



Rekenhof



Premies voor de renovatie van het woonmilieu en voor de verfraaiing van gevels in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest



Verslag van het Rekenhof aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement
Brussel, februari 2021



Rekenhof

Premies voor de renovatie
van het woonmilieu
en voor de verfraaiing van gevels
in het Brussels Hoofdstedelijk
Gewest



Premies voor de renovatie van het woonmilieu en voor de verfraaiing van gevels in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Het Rekenhof heeft onderzoek gedaan naar de subsidies voor renovatie van het woonmilieu en voor gevelverfraaiing die in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden toegekend.

Deze audit werd gezamenlijk uitgevoerd met een onderzoek naar de maatregelen inzake de vrijwaring en het behoud van het architecturaal erfgoed, aangezien het om materies gaat die verband houden met elkaar en die worden beheerd door twee directies van dezelfde administratie (Brussel Stedenbouw en Erfgoed). De audit aangaande het erfgoed wordt evenwel besproken in een afzonderlijk verslag.

Het Rekenhof heeft geverifieerd of de subsidies voor de renovatie van het woonmilieu en voor de verfraaiing van gevels ("premies" genoemd):

- correct worden toegekend en gerechtvaardigd;
- worden gerecupereerd in de voorziene gevallen;
- de termijnen in acht nemen die zijn vastgelegd in de regelgeving of aanbevolen in het licht van goede praktijken;
- niet leiden tot meervoudige subsidiëring van identieke verrichtingen binnen de sectoren van de vrijwaring en het behoud van het erfgoed, de renovatie van het woonmilieu, gevelverfraaiing en energiebesparing, aangezien de types subsidieerbare uitgaven sterk op elkaar lijken.

Voor zover de administratie niet over geschikte tools beschikt, kon het Rekenhof zich niet vergewissen van de regelmatigheid van de subsidies. Want:

- de procedures en de jurisprudentie zijn slechts gedeeltelijk geformaliseerd en gecentraliseerd, en zodoende zijn bepaalde praktijken niet geharmoniseerd;
- er zijn in de dossiers bijna geen controleverslagen die de administratie had moeten opstellen bij werkbezoeken en naar aanleiding van de berekening van de premies; zodoende moet elke interne en externe controleur de werkposten volledig opnieuw berekenen om na te gaan of de premies juist zijn.

Bij 1/5^e van de dossiers uit de steekproef konden echter mogelijke of bewezen fouten in de subsidiëring worden vastgesteld. Bovendien past het gebruikte rekenprogramma een verkeerde methode toe op één van de werkposten die een rol spelen bij de berekening van de premies, wat leidt tot overmatige subsidiëring.

De administratie kan overigens haar opdrachten moeilijk implementeren door het ontbreken van een doeltreffend programma dat transversale gegevens genereert die nuttig zijn voor het aansturen van de processen en voor een proactief beheer van de dossiers.

De administratie is van plan het bestaande programma te vervangen, maar heeft nog geen overheidsopdracht gelanceerd. Het Rekenhof beveelt aan zo vlug mogelijk werk te maken van dat nieuwe programma dat de administratie kan ontlasten van een deel van haar taken die ze manueel moet uitvoeren, en dat beheergegevens kan genereren.

De administratie heeft overigens recent enkele internecontrolemaatregelen ingevoerd, meer bepaald de benoeming van twee coördinatoren die toezicht moeten houden op de dossiers. Ze had zich tot nu toe niet volledig kunnen toelagen op die controle aangezien haar middelen voornamelijk werden ingezet voor het wegwerken van de achterstand bij de behandeling van de dossiers, die al ettelijke jaren bestond.

Daarnaast beveelt het Rekenhof de administratie aan voort werk te maken van de hervorming van de regelgeving, meer bepaald door het huidige ontwerp van besluit aan te passen in de zin van dit verslag.

De minister-president benadrukt de voortgang van de lopende hervormingen, zowel wat de harmonisering van de premies voor gevelverfraaiing, voor de renovatie van het woonmilieu en voor energiebesparingen betreft, als op het vlak van de hervorming van de instrumenten waarmee de premies door zijn diensten worden beheerd. Hij garandeert dat de aanbevelingen van het Rekenhof ten volle in aanmerking zullen worden genomen doorheen het volledige hervormingsproces dat thans aan de gang is.

Hoofdstuk 1

Inleiding **11**

- 1.1 Perimeter en doel van de audit **11**
- 1.2 Werkwijze **12**
 - 1.2.1 Documentatie **12**
 - 1.2.2 Selectie van de dossiers voor de controle van de subsidiëring **12**
 - 1.2.3 Selectie van dossiers voor het onderzoek naar meervoudige subsidiëring **12**
 - 1.2.4 Gegevensbescherming **12**
- 1.3 Audittermijnen **13**

Hoofdstuk 2

Premiebeheer **15**

- 2.1 Beheerder van de materie **15**
- 2.2 IT-tool **16**
- 2.3 Budgettair beheer **17**
 - 2.3.1 Bedrag en benuttingsgraad van de begrotingskredieten **17**
 - 2.3.2 Ontoereikende kredieten **18**
- 2.4 Wettelijke en reglementaire normen **19**
 - 2.4.1 Huidige regelgeving **19**
 - 2.4.2 Ontwerp van wijziging van de regelgeving **21**
 - 2.4.3 Analyse **22**

Hoofdstuk 3

Toekenning van premies **25**

- 3.1 Controle op de subsidies **25**
 - 3.1.1 Homogeniteit van de tenuitvoerlegging van de subsidiëring **25**
 - 3.1.2 Controlerapporten **28**
 - 3.1.3 Werfcontroles **28**
 - 3.1.4 Nauwkeurigheid van de subsidiëring **30**
 - 3.1.5 Meervoudige subsidiëring **31**
- 3.2 Terugvordering van subsidies **38**
 - 3.2.1 Reglementaire bepalingen **38**
 - 3.2.2 Tenuitvoerlegging van de terugvordering **38**
 - 3.2.3 Conclusies en aanbevelingen **40**
- 3.3 Doorlooptijden dossiers **41**
 - 3.3.1 Onderzoek van de door de regelgeving vastgelegde termijnen **41**
 - 3.3.2 Onderzoek van de termijnen voor goed beheer **43**
 - 3.3.3 Oorzaken van de vertragingen **44**
 - 3.3.4 Conclusies en aanbevelingen **45**

Hoofdstuk 4

Algemene conclusies en aanbevelingen **47**

Antwoord van de minister-president **48**

Overzicht van de belangrijkste vaststellingen en aanbevelingen **49**

Bijlagen

Bijlage 1	Antwoord van de minister-president (vertaling)	53
Bijlage 2	Selectiemethode voor de dossiers	55
Bijlage 3	Subsidiëringsproces	59
Bijlage 4	Door de regelgeving vastgelegde termijnen	63

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Perimeter en doel van de audit

Het onderzoek betreft de subsidies voor renovatie van het woonmilieu en voor gevelverfraaiing die in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden toegekend. De daaraan bestede kredieten bedragen gemiddeld 0,9 miljoen euro per jaar voor gevelverfraaiing en 9,0 miljoen euro per jaar voor de renovatie van het woonmilieu.

Het Rekenhof is nagegaan of die subsidies (hierna “premies” genoemd):

- correct worden toegekend en gerechtvaardigd;
- worden gerecupereerd in de voorziene gevallen;
- de termijnen in acht nemen die zijn vastgelegd in de regelgeving of aanbevolen in het licht van goede praktijken;
- niet leiden tot meervoudige subsidiëring van identieke verrichtingen binnen de sectoren van de vrijwaring en het behoud van het erfgoed, de renovatie van het woonmilieu, gevelverfraaiing en energiebesparing, aangezien de types subsidieerbare uitgaven sterk op elkaar lijken¹.

Deze audit werd gezamenlijk uitgevoerd met een onderzoek naar de maatregelen inzake de vrijwaring en het behoud van het architecturaal erfgoed, aangezien het om materies gaat die verband houden met elkaar en worden beheerd door eenzelfde administratie (Brussel Stedenbouw en Erfgoed²). De audit over het erfgoed werd evenwel verwerkt in een apart verslag omdat de context licht verschilt³.

¹ Het gaat om studies, werkzaamheden, honoraria, etc., met betrekking tot de onderdelen van een bouwwerk.

² Cf. [punt 2.1](#) *Beheerder van de materie*.

³ Wat het erfgoed betreft, werd een dubbel proces inzake vrijwaring en toekenning van subsidies ingevoerd, terwijl op het vlak van gevelverfraaiing en renovatie van het woonmilieu enkel een proces voor subsidiëtoekenning bestaat. Daarnaast worden beide materies beheerd door verschillende directies.

1.2 Werkwijze

1.2.1 Documentatie

De audit steunt voornamelijk op het onderzoek van:

- de regelgeving;
- de processen en procedures inzake subsidiëring en interne controle;
- gesprekken met het personeel van de administratie;
- computergegevens;
- een steekproef van dossiers (zowel papieren als digitale dossiers);
 - o betreffende de toekenning van premies;
 - o betreffende het onderzoek van de risico's op meervoudige subsidiëring;
 - o betreffende de terugvordering van premies in de door de regelgeving bepaalde gevallen.

Het Rekenhof is eveneens nagegaan of de situatie was geëvolueerd sinds de in 2016 door het BISA gedane vaststellingen⁴.

1.2.2 Selectie van de dossiers voor de controle van de subsidiëring

De methode voor het selecteren van dossiers wordt uitvoerig beschreven in bijlage 2⁵.

De dossiers betreffende de toekenning van premies werden willekeurig geselecteerd over de periode van 2014 tot 2018 zodat afgesloten (en dus volledige) dossiers konden worden bekomen. In totaal werden 86 dossiers onderzocht.

1.2.3 Selectie van dossiers voor het onderzoek naar meervoudige subsidiëring

Deze methode voor het selecteren van dossiers wordt gedetailleerd uiteengezet in bijlage 2⁶.

Uitgaande van de in SAP geregistreerde betalingen werd, eveneens voor de periode 2014 tot 2018, een gegevenskruising uitgevoerd op basis van de bankrekeningnummers van de begunstigden. Daarna kon voor zes goederen met zekerheid worden vastgesteld dat er verschillende subsidies werden ontvangen (één geval van gevelverfraaiing en vijf gevallen van woningrenovatie)⁷.

1.2.4 Gegevensbescherming

De voorschriften in verband met de bescherming van persoonsgegevens werden in acht genomen.

⁴ Cf. punt 1.1 Perimeter en doel van de audit.

⁵ Cf. bijlage 2 Selectiemethode voor de dossiers – Selectie van de dossiers voor de subsidiecontrole.

⁶ Cf. bijlage 2 Selectiemethode voor de dossiers – Selectie van de dossiers met het oog op het onderzoek inzake meervoudige subsidiëring.

⁷ Voor een gedetailleerde analyse van de zes dossiers, cf. punt 3.1.5.5 Onderzoek van de meervoudige subsidiëring in een steekproef van dossiers.

1.3 Audittermijnen

De auditwerkzaamheden vonden plaats tussen oktober 2019 en maart 2020.

Het voorontwerp van verslag werd op 10 juni 2020 verzonden aan de directeur-generaal van Brussel Stedenbouw en Erfgoed, waarvan het Rekenhof het antwoord op 14 juli 2020 heeft ontvangen.

Het ontwerpverslag werd op 4 november 2020 verstuurd naar de minister-president, die bevoegd is voor Territoriale Ontwikkeling en Stadsvernieuwing. Hij antwoordde met een brief van 18 december 2020 die het Rekenhof op 24 december 2020 ontving, en die is opgenomen als [bijlage 1](#).

Hoofdstuk 2

Premiebeheer

2.1 Beheerder van de materie

Brussel Stedenbouw en Erfgoed (BSE), dat ook "*urban.brussels*" wordt genoemd, beheert het beleid inzake stadsvernieuwing in Brussel.

BSE werd bij regeringsbesluit opgericht op 7 juli 2017⁸. Het is een administratieve dienst zonder rechtspersoonlijkheid die losstaat van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel (GOB).

De regering wenste een structuur afzonderlijk van de GOB op te richten als antwoord op de stijgende werklast en om de besturen en de openbare instellingen die zijn belast met ruimtelijke ordening te responsabiliseren en de governance en de doeltreffendheid van de diensten te verbeteren.

Er zijn verschillende directies⁹, waaronder:

- de directie Stedenbouw (DS), die instaat voor de stedenbouwkundige vergunningen;
- de directie Cultureel Erfgoed (DCE), die instaat voor de vrijwaring van het erfgoed.
- de directie Stadsvernieuwing (DSV), die de premies voor gevelverfraaiing en voor renovatie van het woonmilieu beheert, het voorwerp van dit verslag¹⁰.

De administratie heeft aangegeven dat tijdens de periode van de onderzochte dossiers (2014-2018) de eerste geïmplementeerde maatregelen nog geen effect hadden kunnen sorteren. Ze preciseert dat andere maatregelen, waaronder sommige die door het Rekenhof werden aanbevolen, ofwel lopen ofwel geprogrammeerd zijn.

8 Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 29 juni 2017 houdende oprichting van Brussel Stedenbouw & Erfgoed.

9 De drie opgelijste directies werden zoals ze bestonden van de GOB overgedragen terwijl de ondersteunende directies of diensten (directie Juridische Zaken, directie Personeel en Organisatie, directie Promotie en Informatie, IT-afdeling) werden gecreëerd.

10 De DSV gaat voor actieve stadsontwikkeling en versterking van de sociale cohesie. Ze bindt de strijd aan met stadskankers en ijvert voor het herstel van het stedelijk weefsel. Stadsvernieuwing zoekt naar synergie met alle actoren die zijn betrokken bij het proces inzake de tenuitvoerlegging van haar programma's en stelt aanpassingen in de regelgeving voor om de tools voor stadsvernieuwing te ontwikkelen en te optimaliseren. Ze verzekert daartoe het beheer van de volgende operationele programma's:

- de duurzame wijkcontracten;
- de stadsvernieuwingscontracten;
- het stedelijk beleid (as 1: via ruimtelijke ordening en as 2: via wijkontwikkeling);
- de opvolging van huurbeheer van woningen van de gemeenten of OCMW's die met behulp van gewestpremies werden vernieuwd;
- de financiële opvolging van de stadsvernieuwingsverrichtingen van de ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (GOMB) die sedert 2013 eveneens "*citydev.brussels*" wordt genoemd;
- de verbetering van het woonmilieu en van de leefomgeving via premies voor gevelverfraaiing en voor renovatie van het woonmilieu, het voorwerp van deze audit.

2.2 IT-tool

Het beheer van de premies voor gevelverfraaiing en voor renovatie van het woonmilieu verloopt via de verwerking van informatie die wordt verzameld op papier of digitaal in drie aan elkaar gekoppelde programma's:

- Housing System Application (HSA);
- Excel;
- SAP.

HSA, gecreëerd in 1995, bevat de informatie die nodig is om de premies te kunnen bepalen. Ze worden berekend in Excel op basis van de inlichtingen die worden ingevoerd in HSA en andere technische elementen (aanvaarde kwantabestekken etc.). Het toegekende bedrag wordt vervolgens automatisch overgezet naar HSA, dat uiteindelijk via een interface de gegevens doorgeeft aan SAP die nodig zijn om de premies te betalen.

HSA vertoont een aantal zwakke punten:

- het is ingewikkeld in gebruik;
- het is traag;
- het vertoont een gebrek aan flexibiliteit dat de organisatie van de subsidiëring beïnvloedt en dat een impact zou kunnen hebben op de werklast van de personeelsleden van de administratie.

Daarnaast is deze toepassing gebaseerd op een logica waarbij de informatie dossier per dossier wordt verwerkt, waardoor ze niet voor beheerdoeleinden kan worden gebruikt.

Ze biedt evenmin de mogelijkheid de voortgang van de dossiers te controleren. Bij gebrek daaraan voert de administratie vooral visuele en mondelinge verificaties uit, wat geen informatie oplevert over de budgettaire bedragen in kwestie en het risico niet kan ondervangen dat sommige dossiers aan de controle ontsnappen.

De vervanging van HSA door een nieuwe tool die beheergegevens kan genereren, was reeds gepland in 2016, maar sindsdien werd enkel een eerste functionele analyse uitgevoerd die nog moet worden herzien. Bijgevolg zal een nieuwe overheidsopdrachtenprocedure worden opgestart. De nieuwe tool zou het eveneens mogelijk moeten maken informatie uit te wisselen tussen de verschillende sectoren van subsidiëring.

Aanbeveling 1

Er dient een performant programma te worden geïmplementeerd om de administratie in staat te stellen haar opdrachten doeltreffend en doelmatig te beheren.

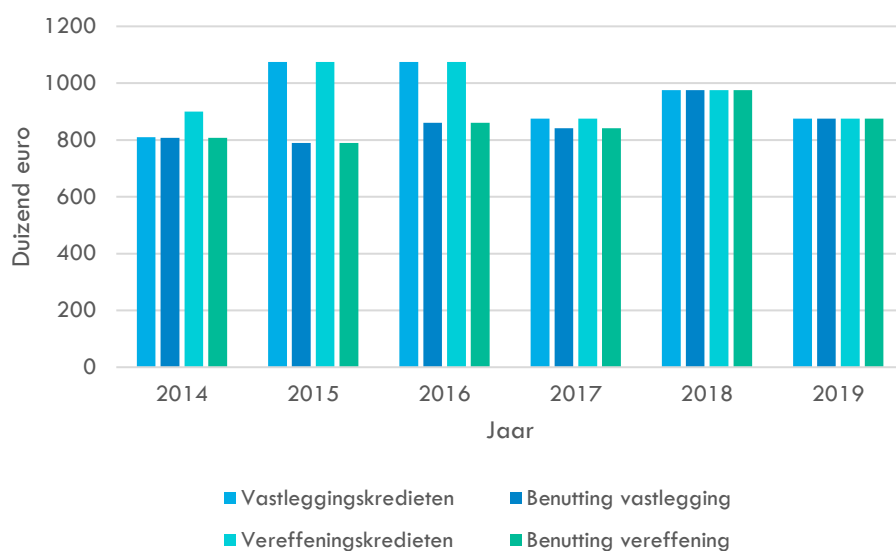
Bij het tegensprekelijk debat heeft de administratie aangegeven te zijn gestart met de demarches om een deel van haar bestaande IT-tools (waaronder HSA en Monument) te moderniseren.

2.3 Budgettair beheer

2.3.1 Bedrag en benuttingsgraad van de begrotingskredieten

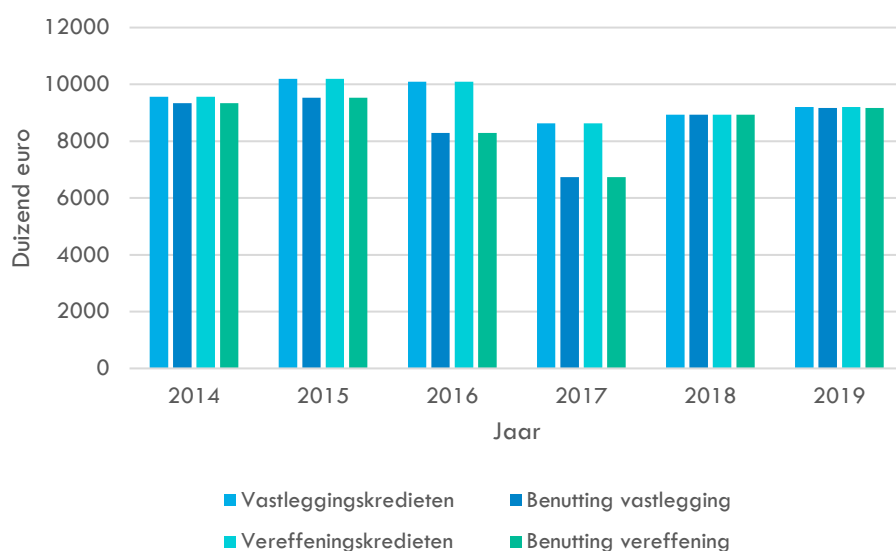
Het bedrag en de benuttingsgraad van de begrotingskredieten zien er als volgt uit¹¹:

Grafiek 1 – Gevelverfraaiing



Bronnen: begrotingen en rekeningen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Grafiek 2 – Renovatie van het woonmilieu



Bronnen: begrotingen en rekeningen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

¹¹ Tussen 2014 en 2018 worden de begrotingskredieten uitgesplitst over de twee volgende allocaties:

- 27.009.32.01.5310: voor de gevelverfraaiingspremies;
- 27.009.32.02.5310: voor de premies voor renovatie van het woonmilieu.

Vanaf 2019 worden de subsidies aangerekend op twee nieuwe basisallocaties:

- 33.004.32.01.5310: voor de gevelverfraaiingspremies;
- 33.004.32.02.5310: voor de premies voor renovatie van het woonmilieu.

De respectieve bedragen van de vastleggings- en vereffeningskredieten zijn nagenoeg identiek bij gevelverfraaiing en bij renovatie van het woonmilieu, en de benuttingsgraden van de kredieten liggen hoog (tussen 80 en 100 %).

2.3.2 Ontoereikende kredieten

In 2018 en 2019 bleken de in de begroting ingeschreven kredieten ontoereikend om aan het einde van het jaar alle subsidies vast te leggen en te vereffenen¹² waarvan de administratie de verwerking had afgerond en die dus konden worden uitbetaald¹³.

In 2018 werden aldus in het begin van het volgende begrotingsjaar dossiers overgedragen ten belope van 53.000 euro¹⁴ voor gevelverfraaiing en ten belope van 155.000 euro¹⁵ voor renovatie van het woonmilieu.

Ook in 2019 werden dossiers overgedragen ten belope van 29.000 euro¹⁶ voor gevelverfraaiing en ten belope van 485.000 euro¹⁷ voor renovatie van het woonmilieu, ondanks het feit dat met betrekking tot de renovatiepremies bijkomende kredieten van 500.000 euro werden ingeschreven op de aangepaste begroting 2019 alsook een overdracht van kredieten ten belope van 200.000 euro.

Het is moeilijk om nauwkeurig de behoeften aan begrotingskredieten te evalueren:

- de administratie is afhankelijk van het volume aan aanvragen die ze ontvangt en het bedrag ervan;
- het subsidiëringsproces impliceert dat wordt voorzien in de te betalen bedragen (voorlopige belofte) en dat ze vervolgens definitief worden vastgelegd (definitieve belofte); de definitief vastgelegde bedragen kunnen echter sterk verschillen van de voorlopig bepaalde bedragen.

Deze evaluatie wordt des te ingewikkelder doordat de administratie bij gebrek aan beheertools niet makkelijk het bedrag kan bepalen voor de lopende aanvragen.

Vertragingen bij de betalingen verlengen onvermijdelijk de behandelingstermijnen voor de dossiers¹⁸.

Aanbeveling 2

Het nieuwe programma, bedoeld om HSA te vervangen, zou het mogelijk moeten maken om makkelijk beheerinformatie op te vragen, inzonderheid om de voortgang in de dossiers en de te subsidiëren bedragen te kennen.

¹² De vastleggingen en de vereffeningen worden gelijktijdig uitgevoerd (overeenkomstig de bepalingen van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 betreffende de boekhouding, artikel 3, d), en de van de controleur van de vastleggingen bekomen afwijking die laatst werd vernieuwd op 21 februari 2019).

¹³ De premies worden vastgelegd op het moment dat ze worden betaald.

¹⁴ Oftewel 5,4 % van de begroting.

¹⁵ Oftewel 1,7 % van de begroting.

¹⁶ Oftewel 3,3 % van de begroting.

¹⁷ Oftewel 6,4 % van de begroting.

¹⁸ Cf. punt 3.3 *Doorlooptijden dossiers*.

Bij het tegensprekelijk debat heeft de administratie aangegeven dat "het werk dat reeds werd uitgevoerd voor de ontwikkeling van het nieuwe IT-programma om HSA te vervangen wel degelijk voorziet in de ontwikkeling van functionaliteiten om gemakkelijk beheerinformatie te kunnen opvragen, inzonderheid om kennis te nemen van de voortgang van de dossiers, de te subsidiëren bedragen, het beheer van de verzending van rappelbrieven. Het is ook de bedoeling dat in de toekomstige toepassing controleborden worden geïntegreerd om gemakkelijk de voortgang van de verschillende dossiers te kunnen opvolgen en een 360° zicht op de dossiers te bieden (vertaling)".

2.4 Wettelijke en reglementaire normen

2.4.1 Huidige regelgeving

De subsidies zijn onderworpen aan de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle, die de algemene regels vastlegt in verband met de controle op de toekenning en de aanwending van subsidies¹⁹.

Daarnaast machtigt de huisvestingscode de regering om de voorwaarden te bepalen voor subsidiëring inzake gevelverfraaiing en renovatie van het woonmilieu²⁰. Voor elk van beide processen werd een gelijkaardige regelgeving ingevoerd²¹. Ze betreffen:

- gevelverfraaiing: het opknappen van de volledige gevel van het gebouw langs de straatkant en die beschermen tegen vocht en graffiti;
- renovatie van het woonmilieu: werken in verband met het gebouw, de structuur en de inrichting om de problemen inzake verouderde toestand, hygiëne, veiligheid, comfort of ruimte aan te pakken.

De subsidies kunnen worden aangevraagd door alle eigenaars, mede-eigenaars²², toekomstige eigenaars of mede-eigenaars²³ of door niet-eigenaars zoals de SVK; meer in het bijzonder voor de renovatie van het woonmilieu moeten (toekomstige) (mede-)eigenaars wonen in hun pand of zullen ze dat moeten doen, behalve wanneer de woning wordt verhuurd door een sociaal verhuurkantoor (SVK) aangezien de gevraagde huurprijs dan lager ligt dan de marktprijs.

De premies worden berekend op basis van posten van in aanmerking komende werken die geplafonneerd zijn, waardoor het bedrag ervan de facto wordt beperkt. Het totaal van die posten wordt vervolgens gesubsidieerd volgens een tussenkomstpercentage.

¹⁹ Artikelen 92 tot 95.

²⁰ Artikelen 162, § 1, 163 en 184.

²¹ Voor de gevelverfraaiingspremies: het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 mei 2002 betreffende de toekenning van premies voor de verfraaiing van gevels, en het ministerieel besluit van 19 juni 2002 betreffende de regels voor de toepassing van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 mei 2002 betreffende de toekenning van premies voor de verfraaiing van de gevels.

Voor de premies voor de renovatie van het woonmilieu: het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 oktober 2007 betreffende de toekenning van premies voor de renovatie van het woonmilieu, en het ministerieel besluit van 21 september 2011 houdende regels voor de toepassing van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 oktober 2007 betreffende de toekenning van premies voor de renovatie van het woonmilieu.

²² Met uitzondering van sommige mede-eigenaars in het geval van gevelverfraaiing (inzonderheid huisvestingsmaatschappijen, gemeenten, OCMW's, de GOMB en rusthuizen).

²³ Bij renovatie van het woonmilieu.

Er is voorzien in verschillende tussenkomsten (of subsidiepercentages); zoals blijkt uit de volgende tabellen houden ze verband met diverse parameters.

Tabel 1 – Subsidiepercentages voor gevelverfraaiing

Aanvrager	Inkomsten-plafond ²⁴	Wijk-contract	RVOHR ²⁵	Structureerende ruimte	GCHEWS ²⁶	Buiten perimeter
Vzw, SVK	-	80 %	80 %	80 %	80 %	80 %
Eigenaar	≤ 40.000 EUR	85 %	75 %	75 %	75 %	55 %
	> 40.000 EUR ²⁷	75 %	50 %	50 %	50 %	30 %
Erfpacht of commerciële huur	-	75 %	50 %	50 %	50 %	30 %

Tabel 2 – Subsidiepercentages voor renovatie van het woonmilieu

Aanvrager ²⁸	Perimeter		
	Buiten RVOHR ²⁹	RVOHR	Wijkcontract
Eigenaar of mede-eigenaar bewoner			
Inkomsten minder dan 35.782,80 €	70 %	70 %	70 %
Inkomsten van 35.782,80 tot 71.565,60 €	30 %	40 %	50 %
Inkomsten meer dan 71.565,60 €	Geen premie	30 %	40 %
SVK en eigenaars of mede-eigenaars die het pand niet bewonen en het verhuur van hun goed hebben toevertrouwd aan een SVK	80 %	80 %	80 %

De regelgeving bepaalt de minimum- en maximumbedragen voor de in aanmerking te nemen werkzaamheden³⁰.

Daarnaast moet het goed voldoen aan een aantal voorwaarden³¹ om te kunnen worden gesubsidieerd.

²⁴ De inkomstenplafonds worden niet geïndexeerd maar worden opgetrokken wanneer het gezin personen ten laste heeft en wanneer de gezinsleden jonger zijn dan 35 jaar.

²⁵ Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van de Huisvesting en de Renovatie.

²⁶ Gebied van culturele, historische, esthetische waarde of voor stadsverfraaiing.

²⁷ De percentages die worden toegepast op verenigingen van mede-eigenaars stemmen overeen met de percentages voor inkomens van meer dan 40.000 euro.

²⁸ Die inkomstenplafonds worden opgetrokken als het gezin personen ten laste heeft. Ze worden geïndexeerd om de vijf jaar (in 2013 respectievelijk 33.525,36 euro en 67.050,72 euro; in 2018 respectievelijk 35.782,8 euro en 71.565,6 euro).

²⁹ Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van de Huisvesting en de Renovatie.

³⁰ Bij gevelverfraaiing bedraagt het minimumbedrag 700 euro en het maximumbedrag 25.000 euro incl. btw. Voor renovatie van het woonmilieu belooft het minimumbedrag 1.250 euro en het maximumbedrag 35.000 euro incl. btw. Indien de woning meer dan twee kamers heeft na uitvoering van de werkzaamheden, wordt dat bedrag van 35.000 euro vermeerderd met 5.000 euro per extra kamer. Die bedragen worden niet geïndexeerd.

³¹ Inzonderheid gelegen zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en meer dan 25 jaar geleden (gevelverfraaiing) of meer dan 30 jaar geleden gebouwd zijn (renovatie van het woonmilieu).

Het proces voor de toekenning van de premie³² kan als volgt worden samengevat³³: de bij de administratie ingediende aanvraag wordt onderzocht en wanneer ze wordt aanvaard, wordt een “voorlopige belofte”, waarbij het subsidiebedrag wordt geraamd, gedaan vóór of na een controlebezoek ter plaatse naargelang het gaat om een premie voor gevelverfraaiing of voor renovatie van het woonmilieu³⁴. De werkzaamheden kunnen niet aanvangen voordat de voorlopige belofte is toegekend. Vervolgens kan een voorschot op het subsidiebedrag worden gestort. Tot slot geeft de verzending aan de administratie van de verantwoordingsstukken, naargelang het geval voorafgegaan of gevolgd door een controle ter plaatse, aanleiding tot de toekenning van een “definitieve belofte” die het te vereffenen bedrag definitief vastlegt³⁵; dat bedrag wordt overgemaakt aan de begunstigde.

Bij de tenuitvoerlegging van dit proces komen verschillende termijnen kijken. Ze worden in dit verslag vermeld en in detail geanalyseerd³⁶.

2.4.2 Ontwerp van wijziging van de regelgeving

De regeerakkoorden 2014-2019 en 2019-2024 voorzien in de hergroepering van de premies voor gevelverfraaiing en voor renovatie van het woonmilieu met de premies voor energiebesparing die door Leefmilieu Brussel worden beheerd. De nieuwe regeling zou ervoor moeten zorgen dat “de toegangsvoorwaarden, procedures en instrumenten één worden gemaakt, wat met name zal leiden tot een gemeenschappelijk imago, één enkel formulier voor de aanvraag van premies en één enkel platform voor de uitwisseling van documenten met de administratie. De premies zouden worden aangepast om een globale en geïntegreerde aanpak van de renovatie te bevorderen”³⁷.

Teneinde die doelstelling te implementeren werden twee studies uitgevoerd.

De eerste werd gerealiseerd door een studiebureau³⁸ en evalueert de premies voor gevelverfraaiing en voor renovatie van het woonmilieu teneinde ze op te nemen in één enkel reglement en de complementariteit ervan met de energieprijzen en andere ondersteuningssystemen voor een beter woonmilieu te verbeteren.

³² Zonder eventuele terugbetaling van de premie door de begunstigde waarvoor een apart proces wordt gevolgd.

³³ Voor gedetailleerde informatie cf. [bijlage 3](#) *Subsidiëringsproces*.

³⁴ Er kunnen bijkomende inlichtingen worden gevraagd; wanneer die niet worden bezorgd aan de administratie of wanneer de aanvraag niet wordt aanvaard, is het proces afgelopen.

³⁵ Voor zover de uitgevoerde controles uitwijzen dat de begunstigde de reglementaire bepalingen wel degelijk in acht heeft genomen.

³⁶ Cf. [punt 3.3](#) *Doorlooptijden dossiers*.

³⁷ Regeerakkoord 2019-2024, blz. 100.

³⁸ *Assistance technique à la réforme des primes à l'habitat, Rapport du travail d'étude*, City Tools, Métiers de la ville, 2018.

De tweede studie werd uitgevoerd door het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA)³⁹, dat het premiesysteem voor de renovatie van het woonmilieu evalueerde. Dankzij het onderzoek konden verschillende disfuncties worden geïdentificeerd in de tenuitvoerlegging van de subsidiëring, waaronder:

- de ingewikkelde berekeningsmethode die voor de begunstigden moeilijk te begrijpen is, wat voor hen een risico creëert op een te zware schuldenlast⁴⁰;
- de ontstentenis van procedures, die de subsidiëring heterogeen maakt en aanleiding geeft tot verschillende interpretaties van dezelfde technische criteria⁴¹;
- behandelingstermijnen voor dossiers die de reglementaire termijnen overschrijden, een situatie die men erfde van de directie huisvesting die instond voor de materie voordat ze werd overgedragen aan de huidige dienst⁴²;
- het gebrek aan flexibiliteit van de IT-tool, die regelmatig defect is⁴³;
- niet-gesystematiseerde werfbezoeken⁴⁴.

Bijgevolg heeft de administratie tijdens de vorige legislatuur een ontwerp van regeringsbesluit uitgewerkt evenals een ontwerp van ministerieel besluit om de bepalingen van de regelgeving inzake gevelverfraaiing en renovatie van het woonmilieu eenvormig te maken en samen te voegen⁴⁵. Tot op heden heeft dat ontwerp nog geen vruchten afgeworpen. De Inspectie van Financiën heeft een negatief advies uitgebracht en was inzonderheid van oordeel dat de voorgestelde hervorming een budgettaire impact kon hebben waarvoor geen raming was opgesteld.

2.4.3 Analyse

2.4.3.1 *Ingewikkelde berekeningswijze van de premies*

De premies worden op een complexe manier berekend, zowel voor gevelverfraaiing als voor renovatie van het woonmilieu.

Het systeem berust immers op een drievoudige sleutel die het bedrag van de premies beperkt:

- de posten van in aanmerking komende werkzaamheden op de facturen ter verantwoording van de uitgaven van de begunstigden van de premies worden beperkt tot in de regelgeving vastgelegde subsidiëringsmaxima;
- het totaal van de aldus geplafonneerde in aanmerking komende werkzaamheden is zelf gebonden aan een maximumbedrag;
- vervolgens worden de premies berekend op basis van de in de regelgeving bepaalde subsidiëringspercentages, die worden toegepast op dit laatste bedrag.

³⁹ *Primes à la rénovation de l'habitat de la Région de Bruxelles-Capitale. Rapport d'évaluation*, BISA, april 2016, blz. 40-41.

⁴⁰ De teksten zijn moeilijk te begrijpen, waardoor het subsidiebedrag dat uiteindelijk zal worden gestort na afloop van de werkzaamheden moeilijk kan worden ingeschat; de begunstigden verbinden zich dan tot werkzaamheden voor een bedrag dat niet noodzakelijk zal worden gedekt door de premies. Cf. [punt 2.3.1 Ingewikkelde berekeningswijze van de premies](#).

⁴¹ Cf. [punt 3.1.1 Homogeniteit van de tenuitvoerlegging van de subsidiëring](#).

⁴² Op 1 juli 2015. Cf. [punt 3.3 Doorlooptijden dossiers](#).

⁴³ Cf. [punt 2.2 IT-tool](#)

⁴⁴ Cf. [punt 3.1.3 Werfcontroles](#).

⁴⁵ Dit heeft evenwel geen betrekking op de energieprijzen.

De berekening in drie stappen maakt het systeem moeilijk te begrijpen voor de begunstigen, die in het algemeen een hogere premie verwachten dan hij in werkelijkheid is; ze richten zich immers voornamelijk op het aangekondigde subsidiëringsbedrag en vergeten de andere beperkingen die worden uitgevoerd.

Dit probleem zal worden opgelost als het ontwerpbesluit⁴⁶ dat wordt voorbereid, van toepassing wordt in zijn huidige vorm. Het vereenvoudigt immers de berekening teneinde ze transparanter te maken: de subsidiëringspercentages worden rechtstreeks geïntegreerd in de maxima voor de posten en maken de berekening niet langer ingewikkeld.

2.4.3.2 *Het voorafgaan van de werkzaamheden aan de raming van het subsidiebedrag*

Zowel het besluit betreffende gevelverfraaiing als dat over de renovatie van het woonmilieu verbieden begunstigen hun werkzaamheden aan te vatten voordat de raming van hun subsidiebedrag is berekend⁴⁷, op straffe van verlies van het recht erop⁴⁸.

In maart 2018 heeft de administratie de toepassing van deze bepaling evenwel aangepast omdat de behandeling van de dossiers vertraging opliep⁴⁹. Soms moesten de begunstigen immers maandenlang wachten op de raming van hun subsidie, terwijl hun dossier volledig was. De directeur-generaal heeft toen aanbevolen een redelijke termijn toe te passen: er werd beslist in dat geval facturen voorafgaand aan de raming van de subsidies te aanvaarden, voor zover ze 30 dagen (voor renovatie van het woonmilieu) of 55 dagen (voor gevelverfraaiing) later waren gedateerd dan de datum waarop de dossiers volledig waren⁵⁰.

De administratie voerde die wijziging door om te kunnen zorgen voor een gelijke behandeling van de begunstigen, die niet verantwoordelijk waren voor de vertraging die de verwerking van hun dossier opliep. Aldus ging ze haar bevoegdheden te buiten door de bepalingen van de voornoemde besluiten uit 2002 (artikelen 14 en 15, § 1) en uit 2007 (artikel 15) niet na te leven.

⁴⁶ Cf. [punt 2.4.2. Ontwerp van wijziging van de regelgeving](#).

⁴⁷ Artikelen 14 en 15, § 1, van het besluit van 2 mei 2002 voor gevelverfraaiing en artikel 15 van het besluit van 4 oktober 2007 voor renovatie van het woonmilieu.

⁴⁸ De toekenning van de premies gebeurt in twee stappen: eerst worden ze geraamd op basis van bestekken voor de werkzaamheden, en vervolgens worden ze definitief vastgelegd op basis van de facturen, eens de werkzaamheden zijn uitgevoerd.

⁴⁹ Cf. [punt 3.3 Doorlooptijden dossiers](#). De administratie van BSE moet een achterstand inhalen die ze heeft geërfd uit de tijd waarin de dossiers werden behandeld door het Bestuur Huisvesting. Die inhaalbeweging is op de goede weg.

⁵⁰ Notulen van de stafvergadering van de technische cel d.d. 20 maart 2018.

Dat probleem zou echter niet van blijvende aard zijn:

- de administratie verklaart sindsdien een groot deel van de achterstand te hebben ingehaald⁵¹;
- het ontwerpbesluit tot hervorming van de regelgeving voorziet erin dat de aanvraag zal kunnen worden ingediend vóór of na de uitvoering van de werkzaamheden⁵².

De administratie preciseert in haar antwoord dat de achterstand inzake de behandeling van de dossiers volledig was weggewerkt op 8 juni 2020.

⁵¹ Cf. punt 3.3 *Doorlooptijden dossiers*.

⁵² Binnen een termijn van 12 maanden te tellen vanaf de factuur met de eindafrekening van de werkzaamheden wanneer één enkele factuur wordt uitgeschreven, of vanaf de laatste factuur met de eindafrekening van de werkzaamheden indien verschillende facturen worden uitgeschreven met betrekking tot de afrekening in kwestie (cf. artikel 14 van het ontwerpbesluit).

Hoofdstuk 3

Toekenning van premies

3.1 Controle op de subsidies

3.1.1 Homogeniteit van de tenuitvoerlegging van de subsidiëring

3.1.1.1 Procedures en jurisprudentie

De dossiers worden soms anders behandeld naargelang de ambtenaar die ermee belast is:

- de oppervlakte van de gevels wordt nu eens ingeschat op basis van foto's, dan weer op basis van de plannen van het gebouw, waardoor het risico ontstaat dat de oppervlakte in kwestie verschillend wordt beoordeeld aangezien een berekening gebaseerd op een plan op schaal nauwkeuriger is dan één op basis van foto's;
- de berekeningen voor de raming van de oppervlakte worden slechts zelden opgenomen in de dossiers, wat zowel de interne als de externe controle betreffende de juistheid van de berekening bemoeilijkt⁵³;
- bij renovatie van het woonmilieu vermelden sommige personeelsleden dezelfde code op het bestek⁵⁴ en op het blad op basis waarvan de premie kan worden berekend⁵⁵, terwijl anderen dat niet doen, waardoor de controle eveneens bemoeilijkt wordt;
- in de dossiers zijn zelden gedetailleerde berekeningen opgenomen op basis waarvan het te subsidiëren bedrag werd bepaald⁵⁶.

Daarnaast is er niet van alle gestelde handelingen een spoor in de dossiers. Sommige ervan kunnen immers mondeling plaatsvinden tijdens een bezoek van de begunstigde aan BSE of tijdens een telefoongesprek en andere kunnen gebeuren via mails, en die worden niet altijd opgenomen in de dossiers.

⁵³ Bij renovatie van het woonmilieu zorgt dit echter voor minder problemen omdat de opmetingen die worden vermeld bij de verschillende posten, vaak goedmaken dat de berekening voor de raming van de oppervlakte ontbreekt. Bovendien wordt de oppervlakte van de woning vermeld in het aanvraagformulier voor de premie.

⁵⁴ Vaak zijn de facturen weinig gedetailleerd en verwijzen ze naar de bestekken, waarin is bepaald welke posten van werkzaamheden zullen worden uitgevoerd.

⁵⁵ Het gaat om een goede praktijk die de overgang van het ene naar het andere document vergemakkelijkt.

⁵⁶ Cf. punt 3.1.2 *Controlerapporten*.

Momenteel maken de procedures en de jurisprudentie, die slechts gedeeltelijk geformaliseerd zijn, het voorwerp uit van specifieke documenten⁵⁷ of van verslagen van teamvergaderingen. In het laatste geval moeten die één voor één worden geraadpleegd om kennis te nemen van de procedures en de jurisprudentie. De desbetreffende documenten worden thans gecentraliseerd. Daarvoor is een specifieke plaats voorzien op de server, waarvan nog niet veel gebruik wordt gemaakt⁵⁸.

Daarnaast worden modeldocumenten gecentraliseerd op de server.

Ook worden informatieve nota's opgesteld voor de aanvragers, om ervoor te zorgen dat ze hun aanvraagformulier voor een premie correct kunnen invullen. Die zijn online beschikbaar.

De administratie is zich bewust van de problemen inzake het gebrek aan homogeniteit van sommige praktijken die doorheen de tijd in zwang zijn geraakt en aangaande de ontoereikende centralisatie van informatie. Ze geeft aan dat ze haar inspanningen heeft moeten richten op het inhalen van de achterstand bij de dossierverwerking. Aangezien dat probleem grotendeels van de baan is⁵⁹, kan ze inmiddels van start gaan met de uitwerking van geformaliseerde en gecentraliseerde procedures en jurisprudentie.

Ze wijst erop dat het subsidiëringsproces overigens reeds werd beschreven, wat het mogelijk zou moeten maken om procedures aan te vullen waar er nog ontbreken. Ook werd begin 2019 een belangrijke harmonisering van de praktijken aangevat met de invoering van een functie voor administratieve en technische coördinatie. Twee coördinatoren houden sindsdien toezicht op de personeelsleden van de dienst en staan in voor een vlot verloop van het subsidiëringsproces⁶⁰.

Daarenboven heeft de administratie sinds 2020 werkgroepen ermee belast de door de personeelsleden gehanteerde werkwijzen eenvormig te maken en de verwerking van de subsidieaanvragen te vereenvoudigen.

57 Zoals:

- het document, opgemaakt na afloop van werkgroepen in 2015-2016, waarin de interpretatie is opgenomen van de bepalingen vervat in het ministerieel besluit van 21 september 2011 houdende regels voor de toepassing van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 oktober 2007 betreffende de toekenning van premies voor de renovatie van het woonmilieu;
- het document "*Harmonisation des pratiques dans le cadre des dossiers primes à la rénovation de l'habitat. Lignes de conduites communes à suivre par l'ensemble des agents dans le but d'un traitement équitable des demandes. Aide à la décision de réaliser une visite de contrôle*" over de harmonisering van de praktijken in het raam van de dossiers inzake premies voor renovatie van het woonmilieu en door alle personeelsleden te volgen gemeenschappelijke gedragslijnen teneinde de aanvragen op een rechtvaardige manier te behandelen. Hulp bij de beslissing om een controlebezoek uit te voeren, 23 september 2016;
- de nota *Prime rénovation – contrôle – prescription. Direction des affaires juridiques. Note de service*, DCR/CT/023-19, 16 december 2019.

58 Zo bestaat het document waarin de interpretatie wordt beschreven van de bepalingen vervat in het ministerieel besluit van 21 september 2011, voornoemd in voetnoot 61, enkel op papier. Het werd verspreid onder de personeelsleden van de dienst, maar staat niet op de server.

59 Cf. punt 3.3.3 *Oorzaken van de vertragingen*.

60 Door de dossiers te verdelen over de personeelsleden en te verifiëren of de dossiers vlot doorstromen. Eén van de coördinatoren zorgt voor het administratieve luik van het werk (volledigheid van de dossiers), de andere voor het technische luik (berekening en controle van de premies).

Ook wordt inmiddels een voorgeschiedenis opgesteld waarin de dossierelementen worden samengevat en voor de dossiers inzake renovatie van het woonmilieu, die complexer zijn dan die aangaande gevelverfraaiing, zullen de heel weinig gebruikte verslagmodellen voor plaatsbezoeken worden herzien en verplicht worden gemaakt⁶¹.

De administratie acht het nuttig te preciseren dat reeds een zekere vooruitgang kon worden geboekt dankzij het werk inzake uniformisering⁶².

Ze wenst eveneens te preciseren dat de plaatsbezoeken niet systematisch gebeuren wegens een gebrek aan personeel.

Tot slot preciseert ze dat in januari 2020 een herzien verslagmodel voor plaatsbezoek werd goedgekeurd, werd meegedeeld aan de technische personeelsleden en op de server voor hen ter beschikking staat. Er werd eveneens werk gemaakt van een specifiek klassement van de plaatsbezoekverslagen.

3.1.1.2 Conclusies en aanbevelingen

De toegepaste procedures en de jurisprudentie zijn niet noodzakelijk gecentraliseerd, geformaliseerd en homogeen. Die moeten echter waarborgen dat de administratie alle begunstigen op een transparante en identieke manier behandelt en dat haar berekeningen correct zijn⁶³. Ook maakt zulks het mogelijk bij te dragen tot de tenuitvoerlegging van een doeltreffende interne controle.

De administratie is van plan om haar werking te verbeteren en heeft in die zin onlangs regelingen getroffen die bijdragen tot de uitwerking en omkadering van het subsidiëringsproces, inzonderheid door er twee coördinatoren aan toe te wijzen.

Aanbeveling 3

De verbetering van de interne controle dient te worden voortgezet, inzonderheid door procedures op te stellen op basis van de beschrijving van het subsidiëringsproces en door de jurisprudentie te formaliseren. Die documenten zullen dienen als bakens voor de werkzaamheden van de personeelsleden en zullen makkelijk toegankelijk en geactualiseerd moeten zijn.

De administratie heeft in haar antwoord erop gewezen dat het in 2016 uitgevoerde werk om de interne controle te verbeteren, inzonderheid door het verder ter beschikking stellen van de bestaande jurisprudentie⁶⁴ op de server “premies” door het management zal kunnen worden voortgezet.

⁶¹ Aangaande de controles ter plaatse van de administratie, cf. punt 3.1.3 *Werfcontroles*.

⁶² De notulen en de interpretaties van de werkgroepen werden systematisch gevalideerd en via e-mail onder de personeelsleden verspreid om te worden toegepast, uit bekommernis om transparantie en goede samenwerking; de interpretaties van het ministerieel besluit van 21 september 2011 werden eveneens aan onze partners meegegeeld, er werd en wordt regelmatig uitleg verstrekt bij maandelijkse vergadering van de cel (technische staf en administratieve staf); daar de technische ploeg grotendeels werd vernieuwd, worden sedert begin 2020 nieuwe werkgroepen georganiseerd. De administratie maakt dus in 2020 verder werk van de uniformisering en vereenvoudiging.

⁶³ Met betrekking tot de juistheid van de berekeningen, cf. punt 3.1.4 *Nauwkeurigheid van de subsidiëring*.

⁶⁴ En de regelmatige bijwerking ervan, inzonderheid via een document van het genre “FAQ”.

3.1.2 Controlerapporten

De onderzochte dossiers bevatten slechts één en overigens niet erg duidelijk controleverslag betreffende verantwoordingsstukken (dat dateert van 2017).

De ontstentenis van een dergelijk verslag maakt het niet zoveel moeilijker om na te gaan of de premies voor gevelverfraaiing kloppen, aangezien de bedragen van de werkzaamheden gemakkelijk weder samen te stellen zijn. Dat geldt echter niet voor renovatie van het woonmilieu. Met betrekking tot deze materie kan men door de complexiteit van vele dossiers over het algemeen niet achterhalen waarom een bepaald stuk in aanmerking wordt genomen bij de berekening van de premie en een ander niet⁶⁵. In dergelijke omstandigheden bestaat de enige manier om de berekende bedragen te controleren in een volledige analyse van het dossier in al zijn details, wat zowel de interne als de externe controle zwaarder en tijdrovend maakt.

Bijgevolg kan geen redelijke zekerheid worden verkregen dat de gesubsidieerde bedragen correct zijn en dat een interne controle van de verrichtingen op een doeltreffende en doelmatige wijze kan worden uitgevoerd.

De administratie heeft erop gewezen dat systematisch controleverslagen van de verantwoordingsstukken zullen worden geredigeerd.

Aanbeveling 4

De controleverslagen zullen voldoende uitgewerkt moeten zijn om de berekeningen van de subsidies begrijpelijk te maken en een doeltreffende en doelmatige interne controle mogelijk te maken.

De administratie preciseert in haar antwoord dat de controleverslagen van de facturen en van de conformiteitsverslagen nog niet zijn geüniformiseerd maar wel systematisch worden opgemaakt op het niveau van de technische cel. Men is al ettelijke maanden bezig met het uniformiseringswerk en dat zal sterk vooruit kunnen gaan met de geplande aanwerving van een voltijdse technische beheerder.

3.1.3 Werfcontroles

Afhankelijk van het geval moet volgens de regelgeving vóór of na de werken een bezoek worden gebracht⁶⁶. In de onderzochte dossiers zijn weinig sporen terug te vinden van die bezoeken⁶⁷ en ze omvatten nagenoeg geen enkel controleverslag⁶⁸; zodoende kan men niet

⁶⁵ Het feit dat er bestekken in het dossier aanwezig zijn en dat de posten daarvan of die van de facturen worden overgebracht op het berekeningsblad om het premiebedrag te bepalen (cf. punt 3.1.1.1 *Procedures en jurisprudentie*), kan niet opvangen dat er geen verslag wordt opgemaakt over de analyse van de verantwoordingsstukken door de behandelende ambtenaar.

⁶⁶ Voor gevelverfraaiing moet het bezoek vóór en na de werken plaatsvinden (besluit van 2 mei 2002, artikelen 14 en 17); bij renovatie van het woonmilieu moet het bezoek plaatsvinden na de uitvoering van de werken; een bezoek vóór de werken is mogelijk maar niet verplicht (de aanvrager moet bovendien instemmen met het bezoek aan zijn woning om de oorspronkelijke staat en de realiteit van de werken te verifiëren; cf. besluit van 4 oktober 2007, artikelen 19 en 22, § 1).

⁶⁷ Bezoeken worden vaak per mail of telefonisch vastgelegd, zonder dat de mail of de informatie systematisch in de dossiers wordt opgenomen.

⁶⁸ De steekproef bevat slechts drie verslagen (één van 2015 en twee van 2019).

nagaan hoe vaak de administratie verificaties heeft uitgevoerd en welke problemen ze daar eventueel bij ondervond.

De administratie heeft erop gewezen dat ze door de te hoge werklast de in de regelgeving bepaalde frequentie niet kon naleven. Het werk gebeurt over het algemeen op basis van in de dossiers opgenomen bewijskrachtige stukken⁶⁹. Bezoeken ter plaatse worden enkel uitgevoerd als er twijfel is, op basis van risico's die op algemene wijze in een procedure zijn opgelijst⁷⁰. In de dossiers wordt echter niet vermeld welk(e) risico('s) bepalend waren voor die bezoeken.

De administratie heeft overigens aangegeven dat ze vóór november of december 2019 zich niet ervan vergewiste of er effectief verslagen werden opgesteld na afloop van elk bezoek. Sedert die periode verifieert ze dat wel en neemt ze systematisch een kopie daarvan op in een specifiek daarvoor bestemde ordner⁷¹.

Het ontwerpbesluit heeft die verplichting om bezoeken ter plaatse te organiseren op welbepaalde momenten, geschrapt. Voor renovatiepremies moet de begunstigde een controle ter plaatse aanvaarden tijdens de behandeling van zijn subsidie⁷². Met die wijziging zou de administratie haar opdracht moeten kunnen uitvoeren binnen de grenzen van haar middelen⁷³.

Aanbeveling 5

Er dienen werfcontroles te worden uitgevoerd om zich ervan te vergewissen of de werken goed werden uitgevoerd, op basis van een risicoanalyse die rekening houdt met de specifieke kenmerken van elk premiedossier. Die risicoanalyse moet berusten op objectieve en geformaliseerde criteria, om te kunnen beoordelen of het al dan niet nodig is een dergelijke controle te organiseren, en die bij elk dossier voor premietoekenning moet worden gevoegd.

Als een werfcontrole heeft plaatsgevonden moet hierover overigens een voldoende expliciet verslag worden opgesteld om een interne of externe controle mogelijk te maken, en moet dat verslag ook worden bewaard in het premiedossier.

De risicoanalysemethode moet tot slot regelmatig worden geëvalueerd om deze indien nodig te kunnen aanpassen.

⁶⁹ Foto's, bestekken, plannen enz.

⁷⁰ Cf. voetnoot 57.

⁷¹ Enkel via raadpleging van die ordner kan men transversaal te weten komen op welke werven een controlebezoek heeft plaatsgevonden.

⁷² Artikel 21: "De aanvrager van een renovatiepremie die ressorteert onder hoofdstuk II, moet tijdens de duur van de behandeling van het dossier instemmen met het bezoek van het gebouw door de afgevaardigde van de administratie met het oog op de controle van de oorspronkelijke staat van de woning en van de andere betrokken delen van het gebouw, evenals van de realiteit van de werken en de vaststelling dat de door dit besluit vastgelegde voorwaarden worden nageleefd. (vertaling)".

⁷³ De administratie heeft haar personeelsbehoeften vijf jaar geleden bepaald, bij gelijkblijvende situatie, op basis van het aantal ingediende dossiers en het aantal dossiers dat per medewerker kan worden behandeld. Er ontbreekt nog slechts 1 VTE in het team die de subsidies berekent (die dienst is verdeeld in twee teams, namelijk één dat het administratieve gedeelte behartigt (volledigheid van de dossiers) en een ander dat belast is met de berekening van de subsidie die op basis van de verantwoordingsstukken moet worden toegekend).

De administratie heeft in haar antwoord gepreciseerd dat de plaatsbezoeken door een gebrek aan personeel niet systematisch worden uitgevoerd.

3.1.4 Nauwkeurigheid van de subsidiëring

Door het ontbreken van controleverslagen werd de dossieranalyse bemoeilijkt en konden slechts partiële bevindingen worden geformuleerd. Er werden niettemin mogelijke of aangetoonde subsidiëringfouten geïdentificeerd zoals in de twee onderstaande punten wordt uiteengezet.

3.1.4.1 Berekeningswijze van de premie voor gevelverfraaiing

Er wordt aan herinnerd dat de regelgeving maximumbedragen per werkpost bepaalt. Bij gevelverfraaiing moet het plafond voor werken die als bijkomende werken worden beschouwd (“andere werken” genoemd)⁷⁴, worden beperkt tot 15 % van het bedrag van premie die werd berekend op basis van de andere posten, met een maximumlimiet van 1.500 euro⁷⁵. De berekeningswijze door het HSA-programma wijkt echter af van de reglementaire bepaling. De post “andere werken” is immers beperkt tot 15 % van het totaal van de andere subsidieerbare posten (en niet tot 15 % van het premiebedrag). Door die berekeningswijze wordt de post “andere werken” overgesubsidieerd omdat de door HSA toegepaste berekeningsbasis (de andere subsidieerbare posten) hoger ligt dan de door de regelgeving opgelegde basis (de premie).

De financiële weerslag van die berekeningsfout kan niet worden bepaald, maar hij geldt voor alle premies voor gevelverfraaiing en zulks misschien sedert HSA in gebruik is genomen.

Het ontwerpbesluit legt een andere berekeningswijze vast, per m². Bij de implementatie van dat besluit zou het probleem dus zijn opgelost.

Aanbeveling 6

In afwachting van de wijziging van de regelgeving, moet het berekeningsprogramma in overeenstemming worden gebracht met de regelgeving.

De administratie heeft in haar antwoord gepreciseerd dat de administratie in termen van nauwkeurigheid van de subsidiëring, berekeningswijze van de premie voor gevelverfraaiing, niets heeft kunnen doen omdat het HSA-programma dat al 25 jaar bestaat, verouderd is en niet kan worden gewijzigd.

3.1.4.2 Inaanmerkingneming van sommige werkposten

Er werden verschillende fouten vastgesteld waarbij zonder duidelijke reden:

- facturen niet ten belope van het berekende bedrag in aanmerking werden genomen;
- oppervlakten of hoeveelheden niet overeenstemmen met de dossierstukken;
- het toegekende subsidiepercentage niet correct wordt verantwoord.

⁷⁴ Namelijk de werken die noodzakelijk zijn om de volledige gevel te reinigen, te rehabiliteren of te herwaarderen of te vrijwaren (ministerieel besluit van 19 juni 2002, artikel 5, 10°).

⁷⁵ Ministerieel besluit van 19 juni 2002, artikel 7, 9°.

De administratie werd ten tijde van de audit gecontacteerd, maar kon zulks niet verklaren⁷⁶.

In ongeveer 1/5^e van de dossiers van de steekproef zijn kortom misschien fouten gemaakt, ook al zijn die misschien niet significant vanuit financieel oogpunt⁷⁷.

Aanbeveling 7

Het Rekenhof beveelt aan de interne controle te versterken zoals aanbevolen in de punten in verband met het ontbreken van controleverslagen voor de subsidies of voor de werfbezoeken.

Bij het tegensprekelijk debat heeft de administratie gepreciseerd dat nog in 2020 de aanwerving van een controleur voor intern beheer gepland is.

3.1.5 Meervoudige subsidiëring

3.1.5.1 Verschillende bronnen van subsidiëring

Er bestaan verschillende soorten subsidies voor de renovatie van bouwwerken, waarvoor telkens een eigen regelgeving geldt en die worden beheerd door verschillende diensten, administraties of overheden. Die subsidies worden toegekend in de volgende sectoren:

- vrijwaring van het erfgoed (beheer door de DCE);
- voor renovatie van het woonmilieu en gevelverfraaiing (beheer door de DSV, het voorwerp van deze audit);
- voor de vrijwaring van “klein erfgoed”, namelijk sierelementen zoals inscripties, smeedwerk aan balkons of tuinen (eveneens beheer door de DCE);
- voor energiebesparing bij woningen (beheerd door Leefmilieu Brussel).

Subsidies kunnen ook worden toegekend door gemeenten, of voor milieu-investeringen via subsidies aan ondernemingen toegekend door het bestuur Economie en Werkgelegenheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, of via door de federale overheid toegekende fiscale aftrekmogelijkheden. Ze kunnen ook worden toegekend in de vorm van een lening⁷⁸. Die vormen van steun vallen niet binnen de perimeter van de onderhavige audit.

De uitgaven die voor elk van de regelgevingen in aanmerking komen, kunnen overigens heel sterk op elkaar lijken. Zo kunnen werken aan de ramen worden gesubsidieerd onder de noemer erfgoedvrijwaring, onder de noemer renovatie van het woonmilieu, gevelverfraaiing en zelfs energiebesparing, voor zover de technische bepalingen van elk van die subsidies in acht worden genomen.

⁷⁶ Behalve één dossier waar de fout toe te schrijven is aan een slechte invoer.

⁷⁷ De impact van die fouten op het gesubsidieerde bedrag is moeilijk te evalueren. Elke werkpost is beperkt door specifieke maximumbedragen, waarop bovendien de door de regelgeving vastgelegde subsidiëringspercentages moeten worden toegepast. Door het ontbreken van een door de administratie opgesteld controleverslag kunnen de fouten in de dossiers van de steekproef overigens niet becijferd worden.

⁷⁸ De “Brusselse groene lening”, resultaat van het partnerschap tussen de door het Gewest ondersteunde vzw Homegrade, Leefmilieu Brussel, de financiële coöperatieve Crédal en het gewestelijk Woningfonds.

3.1.5.2 Reglementaire bepalingen

Die mogelijkheid van meervoudige subsidiëring is de administratie niet ontgaan. De regelgeving die van toepassing is op de subsidies voor erfgoedvrijwaring, klein erfgoed, renovatie van het woonmilieu, gevelverfraaiing en energiebesparing leggen daartoe verschillende bepalingen vast die die meervoudige subsidiëring willen voorkomen. Ze houden meestal in dat de begunstigde aangifte moet doen van de subsidies die hij eventueel zou ontvangen:

- bij erfgoedvrijwaring mag de begunstigde de beoogde premies en de premies voor renovatie van het woonmilieu en gevelverfraaiing niet tegelijkertijd ontvangen voor dezelfde handelingen en werken⁷⁹;
- bij de vrijwaring van klein erfgoed moet de begunstigde melding maken van de andere overheidssteun die hij heeft ontvangen voor dezelfde studies, handelingen of werken m.b.t. het goed⁸⁰;
- bij renovatie⁸¹ en gevelverfraaiing⁸² is meervoudige subsidiëring van dezelfde werken met de erfgoedsubsidies uitgesloten gedurende een periode van 5 jaar vóór de premieaanvraag. Bij renovatie moet men bovendien letten op de complementariteit⁸³ van de premies met de energiepremies;

⁷⁹ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 mei 2014 tot vaststelling van de voorwaarden voor het toekennen van een subsidie voor werken tot behoud van een beschermd goed:

- artikel 8, § 4: *"Als de begunstigde niet afziet van de ingestelde premies krachtens de gewestelijke reglementeringen betreffende de renovatie van woningen of de gevelverfraaiing, wordt er met de krachtens deze besluiten gesubsidieerde handelingen en werken geen rekening gehouden bij de kostenraming van de handelingen en werken"*.
- artikel 11, § 4, 3°: *"de begunstigde van de subsidie die verklaard heeft af te zien van de premies ingesteld krachtens de gewestelijke reglementeringen betreffende de renovatie van woningen of de gevelverfraaiing, en die ervan zou komen te genieten na de vereffening van de subsidie, moet het bestuur hierover per aangetekend schrijven informeren, en hierbij een kopie van de beslissing tot toekenning van de subsidie voegen"*;
- artikel 13, § 3: *"De begunstigde van de subsidie moet de premies ingesteld krachtens de gewestelijke reglementeringen betreffende de renovatie van woningen of de gevelverfraaiing, die hij zou hebben gekregen, terwijl hij verklaard heeft ervan af te zien, terugbetalen"*.

⁸⁰ De tekst wil in zijn huidige formulering meervoudige subsidiëring van dezelfde uitgavenposten verbieden, maar preciseert niet of het verboden is verschillende subsidies voor hetzelfde goed te ontvangen. Besluit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 24 juni 2010 tot vaststelling van de voorwaarden voor het toekennen van een subsidie voor restauratiewerken aan klein erfgoed, artikel 4, § 2: *"De subsidieaanvraag vermeldt:*

- ^{1°} *dat geen enkele andere financiële overheidshulp voor dezelfde studies, handelingen of werken werd aangevraagd door de begunstigde;*
- ^{2°} *desgevallend de andere overheidssteun die voor hetzelfde goed werd aangevraagd"*.

⁸¹ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 oktober 2007 betreffende de toekenning van premies voor de renovatie van het woonmilieu:

- artikel 9: *"Indien in een periode van vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag een toelage wordt of werd toegekend aan de aanvrager voor aan een beschermd goed uitgevoerde werken tot behoud, overeenkomstig het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 april 2003 tot vaststelling van de voorwaarden voor het toekennen van een subsidie voor werken tot behoud van een beschermd goed, dan worden de krachtens dit voornoemde besluit van 30 april 2003 gesubsidieerde werken niet in aanmerking genomen bij de raming van de kostprijs van de werken"*;
- artikel 24: *"De Ministers belast met Energie en Renovatiepremies zorgen voor complementariteit tussen dit besluit en de premies toegekend krachtens artikelen 24 tot en met 26 van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van openbare dienststopdrachten inzake elektriciteit en krachtens artikel 18 van de ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt"*.

⁸² Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 mei 2002 betreffende de toekenning van premies voor de gevelverfraaiing, artikel 12: *"Indien in een periode van vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag een toelage wordt of werd toegekend aan de aanvrager voor aan een beschermd goed uitgevoerde werken tot behoud, overeenkomstig het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 mei 1996 tot vaststelling van de voorwaarden en de nadere regels voor het toekennen van een subsidie aan een privaatrechtelijke persoon voor aan een beschermd goed uitgevoerde werken, worden de krachtens dit besluit gesubsidieerde werken niet in aanmerking genomen bij de raming van de kostprijs van de werken."*

⁸³ Er wordt niet gedefinieerd wat met complementariteit wordt bedoeld.

- bij energiebesparing legt de regelgeving in het besluit⁸⁴ geen bepaling vast om het risico op meervoudige subsidiëring in de hand te houden, maar bepaalt ze dat een door de regering goedgekeurd jaarlijks uitvoeringsprogramma de voorwaarden voor de premietoekenning preciseert⁸⁵. Dat programma wordt vertaald in voor de begunstigen bestemde verklarende bepalingen die op het internet worden geplaatst. Die bepalingen laten een cumulatie van steun van de verschillende sectoren toe, maar beperken deze tot 90 % van de kosten van de werken.

De reglementaire bepalingen die meervoudige subsidiëring verbieden, gaan dus diverse kanten op en hebben niet altijd een algemene reikwijdte; soms zijn ze beperkt tot een specifieke sector. Zo verbieden erfgoedsubsidies meervoudige subsidiëring van de uitgaven voor erfgoed, renovatie van het woonmilieu en gevelverfraaiing maar verbieden ze geen meervoudige subsidiëring met de andere sectoren.

3.1.5.3 Documenten tot staving van de premies

De documenten in verband met de toekenning van de bovenvermelde premies⁸⁶ volgen niet noodzakelijk de reglementaire voorschriften:

- voor erfgoed wordt aan de aanvrager gemeld dat hij de premies voor renovatie van het woonmilieu en gevelverfraaiing moet aangeven en dat hij er, zoals de regelgeving bepaalt⁸⁷, van moet afzien;
- bij de vrijwaring van klein erfgoed wordt de aanvrager verzocht de andere overheidssteun te melden maar er is niets dat meervoudige subsidiëring verbiedt, wat veel soepeler is dan voor erfgoed;
- bij renovatie van het woonmilieu wordt de aanvrager in het aanvraagformulier voor de subsidie niet ingelicht over specifieke verplichtingen maar wel in de verklarende nota die, zoals de regelgeving bepaalt⁸⁸, op verzoek beschikbaar is;
- bij gevelverfraaiing wordt de aanvrager niet geïnformeerd over specifieke verplichtingen, terwijl dat volgens de regelgeving wel moet gebeuren⁸⁹;
- voor energie wijst het voor 2019 online beschikbare informatiedocument erop dat alle steun kan worden gecumuleerd, maar dat de gecumuleerde energie- en renovatiepremie niet meer dan 90 % van het bedrag van de investering mogen bedragen⁹⁰. In het aanvraagformulier moeten bovendien de eventueel ontvangen renovatiepremie of groene leningen worden vermeld.

⁸⁴ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 februari 2012 betreffende de toekenning van financiële steun op het vlak van energie.

⁸⁵ Begunstigen, premiebedragen, aard van de werkzaamheden, enzovoort.

⁸⁶ De subsidieaanvraagformulieren en de eventuele verklarende formulieren.

⁸⁷ De dienst erfgoed heeft gepreciseerd geen werkposten te subsidiëren die eveneens op een andere manier worden gesubsidieerd.

⁸⁸ De nota preciseert dat voor eenzelfde werkpost slechts één subsidie kan worden toegekend.

⁸⁹ De dienst die die materie beheert, heeft gepreciseerd geen werken te subsidiëren die al op een andere manier worden gesubsidieerd.

⁹⁰ Er wordt hier niet speciaal verwezen naar dezelfde werkposten.

3.1.5.4 *Mogelijkheden om meervoudige subsidiëring te controleren*

De begunstigden van een subsidie worden niet altijd geïnformeerd over hun verplichtingen, die overigens niet gelijklopend zijn.

Het ontbreken van volledige verklaringen van de begunstigden over alle bekomen subsidies verhoogt het risico op meervoudige subsidiëring omdat de administratie bij gebrek aan een gemeenschappelijke database voor de verschillende subsidies momenteel niet zelf kan identificeren in welke gevallen er sprake is van cumulaties.

Er zijn maar beperkte contacten tussen de betrokken diensten daar de informatie niet, of slechts op welbepaalde tijdstippen wordt doorgespeeld of niet wordt gedeeld door alle tussenkommende belanghebbenden:

- de dienst die het klein erfgoed beheert, deelt enkel informatie in verband met zijn subsidiëring mee aan de dienst die de renovatie van het woonmilieu en de gevelverfraaiingen beheert als de begunstigde in zijn aanvraagformulier voor de subsidie meldt dat er premies in die sectoren zijn toegekend (maar omgekeerd gebeurt dat niet);
- er is geen informatieoverdracht tussen de volgende diensten die instaan voor het beheer van:
 - o de erfgoedsubsidies;
 - o de premies voor renovatie van het woonmilieu en gevelverfraaiing;
 - o de energiepremies⁹¹.

Met de geplande implementatie van nieuwe software, die HSA⁹² moet vervangen, zou hierin verbetering moeten komen; ze zou informatie-uitwisseling tussen de sectoren mogelijk zou moeten maken. Bij de eerste functionele analyse was echter niet voorzien om de erfgoedsector erin te integreren. De administratie was in een eerste fase immers van oordeel dat er geen risico op meervoudige subsidiëring in die laatste sector bestond omdat de gesubsidieerde bedragen er voordeliger waren dan bij de andere bovenvermelde materies. Begunstigden die een beroep kunnen doen op subsidies voor erfgoedvrijwaring zouden er dus geen belang bij hebben om subsidieaanvragen in te dienen bij andere sectoren voor de renovatie van bouwwerken. Vervolgens heeft de administratie echter geoordeeld dat de erfgoedsector beter ook zou worden opgenomen in de nieuwe toepassing. Ze heeft aangekondigd dat de analyse van het IT-ontwikkelingsproject moest worden uitgevoerd en dat ze daarmee rekening zou kunnen houden.

De gesubsidieerde bedragen liggen weliswaar hoger bij erfgoedvrijwaring, maar het is niet aangetoond dat daardoor elk risico op meervoudige subsidiëring van dezelfde uitgaven van de baan is. De huidige controles kunnen immers niet verhinderen dat een begunstigde op verschillende plaatsen, ook bij erfgoedvrijwaring, subsidieaanvragen indient voor elementen die ook op een andere manier worden gesubsidieerd⁹³. Het programma “Monument” dat thans door de sector erfgoedvrijwaring wordt gebruikt, is bovendien verouderd en zou moeten worden vervangen, wat een gunstige gelegenheid is om ervoor te zorgen dat alle betrokken IT-systemen compatibel zijn.

⁹¹ Het departement Premies van de DSV houdt er rekening mee bij de analyse van zijn dossiers. Dat punt zal worden geformaliseerd in een procedure door de DSV.

⁹² Cf. [punt 2.1. Beheerder van de materie](#).

⁹³ Cf. [punt 3.1.5.5 Onderzoek van de meervoudige subsidiëring in een steekproef van dossiers](#).

Bij de tegensprekelijke fase heeft de administratie gepreciseerd dat in het kader van het herwerken van de programma's Monument en HSA de problematiek van de meervoudige subsidiëring meer automatisch in aanmerking zal worden genomen. Er zal voor de energiepremie een gelijkaardig mechanisme kunnen worden ingesteld, waarover met Leefmilieu Brussel overleg zal moeten worden gevoerd. Het beheer en de controle van meervoudige subsidiëringen zal niettemin gedeeltelijk een manueel proces blijven, maar de mechanismen om ze op te sporen en alarmsignalen te laten afgaan zullen performanter zijn.

3.1.5.5 Onderzoek van de meervoudige subsidiëring in een steekproef van dossiers

Ter vervollediging van het onderzoek van de regelgeving en de procedures heeft het auditorschap een steekproef van dossiers getrokken die een risico op meervoudige subsidiëring vertonen⁹⁴.

Daar het om een beperkte steekproef gaat, kon niet worden beoordeeld hoe vaak het risico op meervoudige subsidiëring voorkomt en welke financiële impact het heeft.

Het feit dat slechts zes goederen werden geanalyseerd, wijst er echter geenszins op dat dat risico beperkt is. Er werden immers facturen van aannemers met betrekking tot die 6 goederen voorgelegd om de subsidies te verantwoorden in verschillende van de eerder vermelde sectoren⁹⁵, zoals blijkt uit de volgende tabel.

Tabel 3 – Facturen die tegelijkertijd in verschillende subsidiërende sectoren werden voorgelegd

Goederen	Aannemers	Renovatie van het woonmilieu	Gevelverfraaiing	Energie	Erfgoed
Goed 1	A		X		X
Goed 1	B	X		X	X
Goed 2	C	X		X	
Goed 3	D	X			X
Goed 4	E	X		X	
Goed 4	F	X			X
Goed 5	G	X		X	X
Goed 6	H	X		X	

Bron: Rekenhof

Er wordt in herinnering gebracht dat de regelgeving meervoudige subsidiëring op uiteenlopende wijze aanpakt. Zij is bijvoorbeeld expliciet:

- verboden voor dezelfde werkposten, tussen de sectoren erfgoed, gevelverfraaiing en renovatie van het woonmilieu;
- toegelaten tussen de energiesector en de andere sectoren.

⁹⁴ Cf. bijlage 2 Selectiemethode voor de dossiers, Selectie van de dossiers met het oog op het onderzoek inzake meervoudige subsidiëring.

⁹⁵ Erfgoed, renovatie van het woonmilieu, gevelverfraaiing, energie: klein erfgoed werd niet geselecteerd.

Op basis van de beschikbare informatie werd voor slechts drie facturen met zekerheid aangetoond dat dezelfde posten van werken meervoudig werden gesubsidieerd:

- schilderwerken aan de voorgevel, die in aanmerking werden genomen voor gevelverfraaiing en voor erfgoed;
- een vervanging van een verwarmingsketel, die in aanmerking werd genomen voor renovatie van het woonmilieu en voor energie;
- architectenkosten, die in aanmerking werden genomen voor renovatie van het woonmilieu en voor erfgoed.

In twee van die drie gevallen was er sprake van meervoudige subsidiëring in strijd met de regelgeving.

Geen enkele van die facturen werd echter overgesubsidieerd, d.w.z. ten belope van meer dan 90 of 100 % van het bedrag van de werken, wat verboden is door de regelgeving inzake energie of door de ordonnantie van 23 februari 2006⁹⁶.

Uit die analyse komt naar voren dat er wel degelijk een risico op meervoudige subsidiëring van dezelfde werkposten bestaat in overtreding van bepaalde regelgevingen en dat het risico dat eenzelfde post voor meer dan 90 % of 100 % van het bedrag van de werken wordt gesubsidieerd, niet zonder meer kan worden uitgesloten. Die risico's zijn des te groter omdat er nagenoeg geen contacten zijn tussen de verschillende subsidiërende sectoren. Er valt op te merken dat het ontwerp van nieuw besluit betreffende gevelverfraaiing en renovatie van het woonmilieu bepaalde gesubsidieerde bedragen zou kunnen verhogen, en dus het risico op oversubsidiëring van de werken.

3.1.5.6 Conclusies en aanbevelingen

De regelgevingen en procedures pakken het risico op meervoudige subsidiëring slechts op onvolkomen wijze aan. Die schikkingen zijn overigens niet gelijklopend. Begunstigden worden niet altijd geïnformeerd over de beperkingen in dat vlak of over de noodzaak om de verschillende subsidiebronnen aan te geven.

In werkelijkheid dienen sommige eigenaars identieke uitgaven in bij verschillende diensten die subsidies toekennen, terwijl er nagenoeg geen contacten zijn tussen die diensten om het risico op meervoudige subsidiëring van dezelfde uitgaven een halt toe te roepen.

Een analyse van zes goederen leidde tot de conclusie dat er bij drie goederen sprake was van meervoudige subsidiëring van dezelfde posten. Voor twee van die dossiers was de meervoudige subsidiëring gebeurd in overtreding van de bepalingen van de regelgeving. Het Rekenhof heeft echter geen enkele subsidiëring van meer dan 90 of 100 % van de toegelaten uitgaven vastgesteld.

Het ontwerp van wijziging van de regelgeving in verband met de premies voor gevelverfraaiing en renovatie van het woonmilieu zou het financieel risico nog kunnen doen toenemen wegens de beoogde verhoging van bepaalde gesubsidieerde bedragen.

⁹⁶ Artikelen 92 en 94. Een subsidiëring ten belope van meer dan 100 % zou overigens een ongerechtvaardigde verrijking betekenen van de begunstigde.

Aanbeveling 8

Er moet in alle betrokken sectoren een risicoanalyse worden uitgevoerd om te bepalen welke maatregelen moeten worden genomen om de risico's op meervoudige subsidiëring en oversubsidiëring in de hand te houden. De regelgevingen dienen te worden geharmoniseerd en begunstigden van subsidies moeten systematisch worden geïnformeerd over de verplichting om gelijkaardige ontvangen of nog te ontvangen subsidies aan te geven. De informatiedoorstroming moet worden uitgebouwd tussen alle betrokken diensten, met inbegrip van de erfgoedvrijwaring, bijvoorbeeld door middel van een programma waarmee informatie kan worden doorgegeven tussen sectoren en waarmee aldus een kadaster van de goederen en subsidies kan worden opgesteld.

Bij de tegensprekelijke fase heeft de administratie gepreciseerd dat ze, om meervoudige subsidiëringen zoveel mogelijk te kanaliseren, wel degelijk van plan is een geïntegreerd systeem op te zetten dat de verschillende diensten die subsidies toekennen, in staat stelt gegevens te verstrekken aan en te raadplegen in één databank.

Ze voert bovendien aan dat er een hervorming van de premies moet komen met toepassing van de gewestelijke beleidsverklaring. De voornaamste doelstellingen van die hervorming bestaan in vereenvoudiging van het parcours voor de burger, harmonisering en complementariteit. Het zal de ideale gelegenheid zijn om de nodige maatregelen te nemen om de risico's op meervoudige subsidiëring te verminderen en er grip op te krijgen: harmonisering van de regelgeving, betere communicatie, meer informatie-uitwisseling, ontwikkeling van een performante IT-tool.

Leefmilieu Brussel, dat uitsluitend voor dit hoofdstuk om zijn mening werd verzocht, is het eens met de vaststelling dat er een risico op meervoudige subsidiëring en op overschrijding van de grens van 90 % van de in aanmerking komende uitgaven bestaat bij de cumulatie van energiepremies en premies voor renovatie van het woonmilieu, doordat de betrokken diensten geen informatie uitwisselen.

Zijn algemene directeurs kondigen aan dat thans wordt nagedacht over de integratie van de mechanismen van de energiepremies en de renovatiepremie voor het gezamenlijke doel-publiek, mogelijk ook met inbegrip van de premies voor gevelverfraaiing en de premies voor vrijwaring van het erfgoed. Deze hervorming zou begin 2022 moeten ingaan en heeft tot doel de demarche voor het aanvragen van premies te vereenvoudigen, inzonderheid door heldere regels te definiëren die het mogelijk maken gemakkelijk en rechtstreeks het mogelijke bedrag te identificeren zonder via de administratie of een andere instelling te moeten passeren. Als onderdeel van die denkoefening zal ook een risicoanalyse worden uitgevoerd.

3.2 Terugvordering van subsidies

3.2.1 Reglementaire bepalingen

De regelgeving⁹⁷ bepaalt dat begunstigden de subsidies geheel of gedeeltelijk moeten terugbetalen in geval van:

- een onjuiste of bedrieglijke verklaring om de premie ten onrechte te verkrijgen;
- niet-naleving van specifieke voorwaarden⁹⁸;
- weigering om de door de administratie gevraagde stukken voor te leggen;
- niet-voltooiing van de in de aanvraag voorziene werken, waarbij eventueel een voorschot werd gestort.

De administratie schort bovendien de eventuele toekenning op van andere subsidies aan de begunstigden die onder die terugvorderingsprocedure vallen, zoals toegelaten door de bovenvermelde ordonnantie van 23 februari 2006⁹⁹.

3.2.2 Tenuitvoerlegging van de terugvordering

Sommige aan de begunstigden opgelegde verplichtingen worden geverifieerd tijdens de behandeling van de subsidie¹⁰⁰, andere nadien¹⁰¹. Frauduleuze aangiften kunnen niet worden geverifieerd.

Als de dienst die de toekenning van de premies beheert, vaststelt dat er een terugvordering moet gebeuren, stelt hij een brief op voor de debiteur en een terugvorderingsbevel. Hij zendt een afschrift van die brief via de hiërarchische weg aan een rekenplichtige van ontvangsten.

De rekenplichtige wordt dan belast met het invorderen van de schuldvordering. Hij voert twee registraties uit, in SAP (bij de vastgestelde rechten) en in een Excel-tabel, waarmee hij de toestand voor elke schuldvordering afzonderlijk kan opvolgen. Hij is ook de persoon die rappels verstuurt naar de debiteuren als die geen gevolg geven aan de vragen tot terugbetaling die werden gegenereerd door de dienst die de premies beheert¹⁰².

De rekenplichtige stelt dat hij de invorderingsprocedure toepast die door de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel wordt gevolgd. Dat lijkt echter niet het geval te zijn want die procedure wijkt op bepaalde punten af van de procedure die door de rekenplichtige wordt uiteengezet. Het basisprincipe is echter analoog¹⁰³.

⁹⁷ Besluit van 2 mei 2002, artikelen 19 en 20; besluit van 14 oktober 2007, artikelen 21 tot 23.

⁹⁸ Deze voorwaarden zijn:

- voor gevels: wijziging van de bestemming van de woning binnen vijf jaar na datum van de betaling van de premie;
- voor renovatie: niet-domiciliëring op het gesubsidieerde adres gedurende vijf jaar vanaf de datum van toekenning van de premie, verkoop van het goed vóór het einde van de periode van vijf jaar vanaf de betaling van de premie, verhuring van het goed gedurende de vijf jaar die volgen op de toekenning van de premie, enz.

⁹⁹ Artikel 95.

¹⁰⁰ De weigering om stukken voor te leggen.

¹⁰¹ De naleving van de domiciliëringvoorwaarden, die ongeveer één keer per jaar wordt geverifieerd.

¹⁰² Als een fout wordt vastgesteld of als de debiteur een klacht indient, wacht de rekenplichtige op de beslissing van de dienst die de premies beheert.

¹⁰³ Als de terugbetaling niet gebeurt, verstuurt de rekenplichtige op welbepaalde datums verschillende rappels naar de debiteur. Na drie vruchteloze rappels wordt de schuldvordering doorgegeven aan de gewestelijke overheidsdienst Brussel Fiscaliteit, die dan de terugvordering via alle mogelijke rechtswegen moet realiseren.

Zodra de schuldvorderingen helemaal zijn teruggevorderd¹⁰⁴, verwittigt de rekenplichtige de dienst die de subsidies beheert daarvan, waardoor deze eventueel nieuwe premies zal kunnen toekennen aan de debiteuren tegen wie een terugvorderingsprocedure werd ingesteld.

Bij deze procedure worden er veelvuldig gegevens ingevoerd die fouten kunnen genereren bij de behandeling van de terugvorderingsdossiers. De rappels worden niet automatisch verstuurd en het doorsturen van informatie en het exploiteren ervan berusten op manuele taken die geen redelijke zekerheid bieden dat ze correct worden uitgevoerd.

Immers:

- de rekenplichtige moet de gegevens twee keer invoeren (SAP en Excel), met het daaraan verbonden risico op fouten¹⁰⁵;
- de dienst die de premies beheert, moet eveneens in HSA ingeven dat in het dossier een vraag tot terugbetaling gebeurd is¹⁰⁶;
- de rekenplichtige moet elke schuldvordering in zijn Excel-tabel in het oog houden om te weten wanneer een rappel moet worden verstuurd of wanneer het dossier moet worden doorgegeven aan Brussel Fiscaliteit¹⁰⁷, en de opvolging van die schuldvorderingen is slechts een deel van zijn activiteiten¹⁰⁸;
- de rekenplichtige moet de dienst die de premies beheert, verwittigen als de schuldvordering volledig is aangezuiverd en die dienst moet dat ingeven in HSA;
- voor elke nieuwe premieaanvraag moet de beherende dienst in HSA nagaan of voor de toekomstige begunstigde geen vraag tot terugbetaling is gebeurd.

Het werk van de rekenplichtige zou lichter moeten worden als het programma dat in de plaats van HSA zal komen, zal worden geïmplementeerd, want daarin zal de terugvorderingsprocedure geïntegreerd zijn¹⁰⁹.

De rappels aan debiteuren die in gebreke blijven worden overigens niet noodzakelijk verzonden op de datums die zijn vastgelegd in de procedure waarnaar de rekenplichtige

¹⁰⁴ De debiteur kan zijn schuld eventueel in meerdere keren terugbetalen volgens een aanzuiveringsplan. Als de schuldvordering werd doorgespeeld aan Brussel Fiscaliteit ingeval de debiteur zijn schuld niet had vereffend, en deze uiteindelijk wordt terugbetaald in één keer of in meerdere keren, genereert Brussel Fiscaliteit één of meer interne overschrijvingen naar de rekenplichtige, die dan de dienst informeert die de premies beheert (de rekenplichtige brengt de beherende dienst echter pas op de hoogte als de schuldvordering volledig is terugbetaald).

¹⁰⁵ Er werd geen inschatting gemaakt van dat risico maar er werd een fout vastgesteld bij het overbrengen in Excel van een bedrag van het ene blad naar het andere; de rekenplichtige heeft die fout onmiddellijk gecorrigeerd.

¹⁰⁶ Voor de tien geverifieerde dossiers was dat evenwel in twee gevallen niet gebeurd.

¹⁰⁷ Op 17 februari 2020 was voor 149 schuldvorderingen van de jaren 2016 tot 2020 een vraag tot terugbetaling gebeurd en zijn er 80 die nog steeds lopen, waarvan er 21 werden overgeheveld naar Brussel Fiscaliteit.

¹⁰⁸ De rekenplichtige moet nog verschillende andere taken behartigen naast de terugvordering van de premies: technische en administratieve ondersteuning inzake begroting, begrotingsramingen, vastlegging van uitgaven, optreden als plaatsvervanger voor de boekhouding van ontvangsten van de rekening waarop de terugvorderingen worden geregistreerd die werden opgestart door de inspectiedienst van BSE tot 31 december 2019 (inbreuken inzake stedenbouw en erfgoed) en beheer van subsidiedossiers voor de door BSE gesubsidieerde vzw's.

¹⁰⁹ Volgens hetgeen in de functionele analyse bepaald is. Deze zou evenwel nog moeten worden gewijzigd naargelang de te nemen beslissingen tijdens het proces van de goedkeuring van het ontwerpbesluit tot hervorming van de regelgeving voor de subsidiëring voor de gevelverfraaiing en de renovatie van het woonmilieu.

verwijst¹¹⁰. Volgens de administratie kan hij door te veel werk niet altijd te gelegener tijd die rappels versturen, maar eerstdaags zal een medewerker hem bij die taken komen helpen.

De rekenplichtige moet bovendien zelf bepalen welke procedure moet worden gevolgd als een debiteur zijn schuld op onregelmatige wijze vereffent¹¹¹. In die gevallen is hij over het algemeen van oordeel dat men beter wacht en opnieuw contact opneemt met de debiteur in plaats van dwangmaatregelen te nemen en de schuldvordering door te geven aan Brussel Fiscaliteit.

Er is tot slot geen toezicht op het werk van de rekenplichtige.

3.2.3 Conclusies en aanbevelingen

De terugvorderingen gebeuren volgens een procedure die niet is geformaliseerd. De rekenplichtige neemt de termijn van de procedure niet strikt in acht omdat hij volgens de administratie te veel werk heeft. Hij moet bovendien zelf bepalen wat te doen als een debiteur zijn schuld niet regelmatig terugbetaalt. Er is tot slot geen toezicht op zijn werk.

Bij de terugvorderingsprocedure moeten overigens veelvuldig gegevens worden ingevoerd, waardoor fouten kunnen ontstaan. De rappels worden niet automatisch verstuurd en de verzending van informatie en de exploitatie ervan berusten op manuele taken die niet altijd correct worden uitgevoerd. Die toestand zou kunnen worden geregeld door het implementeren van het nieuwe programma dat HSA zal komen vervangen.

De administratie preciseert in haar antwoord dat een medewerkster werd aangeworven en dat ze de boekhoudteam vanaf 1 september 2020 zal komen versterken. Ze is ook bezig met het realiseren van coördinatie van het boekhoudteam op het niveau van Urban om de controles te intensiveren en de nodige back-ups mogelijk te maken.

Aanbeveling 9

De terugvorderingsprocedure moet worden geformaliseerd en er moet op worden gelet dat ze volledig is. Men dient de rekenplichtige ook de nodige middelen te geven om zijn activiteiten te vereenvoudigen en te ondersteunen en de risico's op fouten te beperken. Tot slot moet er toezicht komen op het terugvorderingsproces.

Volgens de administratie is de formalisering van de terugvorderingsprocedure geprogrammeerd in de procedurewerkzaamheden die op het niveau van de organisatie plaatsvinden.

¹¹⁰ Dat is het geval voor vier van de tien dossiers van de steekproef.

¹¹¹ Het gebeurt immers dat debiteuren terugbetalen, dan een tijd niets betalen alvorens weer met de terugbetaling te beginnen en deze dan eventueel opnieuw stop te zetten. Bij drie van de tien onderzochte dossiers is dat het geval.

3.3 Doorlooptijden dossiers

3.3.1 Onderzoek van de door de regelgeving vastgelegde termijnen

De regelgeving legt termijnen vast die de aanvrager en de administratie moeten naleven¹¹². Als de administratie die termijnen niet in acht neemt, is er echter geen sanctie, maar dat is niet altijd het geval voor de aanvrager.

Daar uit het HSA-programma geen beheergegevens kunnen worden opgevraagd, konden de termijnen enkel voor de in de steekproef¹¹³ geselecteerde dossiers worden onderzocht, en slechts partieel omdat bepaalde gegevens voor de berekening ontbreken¹¹⁴.

Zoals uit de onderstaande tabellen blijkt, werden dossiers buiten termijn behandeld, zelfs nog recent, in 2018 en 2019.

¹¹² Cf. bijlage 4 *Door de regelgeving vastgelegde termijnen*.

¹¹³ Cf. punt 1.2.2 *Selectie van de dossiers voor de controle van de subsidiëring*.

¹¹⁴ Vaak ontbreekt bijvoorbeeld immers de datum van het werfbezoek dat de administratie moet uitvoeren. Daar de administratie niet systematisch naar de werven gaat, en er, wanneer ze dat wel doet, meestal geen spoor van dat bezoek terug te vinden is in de dossiers (cf. punt 3.1.3 *Werkcontroles*), is het onmogelijk de termijnen in kwestie te berekenen.

Tabel 4 – Onderzoek van de termijnen voor de premies voor gevelverfraaiing

Doorlooptijd	Aantal tussen 2014 en 2019 uitbetaalde ¹¹⁵ dossiers waarbij de reglementaire termijn werd overschreden ¹¹⁶	Aantal in 2018 en 2019 uitbetaalde dossiers waarbij de reglementaire termijn werd overschreden ¹¹⁷
Termijn van 15 dagen tussen het toekomen van het dossier bij BSE en de verklaring van BSE dat het volledig is	9 (op 19 betrokken dossiers)	3
Termijn van 60 dagen voor de aanvrager om zijn door BSE onvolledig verklaard dossier te vervolledigen	0 (op 9 betrokken dossiers)	0
Termijn van 20 dagen voor BSE om een controlebezoek ter plaatse te brengen (te rekenen vanaf de verzending van de brief waarmee de aanvrager wordt verwittigd dat zijn aanvraag volledig is)	? De elementen om de termijn te berekenen ontbreken	? De elementen om de termijn te berekenen ontbreken
Termijn van 20 dagen om de begunstigde de voorlopige belofte en de toelating om de werken te starten te betekenen (te rekenen vanaf het controlebezoek ter plaatse)	? De elementen om de termijn te berekenen ontbreken	? De elementen om de termijn te berekenen ontbreken
Termijn van 2 jaar om de werken uit te voeren (kan worden verlengd)	2 (op 28) overschrijden de termijn van 2 jaar zonder een verlenging te vragen	0
Termijn van 20 dagen om de begunstigde de definitieve belofte te betekenen (te rekenen vanaf het controlebezoek ter plaatse)	? De elementen om de termijn te berekenen ontbreken	? De elementen om de termijn te berekenen ontbreken
Termijn van 60 dagen om de premie of het saldo ervan ¹¹⁸ te betalen vanaf de definitieve belofte	2 (op 28 betrokken dossiers)	0

Bron: Rekenhof

¹¹⁵ Er werden in totaal 28 dossiers onderzocht, maar het aantal dossiers waarop het onderzoek van elke termijn betrekking heeft, is niet noodzakelijk gelijk aan 28: zo moeten de aantallen dossiers voor de eerste twee termijnen (termijn van 15 dagen tussen het toekomen van het dossier bij BSE en de verklaring van BSE dat het volledig is en de termijn van 60 dagen voor de aanvrager om het door BSE onvolledig verklaard dossier te vervolledigen) worden opgeteld om te komen tot het totale aantal dossiers van de steekproef. Die termijnen beogen immers 2 typische gevallen: ofwel is het dossier volledig bij aankomst en kan de termijn worden berekend (eerste termijn), ofwel is het niet volledig en kan de termijn enkel worden berekend nadat de gevraagde bijkomende inlichtingen zijn toegekomen (tweede termijn).

¹¹⁶ De kolom "Aantal tussen 2014 en 2019 uitbetaalde dossiers waarbij de reglementaire termijn werd overschreden" geeft voor alle dossiers van de steekproef het aantal dossiers waarbij de behandelingstermijn werd overschreden.

¹¹⁷ De kolom "Aantal in 2018 en 2019 uitbetaalde dossiers waarbij de reglementaire termijn werd overschreden" geeft hetzelfde aan, maar voor de meer recente dossiers van de steekproef (betalingen uitgevoerd in 2018 en 2019). Daar de steekproef dossiers bevat waarvoor de betaling grotendeels is gebeurd vóór 2018 (71 % van de dossiers voor gevelverfraaiing en 64 % voor renovatie van het woonmilieu) werd immers voor meer recente dossiers nagegaan of de toestand was veranderd.

¹¹⁸ Er is geen welbepaalde termijn vastgelegd voor de betaling van het voorschot (er wordt aan herinnerd dat als het bedrag van de aanvaarde werken meer dan 2.500 euro beloopt en als de inkomsten van de begunstigde maximum 35.000 euro bedragen, de helft van de geraamde premie kan worden vereffend vanaf de betekening van de voorlopige belofte en de voorlegging van een factuur van de aannemer).

Tabel 5 – Onderzoek van de termijnen voor de premies voor renovatie van het woonmilieu

Doorlooptijd	Aantal tussen 2014 en 2019 uitbetaalde ¹¹⁹ dossiers die de reglementaire termijn overschrijden ¹²⁰	Aantal in 2018 en 2019 uitbetaalde dossiers die de reglementaire termijn overschrijden ¹²¹
Termijn van 30 dagen tussen het toekomen bij BSE en de verklaring van BSE dat het volledig is	7 (op 10 betrokken dossiers)	4
Termijn van 3 maanden voor de aanvrager om zijn door BSE onvolledig verklaard dossier te vervolledigen	0 (op 18 betrokken dossiers)	0
Termijn van 2 jaar om de werken uit te voeren (kan worden verlengd)	2 (op 28) overschrijden de termijn van 2 jaar zonder een verlenging te vragen	0
Termijn van 45 dagen tussen het bezorgen van de verantwoordingsstukken en het controlebezoek ter plaatse van BSE	1 (maar enkel dat dossier bevat de elementen om de termijn te kunnen berekenen)	1
Termijn van 30 dagen tussen het bezoek ter plaatse en de toekenning van de definitieve belofte	1 (maar enkel 3 dossiers bevatten de elementen om de termijn te kunnen berekenen)	0
Termijn van 30 dagen om de premie of het saldo ervan ¹²² te betalen vanaf de definitieve belofte	0 (op 28 betrokken dossiers)	0

Bron: Rekenhof

3.3.2 Onderzoek van de termijnen voor goed beheer

De termijn tussen het tijdstip waarop de verantwoordingsstukken bij de administratie zijn toegekomen en de betaling van het saldo, die niet reglementair is vastgelegd, werd eveneens berekend.

¹¹⁹ De kolom "Aantal tussen 2014 en 2019 uitbetaalde dossiers die de reglementaire termijn overschrijden" geeft voor alle dossiers van de steekproef het aantal dossiers waarbij de behandelingstermijn werd overschreden.

¹²⁰ Zoals in de voorgaande tabel is het aantal dossiers dat bij elke fase van het onderzoek van de termijnen betrokken is, niet noodzakelijk gelijk aan het aantal dossiers van de steekproef.

¹²¹ De kolom "Aantal in 2018 en 2019 uitbetaalde dossiers die de reglementaire termijn overschrijden" geeft hetzelfde aan, maar voor de meer recente dossiers van de steekproef (betalingen uitgevoerd in 2018 en 2019). Daar de steekproef dossiers bevat waarvoor de betaling grotendeels is gebeurd vóór 2018 (71 % van de dossiers voor gevelverfraaiing en 64 % voor renovatie van het woonmilieu) werd immers voor meer recente dossiers nagegaan of de toestand was veranderd.

¹²² Er is geen welbepaalde termijn vastgelegd voor de betaling van het voorschot (er wordt aan herinnerd dat 90 % van de raming aan de begunstigde kan worden betaald vanaf de betekening van de voorlopige belofte en het voorleggen van een factuur van de aannemer). De 6 voorschotten van de steekproef werden betaald binnen een termijn van 5 tot 33 dagen.

Bij gevelverfraaiing is de termijn lang (meer dan 120 dagen) in 2 dossiers op 19¹²³. Het gaat echter om oudere dossiers, die in 2015 en 2016 volledig werden verklaard.

Bij renovatie van het woonmilieu is de termijn ook lang (meer dan 180 dagen¹²⁴) in 4 dossiers¹²⁵ op 19¹²⁶. Het gaat echter ook om oudere dossiers, die in 2012, 2015 en 2016 volledig werden verklaard.

3.3.3 Oorzaken van de vertragingen

Zoals hierna uiteengezet, spelen verschillende factoren een rol bij de behandelingsduur van de dossiers.

- De beschikbare middelen: het BISA had opgemerkt dat de human resources beperkt waren¹²⁷ en dat de IT-tools in gebreke bleven¹²⁸. De administratie heeft bij de audit bevestigd dat die bijzondere context nog werd bemoeilijkt door de uitstroom van medewerkers in de dienst, maar dat het team thans nagenoeg volledig is¹²⁹. De werklast is daarentegen nog niet afgenomen daar het HSA-programma nog steeds in gebruik en niet performant is¹³⁰.
- De efficiëntie van de arbeidsorganisatie: het BISA had eveneens geconcludeerd dat die organisatie herzien moest worden¹³¹. Via het onderzoek van de dossiers bij de audit kon worden vastgesteld hoe ingewikkeld het subsidiëringsproces is, dat lange behandelingstermijnen genereert. Er verstrijken gemiddeld 498 dagen voor gevelverfraaiing en 642 dagen voor renovatie van het woonmilieu¹³² tussen het tijdstip waarop de premie wordt aangevraagd en de betaling ervan (d.i. tussen het begin en het einde van het proces). De administratie heeft recent acties ondernomen om haar organisatie te verbeteren, door de procedures te herzien en door coördinatoren aan te stellen die toezicht moeten houden op de dossiers en deze moeten verdelen¹³³.

¹²³ 19 dossiers omdat in 9 van de 28 dossiers van de steekproef de nodige elementen voor de berekening ontbreken.

¹²⁴ Om de lengte van de termijn te beoordelen werd rekening gehouden met de complexiteit van de materie. Daar de subsidies voor de renovatie van het woonmilieu ingewikkelder zijn dan die voor gevelverfraaiing, wordt een termijn van meer dan 180 dagen als lang beschouwd voor renovatie van het woonmilieu, terwijl die termijn voor gevelverfraaiing al als lang wordt beschouwd bij meer dan 120 dagen.

¹²⁵ Of 7 dossiers op 19 als men de termijn terugbrengt naar 120 dagen zoals voor gevelverfraaiing.

¹²⁶ 19 dossiers omdat in 9 op de 28 dossiers van de steekproef de voor de berekening noodzakelijke elementen ontbreken.

¹²⁷ De dienst die de premies voor gevelverfraaiing en renovatie van het woonmilieu beheert, heeft die materie geërfd van het Bestuur Huisvesting, waar er permanent vertraging in de behandeling was. De werklast is bovendien toegenomen bij de overdracht van de materie van het Bestuur Huisvesting naar de dienst die thans de premies beheert omdat het personeel dat zich met transversale materies bezighoudt, zoals de boekhouding en de terugbetalingen, niet werd overgeheveld (bovenvermeld verslag van het BISA, blz. 39 en 47).

¹²⁸ Inzonderheid het HSA-programma, dat niet erg flexibel is, (cf. 2.2 IT-tools), was herhaaldelijk buiten gebruik.

¹²⁹ Acht VTE zijn vertrokken. Ze werden door zeven VTE vervangen. De dienst hoopt een achtste VTE te krijgen om die uitstroom volledig te compenseren.

¹³⁰ Cf. punt 2.2 IT-tool.

¹³¹ De personeelsleden hadden na verloop van tijd bepaalde onaangepaste praktijken ontwikkeld bij de behandeling van de dossiers, die het management niet heeft kunnen veranderen.

¹³² Volgens het onderzoek van de steekproef van dossiers.

¹³³ Cf. punt 3.1.1.2 Conclusies en aanbevelingen.

- Het niveau van ontwikkeling en van implementatie van de procedures voor de opvolging van de dossiers: meer bepaald als het erom gaat aanvullende inlichtingen van de begunstigden te krijgen, worden de verwachte antwoorden niet systematisch opgevolgd en gebeurt die opvolging niet via een geformaliseerde procedure¹³⁴. Er bestaat bovendien geen tool om toezicht te kunnen houden op welk moment de stukken ingediend moeten zijn. Dat toezicht hangt dus enkel af van de aandacht die de beherende medewerkers eraan kunnen besteden. Er bestaat tot slot geen toezicht op die taak. Door het ontbreken van een systematische opvolging kunnen de subsidies ondoeltreffend en/of inefficiënt zijn als de premie uiteindelijk verloren gaat omdat termijnen niet werden nageleefd: in dat geval leidt heel het subsidiëringsproces uiteindelijk enkel tot ontevredenheid van de begunstigde en tot het eventueel implementeren van het proces tot terugvordering van de subsidie als een voorschot werd gestort¹³⁵. De administratie heeft er nochtans op gewezen dat in het programma dat in de plaats zal komen van HSA, in verschillende fasen van het subsidiëringsproces een systeem van automatische alarmsignalen is ingebouwd om het werk van het personeel te vereenvoudigen.
- Het ontbreken van begrotingskredieten: betalingen worden uitgesteld als de begrotingskredieten ontoereikend zijn¹³⁶.

Bij gebrek aan beschikbare gegevens kon de evolutie van de behandelingstermijn van de dossiers niet in detail worden onderzocht. Volgens de administratie wordt de achterstand weggewerkt. De dossiers die nog niet binnen de termijnen konden worden behandeld, zijn de dossiers van de medewerkers die de dienst verlaten hebben en die onder de resterende medewerkers werden herverdeeld; zij hebben als instructie gekregen om prioritair de eigen dossiers te behandelen. Hoe dan ook kan louter op basis van de beschikbare gegevens worden vastgesteld dat de verantwoordingsstukken van de herverdeelde dossiers op 6 december 2019 nog moesten worden onderzocht om het definitieve premiebedrag vast te leggen en dat er verschillende maanden vertraging was bij de behandeling¹³⁷.

3.3.4 Conclusies en aanbevelingen

De administratie heeft erop gewezen dat de achterstand bij de behandeling waarmee men al ettelijke jaren kampte, grotendeels was weggewerkt. Door het ontbreken van nuttige gegevens konden echter niet alle termijnen worden geanalyseerd en kon de algemene vermindering van het aantal dossiers met vertraging niet worden bevestigd. Op basis van partiële gegevens blijken 327 dossiers op 6 december 2019 nog met vertraging te kampen.

De administratie beschikt thans niet over een performante tool om haar werklast te verminderen en de voortgang van de dossiers op te volgen, met als risico dat die dossiers aanslepen en dat de vastgelegde termijnen niet worden nageleefd, met als gevolg een risico dat het recht op de premie verloren gaat.

¹³⁴ Ook al zijn de antwoordtermijnen in de modelbrieven aan de begunstigden ofwel vastgelegd in overeenstemming met de regelgeving, ofwel, wanneer de regelgeving deze niet preciseert, op basis van de behoeften van het subsidiëringsproces.

¹³⁵ De werken moeten worden uitgevoerd binnen een bepaalde termijn (over het algemeen twee jaar) omdat men anders de toegekende premies kan verliezen. De administratie wees erop dat ze die termijn bij de begunstigden in herinnering brengt bij het naderen van de vervalddag, maar zulks blijkt niet uit het onderzoek van de dossiers, wat de vaststelling extra onderstreept dat er geen instrument is om de voortgang van de dossiers op te volgen (cf. [punt 2.2 IT-tool](#)).

¹³⁶ Cf. [punt 2.3.2 Ontoereikende kredieten](#).

¹³⁷ Voor gevelverfraaiing moest de dienst nog dossiers behandelen die waren binnengekomen vanaf juni 2019, en voor renovatie dossiers die waren binnengekomen vanaf april 2019.

Aanbeveling 10

Men dient een tool te ontwikkelen om de voortgang van de dossiers proactief te kunnen opvolgen om nutteloze vertragingen bij de behandeling te vermijden. Er zou een procedure moeten worden geïmplementeerd om dossiers waarvan de termijn afloopt, niet zo te laten. Zo zou kunnen worden afgesproken snel rappels aan de begunstigden te sturen om de dossiers verder te kunnen behandelen.

Bij het tegensprekelijk debat heeft de administratie aangegeven dat ze geprogrammeerd heeft om met geïntegreerde tools te werken die iedereen kan gebruiken en die zijn verbonden met de authentieke bronnen die noodzakelijk zijn voor de verwerking van de dossiers, en die de mogelijkheid bieden beheerinformatie op te vragen.

Hoofdstuk 4

Algemene conclusies en aanbevelingen

Voor zover de administratie niet beschikt over geschikte tools kon het Rekenhof zich niet vergewissen van de regelmatigheid van de subsidiëring. Immers:

- de procedures en de jurisprudentie zijn slechts gedeeltelijk geformaliseerd en gecentraliseerd, en zodoende zijn bepaalde praktijken niet geharmoniseerd;
- er zijn in de dossiers bijna geen controleverslagen die de administratie had moeten opstellen bij werkbezoeken en naar aanleiding van de berekening van de premies; zodoende moet elke interne en externe controleur de werkposten volledig opnieuw berekenen om na te gaan of de premies juist zijn.

Bij 1/5^e van de dossiers van de steekproef konden echter mogelijke of bewezen fouten in de subsidiëring worden vastgesteld. Het HSA-programma past bovendien een verkeerde berekeningsmethode toe op een van de posten van de werken waarmee rekening moet worden gehouden bij de berekening van de premies, wat leidt tot oversubsidiëring voor die post.

De administratie kan overigens haar opdrachten moeilijk implementeren door het ontbreken van een doeltreffend programma dat transversale gegevens genereert die nuttig zijn voor het aansturen van de processen en voor een proactief beheer van de dossiers. Immers:

- de medewerkers moeten werken volgens de beperkingen van het bestaande programma, waardoor ze minder tijd over hebben voor andere controletaken;
- de voortgang van de dossiers kan niet transversaal worden opgevolgd, waardoor geen toezicht op de behandelingstermijn mogelijk is en de behoefte aan kredieten niet gemakkelijk kan worden bepaald;
- sommige procedures zijn niet geautomatiseerd, waardoor de behandelingstermijnen meer tijd in beslag kunnen nemen;
- er is slechts beperkte of geen informatie-uitwisseling tussen de administraties die de subsidies beheren met betrekking tot bouwwerken, waardoor het risico op meervoudige subsidiëring of oversubsidiëring van dezelfde uitgaven toeneemt;
- het is onmogelijk de effecten van de regelgeving te analyseren;
- de overdracht van informatie tussen diensten in verband met de terugvordering en de opvolging daarvan gebeuren manueel, wat kan leiden tot fouten.

De administratie is van plan het bestaande programma te vervangen. De overheidsopdracht is niettemin nog niet gelanceerd. Er moet zo vlug mogelijk werk worden gemaakt van dat nieuwe programma dat de administratie van een deel van haar taken kan ontlasten die ze manueel moet uitvoeren en dat beheergegevens kan genereren, om een bijdrage te kunnen leveren aan een antwoord op de bovenvermelde auditbevindingen.

De administratie heeft overigens recent enkele internecontrolemaatregelen ingevoerd door inzonderheid twee coördinatoren aan te wijzen die toezicht moeten houden op de dossiers. Ze had zich tot nu toe niet volledig kunnen toeleggen op die controle aangezien haar middelen voornamelijk werden ingezet voor het wegwerken van de achterstand bij de behandeling van de dossiers, die al ettelijke jaren bestond.

De administratie moet bovendien verder gaan met de hervorming van de regelgeving, inzonderheid door het huidige ontwerpbesluit aan te passen in de zin van dit rapport.

Bij het tegensprekelijk debat heeft de administratie aangegeven dat heel dat werk inzake de grondige analyse bijdraagt tot de werking waarbij naar continue verbetering gestreefd wordt.

Ze heeft ook gepreciseerd dat de meeste opmerkingen te maken hebben met functioneringswijzen die werden geïmplementeerd in een periode vóór de oprichting van Urban als geïntegreerde entiteit en dat ze reeds bepaalde door het Rekenhof opgeworpen problematische elementen heeft geïdentificeerd en talrijke acties heeft opgestart om deze op te lossen zowel in het vlak van human resources, IT-beheer als interne controle.

De administratie wenst tot slot te preciseren dat ze bijzonder aandachtig en proactief te werk zal gaan bij het implementeren van de verschillende door het Rekenhof geformuleerde aanbevelingen.

Antwoord van de minister-president

In zijn antwoord benadrukt de minister-president de gunstige evolutie van de hervorming die tot doel heeft de premies voor gevelverfraaiing en voor renovatie van het woonmilieu te harmoniseren met de premies voor energiebesparingen. De belangrijkste fase van die hervorming zou volgens hem eind januari 2022 klaar moeten zijn.

Hij benadrukt ook de maatregelen die zijn administratie al heeft genomen op het vlak van het premiebeheer, en de beoogde globale aanpak die de problemen met premiecumulaties zou moeten wegwerken en die de goede praktijken en de oplossingen die al werden doorgevoerd ingevolge de auditaanbevelingen zou moeten harmoniseren.

Tot besluit garandeert de minister-president dat de aanbevelingen van het Rekenhof ten volle in aanmerking zullen worden genomen.

Overzicht van de belangrijkste vaststellingen en aanbevelingen

Referentie	Vaststellingen	Aanbevelingen
IT-tool		
2.2	In het programma HSA zitten verschillende zwakke punten die het werk van de administratie negatief beïnvloeden, omdat het onder andere geen beheergegevens kan genereren (die gevolgen worden belicht in de punten, 2.3.2, 3.1.4.1, 3.1.5.4, 3.2.2, 3.3.1, 3.3.3).	<ul style="list-style-type: none"> • Snel werk maken van een performant programma.
Budgettair beheer		
2.3	Van nature is het moeilijk de behoeften aan begrotingskredieten nauwkeuring in te schatten. Die oefening wordt nog moeilijker door het ontbreken van een beheertool waarmee de voortgang van de lopende dossiers kan worden geëvalueerd.	<ul style="list-style-type: none"> • Ervoor zorgen dat het programma in voorbereiding gemakkelijk beheer informatie daarover kan verstrekken.
Homogeniteit bij de implementatie van de subsidiëring		
3.1.1	De procedures en jurisprudentie om de administratieve handelingen homogeen en transparant te maken, worden geformaliseerd en gecentraliseerd. De administratie heeft internecontroleprocedures geïmplementeerd die ze nog verder moet uitbouwen.	<ul style="list-style-type: none"> • De interne controle verder verbeteren. • De documenten die de medewerkers bij hun werk als bakens gebruiken gemakkelijk toegankelijk maken.
Ontstentenis van controleverslagen		
3.1.2, 3.1.3	Doordat nagenoeg algemeen verslagen ontbreken over de controle van de verantwoordingsstukken en over de werfbezoeken kan men zich niet ervan vergewissen dat de premies correct werden berekend en krijgt men geen zicht op de eventuele problemen die men daarbij ondervond.	<ul style="list-style-type: none"> • Werk maken van verslagen over de controle van de verantwoordingsstukken om de subsidieberekeningen te kunnen begrijpen en om een doeltreffende en efficiënte interne en externe controle te kunnen uitoefenen. • Controles ter plaatse organiseren op basis van een voor elk premiedossier specifieke risicoanalyse. Voldoende expliciete controleverslagen opstellen (die ook bij de dossiers worden gevoegd) om interne en externe controle mogelijk te maken. De risicoanalyse methode regelmatig evalueren om deze indien nodig te kunnen aanpassen.

Referentie	Vaststellingen	Aanbevelingen
Juistheid van de subsidiëring		
3.1.4	<p>Het programma HSA berekent de post "overige werken" niet correct. Hoewel het Rekenhof niet zeker is alle subsidiëeringsfouten in de steekproefdossiers te hebben gevonden, heeft het niettemin 10 dossiers geïdentificeerd waarin:</p> <ul style="list-style-type: none"> • facturen niet voor het verwachte bedrag in aanmerking werden genomen; • oppervlakten of hoeveelheden niet overeenstemden met de dossierstukken; • het subsidiepercentage niet correct was verantwoord. 	<ul style="list-style-type: none"> • De interne controle versterken. • De interne controle de middelen geven om te kunnen werken.
Meervoudige subsidiëring		
3.1.5	<p>De regelgevingen van de verschillende sectoren die bouwwerken subsidiëren ondervangen meervoudige subsidiëring niet volkomen want ze zijn niet eenvormig. Begunstigden zijn bovendien niet noodzakelijk goed op de hoogte van hun verplichtingen en de diensten die analoge subsidies beheren, hebben heel beperkte controlemogelijkheden. Uit het onderzoek van de dossiers blijkt echter dat er duidelijk dezelfde uitgaven meervoudig worden gesubsidieerd, zonder dat de administratie controleert of die meervoudige subsidiëring in overeenstemming is met de regelgevingen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Een risicoanalyse uitvoeren waarin alle sectoren meegenomen worden om te bepalen welke maatregelen moeten worden genomen om de risico's in samenhang met meervoudige subsidiëring onder controle te houden. • De regelgevingen harmoniseren. • Begunstigden systematisch informeren over hun verplichtingen. • Werk maken van informatie-uitwisseling tussen de betrokken diensten.
Terugvordering van subsidies		
3.2	<p>Terugvorderingen gebeuren volgens een procedure die niet is geformaliseerd en die niet altijd strikt kan worden gevolgd, inzonderheid wegens te veel werk. Bovendien is die procedure enkel gebaseerd op manuele taken die geen garantie bieden op een correcte uitvoering. Er is tot slot geen toezicht op de werk van de rekenplichtige.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De procedure formaliseren. • De nodige middelen inzetten. • Toezicht organiseren op het terugvorderingsproces.
Doorlooptijden van de dossiers		
3.3	<p>Op basis van gedeeltelijke gegevens blijken 327 dossiers nog met betalingsachterstand te kampen. De administratie beschikt thans niet over een performante tool om haar werklast te verlichten en om de voortgang van de dossiers op te volgen; bijgevolg ontstaat het risico dat deze dossiers blijven hangen of zelfs worden vergeten, en dat de vastgelegde termijnen niet worden nageleefd. In bepaalde gevallen zou het recht op de premies zelfs verloren gegaan kunnen zijn.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Een tool ontwikkelen die het mogelijk maakt de voortgang van de dossiers proactief op te volgen en de middelen daarvoor vrijmaken. • Een procedure vastleggen en toepassen om werk te maken van de dossiers die op vervaldatum komen.

Bijlage 1

Antwoord van de minister-president (vertaling)

Brusselse Hoofdstedelijke Regering
De heer Minister-President

Contact: Vera Manouilov
Ref: VM/ia/101220

Rekenhof
De heer Philippe Roland
Eerste Voorzitter
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

Brussel, 18 december 2020

Betreft: Auditverslag “Premies voor de verfraaiing van gevels en voor de renovatie van het woonmilieu in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”

Geachte heer Eerste Voorzitter,

Ik heb kennis genomen van uw schrijven van 4 november laatstleden waarmee u ons een door uw diensten gerealiseerd auditverslag bezorgde over de subsidies voor het verfraaien van gevels en het renoveren van het woonmilieu in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Hartelijk dank daarvoor. Ikzelf en onze administratie hebben dat aandachtig doorgenomen.

Zoals in het verslag wordt opgemerkt, is een hervorming van het premiesysteem gepland in het kader van de regeerakkoorden 2014-2019 en 2019-2024, door de premies voor de verfraaiing van gevels en voor de renovatie van het woonmilieu te hergroeperen met de premies voor energiebesparing die door Leefmilieu Brussel worden beheerd. De nieuwe regeling zou ervoor moeten zorgen dat de toegangsvoorwaarden, procedures en instrumenten één worden gemaakt, wat inzonderheid zal leiden tot een gemeenschappelijk imago, één enkel formulier om premies aan te vragen en één enkel platform om documenten met de administratie uit te wisselen. Bovendien is het de bedoeling een meer geïntegreerde aanpak van de renovatie te bevorderen.

Ik wens u te laten weten dat deze hervorming in samenwerking met de minister belast met Leefmilieu gunstig evolueert. Volgens de planning zal de hoofdfase van die hervorming tegen eind januari 2022 worden afgerond. In dat kader zullen we alle aanbevelingen van het Rekenhof in aanmerking nemen.

Urban.brussels heeft overigens niet gewacht tot die hervorming voltooid is om de opgeworpen problemen aan te pakken.

Onze administratie heeft voorbereidend werk gedaan voor een nieuw performant programma om HSA te kunnen vervangen. Zo wil ze het bevoegde bestuur in staat stellen de dossiers en gegevens op te volgen en te beheren, wil ze synergiën mogelijk maken met

alle besturen die betrokken zijn bij het beheer van de premies waarvan sprake in de audit en beoogt ze een aanpassing aan de behoeften van het bestuur in termen van naleving van de termijnen. De tijdelijke oplossing die werd ingevoerd in afwachting van het nieuwe programma stelt het bestuur eveneens in staat de vastgelegde en uit te trekken bedragen te objectiveren, alsook de na te leven termijnen.

Anderzijds liep het werk voorafgaand aan de hervorming van de door Urban beheerde premies reeds vooruit op de antwoorden op de opgeworpen problemen, inzonderheid een vereenvoudiging van de berekeningen die een betere opvolging en interne controle mogelijk maakt, en de ontwikkeling van controle- en traceerinstrumenten en van standaardmodellen die onontbeerlijk zijn voor een gestandaardiseerde monitoring van de aanvragen door het team dat met de dossiers belast is. Er werden ook verbeteringen aangebracht in het proces in verband met de kwestie van de plaatsbezoeken, om zo snel mogelijk een antwoord te bieden op de door het Rekenhof vastgestelde tekortkomingen. Er werden gelijkaardige inspanningen gedaan om de achterstand weg te werken waarvan uw verslag melding maakt en om de termijnen op te volgen, inzonderheid via opvolgingsindicatoren die maandelijks worden voorgelegd aan de directieraad van Urban.

Meer in het algemeen ben ik er ook van overtuigd dat het U.Quality-project dat wordt uitgerold in onze administratie het mogelijk zal maken de kwaliteit, de traceerbaarheid en de controle van de interne processen aanzienlijk te verbeteren. Begin 2021 is de aanwerving van een interne controleur bij Urban.brussels gepland, wat kadert in die inspanning om de kwaliteit en de opvolging van de processen te optimaliseren, door een evaluatie en continue verbetering op lange termijn te beogen.

In het raam van de denkoefeningen voorafgaand aan de hervorming die op stapel staat, lost de beoogde globale aanpak de problemen van een mogelijke cumul van premies op en streeft deze naar een harmonisering van de goede praktijken en van de antwoorden die werden geformuleerd naar aanleiding van de aanbevelingen van de audit.

We garanderen u dat we tijdens heel dat proces van hervorming van het premiesysteem dat nu loopt, erover zullen waken dat onze besturen Leefmilieu Brussel en Urban.brussels goed samenwerken om volledig rekening te houden met de door uw diensten geformuleerde aanbevelingen.

Hoogachtend.

Rudi Vervoort

Bijlage 2

Selectiemethode voor de dossiers

Selectie van de dossiers voor de subsidiecontrole

Volgens de gegevens die de DSV aan het Rekenhof heeft bezorgd, bedraagt de totale populatie ingediende dossiers (die nog lopen of die zijn afgerond) 8.752 dossiers inzake renovatiepremies en 2.608 dossiers inzake premies voor gevelverfraaiing voor deze ambtsperiode, die als volgt zijn uit te splitsen:

Aantal dossiers

Jaar	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ¹³⁸	Totaal
Aantal dossiers renovatie	1.659	1.666	1.890	1.605	1.486	446	8.752
Aantal dossiers gevels	546	471	542	522	423	104	2.608

Omdat er zoveel dossiers zijn, werd op aselechte wijze een steekproef getrokken op de populatie van afgehandelde dossiers, om op basis van de bij de administratie toegekomen verantwoordingsstukken te kunnen nagaan of de subsidiëring juist was¹³⁹. Hoeveelheid geselecteerde dossiers:

- 25 voor renovatie van het woonmilieu;
- 25 voor gevelverfraaiing.

Er werden overigens ook 6 dossiers onderzocht die niet tot die steekproef behoren (3 inzake renovatie en 3 inzake gevelverfraaiing), als test voor de selectie van de dossiers.

Bovendien werden eveneens 5 meer recente dossiers van elke soort onderzocht (d.w.z. 10 in 2019 behandelde dossiers) om de eventuele wijzigingen in de controleprocedures van de administratie te onderzoeken.

Tot slot werden ook 10 door de administratie geweigerde dossiers (5 inzake renovatie en 5 inzake gevelverfraaiing) onderzocht en 10 dossiers inzake renovatie van het woonmilieu waarvoor terugvorderingen gebeurden¹⁴⁰.

Selectie van de dossiers met het oog op het onderzoek inzake meervoudige subsidiëring

Aan de hand van de in de boekhoudsoftware SAP ingevoerde betalingen werden gegevens van verschillende basisallocaties gekruist.

Dat bleek een ingewikkelde oefening te zijn wegens het groot aantal betrokken velden, en dus wegens het aantal verrichtingen dat vanuit IT-oogpunt moest worden behandeld.

¹³⁸ Toestand op 24 maart 2019.

¹³⁹ De regelgeving laat toe voorschotten te betalen, waarvoor geen verantwoordingsstuk moet worden ingediend.

¹⁴⁰ Er was slechts één dossier inzake gevelverfraaiing op de 149 dossiers van de lijst van terugvorderingen.

Uit een test op een kleiner aantal verrichtingen is overigens gebleken dat:

- het kruisen van de allocaties in verband met de aan openbare eigenaars toegekende subsidies voor werken tot het behoud van een beschermd goed (26.002.52.01.63.21) met de andere betrokken allocaties tot te veel treffers leidde. Het leek niet zinvol hiermee voort te doen omdat die treffers, waarvan de betrokken goederen niet konden worden geïdentificeerd in SAP, betrekking konden hebben op verschillende goederen en dus op zich misschien geen meervoudige subsidiëringen zouden zijn¹⁴¹;
- het kruisen van allocaties voor energiebesparingen (6 allocaties van programma 9 van opdracht 15) met de andere betrokken allocaties vanuit IT-oogpunt te ingewikkeld was om uit te voeren. Eén van die allocaties werd echter terug opgevist in de bekomen resultaten, zoals hieronder wordt uitgelegd¹⁴².

Voor de periode 2014 tot 2018¹⁴³ werd het kruisen van gegevens bijgevolg toegespitst op de volgende basisallocaties:

- 26.002.51.01.5310, voor de subsidies toegekend aan particuliere eigenaren voor werken tot het behoud van een beschermd goed;
- 27.009.32.01.5310, voor de subsidies voor gevelverfraaiing;
- 27.009.32.02.5310 voor subsidies ter aanmoediging van renovatie.

Er werd beslist het bankrekeningnummer van de begunstigden als gemeenschappelijk identificatie-element te nemen¹⁴⁴, dat het meest geschikt lijkt om het aantal treffers te bepalen en zo het risico op meervoudige subsidiëring te beoordelen¹⁴⁵.

Uit de resultaten blijkt dat 49 betalingen werden uitgevoerd voor 9 particuliere eigenaars. Ze zijn aangerekend op 4 begrotingsallocaties:

- 26.002.51.01.5310 (beschermd goederen – 14 betalingen);
- 27.009.32.01.53.10 (gevelverfraaiing – 11 betalingen);
- 27.009.32.02.53.10 (renovatie van het woonmilieu – 8 betalingen);
- 15.009.32.01.53.10 (één van de allocaties inzake energiebesparing, die buiten beschouwing werd gelaten bij het gerichte onderzoek – 16 betalingen)¹⁴⁶.

¹⁴¹ Sociale verhuurkantoren kunnen bijvoorbeeld voor heel wat goederen subsidies krijgen.

¹⁴² Cf. voetnoot 146.

¹⁴³ Het jaar 2019 werd niet onderzocht omdat de subsidies voor rationeel energieverbruik niet meer geregistreerd worden op het SAP-platform van de GOB, zoals de andere subsidies, waardoor het moeilijker zou zijn geweest om de gegevens te kruisen.

¹⁴⁴ Men diende zich te baseren op de begunstigden van de subsidie en niet op de goederen, daar deze niet worden vermeld in SAP.

¹⁴⁵ De naam was bijvoorbeeld niet geschikt omdat hij vaak aanzienlijk anders wordt geschreven.

¹⁴⁶ Hoewel die allocatie niet werd geselecteerd bij het kruisen, duikt ze op bij het uitlezen van het resultaat. Eigenaars die in beeld kwamen omdat ze meer dan één subsidie hadden aangevraagd voor beschermde goederen, om deze te renoveren of voor gevelverfraaiing, hebben eveneens subsidies voor energiebesparing aangevraagd.

In SAP blijken die 49 betalingen gekoppeld te zijn aan 9 begunstigden van subsidies¹⁴⁷, wat wees op een risico op meervoudige subsidiëring, waarbij dezelfde verantwoordingsstukken waarschijnlijk terug te vinden zijn in verschillende subsidiedossiers. De administratie heeft 35 dossiers bezorgd, waarvan er 16 na onderzoek uit de steekproef werden geëlimineerd omdat ze uiteindelijk geen risico op meervoudige subsidiëring vertoonden.

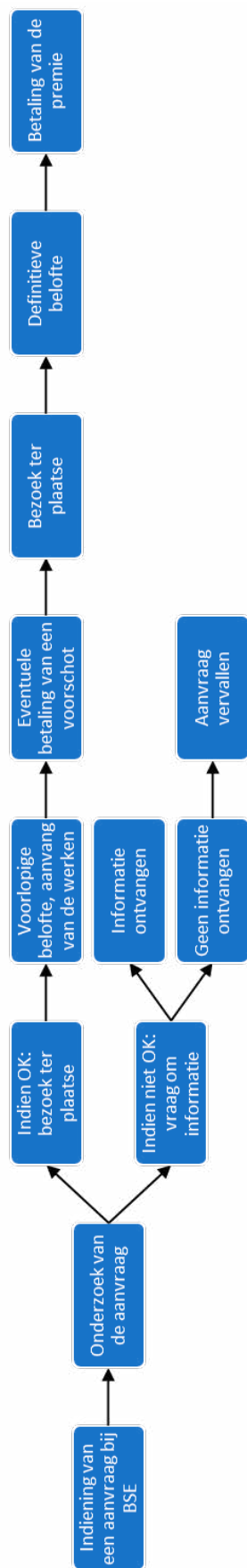
Uiteindelijk sloeg het onderzoek op 19 dossiers aangaande 6 goederen (voor 6 eigenaars).

¹⁴⁷ Er wordt aan herinnerd dat men zich diende te baseren op de begunstigden van de subsidie en niet op de goederen daar deze niet worden vermeld in SAP.

Bijlage 3

Subsidieringsproces

Schema 1 – Proces voor de subsidiëring van de premies voor gevelverfraaiing



De aanvraag wordt via een standaardformulier bij de administratie ingediend, samen met verschillende documenten (uittreksel van de kadastrale legger, prijsopgave voor de werken, kopie van de stedenbouwkundige vergunning indien nodig, aanslagbiljet als de inkomsten lager liggen dan 40.000 euro, enz.).

Na onderzoek van de aanvraag verklaart de administratie deze volledig of niet (in dat laatste geval wordt de aanvrager per brief gevraagd de ontbrekende inlichtingen te bezorgen). Indien de aanvrager niet antwoordt binnen de vereiste termijn, is de aanvraag nietig.

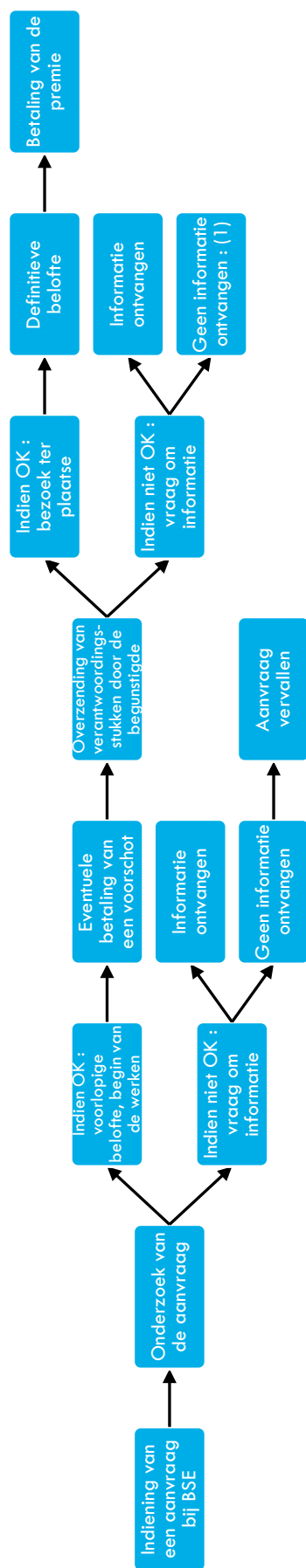
De administratie gaat een eerste keer ter plaatse en betekent de aanvrager de voorlopige belofte van toekenning van de premie (deze geeft in detail het geraamde premiebedrag), samen met de toelating om de werken te starten (de werken mogen niet beginnen vóór die betekening, tenzij het gaat om het plaatsen van stellingen, dat wordt “getolereerd”).

Onder bepaalde voorwaarden kan dan een voorschot van 50 % van het premiebedrag worden toegekend.

Zodra de werken zijn uitgevoerd, komt de administratie opnieuw ter plaatse om te controleren of ze goed zijn uitgevoerd en bezorgt ze de begunstigde de definitieve belofte van de toekenning van de premie (deze geeft in detail de definitieve premieberekening).

De premie wordt dan vereffend en het premietoekenningsproces is daarmee afgelopen.

Schema 2 – Proces voor de subsidiëring van premies voor renovatie van het woonmilieu



⁽¹⁾ De regelgeving bepaalt niet wat er gebeurt als de informatie in die fase niet wordt verstrekt, in tegenstelling tot wat ze bepaalt bij het begin van het proces, bij de indiening van de premieaanvraag.

De aanvraag wordt via een standaardformulier bij de administratie ingediend, samen met verschillende documenten (uittreksel van de kadastrale legger, prijsopgave voor de werken, kopie van de stedenbouwkundige vergunning indien nodig, aanslagbiljet als de inkomsten lager liggen dan de in het besluit vastgelegde drempelbedragen, enz.).

Na onderzoek van de aanvraag verklaart de administratie deze volledig of niet (in dat laatste geval wordt de aanvrager per brief gevraagd de ontbrekende inlichtingen te bezorgen). Indien de aanvrager niet antwoordt binnen de vereiste termijn, is de aanvraag nietig.

Als de aanvraag volledig is, betekent de administratie de aanvrager de voorlopige belofte van de toekenning van de premie¹⁴⁸ (deze geeft in detail het geraamde premiebedrag), samen met de toelating om de werken te starten (de werken mogen niet beginnen vóór die betekening).

Onder bepaalde voorwaarden kan dan een voorschot van 90 % van het premiebedrag worden toegekend.

Zodra de werken zijn uitgevoerd, bezorgt de begunstigde zijn verantwoordingsstukken aan de administratie (in deze fase is ook voorzien in de mogelijkheid om aanvullende informatie te vragen aan de begunstigde). De administratie gaat ter plaatse om de uitvoering van de werken te controleren; vervolgens stuurt ze de begunstigde de definitieve belofte van toekenning van de premie (deze geeft in detail de definitieve premieberekening).

De premie wordt dan vereffend en het premietoekenningsproces dat is beschreven in het besluit van 4 oktober 2007 is daarmee afgelopen.

¹⁴⁸ Het besluit noemt die betekeningbrief "ontvangstbewijs van het volledig dossier" (artikel 15).

Bijlage 4

Door de regelgeving vastgelegde termijnen

Voor gevelverfraaiing gelden de volgende termijnen¹⁴⁹:

- de administratie moet de aanvrager binnen 15 werkdagen vanaf de datum van verzending van het dossier bij aangetekend schrijven of bij neerlegging aan het loket, ervan in kennis stellen of zijn aanvraag volledig is of niet (als het dossier niet volledig is, wordt de aanvrager uitgenodigd om het te vervolledigen en als hij dat niet doet binnen 60 werkdagen na datum van die uitnodiging, wordt de subsidieaanvraag als nietig beschouwd¹⁵⁰);
- de administratie moet binnen 20 dagen na de datum van verzending van de brief waarmee de aanvrager erover wordt geïnformeerd dat zijn aanvraag volledig is, een controlebezoek ter plaatse uitvoeren;
- de voorlopige belofte van toekenning van de premie (die het bedrag raamt dat moet worden vereffend op basis van de bestekken), samen met de toelating om de werken aan te vatten, wordt binnen 20 werkdagen vanaf het controlebezoek ter plaatse aan de aanvrager betekend (de werken mogen niet vóór die toelating aanvangen op straffe van verval van het recht op de premie);
- indien het bedrag van de aanvaarde werken meer bedraagt dan 2.500 euro en in zover de inkomsten van de begunstigde niet meer bedragen dan 35.000 euro, kan aan de aanvrager de helft van de geraamde premie worden uitbetaald na de betekening van de voorlopige belofte en na overlegging van een factuur van de aannemer;
- de begunstigde moet de werken binnen een termijn van twee jaar te rekenen vanaf de betekening van de voorlopige belofte hebben laten uitvoeren en de verantwoordingsstukken aan de administratie hebben bezorgd (die termijn kan in geval van overmacht met één jaar worden verlengd);
- binnen 20 werkdagen na het controlebezoek ter plaatse door de administratie om de kwaliteit van de werken te verifiëren, wordt de definitieve belofte van toekenning van de premie (die het te uit te betalen bedrag op basis van de facturen van de aannemer vastlegt) aan de begunstigde toegezonden;
- de premie (of het saldo ervan als een voorschot werd uitbetaald) wordt vereffend binnen zestig werkdagen na de datum van verzending van de definitieve belofte.

¹⁴⁹ Besluit van 2 mei 2002, artikelen 13, § 3, 14, 15, § 2, 16, 17 en 18.

¹⁵⁰ De regelgeving preciseert niet wat er gebeurt als de aanvrager zijn aanvraag binnen 3 maanden aanvult en ze nog altijd als onvolledig wordt beschouwd. Ze legt de administratie ook geen termijn op om de aanvullende stukken te onderzoeken.

Voor de renovatie van het woonmilieu loopt het proces nagenoeg gelijk (het condenseert of schrapt echter bepaalde fasen)¹⁵¹:

- de administratie moet de aanvrager binnen 30 dagen per brief laten weten of de aanvraag volledig is of niet (als het dossier niet volledig is, wordt de aanvrager uitgenodigd om het te vervolledigen en als hij dat niet doet binnen 3 maanden, wordt de subsidieaanvraag als nietig beschouwd¹⁵²); de bovenvermelde brief (de voorlopige belofte¹⁵³) raamt het bedrag van de premie op basis van de bestekken en geeft de begunstigde toelating om de werken aan te vatten (de werken mogen niet vóór die toelating aanvangen op straffe van verval van het recht op de premie);
- 90 % van de raming kan aan de begunstigde worden uitbetaald na de betekening van de voorlopige belofte en na voorlegging van een factuur van de aannemer;
- de begunstigde moet de werken binnen een termijn van twee jaar te rekenen vanaf de betekening van de voorlopige belofte hebben laten uitvoeren en de verantwoordingsstukken aan de administratie hebben bezorgd (die termijn kan in geval van overmacht met twee jaar worden verlengd) en als aanvullende inlichtingen moeten worden bezorgd, moet de begunstigde die bezorgen binnen 3 maanden na de datum van de brief waarin die gevraagd worden¹⁵⁴;
- binnen 15 dagen na het verzenden van de verantwoordingsstukken moet de administratie de begunstigde op de hoogte brengen van de dag van zijn controlebezoek ter plaatse om de kwaliteit van de werken te verifiëren (het bezoek moet plaatsvinden binnen 30 dagen na dat schrijven);
- binnen 30 kalenderdagen na het bezoek wordt de definitieve belofte van toekenning van de premie (die het te uit te betalen bedrag vastlegt op basis van de facturen van de aannemer) aan de begunstigde toegezonden;
- de premie (of het saldo ervan als een voorschot werd uitbetaald) wordt uitbetaald binnen 30 dagen na de verzending van de definitieve belofte.

¹⁵¹ Besluit van 4 oktober 2007, artikelen 15, 16, 18 en 20.

¹⁵² De regelgeving preciseert niet wat er gebeurt als de aanvrager zijn aanvraag binnen 3 maanden aanvult en ze nog altijd als onvolledig wordt beschouwd. Ze legt de administratie ook geen termijn op om de aanvullende stukken te onderzoeken.

¹⁵³ Er wordt aan herinnerd dat het besluit die betekeningbrief "ontvangstbewijs van het volledig dossier" noemt (artikel 15).

¹⁵⁴ De regelgeving preciseert niet wat er gebeurt als de aanvrager zijn aanvraag binnen 3 maanden aanvult en ze nog altijd als onvolledig wordt beschouwd. Ze legt de administratie ook geen termijn op om de aanvullende stukken te onderzoeken.

Dit verslag is enkel in elektronische versie beschikbaar,
in het Nederlands en het Frans, op www.rekenhof.be.



WETTELIJK DEPOT
D/2021/1128/07

PREPRESS
Centrale drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

COVERFOTO
Shutterstock

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

www.rekenhof.be