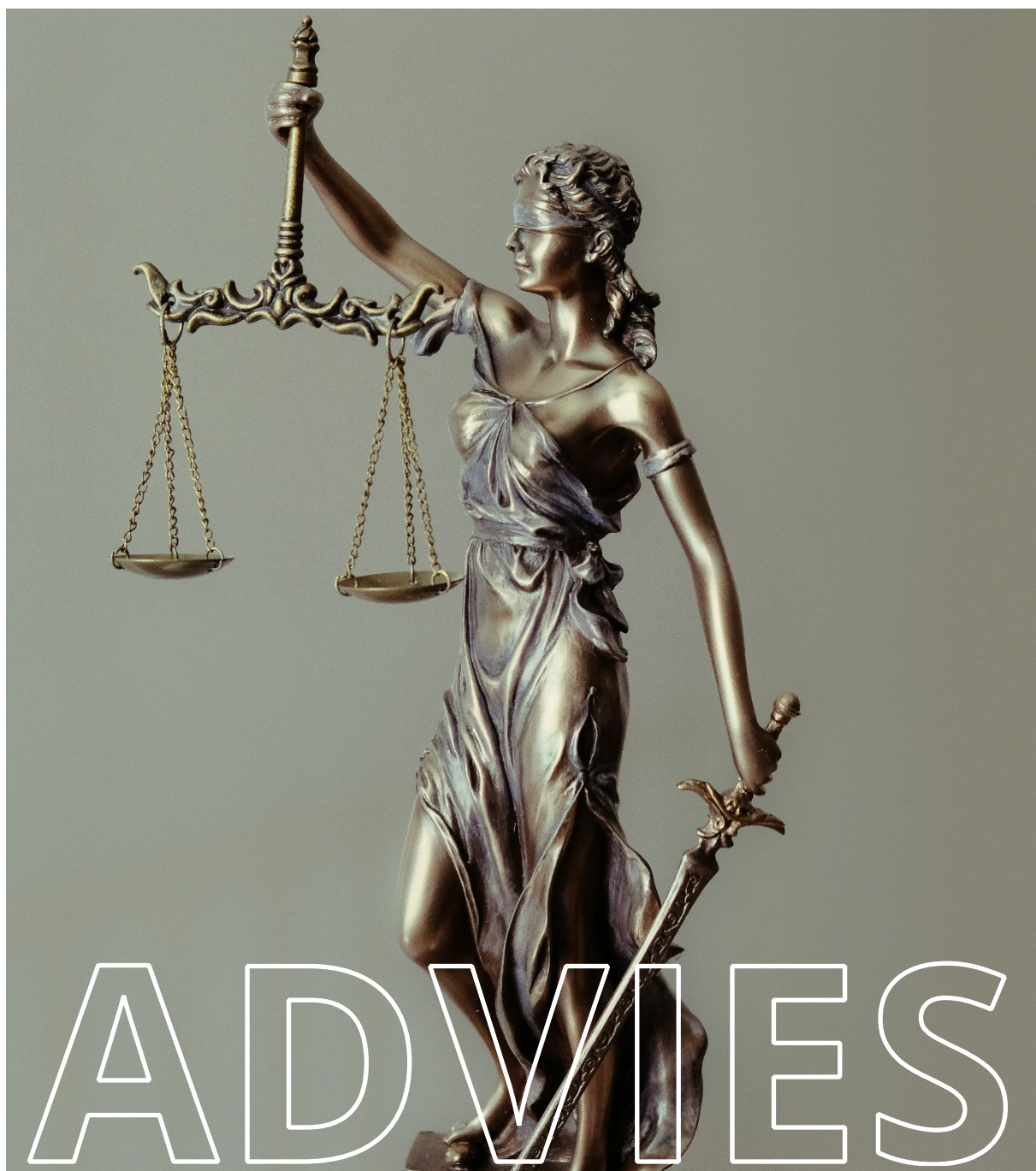




WIJZIGINGSDECREET SUBSIDIEFRAUDE

Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.serv.be – T +32 2 209 01 11 – E info@serv.be

Adviesvraag	Voorontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 en het decreet van 22 december 2023 houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur wat betreft de invoering van een integriteitsvoorwaarde bij subsidies en de bestrijding van subsidiefraude	
Adviesvrager	Zuhal Demir - Vlaams minister van Onderwijs, Justitie en Werk	
Ontvangst adviesvraag	10 september 2026	
Decretale opdracht	SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)	
Goedkeuring raad	12 oktober 2026	
Contactpersoon	Peter Van Humbeeck	pvhumbeeck@serv.be
	Stijn Wouters	swouters@serv.be

Mevrouw Zuhel DEMIR
Vlaams minister van Onderwijs, Justitie en Werk
Seven - 6de verdieping
Koning Albert II laan 7
B-1210 Sint-Joost-ten-Node

Adviesvraag wijzigingsdecreet subsidiefraude

Mevrouw de minister

U vroeg de SERV om advies over een voorontwerp van decreet tot invoering van een integriteitsvoorwaarde bij subsidies en tot bestrijding van subsidiefraude.

De SERV ondersteunt de doelstelling dat publieke middelen rechtmatig moeten worden aangewend en dat daarop controle gebeurt, maar vraagt om het voorontwerp grondig bij te sturen. Het voorontwerp is nl. op verscheidene vlakken onduidelijk en moet betere waarborgen bevatten voor een rechtszekere en proportionele toepassing en de rechtsbescherming.

Daarnaast vraagt de SERV ook aandacht zijn voor preventie naast controle en sanctionering.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Frank Beckx
voorzitter

Inhoud

Krachtlijnen	5
Advies	7
1. Inleiding	7
2. Algemene beoordeling	8
3. Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid	8
4. Proportionele toepassing	10
5. Rechtsbescherming	11
6. Preventie van fraude en vergissingen	12
7. Impactanalyse, monitoring en evaluatie	12

Krachtlijnen

De SERV vraagt om het voorgelegde voorontwerp van decreet tot invoering van een integriteitsvoorwaarde bij subsidies en de bestrijding van subsidiefraude grondig bij te sturen. Het voorontwerp is op verscheidene vlakken onduidelijk en bevat niet de noodzakelijke waarborgen voor een rechtszekere en proportionele toepassing en voor de bescherming van grondrechten als vrije meningsuiting en vrijheid van vereniging.

De belangrijkste opmerkingen van de SERV zijn:

- De **rechtszekerheid** voor subsidieaanvragers en subsidiebegunstigden moet beter worden gewaarborgd. De gehanteerde begrippen moeten concreet in het decreet worden gedefinieerd, vooraleer de SERV de uitgewerkte regeling ten gronde kan beoordelen. Het is ook nodig om te verduidelijken wat er wel en niet onder de regeling zou vallen. Ook de regeling van het onderzoek dat moet nagaan of personen/organisaties betrokken zijn bij, steun verlenen aan of oproepen tot gewelddadige radicalisering, gewelddadig extremisme of terrorisme vergt een betere uitwerking in het licht van rechtszekerheid.
- Het voorontwerp moet ook beter verzekeren dat maatregelen en sancties **proportioneel** zijn, en in verhouding staan tot de ernst van de vastgestelde feiten en het nagestreefde doel. Bestuurlijke sanctionering of opschorting van betaling bv. mogen geen automatisme zijn maar moeten voorwerp uitmaken van een proportionaliteitstoets.
- Er is meer aandacht nodig voor een **objectieve, transparante en niet-discriminerende toepassing** wanneer op basis van een integriteitsonderzoek wordt beslist of een subsidie wordt geweigerd, geschorst, opgeheven, teruggevorderd of aan bijzondere voorwaarden wordt onderworpen, en voor **rechtsbescherming en rechten van verdediging**. De SERV vindt het in dat verband principieel aangewezen dat de eindbeslissing in individuele integriteitsdossiers wordt genomen door een neutrale instantie, die organisatorisch gescheiden is van zowel de politieke overheid als de onderzoekende instantie.
- De SERV benadrukt tevens het belang van **preventie** van fraude en vergissingen bij subsidies, om een eenzijdig beleid dat steunt op controle en sanctionering te vermijden. Ook eenvoudige regelgeving en stabiele beleidskaders zijn daarin belangrijk omdat complexe regels en veelvuldige wijzigingen sneller leiden tot fouten of vergissingen.

- Tot slot vraagt de SERV om de **impactanalyse** in de memorie van toelichting verder uit te werken door ook in te gaan op de gevolgen voor burgers, ondernemingen en organisaties en de impact op de betrokken overheidsdiensten nauwkeuriger in kaart te brengen. De SERV vraagt daarnaast dat de regeling grondig wordt opgevolgd en periodiek wordt geëvalueerd.

Advies

1. Inleiding

De SERV werd op 10 september 2026 om advies gevraagd over een voorontwerp van decreet tot invoering van een integriteitsvoorwaarde bij subsidies en de bestrijding van subsidiefraude. Dit voorontwerp past in de verscherpte aanpak op de toekenning van en het toezicht op subsidies.

Het voorontwerp bevat twee maatregelen, die ingevoerd worden via wijzigingen aan de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën, het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving en het decreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur.

Ten eerste voert het een regeling in die moet voorkomen dat subsidies worden toegekend aan personen of organisaties die betrokken zijn bij, steun verlenen aan of oproepen tot gewelddadige radicalisering, gewelddadig extremisme of terrorisme. De Inspectie van Financiën en het Verstrengd Toezicht Subsidies worden verplicht een zgn. hit/no-hitbevraging uit te voeren bij het Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse (OCAD) en de federale politie voor alle subsidies boven 10.000 euro, ongeacht de subsidieverstrekker of bestemming¹. Als die bevraging een signaal oplevert dat de subsidieaanvrager gekend is in het kader van gewelddadige radicalisering, gewelddadig extremisme of terrorisme, wordt de subsidieverstreckende overheidsdienst daarvan op de hoogte gebracht en moet die vervolgens een integriteitsonderzoek uitvoeren volgens de procedure van het decreet integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur. Deze overheidsdiensten bezorgen daarna hun ontwerpbeslissing aan de Vlaamse Regering, die beslist over o.a. weigering, schorsing en terugvordering.

Ten tweede voegt het ontwerpdecreet een algeheel Vlaams subsidiefraudemisdrijf toe aan het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, geënt op het federale misdrijf in art. 691 Nieuw Strafwetboek. Daardoor kunnen feiten waarbij subsidies onrechtmatig worden verkregen, gebruikt of verantwoord bestuurlijk worden gesanctioneerd wanneer strafrechtelijke vervolging uitblijft. Voor regelgeving die is ingestapt in het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving kunnen handhavingsdiensten en toezichthouders gebruikmaken van de procedures en instrumenten van het KVH. Voor regelgeving die niet is ingestapt kan de Vlaamse Regering zelf toezichthouders en beboetingsinstanties aanduiden, met name een beboetingsdienst bij Vlabe.

¹ De bevraging is verplicht wanneer conform art. 71 [VCO](#) het advies van Inspectie van Financiën vereist is, i.c. voor alle subsidies boven 10.000 euro.

2. Algemene beoordeling

De SERV ondersteunt de doelstelling dat publieke middelen rechtmatig moeten worden aangewend en dat daarop controle gebeurt, maar vraagt om het voorontwerp grondig bij te sturen. De voorgestelde regeling kan ingrijpende gevolgen hebben voor subsidieaanvragers en subsidiebegunstigden. Tegelijk is het voorontwerp op verscheidene vlakken onduidelijk is en bevat het niet de noodzakelijke waarborgen voor een rechtszekere en proportionele toepassing en de bescherming van grondrechten zoals vrije meningsuiting en vrijheid van vereniging.

De SERV maakt dan ook voorbehoud bij het voorontwerp. Dit wordt hierna verder toegelicht.

3. Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid

De rechtszekerheid van subsidieaanvragers en subsidiebegunstigden moet veel beter worden gewaarborgd. Begrippen zoals 'gewelddadig extremisme', 'gewelddadige radicalisering', 'rechtstreeks of onrechtstreeks deelnemen', en 'misbruiken of laten misbruiken' zijn nu niet gedefinieerd in het voorontwerp. De memorie spreekt ook van 'betrokken zijn bij', 'steun verlenen aan' en 'intenties'. Dit zorgt voor te veel ruimte voor interpretatie.

Deze begrippen zijn allemaal relatief vaag en vatbaar voor een vrij ruime discretionaire interpretatie door de autoriteiten, zonder dat de betrokkenen duidelijk kunnen weten wat hen ten laste kan worden gelegd. De speelruimte die deze termen de uitvoerende macht bieden, is dan ook te groot.

Deze begrippen moeten concreet in het decreet worden gedefinieerd, vooraleer de SERV de uitgewerkte regeling ten gronde kan beoordelen.

Daarnaast vraagt de SERV om in de memorie van toelichting met voorbeelden te verduidelijken wat er wel en niet onder de regeling zou vallen. Het moet bv. duidelijk zijn dat een loutere associatie van een bestuurder, medewerker, lid, aandeelhouder, toeleverancier, verbonden onderneming of derde met een subsidieaanvrager of subsidiebegunstigde niet gelijkgesteld kan worden aan 'betrokkenheid bij' gewelddadig extremisme, gewelddadige radicalisering of terrorisme.

- Wanneer kan bijvoorbeeld gedrag van een bestuurder, medewerker of derde aan een onderneming of organisatie worden toegerekend?
- Wat als een organisatie infrastructuur ter beschikking stelt aan een derde die later betrokken blijkt bij terrorisme, extremisme, radicalisering of sanctioneerbare feiten?
- Wat als een bestuurder, medewerker of aandeelhouder bekend blijkt te zijn bij het OCAD of de politie, zonder dat de organisatie hiervan op de hoogte was of kon zijn?
- Wat als een organisatie deelneemt aan of vreedzaam protest organiseert waar ook iemand die bekend blijkt te zijn bij het OCAD of de politie op aanwezig was?
- Wat als een medewerker buiten de werkcontext radicaliserende of sanctioneerbare berichten verspreidt?

De SERV vraagt om uitdrukkelijk in het decreet te bepalen dat de rechtmatige uitoefening van grondrechten op zichzelf nooit als een negatieve integriteitsgrond of integriteitsindicatie kan worden beschouwd. Hiertoe horen o.a. de vrijheid van meningsuiting, vereniging en vergadering en vreedzaam protest. Deze waarborg moet in het decreet zelf worden opgenomen om rechtsonzekerheid en een afschrikkend effect op het democratische en maatschappelijke debat te voorkomen.

Ook de regeling van het onderzoek dat moet nagaan of personen/organisaties betrokken zijn bij, steun verlenen aan of oproepen tot gewelddadige radicalisering, gewelddadig extremisme of terrorisme vergt een betere uitwerking in het licht van rechtszekerheid. Het moet duidelijker zijn dat een positieve hit enkel aanleiding geeft tot verder onderzoek en op zichzelf geen voldoende motivering kan vormen om een subsidie te weigeren. De SERV vraagt om dit niet alleen in de memorie van toelichting te vermelden bij art. 2, maar ook in het decreet zelf op te nemen dat een hit op zichzelf geen vaststaand feit, redelijk vermoeden of bewijselement vormt waarop een weigering, schorsing, opheffing, terugvordering of bijzondere voorwaarde kan worden gebaseerd.

Daarnaast is het onduidelijk wat 'hit/no-hit' of 'bekend zijn' bij het OCAD en de politie concreet inhouden en hoelang een persoon of organisatie in deze databanken blijven. Het kan niet de bedoeling zijn dat personen of organisaties die ooit veroordeeld zijn maar hun straf hebben uitgezeten, blijvend worden uitgesloten van subsidies. De SERV vraagt dat dit beter wordt geregeld in art. 2 van het voorontwerp, met verwijzing naar de regelgeving die de wettelijke basis vormt voor de oprichting van de onderliggende databanken.

Verder is het niet duidelijk of de hit/no-hitbevraging enkel geldt voor nieuwe subsidieaanvragen vanaf de goedkeuring van het decreet, of ook voor reeds eerder aangevraagde of toegekende subsidies.

Tot slot wijst de SERV op het belang van een eenvormige toepassing. Burgers, ondernemingen en organisaties ontvangen soms subsidies van verschillende overheidsinstanties. De SERV vraagt richtlijnen voor het uitvoeren van de integriteitsonderzoeken, zodat dezelfde feiten of omstandigheden op dezelfde manier worden beoordeeld.

Daarnaast vraagt de SERV om voor het Verstrengd Toezicht Subsidies te verduidelijken om welke subsidies het gaat en wie en onder welke voorwaarden het initiatief neemt om toegekende subsidies te controleren. De selectie van dossiers voor ex-postcontrole moet uitsluitend gebeuren op basis van vooraf bepaalde, objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria. Het decreet moet bepalen wie een controle kan initiëren en hoe dat verzoek wordt gemotiveerd. Een politieke vraag of een ongefundeerde melding mag op zichzelf nooit volstaan om een controle en hit/no-hitbevraging te starten.

4. Proportionele toepassing

Het voorontwerp moet duidelijkere waarborgen bevatten die verzekeren dat maatregelen en sancties in verhouding staan tot de ernst van de vastgestelde feiten en het nagestreefde doel.

De SERV benadrukt **ten eerste** dat de memorie van toelichting wordt aangepast om te vermijden dat de indruk zou worden gewekt dat wanneer strafrechtelijke vervolging uitblijft, er steeds een bestuurlijke sanctionering zou volgen. Dit mag geen automatisme zijn. Elk dossier vergt een beoordeling en kennis van de feiten waarom er geen strafrechtelijke vervolging is gebeurd.

Dat geldt **ten tweede** voor de regeling van art. 6 van het voorontwerp dat uitbetalingen van subsidies opgeschort voor de duur van het integriteitsonderzoek, met een maximum van vijftig werkdagen. Het gaat niet enkel om feiten inzake gewelddadig extremisme, gewelddadige radicalisering of terrorisme, maar om alle sanctioneerbare feiten in het toepassingsgebied van het Decreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur (DIOB-decreet). Dat kan afhankelijk van de subsidie en de organisatie – bv. voor structureel gesubsidieerde organisaties of bij investeringsprojecten – zware gevolgen hebben, zoals liquiditeitsproblemen, tijdelijke werkingsproblemen en vertragingen. Bovendien is er geen mechanisme dat verzekert dat de opschorting stopt bij overschrijding van die 50 werkdagen en bevat het voorontwerp geen regeling in het geval de schorsing onterecht was. Het is bovendien onduidelijk wat de gevolgen zijn voor andere reeds toegekende subsidies: worden die ook opgeschort?

Er dient ook op gewezen te worden dat het vooruitzicht dat subsidies worden opgeschort of ingetrokken worden een afschrikkend effect kan hebben op de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting of van vereniging, hetgeen niet de bedoeling mag zijn.

De SERV vraagt daarom af te stappen van het automatisme in art. 6 van een opschorting voor de duurtijd van in het integriteitsonderzoek. In de plaats daarvan moet er een proportionaliteits-toets uitgewerkt worden in het voorontwerp, die beoordeelt of een schorsing noodzakelijk en proportioneel is.

Daarnaast moet er worden bepaald wat er gebeurt als de maximale termijn van 50 werkdagen wordt overschreden. Een nieuw artikel moet een regeling uitwerken voor gevallen waarin de schorsing ongegrond was en in voorkomend geval heeft gezorgd voor aantoonbare nadelen of schade.

Een soortgelijke problematiek doet zich **ten derde** voor in het geval van terugvordering en bestrafing. Ook daar is een explicietere behandeling van het principe van proportionaliteit noodzakelijk. De SERV vraagt dat het voorontwerp transparantie verschaft over hoe o.a. het betrokken subsidiebedrag, het systematische karakter van de fraude, het herstel of de terugbetaling en de draagkracht en de omvang van de organisatie worden meegewogen.

De SERV vraagt **tot slot** om te motiveren waarom er in het nieuwe art. 104/3 §2 (art. 4 van het voorontwerp) bij het bepalen van de maximale en minimale hoogtes van de alternatieve

bestuurlijke geldboetes geen differentiatie wordt gemaakt zoals in het nieuw art. 104/3 §1 en waarom er afgeweken wordt van art. 28 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving. Dat artikel stelt immers dat bij een alternatieve bestuurlijke geldboete, het minimum en het maximum in principe gelijk zijn aan de helft van respectievelijk het minimum en het maximum van de strafrechtelijke geldboete die voor het misdrijf kan worden opgelegd. In het voorontwerp zijn die maxima hoger.

5. Rechtsbescherming

De SERV vraagt meer waarborgen voor een objectieve, transparante en niet-discriminerende toepassing en voor de rechten van verdediging. Elke beslissing om op basis van een integriteitsonderzoek te bepalen of een subsidie wordt geweigerd, geschorst, opgeheven, teruggevorderd of aan bijzondere voorwaarden wordt onderworpen veronderstelt een zorgvuldig integriteitsonderzoek, een concrete beoordeling van de relevante feiten en omstandigheden en een afdoende motivering.

Momenteel bevat het voorontwerp ook geen waarborgen voor rechtsbescherming en rechten van verdediging, zoals een recht op inzage, een recht op verweer en een recht op compensatie of herstel van eventueel geleden schade als een schorsing ongegrond bleek. De SERV vraagt daarom om in art. 2 de rechten van verdediging expliciet te waarborgen.

Het decreet en de verdere uitwerking moeten ook zorgen voor een heldere afbakening en concrete invulling van de rollen en verantwoordelijkheden van toezichthouders, onderzoekende instanties en beboetingsinstanties.

Ook moet duidelijk zijn hoe de informatie-uitwisseling van persoonsgegevens tussen de betrokken federale en Vlaamse overheidsinstanties wordt georganiseerd en hoe de informatie in het (nog niet in werking getreden) centraal register wordt geregistreerd van de natuurlijke personen of rechtspersonen die het voorwerp uitmaken of hebben uitgemaakt van een integriteitsonderzoek (art. 15 DIOB-decreet).

De SERV vraagt daarnaast om de verhouding te verduidelijken tussen het nieuwe art. 3 § 6 dat zou worden ingevoegd in het DIOB-decreet (en dat de beslissingsbevoegdheid steeds bij de Vlaamse Regering legt) en art. 3 § 3 van dat decreet. Voor de SERV moet immers de basisregeling van art. 3 § 3 van het DIOB-decreet behouden blijven: een openbaar bestuur beslist voor de subsidies die het zelf kan verlenen of heeft verleend. De SERV vindt het ook principieel niet aangewezen dat de Vlaamse Regering als politieke instantie de eindbeslissing neemt in individuele integriteitsdossiers. Beslissingen over weigering, schorsing, opheffing, terugvordering of bijzondere voorwaarden moeten worden genomen door een functioneel onafhankelijke en onpartijdige administratieve instantie, op basis van wettelijk vastgelegde criteria en met volledige eerbiediging van de rechten van verdediging. De neutrale beslissingsinstantie moet organisatorisch gescheiden zijn van zowel de politieke overheid als de onderzoekende instantie en haar beslissing zelfstandig en afdoende motiveren. Alleen zo kan politieke beïnvloeding, selectiviteit of de schijn daarvan worden vermeden.

6. Preventie van fraude en vergissingen

De SERV vraagt meer aandacht voor aan preventie van fraude en vergissingen bij subsidies. Een beleid dat steun op controle en sanctionering is niet voldoende. Er is ook nood aan preventie, begeleiding en sensibilisering. Dat kan onder meer door bepaalde gegevensinvoer te automatiseren, subsidiedossiers tijdens de uitvoering beter op te volgen, tussentijdse mijlpalen te monitoren en tijdig bij te sturen wanneer projecten niet meer op schema liggen. Op die manier kan eerder worden ingegrepen en worden potentieel grote gevolgen bij een schorsing of terugvordering van subsidies vermeden (bv. sociaal passief).

Ook eenvoudige regelgeving en stabiele beleidskaders zijn daarin belangrijk omdat complexe regels en veelvuldige wijzigingen sneller leiden tot fouten of vergissingen.

De SERV benadrukt tevens dat de vereiste van opzettelijkheid doorslaggevend moet zijn bij de beoordeling van subsidiefraude (cf. art. 691. nieuw Strafwetboek: *“Subsidiefraude is het opzettelijk: ...”*). In dat verband wijst de SERV op het beleid en de regeling rond de billijke omgang met vergissingen. Niet elke administratieve onregelmatigheid of verkeerde inschatting is het gevolg van frauduleus handelen. De memorie van toelichting zou best expliciet naar die regeling verwijzen en duidelijker de verhouding ten opzichte van het voorontwerp van decreet uitleggen. Want een uitgave die achteraf niet aanvaard wordt of een afwijking van een beleidsplan bv. is in de eerste plaats iets voor subsidieverantwoording en niet meteen een geval van subsidiefraude.

7. Impactanalyse, monitoring en evaluatie

De SERV vraagt om de impactanalyse in de memorie van toelichting verder uit te werken.

Die impactanalyse is nu beperkt tot de impact op de overheid en bevat geen enkele informatie over de gevolgen voor burgers, ondernemingen en organisaties en de impact op bv. de doorlooptijd van subsidiedossiers.

De impact op de betrokken overheidsdiensten lijkt bovendien onderschat. Die impact kan nochtans substantieel zijn, in het bijzonder voor de Inspectie van Financiën en het Verstrengd Toezicht Subsidies en voor de subsidieverleners.

De SERV vraagt daarnaast dat de regeling grondig wordt opgevolgd en periodiek wordt ge-evalueerd. Deze monitoring en evaluatie moeten – met inachtneming van de regels rond privacy, vertrouwelijkheid en nationale veiligheid – publiek beschikbaar zijn en inzicht bieden in:

- de impact op burgers, ondernemingen en organisaties;
- de proportionaliteit van de integriteitsonderzoeken en de genomen maatregelen;
- de efficiëntie en administratieve lasten;
- de samenhang tussen preventie, toezicht, onderzoek en sanctionering.
- in welke domeinen of sectoren – op geaggregeerd niveau – zich meer of minder hit/no-hit-bevragingen, negatieve en positieve integriteitsbeoordelingen, en beslissingen tot opschorting, terugvordering enz. voordoen;
- welke subsidiefraude strafrechtelijk resp. bestuurlijk werd afgehandeld.