voldoende aanwijzingen bestaan dat mogelijk onrechtmatige en strafbare handelingen werden gesteld zoals b.v. subsidiefraude, die een verder onderzoek verantwoorden. De inspectie van financiën begrijpt dat het voor een administratie zeer moeilijk is om mogelijke fraude te detecteren: dit vereist immers een andere benadering van de dossiers dan enkel deze van goed beheer, en ook de kennis, kunde en middelen om mogelijk verdere en dieper gaande onderzoeken te doen.

De dossiers die de inspectie van financiën onderzocht heeft, tonen aan dat er belangrijke verschillen bestaan tussen de verschillende administraties in de wijze waarop zij de uitvoering van de dossiers opvolgen en de afrekening van de subsidies afhandelen. Sommige diensten volgen de subsidies vrij goed op waarbij bij de eindafrekening zowel de inhoudelijke uitvoering van het project waarvoor de subsidie toegekend werd, als de financiële verantwoording voor de uitbetaling van de subsidie aan de hand van een vastgelegde vragenlijst kritisch geëvalueerd en, indien nodig, bevraagd worden. Bij andere diensten is de opvolging van de subsidiedossiers minder strikt en is er niet steeds een auditspoor van de controles die werden uitgevoerd.

De terughoudendheid om op te treden bij een onvoldoende uitvoering van het project waarvoor de subsidie toegekend werd, in de loop van het project of bij het voorleggen van de

eindrapportering kan in sommige gevallen zeker ook toegeschreven worden aan het feit dat de subsidiebesluiten te vaag en te vrijblijvend opgemaakt worden waardoor de administratie een onvoldoende degelijke juridische basis heeft om effectief en efficiënt te kunnen optreden tegen een subsidieontvanger die de verplichtingen en afspraken die aan de subsidie verbonden zijn/zouden moeten zijn, (gedeeltelijk) niet nakomt.

Tenslotte merkt de inspectie van financiën op dat de diensten vaak enkel kijken naar de subsidies die zij aan LGU toegekend hebben. Diensten kijken niet of maar zeer beperkt naar mogelijke subsidies die door andere diensten van de Vlaamse overheid of door andere overheden verstrekt werden, bij de beoordeling van de verantwoordingsstukken die hen bezorgd worden. De inspectie van financiën heeft in de dossiers die zij onderzocht heeft, geen aanduidingen gevonden dat deze 'stoofbuisbenadering' van de subsidies zou geleid hebben tot een oversubsidiëring of mogelijke dubbele subsidiëring van projecten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat nog dossiers moeten worden afgesloten en er nog controles noodzakelijk zijn in het kader van de aangevraagde saldobetaling. Dit sluit evenwel niet uit dat de stoofbuisbenadering risico's inhoudt die moeten beheerd worden. Door het uitbouwen van een subsidieregister zal op termijn meer informatie beschikbaar zijn over de subsidiestromen vanuit de Vlaamse overheid naar de verschillende subsidieontvangers.

5. Aanbevelingen

De inspectie van financiën heeft in de verschillende dossiers die zij onderzocht heeft, punten vastgesteld waar verbetering mogelijk is. Bijsturingen in de betrokken concrete dossiers lijken echter niet meer mogelijk gelet op de stand van uitvoering in het betrokken dossier en op het strafrechtelijk onderzoek dat op dit ogenblik loopt. De voorschotten die de Vlaamse overheid uitbetaald heeft, maar waarvoor geen voldoende verantwoordingsstukken kunnen worden ingediend, worden door de betrokken diensten wel teruggevorderd.

De inspectie van financiën wil in dit rapport niet ingaan op de dienst-specifieke verbeterpunten die kunnen uitgewerkt worden. Zij wil wel vier concrete aanbevelingen doen die een ruimere draagwijdte hebben en voor alle subsidiedossiers gelden:

- Het besluit van de Vlaamse regering of het ministerieel besluit waarbij de subsidie wordt toegekend, moet duidelijk aangeven wat van de subsidieontvanger verwacht wordt (te realiseren doelstellingen, te behalen resultaten, eventueel uit te voeren activiteiten, ...), hoe gemonitord wordt of deze verwachtingen gerealiseerd worden en onder welke modaliteiten (rapportering, verantwoording, ...) de subsidie toegekend wordt. Ook moet het besluit een duidelijke juridische basis bevatten die de administratie toelaat effectief, efficiënt en op korte termijn op te treden wanneer zij vaststelt dat de subsidieontvanger het project waarvoor de subsidie toegekend is niet correct uitvoert of op een onrechtmatige wijze handelt met de overheidsmiddelen die hem toegekend worden.
- De administratie moet een daadwerkelijk toezicht uitoefenen op de subsidievraag die ingediend wordt en op de wijze waarop de subsidieontvanger met de subsidie omgaat en het gesubsidieerde project uitvoert. Toezicht is geen strikte controle, maar een wijze van opvolgen van het dossier waarbij een evenwicht gevonden wordt tussen een voldoende vertrouwen in de kennis, kunde en integriteit van de subsidievragers, het laten van voldoende autonomie en vrijheid aan de subsidieontvanger om het project uit te voeren op de wijze die het beste geschikt is, en het rechtmatig beschermen van de belangen van de overheid en van de publieke middelen. Dergelijk toezicht geeft een duidelijk signaal aan mogelijke subsidieontvangers dat

onrechtmatig handelen voor het verkrijgen van een subsidie of bij het aanwenden van de subsidie op geen enkele wijze aanvaard wordt.

- Uit de gegevens die de inspectie van financiën tijdens deze audit verzamelde, blijkt dat in minstens twee dossiers zekerheid (departement Onderwijs) of minstens een redelijke mogelijkheid (FOCI) bestaat dat de voorschotten die op de subsidie uitbetaald werden, hoger liggen dan het totale bedrag van de subsidiabele uitgaven dat de subsidieontvanger kan verantwoorden. Ook in andere subsidieregelingen die geen band hebben met de dossiers die in deze audit onderzocht werden, merkt de inspectie van financiën op dat de voorschotten die op de toegekende subsidie uitbetaald worden, soms bijzonder hoog liggen en regelmatig het bedrag van de totale subsidiabele uitgaven die kunnen verantwoord worden, overschrijden. In dergelijke gevallen moet het te veel betaalde bedrag teruggevorderd worden. De inspectie van financiën stelt voor om de werkwijze waarbij voorschotten toegekend worden, ernstig te evalueren waarbij ernaar gestreefd wordt om in de toekomst, indien deze voorschotten moeten behouden blijven, deze te beperken tot een aanvaardbaar en realistisch bedrag.
- De inspectie van financiën begrijpt uit de verschillende dossiers die zij onderzocht heeft, dat iedere administratie een vorm van toezicht en controle uitoefent op de subsidies die verstrekt worden. Bij sommige diensten is dit toezicht duidelijker en structureler uitgebouwd dan bij sommige andere. Bij een toezicht dat onvoldoende structureel uitgebouwd is, is het voor de betrokken administratie vaak moeilijker om voldoende overtuigend aan te tonen welk toezicht zij uitgeoefend heeft en op welke momenten en op welke wijze eventueel ingegrepen werd. Indien controles worden uitgevoerd is het belangrijk dat uit het administratief dossier blijkt welke controles werden uitgevoerd en wat de conclusies van de werkzaamheden zijn. Het lijkt de inspectie van financiën dan ook nuttig en nodig dat met het oog op behoorlijk bestuur, transparantie en zorgvuldigheid de entiteiten de nodige stappen zetten om in de toekomst een duidelijk auditspoor te behouden van alle stappen die zij zetten bij het uitoefenen van toezicht en controle op de subsidies die binnen hun bevoegdheid vallen.