

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2002-2003

10 juli 2003

VERSLAG

– van het Rekenhof –

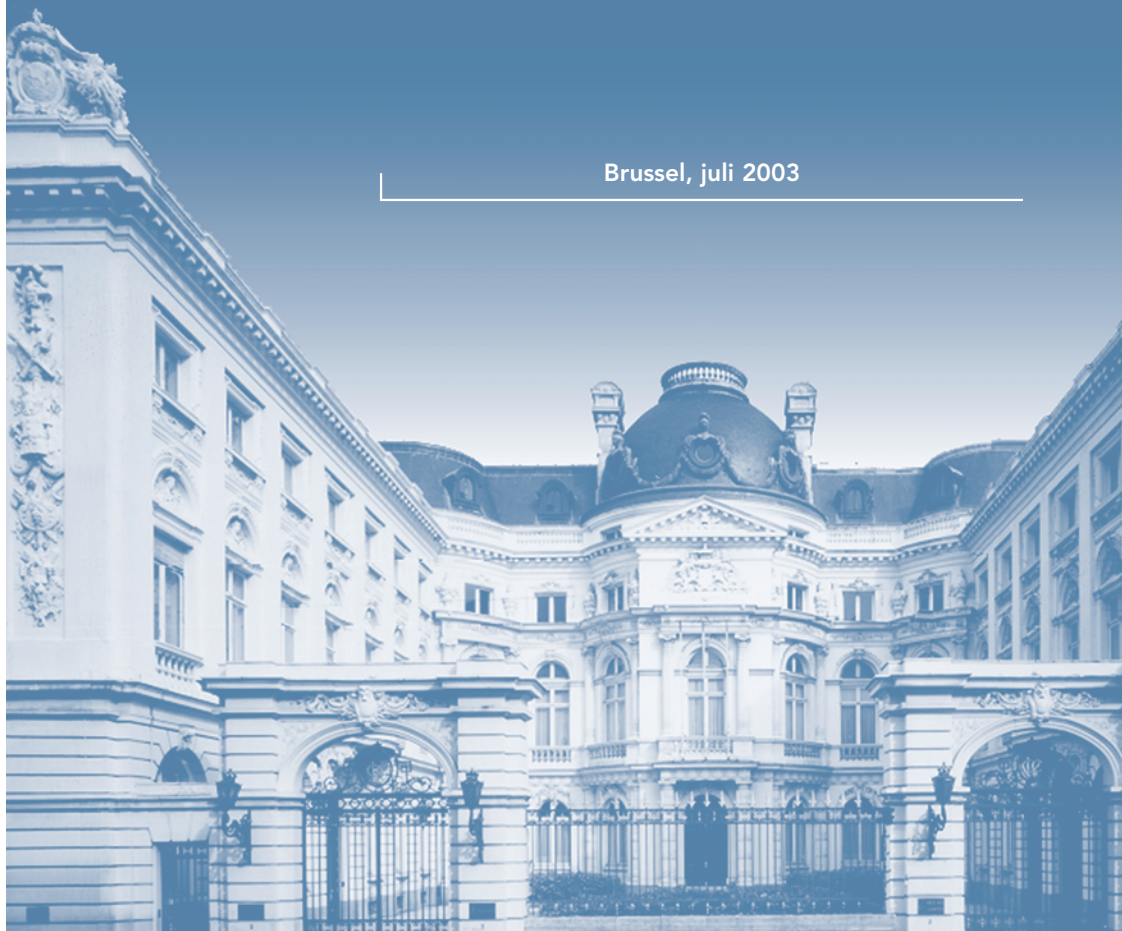
over subsidies voor infrastructuur in de sectoren Welzijn en Gezondheid

R E K E N H O F

Subsidies voor Infrastructuur in de sectoren Welzijn en Gezondheid

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, juli 2003



REKENHOF

Subsidies voor Infrastructuur in de sectoren Welzijn en Gezondheid

***Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement***

*goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 8 juli 2003*

INHOUD

| | |
|--|----|
| Bestuurlijke boodschap..... | 8 |
| Samenvatting..... | 9 |
| 1 Inleiding..... | 12 |
| 2 Bevindingen van het onderzoek..... | 15 |
| 2.1 Zorgstrategisch plan en subsidiebelofte..... | 15 |
| 2.1.1 Kwaliteit adviesverstrekking over plannen..... | 15 |
| 2.1.2 Onduidelijkheden in de reglementering..... | 16 |
| 2.1.3 Toepassing van de reglementering..... | 18 |
| 2.1.4 Transparantie van de projectvoorbereiding..... | 20 |
| 2.1.5 Conclusie..... | 21 |
| 2.1.6 Aanbevelingen..... | 21 |
| 2.2 Goedkeuring subsidiebeslissing..... | 23 |
| 2.2.1 Advies van de AOGGI over de kostprijsraming..... | 23 |
| 2.2.2 Aanpassing subsidiebelofte..... | 24 |
| 2.2.3 Andere tekortkomingen in de regelgeving..... | 26 |
| 2.2.4 Toepassing van de procedure..... | 28 |
| 2.2.5 Conclusie..... | 29 |
| 2.2.6 Aanbevelingen..... | 29 |
| 2.3 Opvolging van gunning en projectuitvoering..... | 30 |
| 2.3.1 Gunning van verschillende percelen..... | 30 |
| 2.3.2 Controle wetgeving op de overheidsopdrachten..... | 30 |
| 2.3.3 Conclusie..... | 31 |
| 2.3.4 Aanbevelingen..... | 31 |
| 2.4 Vereffening van de investeringssubsidie..... | 32 |
| 2.4.1 Vereffeningadviezen..... | 32 |
| 2.4.2 Bijkomende vastleggingen voor meerwerken..... | 33 |
| 2.4.3 Eindafrekening verbouwingssubsidie..... | 34 |
| 2.4.4 Terugvorderingen..... | 34 |
| 2.4.5 Controle ter plaatse van de werken..... | 35 |
| 2.4.6 Conclusie..... | 35 |
| 2.4.7 Aanbevelingen..... | 36 |
| 2.5 Van de procedurefasen losstaande bevindingen..... | 36 |
| 2.5.1 Budgettair spanningsveld..... | 36 |
| 2.5.2 Definities van investeringswerken en hun hiërarchie..... | 38 |
| 2.5.3 Subsidiabele oppervlakte..... | 40 |
| 2.5.4 Advies over de financiële toestand van initiatiefnemers..... | 41 |
| 2.5.5 BTW-tarieven..... | 43 |
| 2.5.6 Vriesperiode van 20 jaar..... | 44 |
| 2.5.7 Dossieropbouw, -bewaring en -automatisering..... | 44 |
| 2.5.8 Subsidiëring geïntegreerd kunstwerk..... | 45 |
| 2.5.9 Sector verzorgingsinstellingen (VIPA)..... | 46 |
| 2.5.10 Sector voorzieningen voor bejaarden en in de thuiszorg (VIPA)..... | 48 |
| 2.5.11 Sector preventieve en ambulante gezondheidszorg (VIPA)..... | 50 |
| 2.5.12 Sector voorzieningen voor de sociale integratie van personen met een handicap (VFSIPH)..... | 50 |
| 2.5.13 Sector kinderdagverblijven (Kind en Gezin)..... | 50 |

| | | |
|-----------|---|----|
| 2.5.14 | Conclusie..... | 51 |
| 2.5.15 | Aanbevelingen..... | 51 |
| 2.6 | Investeringswaarborgen | 53 |
| 2.6.1 | Waarborgsysteem | 53 |
| 2.6.2 | Conclusie..... | 54 |
| 2.6.3 | Aanbeveling..... | 55 |
| 3 | Algemene conclusies..... | 56 |
| 4 | Antwoord van de minister | 58 |
| Bijlage 1 | Procedure voor de toekenning van investeringssubsidies. | 61 |
| Bijlage 2 | Antwoorden van de Vlaamse minister van Welzijn en Volksgezondheid..... | 64 |

LIJST MET AFKORTINGEN

| | |
|------------------|--|
| ABAFIM | Administratie Accounting, Budgettering en Financieel Management |
| AK | Algemene (on)kosten |
| AOGGI | de afdeling gesubsidieerde infrastructuur van de Administratie Overheidsopdrachten, Gebouwen en Gesubsidieerde Infrastructuur, departement algemene zaken en financiën |
| instellingen | VFSIPH en Kind en Gezin |
| FTP | Financieel-technisch plan (ook Technisch-financieel Plan) |
| MPI | Medisch-pedagogisch instituut |
| Procedurebesluit | Besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999 houdende de procedureregels inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden |
| PV | Proces-verbaal |
| PVT | Psychiatrisch verzorgingstehuis |
| RIZIV | Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering |
| RvB | raad van bestuur |
| RVT | Rust- en Verzorgingstehuis |
| VFSIPH | Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap |
| VIPA | Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden |
| VIPA-decreet | Decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden |
| Vipa-studie | studie in opdracht van de toenmalige Vlaamse minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid aangaande de ontwikkeling van een beslissingproces en evaluatiemethodiek voor de toewijzing van investeringssubsidies onder het VIPA-decreet |
| VOI | Vlaamse Openbare Instelling |
| VTE | Voltijds equivalent |
| VVSG | Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten |
| WVC | Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur |
| ZSP | Zorgstrategisch Plan |

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft de toekenning van investeringssubsidies en -waarborgen in de sectoren Welzijn en Gezondheid onderzocht. Het ging na in hoeverre de subsidie- en waarborgverstrekking de geldende reglementeringen in acht nam en evalueerde of de Vlaamse regering uitvoering gaf aan de dwingende bepalingen van het VIPA-decreet.

Het concludeerde dat de Vlaamse regering een gelijke procedure heeft ingesteld voor alle sectoren, die a priori een gelijke behandeling van de begunstigden in gelijke situaties garandeert (rechtsgelijkheid). De procedure bevat bovendien enkele zeer degelijke waarborgen voor een rechtmatige toekenning: ze stelt termijnen, koppelt de toekenning aan verantwoordingsstukken en verbindt een zorgstrategische planning aan de voorbereiding van infrastructuurwerken. Bovendien zorgt het concept met verschillende adviezen voor onderbouwde beslissingen en functiescheiding.

Een aantal procedurele aspecten zorgt echter voor interpretatieproblemen, die soms aanleiding geven tot een ongelijke of subjectieve behandeling van de initiatiefnemers. Zo kent de controle op dubbele subsidiëring bij de ingestelde vriesperiode van 10 of 20 jaar een ongelijke toepassing in de verschillende sectoren. Ook de subsidiëring van de BTW zorgt voor onduidelijkheid over de toe te passen tarieven. Voor de infrastructuurwerken bij ziekenhuizen strookt de Vlaamse decreetgeving niet met federale besluitgeving. De reglementering is ten slotte onduidelijk over mogelijke indexaanpassingen in de jaren na de initiële subsidiebelofte. Vooral bij grote projecten kan een aanpassing aan de index tot een aanzienlijk hogere subsidiëring van de werken leiden.

Sommige procedurestappen krijgen ook een onzorgvuldige uitvoering. In het bijzonder kan de kwaliteit en tijdigheid van de adviezen beter en zou informatie beschikbaar moeten zijn over ter plaatse uitgevoerde controles op de infrastructuurwerken.

Het Rekenhof heeft dan ook aanbevolen de regelgeving bij te stellen, de controle en adviesverstrekking verder uit te bouwen, de BTW-problematiek op te lossen en een standaardwerkblad toe te passen voor de berekening van het subsidiebedrag.

Samenvatting

De administratie leeft de procedure voor het toekennen van investeringssubsidies die de Vlaamse regering heeft vastgelegd in het procedurebesluit van 8 juni 1999, in het algemeen na. Hoewel zij regelmatig de voorgeschreven termijnen overschrijdt, worden steeds de vereiste adviezen verstrekt. De administratie volgt doorgaans ook de berekeningswijze van de tegemoetkomingen in de investeringen die werd bepaald in verschillende sectorbesluiten.

Een aantal procedurele aspecten zorgt echter voor interpretatieproblemen, die soms aanleiding geven tot een ongelijke of subjectieve behandeling van de initiatiefnemers:

Subsidiebeslissingen worden getroffen per projectfase of per groep van projectfases. De wijze waarop en het tijdstip waarop de indeling in projectfases geschiedt, verschillen vaak aanzienlijk.

Subsidiebeloften worden vastgelegd op het begrotingsjaar en garanderen de initiatiefnemer die voldoet aan de voorwaarden, dat de overheid voor zijn investering een investeringssubsidie zal toekennen. De instelling Kind en Gezin heeft verscheidene malen een goedgekeurde subsidiebelofte opgesplitst in vastleggingen gespreid over twee begrotingsjaren. Zij liet bovendien na het tweede deel van de vastleggingen in het begin van het tweede begrotingsjaar te prioriteren. Het probleem of, en hoe, de subsidiebelofte kan worden geactualiseerd op het moment van de subsidiebeslissingen in volgende begrotingsjaren of zelfs op het moment van de vereffeningen, stelt zich voor alle sectoren.

De bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gemeenschappen zorgt bij de verzorgingsinstellingen voor tegenstrijdigheden in de wederzijdse regelgeving. Zij brengen onder meer inconsistenties mee in de dossiers wat het vastleggingstijdstip betreft.

In de lijst van initiatiefnemers die investeringssubsidies voor kinderdagverblijven willen aanvragen, komen ook onrechtstreeks gemeente- en stadsbesturen voor. Het VIPA-decreet sluit nochtans investeringssubsidies uit voor initiatiefnemers die ook een beroep kunnen doen op het investeringsfonds voor de gemeenten. De gemeente- en stadsbesturen omzeilen deze uitzondering door de oprichting van VZW's en aldus ook VIPA-middelen aan te vragen. Ook universiteiten kunnen geen beroep doen op VIPA-middelen. Twee universiteiten hebben deze uitsluiting omzeild door voor de organisatie van hun kinderdagverblijf een VZW op te richten.

De sectorbesluiten hebben in een zogenaamde *vriesperiode* voorzien, waartijdens geen investeringssubsidie kan worden verkregen voor hetzelfde project. Niet alle sectoren echter passen deze vriesperiode toe voor investeringssubsidies die werden verkregen vóór de inwerkingtreding van de VIPA-procedure.

De Vlaamse regering subsidieert voor alle sectoren ook de BTW die een initiatiefnemer op investeringswerken of -leveringen dient te betalen. De vaststelling van het te subsidiëren BTW-tarief heeft geleid tot tal van inconsistenties in de dossiers. Vooral de toepassing van de tarieven voor algemene onkosten, meubilering en uitrusting, geïntegreerde dagverzorgingscentra of dagcentra, gemeenschappelijke diensten en geïntegreerde kunstwerken gaf aanleiding tot een ongelijke behandeling van initiatiefnemers. Het BTW-besluit van 1970 (kb nr. 20) krijgt geen consequente toepassing en in de fase van de vereffening wordt niet gecontroleerd of het gesubsidieerde BTW-tarief overeenstemt met het werkelijk door de initiatiefnemer betaalde tarief.

De kwaliteit van de verschillende adviezen die in de loop van de VIPA-procedure dienen te worden verstrekt, is vaak ontoereikend. Sommige adviezen zijn uitgebreid en degelijk onderbouwd (bv. op grond van de VIPA-studie-criteria), andere zijn echter uiterst beperkt en onnauwkeurig. De berekening van het bedrag van de investeringssubsidie volgt zelden een vast stramen. Opmerkingen krijgen dikwijls geen opvolgingsrapportering.

Over de toetsing aan de algemene en specifieke bouwtechnische normen hebben de adviezen het maar in zeer beperkte mate. De regelgeving is in het algemeen ook onduidelijk over het ogenblik waarop de bouwfysische en bouwtechnische normen dienen te worden gecontroleerd. Voor de verzorgingsinstellingen wordt bv. zelden of nooit verwezen naar het koninklijk besluit met de ziekenhuisnormen. Voor de voorzieningen voor de sociale integratie van gehandicapten, beperkt de functioneel inspecteur zijn advies veelal tot de vermelding *architectonisch-functioneel kan een gunstig advies worden gegeven*. Dergelijke adviezen laten niet toe in een latere fase terug te grijpen naar de onderbouwing of uitgevoerde controles. Zij verstrekken evenmin derden de mogelijkheid de gefundeerdheid van de adviezen te appreciëren.

De adviezen van de AOGGI vertoonden regelmatig fouten in de berekening van de subsidiebelofte of subsidiebeslissing. De coördinatiecommissie diende deze fouten nadien recht te zetten. De AOGGI toetst evenmin altijd alle reglementaire maximumgrenzen bij de berekening van de investeringssubsidie. Haar adviezen bij de vereffening bevatten geen informatie over de controles ter plaatse van de werken of leveringen. Zij gaan evenmin in op de verschillen tussen toewijzingsbedragen en vorderingsstaten (gefactureerde meerwerken). Uit de meeste adviezen blijkt ten slotte niet of de aannemers voldeden aan de verplichting tot borgstelling.

De AOGGI maakt weinig of geen gebruik van informaticatoepassingen ter ondersteuning van de VIPA-procedure. Dit verhoogt zowel het risico op administratieve vergissingen, als het risico op onvolledige gegevens.

Voor aanvragen van subsidiebeloften volgens het oude procedurebesluit verstrekte de administratie bevoegd voor financiën en begroting geen adviezen over het financiële plan of de solvabiliteit van de initiatiefnemer. Voor initiatiefnemers die geen zorgstrategisch plan moeten indienen zijn er geen vastgestelde schema's voor het financieel plan. Elke

initiatiefnemer kan dus naar eigen goeddunken zijn financieel plan inhoudelijk invullen. De kwaliteit van de plannen varieert in de praktijk dan ook sterk. Voor initiatiefnemers die geen zorgstrategisch plan moeten indienen, voorziet het procedurebesluit strikt genomen in geen financiële evaluatie van de initiatiefnemer.

De financieringsovereenkomsten bevatten niet steeds de clausule die voor het verlenen van investeringswaarborgen uitdrukkelijk verwijst naar de voorwaarden in het procedurebesluit. Zij nemen de clausule ook vrij vaak niet letterlijk op: soms vermelden zij gewoon dat het VIPA zijn waarborg hecht aan de overeenkomst.

Het verslag bevat aanbevelingen om de toepassing van de procedure en de regelgeving verder te verbeteren. Vooral de kwaliteit van sommige adviezen moet verbeteren. Ook zou een vast standaardschema of werkblad de berekening van het bedrag van een subsidiebelofte of subsidiebeslissing moeten ondersteunen.

1 Inleiding

Het Rekenhof heeft een globaal onderzoek uitgevoerd naar de werkelijkheid, wettigheid en regelmatigheid van de investeringssubsidies en -waarborgen toegekend in uitvoering van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden (VIPA-decreet). Met dit onderzoek wilde het in de eerste plaats na gaan in hoeverre de verstrekte subsidies en waarborgen werden verstrekt met inachtneming van de geldende reglementeringen (decreet, besluiten Vlaamse regering, ministeriële besluiten en circulaires). In tweede orde evalueerde het de uitvoering die de Vlaamse regering gaf aan de dwingende bepalingen van het VIPA-decreet.

De Vlaamse regering heeft zeven sectoren vastgesteld die een beroep kunnen doen op een investeringssubsidie:

- de preventieve en ambulante gezondheidszorg (langs het VIPA), het algemeen welzijnswerk (langs het VIPA)⁽¹⁾,
- voorzieningen voor bejaarden en voorzieningen in de thuiszorg (langs het VIPA)
- verzorgingsinstellingen (langs het VIPA)
- voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand (langs het VIPA)⁽²⁾
- de kinderopvangsector (langs Kind en Gezin)
- de voorzieningen voor sociale integratie van personen met een handicap (langs het VFSIPH)

Voor elke sector heeft zij een *besluit tot vaststelling van de totale investeringssubsidie en de bouwtechnische normen* getroffen. Deze besluiten bepalen de grootte van de mogelijke tegemoetkomingen en de bouwtechnische en -fysische normen waaraan de infrastructuur moet voldoen. Het besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999 houdende de procedureregels inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden⁽³⁾ (procedurebesluit) heeft de wijze van en de voorwaarden voor toekenning en vereffening van de investeringssubsidies voor alle sectoren gelijkgesteld.

Het Rekenhof stelde het VIPA-decreet als metanorm zelf niet in vraag. Het verbond de uitvoerende reglementering (besluiten en circulaires) aan de metanorm middels de normen van behoorlijke regelgeving. Het ging met name na of de uitvoerende reglementering volledig, duidelijk en zonder ongewenste interpretaties toepasbaar is. Het ging er vanuit dat

¹ Op het ogenblik van de controle ter plaatse van het Rekenhof waren nog geen aanvragen voor investeringssubsidies door voorzieningen in het algemeen welzijnswerk ingediend. Deze sector is bijgevolg niet bij het onderzoek betrokken.

² Deze Vlaamse regering heeft deze sector toegevoegd op 1 januari 2002.

³ Voorheen het besluit van de Vlaamse regering van 6 juli 1994.

de uitvoerende reglementering ook de verplichtingen van de gesubsidiëerde en de controlemogelijkheden van de overheid dient te regelen. De totale regelgeving (VIPA-decreet én uitvoerende reglementering) was ten slotte norm voor het toetsen van de wettelijkheid van de toegekende en uitgekeerde investeringssubsidies en -waarborgen.

Om de mate van uitvoering van het VIPA-decreet te meten, inventariseerde het Rekenhof alle bepalingen uit het VIPA-decreet die de Vlaamse regering uitvoeringsverplichtingen opleggen, exclusief de artikelen over begroting, financiën en werking van het VIPA. Vervolgens zocht het de overeenkomstige uitvoerende reglementering. Het concludeerde dat de Vlaamse regering met verscheidene besluiten in het algemeen tegemoetkwam aan de uitvoeringsopdrachten van het VIPA-decreet.

Om na te gaan of zich problemen voordoen bij de toepassing van de uitvoerende reglementering, onderzocht het Rekenhof voor elke soort van voorzieningen een niet-statistische steekproef van individuele dossiers. Het baseerde de steekproeven systematisch per regio op de budgettaire impact van de subsidiebeloften. Het voegde daarbij verscheidene vastleggingen per subsidiebelofte samen en bracht ook aanvullende subsidiebeloften in rekening. In een tweede stap baseerde het de steekproef op de aanwezigheid van de verschillende procedurefasen (goedkeuring zorgstrategisch plan, subsidiebelofte, subsidiebeslissing, gunning, vereffening) en de verschillende sectoren (privé-sector versus openbare sector). Per dossier controleerde het de verschillende procedurefasen. Alle selecties sloegen op de periode van januari 1998 of mei 1998⁴) tot en met december 2000. De budgettaire impact van de totale populatie voor alle sectoren samen bedroeg 16,4 miljard BEF.

Aan de basis van de dossiercontrole lag een vragenlijst, die horizontale evaluatie mogelijk maakte en resulteerde in een inventaris van structurele tekortkomingen en herhaalde gebreken. De neerslag van deze evaluatie is in dit verslag opgenomen. Het overziet enerzijds de bevindingen die relevant zijn voor alle betrokken sectoren (hoofdstuk 2) en anderzijds de bevindingen die enkel of voornamelijk relevant zijn voor een bepaalde sector (hoofdstuk 3).

Interviews met ambtenaren van de betrokken Vlaamse openbare instellingen en het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap begeleidden het dossieronderzoek. Het Rekenhof legde ze opvallende vaststellingen of vragen voor om een onmiddellijke feedback te krijgen.

Het luik investeringswaarborgen stoelt op een systematische selectie van 30 dossiers uit de periode 1998-2000 (met een interval gebaseerd op de steekproefgrootte).

⁴ Besluit van de Vlaamse regering van 10 maart 1998 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 juli 1994 houdende procedureregels inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden, gepubliceerd op 18 april 1998 (nieuwe procedure voor ouderenvoorzieningen).

Het Rekenhof heeft zijn opmerkingen op 3 december 2002 medege-
deeld aan de Vlaamse Minister van Welzijn en Volksgezondheid, die
drie afzonderlijke antwoorden heeft gesteld, respectievelijk op 13 februa-
ri 2003, 31 maart 2003 en 16 april 2003. Haar antwoorden zijn in dit ver-
slag opgenomen.

2 Bevindingen van het onderzoek

De bevindingen zijn in de mate van het mogelijke ingedeeld volgens de procedurefase waaraan zij het beste kunnen worden verbonden: zorgstrategisch plan en subsidiebelofte, subsidiebeslissing, gunning en vereffening. Bijlage 1 schematiseert deze procedure op meer gedetailleerde wijze.

2.1 Zorgstrategisch plan en subsidiebelofte

2.1.1 *Kwaliteit adviesverstrekking over plannen*

Functionele adviezen

Op grond van een studieopdracht⁽⁵⁾ werd het masterplan uit de oorspronkelijke VIPA-procedure voor de algemene ziekenhuizen en voor de bejaarden- en thuiszorgvoorzieningen opgesplitst in een zorgstrategisch plan en een technisch-financieel plan. Beide plannen vereisen telkens evaluatie aan de hand van een reeks criteria die de studieopdracht in kaart bracht. De consultant heeft de sectoren bovendien bij de totstandkoming van de criteria betrokken, wat de VIPA-procedure een uitgebreid draagvlak bezorgde. De uniforme toepassing van de criteria zorgt voor éénduidigheid, objectiviteit en een degelijke onderbouwing van de functionele adviezen. Dergelijke adviezen kunnen als voorbeeld van kwaliteitsvolle adviesverstrekking worden beschouwd. In circulaires zijn de algemene ziekenhuizen en ouderenvoorzieningen ingelicht over de criteria.

Wat de verzorgingsinstellingen betreft zijn de evaluatienota's over de zorgaspecten opgesteld door de afdeling Verzorgingsvoorzieningen in de eerste plaats toegespitst op de criteria uit de vermelde VIPA-studie. Een link naar het federale koninklijk besluit van 23 oktober 1964 tot bepaling van de normen die de ziekenhuizen moeten naleven, wordt zelden of nooit expliciet in de evaluatienota's teruggevonden.

Wat de sector van de voorzieningen voor bejaarden betreft slaagde de afdeling Welzijnszorg er verscheidene malen niet in de verschillende termijnen voor het opstellen van haar adviezen te respecteren.

Technische adviezen

In het algemeen rapporteert de AOGGI in haar adviezen onvoldoende over de naleving van de sectorgebonden specifieke bouwtechnische en bouwfysische normen. Voor bijvoorbeeld de verzorgingsinstellingen be-

⁵ Vipa-studie, uitgevoerd door een consultantbureau.

vatten de technische adviezen zelden of nooit vaststellingen of opmerkingen over de specifieke bouwtechnische en bouwfysische normen, opgenomen in de koninklijke besluiten ter uitvoering van de wet op de ziekenhuizen. Kind en Gezin controleert, in tegenstelling tot wat het procedurebesluit oplegt, *zelf* de specifieke bouwtechnische normen van artikel 3 van het sectorbesluit (bruto bebouwde oppervlakte minstens 12m² per plaats, raamoppervlakte leefruimte minstens 1/8 van de vloeroppervlakte,...). Kind en Gezin maakt zelf een planevaluatie van het voorontwerp in de fase van de subsidiebelofte, wat in het kort in het functioneel advies staat. Hoewel de bepalingen van het procedurebesluit niet worden gevolgd (*de AOGGI dient over de technische aspecten te adviseren*), vindt wel een controle plaats.

De regelgeving blijft onduidelijk over het ogenblik waarop de bouwfysische en bouwtechnische normen moeten worden gecontroleerd. Het procedurebesluit verwijst niet naar de bouwfysische en bouwtechnische normen van de sectorbesluiten.

De adviezen van de AOGGI over de aanvragen voor subsidiebeloften en -beslissingen vertoonden ook regelmatig fouten in de berekening van de subsidiebelofte, die nadien door de coördinatiecommissie of door de personeelsleden van het VIPA dienden te worden rechtgezet. Dit roept vragen op over de gebruikte methodologie, de nauwgezetheid van de adviesverstrekking en de duidelijkheid van de reglementering. Aangezien de AOGGI verantwoordelijk is voor de technische aspecten en als gevolg daarvan ook hoofdzakelijk verantwoordelijk is voor de berekening van de subsidiebelofte, zijn dergelijke fouten onaanvaardbaar.

2.1.2 Onduidelijkheden in de reglementering

Indeling in projectfases

Het VIPA-decreet gelast de opdeling van elk project in maximum vier delen of projectfases (ruwbouw, technische uitrustingen, afwerking en uitrusting en bemeubeling). De regelgeving bepaalt echter niet eenduidig wanneer en hoe deze projectfasering moet plaatsvinden.

Voor nieuwbouw bij gehandicaptenvoorzieningen hoeft fasering pas in de *subsidiebeslissing*⁶). Het VFSIPH stelde dan ook het percentage van een projectfase meestal pas vast bij de subsidiebeslissing.

De andere sectoren wijzen de percentages doorgaans aan de verschillende projectfases toe bij de *subsidiebelofte*. Zij passen deze verdeling niet meer aan bij de subsidiebeslissing, zelfs niet als een toename van de kostprijsraming inmiddels een bijkomende vastlegging vergde. De

⁶ Artikel 5, §2, van het besluit van 6 juli 1994 tot vaststelling van de totale investeringssubsidie.

notificatie van de subsidiebelofte aan de initiatiefnemer vermeldt echter zelden - zoals het hoort - de percentages.

Kind en Gezin wijst systematisch de percentages toe bij de subsidiebelofte. Zij wijzigt die niet meer bij de subsidiebeslissing uit praktische overweging⁽⁷⁾: een aanpassing van de percentages bij de subsidiebeslissing zou immers ook een aanpassing van de subsidiebedragen per projectfase betekenen.

In de andere gevallen werden op het ogenblik van de subsidiebelofte geen percentages toegewezen of werden de toegewezen percentages aangepast aan een gewijzigde kostprijsraming op het ogenblik van de subsidiebeslissing. Het percentage van een projectfase krijgt dan pas zijn definitieve vastlegging bij de subsidiebeslissing (zoals bij het VFSIPH). Op dat ogenblik is een geactualiseerde kostprijsraming beschikbaar voor een of meer projectfases (teller van de verhouding), terwijl de totale kostprijsraming van bij de subsidiebelofte behouden blijft (noemer van de verhouding). Deze werkwijze geldt ook in de gevallen waarin de kostprijsramingen van de projectfases gedaald zijn tegenover die bij de subsidiebelofte⁽⁸⁾. Het bekomen percentage kan dan worden toegepast op een al dan niet geactualiseerde subsidiebelofte.

In tegenstelling tot de indicaties in het procedurebesluit, is een definitieve indeling in projectfases samen met de subsidiebelofte aangewezen. Immers, op het moment van de subsidiebeslissing is slechts een betere raming voorhanden voor een of enkele projectfases, zelden of nooit voor alle fases. Een globaal beeld of globale raming zoals bij de subsidiebelofte is m.a.w. niet beschikbaar. Een percentageaanpassing beïnvloedt het totaalbedrag van de investeringssubsidie niet. Zij heeft enkel invloed op het betalingsritme.

De uitvoerende reglementering blijft in elk geval op dit vlak in gebreke en de indeling in projectfases vindt op inconsistente wijze plaats, zowel in dossiers die het oude systeem volgen (vastleggingen op het moment van de subsidiebeslissing), als in dossiers die het nieuwe systeem volgen.

Functionele adviezen van de instellingen

De instellingen moeten enkel het advies vragen van de AOGGI, niet van de functionele administratie over de inhoudelijke aspecten⁽⁹⁾. Deze procedurebepaling maakt het mogelijk dat een dossier pas in de fase van de subsidiebeslissing door de functionele administratie wordt beoordeeld. In de praktijk vraagt het VFSIPH wel degelijk een functioneel ad-

⁷ De subsidiebelofte wordt door Kind en Gezin per projectfase vastgelegd.

⁸ Een alternatief bestaat erin de noemer op het ogenblik van de subsidiebeslissing ook aan te passen aan de al gekende gunningsbedragen van de vorige projectfases. In een tweetal dossiers werd deze werkwijze gevolgd.

⁹ Conform artikel 19, §2, laatste lid, van het procedurebesluit.

vies, zij het aan de functionele inspecteurs binnen de instelling. Kind en Gezin stelt geen of zeer beperkte adviezen op over de inhoudelijke aspecten. In haar reactie van 22 juli 2002 beaamde deze instelling dat het de facto niet volstaat alleen bij de subsidiebeslissing een functioneel advies te geven.

Onvolledigheden in de reglementering

De regelgeving bepaalt de ingangsdatum voor de subsidiebelofte niet. Volgens het procedurebesluit moet de subsidiebelofte een dergelijke datum vermelden. De ministeriële brief aan de initiatiefnemer geeft enkel de datum van het advies van de VIPA-coördinatiecommissie. Het lijkt dus aannemelijk dat de subsidiebelofte ingaat op de verzendingsdatum van deze brief. De brieven waarmee de administrateur-generaal van het VFSIPH subsidiebeloften toekent vermelden doorgaans expliciet dat de belofte twee jaar geldig blijft *vanaf de datum van het huidig schrijven*. Kind en Gezin stelt de ingangsdatum van de subsidiebelofte vast op de eerste dag van de maand volgend op die van de raad van bestuur, maar past dit systeem niet consistent toe⁽¹⁰⁾.

2.1.3 Toepassing van de reglementering

Subsidiebeloften onder voorbehoud

De overheid keurt regelmatig aanvragen voor subsidiebeloften goed waarvoor ze tegelijkertijd aan de initiatiefnemer opmerkingen formuleert, bv. over technische tekortkomingen of de onvolledigheid van de ingediende dossiers. Het procedurebesluit voorziet echter niet in de mogelijkheid tot het goedkeuren van subsidiebeloften onder voorbehoud. Het is dus onaanvaardbaar dat subsidiebeloften worden goedgekeurd voor onvolledige dossiers.

Zo leggen het VIPA of de instellingen regelmatig dossiers ter beoordeling van masterplannen aan het advies van de AOGGI voor zonder stedenbouwkundig attest nr. 2, dat bv. werd opgevraagd of waarvan de initiatiefnemer nasturing heeft beloofd. De AOGGI formuleert in dit geval bij een gunstig advies automatisch een voorbehoud inzake het attest. Soms ontbreekt dit attest zelfs op het moment van de subsidiebelofte nog, die dan voorwaardelijk wordt verleend. De vraag rijst overigens naar de waarde van dit attest na verloop van tijd, bv. als een dossier uitermate lang in beraad is gehouden.

¹⁰ Zo gingen subsidiebeloften onrechtmatig in vóór datum van vastlegging of betekening (soms bijna een maand eerder).

In een bepaald geval wees de raad van bestuur van een instelling een vastlegging principieel toe aan een initiatiefnemer, nog voor die een eigendomsbewijs of bewijs van zakelijk- of genotsrecht had voorgelegd.

Enkel voor vrij technische opmerkingen, zoals noodzakelijke aanpassingen aan het technisch memorandum, is een goedkeuring van de subsidiebelofte op grond van de appreciatie door de coördinatiecommissie aanvaardbaar.

Termijnen

De coördinatiecommissie overschrijdt vaak de termijn tussen haar vergadering en het verzenden van haar advies aan de overheid (15 kalenderdagen)⁽¹¹⁾. Volgens het VIPA is dit het gevolg van de afwezigheid van de inspecteur van financiën, die het verslag dan eerst nagestuurd dient te krijgen om zijn bemerkingen binnen de vijf dagen te formuleren, zoals voorzien in het budgetair implementatieplan van het VIPA. In de praktijk is dit nasturen de regel geworden. In enkele gevallen hebben ook bijkomende vragen van de controleur van de vastleggingen voor een termijnoverschrijding gezorgd. Deze vertraging is verantwoord, daar de wetgeving erin voorziet dat de vastlegging van de subsidiebelofte plaatsvindt voor de betekening ervan aan de begunstigde.

Vanaf het moment dat de coördinatiecommissie de overheid een gunstig advies heeft voorgelegd, is die overheid niet meer gebonden aan een termijn waarbinnen zij de subsidiebelofte moet verlenen. Voor de verzorgingsinstellingen liet die belofte dan ook meer dan een maand - in een geval zelfs drie maand - op zich wachten.

Binnen de 15 kalenderdagen na adviesvoorlegging (technisch advies AOGGI en functioneel advies) dient de overheid een ontwerp van subsidiebeslissing voorgelegd te krijgen⁽¹²⁾. Het is ook hier onduidelijk of de overheid binnen deze termijn ook een beslissing moet nemen. In elk geval verloopt tussen de adviesverlening en de overheidsbeslissing veel meer dan vijftien dagen. Bij Kind en Gezin loopt de periode tussen het advies van AOGGI en de betekening van de subsidiebeslissing aan de initiatiefnemer soms op tot 2,5 maand. De raden van bestuur van de instellingen komen overigens maar maandelijks samen.

Mededelen adviezen aan initiatiefnemer

In de praktijk vormen de functionele en technische adviezen bijlagen bij de brief waarin de minister de subsidiebelofte goedkeurt (sectoren beheerd door het VIPA). In de adviezen van de afdeling verzorgingsvoorzieningen en de AOGGI over de aanvragen van subsidiebeloftes levert de berekening van de subsidiebelofte op grond van de ingediende ra-

¹¹ Artikel 20, §1, van het procedurebesluit.

¹² Artikel 25, §5, van het procedurebesluit.

mingen regelmatig verschillen op. In een aanvraag liep dit verschil zelfs op tot 426,8 miljoen BEF. Een ander dossier toonde onenigheid tussen het VIPA en de afdeling verzorgingsvoorzieningen over het architectonisch concept van de verpleegeenheden. Dit kan vragen oproepen bij de initiatiefnemer.

Opvolging van de adviezen

Over de opvolging van de opmerkingen in de functionele of technische adviezen door de initiatiefnemer vindt in de volgende procedurefasen geen rapportering plaats. Op het ogenblik van de subsidiebeslissing kunnen de minister of de raad van bestuur bijgevolg enkel maar *veronderstellen* dat werd voldaan aan de opmerkingen geformuleerd bij de subsidiebelofte. In de gevallen dat de AOGGI voorwaardelijk gunstige adviezen verleent, is opvolging bij uitstek noodzakelijk.

2.1.4 Transparantie van de projectvoorbereiding

De AOGGI houdt regelmatig met de initiatiefnemers voorafgaande werkvergaderingen, soms samen met vertegenwoordigers van de functionele diensten, VIPA of de VIPA-cel van de instellingen. Gespecialiseerde diensten informeren en begeleiden aldus de initiatiefnemers van in het begin⁽¹³⁾. In deze werkvergaderingen worden de voorontwerpen besproken en worden, in principe, de geplande investeringen getoetst aan de specifieke bouwtechnische en bouwfysische normen. Dergelijke evaluaties dienen uit te monden in checklists en verslagen die de basis vormen voor het *verslag over het gevolg dat is gegeven aan de voorafgaande werkvergaderingen en aan de aanbevelingen van de administraties* ⁽¹⁴⁾. Maar een zeer beperkt aantal dossiers van Kind en Gezin bevat dergelijke door de VIPA-cel ingevulde checklists. Het VIPA noch het VFSIPH gebruiken checklists in de fase van de voorafgaande werkvergaderingen. Verslagen over de voorafgaande werkvergaderingen worden noch bij het VIPA, noch bij de instellingen op gestandaardiseerde wijze opgesteld. De verslagen worden niet ondertekend door de AOGGI of de functionele afdelingen en ontbreken vaak in de dossiers.

De AOGGI zou in de voorbereidende werkvergaderingen voorzichtig moeten omspringen met het formuleren van aanbevelingen. In een dos-

¹³ Zo begeleidt de dossiermanager van het VIPA het opstellen van een zorgstrategisch plan conceptueel (omgevingsanalyse, sterkte-zwakteanalyse,...) en heeft de bouwtechnisch deskundige van het VIPA een beknopte en handige leidraad opgesteld voor de fase van de aanvraag tot subsidiebelofte, die duidelijk weergeeft welke informatie de initiatiefnemer moet verstrekken en hoe het bedrag van de investeringssubsidie per onderscheiden sector wordt samengesteld.

¹⁴ Voorgeschreven in artikel 17, 6°, van het procedurebesluit.

sier werden dergelijke voorafgaande aanbevelingen in de eropvolgende evaluatie van het zorgstrategische plan herroepen.

2.1.5 Conclusie

De functionele evaluatie van zorgstrategische en technisch-financiële plannen aan de hand van een reeks criteria zorgt voor objectieve en onderbouwde analyses, maar over daarbij geformuleerde opmerkingen wordt in het verdere verloop van de procedure niet meer gerapporteerd. De technische adviezen rapporteren onvoldoende over de specifieke bouwtechnische en bouwfysische normen. De reglementering is verder onduidelijk over het tijdstip en de wijze waarop de indeling van de investeringsprojecten in projectfasen dient te gebeuren, met een effect op het betalingsritme van de subsidies, en over de noodzaak van het inwinnen van functionele adviezen bij de instellingen. De ingangsdatum van een subsidiebelofte vergt nog verdere uitwerking. Inzake de toepassing van de reglementering heeft het Rekenhof vooral kritiek op het verlenen van subsidiebeloften onder voorbehoud in onvolledige dossiers, het laattijdig verzenden van het advies van de coördinatiecommissie aan de overheid, het ontbreken van een termijn waarbinnen de overheid een beslissing dient te nemen op basis van een advies van de coördinatiecommissie en het gebrek aan opvolging van de opmerkingen in de adviezen.

2.1.6 Aanbevelingen

- Het stellen van een verslag over de voorafgaande vergaderingen tussen de AOGGI - eventueel samen met de functionele dienst, het VIPA of de VIPA-cel van de instellingen - en de initiatiefnemers, zou de opvolging van afspraken of aanbevelingen mogelijk maken.
- De verschillende adviezen dienen een vast schema te volgen. Vooral de adviezen van de AOGGI vergen meer accuratesse. De berekening van het bedrag van de subsidiebelofte of van de subsidiebeslissing moet op een vast schema of werkblad steunen. In afwachting van een standaardformulier dienen de coördinatiecommissie of, eventueel, het VIPA of de VIPA-cellen bij de instellingen, het door de AOGGI berekende bedrag te controleren. Het standaardberekeningsschema zou bovendien inconsistenties in de toepassing van het BTW-tarief moeten uitsluiten (zie punt 2.5.5).
- Functionele afdelingen dienen in overleg met de AOGGI afspraken te maken over de controle en evaluatie van alle geldende bouwfysische en bouwtechnische normen. De samenlegging van de functionele en technische adviezen moet aantonen wie welke normen controleerde. Het functioneel advies moet overigens onafhankelijk van het technisch advies ontstaan en beide adviezen moeten op de agenda van de eerstvolgende vergadering van de coördinatiecom-

missie komen. De coördinatiecommissie streeft naar een eensgezind en gezamenlijk functioneel-technisch standpunt.

- De regelgeving kan op diverse punten worden aangevuld, verduidelijkt of vervolledigd door:
 - niet enkel een technische, maar ook een functionele adviesinwinning op te leggen aan de instellingen (wijziging van artikel 19, §2, laatste lid, van het procedurebesluit);
 - vastlegging van de ingangsdatum van de subsidiebelofte (bv. de datum van ondertekening door de overheid of administrateur-generaal van een instelling), waarna de notificatie van de subsidiebelofte aan de initiatiefnemer de geldigheidsduur van de belofte expliciet kan vermelden;
 - inschrijving van termijnen voor de goedkeuring door de overheid van het ontwerp van subsidiebelofte en van het ontwerp van subsidiebeslissing;
 - vaststelling wanneer (bij voorkeur samen met de subsidiebelofte) en hoe de percentages van de verschillende projectfases moeten worden bepaald en of die percentages naderhand nog kunnen wijzigen;
 - het procedurebesluit zou de AOGGI expliciet moeten verplichten te adviseren over de conformiteit met de bouwtechnische en bouwfysische normen, alsook wanneer zij op die normen dient te controleren en hoe zij daarover moet rapporteren.
- De mededeling van de beslissing over de aanvraag van een subsidiebelofte aan de initiatiefnemer dient vergezeld te gaan van een toelichting die eventuele afwijkende adviezen en de uiteindelijke beslissing verzoent.
- Functionele, financiële én technische adviezen zouden telkens een opvolgingsrapportering over de opmerkingen uit de vorige procedurastap moeten bevatten.

2.2 Goedkeuring subsidiebeslissing

2.2.1 Advies van de AOGGI over de kostprijsraming

De mogelijkheid waarover de AOGGI beschikt om de ingediende kostenraming in vraag te stellen¹⁵ is in de praktijk dode letter. Voor alle sectoren beperkt de AOGGI zich in zijn adviezen bijna uitsluitend tot het overnemen van de kostenramingen die de initiatiefnemer indiende. Een precieze kostprijsraming is nochtans belangrijk, want bepalend voor de bekendmakingsregels in het kader van de wetgeving op de overheidsopdrachten en de toepassing van de reglementering over de erkenning van de aannemers. De kostprijsraming dient ook als referentiebasis voor de opsporing van abnormale inschrijvingsprijzen. Tevens is zij bepalend voor de indeling in projectfases en het daarmee samenhangende uitbetalingsritme van de investeringssubsidie. Ook het in te dienen financieel plan moet steunen op de kostprijsraming.

Voor verbouwing bepaalt de kostprijsraming de investeringssubsidie (60% van de goedgekeurde raming). Waar deze 60% duidelijk lager ligt dan het plafond van 75% van de investeringssubsidie voor uitbreiding, verhoogt een onjuiste raming het risico op de toekenning van een te hoge investeringssubsidie. De steekproef bevatte slechts een tweetal definitieve eindafrekeningen, te weinig voor conclusies over de sluitendheid van de controle op de eindafrekening in verbouwingsdossiers. Als de investeringssubsidie volgens de eindafrekening lager is dan die volgens de kostprijsraming, dan moet de uitbetaling van het saldo overeenkomstig worden verminderd. De vraag rijst naar de reactie als de vereffening van de eerste drie schijven van de investeringssubsidie (samen 90%), het subsidiebedrag volgens de eindafrekening al hebben overtroffen. De initiatiefnemer zal er in een dergelijke situatie geen belang bij hebben zijn eindafrekening in te dienen en saldobetaling te vragen.

Verscheidene initiatiefnemers stelden hun kostprijsraming voor verbouwingswerken precies gelijk aan de forfaitaire subsidie op grond van 75% van de investeringssubsidie voor uitbreiding. Zo zetten zij het risico op indiening van een te lage kostprijsraming om in een risico op afdoende administratieve controle bij de eindafrekening. Het belang van de eindafrekeningen nam daardoor onnodig toe. Dat de indiening van eindafrekeningen in sommige dossiers op zich laat wachten, pleit voor een degelijke controle op de kostprijsraming.

¹⁵ Volgens artikel 25, §4, van het procedurebesluit zal het advies van AOGGI de goedkeuring van de raming van de kostprijs betreffen en dit in het bijzonder als de aanvraag voor een subsidiebeslissing gaat over een verbouwing, uitrusting of meubilering en in alle dossiers die onder de toepassing vallen van het besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de totale investeringssubsidie en de bouwtechnische normen voor de verzorgingsinstellingen.

2.2.2 Aanpassing subsidiebelofte

Voor alle sectoren stelt zich het probleem of, en hoe, de subsidiebelofte dient te worden geactualiseerd bij de toekenning van de subsidiebeslissing. In welke mate dient rekening te worden gehouden met een nieuwe kostprijsraming voor een projectfase of een heel project⁽¹⁶⁾ of vergt enkel de indexering van de investeringsbedragen actualisering? Dienen de toetsingen aan maximale subsidiebedragen opnieuw te gebeuren of blijven de maximale bedragen vastgesteld bij de subsidiebelofte geldig? De reglementering blijft daarover in gebreke.

Nieuwe kostprijsraming

Het Rekenhof stelde vast dat verhoogde kostprijsramingen (tegenover de raming bij de subsidiebelofte) aanleiding gaven tot een aanpassing van de subsidiebelofte (al dan niet met overeenstemmende vastlegging⁽¹⁷⁾), in tegenstelling tot verminderde ramingen.

Actualisering van de indexering

De verschillende sectorbesluiten tot vaststelling van de totale investeringssubsidie en de bouwtechnische normen bepalen telkens: *de bedragen zoals bepaald in artikel (...) worden jaarlijks op 1 januari aangepast aan de bouwindex*. De basisindex is die van 1 januari 1994. De engste en meest logische interpretatie is de investeringssubsidie bij de subsidiebelofte (door de decreetgever gelijkgesteld met een verbintenis aan te rekenen op het lopende jaar) eenmalig te berekenen en nadien geen herrekeningen of indexeringen meer uit te voeren. Deze interpretatie zou echter nadelig zijn voor projecten die over verscheidene jaren lopen.

Als de subsidiebelofte bij elke subsidiebeslissing wordt geactualiseerd aan de nieuwe index, zal de som van alle subsidiebeslissingen per definitie hoger zijn dan de initiële subsidiebelofte, maar toch niet overeenstemmen met de laatst geactualiseerde subsidiebelofte. Dit leidt onvermijdelijk tot aanvullende vastleggingen en bezwaring van toekomstige begrotingen.

¹⁶ Voor de subsidiebeslissing moet het bedrag van de investeringssubsidie bepaald worden aan de hand van de goedgekeurde kostprijsraming (artikel 25, §5, 2^{de} lid, van het procedurebesluit). Het gaat over verbouwing, uitrusting of meubilering en alle dossiers die onder toepassing vallen van het besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de totale investeringssubsidie van de bouwtechnische normen voor de verzorgingsinstellingen.

¹⁷ Het bedrag van de subsidiebeslissing voor de eerste projectfases op zich is soms hoger dan het overeenstemmende bedrag dat bij de subsidiebelofte voor de projectfases was vastgesteld. In bepaalde gevallen werd onmiddellijk gekozen voor vastlegging van een aanvullende subsidiebelofte, in andere gevallen werd eerst het bedrag van de oorspronkelijke subsidiebelofte of van de oorspronkelijke vastlegging uitgeput.

De investeringscel van het VFSIPH heeft op 1 april 1998 de volgende afspraak gemaakt: *indien er bij de subsidiebelofte een vastlegging gebeurd, zal er géén bijkomende vastlegging gebeuren bij de eruit vloeiende subsidiebeslissing(en) omwille van het feit dat de bouwindex op het ogenblik van deze subsidiebeslissing(en) verschillend is van deze op het ogenblik van de subsidiebelofte.* De investeringscel wil dus nooit bijkomende vastleggingen aanvaarden, behalve ingeval van materiële fouten of gewijzigde BTW-tarieven. Subsidiebeloftes in dossiers van vóór april 1998 werden wel geactualiseerd bij de subsidiebeslissingen. Deze dossiers werden meestal nog afgehandeld volgens het oude systeem: de vastleggingen werden pas genomen bij de subsidiebeslissing.

Kind en Gezin doet een eenmalige aanpassing aan de bouwindex in de fase van de subsidiebeslissing. Wordt de subsidiebeslissing gespreid over projectfasen, dan vindt de aanpassing aan de bouwindex bij de laatste subsidiebeslissing plaats. De bouwindexaanpassing gebeurt op basis van het verschil van de bouwindex die gold bij de fase subsidiebelofte en die welke op het tijdstip van de subsidiebeslissing geldig is. In een aanpassing van de bouwindex voorziet de regelgeving volgens Kind en Gezin niet, maar de instelling vindt een aanpassing logisch, omdat er tussen de subsidiebelofte en de subsidiebeslissing twee jaar kan liggen en in die tijd de kostprijzen in de bouwsector ook stijgen.

Voor de sectoren die het beheert, houdt het VIPA eveneens rekening met de nieuwe index op het moment van de subsidiebeslissing(en).

De initiatiefnemers krijgen dus naargelang de sector waartoe zij behoren en de periode van hun aanvraag een verschillende behandeling, spijs de bedoeling van de decreetgever een gelijke behandeling van de initiatiefnemers te organiseren.

Voor aanvullende vastleggingen of bijkomende subsidiebeloftes voorziet het procedurebesluit niet in een procedure¹⁸.

Ziekenhuizen

Tenslotte stelt zich voor de ziekenhuizen een bijkomend probleem: de Vlaamse decreetgeving is strijdig met de federale regelgeving. Op grond van de federale ministeriële besluiten stoelt de subsidiëring van investeringen op de *goedgekeurde bieding, beperkt tot de werkelijke behoeften van het aan te passen gebouw* (aanpassingswerken) of op de *kostprijs van de werken, leveringen en diensten* (nieuwbouw- of uitbreidingswerken). De kostprijs is uiteraard niet vooraf gekend en wordt pas bij de

¹⁸ Als bij de subsidiebeslissing een aanvullende vastlegging wordt beslist, werd in één geval uit de steekproef een nieuwe coördinatiecommissie samengeroepen. In de andere gevallen besliste de minister rechtstreeks een aanvullende vastlegging op grond van het functionele advies of het advies van de AOGGI.

bieding en gunning bepaald. De grootte van de subsidies kan met andere woorden pas worden vastgesteld op het moment dat het bedrag waaraan de opdracht voor de werken of leveringen wordt toegewezen, gekend is. Bijgevolg kan de definitieve vastlegging voor een investeringssubsidie op grond van de federale besluiten pas op de vastleggingsmachtiging worden aangerekend op het moment van de gunning van de opdracht. De Vlaamse decreetgeving strookt echter niet met deze federale besluiten. In artikel 9 van het programmadecreet 1997⁽¹⁹⁾ heeft de Vlaamse decreetgever beslist dat de vastlegging van de toe te kennen investeringssubsidie diende plaats te vinden op het moment van de subsidiebelofte, zijnde de *verbintenis, die op het lopende begrotingsjaar wordt vastgelegd, om voor een investering een investeringssubsidie toe te kennen*. De vraag rijst dus of er na de vastlegging van die subsidiebelofte nog bijkomende vastleggingen kunnen plaatsvinden, bv. bij de subsidiebeslissing, de gunning of de uitbetaling van het saldo.

Een bijkomende tegenstrijdigheid voor de ziekenhuizen bestaat erin dat voor verbouwwerken artikel 8, §1, van het besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999 tot vaststelling van de totale investeringssubsidie de subsidie beperkt tot 60% van de goedgekeurde *raming*. De federale regelgeving beperkt de subsidiëring tot 60% van de goedgekeurde *bieding*⁽²⁰⁾.

2.2.3 Andere tekortkomingen in de regelgeving

Eigenaar of houder van een zakelijk of genotsrecht

Voor een subsidiebeslissing moet een initiatiefnemer een eensluidend verklaarde akte voorleggen waaruit blijkt dat hij eigenaar is of het zakelijk genotsrecht op het onroerend goed bezit voor een periode die minstens gelijk is aan de boekhoudkundige afschrijvingsduur van de investering en minstens 20 jaar bedraagt⁽²¹⁾. Deze omschrijving houdt een dubbele voorwaarde in: de periode mag niet minder bedragen dan 20 jaar, maar moet bovendien minstens gelijk zijn aan de afschrijvingsduur van het gesubsidieerde goed⁽²²⁾. Het was namelijk de bedoeling van de decreetgever voldoende zekerheid te verkrijgen over het beheer van de onroerende goederen en garanties voor de bestemming van de investering⁽²³⁾.

Het bewijs van een zakelijk of genotsrecht voor een duur van 20 jaar (of meer) biedt bij de indiening van een subsidievraag echter geen garantie

¹⁹ Decreet van 20 december 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997.

²⁰ Artikel 10 van het ministerieel besluit van 4 september 1978.

²¹ Artikel 12, §1, derde lid, van het VIPA-decreet.

²² De afschrijvingsperiode voor een voorziening start in principe bij de oplevering van het goed (of, voor grote werken, per projectfase).

²³ Memorie van toelichting bij het VIPA-decreet, Stuk 448 (1993-1994) - Nr.1.

dat een voorziening tot 20 jaar na oplevering in beheer kan blijven. De periode tussen de aanvraag van een subsidiebeslissing en de oplevering bedraagt soms verscheidene jaren, en is vooral onzeker wat doorlooptijd betreft. In dat opzicht is het moeilijk bij de aanvraag van een subsidiebeslissing, de periode vast te stellen die minstens de afschrijvingsduur van de investering inhoudt. Zo kan een huurcontract voor 20 jaar dat al aanving voor de ingangsdatum van de subsidiebelofte niet worden aanvaard. Na de subsidiebelofte kan het immers nog meer dan 3 jaar duren eer de investeringswerken (voorlopig) worden opgeleverd.

Spreiding van projectfases in de tijd

Vanaf het ogenblik dat een initiatiefnemer een subsidiebeslissing voor een eerste projectfase heeft gekregen, is in geen beperking in de tijd meer voorzien voor de indiening van de aanvragen voor subsidiebeslissingen voor de volgende projectfases. Heeft een initiatiefnemer een subsidiebeslissing voor een eerste projectfase bekomen, dan blijft het resterende deel van de subsidiebelofte dus onbepaald geldig.

Algemene onkosten

De sectorbesluiten houdende vaststelling van de totale investeringssubsidie voorzien steeds in de subsidiëring van de *algemene onkosten*, echter zonder algemene onkosten te specificeren. Zo mogen erelonen van architecten of bepaalde toezichtskosten, die als algemene onkosten kunnen worden beschouwd, in een kostprijsraming niet in rekening worden gebracht.

Opdeling tussen bouwheer, exploitant en eigenaar

De vraag rijst of een investeringssubsidie kan worden toegekend aan een initiatiefnemer die niet tegelijkertijd bouwheer en organisator van zorg- en dienstverlening is. Noch het VIPA-decreet, noch het procedurebesluit voorzien in de toekenning van een investeringssubsidie aan een rechtspersoon die enkel optreedt als bouwheer. In de praktijk hebben het VIPA, Kind en Gezin en het VFSIPH de opdeling tussen bouwheer en exploitant aanvaard. Een analoog probleem kan zich stellen als de initiatiefnemer in de loop van de procedure fusioneert met een andere rechtspersoon.

2.2.4 Toepassing van de procedure

Aantal subsidiebeslissingen

De overheid aanvaardt dat initiatiefnemers een tweede, *aanvullende*, subsidiebeslissing vragen voor een projectfase waarvoor zij al een subsidiebeslissing kregen. Deze aanvullende subsidiebeslissing komt dan in de plaats van een subsidiebeslissing voor projectfase 4. Deze werkwijze wordt in de praktijk blijkbaar toegepast voor het opgebruiken van het saldo van het investeringsdossier. Zo werd meer dan twee jaar na een oorspronkelijke subsidiebeslissing voor projectfase 3 (afwerking), nog een subsidiebeslissing gevraagd voor een lot schilderwerken (reglementair ook projectfase 3). Hoewel het maximumaantal projectfasen niet werd overschreden, splitste het dossier één projectfase uit in twee deelprojectfasen, in strijd met de bedoeling van de decreetgever alle loten van een projectfase gegroepeerd te houden. De reglementering sluit de bovenstaande interpretatie echter niet uit. Soms is gecamoufleerd dat het gaat om een tweede subsidiebeslissing voor eenzelfde projectfase. Een typisch voorbeeld bestaat erin, in een laatste projectfase behalve los meubilair, ook omgevingswerken op te nemen, die normaliter thuis horen in een eerdere fase. De vereffening van zo'n dubbele projectfase vindt meestal in twee schijven plaats. Het procedurebesluit voorziet daarin echter enkel voor uitrusting en meubilering (leveringen), niet voor bv. schilderwerken of omgevingswerken.

Opvolging van de adviezen

Formuleert de AOGGI in haar advies over de subsidiebeslissing opmerkingen over de technische conformiteit of de conformiteit met de wetgeving op de overheidsopdrachten, dan neemt de notificatie van de beslissing aan de initiatiefnemer die gewoon over. Opvolging blijft achterwege⁽²⁴⁾. In de adviezen over de gunningen herneemt de AOGGI nooit de opmerkingen die de subsidiebeslissingen vergezelden. De adviezen wezen de initiatiefnemer er bv. regelmatig op dat hij aan de opmerkingen van de brandweer of inzake de bouwvergunning moest voldoen.

Investeringssubsidie voor aankoop

Een initiatiefnemer kan volgens de reglementering maar een investeringssubsidie voor aankoop⁽²⁵⁾ bekomen vóór de daadwerkelijke afsluiting van de aankoop. Hij moet eerst een subsidiebelofte (indiening ontwerp van aankoopakte) en een subsidiebeslissing bekomen. Om toch a posteriori VIPA-investeringsubsidies te kunnen verkrijgen voor een al gesloten aankoop, zette de privé-sector bepaalde constructies op. Zo kochten twee VZW's een gebouw *in onverdeeldheid* (de VZW-niet-initiatiefnemer voor 98% en de VZW-initiatiefnemer voor 2%). Vervolgens vroeg de VZW-initiatiefnemer VIPA-investeringsubsidies voor de aankoop van het gebouw (98%) van de VZW-niet-initiatiefnemer. Beide VZW's bestonden echter uit dezelfde leden en hadden dezelfde zetel.

²⁴ Zie ook punt 2.1.3.

²⁵ Verwerving van een gebouw dat in aanmerking komt voor een functionele bestemming in de persoonsgebonden aangelegenheden.

De betaling van de VZW-initiatiefnemer aan de VZW-niet-initiatiefnemer (of zogenaamde patrimonium-VZW) kon eenvoudig worden geregeld door een schuldovername (leningsovereenkomst) van de VZW-niet-initiatiefnemer.

2.2.5 Conclusie

De AOGGI stelt de kostprijsraming die de initiatiefnemers indienen nooit in vraag. Voorts bestaat grote onduidelijkheid over de mogelijkheid subsidiebeloftes al dan niet te actualiseren bij de toekenning van een subsidiebeslissing. De procedure is evenmin duidelijk over het in rekening brengen van nieuwe en aangepaste kostenramingen of de voorwaarden waaronder bijkomende vastleggingen kunnen worden aanvaard. De regelgeving biedt verder onvoldoende garanties voor de duurtijd van het beheer van de onroerende goederen, noch voor een voldoende beheersing van de projectfasespreiding. De regelgeving voorziet evenmin in een opsplitsingsmogelijkheid tussen eigenaar, bouwheer en exploitant. Opmerkingen in adviezen blijven zonder opvolging in een volgende fase.

2.2.6 Aanbevelingen

- De administratie moet er over waken dat het zakelijk of genotsrecht waarover de initiatiefnemer moet beschikken op het ogenblik van zijn aanvraag tot subsidiebeslissing een voldoende lange looptijd heeft.
- De reglementering dient te worden aangevuld met een bepaling die het treffen van meer dan één subsidiebeslissing voor een projectfase uitsluit en dat alle delen of loten van een projectfase voor het aanvragen van een subsidiebeslissing gegroepeerd worden voorgelegd. Zij zou ook de voorwaarden voor een aanvraag tot subsidiebelofte moeten aanpassen voor het geval bouwheer en organisator niet dezelfde rechtspersoon zijn en zij zou de *algemene onkosten* moeten begrenzen (bij voorkeur met een indicatieve opsomming).
- De AOGGI dient in de fase van de subsidiebeslissing de kostprijsraming van de initiatiefnemer daadwerkelijk te controleren conform het procedurebesluit. Zij moet daarvoor voldoende middelen en ondersteuning krijgen.
- De Vlaamse regering dient in haar regelgeving voor alle sectoren eenduidig vast te stellen of de subsidiebelofte mag worden geactualiseerd bij de subsidiebeslissingen en, zo ja, op welk tijdstip de bijkomende vastlegging moet worden genomen (per subsidiebeslissing of na uitputting van de initiële vastlegging ?) en volgens welke procedures (langs de coördinatiecommissie, ...?). Actualisering zou de subsidie in overeenstemming houden met de nauwkeurigste ramingen en marktprijzen in de bouwsector, wat uiteraard voordeliger zou zijn voor de initiatiefnemers (in het bijzonder voor grotere projecten).
- De subsidiebelofte kan in een maximale spreiding in de tijd van de verschillende projectfases of subsidiebeslissingen voorzien.

2.3 Opvolging van gunning en projectuitvoering

2.3.1 *Gunning van verschillende percelen*

De initiatiefnemer moet de opdracht gunnen binnen de 240 kalenderdagen na ontvangst van de subsidiebeslissing⁽²⁶⁾. Bij subsidiebeslissingen voor meer dan één projectfase of perceel, bleek dat een deel van de latere projectfasen of percelen meermaals niet binnen deze termijn kon worden gegund. Dit kon bezwaarlijk de intrekking van de subsidiebeslissing tot gevolg hebben. Een verduidelijking van het procedurebesluit is dan ook nodig. Zo zou de regelgeving kunnen voorschrijven dat enkel een eerste projectfase of perceel van een globale projectfase binnen de vastgestelde termijn moet worden gegund. Een andere mogelijkheid ligt erin dat de regelgeving aan het niet respecteren van de termijn gevolgen voor de initiatiefnemer zou verbinden.

2.3.2 *Controle wetgeving op de overheidsopdrachten*

De AOGGI controleert de naleving van de principes van de wetgeving op de overheidsopdrachten. Zij verstrekt het VIPA of de instellingen op grond van deze controles een advies. Meestal bevestigt dit advies de conformiteit met de wetgeving op de overheidsopdrachten.

Van alle dossiers uit de steekproef hadden er maar 26 (51%)⁽²⁷⁾ tijdens de controle ter plaatse de fase van de gunning bereikt. Het Rekenhof onderzocht voor tien dossiers de gunningen van alle projectfasen of loten op grond van de door de initiatiefnemer ingediende stukken⁽²⁸⁾. Het concludeerde dat de wetgeving op de overheidsopdrachten goed wordt nageleefd en dat de adviezen van de AOGGI correct zijn en steunen op een degelijke controle van de ingediende stukken.

Voorts stelde het Rekenhof vast dat de ingenieurs van de AOGGI voor specifieke juridische problemen de juridische dienst terecht om advies vragen. Interviews met hen wezen uit dat zij voor de controle op de toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten geen gebruik maken van controlelijsten of checklists. Dit verhoogt het risico op een onvolledige controle. Het gebruik van een controlelijst kan ook een bewuste of onbewuste nadruk op de controle van bepaalde aspecten van de wetgeving van de overheidsopdrachten voorkomen. Een controlelijst

²⁶ Artikel 27, §1, van het procedurebesluit.

²⁷ Niet meegerekend: de voorzieningen uit de preventieve en ambulante gezondheidszorg en de *andere voorzieningen* voor sociale integratie voor personen met een handicap.

²⁸ Proces-verbaal van de opening van de inschrijvingen, een afschrift van de weerhouden bieding, het verslag van de controle van de biedingen en de door de initiatiefnemer gemotiveerde keuze van de aannemer.

zorgt voor een systematische controle en geeft de mogelijkheid in een latere fase terug te grijpen naar de uitgevoerde controles.

2.3.3 Conclusie

Er zijn voldoende aanwijzingen dat de wetgeving op de overheidsopdrachten wordt nageleefd en dat de adviezen van de AOGGI dienaangaande correct zijn. Wel is nog onduidelijk of een initiatiefnemer alle projectfases en percelen binnen de 240 kalenderdagen moet gunnen.

2.3.4 Aanbevelingen

- De regelgeving (artikel 27, §1, van het procedurebesluit) moet bepalen of enkel een eerste projectfase of perceel, dan wel alle projectfases of percelen binnen de 240 dagen moeten worden gegund.
- De controle op de naleving van de wetgeving op de overheidsopdrachten dient te steunen op controlelijsten of checklists.

2.4 Vereffening van de investeringssubsidie

2.4.1 Vereffeningadviezen

Het saldo van een investeringssubsidie mag maar worden uitbetaald na goedkeuring van de werkzaamheden door de functioneel bevoegde administratie en de AOGGI⁽²⁹⁾. In de praktijk wordt in deze fase aan de functioneel bevoegde administratie echter geen advies meer gevraagd. Voor een (definitieve) erkenning volgt in principe in een later stadium nog een controle door de functionele inspecteurs.

Doorgaans zijn de adviezen van de AOGGI over de vereffening van de verschillende schijven en van het saldo van een projectfase of van verscheidene projectfasen te beperkt:

- Zij bieden geen overzicht van de vorderingsstaten of facturen die de initiatiefnemer heeft ingediend en verwijzen zelden naar het bedrag van de gunning.
- De adviezen die de uitbetaling van het saldo goedkeuren vermelden evenmin of ter plaatse werd gecontroleerd.
- De adviezen gaan evenmin in op verschillen tussen de toewijzingsbedragen en de vorderingsstaten (bv. gefactureerde meerwerken), die nochtans een toelichting vergen (oorzaak van de verschillen, conformiteit van de werken met bestek en plannen, verantwoording en subsidieerbaarheid van de meerwerken). Bij verbouwwerken kunnen de verschillen het subsidiebedrag beïnvloeden: gefactureerde min- en meerwerken kunnen in rekening komen bij de eindafrekening (zie volgend punt). Minderwerken kunnen leiden tot een vermindering van de investeringssubsidie.
- De adviezen tonen zelden aan of de aannemers voldeden aan de verplichting tot borgstelling.

De AOGGI stelde op 4 juli 2002 dat haar adviezen bij de voorschotten wel degelijk uitgebreid en volledig zijn en dat in de toekomst een steekproefsgewijze controle van de werven zou plaatsvinden. De ingezamelde verantwoordingsstukken lieten het Rekenhof echter niet toe zijn standpunt te herzien. De AOGGI voegde bij haar reactie een voorbeeld van een advies, dat nog steeds geen overzicht van de vorderingsstaten of facturen bevatte (verbonden aan de respectieve gunningen en aannemers van overheidsopdrachten). Daar de AOGGI deze informatie toch moet bijhouden, kan zij ze beter in haar adviezen integreren. In het antwoord stelde de AOGGI ook dat de borgstellingsakte altijd bij de betalingsaanvraag van het eerste voorschot wordt gevoegd. Het Rekenhof kon dit weerleggen, noch bevestigen, en handhaafde daarom zijn vaststelling.

²⁹ Artikel 31 van het procedurebesluit.

Het procedurebesluit verwijst voor de vereffening van de eerste subsidieschijf niet naar de AOGGI. In de praktijk vragen zowel het VIPA als de instellingen toch het advies van AOGGI, die bijgevolg de vereffening van de verschillende schijven volledig opvolgt. Kind en Gezin en het VFSIPH zorgen wel nog voor een parallelle opvolging. Kind en Gezin houdt manueel een blad bij waarop het alle informatie over de vereffeningen van een project noteert (inclusief bedragen van de vorderingsstapen). De dienst Investerings van het VFSIPH houdt per investeringsdossier een elektronische fiche bij, met onder meer de opvolging van de vereffeningen per projectfase. Het houdt de betalingen verder in overkoepelende lijsten bij met het oog op macrorapportering.

2.4.2 Bijkomende vastleggingen voor meerwerken

Voor de ziekenhuissector steunt het in rekening brengen van meerwerken op een federaal koninklijk besluit⁽³⁰⁾. Voor alle andere sectoren hebben de Vlaamse uitvoeringsbesluiten bij het VIPA-decreet niet expliciet voorzien in de mogelijkheid meerwerken in rekening te brengen. Uit de onderzochte dossiers bleek dan ook dat meerwerken bij investeringen door ziekenhuizen in rekening werden gebracht bij de eindafrekening en aanleiding hebben gegeven tot aanvullende vastleggingen (zowel voor nieuwbouw, uitbreiding en verbouwing). Eerst werd op het ogenblik van de uitbetaling van het saldo de subsidiebeslissing geactualiseerd en vervolgens werden de meerwerken daarop in rekening gebracht. De steekproef toonde verder enkel⁽³¹⁾ aan dat de sector van de voorzieningen voor gehandicapten meerwerken niet in rekening bracht. De toepassing van de federale regelgeving voor de ziekenhuissector zorgt dus in de praktijk voor een ongelijke behandeling van de rechtspersonen die zorg- en dienstverlening organiseren in de persoonsgebonden aangelegenheden.

De AOGGI deelde mee dat zij begin 2002 met het VIPA heeft afgesproken meerwerken slechts in rekening te brengen tot op het ogenblik van de subsidiebeslissingen. Bij daaropvolgende eindafrekeningen zouden zij meerwerken niet meer in rekening brengen. Dan zouden zij nog enkel minderwerken *bij verbouwingswerken* in rekening brengen als het bedrag van de eindafrekening lager zou zijn dan de kostprijsraming waarop het bedrag van de subsidiebeslissing werd bepaald. De vraag rijst of geen juridische problemen kunnen ontstaan als initiatiefnemers uit de ziekenhuissector zich voor subsidiëring van hun meerwerken op de federale regelgeving zouden beroepen.

³⁰ Artikel 3 van het koninklijk besluit van 13 december 1966 tot bepaling van het percentage van de toelagen voor de opbouw, de herconditionering, de uitrusting en de apparatuur van ziekenhuizen en van zekere voorwaarden waaronder ze worden verleend.

³¹ Veel dossiers bevonden zich nog niet in de fase van eindafrekening.

2.4.3 Eindafrekening verbouwingssubsidie

De investeringssubsidie voor verbouwingsswerken bedraagt 60% van de goedgekeurde raming⁽³²⁾, indien nodig te verminderen op grond van de eindafrekening. Te veel ontvangen investeringssubsidies moeten onmiddellijk worden terugbetaald.

Combinaties van verbouwingsswerken met uitbreidingswerken brengen voor de eindafrekening problemen mee. Hoewel zij een afzonderlijke kostprijsraming vergen, kunnen de verschillende projectfasen of percelen voor de verbouwingss- en uitbreidingswerken gezamenlijk worden gegund. Met andere woorden: in de fase van de vereffening zijn de toewijzingsbedragen van de verschillende percelen niet opgesplitst in verbouwing en uitbreiding. De reglementair gevraagde toetsing voor verbouwing aan de 60%-norm is dus bij de eindafrekening niet mogelijk.

Oplossingen kunnen zijn de eindafrekeningen uit te splitsen op grond van de oorspronkelijke verbouwingss-uitbreidingsverhouding in de kostprijsraming of in de subsidiebelofte. De gemengde dossiers in de steekproef die de fase van de eindafrekening hadden bereikt, toonden geen (nieuwe) toetsing van de 60%-grens (adviezen AOGGI).

2.4.4 Terugvorderingen

De investeringssubsidie moet volledig worden teruggevorderd bij niet-naleving van het VIPA-decreet en zijn uitvoeringsbesluiten⁽³³⁾. Tot op heden is echter nooit teruggevorderd. Nochtans leefden initiatiefnemers verscheidene bepalingen meer dan eens niet na. Het overgrote deel van de bepalingen heeft echter betrekking op de fases voorafgaand aan de subsidie-uitbetaling. Terugvorderen is moeilijk als nog niets werd uitbetaald⁽³⁴⁾. Wat als een initiatiefnemer er bv. niet in slaagt de opdracht te gunnen binnen de 240 dagen na de subsidiebeslissing? In principe zouden dan geen uitbetalingen mogen plaatsvinden⁽³⁵⁾ en zou de procedure volledig opnieuw moeten starten. De proceduretermijnen zijn voor de initiatiefnemer dwingend op straffe van nietigheid. Wat zijn de gevolgen van het niet of maar gedeeltelijk voldoen aan bouwtechnische of bouwfysische normen? Deze bouwnormen kunnen niet dwingend toepasselijk zijn op (zuivere) verbouwingsswerken, maar zijn wel expliciet van toepassing op nieuwbouw en uitbreidingswerken. Het zou in vele

³² Uitzonderingen voor verzorgingsinstellingen niet meegerekend.

³³ Artikel 42 van het procedurebesluit.

³⁴ Artikel 41, §2, van het procedurebesluit impliceert dat de maximale termijn voor een terugvordering gelijk is aan de boekhoudkundige afschrijvingsduur van de investering of, in elk geval, minstens twintig jaar. Zo ook stelt §3 van hetzelfde artikel dat de initiatiefnemer 20 jaar elke vervreemding van het goed of bezwaring ervan met een zakelijk recht, vooraf aan de goedkeuring van het VIPA of de instellingen moet onderwerpen.

³⁵ Bij a-posteriorivaststelling zou moeten worden teruggevorderd.

gevallen ook onbillijk zijn op grond van niet-naleving van een bepaling, de volledige subsidie terug te vorderen.

2.4.5 Controle ter plaatse van de werken

Het Rekenhof kon niet nagaan in welke mate de AOGGI bij de aanvang van de werken of de daaropvolgende afwerkingsfases ter plaatse controleert. De AOGGI-adviezen over de vereffening bevatten daarover geen informatie. Noch door de individuele ingenieurs van de AOGGI, noch centraal, wordt geregistreerd welke projecten in welke fase ter plaatse werden gecontroleerd, en welke niet. De ingenieurs controleerden niet planmatig, systematisch of volgens risicoanalyse. Zij maken geen verslagen over hun controles ter plaatse⁽³⁶⁾.

De AOGGI stelt dat controle ter plaatse in principe plaatsvindt bij de voorlopige oplevering van de werken en dat de ingenieur op dat ogenblik het pv van voorlopige oplevering mee ondertekent. Opmerkingen bij de voorlopige oplevering, krijgen nadien geen opvolging meer. De definitieve oplevering blijft buiten beschouwing. Bij geen van de volledig afgehandelde dossiers uit de steekproef was het pv medeondertekend door een afgevaardigde van de AOGGI.

Het eventuele gebrek aan controle ter plaatse door de AOGGI wordt in zekere mate gecompenseerd door de inspectieambtenaren van de functionele diensten, die in principe nadien voor de administratieve erkenning ter plaatse gaan. De uitbetaling van het saldo van de investeringssubsidie (10%) dient echter de goedkeuring te krijgen van de AOGGI en niet van de inspectieambtenaren van de functionele diensten. Tijdens hun toezichtsbezoeken controleren de functionele inspecteurs in het bijzonder de werking en, in mindere mate, de (gesubsidieerde) infrastructuur.

2.4.6 Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat de adviezen naar aanleiding van de vereffening van de investeringssubsidies ontoereikend zijn: de AOGGI-adviezen missen bouwstenen als een overzicht van de vorderingsstaten en facturen. Voor de uitbetaling van het saldo worden de functionele adviezen in de praktijk niet gevraagd. Voorts werkt de toepassing van de federale regelgeving op de ziekenhuissector, die - in tegenstelling tot de Vlaamse regelgeving - de verrekening van meerwerken toelaat, een ongelijke behandeling van de initiatiefnemers in de hand. In welke mate de administratie de werken voor hun vereffening ter plaatse heeft gecontroleerd, blijkt niet uit de onderzochte dossiers. De regelgeving heeft de sanctiemogelijkheid onvoldoende uitgewerkt.

³⁶ Op die voor hun verplaatsingsvergoeding na.

2.4.7 Aanbevelingen

- De regelgeving vergt met betrekking tot de vereffeningsprocedure verfijning:
 - De goedkeuring van het werk door de functioneel bevoegde administratie, die in de praktijk niet plaatsvindt, dient uit het procedurebesluit te worden geschrapt (artikel 31 van het procedurebesluit).
 - De sectorbesluiten moeten bepalen welke meerwerken voor welke soort investeringswerken (nieuwbouw, uitbreiding, verbouwing) recht geven op een bijkomende investeringssubsidie en vastlegging, alsook aan welke voorwaarden dergelijke meerwerken moeten voldoen en hoe de bijkomende subsidie moet worden berekend. Gezien de forfaitaire subsidiëringwijze van nieuwbouw en uitbreiding, is het logisch enkel de subsidiëring van verbouwingsmeerwerken te overwegen.
 - Het procedurebesluit (artikel 29) kan de uitbetaling van de eerste subsidieschijf afhankelijk stellen van een controle op stukken door de AOGGI.
 - Het procedurebesluit dient een sanctiesysteem uit te werken dat in verhouding staat tot de inbreuken en in de loop van de procedure onmiddellijk toepasbaar is.
- De AOGGI moet de kwaliteit van haar vereffeningsadviezen verbeteren. Onder die voorwaarde kan de parallelle opvolging (en herberekening) van de uit te betalen schijven door het VIPA, Kind en Gezin of het VFSIPH wegvallen.
- De AOGGI dient de werken planmatig ter plaatse te controleren, steunend op risicoanalyses. De ingenieurs dienen over deze te rapporteren, zodoende opvolging, evaluatie en eventuele sanctionering (bv. opschorting van betaling) mogelijk makend.

2.5 Van de procedurefasen losstaande bevindingen

2.5.1 Budgettaire spanningsveld

Het Vlaams Parlement heeft met het VIPA-decreet vooral de investeringssubsidies voor zorg- en dienstverstrekkende organisaties willen uniformiseren en transparanter maken. Het wilde echter ook een budgettaire beheersbaarheid en tijds winst genereren. De Vlaamse regering heeft de nieuwe procedure ter uitvoering van het VIPA-decreet in de periode 1997-1998 aan de sectoren aangekondigd in termen van *meer zekerheid voor de initiatiefnemers, duidelijke engagementen vanwege de overheid, correcte afspraken i.v.m. subsidiëring*, enz. Ongeveer vier jaar na de invoering van de nieuwe procedure, bleek echter dat zij heeft geleid tot een eerste concentratie van aangevraagde subsidiebeloftes.

Voor bijna alle sectoren zal het huidige niveau van de budgettaire middelen vanaf 2002 ontoereikend zijn in verhouding tot het aantal aangevraagde subsidiebeloftes⁽³⁷⁾. De Vlaamse regering kan dit groeiende spanningsveld maar oplossen door het niveau van de vastleggingsmachtigingen te verhogen of objectieve criteria per sector op te stellen voor een prioritering van de aanvragen (bv. in circulaire)⁽³⁸⁾. In de tweede optie dient de procedure ook de nieuwe status van hangende subsidiebeloftes, die de procedure hebben doorlopen maar bij gebrek aan budgettaire middelen niet kunnen worden goedgekeurd, te bepalen. Voor dergelijke subsidiebeloftes kan de conformiteit tussen de subsidiebeslissingen en de subsidiebelofte in gevaar komen.

Zolang er geen officiële criteria bestaan, moeten de ingediende dossiers de timing van het procedurebesluit volgen tot en met de voorlegging van het ontwerp van subsidiebelofte aan de overheid. De coördinatiecommissie kan de overheid wel een volgorde voorstellen, maar kan zelf geen aanvragen in een soort wachtkamer ophouden⁽³⁹⁾⁽⁴⁰⁾.

De Vlaamse regering heeft deze problematiek onderkend en wil mogelijke samenwerkingen met de private sector onderzoeken. Op 28 juni 2002 heeft zij beslist een expertencommissie, een stuurgroep en begeleidingscommissie samen te stellen. De expertencommissie zal onder andere onderzoeken welke vormen van projectfinanciering in aanmerking komen en welke vormen van cofinanciering met de private sector mogelijk zijn.

³⁷ Voor de sector van de voorzieningen voor bejaarden werden intussen extra middelen voorzien in de begrotingen 2002 en 2003 van het Financieringsfonds voor schuldafbouw en eenmalige investeringsuitgaven.

³⁸ In dit kader stelt artikel 19, §2, 1°, van het procedurebesluit nu al dat de functionele administratie advies dient te verstrekken over de prioriteiten *bij de verschillende aanvragen bij de uitvoering*. Het verdient aanbeveling deze bepaling te verduidelijken in de zin dat het *aanvragen van verschillende initiatiefnemers* betreft.

³⁹ Het VFSIPH houdt, in strijd met de reglementering, verscheidene adviezen van de coördinatiecommissie bij in een soort wachtkorf, alvorens ze door te sturen aan de raad van bestuur.

⁴⁰ Daarmee gelijklopend heeft Kind en Gezin enkele malen verscheidene maanden gewacht voor het al verstrekte adviezen op een coördinatiecommissie bracht. De instelling schrijft dit toe aan het gebrek aan budgettaire ruimte op het moment van de adviezen. In enkele gevallen heeft dit in beraad houden ook geleid tot *een structurele verhoging van de initieel berekende en geadviseerde investeringssubsidie* door de AOGGI, met name als het advies van AOGGI over investeringssubsidies voor uitbreidingen dateerde van voor de datum van inwerkingtreding van het nieuwe besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999 en als de subsidiebelofte dateerde van na die datum. De toepassing van de overgangsbepaling van artikel 16 van het besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999 wordt aldus afgedwongen.

2.5.2 Definities van investeringswerken en hun hiërarchie

Definitie van nieuwbouw, uitbreiding en verbouwing

De definities in het VIPA-decreet van nieuwbouw, uitbreiding en verbouwing laten soms interpretatie toe:

- Zo is het niet duidelijk welke kwalificatie werken krijgen waarbij een bouwconstructie grotendeels wordt afgebroken⁽⁴¹⁾ en op dezelfde locatie een nieuwe voorziening wordt opgetrokken: uitbreiding en verbouwing, (vervangings)nieuwbouw of louter verbouwing. Het is onduidelijk welke normen de AOGGI in dergelijke gevallen toepast en hoe groot de behouden oppervlakte (in %) bv. mag zijn ten opzichte van het nieuwe gedeelte. Ongeacht het effect van de interpretatieverschillen op de berekening van de investeringssubsidie, is het onaanvaardbaar dat de regelgeving of de bijhorende toelichting verschillende interpretaties toelaat voor werken waarbij een oude locatie wordt behouden.
- Doet een afbraak gevolgd door wederopbouw zich voor in een gebouw dat grenst aan een huidig gebouw van de initiatiefnemer, dan kan zowel worden gesproken van verbouwing als van uitbreiding.

Het is overigens legistisch overbodig in het procedurebesluit of de besluiten tot vaststelling van de totale investeringssubsidie de definities op te nemen die al in het VIPA-decreet staan.

Op 4 juli 2002 antwoordde de AOGGI enkel dat *de definities uniform binnen de afdeling worden gebruikt, conform het procedurebesluit*. De AOGGI verwees daarbij naar de definities van nieuwbouw, uitbreiding en verbouwing in het besluit van de Vlaamse regering van 6 juli 1994 houdende de procedureregels inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden. Dit besluit werd echter opgeheven door artikel 43 van het nieuwe procedurebesluit van 8 juni 1999, dat zowel de definities van uitbreiding als van verbouwing aanpaste⁽⁴²⁾.

Definitie van ruwbouw

Het procedurebesluit en de sectorbesluiten definiëren ruwbouw als *één van de hoogstens 4 delen van een project waarvoor een subsidiebeslissing kan worden getroffen*. De memorie van toelichting bij het VIPA-decreet⁽⁴³⁾ verduidelijkt dat het gaat om funderingen, betonstructuren,

⁴¹ Bv. tot op de ruwbouw, enkel met behoud van de voorgevel, enkele muren of een keuken.

⁴² Als rechtstreeks gevolg van de aanpassing van de definities in het VIPA-decreet door het decreet van 16 maart 1999 tot wijziging van het VIPA-decreet.

⁴³ Stuk 448 (1993-1994) - Nr. 1.

metselwerk, bedaking en het volledig winddicht maken - door middel van deuren en ramen - van een gebouw. De memorie stelt tevens dat een verbouwing in principe betekent dat de ruwbouw van het gebouw overeind blijft.

Nochtans werd bij de verschillende sectoren, het VFSIPH uitgezonderd, voor verbouwingswerken met een impact op de bouwconstructie regelmatig een projectfase ruwbouw gedefinieerd.

Hiërarchie van de investeringswerken

De sectorale besluiten houdende bepaling van de totale investeringssubsidie bepalen geen hiërarchie tussen de verschillende investeringswerken (nieuwbouw, uitbreiding, verbouwing, aankoop). Het lijkt logisch dat bij een combinatie van een aankoop en een uitbreiding, in eerste instantie de aankoop voor subsidiëring in aanmerking komt. De besluiten onderschrijven dit echter niet expliciet.

Deze problematiek is belangrijk voor de invulling van de maximale subsidiabele oppervlakte. De oppervlakte van de aankoop en de uitbreiding dienen immers te worden samengeteld voor de toetsing aan de maximale subsidiabele oppervlakte. Een analoog probleem stelt zich bij de combinatie van verbouwingswerken met een infrastructuuruitbreiding. De steekproef toonde voor dergelijke situaties in de praktijk een verhoudingsgewijze verdeling van de (maximale) subsidiabele oppervlakte over verbouwing en uitbreiding⁽⁴⁴⁾.

Bij een aanvraag voor een gedeeltelijke verbouwing van de bestaande oppervlakte en een gedeelte uitbreiding werd echter het gedeelte uitbreiding niet aanvaard voor subsidiëring omdat de reële bebouwde oppervlakte vóór de aanvang van de werken al de maximale subsidiabele oppervlakte overtrof. Enkel de oppervlakte van het gedeelte verbouwing, die *kleiner* was dan de maximale subsidiabele oppervlakte, werd voor subsidiëring aanvaard.

Er worden dus verschillende invullingen van de maximale subsidiabele oppervlakte toegepast. De reglementering zorgt niet voor een duidelijke omkadering.

Buitenaanleg

De definities in de reglementering maken niet duidelijk of buitenaanleg of omgevingswerken⁽⁴⁵⁾ voor subsidiëring in aanmerking komen. De administratie neemt tegenover de opname van dergelijke buitenaanleg-

⁴⁴ Reëel aantal verbouwde of uitgebreide m² op het totaal aantal m² van verbouwing en uitbreiding samen.

⁴⁵ Groenaanleg, aanplanting van struiken en gewassen, aanleg van rioleringen, aanleg van troittoirbanden, aanleg van terrastegels, enz.

werken in de kostprijramingen - ongeacht de eventuele impact op de investeringssubsidie - geen consistente houding aan.

2.5.3 Subsidiabele oppervlakte

De dossiers bevatten niet steeds de berekeningswijze van de oppervlakte van de werken, opgesteld door de initiatiefnemer. Het louter opgeven van totaalbedragen door de initiatiefnemer bemoeilijkt de controle van de subsidiabele oppervlakte, hetzij door AOGGI, hetzij door de respectieve VIPA-cellen. Vooral indien het bouwproject verscheidene voorzieningen omvat (al dan niet subsidieerbaar) is dit onontbeerlijk.

De vaststelling van een maximale subsidiabele oppervlakte houdt ook een gevaar in dat investeringswerken worden opgesplitst en gespreid in de tijd⁴⁶). Het per project toepassen van de verhouding verbouwde oppervlakte op totale oppervlakte van de voorziening voor de berekening van het te subsidiëren aantal m² zou het risico uitsluiten dat deelprojecten samen de oppervlaktegrens zouden overschrijden. De voorziening wordt hierdoor immers onmiddellijk gesanctioneerd met een beperktere subsidiëring. De reglementering voorziet echter niet in deze werkwijze, die in de praktijk dan ook geen toepassing kent. De problematiek beklemtoont bijgevolg het belang van het masterplan, dat een beschrijving van alle investeringen die de initiatiefnemer in de komende tien jaar wenst te doen en, eventueel, een opdeling van de investeringen in projecten met hun uitvoeringstermijnen, dient te bevatten.

In dit kader heeft de dienst Investerings van het VFSIPH een financieel plafond gesuggereerd, waaraan eventuele opeenvolgende projecten gecumuleerd worden getoetst. Het is echter onduidelijk hoe een financieel plafond eenduidig kan worden vastgesteld bij een opeenvolging van verschillende soorten werken (bv. verbouwing en uitbreiding).

Het is dikwijls ook moeilijk of onmogelijk aan bepaalde werken een oppervlakte toe te kennen, in het bijzonder voor een groot aantal op zich staande verbouwingswerken (bv. gevelwerken, installatie van een lift, de aanleg van informaticatechnische bekabeling, vervanging van sanitaire installaties en centrale verwarming, enz.). In een beperkt aantal gevallen impliceert de toetsing van de maximale subsidiabele oppervlakte ad hoc interpretatie.

⁴⁶ De maximale subsidiabele oppervlakte wordt berekend op grond van de totaal in aanmerking te nemen aantallen bedden, plaatsen, werknemers, enz. Bij een opsplitsing van verbouwingswerken verbouwt de initiatiefnemer in een eerste fase maar een gedeelte van de oppervlakte van de voorziening, aldus onder de oppervlaktegrens blijvend. Enkele jaren later verbouwt hij dan een ander gedeelte, daarmee opnieuw onder de grens blijvend.

De sectoriële besluiten tot vaststelling van de totale investeringssubsidie zijn voorts niet altijd duidelijk over de draagwijdte van het hoofdstuk *subsidiabele oppervlakte*. Dit kan in bepaalde gevallen aanleiding geven tot verschillende interpretaties⁽⁴⁷⁾, bv. als eenzelfde (koepel)organisatie met rechtspersoonlijkheid verschillende gebouwen bezit met eenzelfde soort voorziening. De besluiten laten dan zowel een vaststelling van de maximale subsidiabele oppervlakte toe op het niveau van de koepelorganisatie, als op het niveau van de individuele fysisch afgescheiden voorziening of het gebouw⁽⁴⁸⁾. De regelgeving zou enkel de vaststelling van een maximale subsidiabele oppervlakte per individueel fysisch afgescheiden voorziening mogen toestaan, met uitzondering van uitbreidingswerken die functioneel aansluiten bij een bestaand gebouw. Het zich op één campus bevinden van twee gebouwen of voorzieningen van eenzelfde soort is dus een minimumvereiste om beide gebouwen samen in rekening te kunnen brengen voor het vaststellen van de maximale subsidiabele oppervlakte.

2.5.4 Advies over de financiële toestand van initiatiefnemers

Voor aanvragen van subsidiebeloftes gebaseerd op het oude procedurebesluit van 6 juli 1994 verstrekke de administratie bevoegd voor financiën en begroting geen adviezen over het financiële plan en de solvabiliteit van de initiatiefnemer⁽⁴⁹⁾. Daardoor diende de coördinatiecommissie de minister te adviseren op grond van een onvolledig beeld van het project en de initiatiefnemer. Het nieuwe procedurebesluit van 8 juni 1999 bevat de adviesvraagverplichting niet meer. Dat besluit verplicht het VIPA, Kind en Gezin en het VFSIPH de financiële weerslag van het project op de opeenvolgende begrotingsjaren te ramen bij de indiening van het masterplan. Tot op heden heeft het VIPA echter nog niet gewerkt met een meerjarenbegroting. De bepaling is dan ook zonder voorwerp gebleven.

In de praktijk stelt het VIPA een afzonderlijk advies op over de *financiële toestand van de initiatiefnemer zelf*. Het doet dit een eerste maal naar aanleiding van de indiening van een zorgstrategisch plan⁽⁵⁰⁾. Daarbij gaat het na of de initiatiefnemer financieel voldoende performant is (rentabiliteit, solvabiliteit, liquiditeit, beleidsefficiëntie). De initiatiefnemers

⁴⁷ Uit het onderzoek blijkt dat de interpretatieproblemen zich tot nog toe vooral hebben voorgedaan in de sector van de voorzieningen voor de sociale integratie van personen met een handicap.

⁴⁸ Conform artikel 1, 18°, van het procedurebesluit kan een individuele voorziening zich bij uitbreiding wel situeren op twee verschillende (geografische) locaties. De nieuwe uitgebreide constructie dient immers enkel *functioneel* aan te sluiten bij een bestaande.

⁴⁹ In strijd met artikel 8, §2, 3°, van het oude procedurebesluit: binnen 10 kalenderdagen na ontvangst van de aanvraag dient advies te worden gevraagd aan de administratie bevoegd voor financiën en begroting.

⁵⁰ Dit financieel advies wordt voorzien in artikel 7, lid 1, van het procedurebesluit.

moeten daarvoor een geautomatiseerd standaardmodel invullen. Het procedurebesluit schrijft echter pas expliciet de indiening van een financieel plan voor in de volgende procedurefase: de aanvraag tot goedkeuring van het masterplan. Het zorgstrategisch plan moet volgens het procedurebesluit niet noodzakelijk ook financiële gegevens bevatten. Een *model voor de samenstelling van een zorgstrategisch plan*, dat langs een circulaire⁽⁵¹⁾ aan de initiatiefnemers wordt meegedeeld en dat expliciet naar de financiële situatie van de initiatiefnemer vraagt, vangt dit echter op.

Het VIPA adviseert een tweede keer over de financiële draagkracht van de initiatiefnemer naar aanleiding van de aanvraag tot goedkeuring van een masterplan. Hoewel het procedurebesluit expliciet stelt dat een masterplan ook een financieel plan moet omvatten⁽⁵²⁾, voorziet het verder niet in een adviesverstrekking of evaluatie van dit financieel plan. Voor initiatiefnemers die enkel een masterplan moeten indienen, schrijft het dus geen financiële adviesverstrekking voor (bv. preventieve en ambulante gezondheidszorg, kinderdagverblijven,...). Voor de initiatiefnemers die een zorgstrategisch plan moeten indienen, toetst een ambtenaar van het VIPA in de praktijk op grond van VIPA-studie-criteria voor elke aanvraag om een subsidiebelofte of de initiatiefnemer de investering kan dragen (dekkingsgraad) en of de investering bijdraagt tot een aantoonbare verlaging van de algemene werkingskosten.

Voor de initiatiefnemers die geen zorgstrategisch plan moeten indienen, is er geen vastgesteld schema voor het financieel plan. Elke initiatiefnemer kan dus naar eigen goeddunken zijn financieel plan inhoudelijk invullen. Het procedurebesluit definieert een financieel plan als *een met realistische cijfers onderbouwde projectie van de financiering van de geplande investering waarin eigen middelen, investeringssubsidies, leningen, afschrijvingen, inkomsten en uitgaven worden verwerkt en een raming wordt gemaakt van de exploitatieresultaten*. De kwaliteit van de financiële plannen die deze initiatiefnemers voorleggen varieert van uiterst laag tot zeer degelijk. In de meeste gevallen leggen zij een balans en exploitatierekening voor, evenwel zonder begeleidend financieel verslag.

Het VFSIPH noch Kind en Gezin stellen afzonderlijke adviezen op over de financiële draagkracht van de initiatiefnemers. Het VFSIPH bespreekt de financiële draagkracht van de initiatiefnemer wel in beperkte mate in het functionele advies bij de aanvraag van de subsidiebelofte. Deze financiële analyse door de functionele afdeling (inspecteurs van het VFSIPH) is een ad hoc analyse, die geen gebruik maakt van a priori vastgelegde criteria. Kind en Gezin evalueert het financiële aspect op geen enkele manier. De voorlegging van een financieel plan is nochtans elementair: het moet toelaten te evalueren of de investering kan worden

⁵¹ Circulaires over de nieuwe VIPA-procedure bij het indienen van het ZSP voor de rusthuizen van 5 mei 1998 en voor de ziekenhuizen van 23 december 1997.

⁵² Artikel 16, 4°, van het procedurebesluit.

gefinancierd zonder de initiatiefnemer in afbetalings-, liquiditeits- of solvabiliteitsproblemen te brengen. Het is onaanvaardbaar dat de Vlaamse overheid infrastructuur zou subsidiëren die nadien bezwaard zou blijken door de financiële problemen van de initiatiefnemer en een mogelijke andere finaliteit zou krijgen.

De kwaliteit van een financieel advies kan ook enkel worden gegarandeerd mits analyse van de jaarrekeningen van de rechtspersoon-initiatiefnemer die finaal verantwoordelijk is voor de financiële gezondheid van de voorziening. Jaarrekeningen van een voorziening (zonder rechtspersoonlijkheid) die maar een van de vele is die een initiatiefnemer(-koepelorganisatie) uitbaat, kunnen nuttige bijkomende informatie opleveren, maar zijn als financieel plan op zich onvolledig.

Ten slotte rijst aangaande de financiële adviezen van het VIPA de vraag in welke mate de gebruikte financiële criteria toepasbaar zijn op OCMW's. Voor OCMW-rusthuizen kan niet altijd een afzonderlijke balans en resultatenrekening worden voorgelegd, aangezien de boekhouding van het rusthuis vermengd is met de begrotingsboekhouding van het OCMW. De interpretatie van financiële ratio's gebaseerd op een onvolledige balans en resultatenrekening is echter weinig zinvol. OCMW-rusthuizen scoren in het algemeen ook ongunstig op verscheidene financiële criteria (eigen vermogen negatief, acid ratio 0, netto marge sterk negatief,...). Ondanks die ongunstige scores zal het algemeen besluit van de financieel deskundige neutraal tot matig positief blijven. Het VIPA stelde op 17 juli 2002 dat de financiële criteria toch hun waarde hebben voor OCMW-instellingen, op voorwaarde dat de structurele meerkosten voor de OCMW-rusthuizen worden becijferd. Het VIPA liet vorig jaar⁽⁵³⁾, in samenwerking met VVSG, een studieopdracht uitvoeren inzake de structurele kostprijselementen van openbare rusthuizen. Met deze studie zou het VIPA een objectief instrument in handen krijgen om na te gaan in welke mate een OCMW-rusthuis een gezond financieel beleid voert. Het Rekenhof heeft akte genomen van deze reactie en zal bij een verdere opvolging van zijn bevindingen nagaan of de studieopdracht inderdaad een bruikbaar instrument heeft gecreëerd voor een financiële evaluatie van OCMW-gebonden instellingen.

2.5.5 BTW-tarieven

Bij gebrek aan een standaardschema voor de berekening van de subsidiebedragen, sluipen in de adviezen ook inconsistenties in met betrekking tot de toepassing van het BTW-tarief. De berekening van de subsidiebedragen voor het gedeelte BTW op de algemene onkosten, meubilering en uitrusting, geïntegreerde dagverzorgingscentra of dagcentra, gemeenschappelijke diensten en geïntegreerde kunstwerken vindt niet steeds consequent of met toepassing van het reglementair voorziene tarief plaats. In de fase van de vereffening controleert de AOGGI niet of het gesubsidieerde BTW-tarief overeenstemt met het werkelijk door de

⁵³ Rapporten d.d. mei 2002.

initiatiefnemer betaalde tarief. De adviezen bij de vereffening bevatten daarover geen rapportering of eventuele verrekeningen van verschillen.

2.5.6 Vriesperiode van 20 jaar

De verschillende sectoriële besluiten houdende bepaling van de totale investeringssubsidie voorzien in een *vriesperiode*⁽⁵⁴⁾, waartijdens voor eenzelfde project na de voorlopige oplevering van een gesubsidieerde investering (nieuwbouw, uitbreiding, aankoop met verbouwing of verbouwing) geen nieuwe investeringssubsidie kan worden verkregen⁽⁵⁵⁾. Hoewel de besluiten strikt juridisch geen controle vereisen op, en verrekening met, investeringssubsidies toegekend vóór hun inwerkingtreding, past het VFSIPH de vriesperiode ook toe op zogenaamde pré-VIPA-investeringen, in tegenstelling tot het VIPA en Kind en Gezin⁽⁵⁶⁾. Een gebrek aan passende overgangsbepalingen heeft aldus een ongelijke behandeling van initiatiefnemers uit verschillende sectoren in de hand gewerkt. De naleving van het verbod op bestemmingswijziging van gesubsidieerde onroerende goederen⁽⁵⁷⁾ moet blijvend worden gecontroleerd. Een aanvraag van investeringssubsidies voor al vroeger gesubsidieerde infrastructuur, kan eventueel worden verworpen op grond van dit verbod.

2.5.7 Dossieropbouw, -bewaring en -automatisering

Kwaliteit van de dossiers

De kwaliteit van de dossiers bij de AOGGI was gering: vaak bevinden zich dossierstukken van een andere initiatiefnemer in het dossier, een vaste of gestructureerde indeling (volgens projecten of projectfases) is er niet, de dossiers zijn zelden volledig, de meeste vereffeningsdossiers bevatten geen overzicht van de al vereffende schijven, ingediende vorderingsstaten of toegepaste gunningsbedragen. De AOGGI beschikt bovendien over te weinig archiefruimte. Exemplarisch voor een degelijke opbouw zijn daarentegen de dossiers van het VFSIPH: zij klasseren alle briefwisseling en administratieve stukken (in het bijzonder de adviezen) chronologisch in een afzonderlijk administratief dossier. Het fonds scheidt de verschillende procedurefasen (subsidiebelofte, subsidiebeslissing,...) met een schutblad en overzichten van de verschillende procedurestappen per fase. De stukken die de initiatiefnemer indiende, zoals bestekken en plannen, komen in afzonderlijke bijlagenmappen.

⁵⁴ Meestal 20 jaar en voor de verzorgingsinstellingen 10 jaar.

⁵⁵ Ongeacht of de investeringssubsidie is verkregen in een andere sector van de persoonsgebonden aangelegenheden.

⁵⁶ Tal van jaarrekeningen tonen nochtans vaak grote in het verleden al door verschillende overheden verleende kapitaalsubsidies.

⁵⁷ Ingeschreven in verschillende pré-VIPA-reglementeringen, alsook in artikel 41, §2 en §3, van het huidige procedurebesluit.

Informaticatechnische ondersteuning

Zowel het VIPA als het VFSIPH creëerden in eigen beheer degelijke geautomatiseerde gegevensbestanden voor de opvolging van de verschillende stappen in de VIPA-procedure. Kind en Gezin beschikte daarentegen niet over een geautomatiseerd opvolgingssysteem voor de lopende dossiers. Bij een stijgend aantal dossiers zal het voor deze instelling dan ook moeilijk worden snel en adequaat bevragingen te beantwoorden⁽⁵⁸⁾. De AOGGI maakt evenmin frequent gebruik van informatietoepassingen ter ondersteuning van de VIPA-procedure. Dit verhoogt het risico op administratieve vergissingen en onvolledige gegevens en beperkt de werksnelheid.

Archivering

In elke fase van de VIPA-procedure dient de initiatiefnemer meestal een omvangrijk dossier in te dienen bij het VIPA, Kind en Gezin of het VFSIPH. Afspraken over welke administratie de dossierstukken moet archiveren, ontbreken soms, in het bijzonder voor de fases vanaf de subsidiebeslissing. Zo neemt het VIPA in sommige dossiers vereffeningsdocumenten op, hoewel de AOGGI in principe alle vereffeningsdocumenten archiveert. Sommige subsidiebelofstedossiers ontbraken bij het VFSIPH. Zij waren wel beschikbaar tijdens het onderzoek ter plaatse bij de AOGGI⁽⁵⁹⁾. Tevens is het onduidelijk welke documenten naar de initiatiefnemers kunnen worden teruggestuurd⁽⁶⁰⁾.

2.5.8 Subsidiëring geïntegreerd kunstwerk

Iedere publieke of private rechtspersoon die een gebouw opricht of verbouwt met respectievelijk Vlaamse begrotingsgeldten of meer dan 30% subsidies uit de Vlaamse begroting, moet een vastgesteld percentage van de bouwkosten besteden aan in het gebouw geïntegreerde kunst-

⁵⁸ In 2000 startte Kind en Gezin wel de ontwikkeling van een geautomatiseerd dossiersysteem voor de opvolging van de administratieve erkenning van kinderdagverblijven. De mate waarin ook de opvolging van de VIPA-subsidiëring in dit systeem zal worden geïntegreerd, was op het ogenblik van de controle niet duidelijk.

⁵⁹ Het VFSIPH antwoordde op 16 juli 2002 dat het ontbreken van subsidiebelofstedossiers uitzonderlijk en tijdelijk was. Het zou gaan om subsidiebelofstedossiers die voor nader onderzoek aan de dienst Inspectie van het VFSIPH of aan de AOGGI waren overgezonden en nog niet teruggekeerd. De toestand zou intussen geregulariseerd zijn.

⁶⁰ Conform artikel 41, §1, van het procedurebesluit is de initiatiefnemer verplicht alle documenten die verband houden met de aanbesteding en de gunning gedurende vijf jaar te bewaren.

werken⁽⁶¹⁾. Daar blijkbaar twijfel rees over de toepasselijkheid van dit voorschrift op de investeringssubsidies ter uitvoering van het VIPA-decreet⁽⁶²⁾, heeft de toenmalige Vlaamse Minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid op 7 februari 1996 een toelichtende circulaire bij het decreet gesteld, waarin hij zich expliciet richtte tot *de raden van bestuur van de door het VIPA gesubsidieerde instellingen*. In deze circulaire heeft zij expliciet een verband gelegd tussen het VIPA-decreet en het kunstwerkendecreet⁽⁶³⁾ en gesteld dat alle nieuwe aanvragen van investeringssubsidies maar ontvankelijk konden worden verklaard als de bouwplannen en het lastenboek in een geïntegreerd kunstwerk voorzien ter waarde van het decretaal bepaalde percentage van de totale bouwkost (1e, 2e en 3e projectfase). Geen van beide decreten voorzien echter in sancties voor niet-naleving van de kunstwerkenbepaling.

In de praktijk passen de administraties de kunstwerkenbepaling dispaaraat toe. Vooral de dossiers voor gehandicaptenvoorzieningen voorzien zelden in de integratie van een kunstwerk en bevatten zelden de vereiste verklaring dienaangaande. Dit hangt wellicht samen met het feit dat de Vlaamse regering naliet de regelgeving over de integratie van kunstwerken op te nemen in haar besluit over de betrokken algemene bouwtechnische en bouwfysische norm⁽⁶⁴⁾, in tegenstelling tot alle andere sectorbesluiten, die van recentere datum zijn.

De kostprijs van de geïntegreerde kunstwerken komt in aanmerking voor subsidiëring binnen bedragen of maxima in de sectorale VIPA-besluiten van de Vlaamse regering⁽⁶⁵⁾. Geïntegreerde kunstwerken komen voor de berekening van de subsidiebelofte meestal bij de kostprijsraming van projectfase 4. Het kunstwerk dient dan ook te worden betrokken in de opdeling van de kostprijsraming naar de verschillende projectfasen (percentages), wat niet steeds het geval was.

2.5.9 Sector verzorgingsinstellingen (VIPA)

Terwijl de investeringssubsidies voor de overige sectoren van de persoonsgebonden aangelegenheden uitsluitend worden verleend op grond van het VIPA-decreet, is dit in de sector van de verzorgingsinstellingen

⁶¹ Decreet van 23 december 1986 houdende integratie van kunstwerken in gebouwen van openbare diensten en daarmee gelijkgestelde diensten en van door de overheid gesubsidieerde inrichtingen, verenigingen en instellingen die tot de Vlaamse Gemeenschap behoren.

⁶² Strikt genomen kennen het VIPA, het VFSIPH of Kind en Gezin de investeringssubsidies toe lastens de eigen VOI-begrotingen en niet (rechtstreeks) *lastens de begroting van de Vlaamse Gemeenschap*.

⁶³ Het VIPA-decreet verwijst op zich niet naar het decreet van 23 december 1986.

⁶⁴ Besluit van de Vlaamse regering van 6 juli 1994 tot vaststelling van de totale investeringssubsidie en de bouwtechnische normen voor de voorzieningen voor de sociale integratie van personen met een handicap.

⁶⁵ Circulaire van 7 februari 1996.

niet het geval. Het VIPA-decreet en zijn uitvoeringsbesluiten zijn maar *een aanvulling* van de basisregels vervat in artikel 46 van de (federale) ziekenhuiswet en zijn uitvoeringsbesluiten, die de basisregels voor de berekening van de investeringssubsidies bevatten. Ingevolge de verschillende staatshervormingen werden de bevoegdheden inzake gezondheidsbeleid immers tussen de federale Staat en de Gemeenschapen verdeeld.

De regelgeving die als gevolg van de bevoegdheidsverdeling tot stand kwam, is juridisch niet eenvoudig. De verzorgingsinstellingen moeten voor investeringssubsidies de Vlaamse procedure volgen⁽⁶⁶⁾. De *grootte* van de investeringssubsidies⁽⁶⁷⁾ voor verzorgingsinstellingen en de specifieke bouwtechnische en bouwfysische *normen* waaraan de infrastructuur van verzorgingsinstellingen moet voldoen om voor een investeringssubsidie in aanmerking te komen, worden daarentegen bepaald door federale uitvoeringsbesluiten van de ziekenhuiswet.

Conform de federale wet op de ziekenhuizen en de bijhorende reglementering komen werken slechts voor financiering in het ziekenhuisbudget in aanmerking voor zover de inrichtende macht het bewijs levert dat een bouwkalender wordt goedgekeurd door de federale minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft. Sinds 1996 heeft de Vlaamse Gemeenschap echter geen gegevens over de gesubsidieerde infrastructuur meegedeeld aan de federale Minister van Volksgezondheid.

De subsidiëring van daghospitalisatie is niet geregeld, er ontbreekt m.a.w. een wettelijke basis voor. In een maximumkostprijs per bed in daghospitalisatie heeft de huidige federale regelgeving, in casu het ministerieel besluit van 4 september 1978, niet voorzien.

Parkeerplaatsen worden gesubsidieerd op grond van artikel 7 van het federale ministerieel besluit van 4 september 1978. De toepassing van dit artikel blijkt echter niet consistent te zijn en zorgt voor interpretatieproblemen.

De maximale subsidiabele oppervlakte per bed is meermaals overschreden⁽⁶⁸⁾. Van deze norm kan nochtans enkel op gemotiveerd verzoek worden afgeweken in zoverre de erkennings- en exploitatievoorwaarden het vereisen. Deze motivering is in de praktijk echter verworpen tot een formaliteit.

⁶⁶ Zoals bepaald in het besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999 houdende de procedureregels inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden (procedurebesluit).

⁶⁷ Een uitzondering hierop vormen de investeringssubsidies voor psychiatrische verzorgingstehuizen (PVT's), waarvoor de grootte van de subsidies wel wordt vastgesteld in een besluit van de Vlaamse regering ter uitvoering van het VIPA-decreet.

⁶⁸ Bepaald in artikel 4, §1 en §2, van het besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999.

Dat voor verbouwingsdossiers, evenals voor nieuwbouw en uitbreiding⁽⁶⁹⁾, rekening wordt gehouden met 5% algemene onkosten steunt in principe niet op de bestaande federale regelgeving.

Voor de investeringssubsidie voor de eerste uitrusting en meubilering bij uitbreiding van een ziekenhuis (artikel 6, §4) mag een subsidie worden toegekend voor de algemene onkosten tegen 7%⁽⁷⁰⁾. Dit percentage wordt nooit toegepast. De algemene kosten voor de eerste uitrusting en meubilering waren altijd 5%.

De totale som van het basisbedrag van de investeringssubsidie voor uitbreiding van een ziekenhuis mag niet hoger zijn dan het basisbedrag van de investeringssubsidie voor nieuwbouw⁽⁷¹⁾. Deze bepaling is in de praktijk niet controleerbaar aangezien uitbreiding wordt gesubsidieerd op basis van een maximumkostprijs per m², waar nieuwbouw wordt gesubsidieerd op grond van het aantal bedden per kenletter.

2.5.10 Sector voorzieningen voor bejaarden en in de thuiszorg (VIPA)

De bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de Vlaamse Gemeenschap speelt, zoals bij de verzorgingsinstellingen, ook bij de ouderenvoorzieningen nog een rol, zij het beperkter. Zowel de procedure voor toekenning als de grootte van de investeringssubsidies is echter volledig vastgesteld in Vlaamse regelgeving. Voor wat de veiligheidsnormen (bescherming tegen brandgevaar en paniek in rustoorden) betreft is het (federale) koninklijk besluit van 12 maart 1974 tot vaststelling van de veiligheidsnormen waaraan de rustoorden voor bejaarden moeten voldoen, van toepassing⁽⁷²⁾.

De Vlaamse Gemeenschap is bevoegd voor de planning en erkenning van de rusthuizen. Budgettaire ontsparingen van het RIZIV-budget hebben geleid tot het protocol van 9 juni 1997 met de federale regering, dat een geïntegreerde programmatie voor rusthuisbedden en rust- en verzorgingstehuis-bedden vraagt, alsook een harmonisatie tussen de erkenningsnormen van de Gemeenschappen voor rusthuizen en de federale erkenningsnormen voor rust- en verzorgingstehuizen.

⁶⁹ Artikel 11 van het ministerieel besluit van 4 september 1978 verwijst naar de bedragen voor nieuwbouw en uitbreiding en stelt dat deze bedragen berekend zijn op 1 januari 1978. Zij omvatten 16% BTW én 5% algemene onkosten.

⁷⁰ Artikel 15 van het besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999.

⁷¹ Artikel 6, §6, van het besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999.

⁷² Middels de forfaits die het RIZIV uitkeert is de federale overheid ook bevoegd voor de financiering van de werkingskosten van de rusthuizen. Het resterende deel van de werkingskosten wordt dan in principe gefinancierd door de dagprijs die aan de bejaarden wordt gevraagd.

Zowel de normen voor de erkenning⁽⁷³⁾ als de programmatie voor de rust- en verzorgingstehuizen worden nog steeds federaal vastgesteld. Een interkabinettenwerkgroep is er nog niet in geslaagd de geïntegreerde programmatie op te stellen. Om uit de impasse te geraken is een omschakeling, gespreid in de tijd, overeengekomen van 25.000 rustoordbedden naar 25.000 rusthuis-RVT-bedden⁽⁷⁴⁾ (hogere forfaits van het RIZIV). In deze overeenkomst is dus bepaald op hoeveel RVT-bedden Vlaanderen op 1 januari van elk jaar (tot en met 2002) recht heeft⁽⁷⁵⁾.

Binnen deze sector overlapt de procedure voor de aanvraag van VIPA-investeringsubsidies die voor de aanvraag van een voorafgaande vergunning. Voor een initiatiefnemer kan starten met een rusthuis, maar ook voor uitbreiding of voor vervangingsnieuwbouw van een bestaand rusthuis, moet hij een voorafgaande vergunning aanvragen bij de afdeling Welzijnzorg van de administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn⁽⁷⁶⁾. Vroeger diende een initiatief voor een voorafgaande vergunning enkel te passen in de programmacijfers. Nu telt bij een aanvraag ook het inhoudelijke aspect⁽⁷⁷⁾. De evaluatiecriteria overlappen echter in grote mate de VIPA-studie-criteria voor de evaluatie van het zorgstrategisch plan in de VIPA-procedure.

⁷³ Koninklijk besluit van 2 december 1982 houdende vaststelling van de normen voor de bijzondere erkenning als rust- en verzorgingstehuis of als centrum voor dagverzorging.

⁷⁴ Aangangsel nr. 1 bij het protocol van 9 juni 1997 gesloten tussen de federale regering en de overheden bedoeld in de artikelen 128, 130 en 135 van de Grondwet, over het te voeren ouderenzorgbeleid.

⁷⁵ Op 16 januari 2003 sloten de federale overheid en de overheden van gewesten en gemeenschappen een nieuw protocolakkoord om te komen tot een coherent ouderenzorgbeleid. Het nieuwe protocol verdeelt voor 2003 1.223 zogenaamde RVT-equivalenten, waarvan 800 eenheden naar Vlaanderen zouden gaan. Het protocol is tot op heden wel nog niet vertaald naar een wijziging van het ministerieel besluit van 2 december 1982 houdende vaststelling van de programmatiecriteria voor rust- en verzorgingstehuizen en voor centra voor dagverzorging.

⁷⁶ Besluit van de Vlaamse regering van 18 december 1991 tot coördinatie van de decreten inzake de voorzieningen voor bejaarden en besluit van de Vlaamse regering van 17 maart 1998 tot vaststelling van de regels voor het verlenen van de voorafgaande vergunning, bedoeld in artikel 10 van de decreten inzake voorzieningen voor bejaarden, gecoördineerd op 18 december 1991.

⁷⁷ Besluit van de Vlaamse regering van 17 maart 1998 houdende vaststelling van het programma voor dienstencentra, serviceflatgebouwen, woningcomplexen met dienstverlening en rusthuizen en ministerieel besluit van 7 juni 1999 houdende de vastlegging van evaluatiecriteria zoals bedoeld in artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 maart 1998 houdende vaststelling van het programma (...).

2.5.11 Sector preventieve en ambulante gezondheidszorg (VIPA)

De kwaliteit en de naleving van de reglementering inzake de preventieve en ambulante gezondheidszorg scheidt weinig of geen problemen. De Vlaamse regering heeft wel nog geen programmatie uitgewerkt voor de voorzieningen van de preventieve en de ambulante gezondheidszorg.

Gezien de mogelijke interpretatieproblemen kan worden aanbevolen dat de Vlaamse regering het begrip *voltijds equivalent* in het sectorbesluit van 8 juni 1999 definieert, inclusief het tijdstip waarop het aantal voltijds equivalenten kan worden vastgesteld.

2.5.12 Sector voorzieningen voor de sociale integratie van personen met een handicap (VFSIPH)

Het huidige sectorbesluit laat voor wat de berekening van de maximale subsidiabele oppervlakte betreft, verschillende interpretaties toe, in het bijzonder voor revalidatiecentra. De maximale bruto gebouwde oppervlakte die voor een investeringssubsidie voor een revalidatiecentrum in aanmerking komt, bedraagt 12m² per in aanmerking genomen opnamecapaciteit, zonder rekening te houden met de gymnastiek- en sportzalen, sportvelden en installaties voor collectieve hydrotherapie met zwembad of gelijkaardige installaties⁽⁷⁸⁾. De reglementering bepaalt echter niet wat dient te worden begrepen onder *in aanmerking genomen opnamecapaciteit*.

Zo heeft het VFSIPH eind 1997 haar berekening van de opnamecapaciteit gewijzigd. In de coördinatiecommissie van maart 1999 werd vervolgens beslist dat de subsidiabele oppervlakte van de psycho-sociale revalidatiecentra zou moeten worden gecorrigeerd met een factor 1,5. Er is echter geen reglementaire basis voor de toekenning van een hogere subsidie aan een type revalidatiecentrum. De correctiefactor zou kunnen worden verwerkt in de formule voor de berekening van de opnamecapaciteit, wat de algemene opmerking dat de reglementering in gebreke blijft benadrukt.

2.5.13 Sector kinderdagverblijven (Kind en Gezin)

In de lijst van initiatiefnemers die een aanvraag voor investeringssubsidies voor een kinderdagverblijf plannen komen onrechtstreeks gemeente- en stadsbesturen voor. Artikel 3 van het VIPA-decreet sluit nochtans investeringssubsidies voor initiatiefnemers die ook een beroep kunnen doen op het investeringsfonds voor de gemeenten uit. Door de oprichting van VZW's omzeilen de gemeente- of stadsbesturen die uitzondering.

⁷⁸ Artikel 4, §1, van het sectorbesluit van de Vlaamse regering van 6 juli 1994.

De regelgeving voorziet evenmin in universiteiten als mogelijke VIPA-subsidietrekkers. Twee universiteiten hebben die uitsluiting omzeild door voor de organisatie van hun kinderdagverblijf een VZW op te richten.

Een principieel akkoord voor uitbreiding of nieuwe plaatsen⁷⁹ verviel in verscheidene gevallen ambtshalve vóór de overeenstemmende infrastructuur kon worden gerealiseerd.

Kind en Gezin heeft in de periode 1998-begin 2001 bijna elk jaar de rangschikking van de ingediende aanvragen van subsidiebeloftes gewijzigd op basis van een bevraging van de sector enerzijds en op basis van een criterialijst anderzijds. Kind en Gezin heeft de aanvragen in de periode 1998-2000 ook niet degelijk kunnen toetsen aan een programmatie daar de bevoegde minister voor die periode nooit een echte programmatie heeft vastgesteld.

Kind en Gezin heeft verscheidene malen een goedgekeurde subsidiebelofte opgesplitst in vastleggingen gespreid over twee begrotingsjaren om met een beperkt budget toch een zo groot aantal dossiers groen licht voor de subsidiebelofte te geven en om het jaarlijks budget volledig te kunnen aanwenden. Aldus ontstaat een situatie waarbij initiatiefnemers al een subsidiebelofte ontvingen, zonder dat daarvoor een vastlegging plaatsvond.

2.5.14 Conclusie

Er groeit een spanningsveld tussen de subsidievraag en de beperkte vastleggingsmachtigingen. Voorts ontbreken in de regelgeving sluitende definities voor de classificatie van alle soorten infrastructuurwerken en berekeningswijzen voor de invulling van de maximale subsidiabele oppervlakte, mogelijk met gevolgen voor de berekening van het bedrag van de subsidiebelofte. Subsidiebeloftes op grond van het oude procedurebesluit werden verstrekt zonder financiële doorlichting van de initiatiefnemers. De vaststelling van het te subsidiëren BTW-tarief heeft geleid tot tal van inconsistenties in de dossiers. Ten slotte interpreteren het VIPA en de instellingen de toepassing van de vriesperiode verschillend en vraagt het VFSIPH meestal geen integratie van kunstwerken in de gesubsidieerde infrastructuur.

2.5.15 Aanbevelingen

- De Vlaamse regering dient initiatieven te nemen om het spanningsveld tussen de schaarse budgettaire middelen en het groeiende aantal aangevraagde subsidiebeloftes op te lossen, zij het door verho-

⁷⁹ Toegekend conform het ministerieel besluit houdende vaststelling van de procedure tot het verlenen, het verlengen, het weigeren of het intrekken van een principieel akkoord en een erkenning van een voorziening voor kinderopvang.

ging van het niveau van de vastleggingsmachtigingen, zij het door de instelling van objectieve prioriteringscriteria per sector.

- De regelgeving kan op diverse punten worden aangepast en verduidelijkt:
 - de classificatie van afbraak gevolgd door werken op dezelfde locatie en van gemengde investeringswerken en hun weerslag op de berekening van de maximale subsidiabele oppervlakte verduidelijken;
 - de ontvankelijkheid van een projectfase ruwbouw in verbouwingwerken vaststellen;
 - een advies van het VIPA, Kind en Gezin of het VFSIPH over de financiële draagkracht van de initiatiefnemer bij de aanvraag tot goedkeuring van een masterplan opleggen (volgens vastgelegde criteria en een vast schema);
 - eventueel buitenaanleg- of omgevingswerken subsidieerbaar maken door de definities en toelichting over de afbakening van de projectfases aan te vullen;
 - het toepassingsgebied van de vriesperiode uitbreiden tot vóór de inwerkingtreding van de respectieve sectoriële besluiten en de toepassing ervan op uniforme wijze controleren en toepassen voor alle sectoren;
 - voor elke wijziging aan de bestaande subsidiereglementering in passende overgangsmaatregelen voorzien.
- De AOGGI dient haar dossiers volledig te maken en gestructureerd op te bouwen, bij voorkeur met behulp van informaticatechnische gegevensbestanden, die ook toetsing mogelijk maken (bv. van de maximale subsidiabele oppervlakte bij opeenvolgende projecten van een initiatiefnemer).
- De verschillende betrokken partijen (functioneel, technisch, financieel, administratief, coördinerend, ...) moeten duidelijke afspraken maken over de archivering van de dossierstukken.
- Het decreet dat de integratie van kunstwerken in overheidsgebouwen voorschrijft, moet voor alle sectoren die VIPA-investeringsubsidies krijgen, toegepast worden (het sectorbesluit voor gehandicaptenvoorzieningen dient dit als algemene bouw fysieke en bouwtechnische norm toe te voegen).

2.6 Investeringswaarborgen

2.6.1 Waarborgsysteem

Initiatiefnemers kunnen bij het VIPA een waarborg verkrijgen voor leningen die zij aangaan voor het deel van de investeringen dat het VIPA niet subsidieert. De regelgeving heeft voor het aanvragen en verlenen van de waarborg in geen specifieke procedure, termijnen of beoordelingscriteria voorzien. Enige voorwaarde is dat de initiatiefnemer een subsidiebeslissing heeft verkregen. Het VIPA baseert zijn beslissing tot waarborgverlening op de analyse van de meest recente jaarrekeningen, eventuele gekende liquiditeitsproblemen, enz. ⁽⁸⁰⁾. Uitzonderlijk kan het eerst solvabiliteits- of rentabiliteitsmaatregelen eisen. In de praktijk verleent het VIPA uiteindelijk vrijwel altijd de waarborg. De investeringswaarborg mag maar slaan op een bedrag dat maximaal twee derden van de investeringssubsidie bedraagt⁽⁸¹⁾. Kinderdagverblijven en de gehandicaptenvoorzieningen kunnen geen investeringswaarborgen krijgen.

De investeringswaarborg heeft enkel betrekking op het uitstaande kapitaalsaldo en de vervallen intresten. De toepasselijke rentevoet voor de berekening van de gewaarborgde intresten komt ten hoogste overeen met het rendement van lineaire obligaties (OLO's) op vijf jaar, ongeacht de in de leningovereenkomst bedongen intrest. Hoewel een afbetalingskalender meestal ontbreekt, blijken de gewaarborgde verplichtingen inzake de terugbetaling van het kapitaal en de betaling van intresten uit de leningovereenkomsten zelf.

De duur van de gewaarborgde leningen stemt overeen met de vermoedelijke levensduur van de onderliggende investeringen, met een maximum van dertig jaar. Bij toekenning van de waarborg, medeondertekent het VIPA de financieringsovereenkomst, met vermelding van de volgende clausule: *Het Fonds verbindt er zich toe de investeringswaarborg te geven onder de voorwaarden, bepaald in het besluit van de Vlaamse regering houdende de procedureregels inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden*. Het onderzoek wees echter uit dat soms enkel wordt vermeld dat het VIPA zijn waarborg hecht aan de overeenkomst; soms komt de clausule in het geheel niet in de overeenkomst voor.

De financier dient binnen de dertig kalenderdagen een bijdrage te betalen van 0,35 procent van het gewaarborgde krediet en 0,015 procent per

⁸⁰ Bij de subsidieaanvraag zijn het financieel plan van de initiatiefnemer en de andere elementen van het dossier al onderzocht. Over de behandeling van de aanvragen werden einde 1996, naar aanleiding van een concreet dossier, informele afspraken gemaakt met de toenmalige minister.

⁸¹ Voor de waarborgverlening bij alternatieve financiering geldt een bijzondere maar analoge berekeningswijze.

kredietjaar. Er gelden een aantal verplichtingen en verbodsbepalingen voor initiatiefnemer⁽⁸²⁾ en financier⁽⁸³⁾.

Het VIPA boekt de bijdragen op het reservefonds. Het kan dit reservefonds maar aanwenden ter dekking van de gewaarborgde leningen, mits voorafgaande toestemming van de bevoegde minister en de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting. Tot op heden werd het reservefonds twee keer aangewend⁽⁸⁴⁾, telkens in dossiers van voor het VIPA-decreet. Sinds het decreet van kracht werd, hebben zich geen nieuwe gevallen meer voorgedaan. Bovendien hebben de financiers nog maar in een paar dossiers het VIPA ingelicht over laattijdige betalingen.

Het VIPA registreert wel de gegevens over de toegestane waarborgen, maar heeft geen eigen overzicht van de nog uitstaande waarborgverplichtingen (verleende waarborgen verminderd met al terugbetaald kapitaal). Jaarlijks vraagt het bij de banken een overzicht van het uitstaand kapitaal van de gewaarborgde leningen op (op 31 december 2000 bedroeg dit bijna 22 miljard BEF). Het Rekenhof heeft er naar aanleiding van zijn controle op de jaarrekeningen al diverse malen op aangedrongen dat het VIPA zelf een informatiesysteem zou ontwikkelen voor de opvolging van de waarborgverplichtingen. Dit is nog niet gebeurd. Het lijkt ook geen absolute prioriteit te zijn voor de instelling. Op 17 juli 2002 stelde het VIPA een maatregel in het vooruitzicht die toch aan de vraag van het Rekenhof zou tegemoetkomen. In april 2002 werd met name een aanvang gemaakt met de uitbouw van een specifieke IT-toepassing die exclusief gericht is op de opvolging van de waarborgen. In het licht van de prioriteitstelling bij de externe ICT-partner, verwacht het VIPA dat het deze toepassing in de loop van 2003 effectief in gebruik zal kunnen nemen.

2.6.2 Conclusie

De waarborgverlening stelt weinig problemen. De beperking van de gewaarborgde intresten en de verplichtingen van de financier inzake de melding van betalingsmoeilijkheden van de initiatiefnemers, beperken het risico op uitwinning.

⁸² De initiatiefnemer mag zonder de toestemming van het VIPA het goed op geen enkele wijze belasten met een zekerheid ten voordele van een derde; hij moet het VIPA verantwoording verschaffen over het gebruik van de lening etc.

⁸³ De financier mag zonder de toestemming van het VIPA geen hypothecair mandaat verlijden, een hypothecaire inschrijving nemen of de lening vroegtijdig opeisen. Als de initiatiefnemer de afbetalingskalender niet naleeft, moet de financier het VIPA daarvan binnen de zes weken na de vervaldag op de hoogte brengen.

⁸⁴ Waarvan eenmaal bij een effectieve uitwinning en eenmaal (terugbetaalbaar) in het kader van een saneringsplan.

2.6.3 Aanbeveling

- De financieringsovereenkomst zou steeds de door artikel 28 van het procedurebesluit voorgeschreven clause, die uitdrukkelijk verwijst naar de voorwaarden en verplichtingen in de overeenkomst, moeten bevatten.

3 Algemene conclusies

De procedure opgesteld door de Vlaamse regelgeving heeft tal van sterke punten, maar wordt geplaagd door een aantal interpretatieproblemen en een onzorgvuldige uitvoering:

- Onduidelijkheden, zoals over de mogelijkheid een subsidiebelofte in een latere fase van de procedure te actualiseren middels indexaanpassing of een vernieuwde kostprijsraming, vergen uitklaring.
- De onbeschikbaarheid van gegevens over controles ter plaatse (geen registratie, geen verslagen) doen vermoeden dat niet voldoende planmatig wordt gewerkt.
- Tussen de beschikbare budgettaire middelen en het aantal aanvragen van investeringssubsidies groeit gestaag een spanningsveld, dat tot meer middelen of tot de vaststelling van criteria voor objectieve prioritering verplicht.
- Volgens de reglementering kunnen geen investeringssubsidies worden toegekend aan een bouwheer die niet tegelijk ook zelf de zorgverlening organiseert. In de praktijk gebeurt dit echter wel.
- De controle op de vriesperiode wordt over de sectoren heen verschillend toegepast.
- De subsidiëring van de BTW zorgt voor veel problemen: vaak is het toe te passen subsidiëringstarief onduidelijk en de werkelijk betaalde BTW door de initiatiefnemers wordt achteraf niet gecontroleerd.
- Volgens het VIPA-decreet kan een masterplan enkel worden goedgekeurd als het past in de programmatie, maar deze bepaling is in de praktijk niet houdbaar. Voor sommige sectoren is nog geen programmatie uitgewerkt.
- Wat de voorzieningen voor bejaarden en in de thuiszorg betreft, wordt de termijn waarbinnen de afdeling Welzijnzorg functioneel advies moet verstrekken, vaak overschreden.
- De adviezen over ziekenhuisinfrastructuur hebben het nooit over de federale architectonische normen, wat doet vermoeden dat er niet wordt aan getoetst.
- De Vlaamse Gemeenschap subsidieert investeringen zonder rekening te houden met de impact op de federale begroting (de bouwkalender).
- De kwaliteit van de technische adviezen van de ingenieurs van de AOGGI is beperkt.

- De Vlaamse regelgeving is op bepaalde vlakken strijdig met de federale regelgeving (bv. vastlegging bij de bieding in plaats van bij de subsidiebelofte; subsidiëring tegen 60% van de bieding in plaats van tegen 60% van de raming).
- Voor de rusthuizen overlapt de procedure voor het bekomen van een voorafgaande vergunning die voor het aanvragen van investerings-subsidies in ruime mate.
- Met de creatie van VZW's kunnen gemeente- en stadsbesturen, die in principe een beroep moeten doen op het investeringsfonds voor de gemeenten, alsook universiteiten, die niet als VIPA-subsidietrekkers in het procedurebesluit zijn ingeschreven, investerings-subsidies van Kind en Gezin bekomen.

Een expertencommissie (samen met een stuurgroep en begeleidingscommissie) heeft inmiddels, onder druk van de budgettaire spanning en de problemen met grote ziekenhuisprojecten, onder meer de opdracht gekregen te onderzoeken op welke punten het VIPA-decreet en zijn uitvoeringsbesluiten moeten worden bijgestuurd of herwerkt. Het Rekenhof hoopt deze commissie ter wille te zijn geweest met de aanbevelingen in dit rapport die mogelijke verbeteringen in de regelgeving suggereren. Buiten deze aanbevelingen naar de regelgeving toe, heeft het Rekenhof ook aanbevelingen naar de uitvoering van die regelgeving toe. De belangrijkste daarvan zijn: de kwaliteit van de adviesverstrekking verhogen, de AOGGI een gestandaardiseerde toetsing aan de wet op overheidsopdrachten te doen uitvoeren en het bedrag van de investerings-subsidie gestandaardiseerd berekenen.

4 Antwoord van de minister

Op 13 februari 2003 heeft de Vlaamse Minister van Welzijn en Volksgezondheid het Rekenhof een hele reeks acties van het VIPA in het vooruitzicht gesteld:

- Het VIPA zal samen met de functionele afdelingen en de AOGGI meer gezamenlijke voorafgaande vergaderingen plannen;
- een eenduidige regeling voor wat de actualisatie van subsidiebeloftes betreft zal in de regelgeving worden ingeschreven;
- de expertencommissie onderzoekt momenteel het spanningsveld tussen aanvragen en beschikbare budgettaire middelen; voor de ouderenvoorzieningen zouden al objectieve prioriteitencodes zijn uitgewerkt, voor de ziekenhuizen zou een *first in, first out* gelden;
- met de AOGGI zou kunnen worden afgesproken expliciet te toetsen aan de (minder strenge) federale normen;
- de naleving van het verbod op bestemmingswijziging zou meer systematisch gecontroleerd worden, ook voor infrastructuur gesubsidiëerd in de pre-VIPA periode⁸⁵;
- de opvolging van de bouwkalender is de taak van een centrale eenheid, maar momenteel zouden mankracht en middelen ontbreken;
- het VIPA zou werk maken van een omvattend dossieropvolgingssysteem;

De minister stelde ten slotte dat de juridische dienst de problemen met patrimonium-vzw's, de subsidiëring van de BTW en de alignering van Vlaamse en federale regelgeving verder zou onderzoeken.

De minister is dus ingegaan op de belangrijke vaststellingen van het Rekenhof en stelde acties of onderzoek dienaangaande in het vooruitzicht. Een aantal aspecten zoals de kwaliteit van de adviezen, afsplitsing bouwheer versus exploitant, subsidiëring van kunstwerken en de beschikbaarheid van gegevens over controles ter plaatse van de AOGGI kregen echter geen reactie.

Op 31 maart 2003 heeft de Vlaamse Minister van Welzijn en Gezondheid een tweede antwoord gesteld inzake de betrokkenheid van de instelling Kind en Gezin.

Het leek de minister onmogelijk dat Kind en Gezin vanuit het principe van gelijke behandeling van VZW's en op grond van de regelgeving om het even welke VZW zou uitsluiten. Het Rekenhof gaat hiermee akkoord, maar beklemtoont dat deze overweging mogelijk niet overeenstemt met de bedoeling van de decreetgever.

⁸⁵ Het is niet duidelijk of de minister bij *bestemmingswijziging* ook dubbele subsidiëring binnen een vriesperiode meerekent.

De minister achtte het verder onnodig de termijnen voor principiële akkoorden voor kinderdagverblijven aan te passen. Desnoods dient een nieuw principieel akkoord te worden toegekend. Het Rekenhof beval echter in het bijzonder een planmatige onderlinge afstemming van de toekenning van principiële akkoorden en investeringssubsidies aan.

Volgens de minister was Kind en Gezin niet betrokken bij de afspraken tussen de VIPA-cel en de AOGGI. Het Rekenhof bedoelde echter de *VIPA-cel van Kind en Gezin*, die met de AOGGI diende af te spreken wie zou instaan voor welke aspecten van de (technische) adviesverlening bij een aanvraag tot subsidiebelofte.

De minister betuigde ten slotte haar instemming met de inhoud van het verslag van het Rekenhof en sloot zich aan bij sectorspecifieke aanbevelingen: voldoende interne administratieve ondersteuning voor de VIPA-procedure, een sterkere kadering van de programmatie, de subsidiebeloftes in hun geheel aanrekenen op de vastleggingsmachtiging en een (functioneel) advies opstellen m.b.t. elke aanvraag tot subsidiebeslissing.

Op 16 april 2003 heeft de Vlaamse Minister van Welzijn en Gezondheid een derde reactie gesteld inzake de betrokkenheid van de instelling VFSIPH. De minister betwistte enkele vaststellingen en kondigde een aanpassing van de reglementering en enkele verbeteringen aan de procedure aan:

- Volgens de minister was de financiële analyse door de functionele inspecteurs van het VFSIPH geen *ad hoc analyse*, die geen gebruik maakte van a priori vastgelegde criteria. In de praktijk werd wel degelijk getoetst of de financiering van de geplande investering gewaarborgd was. Een degelijke toetsing diende volgens het Rekenhof dan ook een neerslag te vinden in de adviezen van de inspecteurs.
- Volgens de minister is de regelgeving inzake de specifieke bouwtechnische en bouwfysische normen verouderd en is een duidelijk wettelijk kader wenselijk, dat een aangepaste inschatting op hedendaagse normen toelaat. Het VFSIPH heeft de voorzieningen in dit licht op 5 april 2002 een circulaire over de beoordeling van bouw dossiers gestuurd. Het Rekenhof onderstreept niettemin dat moet worden getoetst aan de normen in de bestaande regelgeving.
- De adviezen van de coördinatiecommissie zouden in de praktijk steeds worden voorgelegd in de eerstvolgende bureauvergadering, waarin wordt beslist de investeringsdossiers onmiddellijk voor te leggen aan de raad van bestuur, dan wel ze in een wachtkorf te plaatsen. Het bureau kan echter maar *sensu lato* als *overheid* worden beschouwd in de zin van artikel 20, §1, van het procedurebesluit. De problematiek sluit aan bij de onder punt 2.1.3 (termijnen) gesignaleerde onduidelijkheden.
- De minister stelde dat de notulen van de coördinatiecommissie zich beperken tot een ontwerp van beslissing. Zij moeten geen advies inhouden. Het Rekenhof acht een uitgebreider notulering echter aangewezen, vooral als de commissie in haar ontwerp afwijkt van de voorgelegde adviezen.

- Behalve voor nieuwbouw, moet terminologie van het procedurebesluit volgens de minister niet strikt nageleefd worden. Volgens het Rekenhof zijn op grond van artikel 2, 11°, van het VIPA-decreet en de memorie van toelichting bij het ontwerp van VIPA-decreet maar de vier projectfasen ruwbouw, technische uitrusting, afwerking, en uitrusting en meubilering mogelijk.
- Volgens de minister zou een haar op 12 juni 2002 voorgelegd voorstel tot aanpassing van het besluit van de Vlaamse regering van 6 juli 1994 tot vaststelling van de totale investeringssubsidie (...) tegemoetkomen aan de opmerkingen van het Rekenhof over de berekening van de maximale subsidiabele oppervlakte voor revalidatiecentra. Tot op heden werd dit besluit echter niet door de Vlaamse regering goedgekeurd.
- Vanaf september 2000 zou het VFSIPH correct rekening hebben gehouden met een afzonderlijk BTW-tarief van 21% voor meubilering en uitrusting. Het BTW-tarief van 21% moet echter ook voor de subsidiëring van de algemene onkosten worden toegepast.
- Volgens de minister zou het VFSIPH in alle toekomstige dossiers voor dagcentra het afzonderlijke BTW-tarief van 21% correct toepassen. Al gegeven subsidiebeloftes voor dagcentra zouden worden onderzocht en eventuele bijkomende subsidiebeloftes zouden worden gegeven.

Op de beperkte kwaliteit van de adviesverstrekking door de AOGGI over VFSIPH-dossiers ging de minister niet in.

In geen van haar drie antwoorden heeft de minister gereageerd op individuele dossiergebonden opmerkingen.

Bijlage 1 Procedure voor de toekenning van investeringssubsidies

Fase 1 Aanvraag subsidiebelofte

Voor algemene ziekenhuizen, voorzieningen voor bejaarden en voorzieningen in de thuiszorg verloopt de aanvraag om subsidiebelofte in twee stappen. Voor alle andere voorzieningen start de procedure bij stap 2. De aanvraag moet worden gericht aan het VIPA of de instellingen.

Stap 1 Zorgstrategisch plan (ZSP)

De initiatiefnemer moet een plan met de zorgstrategische aspecten van het masterplan ter goedkeuring indienen. De minimuminhoud van het ZSP is bepaald in het procedurebesluit

(d = kalenderdagen)

| | |
|---|--|
| binnen 10 d | <ul style="list-style-type: none"> VIPA bezorgt ZSP aan functioneel bevoegde administratie, die evaluatienota over de zorgaspecten stelt VIPA bezorgt ZSP aan een of meer ambtenaren die ter beschikking staan van VIPA en/of externe deskundigen, die evaluatienota over de financiële aspecten stellen |
| binnen 40 d na ontvangst ZSP door admin./ambt. | <ul style="list-style-type: none"> VIPA stuurt evaluatienota's naar initiatiefnemer |
| binnen 40 d na ontvangst van de evaluatienota's | <ul style="list-style-type: none"> initiatiefnemer dient reactienota in bij VIPA of laat VIPA weten dat hij grondige aanpassing van ZSP zal uitvoeren (= start nieuwe procedure) |
| binnen 15 d na ontvangst van reactienota of als niets wordt ontvangen | <ul style="list-style-type: none"> VIPA bezorgt dossier hetzij aan Commissie Zorgstrategie (algemene ziekenhuizen), hetzij aan Commissie Zorgstrategie (voorzieningen voor bejaarden en in de thuiszorg) |
| binnen 2 maand (evt. + 1 mnd.) na inschrijving bij CZS | <ul style="list-style-type: none"> Commissie Zorgstrategie verleent haar advies |
| binnen 15 d na adviesverlening | <ul style="list-style-type: none"> advies wordt toegestuurd aan de minister |

Stap 2 Technisch-financieel plan (TFP)

De initiatiefnemer kan het technische en financiële aspect van het masterplan ter goedkeuring voorleggen. De minimuminhoud van het TFP is bepaald in het procedurebesluit.

(d = kalenderdagen)

| | |
|-----------------------------------|---|
| binnen 10 d na ontvangst aanvraag | <ul style="list-style-type: none"> • VIPA vraagt advies aan functionele administratie over inhoudelijke aspecten • VIPA vraagt advies aan de administratie bevoegd voor de gesubsidieerde infrastructuur over technische aspecten, kostprijsraming en venale waarde |
| binnen 60 d | <ul style="list-style-type: none"> • administraties bezorgen advies aan VIPA |
| maandelijks | <ul style="list-style-type: none"> • Coördinatiecommissie (VIPA, administraties, IvF) maken in gezamenlijk overleg ontwerp van beslissing. Als geen eensgezindheid: advies met de verschillende standpunten. |
| binnen 15 d bij gunstig advies | <ul style="list-style-type: none"> • VIPA legt ontwerp van brief ter goedkeuring of afkeuring aan de overheid voor waarbij het masterplan van de initiatiefnemer wordt aanvaard of verworpen • VIPA legt aan de overheid ontwerp van subsidiebelofte ter ondertekening voor |

Fase 2 Aanvraag subsidiebeslissing

De inhoud van het aanvraagdossier is bepaald in het procedurebesluit.

(d = kalenderdagen)

| | |
|--|--|
| <i>aanvragen tot aankoop</i> | |
| binnen 30 d na ontvangst aanvraag | <ul style="list-style-type: none"> • VIPA stelt ontwerp van subsidiebeslissing op en legt deze ter ondertekening voor aan de overheid |
| <i>overige aanvragen</i> | |
| binnen 10 d na ontvangst van de aanvraag | <ul style="list-style-type: none"> • VIPA vraagt advies aan functionele administratie (conformiteit met subsidiebelofte) • VIPA vraagt advies aan de administratie, bevoegd voor gesubsidieerde infrastructuur (technische conformiteit) |
| binnen 90 d | <ul style="list-style-type: none"> • administraties adviseren |
| binnen 15 d na ontvangst adviezen | <ul style="list-style-type: none"> • VIPA formuleert een ontwerp van subsidiebeslissing en legt dit voor aan de overheid (gunstig advies) |

Fase 3 Gunning en projectuitvoering

(d = kalenderdagen)

| | |
|--|--|
| binnen de 240 d alvorens te gunnen | <ul style="list-style-type: none"> • Initiatiefnemer moet gunningsprocedure starten • initiatiefnemer vraagt advies administratie bevoegd voor gesubsidieerde infrastructuur |
| binnen 200 d na ontvangst subsidiebeslissing | <ul style="list-style-type: none"> • initiatiefnemer bezorgt de nodige stukken aan VIPA |
| binnen 30 d | <ul style="list-style-type: none"> • administratie adviseert VIPA |
| als procedure niet volgens voorschriften | <ul style="list-style-type: none"> • initiatiefnemer moet in overeenstemming brengen met wetgeving op overheidsopdrachten |
| als opnieuw niet in orde | <ul style="list-style-type: none"> • subsidiebelofte vervalt (globaal project of 1e projectfase) of subsidiebeslissing wordt uitgesteld (2e of volgende projectfase) |

Fase 4 Vereffening

(d = kalenderdagen)

| | |
|--|---|
| Ruwbouw, technische uitrusting en afwerking | |
| eerste schijf van 30% | <ul style="list-style-type: none"> • na overlegging door initiatiefnemer van aanvangsbevel van het werk en van de eerste voororderingsstaat |
| tweede en derde schijf van 30% | <ul style="list-style-type: none"> • na controle door administratie bevoegd voor gesubsidieerde infrastructuur (en >50% resp. >75% voltooid) |
| saldo | <ul style="list-style-type: none"> • na goedkeuring van het werk door functioneel bevoegde administratie en door administratie bevoegd voor gesubsidieerde infrastructuur én na overlegging pv van voorlopige oplevering en eindafrekening |
| Uitrusting en meubilering | |
| eerste schijf van 50%: | <ul style="list-style-type: none"> • na overlegging van de bestelbrieven |
| saldo | <ul style="list-style-type: none"> • na goedkeuring van leveringen door functioneel bevoegde administratie en door administratie bevoegd voor gesubsidieerde infrastructuur én na overlegging pv van voorlopige oplevering en eindafrekening |
| Aankoop | |
| <ul style="list-style-type: none"> • binnen 40 d na versturing subsidiebeslissing | |

Bijlage 2 Antwoorden van de Vlaamse minister van Welzijn en Volksgezondheid

Antwoord van 30 januari 2003

Geachte heer voorzitter,

In antwoord op uw rapport naar aanleiding van bovenvermeld rechtmatigheidsonderzoek, wens ik u in kennis te stellen van de reactie en geplande acties van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA).

Het VIPA zal de nodige initiatieven nemen naar de functionele afdelingen en AOGGI om meer gezamenlijke voorafgaande vergaderingen te plannen met de initiatiefnemers. Op basis van de notulering van deze vergaderingen kan planmatig opgevolgd worden of de afspraken ook daadwerkelijk worden gerespecteerd door alle betrokken actoren.

Er is op dit ogenblik geen eenduidige werkwijze voor de actualisering van het bedrag van de subsidiebelofte middels indexaanpassing. VIPA en Kind & Gezin passen de subsidiebelofte wel aan op het ogenblik van de subsidiebeslissing, het VFSIPH doet dit niet. Een eenduidige regeling zal worden ingeschreven in het procedurebesluit dat voor alle entiteiten geldt.

Een expertencommissie, aangesteld door de Vlaamse regering, onderzoekt momenteel de mogelijkheden om het financiële spanningsveld tussen het aantal aanvragen voor subsidiebeloftes en de beschikbare budgettaire middelen in de sectoren van de verzorgings- en de ouderenvoorzieningen te laten afnemen. Ik verwacht hun eindrapport tegen eind april 2003.

Inmiddels werden reeds in het kader van de begroting 2002 voor de sector ouderenvoorzieningen objectieve prioriteitencodes uitgewerkt. De toepassing volgde na een voorafgaande communicatie aan de sector.

Voor de ziekenhuissector wordt een bedrag gereserveerd voor de uitvoering van de masterplannen in de beide Openbare Psychiatrische Ziekenhuizen. Voor het resterend vastleggingsbudget geldt het principe van "first in, first out".

Voor bijna alle sectoren die een beroep kunnen doen op subsidiëring via het VIPA-decreet is momenteel een vorm van programmatie uitgewerkt. Alleen voor de wijkgezondheidscentra is dit niet het geval. Maar gelet op hun geringe aantal is de billijkheid en rechtmatigheid van subsidies hier niet in het gedrang.

De federale architectonische normen zijn minder streng dan de Vlaamse normen. Daarom wordt er nooit expliciet verwezen naar deze federale normen. Toch kan met AOGGI worden afgesproken dat expliciet de af-

toetsing aan deze federale normen moet gebeuren en vermeld worden in hun advies.

De vergaderingen van de coördinatiecommissie bij het VIPA worden genotuleerd en een afzonderlijk en autonoom advies wordt als ontwerp van beslissing aan de minister voorgelegd.

De naleving van het verbod op de bestemmingswijziging van gesubsidiëerde onroerende goederen wordt meer en meer systematisch gecontroleerd conform artikel 41 §2 en 3 van het procedurebesluit. Ook voor infrastructuur gesubsidieerd in de pré-VIPA periode geldt deze stelling. Een aanvraag voor investeringssubsidies voor alle voorheen gesubsidiëerde infrastructuur wordt nauwkeurig onderzocht en als extra aandachtspunt behandeld in de adviezen en de coördinatiecommissie.

Op dit ogenblik is AOGGI verantwoordelijk voor het overmaken van de gegevens aan de federale overheid en voor de opvolging van de bouwkalender. Dit is eigenlijk de opdracht voor een centrale eenheid, maar momenteel ontbreken zowel de mankracht, als de middelen (IT-applicatie) om dit consistent te realiseren.

Ook al is het Rekenhof van oordeel dat het VIPA reeds beschikt over een degelijk geautomatiseerd gegevensbestand voor de opvolging van de verschillende stappen in de VIPA-procedure (zie rapport blz. 45), toch zal het VIPA werk maken van een meer omvattend dossieropvolgingssysteem dat het mogelijk moet maken elke detailstap in de procedure te registreren en problemen (o.m. met de termijnen van advisering) sneller te detecteren. Ook voor het registreren en opvolgen van de waarborgverleningen is een geïnformatiseerd systeem in ontwikkeling. Het ultieme doel van deze applicatie is de mogelijkheid creëren dat de voorzieningen zelf via het internet hun dossier kunnen opvolgen.

De door het Rekenhof aangehaalde problemen inzake de patrimoniumvzw's, de subsidiëring van de BTW en de aligering van Vlaamse en federale regelgeving worden verder onderzocht door de juridische dienst.

Voor het overige doet het VIPA systematische klantentevredenheidsonderzoeken bij ziekenhuizen en ouderenvoorzieningen. Hierbij wordt gepeild naar de tevredenheid over de dienstverlening. Ook uit de resultaten van die bevragingen worden de passende acties genomen voor de verbetering van de dienstverlening. Deze resultaten en het actieplan zijn eveneens beschikbaar via internet.

Ik hoop dat deze elementen u een zicht verschaffen op de acties die het VIPA wenst te ondernemen naar aanleiding van uw rechtmatigheidsonderzoek.

Hoogachtend,

Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gelijke Kansen en Ontwikkelingssamenwerking

Antwoord van 31 maart 2003

Geachte heer voorzitter,

Met dit schrijven reageer ik op het verslag van vermeld onderzoek voor wat betreft de betrokkenheid van de Vlaamse Openbare Instelling Kind en Gezin.

Aangezien het Rekenhof reeds een voorlopig rapport aan Kind en Gezin voorlegde waarop de administratie reageerde met onder meer een aantal rechtzettingen, toelichtingen en nadere verklaringen en aangezien het Rekenhof met die reactie van Kind en Gezin reeds heeft rekening gehouden, kan nu instemming betuigd worden met de inhoud van het rapport.

Wat de aanbevelingen in hoofdstuk 2 betreft, zal Kind en Gezin, voor zover de instelling betrokken partij is, onderzoeken in welke mate ze deze in uitvoering kan brengen. In concreto wordt wel voorbehoud gemaakt voor de aanbeveling die refereert aan de volledigheid van een dossier (pagina 22). In sommige gevallen kan immers een bepaald element buiten de wil van de initiatiefnemer voorlopig achterwege blijven. Hoewel de wetgeving correct moet toegepast worden mag het ontbreken van sommige elementen in het dossier niet leiden tot een onefficiënt lang aanslepen van een dossier.

Wat de detailanalyse van dossiers betreft (hoofdstuk 7), formuleer ik, voortbouwend op een beslissing van 29 januari 2003 van de Raad van Bestuur van Kind en Gezin, volgende overwegingen:

- Voor de specifieke situatie van kinderdagverblijven van universiteiten wilde de Vlaamse gemeenschap de regelgeving niet aanpassen, wat resulteerde in de optie dat de universiteiten in een vzw voorzien.
- Het lijkt vanuit het principe van gelijke behandeling van vzw's en op grond van de regelgeving niet mogelijk gelijk welke vzw uit te sluiten.
- Vanuit de mogelijkheid om een principieel akkoord te verlengen en desnoods een nieuw principieel akkoord toe te kennen is er geen directe noodzaak om alleen voor principiële akkoorden waaraan ook een VIPA-toelage verbonden wordt, de termijnen aan te passen.
- Kind en Gezin is niet betrokken bij de afspraken tussen de VIPA-cel en AOGGI.
- Kind en Gezin zal de VIPA-procedure intern administratief voldoende ondersteunen. Ondertussen is voor personele versterking gezorgd.
- Kind en Gezin zal de VIPA-programmatie sterker kaderen om er de subsidiebelofteaanvragen aan te toetsen.
- Kind en Gezin zal elke subsidiebelofte in haar geheel aanrekenen op de vastleggingsmachtiging.

- Kind en Gezin zal voortaan voor elke aanvraag tot subsidiebeslissing een beperkt of, indien nodig, meer uitgebreid advies opstellen.

Ik besluit met aan te geven dat Kind en Gezin steeds een zorgvuldige toepassing van de VIPA-regelgeving nastreeft. De instelling gaat er daarbij bovendien van uit dat onduidelijkheden of lacunes in de regelgeving niet in het nadeel van de initiatiefnemer mogen spelen.

Met vriendelijke groeten,

Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid, Gelijke Kansen en Ontwikkelingssamenwerking

Antwoord van 16 april 2003

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Naar aanleiding van uw in referentie vermeld schrijven, kan ik u de volgende toelichtingen verstrekken.

Advies van de functionele administratie over de aanvraag van subsidiebelofte

- Advies over de financiële toestand van de initiatiefnemers.

2.5.4: Het VFSIPH noch Kind en Gezin stellen afzonderlijke adviezen op over de financiële draagkracht van de initiatiefnemers. Het VFSIPH bespreekt de financiële draagkracht van de initiatiefnemer wel in beperkte mate in het functionele advies bij de aanvraag van de subsidiebelofte. Deze financiële analyse door de functionele afdeling (inspecteurs van het VFSIPH) is een ad hoc analyse, die geen gebruik maakt van a priori vastgelegde criteria.

In de praktijk wordt wel degelijk getoetst of de financiering van de geplande investering gewaarborgd is. Door de systematische opvraging en de analyse van de jaarrekeningen van alle voorzieningen, met berekening van enkele duidelijke ratio's (solvabiliteitsratio, liquiditeitsratio, enz...), heeft de dienst een goed zicht op de financiële draagkracht van de initiatiefnemer. Enig knelpunt hierin blijft dat de jaarrekening van de voorziening niet altijd de jaarrekening van de gehele vzw weerspiegelt. In die gevallen is het dus nodig aan de initiatiefnemers bijkomende inlichtingen aangaande de financiële situatie van de ganse vzw op te vragen.

- Advies over de bouwtechnische en bouwfysische normen.

6.4: De adviezen van de inspecteurs van het VFSIPH gaan nauwelijks in op de specifieke bouwtechnische en bouwfysische normen ...

Het steunen van de adviezen op een verouderde regelgeving (het KB. van 23 december 1970 tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van de inrichtingen, tehuizen en diensten voor, plaatsing in gezinnen ten behoeve van gehandicapten en het BVR van 6 juli 1994 tot vaststelling van de totale investeringssubsidie en de bouwtechnische normen voor de voorzieningen voor de sociale reclassering van personen met een handicap) zou niet relevant zijn. De in deze besluiten opgesomde normen zijn inderdaad niet meer aangepast aan de hedendaagse opvattingen betreffende de opvang van personen met een handicap. Om een meer gedragen beoordeling van de functionele aspecten van investeringsdossiers te bekommen, heeft het Vlaams Fonds een omzendbrief terzake verstuurd aan de voorzieningen. De toetsing gebeurt dan ook aan de inhoud van deze omzendbrief van 5 april 2002 betreffende de beoordeling van bouwdoosiers door het Vlaams Fonds. In de praktijk zijn er echter nog een aantal overgangsdossiers (investeringsdossiers reeds lopende op 5 april 2002) waarbij de toetsing met deze omzendbrief nog niet in zijn globaliteit kan gedaan worden. Uiteraard zou het wenselijk zijn om te beschikken over een duidelijk wettelijk kader dat een aangepaste inschatting op hedendaagse normen toelaat.

- Advies over het aspect programmatie en erkenning.

6.5: De inspecteurs dienen inhoudelijke kwalitatiever functionele adviezen te stellen, die steeds het aspect programmatie en erkenning behandelen...

Het aspect programmatie en erkenning wordt onderzocht bij het verlenen van vergunningen en erkenningen, die losstaan van investeringsdossiers. Gelet op artikel 15 van het procedurebesluit dient elke aanvraag tot goedkeuring van een masterplan trouwens een document te bevatten waaruit blijkt dat het masterplan kan uitgevoerd worden volgens de bepalingen van artikel 11, §1 van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden (*...De Regering kan het masterplan enkel goedkeuren en een subsidiebelofte verlenen als de geplande investeringen passen in de programmatie*). Wanneer de aanvraag voor een subsidiebelofte het nodige vergunnings- of erkenningsbesluit bevat, biedt dit de nodige waarborg omtrent het passen van het betrokken project binnen de programmatie- en erkenningsnormen. Verder onderzoek terzake is dan ook niet nodig.

- Aangepaste procedure goedkeuring subsidiebelofte.

6.4: *...Het VFSIPH houdt voorts, in strijd met de reglementering, verscheidene adviezen van de Coördinatiecommissie bij in een soort wachtkorf, alvorens ze door te sturen naar de Raad van Bestuur...*

Het VIPA-procedurebesluit stelt in artikel 20 inderdaad dat de adviezen van de Coördinatiecommissie binnen de 15 kalenderdagen aan de overheid dienen te worden voorgelegd.

In artikel 1, 11° van hetzelfde besluit wordt overheid omschreven als *...hetzij de Vlaamse minister, bevoegd voor het geheel of een deel van de persoonsgebonden aangelegenheden, bedoeld in artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, hetzij de Raad van Bestuur of, wat het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap betreft, een hiertoe door hem gemachtigd ambtenaar van de instellingen zoals bedoeld onder 2°.*

In de praktijk worden de adviezen van de Coördinatiecommissie steeds voorgelegd aan het eerstvolgend Bureau. Dit Bureau, dat ondermeer belast is met de voorbereiding van de vergaderingen van de Raad van Bestuur, beslist dan of de voorliggende investeringsdossiers ofwel aan de eerstvolgende Raad van Bestuur worden voorgelegd ofwel in een wachtkorf worden geplaatst om later aan deze Raad te worden voorgelegd.

De adviezen worden inderdaad niet onmiddellijk aan de overheid sensu stricto voorgelegd, maar sensu lato kan geponeerd worden dat met het voorleggen van de adviezen aan het eerstvolgend Bureau de regelgeving wordt nageleefd. Voornoemd artikel 20 heeft het inderdaad alleen over 'voorleggen aan' en bepaalt geen termijn binnen dewelke de overheid een beslissing moet nemen.

Deze werkwijze biedt een aantal voordelen.

- De invulling van de budgettaire ruimte kan optimaler gebeuren. Het budget is immers beter gekend (aanpassing begroting). Als sequentieel en chronologisch zou worden goedgekeurd en vastgelegd, zou het gevaar ontstaan dat het budget in de loop van het jaar al volledig is uitgeput. Als dan nog prioritaire dossiers opduiken (bijvoorbeeld brandveiligheidswerken), kunnen die dan niet meer worden vastgelegd.
- De beleidsopties zijn verder in het jaar beter gekend.

- Notulen van de Coördinatiecommissie.

6.2: *Ze bevatten echter zelden meer dan een opsomming van de behandelde projecten en subsidiebeloftes. Een bespreking van de adviezen van de functionele afdeling en de AOGGI komt niet aan bod...*

Volgens artikel 19 van het VIPA-procedurebesluit heeft de Coördinatiecommissie enkel tot taak een ontwerp van beslissing op te maken en aan de overheid voor te leggen, dit in tegenstelling tot de Commissies Zorgstrategie die volgens artikel 10 van hetzelfde besluit als opdracht hebben te adviseren over de ingediende zorgstrategische plannen.

De notulen zijn dan ook in die zin opgesteld. Alhoewel bij de bespreking van de ingediende adviezen het zorgstrategisch aspect wel aan bod komt zijn deze besprekingen dan ook minder in de notulen terug te vinden. In de toekomst zal er bij de verslaggeving, in voorkomend geval, meer aandacht aan dit aspect besteed worden.

- Gebruik terminologie.

6.2: *...Zo komen in een project verwijzingen voor naar de projectfase uitbreiding, terwijl in het procedurebesluit maar expliciet voorzien wordt in de fases ruwbouw, technieken, afwerking en uitrusting en bemeubiling...*

In het VIPA-procedurebesluit bevat Hoofdstuk IV – Vereffening inderdaad slechts 3 afdelingen: 1/ Ruwbouw, technische uitrusting en afwerking, 2/Uitrusting en meubiling en 3/Aankoop. In het sectorbesluit komen echter, naast voornoemde termen; ook de begrippen 'eerste uitrusting en meubiling', 'bijzondere uitrusting' en 'oprichtings- en uitrustingskosten' voor. Uit supra kan besloten worden dat de in het VIPA-procedurebesluit opgesomde terminologie, behoudens wat betreft nieuwbouw, niet strikt dient nageleefd te worden bij de benaming van de projectfasen. Inderdaad zo kan bijvoorbeeld bijzondere uitrusting noch als 'ruwbouw', noch als 'afwerking', noch als 'technische uitrusting', noch als 'aankoop' benoemd worden.

Daarenboven slaat artikel 5 § 2 van het VIPA-procedurebesluit enkel op nieuwbouw. Dit artikel bepaalt ondermeer: *Per subsidiebeslissing wordt de investeringssubsidie als volgt verdeeld :*

- ruwbouw: 35 %
- technische uitrusting: 30 %
- afwerking: 25 %
- uitrusting en meubiling: 10 %.

Bij de bepalingen met betrekking tot de andere kostensoorten, zoals uitbreiding en verbouwing, wordt noch dergelijke verdeling noch de eraan verbonden benamingen opgelegd.

- Sectorbesluit.

6.3: *In een aantal dossiers werd de BTW voor het hele project gesubsidieerd tegen een uniform tarief, inclusief de vierde projectfase (meubiling en uitrusting). Het BTW-tarief dat de initiatiefnemer zal moeten betalen voor meubilair en uitrusting bedraagt 21%, terwijl dit voor de andere projectfasen van nieuwbouw maar 6% bedraagt. Subsiëring aan een uniform tarief zorgt voor een benadeling van de initiatiefnemers en dus voor een ongelijke behandeling.*

6.4: *...De huidige reglementering laat voor wat de berekening van de maximale subsidiabele oppervlakte betreft, verschillende interpretaties toe, in het bijzonder voor revalidatiecentra en oriënteringscentra. Voor de revalidatiecentra heeft het VFSIPH een norm voor de maximale subsidiabele oppervlakte toegepast die geen rechtsgrond heeft... Evenals voor de bejaardenvoorzieningen heeft de subsidiëring van de BTW ten slotte aanleiding gegeven tot een ongelijke behandeling van initiatiefnemers...*

Berekening subsidiabele oppervlakte.

Wat betreft de berekening van de maximale subsidiabele oppervlakte, in het bijzonder wat betreft revalidatiecentra en oriënteringscentra werd er, op 12 juni 2002, een voorstel tot aanpassing van het sectorbesluit aan mevrouw Mieke Vogels: Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, overgemaakt. Dit wijzigingsvoorstel komt tegemoet aan de opmerkingen van het Rekenhof.

Afzonderlijk BTW-tarief voor meubilering en uitrusting en algemene kosten.

Inderdaad, bij de berekening van de investeringssubsidie voor (los) meubilair en uitrusting dient rekening gehouden te worden met een BTW-tarief van 21 %. Deze regel wordt, vanaf september 2000, in alle investeringsdossiers toegepast. Zoals door het Rekenhof zelf aangegeven werden door de Coördinatiecommissie van 13 september 2000 in het dossier 1/094/56 ('t Zwart Goor te Merksplas) de nodige correcties terzake aangebracht. De andere aangehaalde voorbeelden, waar deze regel niet werd toegepast, dateren van 1999 en vroeger.

Afzonderlijk BTW-tarief voor dagcentra.

Bij de berekening van investeringssubsidies voor werken aan een dagcentrum dient in principe rekening gehouden te worden met een BTW-tarief van 21 %. Deze regel zal toegepast worden in alle toekomstige dossiers. De reeds gegeven subsidiebeloften met betrekking tot werken aan dagcentra zullen onderzocht worden. In de dossiers waar bij de berekening van de investeringssubsidie is uitgegaan van 6 % BTW en waar de initiatiefnemer 21 % BTW diende te betalen, zal een regulariserende bijkomende subsidiebelofte worden gegeven.

Met de meeste hoogachting,

Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid, Gelijke Kansen en
Ontwikkelingssamenwerking