

Interfederaal Korps van de
Inspectie van Financiën

Verstrengd Toezicht Subsidies

Tom Blockmans

Brussel, 15 april 2025

NOTA AAN Minister-president Diependaele Minister Weyts	Uw referentie BIJLAGEN
--	-------------------------------

BETREFT

VTS – Rapport over het werkjaar 1/4/2024 – 31/3/2025

Beleidsdomeinen: Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie (KBBJ), Financiën en Begroting (FB), Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie, Landbouw en Sociale Economie (WEWILS), Onderwijs en Vorming (OV), Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG), Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM), Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) en Omgeving (OMG)

ANTECEDENTEN

Het Verstrengd Toezicht Subsidies (VTS) is ingebed in het bredere streven van de Vlaamse Regering naar een doelmatig, transparant en rechtmatig subsidiebeleid. De contouren ervan werden uitgezet in de conceptnota 'Subsidies in goede banen' (VR 2021 1607 MED.0260/2TER), die pleitte voor een versterkt toezicht op de aanwending van publieke middelen via subsidies. De conceptnota 'Verdere uitbouw van het Verstrengd Toezicht Subsidies' (VR 2023 0812 DOC.1699/1BIS) concretiseerde deze ambitie en voorzag in de oprichting van een gespecialiseerde auditcel onder de bevoegdheid van de Inspectie van Financiën.

De oprichting en werking van VTS is verankerd in het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (BVCO), in het bijzonder artikel 41, dat de Inspectie van Financiën belast met gericht en systematisch toezicht op de besteding van Vlaamse subsidies. VTS werd daarbij opgevat als een beleidsdomeinoverschrijdende controlefunctie die steunt op onafhankelijke auditing, risicogebaseerde selectie en structurele rapportering.

Managementsamenvatting

De Vlaamse Regering besteedde in de afgelopen legislaturen steeds meer aandacht aan de significante subsidies die worden toegekend door entiteiten die tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoren. Na initiatieven ter versterking van het wetgevend kader (Vlaamse Codex Overheidsfinanciën) en ter bevordering van de transparantie rond subsidies (het Vlaams subsidieregister), werd ook een 'Verstrengd Toezicht Subsidies' opgericht, onder functioneel toezicht van de Inspectie van Financiën. Eind 2023 werd beslist om een VTS auditcel uit te bouwen. Sinds 1 april 2024 werd de VTS-werking versterkt met een operationele auditcel die instaat voor de uitvoering en opvolging van audits in het kader van het Verstrengd Toezicht Subsidies. De cel telt vier auditoren en een coördinerend auditor, aangestuurd door twee bevoegde inspecteurs van financiën en een strategisch comité van de Inspectie van Financiën.

In haar eerste werkingsjaar richtten de werkzaamheden van VTS zich hoofdzakelijk op verenigingen en stichtingen, gezien hun substantiële aandeel in het totale subsidievolume en hun structurele band met de Vlaamse overheid. Er werden zowel nieuwe als opvolgaudits uitgevoerd, onder meer op vraag van de Inspectie van Financiën, administraties of kabinetten. De vaststellingen betroffen onder meer gebrekkige verantwoording, overmatige reservevorming, schending van de wetgeving op overheidsopdrachten, en ondoorzichtige geldstromen binnen netwerkstructuren. In sommige gevallen was ook sprake van belangenconflicten en oneigenlijk gebruik van middelen.

Op basis van deze audits formuleerde VTS zowel concrete aanbevelingen aan de betrokken organisaties en administraties als bredere aanbevelingen aan de subsidieverstrekkenende beleidsdomeinen. Die aanbevelingen beogen een versterking van het subsidieproces over de volledige beleidscyclus heen, onder meer door het verduidelijken van subsidieregels, het inbouwen van tussentijdse rapportering en het beperken van het risico op dubbele subsidiëring.

Naast de controlewerkzaamheden werd sterk ingezet op innovatie. Er werd een risicotool ontwikkeld die subsidieontvangers evalueert op basis van objectieve indicatoren zoals liquiditeit, reserves en subsidiecomplexiteit. Deze tool vormt vanaf 2025 de basis voor een risicogebaseerde selectie van audits. Tegelijk werd artificiële intelligentie geïntroduceerd in de dagelijkse werking, onder meer via de integratie van Microsoft Copilot en via deelname aan de Microsoft Agentic AI Hackathon, waar het VTS-project rond AI-auditcopilotagents bekroond werd als winnaar. Deze copilotagents analyseren onderdelen van subsidiedossiers automatisch op subsidiabiliteit, bewijsvoering en risico's, en bieden perspectieven voor snellere en consistentere controle.

Vooruitkijkend wordt verder geïnvesteerd in de ontsluiting van data binnen de Vlaamse administratie, de verdere ontwikkeling van AI-ondersteuning, en de integratie van VTS-inzichten in bredere beleidsevaluaties en begrotingsanalyses. De resultaten van het eerste werkjaar tonen aan dat VTS een strategische hefboom kan zijn voor sterker en slimmer subsidiemanagement binnen de Vlaamse overheid.

Inhoud

Managementsamenvatting.....	2
1. Context.....	4
Historiek.....	4
Structuur van het VTS.....	4
Taken VTS.....	5
2. Werkingsjaar 1 april 2024 – 31 maart 2025.....	6
Bereik.....	6
Organisatie VTS en uitwerken (audit)methodologie.....	7
Uitgevoerde audits.....	7
3. Innovatie en digitalisering.....	9
Risicomodel: risicogebaseerde selectie uit het subsidieregister	10
AI - Copilotagents	11
4. Samenwerking	12
Beleidsafstemming en VCO.....	12
Link met AFCoS.....	13
5. Opportuniteiten.....	13

1. Context

Historiek

In de voorbije legislaturen heeft de Vlaamse Regering stelselmatig meer aandacht besteed aan de omvangrijke subsidiestromen die door entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid worden toegekend. In 2023 beliep het totale subsidiebedrag, zoals geregistreerd in het Vlaams subsidieregister, meer dan €18,3 miljard. In 2024 steeg dit verder tot €18,82 miljard. Daarmee vormen subsidies een structureel en aanzienlijk onderdeel van de Vlaamse uitgavenbegroting. De beleidsambitie om deze middelen doelmatiger, transparanter en beter controleerbaar aan te wenden, werd onder meer geconcretiseerd in de conceptnota 'Subsidies in goede banen' (VR 2021 1607 MED.0260/2TER).

Als eerste structurele hefboom werd het wetgevend kader versterkt. De Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 (VCO) en het bijhorende uitvoeringsbesluit van 17 mei 2019 (BVCO) verankeren generieke bepalingen die het beheer van subsidies regelgevend ondersteunen. In het verlengde daarvan werd binnen het beleidsdomein Financiën en Begroting het Vlaams subsidieregister opgericht, dat een centrale en transparante registratie van subsidies uit alle beleidsdomeinen mogelijk maakt.

Een volgende belangrijke stap was de oprichting van het VTS. Hoewel het operationele beheer en de evaluatie van subsidies in de eerste plaats bij de beleidsdomeinen blijven, werd via artikel 41 van het BVCO expliciet voorzien in een aanvullend, systematisch toezicht op de aanwending van toegekende en uitbetaalde subsidies door de Inspectie van Financiën. Deze toezichtfunctie, die domeinoverschrijdend wordt ingevuld, kreeg de benaming 'Verstrengd Toezicht Subsidies'.

Structuur van het VTS

De praktische uitvoering van VTS startte met twee inspecteurs van financiën. Na de conceptnota 'Verdere uitbouw van het Verstrengd Toezicht Subsidies' (VR 2023 0812 DOC.1699/1BIS) werd de capaciteit uitgebreid met 5 auditoren.

Vandaag bestaat VTS uit:

- een auditcel die o.a. de controles uitvoert en auditrapporten voorbereidt;
- een coördinerend auditor die het team aanstuurt, de auditstrategie uitwerkt, het opleidingsprogramma van de auditoren voorbereidt;
- twee bevoegde inspecteurs van financiën die instaan voor de opmaak en opvolging van de controlestrategie, de periodieke planning van de uit te voeren controles, het

beheer van de beschikbare middelen en de afstemming met andere inspectiediensten zoals de VAA en ATEF. Zij coördineren tevens de toepassing van het single-auditprincipe door middel van overleg en informatie-uitwisseling met externe controleactoren zoals Audit Vlaanderen, het Rekenhof en het Instituut van de Bedrijfsrevisoren;

- een strategisch comité bestaande uit de coördinerende auditor, de beide bevoegde inspecteurs, aangevuld met drie andere inspecteurs van financiën, dat als reflectiegroep en beleidsklankbord fungeert.

Taken VTS

De werking van VTS steunt op drie inhoudelijke pijlers:

Subsidietoezicht: VTS voert inhoudelijke en financiële evaluaties uit van zowel de toekenning als de aanwending van subsidies. Daarbij wordt rekening gehouden met het principe van single audit, waarbij dubbele of overlappende controles zoveel mogelijk worden vermeden.

- o De inhoudelijke toetsing gaat na of de begunstigde organisatie de vooropgestelde doelstellingen en maatschappelijke meerwaarde daadwerkelijk gerealiseerd heeft, en of de geplande activiteiten effectief zijn uitgevoerd.
- o De financiële toetsing beoordeelt of de subsidie correct werd verwerkt in de boekhouding, en of de nodige onderbouwende documenten (zoals facturen, betalingsbewijzen, verantwoordingsstaten) aanwezig zijn ter verantwoording van de bestede middelen.

Versterking van controlekwaliteit en -efficiëntie: VTS initieert en ondersteunt verbeteracties die de werking van het subsidietoezicht optimaliseren. Dit omvat onder meer de ontwikkeling van een risicogebaseerd selectiemodel, het ontsluiten en combineren van relevante databronnen binnen de Vlaamse overheid (zoals het MAGDA-platform), de aansluiting op initiatieven zoals CATE, en de uitwisseling van goede praktijken, ook op internationaal niveau. Innovatie en digitalisering vormen hierbij een structureel onderdeel van de controleaanpak.

Verbetering van het regelgevend kader: Op basis van auditbevindingen formuleert VTS aanbevelingen die gericht zijn op het verbeteren van het juridische en beleidsmatige kader rond subsidies. Dit kan onder meer leiden tot voorstellen voor uniforme definities, gestandaardiseerde rapporteringsformats en duidelijke subsidieregels die van toepassing zijn over beleidsdomeinen heen. De nadruk ligt hierbij op het verhogen van de duidelijkheid, toetsbaarheid en uitvoerbaarheid van subsidiekaders.

In een reguliere audit onderzoekt VTS zowel de werking van de administratie (met bijzondere aandacht voor de toepassing van de VCO en BVCO) als die van de begunstigde organisatie. Er wordt zowel een administratieve dossieranalyse uitgevoerd als een terreincontrole. De resultaten worden gerapporteerd aan de betrokken administratie, de begunstigde en de bevoegde minister.

Tot slot speelt VTS ook een rol in het bredere antifraudekader. Bij aanwijzingen van onregelmatigheden of oneigenlijk gebruik van subsidies kan VTS optreden en signalen doorgeven.

2. Werkingsjaar 1 april 2024 – 31 maart 2025

Het werkjaar 2024-2025 markeerde de officiële operationalisering van het VTS. De Vlaamse Regering had in de vorige legislaturen reeds belangrijke stappen gezet naar transparanter en doelmatiger subsidiebeleid, met de verankering van generieke bepalingen in de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën, de opstart van het Vlaams subsidieregister en het formaliseren van de bevoegdheid voor gericht en systematisch toezicht door de Inspectie van Financiën. De oprichting van de VTS-auditcel bouwt hierop verder.

Hieropvolgend werd gefocust op de uitbouw van de methodologie van het VTS, het uitvoeren van de eerste audits, het bouwen van een data- en risicomodel dat de risicobeoordeling en prioritering van potentiële subsidiebegunstigden in het subsidieregister mogelijk maakt. In dit kader werden ook onderzoeken gevoerd naar innovatieve en snel inzetbare AI-gedreven audittechnieken, die bijdragen aan een efficiënter, vollediger en meer datagedreven auditproces.

Bereik

Een belangrijke kanttekening bij de ondervermelde activiteiten is de focus in de eerste werkingsjaren op verenigingen en stichtingen. De inzichten uit deze audits zullen hierna gebruikt worden om ook private vennootschappen (bedrijven) te auditeren.

De initiële focus op verenigingen en stichtingen laat zich in de eerste plaats verklaren door het belang van deze groep in het subsidieregister. Uit een analyse van de Inspectie van Financiën blijkt dat deze entiteiten voor het jaar 2023 weliswaar een beperkt deel van de totale begunstigden in het subsidieregister uitmaken (5.923/64.918), maar een groot deel van de toegekende subsidies voor hun rekening nemen (~€6 miljard van de ~€18 miljard, in vergelijking met ~€2.5 miljard voor private vennootschappen).

Verder is er vaak een duurzame band tussen de Vlaamse Overheid en verenigingen zonder winstoogmerk. Een significante minderheid haalt meer dan de helft van zijn inkomsten uit subsidies van de Vlaamse overheid. Door deze duurzame band is het voor het VTS in de eerste werkingsjaren aangewezen om de initiële conclusies op te stellen rond de aanwending van subsidies bij deze entiteiten. Onder meer bij de aangehouden reserves van verenigingen is het eenvoudiger om een overmatige subsidiëring en reservevorming vast te stellen indien de geauditeerde geen verdere significante inkomstenstromen kent naast de subsidies van de Vlaamse Overheid. Deze inzichten zullen vervolgens de audits bij private vennootschappen mogelijk maken.

Organisatie VTS en uitwerken (audit)methodologie

Als nieuw opgerichte auditcel was een eerste prioriteit voor VTS het organiseren van de werking van VTS en het bepalen van een (audit)methodologie.

Er werd hiertoe voorzien in een opleidingscurriculum voor de teamleden, met ook aandacht voor onderwerpen zoals staatssteun, de wetgeving overheidsopdrachten, de begroting in Orafin en Europese subsidies.

Er werden sjablonen opgesteld rond het auditproces, de controlestappen die in een typische audit gezet moeten worden (oftwel de 'auditmethodologie'), auditrapporten, de communicatie naar begunstigden, administraties en kabinetten, en de toekomstige opvolging van auditaanbevelingen. In het bijzonder de auditmethodologie is onderhevig aan verandering op basis van voortschrijdend inzicht en de bevindingen uit de eerste audits. Deze auditmethodologie omvat momenteel zowel een controle op:

- de methodiek die door de administraties wordt toegepast bij het toezicht op de naleving van de VCO en het BVCO (e.g. kwaliteit van het subsidiekader (artikel 76/2 van de VCO), verbod op retroactiviteit, vijfjaarlijkse beleidsevaluatie, etc.);
- de begunstigden, met een diepgaande controle van onder meer reservevorming, financiële en inhoudelijke verantwoording, wetgeving overheidsopdrachten, etc.

Uitgevoerde audits

Sinds de opstart van de VTS-auditcel werden diverse audits afgerond op vraag van inspecteurs van financiën of beleidsadministraties. Deze controles brachten een breed scala aan tekortkomingen aan het licht, zowel bij begunstigden als binnen de administratieve opvolging van subsidies. Enkele terugkerende thema's:

- Ernstige tekortkomingen in financiële processen: waaronder laattijdige neerlegging van jaarrekeningen, gebrekkige bewijsvoering van uitgaven, foutieve toewijzing van

kosten en niet-naleving van handtekeningsregels. In bepaalde gevallen was er ook sprake van belangenvermenging en kunstmatige kostenverhogingen.

- Onvoldoende toepassing van wetgeving overheidsopdrachten: bij een aanzienlijk deel van de geauditeerde entiteiten ontbreken formele procedures of wordt de regelgeving onvoldoende opgevolgd.
- Risicovolle reservevorming en beheer van liquide middelen: bij sommige begunstigden werd een structureel overschot vastgesteld of werden reserves opgebouwd via private giften, zonder duidelijke koppeling aan het beleidsdoel van de subsidie. Ook het aanhouden van significante bedragen ten voordele van aangesloten organisaties roept vragen op m.b.t. de decretale opdracht.
- Onduidelijke juridische structuren en ondoorzichtige geldstromen: subsidies worden doorgestort binnen netwerkorganisaties zonder transparante verantwoording of heldere toewijzing van de subsidieverantwoordelijkheid.
- Ontbreken van concrete prestatie-indicatoren en systematisch toezicht: de VTS-auditcel voerde opvolgaudits uit op **tien** eerdere rapporten van de Inspectie van Financiën. Deze opvolging leidde tot verbeteracties bij administraties, maar toonde tegelijk aan dat concrete prestatie-indicatoren en systematisch toezicht vaak ontbreken.

VTS formuleerde per audit gerichte aanbevelingen, gaande van inhoudelijke bijsturing tot terugvorderingen of de opstart van forensische audits.

Op basis van de eerste reeks audits in het kader van het VTS werden, naast bevindingen op het niveau van individuele gesubsidieerde entiteiten, ook bredere structurele knelpunten vastgesteld die relevant zijn voor de subsidieverstrekkende departementen en agentschappen. Deze algemene aanbevelingen beogen een versterking van het subsidieproces over de volledige beleidscyclus heen:

- Verduidelijk het subsidiekader: formuleer duidelijke subsidieregels met een expliciete afbakening van subsidiabele en niet-subsidiabele kosten, inclusief voorwaarden rond reservevorming en terugvordering.
- Verplicht tussentijdse rapportering: voor langlopende subsidies moet een inhoudelijke én financiële voortgangsrapportering systematisch worden ingebouwd, om tijdig bij te sturen.
- Standaardiseer verantwoordingsformats: gebruik uniforme sjablonen en borg een centrale, digitale ontsluiting van subsidiegegevens die toegankelijk is voor alle relevante actoren.

- Versterk toezicht op naleving overheidsopdrachtenregelgeving en staatssteun-regelgeving: integreer in het subsidiebesluit expliciet de naleving van de wetgeving op overheidsopdrachten en op staatssteun en volg dit actief op, ook bij kleinere bedragen.
- Beperk risico op dubbele subsidiëring: breng de volledige subsidiepositie van de begunstigde in kaart en stem beleidslijnen en financiering beter af tussen entiteiten.
- Stimuleer een risicogebaseerde benadering van toezicht: zet beschikbare capaciteit prioritair in op subsidiegevallen met verhoogd risico, op basis van duidelijke en objectieve indicatoren..
- Maak opvolging van eerdere aanbevelingen systematisch: integreer auditbevindingen in toekomstige subsidiebesluiten en evalueer of deze structurele bijsturing vergen.

Naast de afgeronde en opgevolgde audits voert de VTS-auditcel momenteel ook een aantal onderzoeken uit die nog lopende zijn. Deze audits bevinden zich in verschillende fases – van dataverzameling tot terreincontrole of rapportafwerking – en bestrijken uiteenlopende sectoren. Deze dossiers werden eveneens geselecteerd op basis van voorafgaande risicoanalyse, beleidsprioriteit of specifieke signalen vanuit de administratie of Inspectie van Financiën.

De resultaten van deze audits zullen in het volgende werkjaar worden opgenomen in de reguliere rapportering van VTS.

3. Innovatie en digitalisering

Van bij de opstart koos de VTS-auditcel bewust voor een digitale en toekomstgerichte werking. Zowel in de auditaanpak als in de ondersteuning van het controleproces wordt maximaal ingezet op innovatie, data-integratie en artificiële intelligentie.

Door gegevens uit het subsidieregister, boekhoudkundige bronnen en externe platforms te koppelen werd een risicomodel ontwikkeld dat subsidieontvangers evalueert op basis van objectieve indicatoren zoals liquiditeit, reserves, subsidiecomplexiteit en externe scoringsmodellen. Deze prioriteringstool vormt vanaf 2025 de basis voor een systematische, risicogebaseerde selectie van auditdossiers.

Een andere belangrijke innovatie betreft de ontwikkeling van copilotagents die automatisch onderdelen van subsidiedossiers analyseren op subsidiabiliteit, bewijsvoering en risicofactoren. Deze intelligente copilotagents werden initieel ontwikkeld in het kader van de Microsoft Agentic AI Hackathon op 31 maart en 1 april 2025, waarbij de Vlaamse overheid als enige publieke deelnemer geselecteerd werd. Het VTS-project werd er uitgeroepen tot winnaar

en markeert een eerste succesvolle toepassing van artificiële intelligentie binnen het auditproces.

Tot slot liggen er in 2025 nog belangrijke uitdagingen op het vlak van digitalisering:

- Integratie van data-analyse in het auditproces: In 2025 wordt werk gemaakt van de structurele integratie van data-analyse binnen het VTS-auditproces. Door gegevens uit het subsidieregister, boekhoudkundige bronnen en externe platforms te koppelen aan data van de subsidieontvanger, kunnen patronen, anomalieën en risico's sneller en accurater in beeld worden gebracht. Het uiteindelijke doel is om risico's automatisch te detecteren en de uitvoering van audits te versterken.
- Ontsluiting van administratieve databronnen: Een tweede uitdaging betreft de ontsluiting van databronnen binnen de Vlaamse administratie. Door toegang tot relevante gegevens vlotter en gestroomlijnder te maken, kunnen auditwerkzaamheden efficiënter georganiseerd worden. Tegelijk zal dit bijdragen aan het beperken van de administratieve last voor zowel auditoren als gesubsidieerde organisaties.
- Verdere ontwikkeling van audit-Copilotagents: Tot slot wordt de inbreng van artificiële intelligentie verder verdiept. De auditcel zet in op de doorontwikkeling van AI-gedreven Copilotagents die specifieke elementen van subsidiestukken controleren op subsidiabiliteit, bewijsvoering en risico-indicatoren. Deze agents ondersteunen de auditor in zijn analyse en verhogen tegelijk de betrouwbaarheid en snelheid van de controles.

Risicomodel: risicogebaseerde selectie uit het subsidieregister

Een belangrijk project van het VTS in werkingsjaar 2024 betrof het uitwerken van een risicomodel om de populatie audits van het VTS te bepalen. Gezien de beperkte capaciteit van het VTS en de significante subsidiestromen in het subsidieregister (totaal van ~€ 18 miljard toegekende subsidies in 2023 verspreid over 64.918 entiteiten) drong zich nl. al snel de vraag op voor welke entiteiten het opportuun zou kunnen zijn om een audit in te stellen, en op basis van welke indicatoren deze entiteiten bepaald zouden worden.

De VTS auditcel en IF identificeerden hiertoe eerst enkele belangrijke risico's die kunnen optreden bij het subsidieproces, met volgende niet-exhaustieve lijst tot gevolg:

- Een onregelmatig of oneigenlijk gebruik van de subsidies (frauderisico)
- Dubbele subsidiëring
- Oversubsidiëring met overmatige reservevorming tot gevolg
- Het toekennen van subsidies aan malafide begunstigden (e.g. begunstigde of bestuurders begunstigde zijn veroordeeld, komen voor op sanctielijsten, etc.) of begunstigden met dreigend faillissement

- Het bestaan van belangenconflicten (tussen de administratie en begunstigde, tussen begunstigde en gekozen leveranciers, etc.)
- Het toekennen van subsidies aan begunstigden die niet over de capaciteit beschikken om deze aan te wenden

Het VTS merkt op dat met de momenteel beschikbare data niet alle risico's afgedekt kunnen worden, i.h.b. het frauderisico. Rekening houdend met deze beperkingen en de noodzaak om desalniettemin een eerste versie van het risico te bouwen, werden door het VTS en de Inspectie van Financiën vijf parameters geselecteerd die deze risico's pogen af te dekken en kunnen wijzen op een verhoogd risico bij de begunstigden:

- Verhouding van de reserves in de jaarrekening t.o.v. de toegekende Vlaamse subsidies
- Verhouding van de ruime liquiditeit in de jaarrekening t.o.v. de toegekende Vlaamse subsidies
- Het aantal subsidieverstrekkingen binnen de Vlaamse Overheid aan één begunstigde
- Verhouding van de ruime liquiditeit in de jaarrekening t.o.v. het balanstotaal in de jaarrekening
- Frauderisico op basis van de Graydon Gatekeeperscore (ontwikkeld voor de Vlaamse Overheid^{1 2)})

(Noot VTS: Het 'aantal subsidieverstrekkingen' betreft niet de beleidsdomeinen, maar het aantal verschillende entiteiten binnen de Vlaamse Overheid dat een subsidie verstrekt aan een bepaalde entiteit).

Voor elke vereniging of stichting in scope van de oefening werd vervolgens op objectieve wijze een score berekend voor elke parameter. Vervolgens werden deze deelscores geaggregeerd tot een totale score voor elke vereniging of stichting in scope. Een hogere score duidt hierbij op een verhoogd risico.

Op basis van de toegekende risicoscores worden de entiteiten met het hoogste risicoprofiel als eerste opgenomen in de auditplanning, zowel voor de groep met als zonder neergelegde jaarrekening. Daarnaast kunnen nog steeds audits worden uitgevoerd op vraag van de Vlaamse ministers en hun kabinetten of op vraag van Inspectie van Financiën.

AI - Copilotagents

In september 2024 werd binnen VTS gestart met de integratie van generatieve AI in de dagelijkse werking, meer bepaald via de toepassing van Copilot binnen de standaard Office-omgeving. Op basis van de positieve ervaringen en de meerwaarde die deze toepassingen

¹ Geen ondermijning zonder legale structuren

² FDmagazine - Vlaamse inspectiediensten hanteren Gatekeeper in strijd tegen fraude.

boden in onder meer rapportering en documentanalyse, werd besloten om verder te experimenteren met AI binnen het auditproces.

Dit leidde begin 2025 tot de ontwikkeling van een nieuw concept: een audit-Copilot op basis van meerdere gespecialiseerde agents, elk gericht op een specifiek aspect van het subsidiedossier. Het concept werd verder uitgewerkt in het kader van de Microsoft Agentic AI Hackathon op 31 maart en 1 april 2025. VTS was er de enige publieke deelnemer en stelde er een werkend prototype voor dat automatisch subsidiestukken analyseert op subsidiabiliteit, bewijsvoering en risicofactoren. Het project werd uitgeroepen tot winnaar van de hackathon.

De deelname aan deze hackathon vormt een belangrijke katalysator voor de integratie van artificiële intelligentie binnen VTS.

Het team werkte tijdens het evenement samen met externe ontwikkelaars (Cegeka en Microsoft) aan een systeem gebaseerd op vier AI-gestuurde agents:

- **Initiate Agent:** verzamelt automatisch gegevens over de subsidieontvanger via authentieke bronnen zoals o.a. Wegwijs Vlaanderen, het KBO-register en het Vlaamse subsidiedatabank.
- **Info Agent:** voert een geïntegreerde data-analyse uit op basis van jaarrekeningen, het Vlaamse subsidieregister en externe risicoscores (o.a. Graydon).
- **Invoice Agent:** controleert ingediende facturen op wettelijkheid, inhoudelijke correctheid en afstemming met de subsidievoorwaarden.
- **Report Agent:** stelt automatisch een eerste auditverslag op met de verzamelde en geanalyseerde data.

Dankzij de agentic AI-aanpak kon de verwerkingstijd voor controle op één factuur teruggebracht worden van gemiddeld 15 minuten naar 10 seconden. Dat vertaalt zich potentieel in significante efficiëntiewinsten, een hogere auditdichtheid én meer structurele correcties of terugvorderingen.

In de nasleep van de hackathon worden verdere stappen gezet voor de uitrol van meerdere gespecialiseerde copilotagents, gericht op onder meer vollediger rapportering, controle op personeelskosten, reserves en belangenconflicten.

4. Samenwerking

Beleidsafstemming en VCO

VTS past in het bredere kader van beleidsevaluaties zoals bepaald in artikel 76/1 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO). VTS levert inzichten aan beleidsdomeinen en ondersteunt de evaluatie van subsidiekaders.

In aanloop naar de evaluatie van de VCO en het BVCO die gepland is voor het najaar 2025, werden begin 2025, op basis van de resultaten van de reeds uitgevoerde VTS-werkzaamheden, een aantal verbeterpunten rond subsidies voorgesteld. Die voorstellen zijn onder meer gesteund op de ervaring van de Inspectie van Financiën en van VTS.

Op grond van een aantal vaststellingen wordt voorgesteld de bestaande regeling rond subsidies met inbegrip van het toezicht op deze subsidies op enkele punten bij te stellen.

[Link met AFCoS](#)

De methodologie van VTS sluit aan bij de principes van AFCoS. Er werd input geleverd m.b.t. samenwerking en signaalverwerking op federaal niveau, met focus op preventie van onregelmatigheden in subsidies.

5. Opportuniteiten

De opstartfase van VTS bracht een aantal duidelijke groeikansen aan het licht die relevant zijn voor de verdere versterking van het toezicht op subsidies binnen de Vlaamse overheid. Deze opportuniteiten situeren zich zowel op het vlak van procesoptimalisatie als op het vlak van digitalisering en beleidsimpact.

Standaardisering en efficiëntie: De ervaring uit de eerste audits toont het nut van verder te investeren in gestandaardiseerde sjablonen voor auditrapportering, subsidiabele kosten, verantwoordingsvereisten en communicatie. Een uniforme aanpak verhoogt niet alleen de kwaliteit en vergelijkbaarheid van rapporten, maar verlaagt ook de administratieve werklust voor zowel auditoren als begunstigden.

Opleiding en kennisdeling: VTS stelt vast dat een aantal structurele tekortkomingen regelmatig terugkomen in dossiers. Dit wijst op een mogelijke behoefte aan gerichte opleidingen voor subsidiebehandelaars, zowel binnen de administratie als bij begunstigden. Inzichten uit audits kunnen worden vertaald in leertrajecten rond o.a. reservevorming, rapportering, overheidsopdrachten en correcte toepassing van subsidiekaders.

Integratie in beleidsevaluatie en begrotingsanalyse: De bevindingen van VTS bieden waardevolle input voor beleidsevaluaties zoals voorzien in artikel 76/1 van de VCO. Door structurele signalen systematisch te koppelen aan het evaluatiekader, kunnen beleidsverantwoordelijken beter inschatten of subsidiemechanismen nog beantwoorden aan hun doelstellingen. Ook binnen de begrotingscyclus kunnen de inzichten uit VTS-audits bijdragen aan betere prioritering en onderbouwing van beleidskeuzes.

Data-ontsluiting en analyse: Een belangrijke randvoorwaarde voor schaalvergroting is de verdergaande ontsluiting van gegevens binnen de Vlaamse administratie. VTS werkt actief

aan het koppelen van het subsidieregister aan authentieke databronnen (zoals jaarrekeningen, boekhoudsystemen en risicodata). Door deze gegevens structureel te integreren, wordt het mogelijk om datagedreven risicoschattingen en real-time opvolging van subsidies op te zetten. Tegelijk vermindert dit de administratieve last, doordat VTS minder informatie manueel hoeft op te vragen.

Verdere ontwikkeling van artificiële intelligentie: De eerste stappen in AI-integratie, onder meer via Microsoft Copilot en de Agentic AI Hackathon, tonen het potentieel van AI-gestuurde auditassistentie. In de komende jaren kan VTS verder inzetten op de uitbouw van intelligente copilots die auditoren ondersteunen bij analyse, rapportering en patroonherkenning. Deze aanpak biedt perspectieven voor meer controles met een hogere diepgang binnen een beperkte capaciteit.

Versterken single audit-principe: Een bijkomende opportuniteit situeert zich in de versterking van het single audit-principe binnen het Vlaamse subsidielandschap. Door de VTS-audits structureel af te stemmen op bestaande controle- en verantwoordingslijnen (zoals die van Audit Vlaanderen, het Rekenhof of externe revisoren), kan het dubbele toezicht op dezelfde entiteit of uitgave vermeden worden. Dit bevordert niet alleen de efficiëntie van het controlesysteem, maar draagt ook bij aan de proportionaliteit en het draagvlak bij de begunstigden. In samenwerking met andere controleactoren kan VTS een rol spelen in het coördineren van controledoelstellingen en het stimuleren van gedeelde controle-informatie.