

An abstract graphic featuring several yellow squares of varying sizes scattered across the upper half of the page. A thin yellow line runs diagonally from the bottom left towards the top right, passing through some of the squares. A grey line runs diagonally from the top right towards the bottom left. The background is divided into three main sections: a white top-left section, a light grey top-right section, and a large yellow bottom section.

Thema-audit Gemeentelijke premies, subsidies en toelagen

Globaal rapport | 3 mei 2019



Vlaamse
overheid

AUDIT
VLAANDEREN

De auditopdrachten die de onderliggende basis voor dit globaal rapport vormen, zijn uitgevoerd in overeenstemming met de internationale standaarden van het Institute of Internal Auditors (IIA). Elke vijf jaar evalueert een externe instantie of Audit Vlaanderen deze standaarden naleeft.

Thema-audit Gemeentelijke premies, subsidies en toelagen

Globaal rapport | 3 mei 2019

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	4
Samenvatting	5
Aan de slag met de vaststellingen van de thema-audit	9
1. Inventariseer de bestaande subsidies	10
2. Evalueer de subsidies en stem ze af met het doelstellingenkader	12
3. Stel het juridisch kader op punt	14
4. Optimaliseer en stroomlijn het subsidieproces	17
Algemene vaststellingen van de thema-audit gemeentelijke premies, subsidies en toelagen	20
Bijlage 1: beschrijving van de opdracht	23
Bijlage 2: de geauditeerde besturen	25
Bijlage 3: de geanonimiseerde resultaten	26
Bijlage 4: een afwegingskader	27



SAMENVATTING

De Vlaamse lokale besturen besteden ongeveer 190 miljoen euro per jaar aan premies, subsidies en toelagen (verder in dit rapport spreken we over subsidies) voor verenigingen, burgers en ondernemingen¹. Omgerekend is dit ongeveer 29,23 euro per inwoner, met uitschieters tot bijna 90 euro per inwoner. Dit bedrag is relatief beperkt vergeleken met het totale budget van de besturen, toch kunnen subsidies een belangrijke maatschappelijke impact hebben. Het is dan ook een veelgebruikt instrument voor de realisatie van beleidsdoelstellingen.

Voor deze thema-audit onderzocht Audit Vlaanderen bij achttien lokale besturen (overzicht in bijlage 2) hoe zij het subsidieproces vormgeven en uitvoeren. Uitsluitend uitgaande subsidies in de vorm van financiële transacties aan burgers, verenigingen of handelaars zijn in deze audits meegenomen. Audit Vlaanderen ging hierbij na in welke mate de lokale besturen maatregelen uitwerkten om de risico's die zijn verbonden aan dit proces en aan een aantal procesoverkoepelende voorwaarden te beheersen.

De lokale besturen beheersen een aantal risico's van het subsidieproces voldoende. Voor bepaalde processtappen, zoals de beoordeling en de berekening van subsidieaanvragen, zijn er echter bijkomende maatregelen nodig. Daarnaast ontbreken er op organisatieniveau vaak duidelijke richtlijnen om het subsidieproces efficiënt te organiseren. Ook de risico's verbonden aan de procesoverkoepelende voorwaarden, zoals het subsidiebeleid, het juridisch kader en het informatiebeheer, zijn nog onvoldoende onder controle.

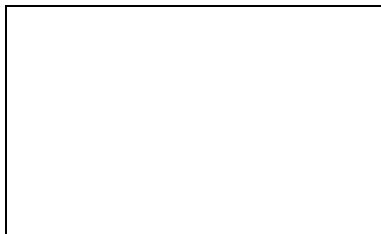
De vier belangrijkste vaststellingen van deze thema-audit zijn:

- Een **volledig en correct overzicht** van alle subsidies die de gemeente uitkeert, **ontbreekt** in meer dan de helft van de besturen. De bronnen die hiervoor als basis kunnen dienen, zijn niet steeds betrouwbaar (bv. niet alle reglementen zijn gepubliceerd op de website, de lijst met nominatieve subsidies is niet altijd volledig).
- De lokale besturen laten hun subsidies voldoende aansluiten bij hun doelstellingen, maar **evalueren hun subsidies nog te weinig**. Ongeacht de evoluerende noden en behoeften, blijven in 10 van de 18 besturen vaak een deel van de subsidiereglementen en lopende subsidieovereenkomsten jarenlang ongewijzigd. Dit kan een negatieve invloed hebben op de effectiviteit en efficiëntie van het subsidieproces.
- Op **juridisch vlak ontbreekt** het vaak ook aan **evaluatiemomenten**:
 - De **subsidiereglementen**, op basis waarvan lokale besturen subsidies toekennen, zijn soms **verouderd** en sluiten niet meer aan bij de huidige aanpak. Dit kan onder meer aanleiding geven tot een ongelijke behandeling van diverse aanvragen en/of tot klachten;
 - Bij de toekenning van nominatieve subsidies, dus op naam en met het bedrag ingeschreven in het budget, **worstelen de lokale besturen met het juridisch kader**. Zo maken besturen onvoldoende de afweging of het om een subsidie of een overheidsopdracht gaat. Slechts in één bestuur gebeurt er een marktverkenning voor de toekenning van een nominatieve subsidie. Daarnaast ontbreekt in de meeste besturen een duidelijke motivatie voor het aangaan van een subsidieovereenkomst met een specifieke begunstigde. Hierdoor is het onvoldoende zeker dat de juridische basis van de subsidie correct is en ook hier stellen besturen zich potentieel bloot aan klachten en beroepsprocedures.

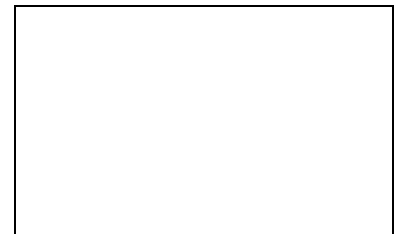
¹ Dit bedrag is een ruwe schatting die werd berekend door het subsidiebedrag per inwoner van de achttien geauditeerde gemeenten te extrapoleren (zie bijlage 1: Reikwijdte van de opdracht). Opgelet: subsidies aan onder meer OCMW, politie, brandweer en kerkfabrieken zijn niet meegenomen in deze audit.

- Er is **onvoldoende sturing en stroomlijning** van het subsidieproces. Omdat er geen organisatiebrede afspraken en instrumenten zijn, geven de betrokken diensten op basis van eigen inzichten vorm hieraan (bv. door eigen sjablonen te gebruiken, aanvaarden van laattijdige aanvragen of bij het invullen van de rol van adviesraden). Zeker voor de nominatieve subsidies liggen de rollen en verantwoordelijkheden niet steeds duidelijk vast. Op organisatieniveau is er zelden een gecoördineerde aanpak van subsidies.

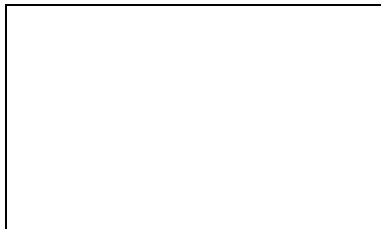
Dit rapport groepeerde de belangrijkste vaststellingen en aandachtspunten uit de thema-audit. Bovendien reikt het rapport een aantal praktische handvaten aan voor lokale besturen om de beheersing van het subsidieproces te versterken. Deze handvaten zijn ook vertaald in een praktische gids voor zelfevaluatie, die te vinden is via <https://www.auditvlaanderen.be/organisatiebeheersing/andere-zelfevaluatie-instrumenten>. Met dit instrument kunnen besturen aan de hand van twaalf vragen een actieplan voor het subsidieproces formuleren.



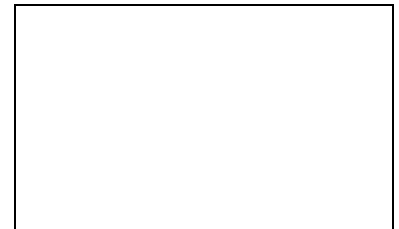
Liesbeth Vanderstukken,
Senior-auditor



(afwezig)
Frank Vermeulen,
Auditor



Steven Van Roosbroek,
Manager-auditor



Mark Vandersmissen,
Administrateur-generaal

INLEIDING

SITUERING VAN HET SUBSIDIEPROCES

Voor deze thema-audit evalueerde Audit Vlaanderen het proces van de gemeentelijke premies, subsidies en toelagen bij achttien lokale besturen (zie lijst in bijlage 2). Daarbij onderzochten we enkel de subsidies (in de vorm van financiële transacties) die de organisatie uitkeert aan burgers, verenigingen of handelaars. Dit kunnen subsidies zijn op basis van een reglement of subsidies op naam die met het bedrag zijn ingeschreven in het budget (nominatieve subsidies). Andere ondersteuningsvormen (bv. renteloze leningen, logistieke steun) werden buiten beschouwing gelaten.

De onderzochte besturen besteden gemiddeld ongeveer 29,23 euro per inwoner aan deze subsidies. De verschillen kunnen evenwel groot zijn met uitschieters tot bijna 90 euro per inwoner. Voor alle Vlaamse lokale besturen samen vertegenwoordigt dit een jaarlijkse uitgave van ongeveer 190 miljoen euro.

TOELICHTING BIJ DE OPDRACHT

Deze thema-audit evalueerde of de lokale besturen voor het subsidieproces en voor een aantal procesoverkoepelende voorwaarden voldoende beheersmaatregelen hebben geïmplementeerd om de onderzochte risico's af te dekken. Ook de mate waarin organisatiebeheersing wordt aangepakt, kwam in elke audit aan bod. Om dit te onderzoeken, stelde Audit Vlaanderen een controleprogramma op. De structuur van het controleprogramma ziet er als volgt uit:



De belangrijkste risico's in het subsidieproces zijn:

- Onvoldoende kwaliteitsvolle of te weinig aanvragen omdat de doelgroepen niet op de hoogte zijn van de subsidiemogelijkheden of omdat de aanvraagprocedure onvoldoende laagdrempelig is.
- Een ongelijke behandeling van begunstigden omdat de organisatie het subsidieproces onvoldoende objectief organiseert.
- Een onrechtmatige uitkering van subsidies door gebrekkige subsidiereglementen of door het niet-naleven van deze reglementen of andere regelgeving (bv. regelgeving rond overheidsopdrachten).
- Een niet-effectieve en inefficiënte besteding van middelen omdat de organisatie haar subsidies te weinig inzet voor de realisatie van haar beleid.
- Een laattijdige en/of incorrecte uitkering van subsidies omdat de organisatie het subsidieproces onvoldoende efficiënt aanpakt.

Bijlage 1 beschrijft deze opdracht en de aanpak ervan meer in detail.

Dit rapport beschrijft de belangrijkste bevindingen van de achttien audits die zijn uitgevoerd tussen februari 2018 en april 2019. Omdat bepaalde bevindingen vrij systematisch terugkomen, kan Audit Vlaanderen aannemen dat sommige conclusies ook van toepassing zijn bij veel niet-geauditeerde besturen. Toch zijn de resultaten niet zomaar te veralgemenen. Verschillende vaststellingen sluiten echter aan bij vaststellingen uit eerdere globale rapporten van Audit Vlaanderen (zie www.auditvlaanderen.be/globale-rapporten).

■ LEESWIJZER

Dit document bevat naast de belangrijkste conclusies uit deze thema-audit ook een aantal concrete, mogelijke handvaten (aan de slag) voor lokale besturen om de risico's verbonden aan het subsidieproces aan te pakken. Deze handvaten worden onderbouwd en geïllustreerd aan de hand van de belangrijkste vaststellingen uit de thema-audit 'gemeentelijke premies, subsidies en toelagen':

- **Deel 1** onderbouwt de vier belangrijkste aandachtspunten
- **Deel 2** staat stil bij de algemene vaststellingen van de thema-audit

In beide delen verwijst het rapport ook naar enkele goede praktijken bij de geauditeerde besturen. Deze kunnen dienen als inspiratie voor het optimaliseren van het subsidieproces.

De geanonimiseerde resultaten van de individuele audits zijn opgenomen in bijlage 3. Bijlage 4 reikt een kader aan op basis waarvan lokale besturen kunnen afwegen of een bepaalde uitgave een subsidie is of onder de wetgeving overheidsopdrachten valt.

Tot slot: op <https://www.auditvlaanderen.be/organisatiebeheersing/andere-zelfevaluatie-instrumenten> staat een praktische gids voor het uitvoeren van een zelfevaluatie op het vlak van subsidies.

■ DANKWOORD

Audit Vlaanderen wil de geauditeerde besturen bedanken voor de constructieve samenwerking. De opbouwende sfeer waarin de audits konden plaatsvinden, maakte het mee mogelijk om dit globaal rapport te maken.

Daarnaast waardeert Audit Vlaanderen ook de lokale besturen en het Facilitair bedrijf die kennis en informatie ter beschikking hebben gesteld tijdens de voorbereiding en de uitvoering van deze thema-audit.

Tenslotte wil Audit Vlaanderen ook de leden van de adviesgroep bedanken voor hun constructieve houding en feedback. De adviesgroep is ons klankbord bij de ontwikkeling van nieuwe thema-audits.

1

AAN DE SLAG MET DE
VASTSTELLINGEN VAN DE
THEMA-AUDIT

1. INVENTARISEER DE BESTAANDE SUBSIDIES

■ REFERENTIEKADER

Om op de effectiviteit en efficiëntie van de subsidies te kunnen sturen, moet het lokaal bestuur steeds een goed zicht hebben op al de subsidies die zij uitkeert. Een inventaris van de subsidies (reglementen en nominatieve subsidies) is daarbij een startpunt. Een dergelijk overzicht bevat ook verwijzingen naar relevante beslissingen en documenten. Dit overzicht moet actueel worden gehouden. Daarom is het belangrijk om voor elke subsidie een 'eigenaar' aan te duiden.

■ BELANGRIJKSTE VASTSTELLINGEN

Een volledig overzicht van alle subsidies ontbreekt vaak

Audit Vlaanderen stelde vast dat veertien van de achttien lokale besturen niet steeds een duidelijk en volledig zicht hebben op de subsidies die ze uitkeren en/of op de wijze waarop ze tot stand zijn gekomen. Zo ontbreken vaak het totaaloverzicht van de toegekende bedragen, de subsidiereglementen en de eventuele subsidieovereenkomsten (enkel voor de nominatieve subsidies). Deze informatie zit versnipperd binnen de organisatie en is in bijna alle besturen enkel per subsidie op dienstniveau beschikbaar.

De beschikbare bronnen zijn onbetrouwbaar en onvolledig

Om tot een overzicht van de subsidies te komen, kunnen volgende bronnen gebruikt worden:

- Voor de reglementaire subsidies is dit de website (art. 286 van het Decreet Lokaal Bestuur verplicht de bekendmaking van alle (subsidie)reglementen);
- Het budget voor de lijst van de nominatieve subsidies (verplicht tot 2019);
- De boekhouding waarin alle subsidies geboekt moeten worden op de algemene-rekeningencodes 649 (werkingssubsidies) of 664 (investeringsubsidies).

Uit de thema-audit blijkt echter dat bij slechts vijf besturen alle subsidiereglementen op de website staan. Eén bestuur nam slechts één vijfde van de subsidiereglementen op. Daarnaast was bij acht van de achttien besturen de lijst met nominatieve subsidies in het budget niet accuraat. Ten slotte werden subsidies soms onder een andere code geboekt. Dit was in zes besturen het geval.

De beschikbare bronnen zijn dus niet steeds betrouwbaar en kunnen daardoor onvoldoende dienen als basis voor de opmaak van een overzicht van alle subsidies die het lokale bestuur uitkeert.

Niet alle subsidies zijn toegewezen aan een verantwoordelijke dienst of medewerker

Niet alle (reglementaire en nominatieve) subsidies hebben een duidelijke eigenaar binnen de organisatie. Vooral bij de nominatieve subsidies komt dit vaak door het ontbreken van een duidelijke ambtelijke domeinverantwoordelijke (bv. verantwoordelijkheden over toerisme of dierenwelzijn zijn ambtelijk niet toegewezen) en/of omdat de contacten vooral gebeuren door het politieke niveau. Hierdoor zijn de rollen en verantwoordelijkheden voor de opvolging van de nominatieve subsidies niet steeds duidelijk bepaald.

AAN DE SLAG

Om het subsidieproces te optimaliseren, moet de organisatie eerst zicht krijgen op alle subsidies die ze uitkeert. Volgende stappen kunnen hierbij helpen:

- De organisatie brengt een aantal basisgegevens in kaart: de subsidiereglementen, de nominatieve subsidies, de eventuele subsidieovereenkomsten, de medewerkers die de dossiers beheren enz.
- Het overzicht verwijst naar de raadsbeslissing en de eventuele looptijd van een reglement of subsidieovereenkomst. Het verwijst ook, waar nodig, naar een lijst met de belangrijke mijlpalen (bv. datum van aanpassing van het reglement, een uitgevoerde evaluatie van een subsidieovereenkomst). Zo kan de organisatie steeds gemakkelijk teruggrijpen naar de wettelijke basis van de subsidie.
- Om de subsidies in kaart te brengen, raadpleegt de organisatie diverse bronnen (bv. eigen website, boekhouding). De inventaris is pas volledig wanneer hieraan ook eventuele financiële ondersteuningsvormen toegevoegd worden die het karakter hebben van een subsidie, maar (onterecht) nog niet als dusdanig worden beheerd. Mogelijk vereist dit een interne bevraging.
- Duidelijke afspraken over wie welke informatie in dit overzicht actualiseert verhogen de kans dat de organisatie op elk ogenblik het overzicht van alle subsidies behoudt.

GOEDE PRAKTIJKEN

Opvolging van de bekendmaking van reglementen

De gemeente Bonheiden bepaalde intern de verantwoordelijkheden voor de publicatie van de subsidiereglementen en volgt dit ook systematisch op.

[Lees hier de goede praktijk](#)

Aanpak nominatieve subsidies: jaarlijkse cyclus voor de goedkeuring en uitbetaling

De gemeente Melle keurt de nominatieve subsidies jaarlijks goed via een specifiek gemeenteraadsbesluit. De financiële dienst werkte een degelijk uitgewerkte administratieve opvolging hiervoor uit (bv. opvragen rekeningnummer, controle van verantwoording).

[Lees hier de goede praktijk](#)

2. EVALUEER DE SUBSIDIES EN STEM ZE AF MET HET DOELSTELLINGENKADER

■ REFERENTIEKADER

De doelen van een subsidie moeten duidelijk zijn en aansluiten bij het beleid dat het lokaal bestuur wil voeren. Daarnaast is het van belang dat de subsidies beantwoorden aan de noden en behoeften van de doelgroepen. Het bestuur evalueert de subsidies tussentijds en gaat na of ze de doelen bereiken.

Bij het toekennen van subsidies heeft het bestuur een grote beleidsvrijheid. Het vult deze vrijheid in door voor bepaalde subsidies reglementen te hanteren. Andere subsidies worden nominatief toegekend. Belangrijk hierbij is dat het bestuur voor deze keuze een duidelijk afwegingskader gebruikt.

■ BELANGRIJKSTE VASTSTELLINGEN

De inhoudelijke evaluatie van de subsidies gebeurt eerder ad hoc

Twaalf van de achttien lokale besturen evalueren hun subsidies enkel bij de start van een legislatuur en dit in functie van de opmaak van het meerjarenplan. De focus ligt dan op het behouden of afschaffen van de subsidie en op de vraag hoe ze binnen het budget passen. De meeste van de onderzochte besturen (veertien van de achttien) gaan onvoldoende na of:

- het subsidieaanbod nog overeenstemt met de noden en behoeften van de doelgroepen;
- de subsidies nog aansluiten op de (gewijzigde) algemene doelstellingen;
- de subsidies hun doelen bereiken.

Slechts twee van de geauditeerde besturen voeren systematisch een evaluatie en bijsturing uit van hun subsidies (meerdere keren per legislatuur).

Audit Vlaanderen maakte een vergelijkbare vaststelling voor de nominatieve subsidies. Eens toegekend, blijven deze over een lange periode gehandhaafd. Dit geldt ook voor samenwerkingsovereenkomsten die soms over een langere periode stilzwijgend verlengd worden.

In heel wat lokale besturen bestaat dus het risico dat subsidies quasi automatisch blijven voortbestaan zonder dat iemand nagaat of ze nog beantwoorden aan de actuele noden of voldoende bijdragen aan de realisatie van de beleidsdoelen. Dit bevestigt de vaststelling uit andere globale rapporten dat het beleid in het algemeen te weinig wordt geëvalueerd (cfr. thema-audit 'Belastingen en retributies', thema-audit 'Instroom', thema-audit 'Informatiebeveiliging' en thema-audit 'Budgetbeheer').

Bij elf van de achttien geauditeerde besturen formuleerde Audit Vlaanderen een aanbeveling gericht op het uitwerken van een subsidiebeleid dat aandacht heeft voor een systematisch evaluatie van de vooropgestelde subsidiedoelen en de mate waarin deze werden gerealiseerd. Dit laat gerichte bijstellingen toe en vermindert het risico dat de besturen hun subsidies niet effectief en efficiënt inzetten.

Reglementaire versus nominatieve subsidie – een afwegingskader ontbreekt

Een afwegingskader om te bepalen of de subsidie via een reglement of beter nominatief toegewezen wordt, ontbreekt in quasi alle besturen. Slechts één bestuur vraagt hiervoor systematisch advies bij de eigen juridische dienst. Een reglement biedt doorgaans een helder en transparant kader om een subsidieaanvraag objectief te beoordelen en gelijke begunstigden op een gelijke wijze te behandelen.

Bij nominatieve subsidies daarentegen is de beleidsvrijheid veel groter, maar moet de organisatie evengoed de beginselen van behoorlijk bestuur² respecteren. In de praktijk kunnen de verschillen tussen de besturen op dit vlak bijzonder groot zijn. Zo hanteren besturen met een vergelijkbaar subsidiebudget soms een sterk uiteenlopend aantal nominatieve subsidies (162 versus 33). Lokale besturen zijn zich er wel meer en meer van bewust dat voor bepaalde subsidies de uitkering beter gebeurt op basis van een reglement, voornamelijk omdat dit de kans dus op een gelijke behandeling verhoogt.

AAN DE SLAG

Om meer zekerheid te krijgen dat de subsidies (nog) voldoende aansluiten bij het beleid dat de organisatie wil voeren en de noden die er bij de doelgroepen leven, is het belangrijk dat volgende stappen worden gezet:

- De organisatie evalueert de subsidies in functie van haar (nieuwe) doelstellingen. Hierbij gaat ze na wat de rol van subsidies kan zijn. Idealiter komt ze daarbij los van de bestaande situatie. Een omgevingsanalyse en eventuele gerichte bevestigingen bij de belanghebbenden over de noden en subsidiebehoeften leveren hiertoe nuttige informatie. De organisatie vergelijkt het resultaat hiervan met de huidige subsidies.
- Als de organisatie ervoor kiest om een subsidie te behouden of nieuwe subsidies te introduceren, hanteert ze duidelijke criteria om dit te doen op basis van een reglement dan wel een nominatieve subsidie:
 - De aanpak, zoals vastgelegd in de bestaande reglementen of subsidieovereenkomsten, wordt hierbij kritisch geëvalueerd (bv. gehanteerde beoordelingscriteria, subsidiebedragen, bewijslast).
 - Het bestuur zoekt naar mogelijke nieuwe partners die een meerwaarde kunnen bieden (nominatieve subsidies).
 - De organisatie koppelt indicatoren aan deze subsidies die het mogelijk maken om na te gaan of ze de gewenste doelen bereiken.
 - Waar relevant streeft de organisatie naar een dienstoverschrijdende afstemming van de weerhouden subsidies.
- De organisatie verankert waar mogelijk een periodieke evaluatie van de subsidies (bv. door reglementen te beperken in de tijd of door de verlenging van subsidieovereenkomsten afhankelijk te maken van een gedegen evaluatie).

GOEDE PRAKTIJKEN

Subsidietoekenning op basis van competitieve projectoproepen

De stad Aalst geeft nominatieve subsidies aan partnerorganisaties die kinderarmoede bestrijden en lanceerde hiervoor een open oproep. Een commissie beoordeelde de voorstellen op basis van criteria vastgelegd in een reglement. Zo kregen alle actoren die actief zijn op dit domein de gelegenheid om voorstellen in te dienen. Deze voorstellen werden vervolgens, met aandacht voor het gelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel, beoordeeld. Deze aanpak draagt bij tot een gemotiveerde beslissing.

[Lees hier de goede praktijk](#)

² Deze verwijzen onder meer naar het gelijkheids-, zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel:

- De gemeente moet telkens in acht nemen dat het gelijke gevallen op een gelijke wijze behandelt. Voorafgaand aan de toekenning van nominatieve subsidies en het afsluiten van subsidieovereenkomsten moet de organisatie nagaan of ze elke potentiële begunstigde gelijk kan behandelen.
- In het kader van het zorgvuldigheidsbeginsel moet elke beslissing over een subsidie zorgvuldig worden voorbereid. Dit betekent onder meer dat de gemeente alle aanvragen individueel en grondig moet onderzoeken.
- Voor elke subsidiebeslissing moet er een afdoende motivatie zijn (bv. aantonen waarom men een subsidie geeft aan een bepaalde begunstigde en niet aan een andere gelijk(waardige) kandidaat).

3. STEL HET JURIDISCH KADER OP PUNT

■ REFERENTIEKADER

Lokale besturen keren subsidies uit op basis van subsidiereglementen met duidelijke, objectieve en transparante voorwaarden of op basis van een beslissing van een bevoegd orgaan. Hierbij denkt het bestuur ook na over de bewijslast voor het verkrijgen van een subsidie. Het is belangrijk om voor de toewijzing van een subsidie na te gaan of de subsidie geen overheidsopdracht is, maar ook of de wetgeving over subsidies van 1983 en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur nageleefd worden.

Zo bewaakt het bestuur de rechtsgeldigheid van de toegekende subsidies en voorkomt het klachten of beroepsprocedures hieromtrent.

■ BELANGRIJKSTE VASTSTELLINGEN

De evaluatie van de reglementen gebeurt eerder ad hoc

Lokale besturen voeren zelden een systematische evaluatie uit van hun reglementen. Vaak liggen specifieke omstandigheden aan de basis van een evaluatie of bijsturing (bv. de komst van een nieuwe medewerker, een wijziging van de subsidiebedragen, zie voorbeelden). In een beperkt aantal gevallen wordt de procedure bij het toekennen van een subsidie (bedrag) bijgestuurd zonder dat het achterliggende reglement wordt aangepast (bv. in functie van vereenvoudiging, meer klantvriendelijke aanpak). Hierdoor volgt de procedure niet altijd meer de voorwaarden van de regelgeving.

Voorbeelden die wijzen op een gebrek aan systematische evaluatie:

Jaar na jaar betaalt de organisatie een nominatieve subsidie van meer dan 20.000 euro. Bij de indiensttreding van een nieuwe medewerker stelt deze vast dat de einddatum van de subsidieovereenkomst vijf jaar geleden werd bereikt.

In 1988 paste het bestuur de laatste keer het subsidiereglement voor vaderlandslievende verenigingen aan. Ook het (forfaitaire) subsidiebedrag bleef sindsdien ongewijzigd.

Audit Vlaanderen maakte een vergelijkbare vaststelling voor de nominatieve subsidies. Eens toegekend, blijven deze vaak langere tijd doorlopen zonder een evaluatie (cfr. vaststelling 2).

Subsidie of overheidsopdracht?

Een bestuur geeft sportterreinen in bruikleen aan een sportclub. Tegelijk geeft ze aan deze vereniging investeringssubsidies voor de aanleg van kunstgrasvelden. Mogelijk is hier sprake van een overheidsopdracht. Aangezien de sportclub voor meer dan 50% gesubsidieerd wordt, is het mogelijk dat deze club zelf ook de wetgeving op overheidsopdrachten moet naleven.

Lokale besturen gaan voor ze (grote) nominatieve subsidies toekennen te weinig na of de subsidie niet eerder een overheidsopdracht is. Mede door het gebrek aan een wettelijke definitie van het begrip 'subsidie' is het onderscheid ertussen niet altijd strikt af te lijnen. De organisatie moet dan ook telkens deze afweging maken, voordat ze (grote) nominatieve subsidies toekent. Daarnaast kan in bepaalde gevallen de begunstigde van een subsidie zelf ook aanbestedingsplichtig zijn. Ook dat moet de

gemeente nagaan. Bijlage 4 biedt een afwegingskader voor het uitklaren van de vraag of bepaalde uitgaven als een subsidie of als een overheidsopdracht op te vatten zijn.

Bij twaalf (van de achttien) geauditeerde besturen formuleerde Audit Vlaanderen een aanbeveling om de nodige maatregelen te nemen om de rechtmatigheid van de toegekende subsidies te verzekeren door deze subsidies in overeenstemming te brengen met de regelgeving en de beginselen van behoorlijk bestuur.

Bewijslast: soms veel voor weinig en weinig voor veel³

Het aantal in te dienen documenten staat niet steeds in verhouding tot het uit te keren subsidiebedrag. Voor bepaalde subsidies moeten aanvragers vaak heel veel documenten indienen, voor andere kan een factuur volstaan.

De lokale besturen denken dus nog onvoldoende na over de bewijslast en over de vraag welke documenten echt nodig zijn om een beoordeling te kunnen maken. Deze denkoefening start idealiter al bij de opmaak van het reglement. Hierin staan immers de voorwaarden voor een subsidie.

Een voorbeeld van een onevenwichtige verhouding tussen de hoogte van de subsidie en de bijhorende bewijslast:
Een kleine socioculturele vereniging moet zeventien bijlagen insturen om een subsidie van 250 euro te ontvangen. Een grote professionele organisatie daarentegen ontvangt jaarlijks nominatief 50.000 euro maar de verantwoordingsstukken, verplicht door de subsidiewet van 1983, worden niet opgevraagd.

De vaststelling dat lokale besturen voor zichzelf een onnodig zwaar en onhoudbaar administratief kader scheppen, komt ook terug in eerdere globale rapporten. Daarin stelde Audit Vlaanderen bijvoorbeeld vast dat veel besturen geen werkbare afspraken maakten voor dringende beslissingen over aankopen of de aanwerving van medewerkers. Daardoor ontstaan onrechtmatige praktijken.

AAN DE SLAG

Om meer zekerheid te bekomen dat de juridische basis correct is, zijn volgende stappen belangrijk:

- De organisatie onderzoekt of er voor elke subsidie een wettelijke basis is (bv. een door de raad goedgekeurd reglement of nominatieve subsidie). Daarbij gaat ze na of het reglement en de eventuele subsidieovereenkomsten nog geldig zijn (bv. looptijd). Deze informatie wordt opgenomen in het subsidieoverzicht.
- De organisatie maakt voor de belangrijkste nominatieve subsidies de afweging of dit een overheidsopdracht is en of de begunstigde aanbestedingsplichtig is. De resultaten van deze afweging worden gedocumenteerd en opgenomen in de motivering van de subsidiebeslissing (zie afwegingskader bijlage 4).
- De organisatie evalueert of de subsidiereglementen, subsidiebeslissingen en -overeenkomsten in overeenstemming zijn met de wet van 1983.
- Tot slot gaat de organisatie na of de bewijslast in verhouding is tot het subsidiebedrag en of de dienst op basis van de voorwaarden in het reglement een onderbouwde beslissing kan nemen.

³ De wet van 14 november 1983 stelt bijvoorbeeld dat vanaf een subsidie van 25.000 euro iedere rechtspersoon die een toelage ontving verplicht elk jaar een balans, rekeningen en een verslag inzake beheer en financiële toestand aan de subsidiërende overheid dient te bezorgen.

GOEDE PRAKTIJKEN**Een gedocumenteerde verbetercyclus voor een subsidieproces**

De stad Aalst evalueert jaarlijks haar subsidiereglement over internationale samenwerking. Deze evaluatie en de eventuele bijsturing zijn opgenomen in het reglement en verzekeren zo een permanente verbetercyclus van dit subsidieproces.

[Lees hier de goede praktijk](#)

Een convenant na drie succesvolle projectsubsidies

De gemeente Wetteren hanteert een subsidiereglement voor evenementen, culturele en toeristische projecten. Dit reglement zegt dat een organisatie die driemaal een positieve evaluatie heeft gekregen een aanvraag voor een meerjarige overeenkomst (convenant) kan indienen. Deze aanpak beperkt de werklust voor de aanvrager en de subsidiërende organisatie.

[Lees hier de goede praktijk](#)

Een automatische subsidie voor verenigingen in moeilijkheden (alarmbelsubsidie)

De gemeente Duffel hanteert in het subsidiereglement voor socioculturele verenigingen de mogelijkheid om tijdelijk beperkte subsidies toe te kennen, ook al diende de vereniging geen (tijdige) subsidieaanvraag in. Deze overbruggingssubsidie is bedoeld om verenigingen die het even wat moeilijker hebben toch nog een beperkte ondersteuning te bieden.

[Lees hier de goede praktijk](#)

Beperking van de looptijd van subsidiereglementen

De gemeente Kapellen beperkt de geldigheid van elk reglement in de tijd. Om onrechtmatige subsidies te vermijden, legt het management periodiek een eventueel aangepast voorstel van reglement ter goedkeuring voor aan de raad. Deze momenten zijn opportuniteiten om stil te staan bij de effectiviteit van het gehanteerde reglement.

[Lees hier de goede praktijk](#)

4. OPTIMALISEER EN STROOMLIJN HET SUBSIDIEPROCES

■ REFERENTIEKADER⁴

Het subsidieproces bestaat uit een aantal stappen die doorlopen moeten worden vanaf de bekendmaking tot aan de uitbetaling van het subsidiebedrag. Omdat de subsidies van een lokaal bestuur zich vaak richten tot uiteenlopende doelgroepen, zijn er meerdere gemeentelijke diensten betrokken (bv. milieu, sport, cultuur, jeugd). Het procesverloop en de taakverdeling tussen de diensten kunnen bovendien verschillen naargelang de subsidie nominatief dan wel op basis van een reglement wordt toegekend.

Duidelijke afspraken en ondersteunende instrumenten zoals bv. sjablonen, richtlijnen rond beoordeling en afpuntlijsten, vermijden dat de diensten de processtappen louter organiseren op basis van eigen inzichten. Wanneer er weinig afspraken zijn op organisatieniveau, kan de kwaliteit van de dienstverlening aan de begunstigden sterk uiteenlopen en ontstaat het risico op ongelijke behandeling. Daarnaast is het van belang dat de organisatie de randvoorwaarden van het subsidieproces op punt stelt.

■ BELANGRIJKSTE VASTSTELLINGEN

Organisatiebrede richtlijnen ontbreken

In alle besturen waar Audit Vlaanderen het subsidieproces evalueerde, pakken de betrokken diensten het subsidieproces erg verschillend aan. De verschillen situeren zich op het vlak van:

- de kwaliteit, opbouw en opvolging van een reglement of subsidieovereenkomst;
- de registratie van de (digitale of fysieke) subsidieaanvraag en het versturen van een ontvangstbevestiging;
- de wijze waarop met laattijdige aanvragen wordt omgegaan;
- de mate waarin de stappen van het subsidieproces worden gedocumenteerd en gecontroleerd.

Het feit dat elke dienst een eigen aanpak ontwikkelt, leidt tot efficiëntieverlies. Slechts één geauditeerd bestuur hanteert een organisatiebrede omschrijving van het subsidieproces. Op organisatieniveau zijn er zelden richtlijnen of ondersteunende documenten (bv. sjablonen, standaard inhoudstabel voor reglementen, afvinklijsten). Ook de rollen en verantwoordelijkheden, vooral voor nominatieve subsidies, zijn vaak niet duidelijk (cfr. vaststelling 1).

Het digitaal potentieel is nog groot

In dertien van de achttien onderzochte lokale besturen kunnen indieners bepaalde aanvragen digitaal indienen (bv. via e-mail), maar slechts in vier besturen kan dit voor meerdere subsidies en via een e-loket. De dossierbehandelaars drukken nadien de ontvangen stukken vaak af om ze intern verder op papier te behandelen. Het subsidieproces verloopt hierdoor zelden volledig digitaal. Nochtans zou dit een aantal risico's verkleinen (bv. fouten, verlies van stukken en dossiers).

⁴ In het project 'Lokale besluiten als gelinkte (Open) Data (LBLD)' is één van de trajecten over subsidies erop gericht om de informatie in subsidiereglementen en -toekenningen uit te schrijven zodat ze hergebruikt kan worden binnen en buiten de overheid. Dit verhoogt de vindbaarheid van deze documenten en ondersteunt de besturen bij de naleving van hun decretale publicatie- of bekendmakingsplicht. Voor meer info zie <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/lokale-besluiten-als-gelinkte-open-data/gemeente-lokaal-bestuur>.

De beoordeling van de aanvraag en berekening van de subsidie kan beter

Een gebrekkige beoordeling van een subsidieaanvraag verhoogt het risico dat er geen gelijke en objectieve behandeling is van subsidieaanvragen. Audit Vlaanderen stelde onder meer vast dat:

- in dertien van de achttien de lokale besturen er geen sensibiliserende acties of afspraken zijn over de manier waarop een dossierbeheerder moet omgaan met mogelijke belangenvermenging (bv. de behandeling van een subsidiedossier van een familielid);
- in tien van de achttien besturen er geen bijkomende inhoudelijke dossiercontrole gebeurt, los van eventuele financiële controles;
- in meer dan de helft van de geauditeerde lokale besturen een ambtenaar of een adviesraad de beslissingen neemt voor één of meerdere subsidies, ook al is die hiervoor niet bevoegd.

Niet alle lokale besturen passen een correcte visumprocedure toe

De visumcontrole is in tien van de achttien onderzochte besturen ontoereikend of niet sluitend waarbij heel wat beslissingen tot toekenning van subsidies werden genomen, zonder dat voorafgaandelijk een visumcontrole plaatsvond (indien die van toepassing was). Zo is er geen of geen diepgaand nazicht of de subsidievoorwaarden werden gerespecteerd (bv. of de aanvraag overeenstemt met de voorwaarden uit het reglement) en is de controle eerder vrijblijvend. In een aantal gevallen kwam dit door het beperkte tijdsbestek voor het verlenen van een visum (zeker wanneer de visumcontrole verplicht was voor alle subsidie-uitbetalingen). De budgethouder gaat er dan, mogelijk onterecht, vanuit dat het subsidievoorstel wettig is. Tot slot is in een aantal besturen niet duidelijk geregeld of er al dan niet een visumcontrole moet plaatsvinden voor wat subsidies betreft.

De vaststelling dat de visumcontrole onvoldoende sluitend en ontoereikend is, komt ook terug in andere globale rapporten.

■ AAN DE SLAG

Met het oog op een adequate administratieve uitwerking van het subsidieproces neemt de organisatie maatregelen om:

- de belangrijkste elementen van het subsidieproces in een organisatiebrede procesomschrijving te vatten;
- ondersteunende instrumenten (bv. sjablonen, afvinklijsten) te ontwikkelen voor de diensten zodat reglementen en overeenkomsten volledig en correct zijn opgemaakt;
- een duidelijk kader met richtlijnen te ontwikkelen over onder meer:
 - de manier waarop medewerkers moeten omgaan met laattijdige of onvolledige aanvragen;
 - gevallen van belangenvermenging;
 - de controle op rekeningnummers;
 - de registratie en bewaring van subsidiedossiers;
 - de communicatie met begunstigden.
- de rollen en verantwoordelijkheden in het subsidieproces duidelijk te bepalen voor:
 - het goedkeurings- en betalingsproces (bv. wat te agenderen op een college, hoe het visumbesluit toe te passen op nominatieve subsidies zonder een overeenkomst);
 - de controles in het subsidieproces (bv. bijkomende inhoudelijke controle, visumcontrole);
 - het beheer en de opvolging van de verschillende nominatieve subsidies, zeker op die inhoudelijke domeinen die niet expliciet tot een ambtelijke dienst behoren (bv. onderwijs in sommige lokale besturen);
 - subsidies die op het kruispunt liggen tussen de bevoegdheid van de gemeente en die van het OCMW (bv. in het kader van het sociaal beleid);
 - de revisie en validatie van nieuwe reglementen of overeenkomsten.
- waar mogelijk, door digitalisering de werk- en foutenlast voor alle betrokkenen (begunstigden en medewerkers) te beperken;
- de maatregelen systematisch te bewaken en te evalueren.

GOEDE PRAKTIJKEN**Bundeling van ondersteuningsmaatregelen voor verenigingen in een ‘overzichtsreglement’**

De gemeente Bonheiden hanteert één reglement dat alle vormen van ondersteuning aan verenigingen (bv. logistiek, financieel) overzichtelijk samenbrengt. De financiële ondersteuning verloopt op basis van een aanvraagprocedure die is afgestemd op het niveau van de afdeling Vrije Tijd. In een volgende stap zullen de verenigingen hun basisinformatie kunnen opladen in een web platform om zo de werklast voor alle betrokkenen te beperken (bv. jaarlijks opvragen en nakijken van dezelfde informatie).

[Lees hier de goede praktijk](#)

Een ‘Werkgroep Subsidies’ waakt over de uniformiteit van subsidiereglementen

De gemeente Beersel bespreekt reglementen en aanpassingen ervan in een werkgroep met vertegenwoordigers van de adviesraden, de administratie en het politieke niveau. Deze aanpak voorkomt onder meer dat de aanpak door de verschillende diensten verschilt en dat verenigingen onbedoeld via verschillende reglementen ondersteuning ontvangen.

[Lees hier de goede praktijk](#)

Digitale indiening van subsidieaanvragen

De gemeente Kapellen maakt het mogelijk om een aantal subsidieaanvragen in te dienen via een webformulier. De bevestiging van de indiening genereert een automatische ontvangstmelding voor de aanvrager en de verantwoordelijke medewerker. Er is ook een koppeling met het postregistratiesysteem. Indien nodig, biedt de betrokken dienst ondersteuning bij het invullen van het webformulier.

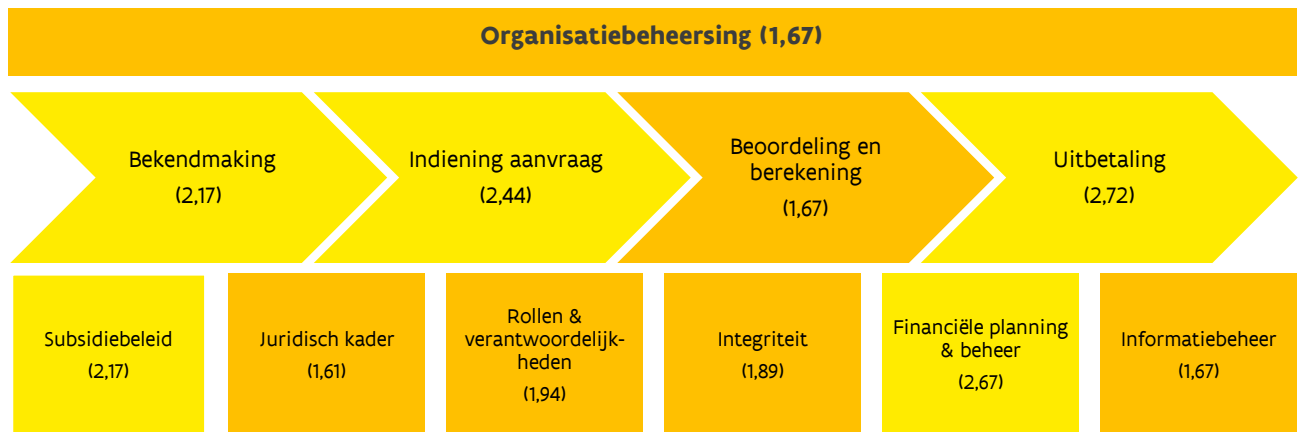
[Lees hier de goede praktijk](#)

2

ALGEMENE VASTSTELLINGEN VAN DE THEMA-AUDIT GEMEENTELIJKE PREMIES, SUBSIDIES EN TOELAGEN

Tijdens deze audit onderzocht Audit Vlaanderen de stappen van het subsidieproces en een aantal procesoverkoepelende voorwaarden. Eerder in het rapport kwamen de vier belangrijkste vaststellingen aan bod met voorstellen om hiermee aan de slag te gaan voor besturen die hun subsidieproces op punt willen stellen.

Het onderstaand overzicht geeft het gemiddeld resultaat weer per onderzocht onderdeel (zie bijlage 3 voor de kleurenlegende):



Het overzicht toont aan dat voor een aantal stappen van het subsidieproces nog maatregelen nodig zijn om de risico's verder te beheersen. Vooral voor de beoordeling en de berekening van subsidieaanvragen zijn er nog bijkomende beheersmaatregelen nodig. Daarnaast zijn er ook een aantal procesoverkoepelende voorwaarden die duidelijk minder goed scoren (juridisch kader, informatiebeheer). Dit is eveneens het geval voor organisatiebeheersing.

Hieronder volgen kort de sterke punten en de verbeterpunten voor zowel de onderdelen van het subsidieproces als de procesoverkoepelende voorwaarden:

- In zes van de achttien besturen was er **geen (actueel) kader** goedgekeurd om aan organisatiebeheersing te werken.
- Lokale besturen maken hun subsidies **op diverse manieren bekend** en stemmen de kanalen af op de specifieke doelgroepen. Naast de klassieke kanalen zoals de website en het gemeenteblad, gebruiken ze bijvoorbeeld Facebook of Twitter. De meeste besturen gaan echter niet systematisch na of ze de doelgroepen via deze kanalen ook effectief bereiken.
- **In eenzelfde bestuur kunnen subsidieaanvragen op verschillende manieren worden ingediend (bv. door afgifte, via de post, door een aangetekend schrijven).** De lokale besturen bieden hiervoor standaardformulieren aan.
- De besturen slagen erin om de aanvraagprocedure voldoende laagdrempelig en duidelijk te houden. Alleen voor het aanleveren van de bewijslast zijn nog efficiëntiewinsten mogelijk (zie deel 1). Het systematisch versturen van een ontvangstmelding bij het ontvangen van een subsidieaanvraag gebeurt vaak enkel voor dossiers die via het e-loket binnenkomen.

- De **voorwaarden** opgenomen in de reglementen zijn de basis voor het beoordelen van de subsidiedossiers en de berekening van het subsidiebedrag. Het documenteren van de berekening en de communicatie over de subsidiebeslissing naar de aanvrager gebeuren in de helft van de besturen minder consequent.
- Het lokale bestuur **betaalt** het subsidiebedrag globaal genomen **correct** en **binnen een redelijke termijn** uit, na een controle door de financiële dienst. Bij zeven besturen waren er één of meerdere subsidies die werden betaald zonder goedkeuring door het bevoegde politieke orgaan (meestal het college van burgemeester en schepenen).
- De subsidies **sluiten** grotendeels **aan op de beleidsdoelstellingen**. In het merendeel van de onderzochte reglementen is ook het doel van de subsidie opgenomen.
- In negen van de achttien besturen heeft niet elke **subsidie een correcte juridische basis** waarbij niet alle nominatieve subsidies in het budget zijn opgenomen of de raad hiervoor geen goedkeuring heeft gegeven.
- De **financiële planning en het financieel beheer van de subsidies verlopen over het algemeen degelijk en gestructureerd**, behalve in twee besturen. De besturen bouwen ook maatregelen in om de subsidie-uitgaven binnen budget te houden (bv. 'gesloten enveloppesysteem': verdeling op basis van een puntensysteem binnen een vastgelegd budget). Dertien van de achttien besturen volgen de uitgaven goed op.
- In zo goed als alle besturen is er een deontologische code voor de medewerkers. In één bestuur was deze code nog in opmaak. In veertien besturen was er ook een deontologische code voor de mandatarissen. Deze codes bevatten doorgaans **geen duidelijke richtlijnen over de wijze waarop een dossierbeheerder moet omgaan met mogelijke belangenvermenging** (bv. behandeling van een subsidiedossier van een familielid – zie deel 1). Bovendien sensibiliseren slechts weinig besturen hun medewerkers om de codes en de principes ervan voldoende bekend te maken.
- Het **informatiebeheer** (bv. duidelijke mappenstructuur, bewaring en archivering van subsidiedossiers) **is onvoldoende** in dertien van de achttien besturen. Dit is zeker het geval voor het structureren en archiveren van digitale stukken. Bij drie van de achttien besturen kon een deel van het testwerk niet gebeuren omdat (verplicht te bewaren) stukken van subsidiedossiers niet konden worden gevonden.

GOEDE PRAKTIJK

Opmaak van een mappenstructuur voor de organisatie

De stad Herentals hanteert een centrale mappenstructuur met daaraan gekoppelde rechten. Deze rechten zijn per functiehouder bepaald. Het beheer van digitale en fysieke mappen verloopt gelijklopend. Op dit systeem wordt verder gewerkt voor de (digitale) archivering.

[Lees hier de goede praktijk](#)

BIJLAGE 1: BESCHRIJVING VAN DE OPDRACHT

SITUERING

Het agentschap Audit Vlaanderen heeft als opdracht het systeem van organisatiebeheersing van de lokale besturen en de Vlaamse administratie te evalueren. Die evaluatie doet Audit Vlaanderen door audits uit te voeren.

Twee auditcomités sturen Audit Vlaanderen aan:

- een auditcomité van de lokale besturen;
- een auditcomité van de Vlaamse administratie.

De auditcomités staan in voor de strategische keuzes van en het toezicht op het agentschap.

Wat is organisatiebeheersing?

Organisatiebeheersing gaat over het in de hand hebben en de nodige sturing en opvolging geven aan een organisatie.

Elke organisatie is dus, al dan niet bewust, dagelijks bezig met organisatiebeheersing.

Hierdoor kan een organisatie de juiste dingen doen en deze dingen ook op de juiste manier doen. Organisatiebeheersing situeert zich zowel op organisatieniveau, op dienstniveau als op procesniveau.

KADER VAN DEZE THEMA-AUDIT

Deze audit kadert in de ondersteunende rol die Audit Vlaanderen opneemt in het streven naar een effectieve, integere, kwaliteitsvolle en efficiënte werking van het lokaal bestuur. Met de thema-audit 'Gemeentelijke premies, subsidies en toelagen' wil Audit Vlaanderen bijdragen aan de beheersing van dit proces.

Deze thema-audit evalueerde of de organisatie voor de verschillende onderdelen van het subsidieproces en voor een aantal procesoverkoepelende voorwaarden voldoende beheersmaatregelen heeft geïmplementeerd om een aantal hiermee verbonden risico's af te dekken (zie inleiding voor een toelichting van deze risico's).

DE AUDITAANPAK

Om het subsidieproces gestructureerd te onderzoeken, stelde Audit Vlaanderen een controleprogramma op. Dit is een kader met specifieke beheersdoelstellingen, risico's en mogelijke beheersmaatregelen voor de verschillende stappen van het subsidieproces. Ook de randvoorwaarden zijn hierin opgenomen. Op basis van het controleprogramma onderzoekt Audit Vlaanderen of het bestuur zich bewust is van de risico's met betrekking tot de gemeentelijke premies, subsidies en toelagen en hiervoor gepaste maatregelen heeft genomen. Met het controleprogramma onderzoekt Audit Vlaanderen ook de aanpak van de organisatiebeheersing.

Het controleprogramma werd opgesteld na gesprekken met experts uit het werkveld (bv. lokale besturen, VVSG, ABB) en na raadpleging van literatuur en regelgeving. Op basis van twee pilootaudits werd het ontwerp van controleprogramma verfijnd. De structuur van het gebruikte controleprogramma ziet er als volgt uit:

Organisatiebeheersing



BIJLAGE 2: DE GEAUDITEERDE BESTUREN

Audit Vlaanderen heeft de thema-audit 'Gemeentelijke premies, subsidies en toelagen' bij achttien lokale besturen uitgevoerd. Deze besturen werden geselecteerd op basis van volgende criteria:

1. Een kwalitatieve risicoanalyse voor deze thema-audit

Het ondernemingsplan stelt voorop dat Audit Vlaanderen uiterlijk eind 2019 in elk lokaal bestuur een audit zal hebben uitgevoerd. De risicoanalyse voor dit thema beperkte zich aldus tot de lokale besturen waar dit nog niet gebeurde. In afwezigheid van betrouwbare cijfers over de materialiteit van de uitgekeerde subsidies, werd de beschikbare kwalitatieve informatie (bv. aantal reglementen op de website) gebruikt als selectie criterium.

2. De representativiteit van deze thema-audit voor alle lokale besturen

De bovenstaande elementen werden gecombineerd met algemene kenmerken zoals grootte en ligging en spreiding over Vlaanderen. Omdat het totale subsidiebedrag bij kleinere lokale besturen vaak beperkt is, zijn deze ondervertegenwoordigd.

In totaal voerde Audit Vlaanderen achttien audits uit. Deze vonden plaats bij de volgende besturen:

Stad Aalst
Gemeente Beersel
Gemeente Bonheiden
Gemeente Bornem
Gemeente Duffel
Gemeente Evergem
Stad Halle
Stad Herentals
Gemeente Kapellen

Gemeente Kortenberg
Gemeente Leopoldsburg
Gemeente Melle
Stad Ninove
Gemeente Oostkamp
Gemeente Oud-Heverlee
Stad Ronse
Gemeente Wetteren
Gemeente Wingene

BIJLAGE 3: DE GEANONIMISEERDE RESULTATEN

In onderstaande tabel zijn alle geauditeerde besturen van de thema-audit 'Gemeentelijke premies, subsidies en toelagen' en hun scores op de verschillende onderdelen anoniem opgenomen. Ze zijn gerangschikt per categorie van grootte (op basis van VTE). Binnen deze categorie staan de besturen in willekeurige volgorde.

	Klein (50>X<100)					Middelgroot (100>X<200)					Groot (>200)				
Organisatiebeheersing	A	A		A	A	A		A	A		A		A		A
Bekendmaking			A	A			A		A						A
Indiening aanvraag															
Beoordeling&Berekening	A	A		A	A	A				A	A	A	A		A
Uitbetaling							A								
Subsidiebeleid		A		A			A	A	A	A			A	A	A
Juridisch kader	A		A	A		A	A	A		A			A	A	A
Rollen&Verantwoordelijkheden					A		A	A				A	A		A
Integriteit	A							A	A	A			A		
Financiële planning&Beheer							A								A
Informatiebeheer	A	A	A		A	A	A		A	A	A	A		A	A

Legende

0

Onbestaand

Er bestaan geen of zeer weinig beheersmaatregelen. Het controlebewustzijn is eerder laag en er worden weinig acties ondernomen om te komen tot een adequaat systeem van organisatiebeheersing.

1

Ad-hocbasis

Op ad-hocbasis zijn er beheersmaatregelen uitgewerkt. Het bewustzijn van de nood aan adequate beheersmaatregelen groeit, maar er is nog geen gestructureerde of gestandaardiseerde aanpak. Het systeem van organisatiebeheersing draait meer rond personen dan rond systemen.

2

Gestructureerde aanzet

Er is een gestructureerde aanzet tot de ontwikkeling van beheersmaatregelen. De beheersinstrumenten zijn dus in ontwikkeling, maar worden nog niet toegepast ('Plan').

3

Gedefinieerd

Beheersmaatregelen zijn aanwezig. Zij zijn gestandaardiseerd, gedocumenteerd, gecommuniceerd en worden toegepast ('Do').

4

Beheerst systeem (= niveau 3 + ...)

De beheersmaatregelen worden periodiek intern geëvalueerd en bijgestuurd ('Check' & 'Act'). Er is een 'levend' adequaat en doeltreffend systeem van organisatiebeheersing.

De letter 'A' wijst erop dat er voor het bestuur een of meerdere aanbevelingen geformuleerd zijn voor het specifieke onderdeel.

BIJLAGE 4: EEN AFWEGINGSKADER

SITUERING

Bij het toekennen van subsidies heeft het bestuur een grote beleidsvrijheid. De gemeente vult deze vrijheid in door voor bepaalde subsidies reglementen te hanteren. Andere subsidies worden nominatief toegekend. Toch is het belangrijk dat de organisatie vooraf steeds nagaat of een subsidie in overeenstemming is met de wetgeving over overheidsopdrachten, de wetgeving over subsidies van 1983 en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit bevordert de wettelijkheid van de toegekende subsidies en het bestuur vermijdt hierover klachten of beroepsprocedures.

Onder meer door het gebrek aan een wettelijke definitie van het begrip ‘subsidie’ is het onderscheid met een overheidsopdracht niet altijd strikt af te lijnen. De organisatie moet, voor ze nominatieve subsidies toekent, dan ook telkens de afweging maken of het over een subsidie of een overheidsopdracht gaat. De rechtsleer biedt hiervoor een veelheid aan criteria.

Daarnaast kan in bepaalde gevallen de begunstigde van een subsidie zelf ook aanbestedingsplichtig zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de inkomsten van de aanvrager voor meer dan de helft uit subsidies bestaan. De gemeente gaat dit telkens na bij de toekenning van een subsidie.

De organisatie respecteert ook de wet over subsidies van 1983. Volgens deze wet moeten besturen in bepaalde gevallen verantwoordingsstukken opvragen bij de begunstigten (bv. de balans en financiële rekeningen) om te verzekeren dat de subsidie wordt gebruikt waarvoor zij is bedoeld.

AFWEGINGSKADER

Lokale besturen kunnen de onderstaande hulpvragen hanteren om te bepalen of het gaat over een subsidie of een overheidsopdracht. Daarbij wordt vertrokken van de bepalingen zoals vastgelegd in de wetgeving.

Om de vragen uit het afwegingskader⁵ toe te lichten, worden hieronder drie casussen uitgewerkt.

⁵ Op vraag van Audit Vlaanderen ontwikkelde de Afdeling Aankoopcentrale en Overheidsopdrachten van het Facilitair Bedrijf dit afwegingskader. Voor meer achtergrond, consulteer: <https://overheid.vlaanderen.be/toelichting-bij-het-basiskader-vanaf-30-juni-2017> voor het afwegingskader en ook <https://overheid.vlaanderen.be/draaiboek/toepassingsgebied-overheidsopdrachten> voor het draaiboek overheidsopdrachten.

	Hulpvraag	Subsidie	Overheidsopdracht
	Situatieschets	Elke tegemoetkoming, elk voordeel of elke hulp, ongeacht de vorm of de benaming ervan, met inbegrip van de zonder interest verleende terugvorderbare voorschotten, toegekend ter bevordering van voor het algemeen belang dienstige activiteiten, maar met uitsluiting van de prijzen die aan geleerden en kunstenaars voor hun werken worden verleend (wet van 14/11/1983).	Een overeenkomst onder bezwarende titel die wordt gesloten tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbesteders en die betrekking heeft op het uitvoeren van werken, het leveren van producten of het verlenen van diensten (wet van 17/6/2016).
VORM	Is er een overeenkomst die bepaalt dat beide partijen een (min of meer gelijkwaardige) prestatie moeten leveren?	NEEN want het gaat om een eenzijdige (financiële) ondersteuning.	JA want het gaat om een wederkerige overeenkomst (onder bezwarende titel) waarbij elke partij de verplichting heeft om iets te geven of te doen.
	Is de gefinancierde activiteit hierin nauwkeurig omschreven door de overheid (wat, hoe, wanneer)?	NEEN, de activiteit is in algemene termen omschreven en de overheid heeft slechts een beperkte inspraak over de invulling ervan.	JA, de overheid bepaalt de kenmerken en de praktische uitvoering van de opdracht en kan de uitvoering van de opdracht conform de kenmerken en de praktische uitvoering in rechte afdwingen.
EIGENDOM PRESTATIES	Zijn de gefinancierde activiteiten gericht op de directe behoeften van de overheid?	NEEN het gaat om ondersteuning van activiteiten voor derden die een algemeen belang inhouden, de overheid heeft (vaak) indirect belang bij die activiteit.	JA, het gaat om uitvoering van werken, leveringen of diensten ter directe bevrediging van een behoefte van de overheid.
	Zijn de prestaties eigendom van de overheid en verhogen zij haar vermogen?	NEEN, een derde partij is hiervan eigenaar. De betaling leidt tot een vermindering van het patrimonium van de overheid.	JA, het resultaat van de prestaties wordt ingebracht in het vermogen van de overheid.
PRIJS	Is de betaalde vergoeding marktconform (kostprijs + winstmarge)?	NEEN, de vergoeding voorziet geen winst.	JA, de betaalde vergoeding is marktconform en voorziet ook een winstmarge.
	Bestaat er voor dit soort van prestaties een markt met concurrerende spelers?	NEEN, concurrentiestelling is eerder moeilijk.	JA, er is een markt met elkaar beconcurrerende spelers die het mogelijk maakt om een marktconforme vergoeding te bepalen.
INITIATIEF	Nam de overheid het initiatief om zelf naar een partner te zoeken om de prestatie te leveren?	NEEN, de derde partij vraagt een subsidie op basis van een aangetoonde behoefte voor een activiteit die ze zelf uitwerkt. Het initiatief ligt bij de derde partij die de behoefte aan een subsidie moet aantonen.	JA, de overheid zoekt actief naar een partner om de opdracht uit te voeren.

	Hulpvraag	CASUS 1: TERBESCHIKKINGSTELLING SPORTINFRASTRUCTUUR MET ONDERHOUDSVERPLICHTING	CASUS 2: HULPVERLENING KANSARME JONGEREN	CASUS 3: TONEELVERENIGING
	Situatieschets	Een gemeente stelt via bruikleen sportinfrastructuur ter beschikking aan een lokale sportvereniging. De gemeente kent een subsidie toe aan die sportvereniging om onderhoudswerken aan die sportinfrastructuur te laten uitvoeren. De gemeente omschrijft nauwkeurig welke onderhoudswerken moeten uitgevoerd worden. De subsidie dekt de kostprijs van de uit te voeren onderhoudswerken.	Sinds jaar en dag subsidieert een gemeente een vzw die kansarme jongeren begeleidt. De gemeente wil nog sterker inzetten op het terugdringen van kansarmoede bij jongeren en neemt daarom contact op met de vzw om een actieplan op te stellen en uit te voeren. Ter financiering van het actieplan ontvangt de vzw een aanvullende subsidie die de kosten ervan dekt. De gemeente en de vzw besluiten ook om een subsidieovereenkomst te sluiten. In de overeenkomst legt de gemeente onder meer de doelstellingen van het actieplan en de timing vast.	Ter stimulering van de amateurkunsten heeft een gemeente een subsidiereglement opgesteld dat subsidies aan lokale verenigingen mogelijk maakt. Een lokale toneelvereniging vraagt en krijgt op basis van dat subsidiereglement een subsidie om de productie van haar nieuwe toneelvoorstelling deels te financieren.
VORM	Er is een overeenkomst die bepaalt dat beide partijen een (min of meer gelijkwaardige) prestatie moeten leveren?	JA, er lijkt sprake te zijn van een overeenkomst onder bezwarende titel. Er worden wederzijdse prestaties in het leven geroepen. De financiële ondersteuning door de gemeente vormt een tegenprestatie voor het (laten) uitvoeren van de onderhoudswerken. De onderhoudswerken zijn nauwkeurig omschreven door de gemeente. Naarmate een activiteit nauwkeuriger wordt omschreven door de gemeente en naarmate de gemeente meer inspraak heeft over de invulling ervan, zal er meer sprake zijn van een overheidsopdracht.	JA, er lijkt sprake te zijn van een overeenkomst onder bezwarende titel. Er worden wederzijdse prestaties in het leven geroepen. De financiële ondersteuning door de gemeente vormt een tegenprestatie voor het opstellen van het actieplan.	NEEN, de financiële ondersteuning wordt eenzijdig toegekend. Er worden geen wederzijdse prestaties in het leven geroepen, de gemeente stelt eenzijdig financiële middelen ter beschikking van de toneelvereniging. De subsidie vormt geen tegenprestatie voor het uitvoeren van de toneelvoorstelling door de toneelvereniging.

	Is de gefinancierde activiteit hierin nauwkeurig omschreven door de overheid (wat, hoe, wanneer)?	JA, de gemeente bepaalt welke werken moeten worden uitgevoerd. Naarmate een activiteit nauwkeuriger wordt omschreven door de gemeente en naarmate de gemeente meer inspraak heeft over de invulling van de activiteit, zal er meer sprake zijn van een overheidsopdracht.	JA, de subsidieovereenkomst legt de doelstellingen vast en vermeldt wanneer het actieplan klaar moet zijn, waardoor er een verplichting lijkt te zijn om het actieplan daadwerkelijk op te stellen. Hoe nauwkeuriger de activiteit wordt omschreven door de gemeente, hoe meer inspraak de gemeente heeft over de invulling van de activiteit en hoe meer er een verplichting is om de activiteit daadwerkelijk uit te voeren, hoe meer sprake er zal zijn van een overheidsopdracht.	NEEN, de gemeente omschrijft de gesubsidieerde activiteit niet nauwkeurig. Wanneer een gesubsidieerde activiteit niet nauwkeurig wordt omschreven door de gemeente en/of de gemeente weinig inspraak heeft over de invulling van de activiteit, vormt dit een indicatie dat er eerder sprake is van een subsidie.
EIGENDOM PRESTATIE S	Zijn de gefinancierde activiteiten gericht op de directe behoeften van de overheid?	JA, de sportinfrastructuur is eigendom is van de gemeente. Het sluiten van de overeenkomst leidt niet tot een vermindering van het patrimonium van de gemeente aangezien ze als tegenprestatie een werk van gelijke waarde ontvangt. De gemeente heeft op het eerste zicht een direct belang bij het laten uitvoeren van de onderhoudswerken, omdat zij eigenaar is van de sportinfrastructuur.	JA, het doel is de directe bevrediging van een behoefte van de gemeente.	NEEN, het doel is het ondersteunen van een activiteit t.b.v. een derde die een algemeen belang inhoudt, in onderliggend geval het ondersteunen van amateurkunsten.
	Zijn de prestaties eigendom van de overheid en verhogen zij haar vermogen?			NEEN, de vergoeding draagt niet bij tot het vermogen van de overheid maar vermindert dit.
PRIJS	Is de betaalde vergoeding marktconform (kostprijs + winstmarge)?	JA, de onderhoudswerken worden uitgevoerd door aannemers die een winstmarge voorzien in hun prijs. De subsidie dekt de volledige factuur.	JA, de kostprijs dekt de volledige kostprijs van de activiteit met inbegrip van de overheadkosten.	NEEN, de subsidie dekt niet de kostprijs van de voorstelling.
	Bestaat er voor dit soort van prestaties een markt met concurrerende spelers?	JA	JA	NEEN, er is geen concurrentiestelling op de markt van de amateurkunsten.
INITIATIEF	Nam de overheid het initiatief om zelf naar een partner te zoeken om de prestatie te leveren?	JA, het initiatief gaat uit van de gemeente die bepaalt welke werken moeten worden uitgevoerd en die hiervoor de sportvereniging aanspreekt.	JA, het initiatief gaat uit van de gemeente die de partner hiervoor aanspreekt.	NEEN, Het initiatief voor het aanvragen van subsidie gaat uit van de lokale toneelvereniging.
	CONCLUSIE	Dit is een overheidsopdracht. De gemeente mocht niet rechtstreeks geld geven aan de sportvereniging voor het (laten) uitvoeren van de werken.	Dit is eerder een overheidsopdracht. De gemeente mocht niet rechtstreeks geld geven aan de vereniging voor de uitvoering van de diensten.	Dit is eerder een subsidie.

COLOFON

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Mark Vandersmissen
Administrateur-generaal
Audit Vlaanderen

CONTACT

Audit Vlaanderen
Havenlaan 88, bus 24
1000 Brussel
02 553 45 55

Deze publicatie is beschikbaar op www.auditvlaanderen.be