

Verstrengh Toezicht Subsidies

Onderzoek rond Natuurpunt

Departement Omgeving

Inspectie van Financiën
Tom Blockmans
Geert De Roover
Tania Van den Driessche
Paul van Sprundel

Brussel
14 maart 2023



Managementsamenvatting

De inspectie van financiën voerde op eigen initiatief in uitvoering van artikel 52, §1 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 en van artikel 41 van het besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019 een onderzoek naar de subsidies die de Vlaamse overheid verstrekt aan Natuurpunt. De nieuwsgierigheid van de inspectie van financiën werd gewekt door het feit dat in de verschillende subsidiedossiers die haar werden/worden voorgelegd telkens verschillende benamingen voor Natuurpunt werden/worden gebruikt. Dit onderzoek wil een antwoord zoeken op de vragen die deze verschillende benamingen oproepen. De inspectie van financiën benadrukt dat dit onderzoek niet opgezet werd omdat enige onregelmatigheid zou vastgesteld zijn rond de subsidies die aan Natuurpunt toegekend werden/worden of omdat er enige aanwijzing zou zijn van een niet correct gebruik van deze subsidies door Natuurpunt.

De inspectie van financiën heeft haar onderzoek beperkt tot de unie van vijf vzw's die samen de 'centrale kern' van Natuurpunt vormen. Bij dit onderzoek zijn geen problemen vastgesteld rond de aanwending door Natuurpunt van de subsidies die de Vlaamse overheid verstrekt. De vaststellingen tonen aan dat de complexe structuur van Natuurpunt voor de overheid wel voordelen heeft. De één-op-één relatie die door deze structuur bestaat tussen iedere vzw in de unie en de overheid die een subsidie of subsidies verstrekt aan deze vzw, is het voor de overheid redelijk makkelijk om op te volgen of de betrokken vzw de subsidie daadwerkelijk aanwendt voor het doel waarvoor ze toegekend is, en of de financiële verantwoording voor de subsidie kan aanvaard worden.

Verschillende subsidies die Natuurpunt ontvangt, worden toegekend als een enveloppesubsidie. Deze vorm van subsidiëring heeft een impact op het toezicht dat wordt/kan uitgeoefend worden. De enveloppe leidt er immers toe dat de subsidie niet kan gelinkt worden aan de kosten voor welbepaalde personeelsleden en/of aan duidelijk bepaalde werkingskosten. De inspectie van financiën meent op grond van de vaststellingen die zij doet, dat de wijze waarop op dit ogenblik het toezicht op deze enveloppesubsidies wordt uitgeoefend, grondig moet herdacht worden om te trachten een zinvol toezicht op te zetten dat de controlelast voor de subsidieontvanger en voor de administratie zo beperkt mogelijk houdt.

Bij de vaststellingen die zij gedaan heeft, ziet de inspectie van financiën geen elementen die zouden wijzen op het niet correct gebruiken van de subsidies door de onderzochte vijf vzw's. De inspectie van financiën begrijpt hierbij het niet correct gebruiken van de subsidie als het opzettelijk handelen door de organisatie in strijd met of het opzettelijk miskennen en/of negeren door de organisatie van de bestaande regelgeving en richtlijnen om zo een voordeel te bekomen of te realiseren waarop de organisatie en/of derden waarmee de organisatie interageert normaliter geen recht heeft/hebben.

Op grond van de vaststellingen formuleert de inspectie van financiën een aantal aanbevelingen. De voornaamste aanbevelingen zijn:

- Natuurpunt moet verdere actie ondernemen rond twee problemen inzake de inbreng van vrijwilligers: (1) slechts ongeveer 20% van de personen die als vrijwilliger bij Natuurpunt betrokken zijn, zijn ook effectief als vrijwilliger geregistreerd en (2) het geregistreerde vrijwilligersbestand kampt met problemen rond diversiteit, inclusie, genderevenwicht en

leeftijd. Natuurpunt is zich van beide problemen bewust en plant/neemt reeds acties hierrond;

- De inspectie van financiën pleit er voor om het ontwerp van decreet tot ondersteuning van omgevingsverenigingen en omgevingsprojecten aan te grijpen om het toezicht dat is vereist binnen de verschillende subsidieregelingen die in dit onderzoek betrokken zijn, grondig te herdenken waarbij de controlelast voor zowel de subsidieontvangers als de overheid maximaal verlicht wordt. De inspectie van financiën meent dat door het anders organiseren van dit toezicht belangrijke effectiviteits- en efficiëntiewinsten kunnen gerealiseerd worden die zowel de subsidieontvanger als de toezichthoudende overheid toelaten het beperkte beschikbare personeel optimaler in te zetten.



Inhoud

Managementsamenvatting	2
Inhoud	4
1. Het onderzoek	5
2. De subsidie	7
3. Vaststellingen	10
3.1. Natuurpunt: ontstaan en structuur	10
3.2. De financiële omgeving	12
3.2.1. Algemeen	12
3.2.2. Natuurpunt vzw	13
3.2.3. Natuurpunt Beheer vzw	14
3.2.4. Natuurpunt Studie vzw	17
3.2.5. Natuurpunt Academie vzw	17
3.2.6. Natuur- en Landschapszorg vzw	18
3.3. Personeelsleden en vrijwilligers	19
3.4. Het toezicht	21
4. Besluit	23



1. Het onderzoek

De inspectie van financiën voerde op eigen initiatief in uitvoering van artikel 52, §1 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 en van artikel 41 van het besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019 een onderzoek uit naar de subsidies die de Vlaamse overheid verstrekt aan Natuurpunt.

De reden voor dit onderzoek zijn de verschillende individuele dossiers die aan de inspectie van financiën werden/worden voorgelegd, waarbij een subsidie wordt toegekend aan Natuurpunt. De nieuwsgierigheid van de inspectie van financiën werd gewekt door het feit dat in deze subsidiedossiers verschillende benamingen voor Natuurpunt werden/worden gebruikt. Dit onderzoek wil een antwoord zoeken op de vragen die deze verschillende benamingen oproepen. De inspectie van financiën benadrukt dat dit onderzoek niet opgezet is omdat enige onregelmatigheid zou vastgesteld zijn rond de subsidies die aan Natuurpunt toegekend werden/worden of omdat er enige aanwijzing zou zijn van een niet correct gebruik van deze subsidies door Natuurpunt.

Bij het onderzoek bleek dat Natuurpunt zeker op het eerste gezicht een complexe organisatie is. Om die reden besliste de inspectie van financiën tijdens het onderzoek de scope van dit onderzoek te beperken tot de 'unie van vijf vzw's' die de 'centrale kern' van Natuurpunt vormen. Deze unie omvat Natuurpunt vzw, Natuurpunt Beheer vzw, Natuurpunt Studie vzw, Natuurpunt Academie vzw en Natuur- en Landschapszorg vzw. Naast deze vijf vzw's omvat Natuurpunt nog een tweehonderdvijftig 'lokale' afdelingen; deze afdelingen zijn autonome verenigingen die een grote organisatorische en bestuurlijke onafhankelijkheid hebben.

Twaalf van voormelde afdelingen zijn door de Vlaamse overheid erkend als regionale vereniging in uitvoering van het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 2015 tot erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen; zij kregen als regionale vereniging in 2022 een subsidie van € 75.873. De andere afdelingen van Natuurpunt ontvangen geen structurele subsidies van de Vlaamse overheid. De voormelde twaalf afdelingen zijn:

- Natuurpunt Antwerpen Noord en Kempen
- Natuurpunt Schijnvallei
- Natuurpunt Limburg
- Natuurpunt Gent
- Natuurpunt en Partners Meetjesland
- Natuurpunt Waasland
- Natuurpunt Oost-Brabant
- Natuurpunt De Bron
- Natuur.koepel
- Natuurpunt Brugs Ommeland
- Natuurpunt De Torenavalk
- Natuurpunt Midden-West-Vlaanderen.

De inspectie voerde dit onderzoek op grond van documenten en stukken die zij ontving van Natuurpunt en van de betrokken administraties, op grond van informatie die vrij kan geraadpleegd worden op het internet, op grond van een gesprek met de afdeling

Partnerschappen met Besturen en Maatschappij van het departement Omgeving en van twee gesprekken met Natuurpunt. Natuurpunt heeft open en transparant aan dit onderzoek meegewerkt en zonder enige terughoudendheid de informatie verstrekt die de inspectie van financiën vroeg.



2. De subsidie

De centrale kern van Natuurpunt wordt gevormd door de unie van vijf vzw's die hieronder kort beschreven worden. Deze vijf vzw's ontvangen ieder een structurele subsidie van de Vlaamse overheid; de juridische basis voor deze subsidie is voor de verschillende vzw's anders. Naast de structurele subsidies die gegeven worden op grond van de specifieke regelgevingen die hieronder vermeld worden, ontvangen de verschillende vzw's ook subsidies voor de loonkosten in uitvoering van de Vlaamse Intersectorale Akkoorden, de tegemoetkomingen voor DAC'ers en de Sociale Maribel.

a. Natuurpunt vzw - KBO 434.364.713

Natuurpunt vzw, vereniging voor natuur en landschap in Vlaanderen, is de algemene vzw en omvat de werkingsvelden beweging, beleid, communicatie en marketing, en de ondersteunende diensten.

Natuurpunt vzw is erkend en wordt gesubsidieerd als gewestelijke ledenvereniging in uitvoering van het decreet van 29 april 1991 tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen en van het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 2015 tot erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen.

Deze subsidie wordt behandeld door het departement Omgeving.

b. Natuurpunt Beheer vzw - KBO 409.423.736

Natuurpunt Beheer vzw is de patrimonium vzw waarin het onroerend patrimonium van Natuurpunt is ondergebracht, en staat in voor het verwerven van natuurgebieden (aankoop, huur, erfpacht, ...), het opmaken van de beheerplannen die vereist zijn, het beheren en het openstellen van deze natuurgebieden.

De juridische basis voor de subsidies waarop Natuurpunt Beheer vzw beroep doet, is redelijk complex. De belangrijkste decretale basis is het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Het belangrijkste uitvoeringsbesluit bij dit decreet is het besluit van de Vlaamse regering van 14 juli 2017 betreffende de subsidiëring van de planning, de ontwikkeling en de uitvoering van het geïntegreerd natuurbeheer. Natuurpunt Beheer vzw ontving/ontvangt ook subsidies op grond van het besluit van de Vlaamse regering van 27 juni 2003 tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuurreservaten en van terreinbeherende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidies. Dit besluit van de Vlaamse regering wordt door het besluit van de Vlaamse regering van 14 juli 2017 opgeheven op 28 oktober 2023.

Het besluit van de Vlaamse regering van 14 juli 2017 is de basis voor de subsidies die aan Natuurpunt Beheer vzw worden toegekend voor het beheren, het aankopen en het openstellen van natuurgebieden en voor het opmaken van de vereiste beheerplannen.

De rechtsgrond voor het subsidiëren van de activiteiten die Natuurpunt Beheer vzw uitvoert rond bebossing zijn het Bosdecreet van 13 juni 1990 en het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu die verder geconcretiseerd worden in het besluit van de Vlaamse regering van 20 oktober 2020 over de subsidiëring van bebossing en het besluit van de Vlaamse regering van 2 oktober 2015 betreffende het

verlenen van subsidies voor bebossing in herbevestigd agrarisch gebied en in agrarisch gebied vastgesteld in ruimtelijke uitvoeringsplannen en voor herbebossing.

Natuurpunt Beheer vzw kan voor de activiteiten die het uitvoert ook beroep doen op Europese financiering die toegekend wordt in het kader van het LIFE-programma. Onder duidelijke voorwaarden die beschreven zijn in het besluit van de Vlaamse regering van 14 juli 2017 betreffende de subsidiëring van de planning, de ontwikkeling en de uitvoering van het geïntegreerd natuurbeheer, kan de organisatie van de Vlaamse overheid een subsidie voor de restfinanciering van deze projecten krijgen.

De voormelde subsidies worden behandeld door het Agentschap Natuur en Bos.

Natuurpunt Beheer vzw ontvangt ook nog een subsidie om de kosten voor sommige personeelsleden te dragen in uitvoering van het besluit van de Vlaamse regering van 28 maart 2014 houdende toekenning van compensatie aan verschillende actoren en aan gemeenten voor milieugerelateerde taken, uitgevoerd door doelgroepwerknemers. Deze subsidieregeling houdt definitief op te bestaan op 31 december 2023.

Deze subsidie wordt behandeld door het departement Omgeving.

c. Natuurpunt Studie vzw - KBO 408.032.874

Natuurpunt Studie vzw is een vereniging voor natuurstudie in Vlaanderen. Het is een kenniscentrum inzake biodiversiteit en de inventarisatie en monitoring van soorten, en het zet citizen science-projecten op.

Natuurpunt Studie vzw is erkend en wordt gesubsidieerd als een gewestelijke thematische vereniging in uitvoering van het decreet van 29 april 1991 tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen en van het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 2015 tot erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen.

Natuurpunt Studie vzw ontvangt naast de structurele subsidie in uitvoering van het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 2015, ook projectsubsidies van de Vlaamse overheid.

Natuurpunt Studie vzw is als wetenschappelijke instelling erkend door de federale overheid. De inspectie van financiën heeft geen gegevens teruggevonden die zouden aantonen dat aan deze erkenning enige structurele subsidiëring verbonden is.

De subsidie aan Natuurpunt Studie vzw wordt behandeld door het departement Omgeving.

d. Natuurpunt Academie vzw - KBO 409.154.512

Natuurpunt Academie vzw is een erkende vormingsinstelling die over heel Vlaanderen vorming en opleidingen verstrekt over natuur, klimaat en milieu, duurzame ontwikkeling en stilte.

Natuurpunt Academie vzw ontvangt een subsidie op grond van het decreet van 7 juli 2017 houdende de subsidiëring en erkenning van het sociaal-cultureel volwassenenwerk en van het besluit van de Vlaamse regering van 27 oktober 2017 betreffende de uitvoering van het decreet van 7 juli 2017 houdende de subsidiëring en erkenning van het sociaal-cultureel volwassenenwerk.

Deze subsidie wordt behandeld door het departement Cultuur, Jeugd en Media.

e. Natuur en Landschapszorg vzw - KBO 466.855.258

Natuur- en Landschapszorg vzw is een maatwerkbedrijf. Mensen die in het gewone arbeidscircuit uit de boot vallen worden tewerkgesteld als natuurarbeider en helpen bij het beheer van de natuurgebieden of bij de uitvoering van opdrachten voor derden.

Natuur- en Landschapszorg vzw ontvangt als maatwerkbedrijf subsidies op grond van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling en het besluit van de Vlaamse regering van 17 februari 2017 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling. Op 1 juli 2023 wijzigt dit subsidiekader evenwel door de invoering van individueel maatwerk.

Deze subsidie wordt behandeld door het departement Werk en Sociale Economie.

3. Vaststellingen

3.1 Natuurpunt: ontstaan en structuur

Natuurpunt is ontstaan in december 2001 uit de fusie tussen Natuurreservaten vzw en De Wielewaal vzw. De huidige vzw Natuurpunt Academie is het resultaat van een fusie in 2016 van Natuurpunt Educatie vzw en het Centrum Voor Natuur- en milieueducatie vzw. Hoewel dit nooit expliciet gesteld werd, begrijpt de inspectie van financiën uit de gesprekken die zij met Natuurpunt had en uit de stukken die haar bezorgd werden, dat de impact en de gevolgen van deze fusies nog niet door iedereen verteerd zijn. Hierdoor bestaan een aantal gevoeligheden die moeten gerespecteerd worden waarbij de organisatie vooral oog moet hebben voor het best haalbare ook als dit tot gevolg heeft dat de organisatie daardoor niet steeds op de meest effectieve en efficiënte wijze kan handelen. Men kan wel veronderstellen dat deze gevoeligheden zullen afzwakken naarmate er steeds meer medewerkers en vrijwilligers actief zijn binnen de organisatie die de fusie niet of niet bewust hebben meegemaakt.

Natuurpunt is op het eerste gezicht een complexe organisatie. Deze complexiteit is, zoals hierboven geschreven is, de belangrijkste reden voor dit onderzoek. De centrale kern van de organisatie bestaat uit de unie van volgende vijf vzw's: Natuurpunt vzw, Natuurpunt Beheer vzw, Natuurpunt Studie vzw, Natuurpunt Academie vzw en Natuur- en Landschapszorg vzw. De vijf vzw's zijn afzonderlijke juridische entiteiten; zij zijn autonoom, hebben een eigen beslissingsbevoegdheid en voeren een afzonderlijke boekhouding. Iedere vzw heeft een eigen raad van bestuur en een eigen directie die op vlak van beleid en bestuur een grote beslissingsvrijheid hebben en de strategische keuzes maken die voor de betrokken vzw moeten genomen worden.

Tegelijkertijd hebben de vijf vzw's ook een zeer sterke onderlinge band: zij hebben samen één ondernemingsraad, één comité voor bescherming en preventie op het werk en één personeelsdienst. De verschillende vzw's zijn vertegenwoordigd in elkaars raad van bestuur. De samenwerking tussen de verschillende vzw's is geformaliseerd in een samenwerkingsovereenkomst die onder andere bepaalt dat de vzw's periodiek overleggen en die een Permanente Commissie Financiën installeert die bevoegd is voor het uitwerken, voorbereiden en opvolgen van het gezamenlijke financieel beleid met inbegrip van de begroting, en voor het toewijzen van de exploitatiewinsten of -verliezen en hierover voorstellen doet aan de besturen. Deze Permanente Commissie Financiën heeft tot doel de financiële gezondheid van de unie te bewaken. De samenwerkingsovereenkomst bevat bovendien ook alarmbelprocedures die moeten voorkomen dat het handelen van één vzw de andere vzw's benadeelt of financieel in gevaar brengt.

De samenwerkingsovereenkomst gaat behoorlijk ver, zeker waar zij bepaalt dat de vijf vzw's zich engageren om de eventuele exploitatieverliezen van de andere vzw's ten laste te nemen. Deze clausule bevestigt de nauwe financiële, economische en organisatorische band tussen de vzw's die vereist is om de vijf vzw's te kunnen erkennen als een btw-eenheid. Dergelijke btw-eenheid houdt onder andere in dat de vzw's geen btw verschuldigd zijn op de prestaties die zij aan elkaar leveren. De unie van vijf vzw's is door de FOD Financiën erkend als btw-eenheid met een brief van 29 november 2017 met kenmerk BTWE 2017/301.

De voormelde financiële solidariteit die noodzakelijk is om als btw-eenheid te kunnen erkend worden, is wel moeilijk of zelfs niet te verzoenen met de verschillende subsidieregelingen die

inhouden dat subsidies enkel mogen aangewend worden voor het doel waarvoor ze toegekend zijn; het dekken van mogelijke tekorten bij een zuster-vzw is geen doel waarvoor deze subsidies toegekend worden. Natuurpunt bevestigt uitdrukkelijk dat de betrokken clause uit de samenwerkingsovereenkomst nog nooit toegepast werd. Indien ooit een beroep op deze clause zou gedaan worden, moet Natuurpunt nauw met de administratie overleggen over de wijze waarop deze kan toegepast worden om te vermijden dat subsidiegelden niet correct aangewend worden. Uitsluiten dat de financiële solidariteit ooit concreet speelt, lijkt de inspectie van financiën niet mogelijk; zij meent wel dat in dergelijk geval Natuurpunt in de eerste plaats de belangrijke opbrengsten die het realiseert naast de subsidies kan/moet aanwenden om deze solidariteit in te vullen.

Natuurpunt benadrukte in de gesprekken met de inspectie van financiën herhaalde malen dat niet de centrale kern het belangrijkste is maar dat Natuurpunt in de eerste plaats een netwerk van plaatselijke afdelingen wil zijn die verspreid zijn over heel Vlaanderen en quasi het volledige Vlaamse grondgebied bestrijken. Deze plaatselijke afdelingen willen mensen ondersteunen om de natuur dicht in hun buurt te beschermen en hen de mogelijkheid te geven hierbij zelf verantwoordelijkheid op te nemen. Deze plaatselijke afdelingen hebben hierbij een grote autonomie. Volgens het meerjarenplan 2021-2026 van Natuurpunt zijn er ongeveer 250 plaatselijke afdelingen.

De plaatselijke afdelingen werken uitsluitend met vrijwilligers en krijgen geen structurele subsidies van de Vlaamse overheid. De enige uitzondering hierop zijn de twaalf afdelingen die binnen het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 2015 tot erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen erkend zijn als regionale vereniging (zie punt 1 hierboven). Deze afdelingen hebben wel een beperkte professionele omkadering en ontvangen een subsidie van de Vlaamse overheid die in 2022 geïndexeerd € 75.873 bedroeg.

De vraag rijst of de structuur waarbinnen Natuurpunt opereert en die bestaat uit een unie van vijf juridisch autonome vzw's die een eigen boekhouding voeren, werkelijk de meest effectieve en efficiënte organisatievorm is. De inspectie van financiën meent dat het Natuurpunt toekomt om te beslissen over de wijze waarop zij haar activiteiten organiseert en structureert. Er ontstaat voor de Vlaamse overheid wel een probleem indien deze organisatiestructuur onduidelijkheden zou creëren die barrières zouden opwerpen om de correcte aanwending van de subsidies die verstrekt worden, op te volgen.

De inspectie van financiën meent evenwel dat de structuur die op het eerste gezicht complex is, geen problemen creëert maar integendeel duidelijkheid schept. Iedere vzw ontvangt immers uitsluitend van één van de vier betrokken administraties een subsidie waardoor een één-op-één relatie ontstaat tussen de vzw die de subsidies ontvangt en de administratie die de subsidie verstrekt. Aangezien iedere vzw juridisch autonoom is en een eigen boekhouding voert, kan de administratie de gegevens en de informatie die zij nodig heeft om het inhoudelijk en financieel toezicht op het correcte gebruik van de subsidies uit te voeren, terugvinden in het jaarverslag en in de financiële rekeningen van de vzw die enkel zij subsidieert. Het is voor de overheid makkelijker om in een dergelijke context een toezicht uit te oefenen dan in het geval dat alle subsidies in een enkele vzw toekomen en daar intern over de verschillende gesubsidieerde activiteiten verdeeld worden. De organisatiestructuur die bestaat uit een unie van vijf vzw's, vergemakkelijkt op die wijze het opvolgen van de correcte aanwending van de subsidies.

3.2 De financiële omgeving

3.2.1 Algemeen

Iedere subsidie die toegekend wordt, houdt een risico in dat de subsidieontvanger deze subsidie niet correct aanwendt. Om die reden organiseert de subsidieverstrekende overheid een toezicht op de inhoudelijke aanwending van de subsidie (wordt de subsidie aangewend voor het doel waarvoor zij toegekend is) en op de financiële verantwoording die de subsidieontvanger voorlegt om de uitbetaling van de subsidie te verantwoorden.

Om dit toezicht te kunnen kaderen, worden hieronder enkele cijfergegevens weergegeven. De inspectie van financiën merkt bij deze gegevens op dat de meeste vzw's naast de structurele subsidie die verstrekt wordt op grond van een inhoudelijk decreet dat verder uitgewerkt is in een besluit van de Vlaamse regering, ook 'loonsubsidies' ontvangen in uitvoering van de Vlaamse Intersectorale Akkoorden, de tegemoetkomingen voor DAC'ers en de Sociale Maribel.

De gegevens hieronder tonen aan dat de structurele subsidies van de Vlaamse overheid maar een deel van de totale opbrengsten van iedere vzw uitmaken. Na deze algemene gegevens wordt verder in dit hoofdstuk ingegaan op iedere vzw afzonderlijk. De gegevens gaan over 2021 en de geldbedragen worden uitgedrukt in K€.

VZW	Totale opbrengsten	Reguliere subsidie	Reguliere subsidie % (*)	Loonsubsidie	Loonsubsidie % (*)
Natuurpunt	9.445	919	9,7	876	9,3
Natuurpunt Beheer	28.887	12.394	42,9	4.330 (**)	15,0
Natuurpunt Studie	2.257	136	6,0	203	9,0
Natuurpunt Academie	1.540	1.131	73,5	139	9,0
Natuur- en Landschapszorg	9.053	3.287 (***)	36,3	—	—

(*) Deze kolom geeft het % dat de betrokken subsidie uitmaakt van de totale opbrengsten van de betrokken vzw.

(**) Dit bedrag omvat ook de subsidies die de vzw ontvangt voor doelgroepwerknemers - zie punt 2 hierboven.

(***) Dit bedrag omvat quasi uitsluitend de loonsubsidies die de vzw ontvangt als maatwerkbedrijf.

3.2.2 Natuurpunt vzw

Volgende gegevens uit de jaarrekening 2021 van Natuurpunt vzw zijn belangrijk (geldbedragen in €) :

Opbrengsten	9.445.522
Kosten	8.768.321
Winst van het boekjaar	677.201
Bestemde fondsen en andere reserves	2.427.860
Overgedragen winst	544.400
Solvabiliteitsratio ¹	57,4%
Liquiditeitsratio ²	2,98

Natuurpunt vzw is erkend en wordt gesubsidieerd als gewestelijke ledenvereniging in uitvoering van het decreet van 29 april 1991 tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen en van het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 2015 tot erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen. De subsidie bedroeg in 2022 geïndexeerd ± € 920.000 per jaar.

¹ De solvabiliteit kijkt of een organisatie haar financiële verplichtingen kan voldoen op lange termijn. De solvabiliteitsratio wordt als volgt berekend: $\text{eigen vermogen} / \text{totaal vermogen} * 100$. Het bepalen van de goede solvabiliteitsratio voor een organisatie is moeilijk omdat hierbij verschillende factoren in aanmerking moeten genomen worden. De literatuur gaat er evenwel van uit dat een solvabiliteit van 30% of meer een goede solvabiliteit is.

² De liquiditeit kijkt of een organisatie haar financiële verplichtingen kan voldoen op korte termijn. De liquiditeitsratio wordt als volgt berekend: $\text{vlottende activa} / \text{korte-termijn-schulden}$. Als het resultaat van deze berekening 1 of hoger is, heeft de organisatie een goede liquiditeit.

Natuurpunt vzw treedt ook op als de 'centrale' vzw binnen de unie. Deze vzw staat in voor de overhead-activiteiten van de unie zoals het gebouwenbeheer, het facilitymanagement, het personeelsbeleid en -beheer, de IT, voor de communicatie en de marketing en voor de werkvelden beweging en beleid. Natuurpunt vzw int de lidgelden die de leden van Natuurpunt betalen; in 2021 bedroegen deze lidgelden K€ 3.636. De overheaddiensten die Natuurpunt vzw aan de andere vzw's verleent, worden aan deze vzw's aangerekend. De onderlinge aanrekening van prestaties tussen de vzw's is niet beperkt tot overheaddiensten. Telkens een vzw prestaties voor een andere vzw verricht, wordt dit aangerekend aan de vzw waarvoor de betrokken prestaties verricht zijn.

De gegevens die hierboven vermeld worden, geven aan dat Natuurpunt vzw 2021 afsloot met een winst van € 677.201. De winst die Natuurpunt vzw of een van de andere vzw's realiseert, wordt gedeeltelijk op de balans geboekt als overgedragen winst (of verlies in het geval het boekjaar afsluit met een verlies) en gedeeltelijk toegevoegd aan de bestemde fondsen en andere reserves. De vijf vzw's voegen systematisch een deel van de winst die in een boekjaar wordt gerealiseerd, toe aan volgende fondsen:

- een fonds voor sociaal passief: jaarlijks wordt 10% van het positieve resultaat dat gerealiseerd wordt, gebruikt om dit fonds te spijzen tot de middelen op dit fonds 40% van de jaarlijkse loonkost van de betrokken vzw bereiken. Dit fonds kan aangesproken worden wanneer grote ontslagpremies moeten uitbetaald worden. De raad van bestuur van de betrokken vzw beslist over de aanwending van dit fonds.
- een fonds voor niet-inbare subsidies: De besluiten waarbij een subsidie toegekend wordt, leggen steeds een aantal subsidievoorwaarden op die, zeker bij projectsubsidies, kunnen leiden tot verschillende interpretaties waardoor het niet altijd zeker is dat de betrokken subsidie ook daadwerkelijk (volledig) betaald wordt. Om dit probleem op te vangen wordt het fonds voor niet-inbare subsidies aangelegd. 10% van het positief resultaat dat gerealiseerd wordt, wordt aangewend om dit fonds te spijzen. Dit fonds kan enkel aangewend worden indien door onvoorziene omstandigheden een subsidie niet of niet volledig wordt betaald. De raad van bestuur van de betrokken vzw beslist over de aanwending van het fonds. De revisor heeft aangeraden dit fonds aan te leggen aangezien het altijd kan gebeuren dat een project bij de eindafrekening niet of niet volledig wordt goedgekeurd.
- een fonds voor investeringen: dit fonds wordt aangelegd wanneer de betrokken vzw een positief resultaat realiseert en belangrijke investeringen voor de komende periode gepland zijn.

De winst die Natuurpunt vzw over 2021 realiseerde werd als volgt bestemd:

- K€ 541,8 werd bestemd voor het fonds voor investeringen
- K€ 67,7 werd bestemd voor het fonds voor sociaal passief
- K€ 67,7 werd bestemd voor het fonds voor niet-inbare subsidies.

3.2.3 Natuurpunt Beheer vzw

Volgende gegevens uit de jaarrekening 2021 van Natuurpunt Beheer vzw zijn belangrijk (geldbedragen in €)

Opbrengsten	28.886.844
Kosten	23.450.006
Winst van het boekjaar	5.436.838
Materiële vaste activa – Terreinen en gebouwen (rek 22)	324.093.358
Bestemde fondsen en andere reserves	1.923.948
Overgedragen winst	46.138.084
Kapitaalsubsidies (rek 15)	247.779.711
Solvabiliteitsratio	86,9%
Liquiditeitsratio	1,40

Natuurpunt Beheer vzw is intern opgedeeld in 3 afdelingen: (1) Exploitatie - staat in voor het beheer en de openstelling van natuurgebieden, (2) Projecten - neemt alle projecten inclusief de Europese projecten op, en (3) Aankopen – staat in voor alle aankopen van natuurgebieden. De verantwoordelijkheid die Natuurpunt Beheer vzw heeft voor het beheren van natuurgebieden vult het gedeeltelijk in met eigen personeelsleden, maar het doet hierbij toch voornamelijk beroep op Natuur- en landschapszorg vzw, op landbouwers, op aannemers en op vrijwilligers die de meeste taken op zich nemen.

Natuurpunt Beheer vzw geeft in de informatie die het verstrekt, de opbrengsten die iedere afdeling realiseert. Deze informatie toont aan dat iedere afdeling subsidies van de Vlaamse overheid ontvangt op grond van een eigen specifieke regelgeving. Het deel van de Vlaamse subsidies in de totale opbrengsten die iedere afdeling realiseert, blijkt uit de onderstaande tabel (in K€).

	Totale opbrengsten	Vlaamse subsidies	% Vlaamse subsidies in totale opbrengsten
NPB Exploitatie	15.540	8.996	57,9%
NPB Projecten	6.801	3.081	45,3%
NPB Aankopen	6.547	317	5,0%

De voorgaande gegevens houden geen rekening met

- de loonsubsidies t.b.v. K€ 4.330 die bij de afdeling Exploitatie als opbrengst vermeld worden. Deze loonsubsidies omvatten de loonsubsidies die Natuurpunt Beheer vzw ontvangt binnen de Vlaamse Intersectorale Akkoorden, tegemoetkomingen voor DAC-er, ... en ook de specifieke subsidie die toegekend wordt voor het tewerkstellen van doelgroepwerknemers voor milieugerelateerde taken (deze subsidieregeling eindigt op 31 december 2023).
- de kapitaalsubsidies die de afdeling Aankopen ontving voor de aankoop van gronden. Deze subsidies bedroegen in 2021 K€ 17.800.

De gegevens uit de jaarrekening wekken de indruk dat Natuurpunt Beheer vzw een bijzonder rijke organisatie is. Deze gegevens vereisen toch wel enige nuancering.

Natuurpunt Beheer vzw beheerde op 1 januari 2023 natuurgebieden met een totale oppervlakte van 28.256 ha; 20.275 ha zijn eigendom van Natuurpunt Beheer vzw, de overige gronden beheert Natuurpunt Beheer vzw op grond van verschillende vormen van overeenkomsten zoals een huurovereenkomst, een erfpacht of andere vormen van gebruiksovereenkomsten die soms zeer precair zijn en soms maar worden afgesloten voor een periode van 1 jaar. Veel van deze overeenkomsten worden afgesloten met overheden waaronder het Agentschap Natuur en Bos.

Voor de gronden die aangekocht worden, kan Natuurpunt Beheer vzw een subsidie krijgen. De omvang van deze subsidie is afhankelijk van de concrete subsidieregeling waaronder de betrokken aankoop valt. Deze subsidies worden in de rekeningen van Natuurpunt Beheer vzw geboekt op de rekening 'kapitaalsubsidies'. Aangezien Natuurpunt Beheer vzw de gronden die het aankoopt in principe niet mag verkopen en aangezien op gronden geen afschrijvingen gebeuren, gebeuren er ook geen afboekingen op de kapitaalsubsidies die Natuurpunt Beheer vzw voor deze aankopen ontvangt. Dit heeft tot gevolg dat het bedrag op deze rekening jaar na jaar stijgt met het bedrag dat Natuurpunt Beheer vzw in het betrokken jaar ontvangt als subsidies voor de aankoop van gronden.

Voor het gedeelte van de aankoopprijs van een grond dat niet gesubsidieerd wordt, moet Natuurpunt Beheer vzw zelf de nodige middelen opbrengen. Deze middelen kunnen op verschillende wijze bijeengebracht worden zoals sponsoring, fondsenwerving of opbrengsten genererende activiteiten die de lokale afdeling die bij de aankoop betrokken is, organiseert. Deze middelen worden als opbrengst geboekt op de resultatenrekening. Ook hier kunnen door het feit dat Natuurpunt Beheer vzw de gronden niet mag verkopen en door het feit dat op gronden geen afschrijvingen gebeuren, de opbrengsten die het niet-gesubsidieerde deel van de aankoopprijs dekken, niet afgeboekt worden. Deze middelen vormen bij het afsluiten van de resultatenrekening een deel van de winst die in het boekjaar gerealiseerd wordt, en komen zo uiteindelijk ook op de rekening overgedragen winst. Eind 2021 bedroeg de 'winst' die op deze wijze gerealiseerd werd K€ 37.969 of 82,3% van de totale geboekte overgedragen winst. De inspectie van financiën heeft geen opmerkingen bij de wijze waarop Natuurpunt Beheer vzw de eigen inbreng in de aankoopprijs van gronden in de boekhouding boekt. Deze werkwijze heeft wel tot gevolg dat het bedrag van de overgedragen winst dat vrij kan aangewend worden om in de toekomst projecten te financieren of andere uitgaven te

doen eind 2021 beperkt was tot 17,7% van het bedrag van de overgedragen winst of ± K€ 8.167.

In de gesprekken die de inspectie van financiën met Natuurpunt had, wees Natuurpunt op het feit dat tot 2017 de regelgeving de mogelijkheid voorzag dat de overheid bij de aankoop van gronden voorschotten betaalde op de toegezegde subsidie. Deze werkwijze werd in 2017 aangepast: er worden geen voorschotten meer betaald, de subsidie wordt volledig uitbetaald op het ogenblik dat een volledig aankoopdossier aan het Agentschap Natuur en Bos bezorgd wordt. Volgens Natuurpunt heeft het agentschap een belangrijke achterstand bij de behandeling van deze subsidiedossiers en bijgevolg ook bij de uitbetaling van de subsidies waardoor Natuurpunt Beheer vzw belangrijke bedragen moet voorfinancieren. Het feit dat op rekening 41 van de jaarrekening 2021 een bedrag van K€ 29.096 aan overige vorderingen (lees: te ontvangen subsidies) geboekt is, is een indicatie voor de omvang van dit probleem. Natuurpunt Beheer vzw stelt door de vertraging bij de betaling van de subsidies jaarlijks K€ 430 interesten te betalen voor de voorfinanciering van de betrokken aankopen, geld dat niet voor de kernopdrachten van Natuurpunt of voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse overheid kan gebruikt worden. Het lijkt zinvol na te gaan of binnen de overheid de subsidieprocedure niet optimaler kan georganiseerd worden.

Natuurpunt Beheer vzw heeft een strikte procedure uitgewerkt en geïmplementeerd voor het aankopen van gronden. Een belangrijke rol in deze procedure ligt bij de lokale afdelingen die de aankoop van een grond kunnen voorstellen. De lokale afdelingen ontwikkelen een visie op het gebied waar zij actief zijn, doen, wanneer er een opportuniteit is, een voorstel voor de aankoop van een grond, staan in voor de financiering van het deel van de aankoopprijs dat niet gesubsidieerd is, en nemen na de aankoop het beheer van de grond of het gebied op. Gelet op het belang van een aankoop voor de natuur en op de financiële impact van een dergelijke aankoop (o.a. de subsidiëring), voorziet de procedure dat naast de lokale afdeling ook Natuurpunt Beheer vzw bij de aankoop een belangrijke rol speelt; voor sommige dossiers moet de beslissing om al dan niet aan te kopen genomen worden door de raad van bestuur. Dit aankoopproces wordt ondersteund met een geëigend IT-programma. De inspectie van financiën heeft geen opmerkingen bij deze aankoopprocedure.

3.2.4 Natuurpunt Studie vzw

Volgende gegevens uit de jaarrekening 2021 van Natuurpunt Studie vzw zijn belangrijk (geldbedragen in €)

Winst van het boekjaar	15.606
Bestemde fondsen en andere reserves	1.128.490
Overgedragen winst	158.229
Solvabiliteitsratio	60,8%

Liquiditeitsratio	9,69
-------------------	------

Natuurpunt Studie vzw legt een vereenvoudigde jaarrekening voor waardoor er onvoldoende gegevens zijn rond opbrengsten en kosten om deze correct te vermelden.

Natuurpunt Studie vzw realiseert ruim 37% van zijn opbrengsten uit projecten en opdrachten. Hiermee vormen deze de belangrijkste inkomstenbron voor deze vzw. De meeste opdrachten worden uitgevoerd voor INBO.

Natuurpunt Studie vzw is de enige vzw binnen de unie die een deel van de lidgelden ontvangt om zijn werking te financieren. Deze lidgelden maken ruim 10% van de opbrengsten van de vzw uit. Het doorstorten van deze lidgelden om de werking te financieren gebeurt om historische redenen die beslist werden bij de fusie van Natuurrezervaten en de Wielewaal.

3.2.5 Natuurpunt Academie vzw

Volgende gegevens uit de jaarrekening 2021 van Natuurpunt Academie vzw zijn belangrijk (geldbedragen in €)

Verlies van het boekjaar	-7.495
Bestemde fondsen en andere reserves	1.020.446
Overgedragen winst	475.102
Solvabiliteitsratio	72,6%
Liquiditeitsratio	4,56

Natuurpunt Academie vzw legt een vereenvoudigde jaarrekening voor waardoor er onvoldoende gegevens zijn rond opbrengsten en kosten om deze correct te vermelden.

De opbrengsten die Natuurpunt Academie vzw realiseert, omvatten vooral de inkomsten uit de subsidies die de organisatie ontvangt vanuit het sociaal-cultureel volwassenenwerk, de loonsubsidies die de organisatie ontvangt onder andere binnen VIA, en de inkomsten uit opdrachten. Deze laatste bedroegen in 2021 K€ 225 en maken zo $\pm 14,7\%$ uit van de totale opbrengsten van de vzw.

Natuurpunt Academie vzw sloot 2021 af met een beperkt verlies van € 7.495. De overgedragen winst uit vorige boekjaren is ruim voldoende om dit verlies op te vangen.

3.2.6 Natuur- en Landschapszorg vzw

Volgende gegevens uit de jaarrekening 2021 van Natuur- en Landschapszorg vzw zijn belangrijk (geldbedragen in €)

Opbrengsten	9.053.313
Kosten	9.019.988
Winst van het boekjaar	33.325
Bestemde fondsen en andere reserves	1.279.689
Overgedragen winst	587.621
Solvabiliteitsratio	43,0%
Liquiditeitsratio	0,80

Natuur- en landschapszorg vzw is een maatwerkbedrijf. De opbrengsten die deze vzw realiseert, bestaan voornamelijk uit de omzet van K€ 5.439 die de vzw realiseert en uit de loon- en begeleidingspremies die de vzw als maatwerkbedrijf ontvangt. Deze premies bedroegen in 2021 K€ 3.281. Natuur- en Landschapszorg vzw wijst erop dat het naast maatwerkwerknemers ook 'reguliere' arbeiders tewerkstelt die niet onder de maatwerkregeling vallen.

Het grootste deel van de omzet wordt gerealiseerd door werken die uitgevoerd worden voor Natuurpunt Beheer vzw; daarnaast worden ook werken uitgevoerd voor andere organisaties, voornamelijk lokale besturen en het Agentschap Natuur en Bos. De opbrengsten uit werken die uitgevoerd worden voor derden andere dan Natuurpunt Beheer vzw zijn nodig om de organisatie financieel gezond te houden; om die reden wordt een deel van de capaciteit van de organisatie (± 30%) voorbehouden voor deze werken.

De loon- en begeleidingspremies die binnen de maatwerkregeling worden uitbetaald, voorzien niet in de vergoeding van werkings- en/of investeringskosten. Deze kosten moeten gefinancierd worden vanuit de omzet die gerealiseerd wordt.

3.3 Personeelsleden en vrijwilligers

Om de verschillende taken en verantwoordelijkheden die de vijf vzw's hebben, op te nemen doen de vzw's beroep op personeelsleden die zij in dienst hebben, en op vrijwilligers.

De unie van vzw's stelt op dit ogenblik ongeveer 550 personeelsleden te werk. Op grond van de Europese KMO-definitie die bepaalt dat een middelgrote onderneming minder dan 250 VTE tewerkstelt, moet de unie van vzw's beschouwd worden als een grote onderneming. In de jaarrekeningen 2021 van de verschillende vzw's kunnen volgende gegevens gevonden worden (geldbedragen in €):

VZW	VTE	Totale personeelskosten	Gemiddelde kost per VTE
Natuurpunt	67,3	4.755.156	70.656
Natuurpunt Beheer	204,5	10.282.600	50.282
Natuurpunt Studie	22,4	1.576;907	70.398
Natuurpunt Academie	18,7	1.167.806	62.450
Natuur – Landschapszorg	194,4	5.258.842	27.052
Totaal	507,3	23.041.311	—

De gegevens in de tabel hierboven komen uit de jaarrekeningen 2021 van de verschillende vzw's; zij geven het gemiddelde aantal VTE's dat in 2021 bij de betrokken vzw's in dienst was. Inmiddels is volgens Natuurpunt het totale aantal VTE's gestegen tot 548. De bedragen die vermeld worden, omvatten de totale personeelskost d.w.z. brutoloon, maaltijdcheques, verzekeringen, kosten sociaal secretariaat, sociale bijdragen, ... Op grond van een ruwe berekening meent de inspectie van financiën dat de gemiddelde loonkost per VTE redelijk nauw aansluit bij het gemiddelde brutoloon voor een werknemer dat volgens Statbel in 2022 € 3.832 per maand bedroeg. Wel valt op dat de gemiddelde kost per VTE bij Natuur- en Landschapszorg vzw aanzienlijk lager ligt dan bij de andere vzw's. Natuurpunt verklaart deze relatief lage loonkost door de bijzondere loon-, arbeids- en sociale voorwaarden waaronder maatwerkwerknemers tewerkgesteld worden.

In alle gesprekken en in alle documenten benadrukt Natuurpunt telkens de belangrijke rol die vrijwilligers binnen Natuurpunt opnemen. De ± 250 afdelingen van Natuurpunt bestaan uitsluitend uit vrijwilligers uitgezonderd de 12 afdelingen die erkend zijn en gesubsidieerd worden als regionale vereniging (zie punt 1); deze regionale verenigingen hebben naast de vrijwilligers een beperkte professionele omkadering.

Het Voortgangsverslag 2021, dat Natuurpunt aan het departement Omgeving bezorgde, stelt dat Natuurpunt eind 2021 op 9.800 geregistreerde vrijwilligers kon rekenen. Dit aantal toont

een aanzienlijke stijging van het aantal geregistreerde vrijwilligers over de voorbij jaren aan; hetzelfde voorgangsrapport stelt immers dat het aantal geregistreerde vrijwilligers eind 2017 'slechts' 3.224 bedroeg. Toch rijzen er vragen rond dit aantal geregistreerde vrijwilligers. Natuurpunt raamt immers op grond van een intern onderzoek het aantal effectieve vrijwilligers op \pm 48.000. Natuurpunt verklaart het grote verschil tussen wat het als het werkelijke aantal vrijwilligers beschouwt en het aantal vrijwilligers dat daadwerkelijk geregistreerd is, door het feit dat te veel afdelingen de vrijwilligers die actief zijn, niet of niet correct registreren.

Een correcte registratie van het aantal vrijwilligers lijkt de inspectie van financiën een absolute noodzaak om de impact en de reikwijdte van Natuurpunt correct te kunnen inschatten en waarderen. Op grond van de gegevens waarover zij beschikt, is het zo voor de inspectie van financiën niet duidelijk of de stijging van het aantal geregistreerde vrijwilligers van 3.224 in 2017 naar 9.800 in 2021 wijst op een werkelijke groei en een toenemende aantrekkelijkheid van Natuurpunt en de waarden waar Natuurpunt voor staat, of enkel wijst op het feit dat sommige lokale afdelingen eindelijk de registratie van de vrijwilligers ernstig nemen. De inspectie van financiën begrijpt dat Natuurpunt zich bewust is van dit probleem en van de correcte registratie van de vrijwilligers een actiepoint maakt.

Er rijst nog een aandachtspunt rond de vrijwilligers. Uit de informatie waarover zij beschikt, begrijpt de inspectie van financiën dat de vrijwilligers op dit ogenblik geen reflectie zijn van de diversiteit die binnen de maatschappij bestaat. De voormelde informatie geeft aan dat de vrijwilligers voornamelijk iets oudere (50 à 60 jaar) witte mannen zijn met een socio-economisch sterkere achtergrond. De advies- en begeleidingscommissies die de erkenning en de subsidiëring van Natuurpunt als gewestelijke ledenvereniging adviseren en opvolgen, hebben in hun rapporten ook op deze problematiek gewezen. Uit de documenten die Natuurpunt bezorgd heeft, begrijpt de inspectie van financiën dat Natuurpunt dit probleem beseft en initiatieven neemt om meer vrouwen, jongeren en mensen met een diverse etnische en socio-economische achtergrond aan te trekken.

Het werven van nieuwe vrijwilligers is de verantwoordelijkheid van de afdelingen. Zij worden hierbij wel geholpen door Natuurpunt vzw die coaching en vorming organiseert, campagnemateriaal aanbiedt, uitwisseling van kennis en ervaring faciliteert. Deze ondersteuning focust ook op diversiteit, inclusie en jeugd. De afdelingen gaan hiermee aan de slag en lijken er volgens Natuurpunt ook in te slagen om een meer diversiteit bij het aantrekken van nieuwe vrijwilligers te halen. Het aantrekken van nieuwe vrijwilligers blijft evenwel een uitdaging en ondanks de inspanningen die geleverd worden is er nog een weg te gaan op vlak van diversiteit, genderevenwicht en inclusie. De inspanningen om nieuwe mensen aan te trekken mogen evenwel niet uit het oog doen verliezen dat ook voldoende inspanningen moeten geleverd worden om de vrijwilligers die op dit ogenblik actief zijn, aan boord te houden. Ook hierin wordt door Natuurpunt geïnvesteerd.

Tenslotte merkt Natuurpunt op dat het vrijwilligerswerk zo goed als onbetaald is. In 2021 betaalden Natuurpunt vzw, Natuurpunt Beheer vzw, Natuurpunt Studie vzw en Natuurpunt Academie vzw samen een bedrag van slechts € 38.882 uit als onkostenvergoeding voor vrijwilligers.

3.4 Het toezicht.

Het toekennen van een subsidie door de Vlaamse overheid houdt in dat de Vlaamse overheid ook een toezicht uitoefent op de aanwending van de betrokken subsidie. Dit toezicht moet verzekeren dat de subsidie aangewend wordt voor het doel waarvoor ze toegekend is. En inhoudelijk en financieel verantwoord is.

Natuurpunt ontvangt verschillende subsidies van de Vlaamse overheid die alle hun grondslag hebben in verschillende decreten en besluiten van de Vlaamse regering. Deze decreten en besluiten bepalen de voorwaarden en modaliteiten voor het toekennen van de subsidie, en de wijze waarop het bedrag van de subsidie bepaald wordt. Zij bepalen ook direct of indirect de wijze waarop het toezicht op de subsidie georganiseerd en uitgevoerd wordt. Indirect houdt in dat de regelgeving niet uitdrukkelijk vastlegt hoe het toezicht georganiseerd en uitgevoerd wordt, maar door het bepalen van de voorwaarden en modaliteiten wel impliciet vaststelt hoe dit toezicht kan georganiseerd worden.

Het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 2015 tot erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen is de basis voor de erkenning en de subsidiëring van Natuurpunt vzw als gewestelijke ledenvereniging en van Natuurpunt Studie vzw als gewestelijke thematische vereniging. In beide gevallen wordt de subsidie toegekend als een enveloppe. Het besluit van de Vlaamse regering bepaalt ook het toezicht dat op de aanwending van deze subsidie uitgeoefend wordt. Deze werkwijze leunt sterk aan bij de wijze van erkenning en subsidiëring van Natuurpunt Academie vzw binnen het sociaal-cultureel volwassenenwerk en de wijze waarop het toezicht op deze subsidie uitgeoefend wordt.

Het besluit van 18 december 2015 bepaalt dat om een subsidie te kunnen krijgen een organisatie die erkend is een aantal activiteiten moet presteren die in het besluit beschreven zijn. Welke activiteiten dit zijn, is afhankelijk van de erkenning die de organisatie krijgt. De vraag of de organisatie de betrokken activiteiten al dan niet uitvoert/uitgevoerd heeft, is een sleutelement bij het toezicht dat uitgeoefend wordt.

De enveloppesubsidiëring houdt in dat de subsidie niet aan specifieke personeels- of werkingskosten toegewezen wordt of kan toegewezen worden. Een gedetailleerde financiële controle op de aanwending van de subsidie wordt daardoor zeer moeilijk. In het geval van Natuurpunt vzw en Natuurpunt Studie vzw wordt dit toezicht wel bijzonder moeilijk omdat de subsidie die zij ontvangen, respectievelijk slechts 9,7% en 6,0% van de totale opbrengsten van de betrokken vzw uitmaakt. Om die reden wordt bij het toezicht een sterke nadruk gelegd op de inhoudelijke evaluatie van deze subsidie die zeer sterk focust op de activiteiten die de organisatie in uitvoering van het subsidiebesluit moet uitvoeren. Deze inhoudelijke evaluatie omvat vooral volgende stappen: de erkenning van de organisatie na een advies van de adviescommissie, het voorleggen van jaarlijkse voortgangsrapporten door de subsidieontvanger en een 'midterm-evaluatie' door de begeleidingscommissie.

Natuurpunt meent dat dit toezicht een zware controlelast voor de betrokken vzw's meebrengt die behoorlijk veel tijd en energie opslokt. Tegelijkertijd rijst de vraag of al de gegevens die in de rapporten en evaluaties gevraagd en verstrekt worden, werkelijk een toegevoegde

waarde voor de administratie hebben en werkelijk nodig zijn om een zinvol toezicht uit te oefenen. Bovendien brengt het verwerken van al deze informatie ook een zware werklast mee voor de administratie die moet opgevangen worden door de beperkte personeelscapaciteit waarover de administratie beschikt. Het is zinvol na te gaan of het toezicht niet anders kan georganiseerd worden en de betrokken personeelscapaciteit niet optimaler kan ingezet worden.

In het ontwerp van decreet tot ondersteuning van omgevingsverenigingen en omgevingsprojecten dat het huidige decreet rond de milieu- en natuurverenigingen zal vervangen, worden enkele voorzichtige stappen gezet om het toezicht anders te organiseren. Hierbij wordt meer nadruk gelegd op het realiseren van doelstellingen en het behalen van resultaten dan op activiteiten die de subsidieontvanger moet presteren. Toch heeft de inspectie van financiën op grond van het dossier³ dat haar werd voorgelegd, de indruk dat verschillende stakeholders bij dit ontwerp van decreet het zeer moeilijk hebben om het traditionele toezicht echt los te laten.

De inspectie van financiën pleit ervoor om het ontwerp van decreet tot ondersteuning van omgevingsverenigingen en omgevingsprojecten aan te grijpen om het toezicht dat vereist is, grondig te herdenken en te vereenvoudigen waarbij de toezichts- en controlelast voor zowel de subsidieontvangers als de overheid die de subsidie verleent, aanzienlijk verlicht wordt. Een gericht toezicht en gerichte controles op grond van een omvattende en ernstige risicoanalyse van de subsidieregeling en van de subsidieontvangers zullen de effectiviteit, de efficiëntie en de impact van het toezicht en van de controles aanzienlijk vergroten terwijl zij tegelijkertijd de mogelijkheid openen om de beschikbare personeelscapaciteit bij de subsidieontvanger en bij de overheid optimaler in te zetten.

³ Zie het advies van de inspectie van financiën van 23 december 2022 met kenmerk PVS/2022005042.

4. Besluit

De inspectie van financiën is dit onderzoek gestart vanuit de vaststelling dat haar verschillende individuele dossiers werden/worden voorgelegd die een subsidie toekennen aan Natuurpunt maar waarbij in deze subsidiedossiers verschillende benamingen voor Natuurpunt werden/worden gebruikt.

Om duidelijkheid te krijgen rond deze vaststelling heeft de inspectie van financiën getracht inzicht te krijgen in de structuur van Natuurpunt en deze te begrijpen. De inspectie van financiën heeft haar onderzoek evenwel niet beperkt tot de structuur van Natuurpunt. Zij is ook ingegaan op de financiële situatie van de organisatie, op de vrijwilligers die zich voor Natuurpunt inzetten, en op het toezicht dat op de subsidies die Natuurpunt krijgt, uitgeoefend wordt.

Het onderzoek leidt de inspectie van financiën tot volgende besluiten:

- Natuurpunt is op het eerste gezicht een complexe organisatie. De organisatie bestaat uit een 'centrale kern' waarrond een 250 afdelingen actief zijn. Sommige afdelingen zijn voldoende groot om door de overheid erkend te worden als regionale afdelingen (twaalf afdelingen zijn zo erkend – zie punt 1), andere afdelingen zijn bijzonder klein.

De 'centrale kern' wordt gevormd door een unie van vijf vzw's die door de fiscus erkend worden als een BTW-eenheid. De betrokken vijf vzw's zijn juridisch autonome organisaties met een eigen raad van bestuur en een eigen boekhouding; zij hebben ook ieder een eigen, specifieke rol, en eigen taken en verantwoordelijkheden. De vijf vzw's krijgen subsidies van de Vlaamse overheid op grond van een specifieke regelgeving die voor iedere vzw's anders is, waardoor er een één-op-één relatie ontstaat tussen iedere vzw en de overheid die de betrokken vzw een subsidie toekent.

De vraag rijst of de organisatiestructuur met een unie van vijf vzw's werkelijk de meest effectieve en efficiënte structuur is. De inspectie van financiën heeft dit niet onderzocht. Zij meent dat het Natuurpunt toekomt te beslissen welke organisatiestructuur het meest aangewezen is voor de organisatie. Er zou voor de overheid wel een probleem rijzen wanneer deze organisatiestructuur tot gevolg zou hebben dat de subsidies die toegekend worden, niet effectief, niet efficiënt of niet zorgvuldig aangewend worden. De inspectie van financiën heeft geen enkele aanduiding dat dit bij de subsidies die aan Natuurpunt toegekend worden, het geval zou zijn.

De structuur met de unie van vzw's heeft wel voordelen voor de overheid. Door de één-op-één relatie die bestaat tussen iedere vzw en de overheid die een subsidie of subsidies verstrekt aan deze vzw, is het voor de overheid veel makkelijker om op te volgen of de vzw die zij subsidieert, deze subsidie(s) ook aanwent voor het doel waarvoor ze toegekend is (zijn) en of de financiële verantwoording voor de betrokken subsidie(s) kan aanvaard worden. Dit geldt natuurlijk enkel voor de structurele subsidies die toegekend worden. Projectsubsidies die voor duidelijk afgebakende projecten toegekend worden, volgen de gewone logica van iedere projectsubsidie rond de inhoudelijke en financiën verantwoording.

- De inspectie van financiën heeft de indruk dat ondanks de één-op-één relatie het toezicht op de subsidies vaak toch wat moeizaam verloopt. Zij meent dat dit toe te schrijven is aan twee elementen: (1) verschillende subsidieregelingen kennen een enveloppesubsidie toe en (2) de subsidies maken slechts een deel (in sommige gevallen zelfs maar een beperkt deel) van de totale opbrengsten van de vzw's. uit Beide elementen hebben tot gevolg dat verschillende subsidies niet kunnen gelinkt worden aan de kosten voor welbepaalde personeelsleden of aan duidelijk bepaalde werkingskosten. Deze vaststelling geldt voornamelijk voor Natuurpunt vzw, Natuurpunt Studie vzw en Natuurpunt Academie vzw.

De inspectie van financiën heeft de indruk dat de moeilijkheid om de subsidie rechtstreeks en éénduidig te koppelen aan welbepaalde personeels- en/of werkingskosten de betrokken administraties een wat onbehagelijk gevoel geeft. Om dit gevoel te beheren worden zware rapporteringsvereisten opgelegd vooral rond de inhoudelijke verantwoording van de subsidie die voor de betrokken vzw's een zware controlelast meebrengen. Maar ook voor de administraties brengen deze rapporteringsvereisten een zware werklast mee; zij moeten immers alle informatie die verstrekt wordt, analyseren, verwerken en evalueren om eventueel corrigerende maatregelen te kunnen opleggen indien dit nodig zou zijn. De vraag rijst of een dergelijke werkwijze de optimale inzet van de beperkte personeelscapaciteit waarover de administraties beschikken niet in de weg staat.

De inspectie van financiën pleit ervoor om het ontwerp van decreet tot ondersteuning van omgevingsverenigingen en omgevingsprojecten aan te grijpen om het toezicht dat binnen de verschillende subsidieregelingen is vereist, grondig te herdenken waarbij de toezicht- en controlelast voor zowel de subsidieontvangers als de overheid maximaal verlicht wordt. Een gericht toezicht en gerichte controles op grond van een omvattende en ernstige risicoanalyse van de subsidieregeling en van de subsidieontvangers zullen immers leiden tot een meer effectief, efficiënt en impactvol toezicht waarbij tegelijkertijd de toezicht- en controlelast aanzienlijk verminderd wordt.

Deze opmerking houdt niet in dat de inspectie van financiën zou menen of enige aanwijzing zou hebben dat de administraties het toezicht onvoldoende ernstig nemen. Integendeel op grond van de informatie waarover zij beschikt, meent de inspectie van financiën dat de administratie het toezicht werkelijk ernstig neemt. Zij denkt wel dat door het anders organiseren van dit toezicht belangrijke effectiviteits- en efficiëntiewinsten kunnen gerealiseerd worden die toelaten het beschikbare personeel optimaler in te zetten.

- De inspectie van financiën heeft ook de financiële gegevens van de vijf vzw's die samen de unie van vzw's uitmaken, onderzocht. Zij noteert in dit verband dat onlangs in de pers berichten verschenen waarin Natuurpunt als een rijke organisatie beschouwd werd⁴.

De inspectie van financiën meent dat Natuurpunt een financieel gezonde organisatie is. De verschillende vzw's zijn ruim voldoende solvabel en behalen een goede liquiditeitsratio, enkel Natuur- en Landschapszorg vzw scoort wat zwakker op liquiditeit. Deze score is niet dramatisch maar een verbetering van deze ratio verdient toch wel de aandacht de komende jaren.

⁴ Zie b.v. De Standaard van 28 februari 2023 'Is Natuurpunt stilaan te machtig?'

De verschillende vzw's realiseren ieder jaar een zekere winst, Natuurpunt Academie vzw sloot 2021 wel af met een klein verlies van € 7.495. Dit verlies kan zonder problemen opgevangen worden door de overgedragen winst van de vorige boekjaren.

Bij het beoordelen van de financiële situatie van de vijf vzw's springt vooral Natuurpunt Beheer vzw in het oog. De boekhouding geeft de indruk dat Natuurpunt Beheer vzw een bijzonder rijke organisatie is die over de jaren heen een winst realiseerde van K€ 46.138. De jaarrekening van Natuurpunt Beheer vzw moet evenwel gelezen en begrepen worden rekening houdende met de impact op de boekhouding van de waarde van de gronden waarvan Natuurpunt Beheer vzw eigenaar is, waarop niet afgeschreven wordt en die de organisatie in beginsel niet mag verkopen; de echt beschikbare overgedragen winst bedraagt ongeveer K€ 8.167.

De overgedragen winst die de verschillende vzw's in hun jaarrekening boeken, ligt lager en soms zelfs behoorlijk lager dan het bedrag van de subsidie die de betrokken vzw's jaarlijks ontvangen. Dit toont aan dat de 'rijkdom' van Natuurpunt relatief is.

De verschillende vzw's leggen reserves aan voor het sociaal passief, voor niet-inbare subsidies en voor investeringen die gepland zijn. De vraag rijst of deze reserves beantwoorden aan de voorwaarden die opgelegd worden door artikel 72 van het besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019. De inspectie van financiën is in dit onderzoek niet op deze vraag ingegaan. Zij merkt op dat voormeld artikel 72 makkelijk kan toegepast worden bij organisaties waarbij de opbrengsten volledig bestaan uit subsidies die door de Vlaamse overheid verstrekt worden. De vijf vzw's die samen de 'centrale kern' van Natuurpunt vormen, hebben naast de subsidies die de Vlaamse overheid verstrekt nog belangrijke andere opbrengsten, bij sommige vzw's maakt de subsidie slechts een beperkt deel uit van de totale opbrengsten die zij realiseren. De verschillende opbrengstenbronnen maken het moeilijk om uit te maken welk aandeel de subsidies die toegekend werden, hebben in de reserves die opgebouwd zijn. De inspectie van financiën gaat ervanuit dat indien de subsidie slechts een beperkt deel van de opbrengsten uitmaakt, de subsidie ook maar een beperkt deel van de reserves die opgebouwd worden/werden, uitmaakt. Het gebrek aan harde gegevens over de wijze waarop de reserves werden opgebouwd, maakt het onmogelijk om het aandeel van de subsidies in deze reserves te bepalen; hierdoor is het voor de inspectie van financiën niet mogelijk te beoordelen of artikel 72 hier werkelijk van toepassing is en, zo ja, of dit inderdaad nageleefd is.

- De inbreng van vrijwilligers is de basis voor de werking van Natuurpunt. Er rijzen twee problemen in dit verband: (1) slechts ongeveer 20% van de personen die volgens een intern onderzoek van Natuurpunt als vrijwilliger actief zijn, zijn ook effectief als vrijwilliger geregistreerd en (2) het geregistreerde vrijwilligersbestand kampt met problemen rond diversiteit, inclusie, genderevenwicht en leeftijd. Natuurpunt is zich bewust van beide problemen en neemt actie hierrond.

In verschillende stukken die de inspectie van financiën werden bezorgd, ook bij individuele dossiers die haar werden voorgelegd, wordt de rol van Natuurpunt als middenveldorganisatie expliciet benadrukt. De inspectie van financiën meent dat de rol en het gewicht van Natuurpunt als middenveldorganisatie nog kan toenemen wanneer het vrijwilligersbestand een betere afspiegeling van de maatschappij is. Dit vereist naast de acties rond diversiteit, inclusie, genderevenwicht en leeftijd ook acties rond het registreren van de vrijwilligers.

Immers enkel op grond van harde, verifieerbare gegevens over het aantal vrijwilligers en over de samenstelling van de vrijwilligerspopulatie kan Natuurpunt zijn belang als middenveldorganisatie aantonen en de rol die hem daarbij toekomt, opeisen.

Besluit

De inspectie van financiën meent dat dit onderzoek haar de nodige duidelijkheid geeft over de structuur en over de financiële toestand van Natuurpunt. Zij meent dat de structuur met vijf vzw's die een unie vormen, niet leidt tot een verlies van effectiviteit, efficiëntie of impact bij het aanwenden van de subsidies en bovendien de overheid duidelijkheid geeft over het aanwenden van deze subsidies wat het toezicht en de controle door de overheid vergemakkelijkt.

De financiële gegevens van de vijf vzw's geven de inspectie van financiën een redelijke zekerheid dat de subsidies correct aangewend worden. De inspectie van financiën merkt hierbij op dat zij bij haar onderzoek geen elementen of aanwijzingen heeft gezien die erop zouden (kunnen) wijzen dat de subsidies die aan de betrokken vijf vzw's toegekend worden, op enige wijze niet correct aangewend worden.

Inspectie van financiën
Brussel
14 maart 2023