



Rekenhof



Investeringsubsidies voor kerkgebouwen, vrijzinnigencentra en crematoria

Beheer en opvolging door het Agentschap Binnenlands Bestuur



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, oktober 2017



Rekenhof

Investeringsubsidies voor kerkgebouwen, vrijzinnigencentra en crematoria

Beheer en opvolging door het Agentschap Binnenlands Bestuur



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 11 oktober 2017
Vlaams Parlement, 37-B (2017-2018) – Nr. 1

Samenvatting	7
Hoofdstuk 1	
Inleiding	13
1.1 Onderzoeksdomein	13
1.2 Onderzoeksaanpak	14
Hoofdstuk 2	
Beleidskader en -doelstellingen	17
Hoofdstuk 3	
Budget en beheer wachtlijst	21
Hoofdstuk 4	
Administratieve organisatie	23
Hoofdstuk 5	
Uitvoering van de subsidiëring	25
5.1 Regelgeving	25
5.2 Naleving subsidievoorwaarden	27
5.3 Overheidsopdrachten	28
5.4 Correct betalen	29
5.5 Beheer van de inkooporders	30
Hoofdstuk 6	
Conclusies	31
Hoofdstuk 7	
Aanbevelingen	33
Hoofdstuk 8	
Antwoord van de minister	35
Bijlage 1	
Overzicht subsidieproces – decreet 12 juli 2013	39
Bijlage 2	
Antwoord van de minister	41

Het gewest verstrekt langs twee sporen investeringssubsidies voor gebouwen van eredienst, centra voor vrijzinnigen en crematoria: voor de niet-beschermden gebouwen via het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB), voor de beschermden monumenten via het Agentschap Onroerend Erfgoed. Het Rekenhof heeft de subsidiestromen voor investeringswerken aan niet-beschermden monumenten onderzocht.

De conceptnota *Een toekomst voor de Vlaamse parochiekerk* uit 2011 onderzocht hoe in de gewijzigde maatschappelijke context op een verantwoorde manier kan worden omgegaan met de gebouwen van eredienst. In 2012 werden in navolging van de conceptnota extra voorwaarden in de subsidieregeling opgenomen, om die als beleidsinstrument beter af te stemmen op de lokale denkoefeningen over her- en nevenbestemmingen van de Vlaamse parochiekerken. In 2013 verankerde de decreetgever die aanpassingen en een uitvoeringsbesluit heeft de prioriteitenregeling verder verfijnd. Terzelfder tijd streefde de beleidsnota 2009-2014 ernaar de subsidieregeling voor investeringswerken te versoepelen en te actualiseren. Die twee beleidsdoelstellingen staan op gespannen voet met elkaar, aangezien maatregelen voor her- en nevenbestemming van kerkgebouwen niet altijd verzoenbaar zijn met minder strakke procedures. De aanpassingen passen wel in de beleidsdoelstelling een maatschappelijk verantwoorde lange-termijnoplossing te vinden voor ongebruikte kerkgebouwen en zij dragen bij tot budgettaire discipline.

De subsidieregeling kent al lang een wachtlijst met subsidieaanvragen die subsidiabel zijn, maar waarvoor het budget ontbreekt om ze onmiddellijk te honoreren. Sinds een budgettaire inspanning van 5,5 miljoen euro in 2012 bovenop het recurrente bedrag, varieert het bedrag van de wachtlijst tussen 4 en 5 miljoen euro. Voor een transparanter en objectiever beheer van de wachtlijst werd een prioriteitenregeling ingevoerd, die echter niet sluitend is.

Het team gesubsidieerde infrastructuur (team GI) van de afdeling Lokale Financiën van het ABB staat in voor de specifieke subsidies aan lokale besturen. Het team is goed georganiseerd, maar de recente personeelsafslanking met 40% kan dat in gevaar brengen. Het teamhoofd ondertekent soms vaste subsidiebeloftes terwijl daarvoor geen delegatiebesluit bestaat.

De regelgeving is voor verbetering vatbaar: veiligheidswerken en dringende instandhoudingswerken krijgen niet de hoogste prioriteit en maken zelfs twee verschillende prioriteiten uit. Bovendien is een snelle uitvoering van die spoedeisende werken niet mogelijk. De uitvoeringsbesluiten sluiten werken in eigen beheer en door vrijwilligers uit, in tegenstelling tot het decreet. Het is onduidelijk of een uitgewerkte langetermijnvisie, zoals vermeld in het decreet, al dan niet een expliciete voorwaarde is voor iedere subsidieaanvraag.

De controle op de naleving van de subsidievoorwaarden door het team gesubsidieerde infrastructuur is niet sluitend. Het gebrek aan bewijzen van overeenstemming tussen de langetermijnvisies van de gemeente en het erkend representatief orgaan, van niet-btw-plichtigheid en van eigendomsvoorwaarden leiden niet tot bijkomend onderzoek of afwijzing van de subsidie. Het team aanvaardde ook dossiers die niet hebben gewacht op de principiële of vaste subsidiebelofte, net als werken die buiten het subsidiebesluit vielen. Het stuurt de lokale besturen onvoldoende doelgericht bij de toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving. Ook op dit vlak is de controle door het team gesubsidieerde infrastructuur voor verbetering vatbaar. Het team voert ten slotte geen actief beheer van de inkooporders. Een derde van de subsidiedossiers met een uitstaand bedrag dateert van 2010 en vroeger. Gereserveerde bedragen boven het subsidieplafond annuleert het niet.

De minister van Binnenlands Bestuur antwoordde op 4 mei 2017 op de opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof. Op een aantal punten is de minister het eens met het Rekenhof op een aantal andere belangrijke punten is er een verschil in zienswijze.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

De conceptnota *Een toekomst voor de Vlaamse parochiekerk*¹ uit 2011 onderzocht hoe op een verantwoorde manier om te gaan met gebouwen van eredienst in de gewijzigde maatschappelijke context. In 2009 telde Vlaanderen 1.882 erkende besturen van eredienst, waarvan 1.792 van de katholieke eredienst (kerkfabrieken), die elk minstens één kerk beheerden. Ongeveer 250.000 personen of 5% van de bevolking nam nog deel aan de wekelijkse misviering. Van alle begrafenissen vond nog ongeveer 70% plaats in een parochiekerk en ongeveer 30% van de burgerlijke huwelijken werd gevolgd door een plechtigheid in een kerk. Dat leidt tot kerken die voor hun religieuze functie niet of weinig meer gebruikt worden.

In 2009 betaalden de gemeenten bijna 43 miljoen euro exploitatiesubsidies. De investeringsubsidies bedroegen toen voor zowel beschermde als niet-beschermde gebouwen in totaal 39 miljoen euro, waarvan 17 miljoen euro ten laste van de gemeenten, 6 miljoen euro van de provincies en 16 miljoen euro van het gewest. Daarbuiten investeerden de gemeenten nog eens 18 miljoen euro rechtstreeks in gebouwen van eredienst.

Het gewest verstrekt langs twee sporen investeringssubsidies:

- voor niet-beschermde gebouwen langs het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB), op grond van het decreet van 12 juli 2013 houdende toekenning van subsidies voor gebouwen van de eredienst, gebouwen voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en crematoria;
- voor beschermde monumenten (een op de drie kerken) langs het Agentschap Onroerend Erfgoed, op grond van het onroerenderfgoeddecreet².

Het onderzoek van het Rekenhof beperkte zich tot de gewestelijke subsidiestromen voor investeringswerken aan niet-beschermde monumenten, zowel gebouwen van eredienst als centra voor vrijzinnigen en crematoria.

Het ABB is een intern verzelfstandigd agentschap³ in het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur. Het ABB bestaat uit acht afdelingen⁴.

Het team gesubsidieerde infrastructuur (hierna team GI) van de afdeling lokale financiën van het ABB behandelt de specifieke subsidies aan lokale besturen voor sommige onroerende

¹ Vlaams Parlement, Stuk 1300 (2011-2012) – Nr. 1 van 19 oktober 2011.

² Decreet eveneens van 12 juli 2013 betreffende het onroerende erfgoed.

³ Oppericht bij besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2005.

⁴ Volgens het besluit van de administrateur-generaal van 20 maart 2015 houdende indeling van het agentschap in subentiteiten en tot vaststelling van het organigram, gewijzigd bij besluit van 25 september 2015.

investeringen, opgenomen in het genoemde decreet van 12 juli 2013. Het betreft subsidies voor:

- herstellingswerken aan niet als monument beschermde kerken en pastorieën, bestemd voor een erkende eredienst;
- de bouw, de verbouwing en het herstel van ontmoetingscentra voor vrijzinnigen;
- de bouw van crematoria.

Het team GI ondersteunt de lokale besturen bij die investeringen en streeft naar uniformiteit, kwaliteit en eenvormigheid voor alle dossiers. In de loop van 2013 kregen de subsidies een decreetale basis, die steunde op de conceptnota voor de parochiekerken. Het is sindsdien ook mogelijk subsidies toe te kennen voor studies naar mogelijke her- en nevenbestemmingen⁵ van gebouwen van de eredienst en voor investeringswerken die nevenbestemmingen mogelijk moeten maken. Het decreet gaf de Vlaamse Regering de bevoegdheid de minimumbedragen en de prioriteiten bij de toekenning van de subsidies te bepalen, alsook de procedureregels voor de aanvraag, toekenning en uitbetaling van de subsidies⁶. Het Rekenhof onderzocht de operationalisering van deze vernieuwde reglementering, controleerde subsidieaanvragen uitgaande van inkooporders en ordonnanceringen in het begrotingsjaar 2015, en selecteerde een aantal subsidiedossiers waarvan het eindsaldo al werd uitbetaald, maar waarvoor nog een uitstaand bedrag openstond op het inkooporder.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof kondigde het onderzoek op 8 december 2015 aan bij de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur en bij de administrateur-generaal van het Agentschap Binnenlands Bestuur. Het ging uit van de volgende onderzoeksvragen:

1. Zijn er duidelijke beleidsdoelstellingen geformuleerd voor het verlenen van subsidies aan gebouwen van de eredienst, gebouwen voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en crematoria?
2. Is voor de uitvoering van deze beleidsdoelstellingen in een budget voorzien? Is dit budget duidelijk en zijn de kredieten ervoor goed ingeschat? Zijn er verborgen verbintenissen?
3. Is het ABB efficiënt georganiseerd om deze beleidsdoelstelling te realiseren? Zijn de beheers- en betalingsprocessen voldoende uitgetekend en gedocumenteerd? Hoe is de interne controle daarop georganiseerd en is zij toereikend?
4. Leidt de praktische uitvoering van deze organisatie tot een rechtmatige behandeling van de subsidieaanvragen? Worden de subsidies correct toegekend en ingedeeld volgens de prioriteitenregeling? Worden de subsidies tijdig en juist betaald?

⁵ Herbestemming: het gebouw heeft geen eredienstfunctie meer. Nevenbestemming: de functie van eredienst wordt behouden, maar het gebouw heeft in ruimte of tijd nog een andere functie.

⁶ Besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 betreffende de toekenning van subsidies voor gebouwen van de eredienst, gebouwen voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en crematoria, en ministerieel besluit van 18 maart 2014 betreffende de samenstelling en de indiening van de dossiers voor subsidies voor gebouwen van de eredienst, gebouwen voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en crematoria.

De onderzoeksmethoden van het Rekenhof bestonden uit een dossiercontrole van de subsidieaanvragen⁷, onderzoek van de beleidsdocumenten (beleidsnota, beleidsbrief, beheersovereenkomst, ondernemingsplan, begrotingsdocumenten) en interviews met personeelsleden die betrokken zijn bij de behandeling van de subsidieaanvragen.

Het Rekenhof heeft de controlebevindingen op 26 oktober 2016 besproken met het teamhoofd gesubsidieerde infrastructuur. Het heeft zijn ontwerpverslag gelijktijdig aan de betrokken administratie en de bevoegde minister bezorgd. Hun gezamenlijke reacties van 4 mei 2017 zijn verwerkt in dit verslag.

⁷ Een risico-gebaseerde steekproef bestaande uit één dossier aangerekend op 1BH317 en drieëntwintig dossiers op 1BH318 met een link met begrotingsjaar 2015. Volgens de cijfers van het team gesubsidieerde infrastructuur werden in de loop van 2015 53 subsidieaanvragen vastgelegd en 173 betalingen uitgevoerd, en stonden 375 inkooporders open.

HOOFDSTUK 2

Beleidskader en -doelstellingen

Al van vóór het ontstaan van België hadden de gemeentebesturen de verplichting de besturen van erkende erediensten financieel bij te staan door de tekorten van de exploitatie bij te passen en bij te dragen aan de investeringen in de gebouwen van eredienst⁸. De hogere overheid heeft de gemeenten altijd middelen ter beschikking gesteld om die verplichting na te komen. Ook na de regionalisering bleef dat beleid gehandhaafd⁹.

Het koninklijk besluit van 23 juli 1981¹⁰ verschafte met artikel 5 de juridische basis voor de subsidiëring van investeringswerken aan niet beschermde gebouwen van erediensten (8°), ontmoetingscentra voor vrijzinnigen (9°) en crematoria (6°).

Het regeerakkoord 2009-2014¹¹ en de beleidsnota 2009-2014¹² planden een versoepeling en een actualisatie van de subsidieregelgeving. Het regeerakkoord gelastte procedures voor investeringswerken binnen redelijke termijnen af te ronden en de toestemming tot aanbesteding voor subsidieerbare projecten van lokale besturen mogelijk te maken vóór de afronding van de procedure voor subsidietoekenning. De beleidsnota gaf geen verdere specifieke invulling aan de versoepelingsmechanismen. De minister wilde ook een prioriteitsregeling invoeren om de historische wachtlijst van subsidieaanvragen in te korten en de beperkte budgettaire middelen efficiënter in te zetten. Tot slot gaf de minister in punt 4.8.2 van de beleidsnota aan dat hij samen met vertegenwoordigers van de eredienstbesturen en de lokale besturen wenste mee te werken aan oplossingen om ongebruikte kerkgebouwen een maatschappelijk verantwoorde bestemming te geven. Hij wenste daarvoor de subsidiepolitiek te wijzigen door bij de subsidiëring prioriteit te geven aan kerkelijk patrimonium waarvoor een visie op het toekomstig gebruik bestaat¹³.

De aanpassing van de bestaande regelgeving verliep gefaseerd. In eerste instantie werd in 2010, zoals aangekondigd in de beleidsnota, bij de behandeling van de subsidieaanvragen een nieuwe regeling toegepast volgens het principe *first in, first out*, gecombineerd met een prioriteitencode. In dalende volgorde van prioriteit is dat:

- Code A: werken om veiligheidsredenen en bliksemafleiding;

⁸ De wet van 8 april 1802 betreffende de organisatie van de erediensten en het keizerlijk decreet van 30 december 1809 op de kerkbesturen.

⁹ Decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende diensten (eredienstendecreet).

¹⁰ Koninklijk besluit van 23 juli 1981 betreffende de subsidiëring van bepaalde werken, leveringen en diensten die in het Vlaamse Gewest door of op initiatief van ondergeschikte besturen of ermee gelijkgestelde rechtspersonen worden uitgevoerd.

¹¹ Vlaams Parlement, Stuk 31 (2009) – Nr. 1 van 13 juli 2009.

¹² Vlaams Parlement, Stuk 185 (2009-2010) – Nr. 1 van 23 oktober 2009.

¹³ Vlaams Parlement, Stuk 1312 (2011-2012) – Nr. 1 van 24 oktober 2011.

- Code B: elektriciteitswerken, vernieuwing centrale verwarming, gecombineerde dossiers, dossiers gekoppeld aan in uitvoering zijnde dossiers;
- Code C: dakwerken, werken aan torens, buitenschilderwerken, gefaseerde werken;
- Code D: algemene restauratie, glasramen, gevelwerken;
- Code E: schilderwerken en interieurherstel.

In 2012 werden, in navolging van de conceptnota *Een toekomst voor de Vlaamse parochiekerk*, extra voorwaarden opgenomen in de subsidieregeling om die als beleidsinstrument beter af te stemmen op de ondersteuning van de lokale denkoefeningen over her- en nevenbestemmingen van Vlaamse parochiekerken. Essentieel daarbij was dat subsidieaanvragen alleen ontvankelijk zijn als er een langetermijnvisie is geëxpliciteerd en als de initiatiefnemer voldoende kan motiveren welke bestemming de kerk zal hebben na de beëindiging van de onderhouds- of herstellingswerken.

In 2013 heeft de decreetgever die aanpassingen verankerd¹⁴ en heeft de Vlaamse Regering de prioriteitenregeling in een uitvoeringsbesluit verder verfijnd¹⁵. In dalende volgorde van prioriteit werd dat:

1. studies voor herbestemming en nevenbestemming;
2. aanpassingsinvesteringen voor nevenbestemmingen tot een subsidiebedrag van 200.000 euro;
3. renovatie;
4. aankoop en verbouwing en aanpassingsinvesteringen voor nevenbestemmingen vanaf een subsidiebedrag van 200.000 euro;
5. nieuwbouw.

Binnen prioriteit 3 (renovatie) is er een bijkomende prioritering, die grotendeels de eerdere regeling van code A tot E overneemt. Alleen code B werd aangepast tot: elektriciteitswerken, dringende instandhoudingswerken, vernieuwing centrale verwarming, en werken gecombineerd met andere, gelijktijdige, door de Vlaamse overheid gesubsidieerde werken aan hetzelfde gebouw.

De twee beleidsdoelstellingen, enerzijds een versoepelde en geactualiseerde procedure bij investeringssubsidies en anderzijds een maatschappelijk verantwoorde lange-termijnoplossing voor ongebruikte kerkgebouwen, staan op gespannen voet met elkaar doordat maatregelen voor her- en nevenbestemming van kerkgebouwen niet altijd verzoenbaar zijn met minder strakke procedures. De in het regeerakkoord specifiek genoemde versoepelingsmaatregel dat de toestemming tot aanbesteding van subsidieerbare projecten van lokale besturen mogelijk moet zijn vóór de afronding van de procedure voor principiële subsidietoekenning, werd niet uitgevoerd. Er is zelfs sprake van een verstrenging op dat vlak, want de

¹⁴ Het koninklijk besluit van 23 juli 1981 werd vervangen door het decreet van 12 juli 2013 houdende toekenning van subsidies voor gebouwen van de eredienst, gebouwen voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en crematoria.

¹⁵ Artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 betreffende de toekenning van subsidies voor gebouwen van de eredienst, gebouwen voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en crematoria.

subsidietrekker mag nu de opdracht alleen gunnen nadat de minister de vaste subsidiebelofte heeft verleend.

Ook de andere aanpassingen leidden uiteindelijk tot een verstrenging van de procedure. Soepeler is alleen de uitbreiding van de subsidiëring tot studies voor her- en nevenbestemming. Strenger is dan weer de verplichting van een langetermijnvisie op het gebouw, de verplichting dat het gebouw eigendom moet zijn van een publieke rechtspersoon, de invoering van een minimumbedrag aan te subsidiëren werken, de begrenzing van het subsidiebedrag tot het initieel goedgekeurde aanbestedingsbedrag en de vereiste niet-btw-plichtigheid aan te tonen. De aanpassingen passen wel in de beleidsdoelstelling een maatschappelijk verantwoorde lange-termijnoplossing te vinden voor ongebruikte kerkgebouwen. Zij dragen ook bij tot budgettaire discipline.

HOOFDSTUK 3

Budget en beheer wachtlijst

In 2015 bedroeg het vastleggingskrediet voor specifieke investeringssubsidies aan lokale en regionale besturen 4,5 miljoen euro¹⁶. Intern werkt het team GI met een vooropgesteld streefbudget per gebouwencategorie. In 2015 werd ongeveer 1,2 miljoen euro gereserveerd voor de bouw van crematoria¹⁷, 3,1 miljoen euro voor herstellingswerken aan niet-beschermde gebouwen voor erediensten¹⁸ en 0,2 miljoen euro voor vrijzinnigencentra¹⁹. Uiteindelijk werd 0,6 miljoen euro vastgelegd voor de crematoria en 3,8 miljoen euro voor de eredienstgebouwen. In 2016 was dat respectievelijk 2,1 miljoen euro en 2,3 miljoen euro. Voor de vrijzinnigencentra werd in beide jaren niets vastgelegd.

Wegens opgelegde budgettaire beperkingen waren de kredieten in het verleden ontoereikend. De subsidieaanvragen overschreden het beschikbare budget, met lange wachtlijsten tot gevolg. Eind 2011 was er een wachtlijst met subsidieaanvragen voor een bedrag van 9,3 miljoen euro. De begrotingsaanpassing 2012 verhoogde eenmalig het budget met 5,5 miljoen euro bovenop het recurrente budget in de begroting. Sindsdien varieert het bedrag van de wachtlijst tussen de 4 en 5 miljoen euro. Eind 2015 bedroeg het ongeveer 4,7 miljoen euro, gespreid over 77 subsidieaanvragen. De regelgeving bevat duidelijke richtlijnen voor de indiening en de behandeling van de subsidieaanvragen, zodat mag worden aangenomen dat de wachtlijst die het team GI beheert, en waarvan 90% van de dossiers renovatiewerken betreft, volledig is.

De eenmalige impulsverhoging van het budget heeft de wachtlijst ingekort, maar niet kunnen wegwerken. De invoering van de prioriteitenregeling zorgde wel voor een transparanter en objectiever beheer ervan. De subsidieaanvraag met de laagste prioriteit kent een maximale wachttijd van drie jaar. Om de objectiviteit van de wachtlijst te waarborgen, is een correcte kwalificatie van de werken onontbeerlijk. Dat is niet altijd het geval²⁰. Voor werken die onder verschillende prioriteiten vallen, kent het team GI de hoogste prioriteit toe, zelfs al maken werken met een lagere prioriteit het hooftaandeel uit van de subsidieaanvraag. De regelgeving heeft die werkwijze niet expliciet geregeld. Ze leidt ertoe dat het team GI werken met

¹⁶ Begrotingsartikel BDo-1BHC2AG-WT.

¹⁷ Basisallocatie 1BH317.

¹⁸ Basisallocatie 1BH318.

¹⁹ Basisallocatie 1BH319.

²⁰ In een eerste voorbeeld (dossier EK 11035.001.003) hadden de werken betrekking op de vervanging van de verwarmingsinstallatie door vloerverwarming, met prioriteit 3 (renovatie) en code B. De subsidieaanvrager betrok er ook nevenbestemming bij (prioriteit 2) en argumenteerde dat de strategische nota in een polyvalent gebruik van de kerk voorzag en dat de plaatsing van een podium bij feestelijkheden moeilijk is op een ongelijke ondergrond. Het team GI kende prioriteit 2 toe. Een tweede voorbeeld zijn de (hoog)dringende dossiers. Het Rekenhof controleerde er vier van (EK 11002.028.003, EK 11002.033.003, EK 32006.004.003, EK 73066.002.004). Gelet op de duurtijd van de werken was in geen ervan van dringendheid sprake. Het team GI kende tweemaal code B (dringende instandhoudingswerken), eenmaal code A (veiligheid) en eenmaal code D (algemene restauratie) toe.

een lagere prioriteit kan bevoordelen. Door in de regelgeving gewichten toe te kennen aan de verschillende prioriteiten, kan die risicofactor worden beheerst.

Entiteiten op een wachtlijst proberen doorgaans een gunstiger plaats te bekommen. Reglementaire maatregelen zoals een prioritering, kunnen dat tegengaan. Zij zijn echter zelden sluitend en creëren administratieve lasten. Het is dan ook efficiënter de wachtlijst weg te werken: dat levert een behoorlijke administratieve vereenvoudiging op, want dan kunnen de prioriteitsregels verdwijnen en komt personeelscapaciteit vrij doordat ook het beheer van de wachtlijst wegvalt. Bij gelijkblijvende subsidievoorwaarden vraagt dat een budgettaire inspanning van 4 à 5 miljoen euro. Het decreet staat ook toe de subsidievoorwaarden te veranderen door het subsidiepercentage te verminderen. Naar analogie met het onroerendvergoeddecreet kan ook worden overwogen de btw niet meer te subsidiëren.

Voor renovatiewerken (prioriteit 3) was er in 2015 voor code A (veiligheid) nagenoeg geen wachttijd en voor code B (dringend) een wachttijd van een jaar. De korte wachttijd voor code A is te danken aan het beperkt aantal dossiers met prioriteit 1 (vier dossiers, samen ongeveer 40.000 euro) en prioriteit 2 (één dossier van ongeveer 70.000 euro). In 2016 liep het aantal dossiers met prioriteit 1 op tot zestien (voor een gezamenlijk bedrag van ongeveer 100.000 euro), met een sterke concentratie van de dossiers op het einde van het jaar. Daarnaast telde 2016 drie dossiers met prioriteit 2 (voor een gezamenlijk bedrag van ongeveer 510.000 euro). De evolutie in de cijfers toont dat de betrokken actoren (kerkfabrieken, gemeentelijke overheden en erkende representatieve organen van de eredienst) tijd nodig hadden om zich aan te passen aan het decreet en zijn uitvoeringsbesluiten. Het hoge aantal studiedossiers (prioriteit 1) zal in de komende jaren een sterke stijging van de veel duurdere investeringsdossiers (prioriteit 2) onvermijdelijk maken, wat de wachttijden voor code A en code B zal doen oplopen.

HOOFDSTUK 4

Administratieve organisatie

Een overzicht van het subsidieproces is te vinden als bijlage 1. Om zijn opdrachten te realiseren, beschikte het team GI in 2015 over vijf personeelsleden: een teamhoofd, een architecte en drie administratieve medewerkers. Eind februari 2017 daalde de personeelsinzet tot drie personeelsleden: een teamhoofd en twee administratieve medewerkers. Die personeelsvermindering met 40% kan de goede werking van het team in gevaar brengen.

Afhankelijk van het type gebouw waarop de subsidieaanvraag betrekking heeft, is de tussenkomst van de provinciale afdelingen van het ABB vereist. Die provinciale afdelingen verlenen een pre-advies, zowel in de ontwerp- als in de aanbestedingsfase. Daarbij ligt de focus op een correcte administratieve naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving en op de volledigheid van de dossiers. Er is overleg met het team GI en de doorlooptijd van het pre-advies bedroeg in de Rekenhofsteekproef gemiddeld achttien kalenderdagen. Daarna onderwerpt het team GI de aanvraag- en aanbestedingsdossiers aan een inhoudelijke, technische controle. Finaal verwerken de administratieve medewerkers de betalingsdossiers. Van alle subsidieaanvragen bestaat een papieren en een gedigitaliseerde versie. In de loop van 2015 werden 26 subsidieaanvragen (1,7 miljoen euro) ontvangen, 53 subsidieaanvragen (4,4 miljoen euro) vastgelegd en 173 betalingen (3,8 miljoen euro) uitgevoerd.

Een uitgetekende en gedocumenteerde procesbeschrijving op beheersniveau is niet aanwezig, maar ook niet noodzakelijk, aangezien een uitvoeringsbesluit²¹ alle stappen van het subsidieproces in detail vastlegde. Op het niveau van het betalingsproces volgt het dossier de generieke regels²² die van toepassing zijn in de Vlaamse overheid.

Het teamhoofd gesubsidieerde infrastructuur schat de gemiddelde doorlooptijd van een subsidie vanaf de indiening van het aanvraagdossier tot de afhandeling van het saldodossier op 3,5 à 5 jaar: 2 jaar tot de principiële subsidiebelofte, 1 jaar voor ontvangst van het gunningsdossier, 1 à 3 maanden voor de vaste subsidiebelofte, 3 maanden tot 1 jaar voor de werken en 5 à 6 maanden voor de afrekening.

²¹ Ministerieel besluit van 18 maart 2014 betreffende de samenstelling en de indiening van de dossiers voor subsidies voor gebouwen van de eredienst, gebouwen voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en crematoria.

²² Besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 betreffende de boekhoudregels en de aanrekeningsregels die van toepassing zijn op de Vlaamse ministeries, en betreffende de controle op de vastlegginskredieten en besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole- en opmaak.

Het ABB beschikt over een delegatiebesluit²³ tot op het niveau van het afdelingshoofd, maar niet tot op het niveau van het teamhoofd. Toch heeft het teamhoofd vaste subsidiebeloftes²⁴ ondertekend.

²³ Besluit van de administrateur-generaal van het Agentschap Binnenlands Bestuur van 20 maart 2015 houdende sub-delegatie van sommige bevoegdheden over de algemene werking van het Agentschap Binnenlands Bestuur, gewijzigd bij besluiten van 29 mei 2015, 29 september 2015 en 6 april 2016.

²⁴ Met name in de dossiers EK 31005.016.004, EK 33099.006.002, EK 35013.012.003 en EK 73107.013.002.

HOOFDSTUK 5

Uitvoering van de subsidiëring

5.1 Regelgeving

Spoedeisende werken

Voorafgaand aan het uitvoeringsbesluit van 20 december 2013 hadden werken om veiligheidsredenen en bliksemafleiding de hoogste prioriteit. Omdat de decreetgever de lokale denkoefeningen over her- en nevenbestemming wilde ondersteunen, gaf de regering in het uitvoeringsbesluit studies voor her- en nevenbestemming prioriteit 1 en investeringen in nevenbestemmingen tot en met 200.000 euro prioriteit 2. De traditionele renovatiewerken kregen prioriteit 3, verder onderverdeeld in onder andere code A (werken om veiligheidsredenen en bliksemafleiding) en code B (onder andere dringende instandhoudingswerken). De prioriteitsindeling heeft dus een andere invulling gekregen.

Uit dossiercontrole blijkt dat het moeilijk is een eenduidige invulling te geven aan de begrippen veiligheidswerken (code A) en dringende instandhoudingswerken (code B). Er dient dan ook te worden uitgeklaard welke werken een onverwijlde uitvoering vergen. Ook rijst de vraag of die werken niet thuishoren onder dezelfde prioriteit.

Een andere lacune in het uitvoeringsbesluit is de subsidieprocedure. De subsidieaanvrager moet wachten op de principiële subsidiebelofte om de gunningsprocedure op te starten en op de vaste subsidiebelofte om de opdracht te sluiten. Dat betekent dat spoedeisende werken (de huidige prioriteiten 3A en 3B) niet met gepaste snelheid uitvoerbaar zijn.

Een oplossing bestaat erin beide prioriteiten samen te voegen – dan verdwijnt ook de discussie over het onderscheid tussen beide – en ze de hoogste prioriteit toe te kennen. Spoedeisende werken vergen bovendien een versnelde subsidieprocedure, waarbij het essentieel is dat de subsidieaanvrager de gunningsprocedure kan opstarten en de opdracht kan sluiten zonder voorafgaande ministeriële goedkeuring, zelfs vóór de indiening van de subsidieaanvraag. Voor de subsidiebegunstigde houdt dat het risico in dat hij uiteindelijk geen aanspraak kan maken op een subsidie, maar dat is inherent aan spoedeisende werken. Voor een aanpassing van de regelgeving kan het uitvoeringsbesluit van 16 mei 2014 van het onroerenderfgoeddecreet exemplarisch zijn. Voor de erfgoedpremie wijkt artikel 11.2.27 ervan in uitzonderlijke omstandigheden af van de algemene regel dat de activiteiten worden opgestart na toekenning van de premie. De premienemer (subsidieaanvrager) moet wel motiveren waarom hij niet kan wachten met de start van de activiteiten.

Uitvoerders

Het decreet bepaalt niet wie de werken moet uitvoeren. In de artikelen 5 (gebouwen van de eredienst), 9 (gebouwen niet-confessionele morele dienstverlening) en 13 (crematoria) is alleen sprake van nieuwbouw, aankoop, verbouwing, renovatie, studies en uitbreiding. De subsidiebegunstigde kan de werkzaamheden dus in principe in eigen beheer uitvoeren of met vrijwilligers. Hij kan dan aanspraak maken op een subsidie voor de aankoop van materialen. Er mag worden verwacht dat de werken in eigen beheer of met vrijwilligers goedkoper zijn. Bovendien stimuleert vrijwilligerswerk de gemeenschapsvorming. Het uitvoeringsbesluit van 20 december 2013 is echter zo opgesteld dat alleen uitbestede studies of werken in aanmerking komen. Zo bepaalt artikel 3 dat de subsidiebegunstigde het gunningsdossier aan het team GI moet bezorgen na ontvangst van het principiële subsidiedossier. Daarbij definieert het besluit het gunningsdossier als het dossier op basis waarvan de subsidiebegunstigde de studie of het werk zal gunnen. De uitbetalingsprocedure (artikel 8) zit op dezelfde lijn. Het subsidiesaldo wordt pas uitbetaald bij de voorlopige oplevering van de studie of het werk.

Het uitvoeringsbesluit van 16 mei 2014 van het Onroerenderfgoeddecreet reikt opnieuw een oplossing aan: de artikelen 11.2.28 en 11.2.18 staan toe, respectievelijk voor de bijzondere en de standaardprocedure, werken of beheersmaatregelen zelf uit te voeren of op forfaitaire basis te financieren. Het bedrag van de erfgoedpremie wordt berekend op basis van de bedragen per eenheid (lengte, oppervlakte, ...) die de goedgekeurde lijst met forfaitaire werken vermeldt²⁵, of de bedragen op de facturen voor de aankoop van materiaal of de huur van toestellen en stellingen.

Overgangsbepalingen

Aangezien het decreet en de uitvoeringsbesluiten geen datum van inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving bevatten, is zij automatisch in werking getreden 11 juli 2014, tien dagen na de publicatie van het ministerieel besluit van 18 maart 2014 in het Belgisch Staatsblad. De vraag rijst of de nieuwe regelgeving al van toepassing was op dossiers die onder de oude regelgeving startten. Daarover hebben het decreet of de uitvoeringsbesluiten niets bepaald. Het team GI hanteerde een ad-hoc-aanpak: in het ene dossier paste het de oude regelgeving toe, in een ander de nieuwe²⁶. Dat is in strijd met het gelijkheidsbeginsel en de regels van goed bestuur, in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

De onmiddellijke toepassing van de strengere regels uit het decreet deed afbreuk aan de rechtmatige verwachtingen van de subsidiebegunstigden. Zo was een onbeperkte subsidiëring van meerwerken niet meer mogelijk en kwamen er subsidievoorwaarden bij: een langetermijnvisie uitwerken, het bewijs van niet-btw-plichtigheid leveren, bewijzen dat het om een gebouw in publieke handen gaat, een minimumbedrag aan werken halen. Een onmiddellijke toepassing van de strengere regels eerbiedigt de al verworven rechten niet.

²⁵ Ministerieel besluit van 5 juni 2015 tot vaststelling van de werkzaamheden, beheersmaatregelen en diensten die op forfaitaire basis in aanmerking komen voor een erfgoedpremie.

²⁶ De steekproef van het Rekenhof bevatte negen dossiers waarvoor de principiële belofte werd gegeven vóór 11 juli 2014. In zes dossiers bleef het team GI de oude regelgeving hanteren, in drie dossiers stapte het over naar de nieuwe regelgeving.

5.2 Naleving subsidievoorwaarden

Een aantal subsidievoorwaarden zijn een vertaling van beleidsdoelstellingen. Zo streeft de decreetgever ernaar de subsidies af te stemmen op de lokale denkoefeningen over her- en nevenbestemmingen van de Vlaamse parochiekerken. Hij nam daarom in de artikelen 8 en 12 van het decreet de bepaling op dat subsidieaanvragen alleen ontvankelijk zijn als een langetermijnvisie is geëxpliciteerd en de initiatiefnemer voldoende kan aantonen dat de investeringen passen in die langetermijnvisie. De decreetgever wilde op die manier voorkomen dat de schaarse middelen worden gebruikt voor gebouwen die enkele jaren later hun erediens-karakter verliezen. Concreet moet de subsidieaanvraag twee adviezen bevatten: een eerste advies van het betrokken erkende representatief orgaan van de eredienst of van de Centrale Vrijzinnige Raad en een tweede advies van het betrokken gemeente- of provinciebestuur.

Met uitzondering van al vóór de nieuwe regelgeving gestarte subsidiedossiers, moesten de adviezen over de langetermijnvisie aanwezig zijn in 15 van de 24 onderzochte dossiers. In 10 was er een advies van het erkend representatief orgaan en in 8 was er een advies van het gemeentebestuur. De adviezen hebben vaak alleen een formele of verklarende waarde. Het advies van het erkend representatief orgaan beperkt zich doorgaans tot de verklaring dat de werken kaderen in de langetermijnvisie van het bisdom en dat het gebouw als kerkgebouw blijft behouden. Geen enkel dossier bevatte een uitgewerkte langetermijnvisie, noch van het erkend representatief orgaan, noch van de gemeenteraad. Het was voor het team GI bijgevolg onmogelijk na te gaan of een dergelijke langetermijnvisie bestaat, of de werken passen in die visie en of de langetermijnvisie van respectievelijk het erkend representatief orgaan en het gemeentebestuur met elkaar verenigbaar zijn. Dat leidde echter niet tot een afwijzing van de subsidie.

De decreetgever achtte het evenmin opportuun gemeenschapsgelden te gebruiken voor investeringen in private eigendommen. Hij legde daarom in de artikelen 6 en 10 van het decreet de subsidievoorwaarde op dat het moet gaan om investeringen aan gebouwen die eigendom zijn van publieke rechtspersonen of waarop publieke rechtspersonen een langlopend zakelijk recht bezitten. Het team GI controleerde niet effectief of aan die voorwaarde was voldaan. Slechts één van de gecontroleerde dossiers bevatte een kadastraal uittreksel waaruit bleek dat de subsidieaanvrager eigenaar was van het gebouw. Geen enkel dossier bevatte het bewijs dat de subsidieaanvrager beschikt over een langlopend zakelijk recht op het gebouw.

Omdat voor geklasseerde monumenten een specifieke regeling²⁷ van toepassing is, zijn die gebouwen uitgesloten van de onderzochte subsidieregeling. Om dubbele subsidiëring te voorkomen, is controle op die subsidievoorwaarde belangrijk, maar het team GI oefende daarop geen effectieve controle uit.

Artikel 11 van de algemenebepalingenwet²⁸ verplicht een subsidie alleen te gebruiken waarvoor ze werd verleend. In overeenstemming met dat principe laat het uitvoeringsbesluit van 20 december 2013 toe dat werken in min of meer in rekening worden gebracht, alsook

²⁷ Sinds 1 januari 2015 vallen beschermde gebouwen onder het onroerenderfgoeddecreet. Voordien was dat het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten.

²⁸ Wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en gewesten, alsook de organisatie van de controle door het Rekenhof.

prijsverhogingen die het gevolg zijn van de stijging van de kosten van lonen en materialen. Voorwaarde is wel dat het definitieve subsidiebedrag nooit meer bedraagt dan het bedrag de vaste subsidiebelofte. Toch aanvaardde het team GI werken²⁹ buiten die subsidiebelofte.

Artikel 2 van het uitvoeringsbesluit bepaalt dat de subsidiebegunstigde de gunningsopdracht pas mag starten nadat de principiële subsidiebelofte werd verleend. Artikel 3 bepaalt dat de subsidietrekker de studie- of werkenopdracht pas mag sluiten en aanvatten nadat de vaste subsidiebelofte werd verleend. In één dossier³⁰ startte de kerkfabriek met de gunningsprocedure vóór de principiële belofte. In een ander geval stond het team GI toe dat een lokaal bestuur de opdracht plaatste vóór de vaste subsidiebelofte³¹. In geen van beide gevallen leidde dat tot een afwijzing van de subsidie.

De subsidieaanvrager moet conform artikel 2 van het uitvoeringsbesluit bewijzen dat hij de btw niet kan recupereren vooraleer hij aanspraak kan maken op subsidiëring van de btw. In de onderzochte dossiers vond het Rekenhof dat bewijs niet terug. Toch subsidieerde het team GI altijd met inbegrip van de btw.

5.3 Overheidsopdrachten

De regelgeving verplicht de subsidieaanvrager voor de gesubsidieerde werken de overheidsopdrachtenregelgeving na te leven. Dat moet de uitvoering van de werken tegen de beste prijs garanderen, alsook een gelijke behandeling van de inschrijvers. Aangezien de subsidieaanvragers vaak niet vertrouwd zijn met die specifieke wetgeving, hebben het team GI en de provinciale diensten van het ABB daarbij niet alleen een controlerende taak, maar ook een ondersteunende³². Zowel de controle als de ondersteuning van de subsidieaanvragers is voor verbetering vatbaar, zoals de onderstaande voorbeelden aantonen:

- Er deden zich aanzienlijke verschillen³³ voor tussen het geraamde en het finale aanbestedingsbedrag voor de aanneming van werken. De gecontroleerde dossiers toonden aanbestedingsbedragen die tot 51% onder en tot 34% boven de raming lagen. In ruim de helft van de onderzochte dossiers bedroeg de afwijking 20% of meer. Dat doet vragen rijzen bij de ramingen van de ingehuurde architecten. Het Rekenhof vond geen sporen van een degelijke prijzencontrole door het team GI of van ondersteuning bij de invulling van de effectief uit te voeren werken. Goede ramingen zijn nochtans uit budgettair oogpunt belangrijk, niet alleen voor de Vlaamse overheid, maar meer nog voor de subsidieaanvragers en de lokale besturen, die instaan voor 70% van de studie- of aannemingskosten.

²⁹ Dossier EK 31005.016.003 (werken aan de klokken en de uurwerktoeren) en EK 11002.028.003 (meerwerken uit de verrekening die niet slaan op de gesubsidieerde werken aan daken 1 en 11).

³⁰ Dossier EK 24062.008.003.

³¹ Dossier EK 11002.033.003.

³² Het gaat over een ondersteunende rol. Door de kwaliteit van de bestekken te verhogen, kunnen bijvoorbeeld bij de uitvoering van de opdrachten vaak problemen worden voorkomen of kan beter worden opgetreden tegen de in gebreke zijnde aannemer. Het is niet de bedoeling dat het team GI in de plaats treedt van de subsidieaanvrager. Het is evenmin de bedoeling dat het de taken van de door de subsidieaanvragers ingehuurde ontwerpers of architecten op zich neemt.

³³ Dossiers EK 11002.028.003, EK 31005.016.004 (fase3), EK 32006.004.003, EK 35013.012.003, EK 36015.005.006, EK 41024.002.003, EK 72018.001.007, EK 73066.002.004, EK 73066.005.002.

- Adviezen van het team GI om bestekbepalingen aan te passen, zijn praktisch moeilijk haalbaar. Daarnaast aanvaardt het team GI moeilijk te controleren bestekbepalingen, zoals de verplichting van de inschrijver om minimaal 50% van de werken met eigen personeel uit te voeren³⁴.
- Bestekbepalingen worden niet altijd gevolgd. In een dossier³⁵ bepaalde het bestek de uitvoeringstermijn op zestig kalenderdagen of ruim acht weken. Het team GI aanvaardde een uitvoeringstermijn van tachtig werkdagen: dat is minstens zestien weken of bijna een verdubbeling van de uitvoeringstermijn. Nochtans kan het voor termijnoverschrijdingen een boete inhouden op het subsidiebedrag van 5% van het oorspronkelijke opdrachtbedrag (in dit geval een boete van 5.340,48 euro).
- Het team GI ziet niet toe op een correcte toepassing van de aanbestedingsprocedures. Het blijft ook passief als de subsidietrekker werken schorst in afwachting van de goedkeuring van meerwerken³⁶, of als de voordeligste inschrijver³⁷ om onduidelijke redenen werd verworpen.
- Het team GI ging bij opdrachten die onderworpen zijn aan de nieuwe overheidsopdrachtenregelgeving³⁸, op twee verschillende wijzen om met de situatie waarin de opdrachtgever/subsidietrekker geen boete oplegde aan de aannemer die laattijdig of helemaal geen borgtocht stelde. In één geval bracht het de boete volgens de oude wetgeving in mindering van de subsidie³⁹; in drie andere gevallen⁴⁰ bracht het een bedrag in mindering dat het berekende op een manier die niet conform de nieuwe wetgeving was.
- In twee dossiers moest de opdrachtgever de aannemer een schadevergoeding betalen, doordat de waarde van de effectief uitgevoerde werken lager was dan de initiële aannemingsom (het bedrag van de inschrijving). Artikel 42, §4, van de algemene aannemingsvoorwaarden staat de aannemer in dat geval een schadevergoeding toe van 10% van het verschil tussen beide bedragen. De opdrachtgever-subsidietrekker is de aannemer die schadevergoeding principieel verschuldigd. Ligt de oorzaak echter bij de opdrachtgever-subsidietrekker, dan is de schadevergoeding niet subsidieerbaar. In één dossier⁴¹ hield de subsidietrekker inderdaad de schadevergoeding buiten de gevorderde subsidie, in een ander dossier⁴² heeft het team GI de schadevergoeding onterecht gesubsidieerd.

5.4 Correct betalen

Zodra het team GI beschikt over de nodige informatie zorgen de administratieve medewerkers voor de invoer op korte termijn van de betalingsdossiers in Orafin met het oog op de betaling. Voor de dossiers onderworpen aan de nieuwe regelgeving staan de minimaal over te leggen documenten opgesomd in artikel 9 van het ministerieel besluit van 18 maart 2014. De subsidiebegunstigden sturen de aanvragen tot uitbetaling van de voorschotten en het saldo rechtstreeks naar het team GI, dat de aanvragen op hun volledigheid controleert. Bij het tweede

³⁴ Dossier EK 73066.002.004.

³⁵ Dossier EK 11002.033.003.

³⁶ Dossier EK 11002.028.003.

³⁷ Dossier EK 31005.016.003.

³⁸ De artikelen 25-33 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken.

³⁹ Dossier EK 11002.033.003.

⁴⁰ Dossiers EK 11002.033.003, EK 24062.008.003, EK 36015.005.003.

⁴¹ Dossier EK 33039.006.002.

⁴² Dossier EK 31005.016.003 en 004.

voorschot kijkt het team na of er stavingstukken zijn die bewijzen dat de werken voor een bedrag van minstens 50% van het subsidieerbare gedeelte zijn uitgevoerd. Bij het saldo maakt het de definitieve berekening van het subsidiebedrag. Het doet dat op grond van de eindafrekening, waarbij het werken in min en meer in rekening brengt, evenals de prijsverhogingen die het gevolg zijn van de gestegen kosten van lonen en materialen.

Het team GI bleef in de dossiers onderworpen aan de nieuwe regelgeving de afrondingsregel⁴³ van het subsidiebedrag toepassen die in de oude regelgeving gold. In de Rekenhofsteekproef was dat het geval in zeven dossiers.

Enkele vaststellingen die verband houden met de naleving van de subsidievoorwaarden en de overheidsopdrachtenregelgeving (zie hoger), hebben er ook toe geleid dat geen correct bedrag werd betaald.

5.5 Beheer van de inkooporders

Eind 2015 stonden op het begrotingsartikel voor specifieke investeringssubsidies aan lokale en regionale besturen nog 375 inkooporders open, voor een totaal bedrag van 14,7 miljoen euro. Een derde van de dossiers betrof subsidies die het team GI toekende in 2010 of vroeger. Gelet op de gemiddelde doorlooptijd van twee jaar per dossier na de goedkeuring van het inkooporder, ging het in de meeste gevallen wellicht om dossiers die al lang inhoudelijk waren afgesloten, maar waarvan de openstaande bedragen niet werden geannuleerd.

Als de vaste subsidiebelofte bij dossiers onderworpen aan de nieuwe regelgeving lager ligt dan de principiële belofte, is het verschil niet verschuldigd. Als de overheid dat verschil annuleert in hetzelfde kalenderjaar als dat van het initieel inkooporder, is hergebruik van het vrijgekomen bedrag mogelijk en kunnen de budgettaire middelen optimaler worden ingezet. Toch werd dit verschil niet onmiddellijk geannuleerd⁴⁴.

Het team GI moet uitgaven aanrekenen op het inkooporder dat het daarvoor specifiek heeft aangemaakt. Bij één inkooporder uit 2012⁴⁵ heeft het de werken voor fase 3 echter aangerekend ten laste van fase 2 en heeft het het inkooporder voor fase 3 behouden met het oog op mogelijke latere fasen. Zodoende staat het inkooporder voor fase 3 nog altijd open.

⁴³ Het koninklijk besluit van 23 juli 1981 bepaalde het subsidiebedrag als een percentage van de kosten voor de opdracht met een afronding naar het lagere tiental in euro.

⁴⁴ Inkooporder 15.031.527 EK 35013.012.003: initieel inkooporder van 201.780 euro, terwijl de vaste belofte van 23 maart 2015 het subsidieplafond vastlegt op 162.140 euro. Inkooporder 15.026.760 EK 73107.013.002: initieel inkooporder van 17.650 euro, terwijl de vaste belofte van 17 augustus 2015 het subsidieplafond vastlegt op 15.980,00 euro.

⁴⁵ Inkooporder 12.144.625 EK 31002.016.004.

HOOFDSTUK 6

Conclusies

Het beleidskader bevat duidelijke beleidsdoelstellingen voor subsidies aan gebouwen van de eredienst, gebouwen voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en crematoria: de subsidieprocedure voor investeringswerken versoepelen en een maatschappelijk verantwoorde oplossing vinden voor ongebruikte kerkgebouwen. Die beleidsdoelstellingen staan echter op gespannen voet met elkaar doordat maatregelen voor her- en nevenbestemming van kerkgebouwen niet altijd verzoenbaar zijn met minder strakke procedures. De actualisatie van de regelgeving in 2013 heeft beide doelstellingen niet kunnen verzoenen. De versoepeling waarbij lokale besturen hun aanbesteding zouden kunnen starten vóór de afronding van de subsidietoekenningsprocedure, werd niet gerealiseerd. Er kwam zelfs een extra procedurestap die subsidiebegunstigden verplicht hun opdrachten pas te gunnen na verlening van de vaste subsidiebelofte.

De nieuwe regelgeving heeft wel oog voor een betere sturing van het lokale beleid in de richting van maatschappelijk verantwoorde bestemmingen voor kerkgebouwen, een betere budgettaire discipline en een betere begeleiding van de kerkfabrieken bij de naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving. Zij leidde met de prioritering ook tot een efficiëntere en transparantere verdeling van de beperkte budgettaire middelen en tot een accurater beheer van de wachtlijst met subsidieaanvragen.

De eenmalige budgetverhoging van 5,5 miljoen euro in 2012 heeft de wachtlijst niet weggevoerd, maar gestabiliseerd op een lager niveau van 4 à 5 miljoen euro.

De objectiviteit van de wachtlijst is afhankelijk van een correcte kwalificatie van de werken en prioriteiten. Het team gesubsidieerde infrastructuur van de afdeling Lokale Financiën van het Agentschap Binnenlands Bestuur kent echter regelmatig een te hoge kwalificatie en prioriteit aan de werken toe.

De organisatiestructuur van het team gesubsidieerde infrastructuur van het ABB was in 2015 toereikend om de subsidiëringsopdracht uit te voeren. Het team tekende zijn beheers- en betalingsprocessen voldoende uit en documenteerde ze. Wel ontbreekt een delegatiebesluit tot op het niveau van het teamhoofd, dat occasioneel de vaste subsidiebeloftes ondertekent. De daling van het personeelsbestand in februari 2017 houdt een risico in voor de goede werking.

Een aantal lacunes in de regelgeving belemmeren een rechtmatige uitvoering. Zo zijn de begrippen *dringende instandhoudingswerken* en *veiligheidswerken* niet voldoende eenduidig ingevuld. De subsidieprocedure laat overigens niet toe werken snel uit te voeren. Bovendien komen volgens het uitvoeringsbesluit alleen uitbestede studies of werken in aanmerking voor

subsiëring, hoewel het decreet geen verplichting bevat over de uitvoerders. Ten slotte ontbreken overgangsbepalingen bij de inwerkingtreding van de nieuwe regeling.

De controle op de naleving van de subsidievoorwaarden door het team gesubsidieerde infrastructuur is niet sluitend. Het gebrek aan bewijzen van overeenstemming tussen de langetermijnvisies van de gemeente en het erkend representatief orgaan, van niet-btw-plichtigheid en van eigendomsvoorwaarden leiden niet tot bijkomend onderzoek of afwijzing van de subsidie. Het team aanvaardde ook dossiers die niet hebben gewacht op de principiële of vaste subsidiebelofte, net als werken die buiten het subsidiebesluit vielen. Het stuurt de lokale besturen onvoldoende doelgericht bij de toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving. Ook op dit vlak is de controle door het team gesubsidieerde infrastructuur voor verbetering vatbaar. Het team voert ten slotte geen actief beheer van de inkooporders. Een derde van de subsidie-dossiers met een uitstaand bedrag dateert van 2010 en vroeger. Gereserveerde bedragen boven het subsidieplafond annuleert het niet onmiddellijk, waardoor de vastleggingskredieten niet optimaal worden benut.

HOOFDSTUK 7

Aanbevelingen

- De minister dient te onderzoeken in hoeverre de wachtlijst met subsidieaanvragen kan verkorten door extra budgettaire middelen of door de toepassing van een verlaagd subsidiepercentage. De prioritering wordt dan overbodig, zodat een vereenvoudigde regelgeving mogelijk is en personeelscapaciteit vrijkomt.
- Zolang er een wachtlijst blijft, kan de toevoeging van gewichten aan de verschillende prioriteiten in de regelgeving bijdragen tot een objectievere beheersing van die wachtlijst. Er is ook een oplossing nodig voor spoedeisende werken.
- De beperking in het uitvoeringbesluit van 20 december 2013 dat enkel uitbestede studies en werken kunnen worden gesubsidieerd, dient geschrapt te worden.
- Het is aangewezen een geïntegreerd databeheerssysteem op te zetten met het oog op de opvolging van de doorlooptijden.
- De administrateur-generaal van het ABB dient de interne organisatiebeheersing te vervolledigen door een subdelegatiebesluit op te maken tot op het niveau van het teamhoofd.
- Het team GI moet beter toezien op de naleving van de subsidievoorwaarden en van de overheidsopdrachtenregelgeving.
- Er dient klaarheid te komen over de vraag of een uitgewerkte langetermijnvisie, zoals vermeld in het decreet, en expliciete voorwaarde is voor iedere subsidieaanvraag, net als over de vraag of het team GI de conformiteit tussen de langetermijnvisies en de werken uit de subsidieaanvraag moet toetsen.
- Het team GI dient overbodig geworden inkooporderbedragen tijdig te schrappen.

HOOFDSTUK 8

Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur bezorgde het Rekenhof op 4 mei 2017 een gecoördineerd antwoord van het ABB en haarzelf (zie bijlage 1). Ze formuleerde enkele punctuele opmerkingen, waarmee in het verslag rekening is gehouden. Uit het antwoord blijkt ook een verschillende kijk op een aantal elementen. Het Rekenhof ziet een situatie die steunt op een degelijke regelgeving, maar waar op enkele punten optimalisatie mogelijk is. De minister acht eerder een status quo aangewezen. Het Rekenhof is van oordeel dat administratieve vereenvoudiging mogelijk is door de wachtlijst weg te werken en de prioriteitenregeling te schrappen: zo zijn geen maatregelen meer nodig om omzeiling van de prioriteitenregeling tegen te gaan en komt personeelscapaciteit vrij. De minister daarentegen ziet in de wachtlijst geen probleem en wenst de prioriteitenregeling te behouden. Ook voor werken in eigen beheer of met vrijwilligers engageert de minister zich niet om het besluit van de Vlaamse Regering in overeenstemming te brengen met het decreet.

De minister beloofde het probleem van een snelle uitvoering van dringende werken te onderzoeken. Ze onderschreef ook de vaststellingen en aanbevelingen over het beheer van de inkooporders. Ondanks de belofte de overbodig geworden inkooporderbedragen onmiddellijk te schrappen, stonden op 4 augustus 2017 (drie maanden na het antwoord) in het boekhoudsysteem van de Vlaamse Gemeenschap nog altijd 100 van de 111 inkooporders uit 2010 of vroeger open, alsook nog 30 inkooporders uit 2011.

In haar antwoord verwees de minister ook naar twee openstaande inkooporders uit 2012 voor niet-gegunde opdrachten. Die worden niet geschrapt opdat het mogelijk blijft de vastgelegde subsidiebedragen te recupereren en aan te wenden in 2018. Het Rekenhof is van oordeel dat die werkwijze niet kan. Artikel 3 van het uitvoeringsbesluit bepaalt dat de subsidieaanvrager uiterlijk 12 maanden na het de ontvangst van de principiële belofte het gunningsdossier moet versturen aan het ABB. De subsidieaanvrager kan een gemotiveerd verzoek indienen om van die termijn af te wijken. In één van twee dossiers werd pas na 3,5 jaar gevraagd naar een stand van zaken. Ook in een derde dossier⁴⁶ is de termijn van 1 jaar ruim overschreden, zonder dat het inkooporder werd geannuleerd. Dit is geen correcte handelswijze; het bevoordeelt subsidieaanvragers die een slecht voorbereid dossier indienen en benadeelt subsidieaanvragers met een goed voorbereid dossier.

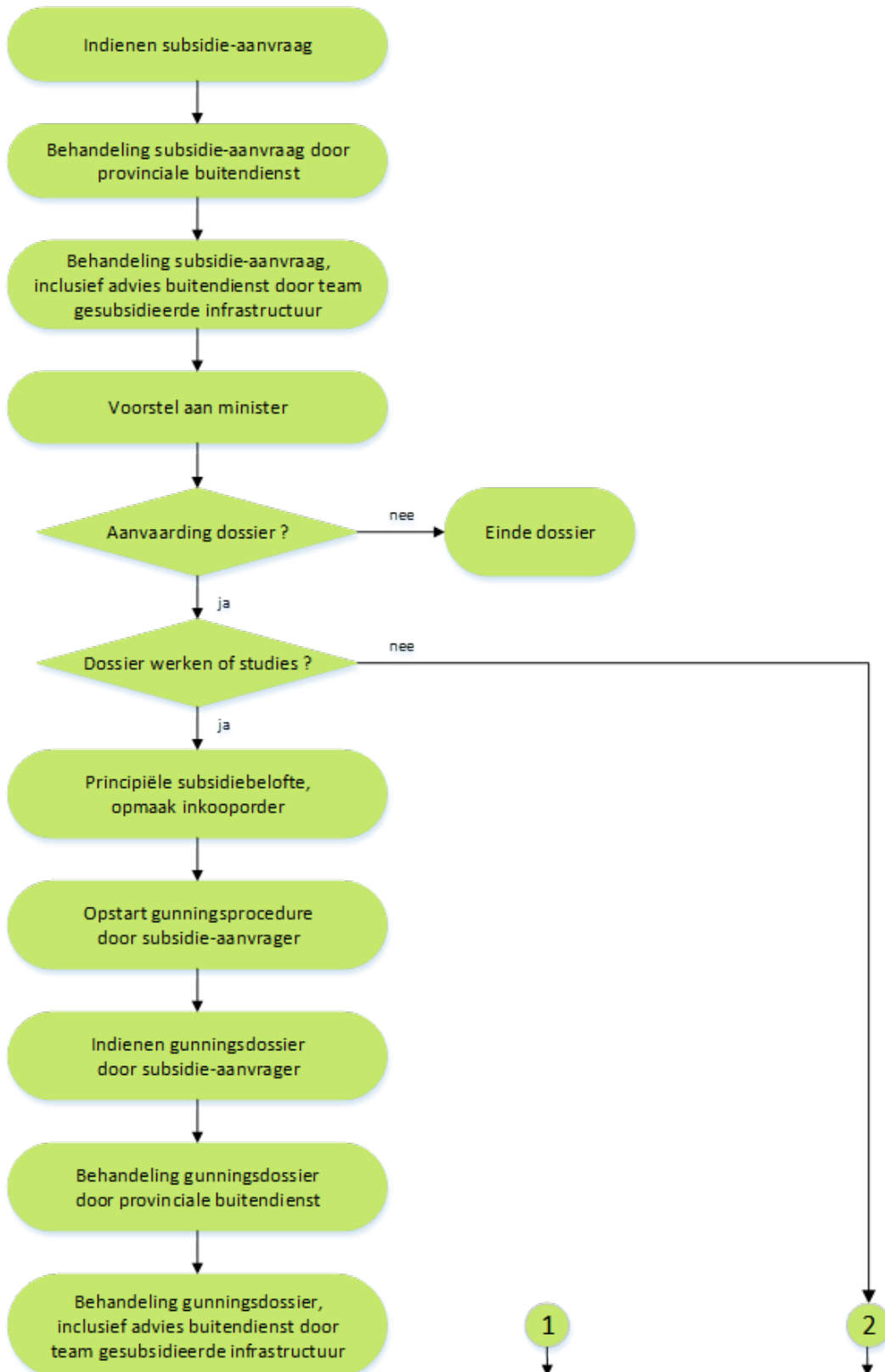
De minister stelde in haar antwoord dat voor dossier EK.11002.033.003 de administratie startte met de procedure tot terugvorderen van de wederrechtelijk uitbetaalde subsidie. Op 4 augustus 2017 was in Orafin nog geen vordering terug te vinden.

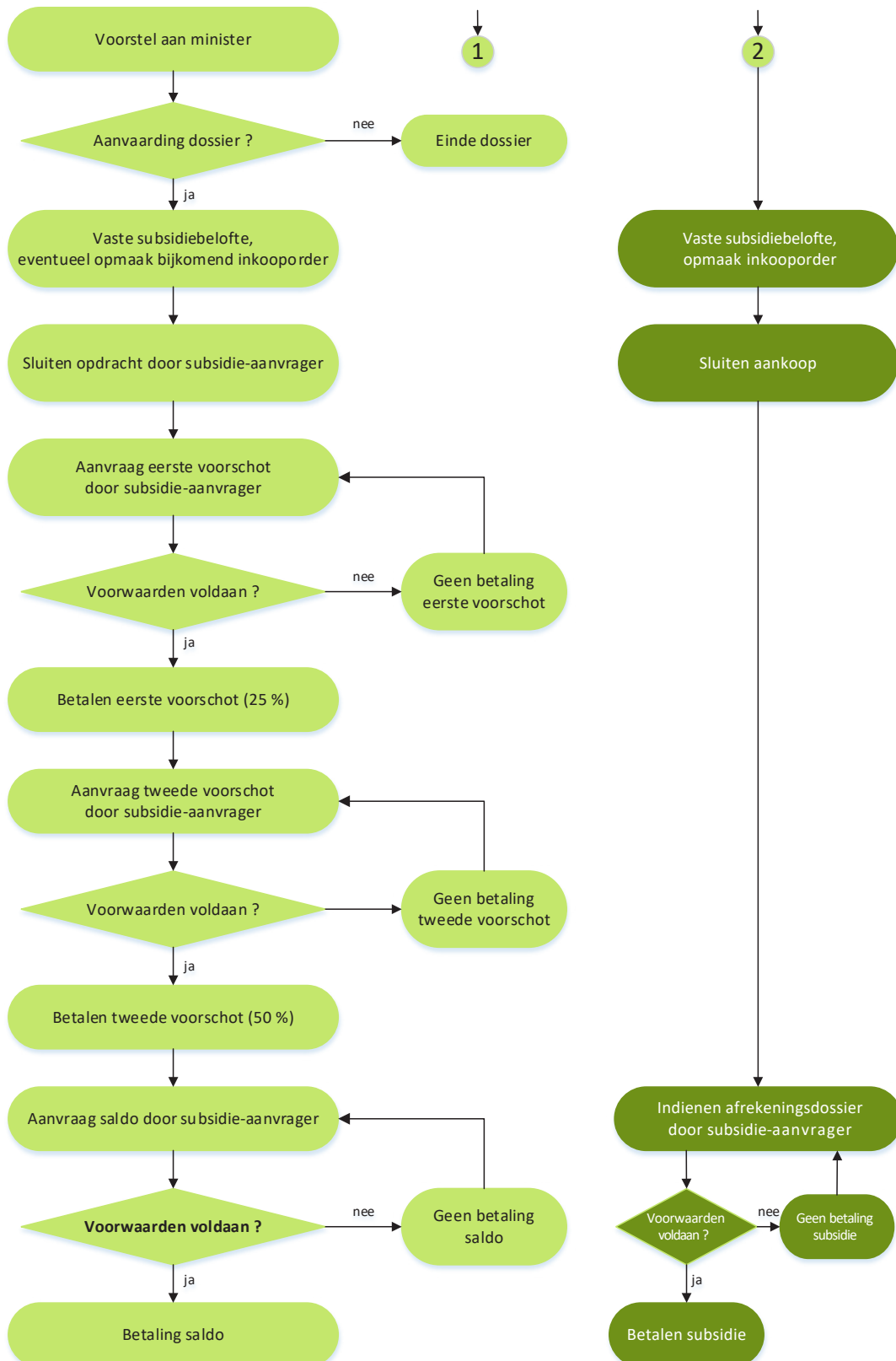
⁴⁶ EK 11040.004.005.

In haar antwoord stelde de minister dat *een uitgewerkte langetermijnvisie* geen expliciete voorwaarde is voor subsidiëring. Het aanvraagdossier moet alleen de betrokken adviezen bevatten. Bij een subsidieaanvraag voor studies is een langetermijnvisie volgens haar niet vereist.

Bijlage 1

Overzicht subsidieproces – decreet 12 juli 2013





Bijlage 2

Antwoord van de minister

Mijnheer de voorzitter,
Mijnheer de hoofdgriffier,

Het ontwerpverslag over het diepteonderzoek dat het Rekenhof voerde naar het beheer en de opvolging van specifieke investeringssubsidies aan lokale besturen in uitvoering van het decreet van 12 juli 2013, heeft de bijzondere aandacht genoten van zowel mijn administratie als van mezelf. Aansluitend bij uw verzoek vindt u hierbij het gecoördineerde antwoord (van mijn administratie en mezelf) op de bevindingen geformuleerd in het ontwerpverslag.

Beleidskader en -doelstellingen

Het ontwerpverslag stelt dat de twee beleidsdoelstellingen van de vorige Vlaamse bewindsploeg (enerzijds een versoepelde procedure bij het toekennen van investeringssubsidies en anderzijds een maatschappelijk verantwoorde oplossing vinden voor weinig gebruikte kerkgebouwen) op gespannen voet met elkaar zouden staan. En dat de procedure van toekenning van subsidies bovendien strenger zou zijn geworden.

Deze stelling moet mijns inziens genuanceerd worden. Beide doelstellingen hebben los van elkaar hun specifiek karakter en hoeven elkaar niet uit te sluiten. De verplichting tot het bevestigen dat het gebouw ook op langere termijn een eredienstfunctie behoudt, evenals de verplichting dat het gebouw eigendom moet zijn van een publieke rechtspersoon of waarop een publieke rechtspersoon een langlopend zakelijk recht moet bezitten, is geen "verstrenging" maar een noodzakelijke verduidelijking van de procedure en een waarborg dat de subsidies effectief worden besteed voor het doel dat de regelgeving beoogt. Het instellen van een minimum subsidiebedrag is misschien geen versoepeling in de strikte zin van het woord, maar in ieder geval wel een vermindering van administratieve lasten. Hierdoor wordt immers vermeden dat subsidiedossiers moeten worden aangemaakt en behandeld voor (zeer) kleine bedragen. Overigens is het minimum subsidiebedrag niet van toepassing op werken om veiligheidsredenen, bliksemafleiding, elektriciteitswerken, vernieuwing van centrale verwarming of studies. De begrenzing van de subsidie tot het initieel goedgekeurde gunningsbedrag als een verstrenging beschouwen moet mijns inziens ook genuanceerd worden. Het wil een stimulans zijn voor de dossierindieners om een gedetailleerde en correcte opmetingsstaat (kostenraming) en een kwalitatief technisch bestek op te stellen. Tevens betekent dit ook een vermindering van administratieve lasten (geen extra dossiers).

Budget en beheer wachtlijst

Het ontwerpverslag merkt terecht op dat de éénmalige budgetverhoging in 2012 niet heeft geleid tot het wegwerken van de wachtlijst. Uiteraard is het beheer van deze dossiers en de wachttijden direct afhankelijk van het krediet dat het Vlaams Parlement verleent voor deze subsidies. De wachttijden zijn evenwel niet onoverkomelijk. Voor dossiers voor crematoria, voor studies voor her- en nevenbestemmingen, voor aanpassingsinvesteringen voor nevenbestemmingen tot 200.000 euro en voor werken om veiligheidsredenen is er geen wachttijd. De wachttijd voor renovatiedossiers met prioriteit 3B, 3C en 3D bedraagt gemiddeld twee jaar.

Enkel bij het toekennen van subsidies voor schilderwerken en interieurherstel (prioriteit 3E) kan de wachttijd oplopen tot drie jaar.

Het ontwerpverslag vermeldt knelpunten bij "het toekennen van een te hoge, verkeerde kwalificatie en het kwalificeren van werken bestaande uit meerdere prioriteiten" en verwijst naar een aantal dossiers onder voetnoot 18 (n.v.d.r.: dit is in de voorliggende tekst voetnoot 21). Bij subsidieaanvragen voor werken die zeer nauw met elkaar verbonden zijn en bestaan uit meerdere prioriteiten (bijvoorbeeld werken aan torens en bliksemafleiding) kent de administratie inderdaad de hoogste prioriteit toe (bliksemafleiding), ook al maken de werken met lagere prioriteit (werken aan torens) deel uit van de subsidieaanvraag, en ook al is deze werkwijze niet expliciet geregeld in de regelgeving. In de praktijk heeft de prioriteitencode voor dergelijke renovatiewerken evenwel nauwelijks invloed op de wachttijden.

Wat betreft dossier EK 11035.001.003 kunnen de werken bij nader inzien inderdaad niet beschouwd worden als investeringen voor een nevenbestemming en heeft mijn administratie aan dit dossier een te gunstige prioriteit toegekend. Aan de andere onder voetnoot 18 vermelde dossiers lijkt wel een correcte prioriteitscode toegekend. De terminologie "dringend" wordt door de initiatiefnemer gebruikt in de naamgeving van het project maar heeft verder geen impact bij het toekennen van prioriteit.

Organisatie

Van de vaststelling dat het delegatiebesluit binnen de administratie niet strookt met de ondertekening van de dossiers door het diensthoofd, wordt akte genomen. Ik heb de administratie gevraagd om hun organisatiebeheersing op dit punt te verbeteren.

Lacunes in de regelgeving

Het ontwerpverslag "voorspelt", gezien het grote aantal studiedossiers naar nevenbestemming (prioriteit 1), de komende jaren een sterke stijging van het aantal investeringsdossiers (prioriteit 2) waardoor er wachttijden zullen ontstaan voor veiligheidsdossiers en dringende dossiers (prioriteit 3). Het is niet onmogelijk dat die situatie zich zou kunnen voordoen, maar mijns inziens niet in de onmiddellijke toekomst (jaargang 2017 en 2018). Dit wordt van nabij opgevolgd (ook in relatie met de evolutie van de crematoriumdossiers) en zal desgevallend leiden tot voorstellen van wijziging van regelgeving (of tot hogere budgetten, of tot een verlaging van het subsidiepercentage). Veiligheidswerken (die wel degelijk onderscheiden kunnen worden van dringende instandhoudingswerken) kunnen geen wachttijden verdragen.

Veiligheidswerken (prioriteit 3A) zijn werken die noodzakelijk zijn in functie van de veiligheid van personen. Dringende instandhoudingswerken (prioriteit 3B) zijn nodig om bijkomende schade aan het gebouw of naburige gebouwen (en de daaruit voortvloeiende meerkosten) te vermijden.

Interessant is de opmerking dat het uitvoeringsbesluit geen snelle uitvoering van werken zou toelaten omdat de subsidieaanvrager moet wachten op de principiële belofte om de gunningsprocedure op te starten en op de vaste subsidiebelofte om de opdracht te gunnen. We zullen nagaan of deze suggestie werkelijk aan een behoefte voldoet en of het opportuun annex noodzakelijk is om de procedure bij te stellen zonder dat het risico te groot mag worden dat

dossiers worden gesubsidieerd die niet in overeenstemming zouden zijn met de overheidsopdrachtenregelgeving.

Dat er een regelgevende lacune zou zijn in die zin dat het BVR alleen subsidies zou toekennen voor uitbestede studies of werken (en niet voor de aankoop van materialen wanneer de werken zouden worden uitgevoerd door vrijwilligers) is te nuanceren. Een dergelijk dossier is nog nooit voorgekomen, ook niet bij wijze van loutere informatievraag bij de administratie.

Overgangsbepalingen

De controlebevindingen van het Rekenhof als gevolg van het ontbreken van overgangsbepalingen in de nieuwe regelgeving (het decreet en de uitvoeringsbesluiten van 2013) en de ad hoc aanpak die mijn administratie heeft toegepast, zijn correct.

Naleving subsidievoorwaarden

Het ontwerpverslag stelt dat geen enkele van de onderzochte subsidieaanvragen "een uitgewerkte langetermijnvisie" bevat. Dit is ook geen expliciete voorwaarde. Wel moet het aanvraagdossier de adviezen bevatten van het erkend representatief orgaan van de eredienst en van het gemeente- of provinciebestuur die een bevestiging moeten inhouden dat het eredienstgebouw over langere termijn de eredienstfunctie blijft behouden. Ik verleen geen principiële belofte van subsidie zonder deze expliciete bevestiging vanwege het erkend representatief orgaan van de eredienst en vanwege het gemeente- of provinciebestuur.

Het ontwerpverslag stelt dat in vijf respectievelijk in zeven dossiers, het advies over de langetermijnvisie van het erkend representatief orgaan of van het gemeentebestuur zou ontbreken. Vier dossiers betroffen evenwel subsidieaanvragen voor studies die geen adviezen vereisen. De overige dossiers waren gerelateerd aan subsidies toegekend op basis van het koninklijk besluit van 23 juli 1981, toen geen dergelijke voorwaarde bestond.

Er zou geen controle worden uitgevoerd op de verplichting dat het gebouw eigendom moet zijn van een publieke rechtspersoon of waarop een publieke rechtspersoon een langlopend zakelijk recht moet bezitten. Mijn administratie ziet hierop wel degelijk toe, ook al kent dit geen schriftelijke neerslag in het dossier. Ik heb mijn administratie gevraagd ook hier de controles te expliciteren.

Er zou evenmin een effectieve controle gebeuren of de subsidieaanvraag betrekking heeft op een geklasseerd gebouw. Gelet op restauratiepremies tot 80% voor geklasseerde monumenten mag aangenomen worden dat er geen aanvragen voor beschermde eredienstgebouwen ingediend worden bij mijn administratie. Toch controleert mijn administratie deze voorwaarde (ook hier heb ik gevraagd dit in het dossier te expliciteren) én is er overleg met het Agentschap Onroerend Erfgoed met betrekking tot het toekennen van subsidies waarbij gelijktijdig werken worden uitgevoerd aan het beschermde en het niet-beschermde deel van het gebouw.

Het ontwerpverslag stelt dat mijn administratie werken zou aanvaarden waarvoor geen subsidie is verleend. Artikel 4 van het besluit bepaalt dat de contractuele prijsherzieningen en werken in meer en min mee in rekening worden gebracht, voor zover het definitieve subsidiebedrag niet meer bedraagt dan het bedrag dat is vastgesteld in de vaste belofte. Bijgevolg keurt

mijn administratie werken in meer goed voor zover ze noodzakelijkerwijs bij het werk horen, vooraf werden aangevraagd en de prijzen marktconform en onderhandeld zijn.

In twee voetnoten van het ontwerpverslag (voetnoot 28 en 29 – n.v.d.r.: in de voorliggende tekst gaat het om de voetnoten 32 en 33) wordt verwezen naar dossiers waarbij de procedure niet zou zijn nageleefd:

- Voor dossier EK 24062.008.003 startte het kerkbestuur de gunningsprocedure op voor het verlenen van de principiële belofte. Deze aangelegenheid werd beoordeeld naar de geest van de regelgeving. Indien geen principiële belofte werd verleend, dan zou het kerkbestuur een nieuwe aanbestedingsprocedure gestart zijn. Ik heb mijn administratie gewezen op de strikte naleving van artikel 2 van het besluit.
- Wat betreft dossier EK 11002.033.003 werd de subsidie toegekend op basis van een verklaring van het kerkbestuur. Naar aanleiding van het nazicht van de eindafrekening zijn tegenstrijdige verklaringen vastgesteld van kerkbestuur waaruit bleek dat de procedure niet correct is gevolgd. Ten gevolge hiervan startte de administratie de procedure tot het terugvorderen van de wederrechtelijk uitbetaalde subsidie op.

De subsidies met betrekking tot dossiers EK 71016.016.002, EK 11040.004.004 en EK 23024.003.002 werden geannuleerd ingevolge het toewijzen van de opdracht voor het verlenen van de vaste belofte.

Het ontwerpverslag stelt dat mijn administratie steeds de subsidie berekent met inbegrip van de BTW en verwijst naar dossier EK 71016.016.002. Lokale besturen, uitgezonderd een autonoom gemeente- of provinciebedrijf, kunnen ingevolge hun rechtsvorm in principe geen BTW recupereren. De subsidie voor dossier EK 71016.016.002 is aangevraagd door de stad Genk waarvan de hoedanigheid in de kruispuntbank van ondernemingen vermeld staat als "onderneming onderworpen aan BTW". De stad Genk kan geen BTW recupereren, bijgevolg was het subsidiebedrag inclusief BTW correct.

Overheidsopdrachten

De vaststelling opgenomen in het ontwerpverslag dat er vaak aanzienlijke verschillen zijn tussen de kostenramingen enerzijds en de gunningsbedragen anderzijds is correct. Te vaak is de kwaliteit van uitvoerings- en gunningsdossiers niet wat het hoort te zijn. De oorzaak hiervan ligt bij lokaal aangestelde ontwerpers die onvoldoende vertrouwd zijn met de specifieke materie van een kerkrestauratie. ABB stelt via haar website het modelbestek "Werken gesubsidieerde infrastructuur" en andere diverse typedocumenten ter beschikking. Mijn administratie formuleert opmerkingen en aanbevelingen bij het uitvoeringsdossier en eist dat het veiligheids- en gezondheidsplan en (indien van toepassing) de stedenbouwkundige vergunning en de asbestinventaris bij de opdrachtdocumenten gevoegd worden. Alvorens ik de principiële belofte verleen, laat ik mijn administratie een geactualiseerde kostenraming opvragen. De begrenzing van de subsidie tot het initieel goedgekeurde gunningsbedrag moet een stimulans betekenen voor ontwerpers om een gedetailleerde en correcte opmetingsstaat en een kwalitatief technisch bestek op te stellen.

De subsidieaanvragers worden door mijn administratie zo goed mogelijk geïnformeerd en ondersteund, maar het is niet de bedoeling dat mijn administratie een deel van de opdracht

van de ingehuurd ontwerpers op zich neemt of de verantwoordelijkheden van kerkbestuur en/of gemeentebestuur overneemt.

Het ontwerpverslag formuleert een aantal opmerkingen die betrekking hebben op dossier EK 11002.028.003 (voetnoten 18, 27, 31 en 34 – n.v.d.r.: in de voorliggende tekst voetnoten 21, 31, 35 en 38). Dit dossier mag bestempeld worden als het voorbeeld van een uitvoeringsdossier, een gunningsdossier en betalingsaanvragen van bijzonder matige kwaliteit. De hoogdringendheid werd geargumenteed door een schrijven van de lokale politie in verband met schade door vallende leien op naburige gebouwen. De in het bestek opgenomen bepaling om minstens de helft van de werken uit te voeren met eigen personeel was de uitdrukkelijke eis van de opdrachtgever die hierop in uitvoering nauwlettend toezag (en is tevens de aanleiding geweest om de opdracht opnieuw toe te wijzen).

Een gelijkaardig dossier betreft EK 31005.016.003 (voetnoten 27, 31, 35 en 40 – n.v.d.r.: in de voorliggende tekst voetnoten 31, 35, 39 en 44) waarbij tijdens de uitvoering bleek dat de noodzakelijke bijwerken bijna de helft omvatten van de initieel toegewezen opdracht. De destijds genomen beslissingen, inclusief het subsidiëren van de schadevergoeding, zijn weloverwogen gebeurd. De voordeligste offerte is verworpen op advies van de veiligheidscoördinator.

Ik heb mijn administratie er, voor zover nodig, op gewezen dat de subsidiebedragen op een correcte en consequente wijze moeten worden berekend (vaststellen van de subsidiabele en niet-subsidiabele posten). Desgevallend worden bij laattijdige borgstelling of uitvoering van de werken de wettelijk bepaalde boetes toegepast. De gunningsbeslissingen voor de dossiers EK 71004.003.005 en EK 71053.010.004 zijn niet aanvaard ingevolge het ontbreken van de laagste regelmatige inschrijver.

Tijdig en correct betalen

De controlebevinding dat mijn administratie de afrondingsregel van het subsidiebedrag bleef toepassen na de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving is correct.

Beheer inkooporders

De controlebevindingen in het ontwerpverslag in verband met het beheer van inkooporders zijn correct; de aanbevelingen zijn terecht. Eind 2015 stond nog een globaal inkooporderbedrag van 10.400.000 euro open verspreid over 282 dossiers, waarvan een derde vastgelegd in 2010 of vroeger. Het surplus tussen het vastgelegde subsidiebedrag (overeenkomstig de principiële belofte op basis van de raming) en het goedgekeurde subsidiebedrag (overeenkomstig de vaste belofte op basis van de laagste regelmatige inschrijving) wordt niet geannuleerd.

Mijn administratie maakt jaarlijks een lijst met de te annuleren saldo's van niet aangewende subsidiebedragen voor de in dat jaar afgehandelde dossiers aan ORAFIN over. In 2015 kon een overbodig geworden inkooporderbedrag (ongeacht het jaar van vastlegging) van 547.000 euro geschrapt worden, in 2016 396.000 euro. Het surplus tussen het vastgelegde subsidiebedrag en het goedgekeurde subsidiebedrag dat geannuleerd kon worden bedroeg 88.000 euro in 2015 (7 dossiers), respectievelijk 125.000 euro in 2016 (4 dossiers).

Openstaande inkooporders voor niet gegunde opdrachten worden evenmin geschrapt, zodat het mogelijk blijft om destijds vastgelegde subsidiebedragen te recupereren (bijvoorbeeld 173.000 euro voor dossier EK 12030.002.003 en 164.000 euro voor dossier EK 72018.003.004, beide subsidiebedragen vastgelegd in 2012 en aan te wenden in 2018).

Aanbevelingen

Mijn reactie op de aanbevelingen uit het ontwerpverslag is reeds verwerkt in mijn commentaar op vaststellingen. Hierbij kan worden herhaald:

- De hoogte van het budget wordt bepaald door het Vlaams Parlement. In alle dossiers wordt tot op heden het maximum-subsidiepercentage van 30% toegekend. Tot nader order is deze beleidslijn te verantwoorden. De vandaag bestaande wachttijden lijken aanvaardbaar.
- Het toevoegen van gewichten aan de verschillende prioriteiten in de regelgeving lijkt overbodig en staat in contrast met het vereenvoudigen van de procedure. Voor zover het Rekenhof van oordeel zou zijn dat in de huidige regelgeving het subsidiëren van loutere materialen onmogelijk zou zijn, dan lijkt de noodzaak/relevantie van deze extra regelgeving zeer beperkt.
- De interne organisatiebeheersing binnen ABB moet inderdaad vervolledigd worden én het toezicht op de naleving van de subsidievoorwaarden en de overheidsopdrachtenwetgeving moet niet zozeer geïntensifieerd dan wel geëxpliciteerd worden.
- Het tijdig annuleren van overbodig geworden inkooporderbedragen is een terechte aanbeveling die onmiddellijk in de praktijk zal worden gebracht.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groeten,

Liesbeth HOMANS

Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be