



Thema-audit Budgetbeheer

Globaal rapport | 11 april 2019



Vlaamse
overheid

AUDIT
VLAANDEREN

De auditopdrachten die de onderliggende basis voor dit globaal rapport vormen, zijn uitgevoerd in overeenstemming met de internationale standaarden van het Institute of Internal Auditors (IIA). Elke vijf jaar evalueert een externe instantie of Audit Vlaanderen deze standaarden naleeft.

Thema-audit Budgetbeheer

Globaal rapport | 11 april 2019

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	4
Samenvatting	5
Leeswijzer	9
Dankwoord	10
Inleiding	11
Aanpak van organisatiebeheersing	14
Analyse van de ondersteunende processen van het budgetbeheer	17
Analyse van de verschillende stappen in het budgetbeheerproces	29
Bijlage 1: de geauditeerde besturen	53
Bijlage 2: de geanonimiseerde resultaten	54

SAMENVATTING

Audit Vlaanderen voerde van september 2017 tot januari 2019 een thema-audit budgetbeheer uit bij 27 OCMW's (zie overzicht in bijlage 1). Deze audit onderzocht het proces voor de begeleiding van cliënten bij het beheer van hun persoonlijk budget. Audit Vlaanderen evalueerde het proces vanaf de intake door de maatschappelijk werker tot en met de uitstroom van de cliënt. We onderzochten ook of er ondersteunende processen waren om dit proces goed te laten verlopen en om de risico's te beperken.

AANPAK VAN ORGANISATIEBEHEERSING

Audit Vlaanderen onderzocht bij de geauditeerde besturen hoe zij hun organisatiebeheersing aanpakken. Elk lokaal bestuur moet volgens het Decreet Lokaal Bestuur een degelijk kader voor organisatiebeheersing hebben. Het management moet hierover periodiek rapporteren aan het politieke niveau. De beheersing van de eigen organisatie is voor een lokaal bestuur de basis voor een effectieve, efficiënte, kwaliteitsvolle en integere werking. Audit Vlaanderen formuleerde voor de helft van de geauditeerde OCMW's een aanbeveling over de aanpak van organisatiebeheersing omdat het kader hiervoor ontbreekt en/of omdat hiertoe geen initiatieven worden genomen. OCMW's die niet gestructureerd aan hun organisatie werken, beheersen het budgetbeheerproces veelal onvoldoende.

BEHEERSING VAN DE RISICO'S IN HET BUDGETBEHEERPROCES EN DE ONDERSTEUNENDE PROCESSEN

Uit de forensische ervaringen van Audit Vlaanderen blijkt dat het budgetbeheer zéér kwetsbaar is voor onregelmatigheden. De globale vaststellingen in deze thema-audit bevestigen deze kwetsbaarheid. **De OCMW's zijn zich onvoldoende bewust van de belangrijkste risico's in het budgetbeheerproces en hebben globaal gezien onvoldoende beheersmaatregelen genomen om deze risico's af te dekken.** Medewerkers zouden binnen het proces van budgetbeheer in de meeste OCMW's onrechtmatige handelingen kunnen stellen die niet worden gedetecteerd. Audit Vlaanderen stelde op basis van testen in twee OCMW's, onregelmatigheden vast in het budgetbeheerproces en startte in deze organisaties een forensische audit.

De helft van de organisaties heeft niet duidelijk bepaald wat ze beleidsmatig met het budgetbeheer willen bereiken, waardoor het budgetbeheerproces een kader mist. Het ontbreken van een visie op budgetbeheer is in deze organisaties merkbaar in de verschillende fases van het proces. De maatschappelijk werkers vertrouwen op hun eigen ervaringen en handelen doorgaans naar eigen goeddunken. De OCMW's lopen hierdoor het risico dat cliënten niet gelijk behandeld worden.

De meeste OCMW's beschikken over een procesbeschrijving of een draaiboek voor budgetbeheer om de maatschappelijk werker te ondersteunen. Toch **ontbreken in de verschillende fases van het budgetbeheerproces concrete richtlijnen of afspraken om een uniforme werkwijze te garanderen.** In bijna driekwart van de OCMW's hebben de maatschappelijk werkers een grote mate van autonomie en beoordelen ze zelf wie in aanmerking komt voor budgetbeheer of voor wie ze het budgetbeheer afbouwen. Criteria voor deze opportuniteitsinschattingen of voor tussentijdse evaluaties ontbreken of worden niet consequent toegepast. Daardoor vergroot het risico dat de maatschappelijk werkers hun cliënten ongelijk behandelen.

De aanwezigheid van richtlijnen voor het opbouwen van de budgetbeheerdossiers is geen garantie voor een uniform informatiebeheer. In bijna de helft van de OCMW's zijn de cliëntendossiers onvoldoende gestructureerd en transparant, waardoor de continuïteit van de begeleiding in het gedrang kan komen.

Het risico bestaat dat cliënten langer dan noodzakelijk in budgetbeheer blijven. Twee mogelijke oorzaken hiervan zijn:

- In twee op de drie OCMW's ligt de **focus van het budgetbeheer uitsluitend op het uitvoeren van betalingen** en niet zozeer op de evolutie van de cliënt naar zelfstandigheid.
- Twee op de drie OCMW's **organiseren geen periodieke evaluatie van de lopende budgetbeheerdossiers**. Er wordt in die gevallen niet tussentijds ingeschat of het zinvol is om het budgetbeheer verder te zetten.

OCMW's hebben onvoldoende functiescheiding of andere beheersmaatregelen ingebouwd om het risico op onrechtmatige betalingen af te dekken.

De cliënt schenkt zijn/haar vertrouwen aan de maatschappelijk werker, die het financieel beheer van de cliënt overneemt. OCMW's zijn zich hierbij **onvoldoende bewust van de integriteitsrisico's voor hun medewerkers**. In een aantal OCMW's stelde Audit Vlaanderen een deontologisch spanningsveld vast, waarbij de professionele afstand tussen maatschappelijk werker en cliënt sterk vervaagd was. Zo gebeuren er overschrijvingen van een budgetrekening naar een salarisrekening van de maatschappelijk werker.

Nagenoeg alle OCMW's nemen **onvoldoende beheersmaatregelen om het onrechtmatig gebruik van de budgetbeheerrekeningen tegen te gaan**. De budgetbeheerrekeningen worden vaak geopend vóór de goedkeuring tot opstart van het dossier door het bijzonder comité voor de sociale dienst. De organisatie loopt hierbij het risico dat ze geen volledig zicht heeft op de lopende budgetbeheerdossiers. Audit Vlaanderen vond bijvoorbeeld dossiers die niet geagendeerd waren op een zitting van het bijzonder comité en die niet geregistreerd werden in de softwaretoepassingen. Cliënten ontvingen in deze gevallen ook geen kennisgeving van de opstart van het budgetbeheer. OCMW's kunnen ook niet garanderen dat bankkaarten en codes aan de juiste cliënt worden bezorgd omdat de cliënten het ontvangstbewijs vaak niet ondertekenen bij ontvangst van de bankkaart (gekoppeld aan de afnamerekening) en de geheime code.

Het **afsluiten van budgetbeheerrekeningen van stopgezette dossiers gebeurt correct in de meerderheid van de OCMW's**, ook al ontbreken de richtlijnen hiervoor. OCMW's controleren echter niet of de rekeningen van stopgezette dossiers na een redelijke termijn wel degelijk werden afgesloten.

Een maatschappelijk werker behandelt het budgetbeheerdossier van een cliënt in de meeste gevallen van het begin tot het einde van het proces. **In bijna alle OCMW's heeft de maatschappelijk werker een monopoliepositie voor de betaling**. Twee op de drie OCMW's voeren daarbij **geen intern onafhankelijk toezicht uit op de rechtmatigheid van de betalingen**, waardoor ze het risico lopen dat ze onterechte betalingen niet kunnen voorkomen.

Het gebrek aan functiescheiding is vaak ook problematisch voor het beheer van de rechten en toegangen van de softwaretoepassingen van de sociale dienst. In één op drie OCMW's is het applicatiebeheer toegekend aan medewerkers die deze toepassingen ook zelf gebruiken.

■ GLOBAAL OVERZICHT PER ONDERDEEL

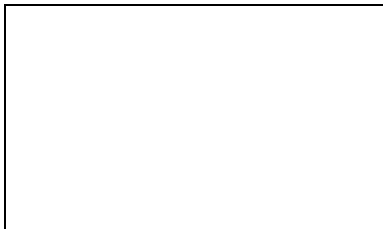
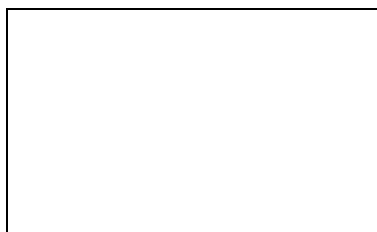
In het onderstaande controleprogramma van deze thema-audit heeft elk onderdeel van het budgetbeheerproces een globale kleurcode (over de 27 OCMW's heen – zie bijlage 2 voor de geanonimiseerde individuele resultaten).

De ondersteunende processen en de fases van het budgetbeheerproces kleuren overwegend oranje, wat duidt op een ad-hoc-aanpak door de besturen. 'Beheer van het budget' is de meest kwetsbare fase omdat de maatschappelijk werkers hierbij doorgaans een monopoliepositie innemen, zonder dat het OCMW (steekproefsgewijs) toezicht houdt op de handelingen van zijn medewerkers. Deze fase wordt nog kwetsbaarder als een OCMW ook in de ondersteunende processen niet risicobewust is en geen beheersmaatregelen heeft uitgebouwd.



Legende kleurcodes

- 0 Onbestaand**
Er bestaan geen of zeer weinig beheersmaatregelen. Het controlebewustzijn is eerder laag en er worden weinig acties ondernomen om te komen tot een adequaat systeem van organisatiebeheersing.
- 1 Ad-hocbasis**
Er zijn beheersmaatregelen uitgewerkt op ad-hocbasis. Het bewustzijn van de nood aan adequate beheersmaatregelen (organisatiebeheersing) groeit, maar er is nog geen gestructureerde of gestandaardiseerde aanpak. Het systeem van organisatiebeheersing draait meer rond personen dan rond systemen.
- 2 Gestructureerde aanzet**
Er is een gestructureerde aanzet tot de ontwikkeling van beheersmaatregelen. De beheersinstrumenten zijn dus in ontwikkeling, maar worden nog niet toegepast ('Plan').
- 3 Gedefinieerd (= niveau 2 + ...)**
Er zijn beheersmaatregelen. Zij zijn gestandaardiseerd, gedocumenteerd, gecommuniceerd en worden toegepast ('Do').
- 4 Beheerst systeem (= niveau 3 + ...)**
De beheersmaatregelen worden periodiek intern geëvalueerd en bijgestuurd ('Check' & 'Act'). Er is een actief adequaat en doeltreffend systeem van organisatiebeheersing.

Bart Massart,
AuditorWim De Naeyer,
Manager-auditorMark Vandersmissen,
Administrateur-generaal



LEESWIJZER

De vaststellingen uit de thema-audit 'Budgetbeheer' worden in dit rapport volgens onderstaande structuur toegelicht:

- De **inleiding** omschrijft de opzet van deze thema-audit.
- Het onderdeel **'aanpak van organisatiebeheersing'** schetst kort de globale stand van zaken van organisatiebeheersing bij de geauditeerde OCMW's en legt de link naar de beheersing van het budgetbeheer.
- De **onderdelen 'analyse van de ondersteunende processen bij het budgetbeheer' en 'analyse van de verschillende stappen in het budgetbeheerproces'** gaan dieper in op de belangrijkste vaststellingen en de grootste knelpunten die de lokale besturen ondervinden bij het opzetten en uitvoeren van het budgetbeheerproces.

Om de beheersing van risico's op organisatie- en procesniveau te evalueren, volgt het auditrapport de structuur van het controleprogramma. Risico's duiden op knelpunten die zich in de toekomst kunnen voordoen of opportunititeiten die gemist kunnen worden. Mogelijk vormen (een aantal van) de gesignaleerde risico's voor een organisatie momenteel geen probleem, maar is de kans wel reëel dat zij het functioneren van de organisatie in de toekomst zullen belemmeren.

OCMW's kunnen dit globaal rapport gebruiken om hun eigen budgetbeheerproces te evalueren en hun risico's in kaart te brengen. Een OCMW hoeft niet noodzakelijk voor elk risico uit dit globaal rapport een beheersmaatregel uit te werken. Het zal zaak zijn om die fases van het proces te identificeren waarbij een OCMW:

- een werkbare functiescheiding en/of (steekproefsgewijs) toezicht kan inbouwen;
- de monopolieposities van zijn medewerkers doorbreekt;
- een grotere garantie heeft dat onregelmatigheden kunnen worden gedetecteerd of voorkomen.

De bespreking van de onderdelen van het controleprogramma vermeldt telkens eerst het referentiekader voor een 'beheerst systeem'. Daarbij wordt voor elk onderdeel, over de 27 geauditeerde OCMW's heen, de globale behaalde kleurcode vermeld en wordt de positionering binnen deze kleurcode aangegeven met een pijl.

Om de tekst zo leesbaar mogelijk te maken, gebruiken we voor verwijzingen naar personen 'hij'. Waar 'hij' staat kan uiteraard ook 'zij' worden gelezen.

Een overzicht van de geauditeerde besturen vindt u in bijlage 1 van dit rapport. De geanonimiseerde individuele resultaten in bijlage 2.



DANKWOORD

Dit globaal rapport kwam tot stand dankzij de auditvaststellingen in 27 OCMW's en biedt een handvat voor alle andere OCMW's om de risico's van hun eigen budgetbeheerproces in te schatten. Audit Vlaanderen dankt deze 27 geauditeerde OCMW's voor hun constructieve medewerking aan de thema-audit budgetbeheer en dankt in het bijzonder de maatschappelijk werkers voor hun bijdrage en feedback aan de dossier- en betalingstesten.

INLEIDING

SITUERING

Het agentschap Audit Vlaanderen heeft als opdracht het systeem van organisatiebeheersing van de lokale besturen en de Vlaamse administratie te evalueren. Die evaluatie doet Audit Vlaanderen door audits uit te voeren. Twee auditcomités sturen Audit Vlaanderen aan: een auditcomité van de lokale besturen en een auditcomité van de Vlaamse administratie. De auditcomités staan in voor de strategische keuzes van en het toezicht op het agentschap.

Wat is organisatiebeheersing?

Organisatiebeheersing gaat over het beheersen van een organisatie en dus niet over het controleren of inspecteren. Beheersen betekent in deze context: in de hand hebben en er de nodige sturing en opvolging aan geven. Elk lokaal bestuur is, al dan niet bewust, dagelijks bezig met organisatiebeheersing.

Hierdoor kan een organisatie de juiste dingen doen en deze dingen ook op de juiste manier doen. Organisatiebeheersing situeert zich zowel op organisatieniveau, op dienstniveau als op procesniveau.

KADER VAN DEZE THEMA-AUDIT

Deze audit kadert in ondersteuning die Audit Vlaanderen biedt bij het streven naar een effectieve, integere, kwaliteitsvolle en efficiënte werking van lokale besturen.

De afgelopen jaren berichtten de media regelmatig over onregelmatigheden bij het budgetbeheer door OCMW's. Audit Vlaanderen voerde zelf forensische audits over dit thema uit en stelde vast dat het budgetbeheer een zeer kwetsbaar proces is. OCMW-medewerkers voeren financiële transacties uit, rechtstreeks op de rekeningen van cliënten. Het OCMW houdt daarbij vaak geen of ontoereikend toezicht. Er is in dit proces immers geen link met de boekhouding of de financiële dienst van het bestuur.

De mensen die een beroep doen op de budgethulpverlening vormen een kwetsbare groep. Ze hebben onvoldoende financiële vaardigheden en leggen in goed vertrouwen hun financieel beheer in handen van een expert-organisatie. Ze zijn zich niet bewust van eventuele onregelmatigheden. Daardoor kan een fraude in het budgetbeheer vaak al jaren aan de gang zijn, met grote schade voor de cliënten en/of het bestuur als gevolg. Een fraudegeval in het budgetbeheer betekent imagoschade/reputatieverlies voor het bestuur en zet de integriteit van de organisatie onder druk.

Met de thema-audit budgetbeheer wil Audit Vlaanderen bijdragen aan de beheersing van dit proces.

AUDITDOELSTELLINGEN EN REIKWIJDTE

De thema-audit budgetbeheer onderzoekt het proces waarbij het OCMW cliënten, al dan niet met schuldenlast, begeleidt bij het beheer van hun persoonlijk budget. De maatschappelijk werker ontvangt de inkomsten van de cliënt op een budgetbeheerrekening en betaalt daarmee de vaste kosten en de eventuele schulden van de cliënt. De cliënt ontvangt leefgeld.

Audit Vlaanderen evalueert het proces vanaf de intake door de maatschappelijk werker tot en met de uitstroom van de cliënt. Daarnaast onderzoekt deze audit of er in de organisatie ondersteunende processen zijn om dit proces goed te laten verlopen en om risico's te beperken.

Deze thema-audit gaat na of het OCMW:

- goed functionerende ondersteunende processen heeft om het budgetbeheerproces adequaat te laten verlopen;
- de maatregelen treft om een effectief en kwaliteitsvol budgetbeheer aan te bieden;
- de maatregelen treft om onregelmatigheden in het budgetbeheerproces te detecteren en te voorkomen.

Om deze doelstellingen te realiseren, gaat Audit Vlaanderen na welke risico's er zijn rond het budgetbeheerproces en welke beheersmaatregelen de organisatie heeft geïmplementeerd om die af te dekken. De belangrijkste risico's in dit verband zijn:

- Het is niet duidelijk wat het OCMW beleidsmatig met het budgetbeheer wil bereiken, waardoor het budgetbeheerproces een kader mist en de maatschappelijk werkers naar eigen goeddunken kunnen handelen.
- Het OCMW heeft geen richtlijnen die de maatschappelijk werkers ondersteunen bij het budgetbeheerproces, waardoor de maatschappelijk werkers verschillende werkwijzen hanteren en cliënten niet gelijk behandeld worden.
- De budgetbeheerdossiers worden niet gestructureerd en transparant beheerd, waardoor de continuïteit van de begeleiding in het gedrang komt of waardoor de cliënt langer dan noodzakelijk in budgetbeheer wordt gehouden.
- Er is onvoldoende functiescheiding in het proces, waardoor medewerkers onrechtmatige handelingen kunnen stellen die het OCMW en/of cliënten schaden.
- Het OCMW houdt geen (steekproefsgewijs) toezicht op het budgetbeheerproces, waardoor medewerkers onrechtmatige handelingen kunnen stellen die het OCMW en/of cliënten schaden.

■ DE AUDITAANPAK

Om het budgetbeheerproces gestructureerd te onderzoeken, stelde Audit Vlaanderen een controleprogramma op. Dit programma is een kader met specifieke beheersdoelstellingen, risico's en mogelijke beheersmaatregelen voor de verschillende stappen van het budgetbeheerproces en de ondersteunende processen. Audit Vlaanderen gaat ook na of er een globaal kader voor organisatiebeheersing is vastgelegd en of hierover gerapporteerd wordt.

Het controleprogramma werd opgesteld op basis van informatie uit:

- gesprekken met experts uit het werkveld (bv. lokale besturen);
- een documentenstudie;
- dossiertesten.

Audit Vlaanderen kon hierbij ook putten uit de ervaringen over budgetbeheer die werden opgedaan tijdens forensische auditopdrachten. Het ontwerp van het controleprogramma werd afgetoetst bij meerdere lokale besturen.

■ INSPECTIERONDE 'SCHULDBEMIDDELING' DOOR ZORGINSPECTIE

Tijdens de uitvoering van de thema-audit budgetbeheer voerde Zorginspectie van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) eveneens een inspectieronde uit bij 50 OCMW's die erkend zijn als instelling voor schuldbemiddeling. Schuldbemiddeling is een vrijwillige vorm van hulpverlening, gericht op het tot stand brengen van een regeling tussen schuldenaar en schuldeiser over de wijze van betaling van de schuldenlast. OCMW's combineren het budgetbeheer vaak met schuldbemiddeling, waardoor Audit Vlaanderen ook aspecten van schuldbemiddeling heeft opgenomen in het controleprogramma van de thema-audit budgetbeheer. Audit Vlaanderen en Zorginspectie stemden hun werkzaamheden voorafgaandelijk op elkaar af.

Zorginspectie legde tijdens zijn inspectieronde de focus op de kwaliteit van de zorg voor de gebruiker en controleerde in elk geselecteerd OCMW de overeenstemming van de aangeboden schuldbemiddeling met de toepasselijke wet- en regelgeving, namelijk het recht op informatie, op inspraak en participatie, op een kwaliteitsvolle hulpverlening, op een respectvolle bejegening en op het indienen van klachten.

Op de raakpunten tussen de inspectieronde en de thema-audit, maakten Zorginspectie en Audit Vlaanderen gelijklopende vaststellingen. Zorginspectie bundelde in november 2018 de overkoepelende vaststellingen in het beleidsrapport “Instellingen voor schuldbemiddeling”.

1

AANPAK VAN ORGANISATIEBEHEERSING

AANPAK VAN ORGANISATIEBEHEERSING

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

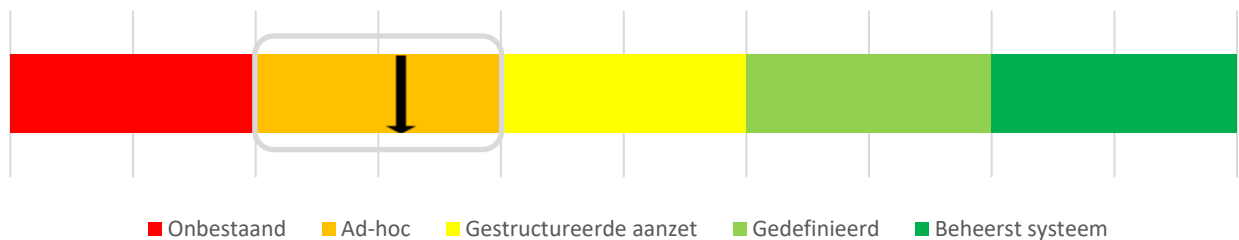
Een goed systeem voor organisatiebeheersing helpt de organisatie om:

- de risico's die het bereiken van de organisatiedoelstellingen kunnen belemmeren degelijk te identificeren;
- beheersmaatregelen te treffen om deze risico's te beperken.

Dit is een dynamisch systeem dat vraagt om regelmatige evaluatie en om bijsturing van de beheersmaatregelen omdat lokale besturen en hun omgeving continu evolueren.

De algemeen directeur stelt – in overleg met het managementteam – dit systeem vast en legt het algemene kader hiervan ter goedkeuring voor aan de raad. De algemeen directeur rapporteert jaarlijks over de organisatiebeheersing aan de raad (Decreet Lokaal Bestuur art. 217 – 220).

Globale kleurcode: aanpak van organisatiebeheersing



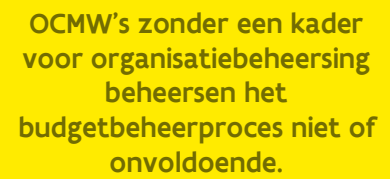
Belangrijkste vaststellingen

Audit Vlaanderen formuleert bij veertien van de 27 geauditeerde OCMW's een aanbeveling over de aanpak van organisatiebeheersing. Zeven OCMW's hebben geen door de raad goedgekeurd kader voor organisatiebeheersing en nog eens zeven OCMW's keurden het kader voor organisatiebeheersing goed zonder dat kader te vertalen in concrete initiatieven.

Deze OCMW's evalueren dan ook niet regelmatig de manier waarop ze werken aan hun organisatiebeheersing en rapporteren hierover evenmin aan het politieke niveau.

Hierdoor bestaat het risico dat deze organisaties hun belangrijkste verbeterpunten en risico's voor de management- en de ondersteunende processen niet kennen en dat ze geen strategie hanteren om deze te beheersen.

Dit blijkt ook uit de globale vaststellingen van deze thema-audit. **OCMW's zonder een kader voor organisatiebeheersing beheersen het budgetbeheerproces niet of onvoldoende.** Hierdoor zijn ze kwetsbaarder voor onregelmatigheden in het budgetbeheer (bv. ongelijke behandeling van cliënten of fraude) of zetten ze hun middelen onvoldoende efficiënt in. **OCMW's met een actieve aanpak van organisatiebeheersing scoren hier veel beter.**



OCMW's zonder een kader voor organisatiebeheersing beheersen het budgetbeheerproces niet of onvoldoende.

Meer bevindingen over organisatiebeheersing bij de lokale besturen zijn vermeld in het globaal rapport 'Organisatie-audits 2015-2018' van 22 januari 2019.

2

ANALYSE VAN DE ONDERSTEUNENDE PROCESSEN VAN HET BUDGETBEHEER



ONDERSTEUNENDE PROCESSEN

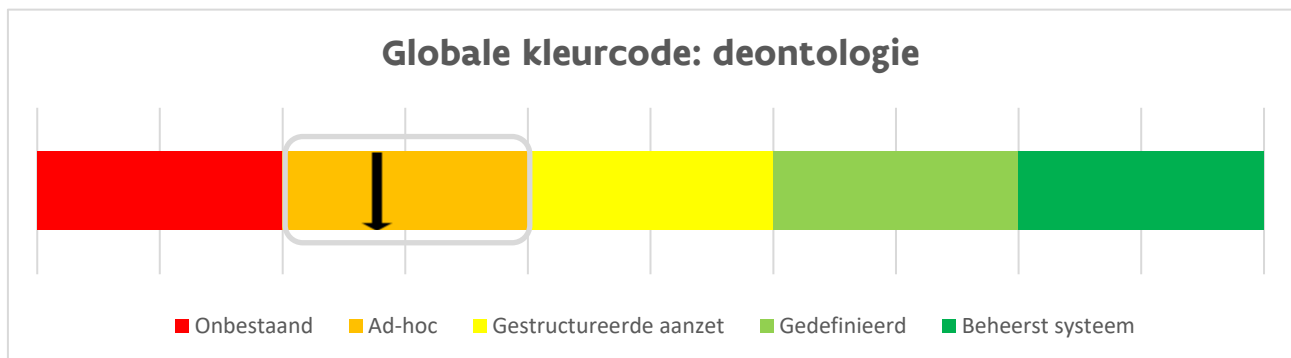
Referentiekader

Er moeten in de organisatie ondersteunende processen zijn om het budgetbeheerproces goed te laten verlopen en om risico's te beperken. Deze ondersteunende processen beperken zich niet tot het budgetbeheerproces, maar kunnen van toepassing zijn op de hele organisatie. Deze thema-audit beoordeelt de mate waarin de organisatie de integriteit van haar medewerkers waarborgt en de wijze waarop zij haar informatie beheert en deze beveiligt tegen onbevoegden. Audit Vlaanderen gaat eveneens na hoe de organisatie het budgetbeheerproces beheert, evalueert en bijstuurt.

DEONTOLOGIE

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

OCMW-medewerkers werken in deontologisch gevoelige situaties, waarbij hun integriteit in het gedrag kan komen. De organisatie leert medewerkers om correct met dergelijke situaties om te gaan, bijvoorbeeld door dilemmatrainingen, door deontologisch gevoelige situaties regelmatig te bespreken of door een deontologische code op te stellen.



Belangrijkste vaststellingen

De meeste geauditeerde besturen hebben een deontologische code. In deze code ontbreken vaak richtlijnen voor de meest kwetsbare functies. De maatschappelijk werkers kunnen met hun integriteitsvragen terecht op werkvergaderingen of kunnen deze informeel bespreken met een collega, maar de OCMW's bieden doorgaans nog onvoldoende ondersteuning aan medewerkers die bij het budgetbeheer in deontologisch gevoelige situaties belanden.

De OCMW-medewerkers zijn zich niet steeds bewust van integriteitsrisico's bij budgetbeheer en/of weten niet hoe ze daarmee moeten omgaan. Het risico bestaat dat medewerkers niet integer handelen en onrechtmatige handelingen gaan stellen. Zo stelde Audit Vlaanderen in twee OCMW's ernstige inbreuken vast op de integriteit van de maatschappelijk werkers. Ter illustratie hiervan drie voorbeelden:

- Maatschappelijk werkers halen met een bankkaart grote sommen cashgeld af van de afnamerekening en overhandigen dit als leefgeld aan de cliënt, zonder hiervan stavingsstukken bij te houden.
- Maatschappelijk werkers lenen persoonlijk geld aan cliënten of kopen via hun persoonlijke rekeningen goederen voor cliënten. De voorgeschoten sommen schrijven zij over van de budgetrekening naar hun persoonlijke rekening.
- Maatschappelijk werkers faciliteren bij budgetbeheer het betalen van werkzaamheden zonder officiële factuur.

De OCMW-medewerkers zijn zich niet steeds bewust van integriteitsrisico's en/of weten niet hoe ze daarmee moeten omgaan.

De maatschappelijk werkers nemen het financieel beheer in goed vertrouwen volledig over. Het vertrouwen dat een cliënt aan een maatschappelijk werker schenkt, kan zo ver gaan dat er een deontologisch spanningsveld ontstaat omdat de professionele afstand tussen cliënt en maatschappelijk werker vervaagt. Door het voorschieten van geld aan cliënten en het terugbetalen ervan via de budgetrekening op de persoonlijke rekening van de maatschappelijk werker, ontstaat een risico op onregelmatigheden dat nog vergroot als er geen stavingsstukken bijgehouden worden in het cliëntendossier.

De naleving van de deontologische code wordt door de meeste OCMW's niet actief opgevolgd.

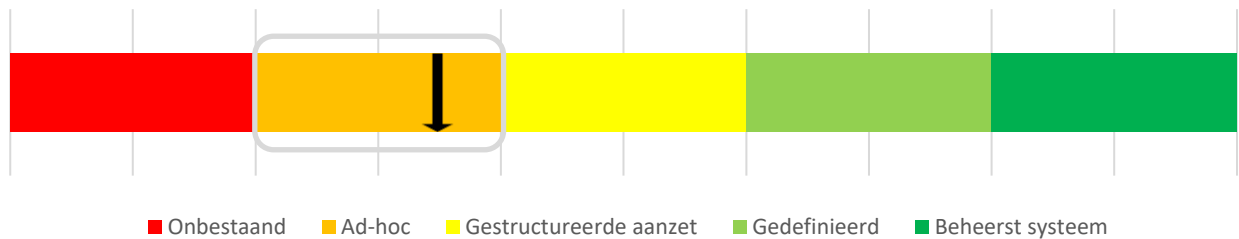
Zo waren in de bovenstaande voorbeelden de leidinggevenden niet op de hoogte van de werkwijzen van de maatschappelijk werkers, waardoor het OCMW niet in staat was onrechtmatige handelingen te detecteren of te voorkomen. Organisaties die de handelingen van medewerkers opvolgen, genereren zo automatisch een ontradend effect voor onrechtmatig of niet-integer/niet-deontologisch gedrag.

INFORMATIEBEHEER

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

De cliënteninformatie is binnen een OCMW snel vindbaar en dossiers zijn gestructureerd, transparant en volledig, waardoor de continuïteit van de hulpverlening verzekerd is. De registratie van cliëntgegevens gebeurt steeds op basis van stavingsstukken in het dossier, waardoor de organisatie toezicht kan houden op de rechtmatigheid van de handelingen die hierin worden gesteld.

Globale kleurcode: informatiebeheer



Belangrijkste vaststellingen

De OCMW's houden hun cliëntendossiers hoofdzakelijk op papier bij. Iets meer dan de helft van de geauditeerde OCMW's heeft richtlijnen of afspraken voor de fysieke opbouw van deze dossiers. De maatschappelijk werkers hebben daarnaast vaak nog een eigen map met cliëntinformatie op de netwerkschijf, zonder dat er hierover uniforme afspraken/richtlijnen zijn.

Met de elektronische toepassing van de sociale dienst kunnen de maatschappelijk werkers de historiek van hun cliëntencontacten bijhouden. De maatschappelijk werkers bepalen zelf welke contacten belangrijk zijn, waardoor in de elektronische toepassing vaak slechts enkele notities of helemaal geen notities worden aangebracht.

Een OCMW loopt hierdoor het risico dat elke maatschappelijk werker naar eigen goeddunken een cliëntendossier samenstelt en dat hierdoor de continuïteit of de transparantie bij een onverwachte langdurige afwezigheid van een maatschappelijk werker in het gedrang komt. Voor geplande afwezigheden voorzien de OCMW's doorgaans een back-upregeling.

In bijna alle OCMW's bewaren de maatschappelijk werkers in het fysieke dossier de facturen die zij voor hun cliënten betalen. OCMW's hanteren hiervoor verschillende werkwijzen. Een aantal OCMW's geven de facturen onmiddellijk na de betaling terug mee met cliënt. Andere OCMW's bewaren de facturen twee jaar, waarna ze worden vernietigd of worden terugbezorgd aan de cliënt. Nog andere OCMW's archiveren de stavingsstukken. Als facturen terug aan de cliënt worden bezorgd, gebeurt dit doorgaans niet tegen ontvangstbewijs. Het niet-bijhouden van de facturen impliceert het risico dat belangrijke stavingsstukken ontbreken. Daardoor is een ex-postcontrole om de rechtmatigheid van de betalingen na te gaan niet mogelijk.

Voor de bewaartermijn voor facturen in het kader van budgetbeheer kunnen OCMW's de selectielijst¹ voor OCMW's raadplegen, die werd opgesteld door de Vlaamse vereniging voor bibliotheek, archief en documentatie (VVBAD).

Doordat de maatschappelijk werkers alle facturen van alle budgetbeheerdossiers bewaren, ontstaan al snel omvangrijke papieren dossiers. De digitalisering van de facturen biedt hier een oplossing. Twee OCMW's scanden de facturen van hun cliënten consequent in, waardoor ze steeds beschikken over de stavingsstukken die ze kunnen gebruiken voor een ex-postcontrole. De originele facturen worden onmiddellijk teruggegeven aan de cliënt. Deze OCMW's besparen hierdoor ook op de archiefruimte.

Goede praktijk - Digitale cliëntendossiers

OCMW Zwijndrecht werkt sinds 2016 met digitale cliëntendossiers. De gemeenschappelijke server bevat per cliënt een dossiermap die opgebouwd is volgens een vaste structuur. Daarin zit standaard een map met een vaste opbouw voor schuldhulpverlening. Die map bevat administratieve documenten (bv. overeenkomst budgetbeheer, documenten van de bankinstelling), de communicatie met de cliënt, facturen en schulddossiers. De facturen worden in de map gestructureerd opgeslagen op jaar- en maandbasis.

[Lees hier de goede praktijk](#)

In het globaal rapport 'Structurele bevindingen uit de eerste detectie-audits bij OCMW-besturen' van 15 maart 2016 merkte Audit Vlaanderen reeds op dat er in alle geauditeerde OCMW-besturen voor bepaalde cliënten verschillende begunstigdenrekeningnummers werden gebruikt. In de fysieke dossiers van deze cliënten ontbraken vaak de stavingsstukken voor de gewijzigde rekeningnummers. Enkele OCMW-besturen slaagden er toen niet in aan de hand van stavingstukken de rechtmatigheid van de door hen gebruikte begunstigdenrekeningnummers aan te tonen. Om zeker te zijn dat elke steunmaatregel wordt gestort op een rekening van de cliënt, adviseerde Audit Vlaanderen de OCMW's toen reeds om de stavingsstukken bij te houden. Dit kan gebeuren door een kopie van de bankkaart te nemen, door officiële brieven van derden bij te houden of door de cliënt een verklaring te laten ondertekenen. Audit Vlaanderen adviseerde ook om deze bewijsstukken gestructureerd in de dossiers bij te houden.

Tijdens de thema-audit budgetbeheer stelde Audit Vlaanderen vast dat het beheer van de derdengegevens in de software van de sociale dienst niet gebeurt op basis van onderliggende stavingsstukken. Het gaat hier onder meer om cliënten-, schuldeisers- en leveranciersdata en rekeningnummers. Wanneer bijvoorbeeld het rekeningnummer van een cliënt wijzigt, past de maatschappelijk werker dit vaak zelf aan zonder hiervoor stavingsstukken te bewaren. De software van de sociale dienst biedt de mogelijkheid om loglijsten bij te houden (bv. van gewijzigde rekeningnummers), maar de OCMW's gebruiken deze functionaliteit niet als beheersmaatregel.

Het beheer van de derdengegevens in de software van de sociale dienst gebeurt niet op basis van onderliggende stavingsstukken.

¹ Een selectielijst is een overzicht van alle overheidsinformatie (documenten, dossiers, databanken, ...) die een organisatie opmaakt en ontvangt. In het overzicht wordt aangegeven wat er met deze documenten moet gebeuren: bewaren of vernietigen. Om deze bestemming te bepalen, wordt nagegaan hoelang de overheidsinformatie omwille van zijn juridische of administratieve waarde moet worden bewaard en wat er na deze termijn mee moet gebeuren.

Zo loopt de organisatie het risico op fouten in het begunstigdenbestand en op onrechtmatige betalingen. Dit risico neemt nog toe als maatschappelijk werkers een monopoliepositie hebben bij het invoeren van transacties in het elektronisch betalingsplatform en het valideren van deze transacties.

Een aantal OCMW's hebben voor het registreren van rekeningnummers in de softwaretoepassingen van de sociale dienst reeds een functiescheiding ingebouwd waardoor maatschappelijk werkers zelf geen rekeningnummers kunnen registreren of wijzigen. Deze taak is toegewezen aan medewerkers die niet bij het budgetbeheer betrokken zijn. Deze beheersmaatregel heeft alleen toegevoegde waarde als de OCMW-medewerker de registratie of de wijziging van rekeningnummers in de softwaretoepassing ook effectief onderbouwt met een stavingsstuk.

Tijdens een forensische audit over fraude in het budgetbeheer stelde Audit Vlaanderen vast dat een medewerker de budgetbeheerrekeningen van een cliënt (die zelf niet op de hoogte was van het budgetbeheer dat in zijn/haar naam werd opgestart) misbruikte om hierop onterecht toegekende financiële steun (bv. leefloon) te ontvangen. De cliënt ontving een andere inkomensvervangende tegemoetkoming (bv. werkloosheidsuitkering of invaliditeitsuitkering) en was ook niet op de hoogte van de door het OCMW toegekende financiële steun. Het OCMW leed hierdoor een aanzienlijke financiële schade.

De Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie (POD MI) verstuurt sinds 2014 een knipperlicht naar de e-box² van een OCMW wanneer een toelage-aanvraag voor leefloon of voor maatschappelijke hulp niet verenigbaar is met de gegevens uit gegevensstromen van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ). **Nagenoeg alle OCMW's hebben een procedure voor de opvolging van deze e-box, maar niet voor de behandeling van de knipperlichten. In één derde van de OCMW's behandelt een maatschappelijk werker zelf de knipperlichten van de eigen dossiers zonder dat een leidinggevende hiervan op de hoogte is of de afhandeling mee opvolgt.** Door een gebrek aan functiescheiding of toezicht op de knipperlichten, bestaat het risico dat het OCMW onregelmatigheden niet detecteert.

² De e-box is een beveiligde digitale brievenbus, waarmee instellingen van de sociale zekerheid documenten en taken naar de OCMW's kunnen versturen.

INFORMATIEBEVEILIGING

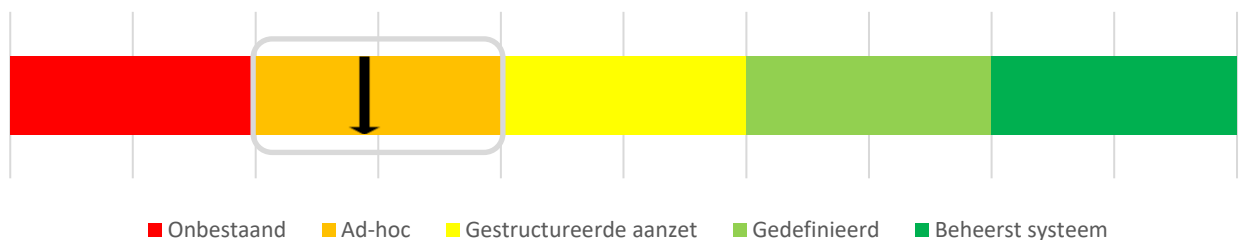
KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

Vertrouwelijke fysieke en digitale informatie is adequaat beveiligd, zodat deze enkel beschikbaar is voor medewerkers met een autorisatie. Het OCMW archiveert deze informatie volgens de wettelijke verplichtingen.

Het OCMW heeft een degelijk uitgebouwd rechtenbeheer. Elk OCMW-bestuur bepaalt zelf de set-up van zijn softwarepakketten en legt hierbij voor elke module de autorisaties vast. Het OCMW creëert unieke autorisaties voor de medewerkersprofielen en draagt hiermee bij tot een optimale functiescheiding. Zo vermijdt het monopolieposities van medewerkers in het budgetbeheerproces.

Software met gevoelige of risicovolle gegevens beschikt minimaal over een degelijke logging die het OCMW toelaat om (steekproefsgewijs) toezicht te houden op de rechtmatigheid van de geregistreerde handelingen.

Globale kleurcode: informatiebeveiliging



Belangrijkste vaststellingen

De OCMW's beveiligen en archiveren hun vertrouwelijke cliënteninformatie adequaat. De maatschappelijk werkers bewaren hun papieren cliëntendossiers doorgaans in afgesloten ruimtes, waartoe enkel bevoegden toegang hebben. Slechts in een enkel geval werden noch de kantoorruimte van de maatschappelijk werkers, noch hun dossierkasten afgesloten bij het verlaten van het kantoor.

Ongeveer de helft van de geauditeerde besturen heeft een procedure voor het toekennen van rechten en toegangen in softwaretoepassingen (netwerkschijven, ondersteunende software van de sociale dienst, het elektronisch betaalplatform). De toegekende rechten volgen in deze OCMW's het takenpakket van de maatschappelijk werkers. Een degelijk uitgebouwd rechtenbeheer draagt bij tot functiescheiding in de risicovolle processen. Deze OCMW's hebben in hun processen doorgaans passende rechten en toegangen vastgelegd voor de afgebakende rollen.

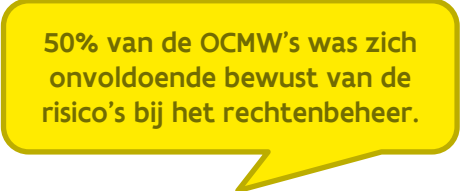
Bij een aantal OCMW's is de cliënteninformatie die de maatschappelijk werkers bewaren in specifieke mappen op de netwerkschijf niet voldoende afgeschermd. Hierdoor bestaat het risico dat niet-bevoegde OCMW-medewerkers deze informatie raadplegen.

Een duidelijk afgebakend rechtenbeheer is een belangrijk sluitstuk om functiescheiding in het budgetbeheerproces te verwezenlijken. Zo kan een OCMW er bijvoorbeeld voor kiezen om de verantwoordelijkheid voor het cliënten- en derdenbeheer toe te wijzen aan administratieve medewerkers en niet aan de maatschappelijk werkers.

Deze functiescheiding in de procesopzet gaat echter verloren als het OCMW de registratie- en wijzigingsrechten van de maatschappelijk werkers in de softwaretoepassingen niet inperkt. Door een ontoereikende technische opzet in de software blijft het risico op ongeautoriseerde wijzigingen bestaan.

De overige OCMW's waren zich onvoldoende bewust van de risico's bij het rechtenbeheer.

Zo waren de applicatiebeheerders in deze OCMW's onvoldoende op de hoogte van de functionaliteiten van de softwaretoepassingen en van de implicaties die een nieuw gecreëerde toegang of de uitbreiding ervan met zich meebrengt. In een aantal OCMW's was het applicatiebeheer toegekend aan een gebruiker van de softwaretoepassing, waardoor die een monopoliepositie heeft en het OCMW het risico loopt dat deze medewerker hiervan misbruik maakt.



50% van de OCMW's was zich onvoldoende bewust van de risico's bij het rechtenbeheer.

Deze OCMW's beschikten niet over een duidelijk en actueel overzicht van alle softwarepakketten en de hieraan verbonden rechten en toegangen of ze hadden geen back-upregeling, waardoor de continuïteit van de dienstverlening in het gedrang kan komen bij de afwezigheid van één van de applicatiebeheerders.

Audit Vlaanderen stelde in drie OCMW's vast dat de maatschappelijk werkers regelmatig hun persoonlijke inlogcodes voor de softwaretoepassingen of het elektronisch betaalplatform doorgeven aan collega's die hen vervangen. Als OCMW-medewerkers inloggen met het profiel van een collega, heeft de controle van loggings geen toegevoegde waarde en ontstaat het risico op onrechtmatig gebruik van rechten van collega's (waarover de gebruiker mogelijk zelf niet beschikt).

Bovenstaande vaststellingen over het rechtenbeheer in het budgetbeheerproces sluiten aan bij de globale bevindingen van de thema-audit informatiebeveiliging³. Audit Vlaanderen stelde in deze thema-audit bij 28 besturen vast dat het beheer van de toegangs- en gebruikersrechten niet optimaal verloopt. Zo kunnen onbevoegden (zowel personeelsleden met een andere functie, ex-gebruikers als andere externen) zich soms toegang verschaffen tot vertrouwelijke informatie. De besturen beschermen hun informatie niet in functie van de gevoeligheid. Hierdoor beschikken de medewerkers en mandatarissen vaak over ruimere gebruikersrechten dan wenselijk is vanuit een informatiebeveiligingsoogpunt.

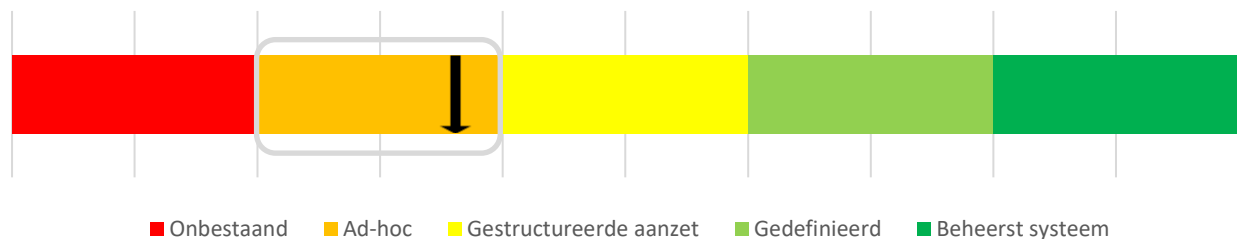
³ Voor meer informatie zie het [globaal auditrapport 'informatiebeveiliging'](#) van 18 september 2018.

PROCESBEHEER

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

Procesbeheer is het voortdurend verbeteren van processen om effectievere resultaten te behalen op een efficiënte manier. Het OCMW heeft het budgetbeheerproces bepaald en geïmplementeerd, zodat het proces geëvalueerd en bijgestuurd kan worden. Het OCMW houdt hierbij rekening met functiescheiding of bouwt toezichtmomenten in om onregelmatigheden in het proces te detecteren of te voorkomen.

Globale kleurcode: procesbeheer



Belangrijkste vaststellingen

21 van de 27 OCMW's brachten hun budgetbeheerproces in kaart en beschikken hiermee over een instrument dat bijdraagt aan een uniform verloop van het budgetbeheer door alle maatschappelijk werkers. De mate waarin deze procesbeschrijvingen zijn uitgewerkt is erg verschillend. Zo beperken een aantal organisaties zich tot een beschrijving van de hoofdlijnen of hebben ze niet alle processtappen uitgewerkt. Vaak ontbreken ook de begeleidingsfase of de uitstroomfase van de cliënt. Als er duidelijke richtlijnen ontbreken, loopt het OCMW het risico dat de maatschappelijk werkers het budgetbeheer of een fase ervan naar eigen goeddunken invullen en dat ze cliënten niet gelijk behandelen.

Goede praktijk – Draaiboek budgetbeheer

OCMW Ieper beschikt over een draaiboek met concrete richtlijnen en afspraken voor de verschillende fases van het budgetbeheerproces (intake, opstart, begeleiding, afbouw). Het draaiboek biedt de maatschappelijk werkers een duidelijk kader voor de uitvoering van het budgetbeheer, zodat zij concreet weten wat van hen wordt verwacht.

[Lees hier de goede praktijk](#)

Bijna alle besturen beschikken over digitale werkinstrumenten (vaak sjabloondocumenten) die de maatschappelijk werkers ondersteunen bij het budgetbeheer. De beschikbaarheid van deze sjabloondocumenten is geen garantie dat de maatschappelijk werkers deze ook gebruiken. Hierover ontbreken in negen OCMW's duidelijke richtlijnen, waardoor de maatschappelijk werkers deze instrumenten niet consequent of helemaal niet gebruiken. Hierdoor kan het OCMW ook niet garanderen dat alle maatschappelijk werkers dezelfde werkwijze hanteren en de cliënten op gelijke manier behandelen.

Verscheidende softwareleveranciers bieden een specifieke softwaretoepassing voor budgetbeheer aan. Deze toepassing kan bijdragen aan een uniform en transparant procesverloop, doordat het bijvoorbeeld sjabloondocumenten automatisch genereert. Elf van de geauditeerde besturen beschikken over dergelijke toepassingen, niet alle maatschappelijk werkers in deze besturen gebruiken deze toepassing consequent. De overige zestien OCMW's beschikken niet over een softwaretoepassing voor het budgetbeheer. De maatschappelijk werkers werken hier rechtstreeks in het elektronische betalingsplatform voor de betalingen van het budgetbeheer. Audit Vlaanderen merkt hierbij op dat OCMW's ook zonder specifieke softwaretoepassing een degelijk beheerst budgetbeheerproces kunnen uitbouwen.

Het budgetbeheer kan onderhevig zijn aan maatschappelijke evoluties, wat bijvoorbeeld kan resulteren in een toename van het aantal dossiers. Het budgetbeheer creëert in veel OCMW's een omvangrijk papierspoor (voornamelijk facturen) en digitalisering van het proces kan hier een hulpmiddel zijn. Om het proces aan te passen aan eventuele veranderende noden of om efficiëntiewinsten te behalen, voert een OCMW best een periodieke evaluatie uit van het proces.

Slechts elf OCMW's evalueren het budgetbeheerproces regelmatig en sturen het bij. Hoewel de evaluatie van het proces in een aantal organisaties eerder ad hoc gebeurt, zijn er in vijf OCMW's specifieke werkgroepen budgetbeheer, die de werking van het proces tegen het licht houden en verbetervoorstellen formuleren.

Slechts 40% van de OCMW's evalueren het budgetbeheerproces regelmatig en sturen het bij.

Door een gebrek aan adequate instrumenten om het proces te monitoren is het onmogelijk om gericht bij te sturen. Een OCMW registreert het aantal budgetbeheerdossiers per jaar voor zijn jaarverslag, maar houdt doorgaans geen gegevens bij over doorlooptijden, evoluties of verschillenanalyses. Deze indicatoren zouden richtinggevend kunnen zijn voor de performantie van het budgetbeheerproces, waarover periodiek gerapporteerd kan worden aan het management en de raad.

De vaststelling dat OCMW's hun budgetbeheerproces onvoldoende periodiek evalueren, sluit aan bij de globale vaststellingen van de thema-audit instroom van medewerkers en van de thema-audit gemeentelijke belastingen en retributies⁴. In deze thema-audits stelde Audit Vlaanderen reeds vast dat de lokale besturen hun instroombeleid en/of hun belastingen en retributies onvoldoende periodiek en grondig evalueren, waardoor deze organisaties het risico lopen dat deze processen inefficiënt verlopen en onvoldoende zijn afgestemd op de noden van de organisatie.

Slechts 30% van de OCMW's houden bij het uitwerken van het budgetbeheerproces bewust rekening met functiescheiding of bouwen toezichtmomenten in.

Acht OCMW's hebben bij het uitwerken van het budgetbeheerproces bewust rekening gehouden met functiescheiding of hebben toezichtmomenten ingebouwd. De maatschappelijk werkers nemen bij de meeste OCMW's een monopoliepositie in omdat zij van de intake tot en met de uitstroom van de cliënt veel vrijheid hebben om opportuniteitsafwegingen te maken. Zij kunnen ook betalingen uitvoeren zonder de tussenkomst of het toezicht van een medewerker die niet rechtstreeks bij het proces of een individueel dossier betrokken is. Door een

gebrek aan interne controle op het budgetbeheerproces kan een OCMW onregelmatigheden niet detecteren of voorkomen. Een aandachtspunt hierbij is dat een diensthoofd dat belast is met interne controle zelf geen dossiers mag beheren.

⁴ Voor meer informatie zie het [globaal auditrapport 'instroom van medewerkers'](#) van 15 maart 2018 en het [globaal auditrapport 'gemeentelijke belastingen en retributies'](#) van 16 februari 2016.

Een aantal OCMW's hebben het budgetbeheerproces opgedeeld in meerdere fases (bv. intake, begeleiding en uitstroom), waarbij voor elke fase een andere maatschappelijk werker verantwoordelijk is. Het OCMW bouwt zo een functiescheiding in, waarbij meerdere personen de opportuniteit van de begeleiding inschatten. Het OCMW perkt hierdoor niet alleen het risico op onregelmatigheden in, maar voorkomt zo ook gewenning in de dienstverlening (zie ook infra onderdeel 'Opportuniteit').

Goede praktijk – Functiescheiding

OCMW Izegem heeft functiescheiding ingebouwd op verschillende punten in het budgetbeheerproces en doorbreekt hierdoor de monopoliepositie van de maatschappelijk werkers. Doorheen de fases van het budgetbeheer beheert telkens een andere maatschappelijk werker hetzelfde dossier.

Daarnaast is een administratief-ondersteunende dienst verantwoordelijk voor de validatie van de overschrijvingen en beheert deze dienst ook het derdenbestand in de softwaretoepassing van de sociale dienst.

[Lees hier de goede praktijk](#)

Een aantal OCMW's richtten binnen de sociale dienst een afzonderlijk expertiseteam voor budgetbeheer of schuldhulpverlening op. De maatschappelijk werkers werken in deze teams volgens duidelijke richtlijnen, wat bijdraagt aan de transparantie en uniformiteit van het proces. Audit Vlaanderen stelde in deze gevallen evenwel vast dat er buiten deze expertiseteams vaak ook nog andere maatschappelijk werkers zijn die budgetbeheer opstarten en uitvoeren zonder toezicht van het team budgetbeheer. Doordat in deze gevallen niet het afgesproken budgetbeheerproces wordt doorlopen, bestaat het risico dat het OCMW onregelmatigheden niet detecteert of dat cliënten niet gelijk behandeld worden.

3

ANALYSE VAN DE VERSCHILLENDE STAPPEN IN HET BUDGETBEHEERPROCES

BUDGETBEHEERPROCES

Het budgetbeheerproces bestaat uit vier fases: de opstart van het budgetbeheer, het beheer van het budget, de begeleiding van de cliënt en de uitstroom van de cliënt.

- Het budgetbeheerproces start bij de hulpvraag van de cliënt. Doel van het budgetbeheer is om de financiële verrichtingen van de cliënt in evenwicht te krijgen.
- De maatschappelijk werkers beheren de inkomsten van de cliënt en betalen daarmee de vaste kosten en de eventuele schulden. De cliënt krijgt periodiek leefgeld.
- De focus van het budgetbeheer ligt niet alleen op het uitvoeren van betalingen. De maatschappelijk werkers versterken ook de financiële vaardigheden van de cliënt, zodat hij het beheer van zijn budget opnieuw zelfstandig kan overnemen.
- Van zodra het OCMW of de cliënt het budgetbeheer niet meer nodig of zinvol acht, kan de cliënt uitstromen.

Deze fases verlopen uniform voor elke cliënt en sluiten goed op elkaar aan als de organisatie een duidelijke visie heeft ontwikkeld op het budgetbeheer.

De globale resultaten over de beheersing van het budgetbeheerproces tonen aan dat hoe meer gezinnen een OCMW begeleidt in budgetbeheer, hoe beter het erin slaagt de risico's in het proces af te dekken. Het budgetbeheer vergt een aanzienlijk aandeel van de tijdsbesteding van de medewerkers, waardoor het belang van een beleid voor het budgetbeheer toeneemt. Om de uniformiteit van het proces beter te kunnen bewaken, moeten de medewerkers duidelijk weten wat concreet van hen verwacht wordt. Dit lukt door een duidelijk beleid uit te werken dat in alle fasen van het budgetbeheerproces kan toegepast worden.

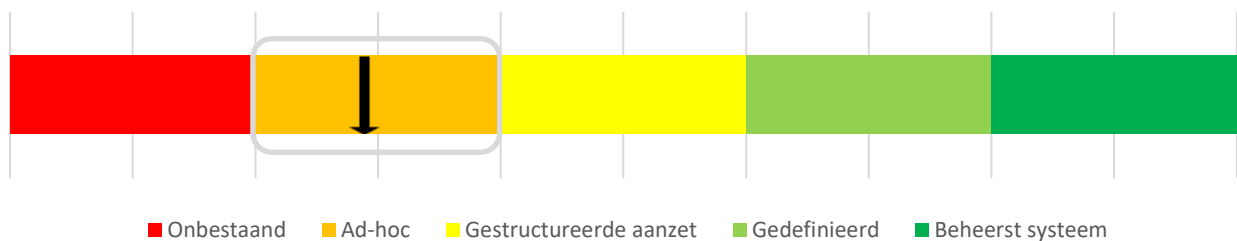
GOEDGEKEURD BELEID MET BETREKKING TOT BUDGETBEHEER

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

Het OCMW heeft een beleid voor budgetbeheer dat werd goedgekeurd door het politieke niveau. Het OCMW vertaalt de beleidskeuzes in doelstellingen waarin het OCMW aangeeft wat de organisatie met het budgetbeheer wenst te bereiken.

Het verloop van het budgetbeheerproces is afgestemd op het vastgestelde beleid. Het OCMW communiceert dit beleid duidelijk naar zijn medewerkers.

Globale kleurcode: goedgekeurd beleid



Belangrijkste vaststellingen

Veertien OCMW's hebben een visie op het budgetbeheer en die werd vertaald naar de praktijk.

De organisaties maken onder andere beleidskeuzes over de doelgroep die ze met het budgetbeheer willen bereiken, over het begeleidingstraject naar zelfstandigheid of over het uitstroomtraject. Audit Vlaanderen stelt vast dat duidelijke keuzes een invloed hebben op de efficiëntie van het procesverloop. Zo legde één OCMW sterk de klemtoon op de periodieke evaluatie van de budgetbeheerdossiers, wat resulteerde in een aanzienlijke vermindering van de dossierlast voor de maatschappelijk werkers. Het OCMW bouwde bijna een derde van zijn budgetbeheerdossiers af, waardoor er middelen vrijkwamen om nieuwe klemtonen te leggen in de hulpverlening.

50% van de OCMW's hebben een visie op het budgetbeheer.

De visie van een sociale dienst op het budgetbeheer is echter niet steeds afgetoetst met of gerapporteerd aan het politieke niveau. Dit houdt het risico in dat het budgetbeheerproces onvoldoende transparant verloopt.

Het OCMW vertaalt de doelstellingen van het budgetbeheer ook best in de overeenkomst die de cliënt en het OCMW afsluiten bij de opstart van de hulpverlening.

Dertien OCMW's hebben geen duidelijke beleidskeuzes gemaakt over het budgetbeheer en beschikken niet over doelstellingen waarin het OCMW aangeeft wat de organisatie met budgetbeheer wenst te bereiken. De maatschappelijk werkers in deze OCMW's missen hierdoor een kader, waardoor zij vaak handelen volgens hun eigen inzichten of visie.

Het ontbreken van een duidelijk beleid over budgetbeheer is bij deze OCMW's merkbaar in de verschillende fases van het budgetbeheerproces. De OCMW's lopen hierbij duidelijk meer het risico dat de maatschappelijk werkers naar eigen goeddunken handelen en dat er geen uniformiteit is in de uitvoering van het budgetbeheer.

Bovenstaande vaststellingen sluiten aan bij de bevindingen van het globaal rapport 'organisatie-audits 2015-2018'. In het onderdeel 'doelgericht werken en monitoren' benadrukt dit rapport het belang van een breed doelstellingenkader als vereiste voor een degelijke organisatiebeheersing. Een goed bestuurde organisatie denkt immers na over alle aspecten van haar werking en zoekt voortdurend naar manieren om die werking te verbeteren. Om de volledige organisatie te beheersen, formuleert het bestuur daarom doelstellingen, actieplannen en acties voor het nieuwe beleid, voor de wekerende dienstverlening en voor de interne werking. Alle doelstellingen moeten op elkaar afgestemd zijn. Audit Vlaanderen stelde ook hier in ongeveer de helft van de 57 uitgevoerde organisatie-audits vast dat de organisaties onvoldoende doelstellingen formuleerden voor de wekerende dienstverlening en/of interne werking.

Goede praktijk – Visienota ter ondersteuning van het budgetbeheerproces

De visienota van OCMW Hechtel-Eksel reikt de maatschappelijk werkers handvaten aan om het budgetbeheer uniform uit te voeren. De doelgroep is afgebakend en er zijn duidelijke voorwaarden opgesteld voor de opstart en de afbouw van het budgetbeheer. OCMW Hechtel-Eksel heeft dit beleid in de praktijk omgezet via een aantal ondersteunende documenten (bv. een procesbeschrijving en een overeenkomst budgetbeheer). Op deze manier vertaalt OCMW Hechtel-Eksel zijn visie in de verschillende processtappen van het budgetbeheer.

[Lees hier de goede praktijk](#)

■ OPSTART VAN EEN BUDGETBEHEERDOSSIER

Audit Vlaanderen onderscheidt bij de opstart van een nieuw budgetbeheerdossier vier deelaspecten:

- de inschatting van de opportuniteit;
- de geïnformeerde toestemming van de cliënt;
- de goedkeuring door het politieke niveau;
- het informeren van de schuldeisers.

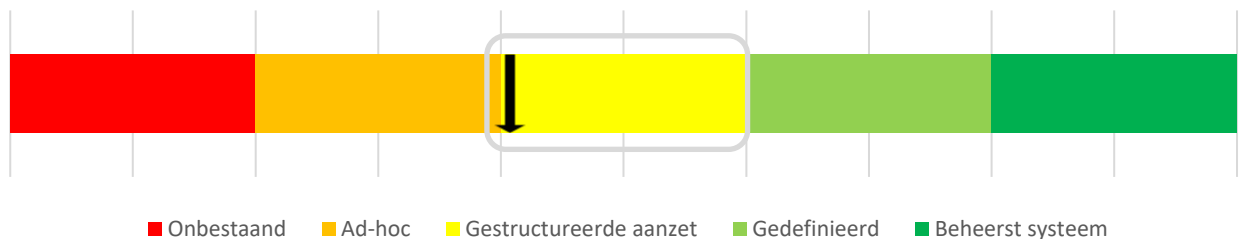
1 OPPORTUNITEIT

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

De maatschappelijk werker biedt een nieuwe cliënt budgetbeheer aan na overweging van alle mogelijke alternatieven van hulpverlening (budgetbegeleiding, schuldbemiddeling, collectieve schuldenregeling). De maatschappelijk werker houdt hierbij rekening met het belang van budgetbeheer voor de cliënt en met zijn motivatie.

Het OCMW beslist om budgetbeheer op te starten op basis van actuele en correcte informatie over de (financiële) situatie van de cliënt.

Globale kleurcode: opportuniteit



Belangrijkste vaststellingen

Het budgetbeheerproces begint bij de hulpvraag van een cliënt. Tijdens een eerste cliëntencontact of intakemoment onderzoekt de maatschappelijk werker de sociale en financiële situatie van de cliënt, waarna hij de meest geschikte hulpverleningsvorm voorstelt aan de cliënt. **Twintig OCMW's hebben geen criteria vastgelegd die de maatschappelijk werker kan aanwenden om in te schatten welke vorm van hulpverlening (budgetbegeleiding, budgetbeheer of collectieve schuldenregeling) voor een cliënt de meest geschikte is.** Deze OCMW's hebben de doelgroep die ze met het budgetbeheer willen bereiken niet afgebakend. Ze hebben ook de voorwaarden niet bepaald om een cliënt toe te laten tot budgetbeheer. In deze organisaties missen de maatschappelijk werkers een afwegingskader, waardoor ze zich laten leiden door hun eigen ervaring en inzicht. Het OCMW loopt hierbij opnieuw het risico dat cliënten verschillend behandeld worden.

Als een OCMW, in lijn met zijn visie op budgetbeheer, zijn inspanningen toespitst op die cliënten waarvoor budgetbeheer de meest gepaste vorm van hulpverlening is, kan het zijn middelen ook efficiënter inzetten.

In veertien OCMW's beslissen de maatschappelijk werkers autonoom welke cliënt wordt toegelaten tot budgethulpverlening. Als de maatschappelijk werker die de intake verzorgt ook verantwoordelijk is voor de begeleiding (met onder meer de betaling), neemt hij een monopoliepositie in. Als er in dit geval geen toezichtsfunctie of een tweede advies (vier-ogenprincipe) wordt opgezet, bestaat het risico dat een maatschappelijk werker het budgetbeheer onrechtmatig opstart zonder dat een cliënt hiervan zelfs op de hoogte is. Het risico op onrechtmatig of niet-integer gedrag vergroot bovendien als de maatschappelijk werker ook in de volgende fases een monopoliepositie inneemt en het OCMW geen (steekproefsgewijs) toezicht houdt op de handelingen van zijn medewerkers.

In 50% van de OCMW's beslissen de maatschappelijk werkers autonoom welke cliënt wordt toegelaten tot budgethulpverlening.

50% van de OCMW's bouwden de intakefase uit met aandacht voor het vierogenprincipe of functiescheiding.

Om de monopoliepositie van de maatschappelijk werkers te vermijden, hebben dertien OCMW's de intakefase uitgebouwd met aandacht voor het vierogenprincipe of voor functiescheiding. In deze OCMW's bespreekt de maatschappelijk werker na de intake zijn voorstel tot opstart van de budgethulpverlening eerst formeel met zijn leidinggevende of in het team. Zo kan een OCMW ook de uniformiteit van de budgetbeheerdossiers bewaken. In sommige OCMW's leggen de maatschappelijk

werkers de voorstellen tot budgethulpverlening vooraf ter advies voor aan een interne jurist. Die kan bijvoorbeeld een expertadvies geven over de haalbaarheid van het budgetbeheer en de opportuniteit van een collectieve schuldenregeling.

Sommige OCMW's gaan nog een stap verder en realiseerden een functiescheiding door de intakefase af te splitsen van de begeleidingsfase. De maatschappelijk werker die de intake verzorgt, draagt dan de begeleiding (en dus ook de betaling) over aan een andere maatschappelijk werker.

Tijdens de intake peilt de maatschappelijk werker ook naar de motivatie van de cliënt. Als het budgetbeheer wordt opgestart voor een cliënt die onvoldoende gemotiveerd is, kan het OCMW zijn beschikbare middelen onvoldoende efficiënt inzetten. **Vooraf OCMW's met een grote dossierlast voorzien na het eerste intakegesprek een wachtperiode of een voortraject.** Tijdens deze beperkte periode (gemiddeld één tot drie maanden) brengt de maatschappelijk werker de levenssituatie van de cliënt in kaart en laat hij die door de cliënt onderbouwen met stavingsstukken. Door de cliënt actief te laten meewerken kan de maatschappelijk werker beter peilen naar de motivatie van de cliënt. Eén OCMW maakte de beleidskeuze om het budgetbeheer voor nieuwe cliënten niet onmiddellijk op te starten. Het implementeerde als alternatief een voortraject met budgetbegeleiding, zodat de maatschappelijk werkers naast de motivering van de cliënt ook hun financiële vaardigheden kunnen inschatten. Het OCMW vermijdt hierdoor dat cliënten die (mits begeleiding) zelfstandig hun budget kunnen beheren toch afhankelijk worden van het OCMW.

Tijdens de intakefase voeren de maatschappelijk werkers een sociaal onderzoek uit met onder meer een huisbezoek. **Audit Vlaanderen stelde vast dat de maatschappelijk werkers in zeventien OCMW's bij een aanvraag voor budgetbeheer zelden tot geen huisbezoeken afleggen.** Door een huisbezoek zou het OCMW een beter zicht kunnen krijgen op andere problematieken die de levenssituatie van een cliënt kunnen beïnvloeden.

Om tot budgetbeheer te kunnen overgaan, baseert de maatschappelijk werker zich op actuele en correcte informatie over de financiële situatie van de cliënt. Hij maakt hiertoe samen met de cliënt een gedetailleerd overzicht van de inkomsten, uitgaven en de eventuele schulden en dit op basis van authentieke of verifieerbare bronnen. **In de geauditeerde OCMW's stellen de maatschappelijk werkers hiervoor budgetplannen op. In nagenoeg alle organisaties gebeurt dit gestructureerd.** De specifieke softwaretoepassingen voor budgetbeheer genereren deze plannen automatisch en bieden de mogelijkheid om ze actueel te houden. In OCMW's die geen specifieke software gebruiken zijn maatschappelijk werkers aangewezen op gelijkwaardige zelfontwikkelde instrumenten. In deze gevallen blijkt dat de maatschappelijk werkers de budgetplannen niet steeds actualiseren of zich beperken tot de opmaak van deze plannen bij de opstart van het budgetbeheer.

Goede praktijk – Manueel budgetplan voor opvolging van uitgaande betalingen en terugkoppeling aan cliënt

De sociale dienst van OCMW Kluisbergen beschikt niet over een specifieke softwaretoepassing voor budgetbeheer, maar ontwikkelde een rekenblad om zijn maatschappelijk werkers te ondersteunen bij het beheer van hun budgetbeheerdossiers. De maatschappelijk werkers gebruiken dit instrument voor de opmaak van het budgetplan (overzicht van inkomsten en uitgaven), voor de opvolging van de uitgaande betalingen en voor de periodieke terugkoppeling aan de cliënt over de financiële verrichtingen.

[Lees hier de goede praktijk](#)

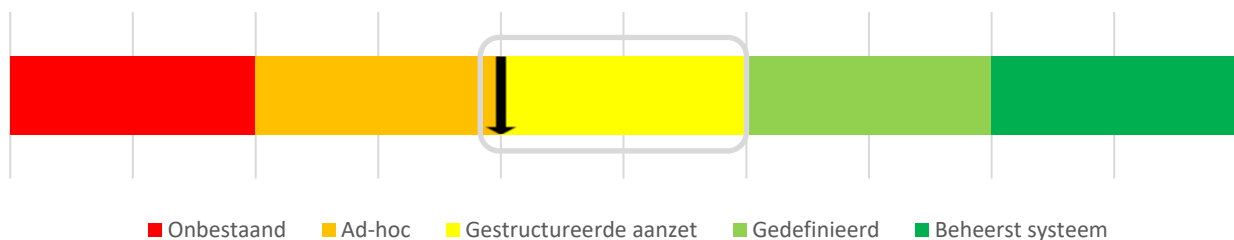
OCMW's kunnen hulpverlening enkel voor gerechtigde cliënten opstarten. De algemene softwaretoepassing van de sociale dienst is gekoppeld aan de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ). De KSZ verspreidt wijzigingen aan de sociale status van een cliënt rechtstreeks naar de softwaretoepassingen van de sociale dienst via mutatieberichten. De maatschappelijk werkers moeten de mutatieberichten regelmatig verwerken om de cliëntengegevens te actualiseren. In één OCMW ontdekte Audit Vlaanderen dat de maatschappelijk werkers de cliënten voor budgetbeheer niet steeds registreren in de softwaretoepassing van de sociale dienst. Voor deze cliënten ontvangt het OCMW dan ook geen mutatieberichten van de KSZ. **In de meeste OCMW's controleren de maatschappelijk werkers regelmatig de KSZ-gegevens van hun cliënten. Zij kunnen ook nagaan of de cliënten nog steeds voldoen aan de voorwaarden voor het budgetbeheer.** Een aantal OCMW's controleren de KSZ-gegevens echter niet periodiek, zeker als het budgetbeheerproces niet voorziet in een regelmatige evaluatie van de budgetbeheerdossiers (zie infra onderdeel 'Evaluatie verderzetting budgetbeheer'). Een OCMW loopt het risico dat het niet meer bevoegd is voor een cliënt, doordat deze bijvoorbeeld verhuisde naar het werkingsgebied van een ander OCMW. In drie OCMW's trof Audit Vlaanderen minstens één cliënt aan waarvoor het OCMW niet meer bevoegd was. Vanuit forensisch oogpunt zou dit een signaal kunnen zijn dat het budgetbeheer mogelijk werd opgezet voor onrechtmatige doeleinden, waarbij de cliënt mogelijk zelfs niet op de hoogte is van het budgetbeheer dat op zijn/haar naam wordt uitgevoerd.

2 GEÏNFORMEERDE TOESTEMMING

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

Budgetbeheer brengt wederzijdse rechten en plichten mee voor de cliënt en het OCMW. Een nieuwe cliënt budgetbeheer geeft zijn of haar geïnformeerde toestemming vooraleer het budgetbeheer wordt opgestart, zodat de impact van het budgetbeheer voor hem duidelijk is.

Globale kleurcode: geïnformeerde toestemming



Belangrijkste vaststellingen

Bij de opstart van het budgetbeheer verliest de cliënt een deel van zijn financiële vrijheid omdat de maatschappelijk werker voortaan zijn inkomsten en uitgaven beheert. Dit kan een grote impact hebben voor de cliënt, bijvoorbeeld een beperkt wekelijks leefgeld, waardoor het belangrijk is dat hij hierover vooraf is geïnformeerd en zijn uitdrukkelijke toestemming geeft.

OCMW's zijn zich ervan bewust dat het budgetbeheer wederzijdse rechten en plichten meebrengt tussen de cliënt en het OCMW. Een mondelinge toelichting aan de cliënt over het budgetbeheer behoort tot de standaardaanpak van de maatschappelijk werkers. Bijna alle OCMW's hanteren daarnaast een schriftelijke overeenkomst voor het budgetbeheer of voor schuldbemiddeling. Daarin leggen ze de rechten en plichten van beide partijen vast.

Omdat de OCMW's erkende centra voor schuldbemiddeling zijn, beschikken zij doorgaans over een overeenkomst voor schuldbemiddeling die zij gebruiken bij cliënten met een schuldenlast. Niet alle OCMW's hebben echter een specifieke overeenkomst voor cliënten die enkel in budgetbeheer zijn. In deze gevallen gebruiken ze de overeenkomst voor schuldbemiddeling, zonder dat die is aangepast aan de doelstellingen van het budgetbeheer. Wederzijdse verwachtingen en afspraken tussen het OCMW en de cliënten zijn in dergelijke gevallen dus niet formeel geregeld.

Door het ondertekenen van een overeenkomst budgetbeheer verklaart de cliënt zich akkoord met het vooropgestelde begeleidingstraject en de voorwaarden die hieraan gekoppeld zijn. **Tijdens de dossiertesten stelde Audit Vlaanderen echter vast dat de maatschappelijk werkers deze overeenkomsten niet consequent gebruiken.** Omdat formele afspraken tussen cliënt en OCMW ontbreken, is er hier geen sprake van een geïnformeerde toestemming.

Tijdens de dossiertesten bleek dat op de overeenkomsten budgetbeheer regelmatig handtekeningen van cliënten of maatschappelijk werkers ontbraken. Een beperkt aantal OCMW's leggen de overeenkomsten ook ter ondertekening voor aan de algemeen directeur en de voorzitter van het bijzonder comité. Dit is een mogelijk toezichtmoment (vierogenprincipe), waarbij de rechtmatigheid van het budgetbeheer kan worden nagegaan. Bij dergelijk toezicht schuilt echter steeds het gevaar op een vals gevoel van veiligheid, zeker als de werkwijze zich beperkt tot het blind plaatsen van de handtekening.

3 GOEDKEURING BIJZONDER COMITÉ VOOR DE SOCIALE DIENST

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

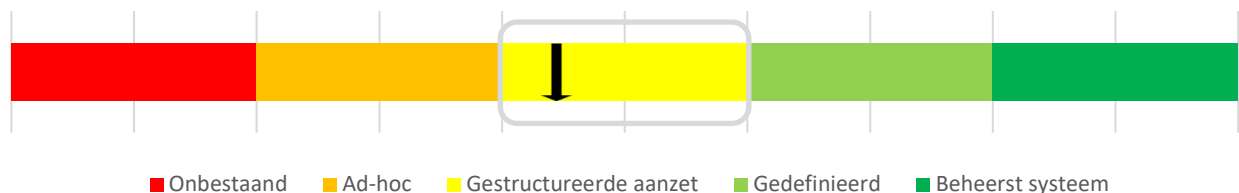
Het bijzonder comité voor de sociale dienst is bevoegd voor de beslissingen over de toekenning, terugvordering, herziening en schorsing van individuele steun op het vlak van de maatschappelijke dienstverlening en de maatschappelijke integratie (art. 113 Decreet Lokaal Bestuur). Na de intake legt de maatschappelijk werker een voorstel tot beslissing voor aan het bijzonder comité voor de sociale dienst wanneer hij of zij budgetbeheer adviseert.

Het OCMW beschikt over een degelijke procedure voor het agenderen en notuleren van beslissingen van het bijzonder comité en schermt het notulenbeheersysteem voldoende af voor manipulaties door onbevoegde medewerkers.

Om te garanderen dat de cliënt weet dat het budgetbeheer in zijn naam wordt gestart, stelt het OCMW de cliënt hiervan in kennis na de beslissing van het bijzonder comité.

De maatschappelijk werker start een nieuw budgetbeheerdossier pas op nadat het bijzonder comité hiervoor zijn goedkeuring heeft gegeven.

Globale kleurcode: goedkeuring bijzonder comité voor de sociale dienst



Belangrijkste vaststellingen

Als de maatschappelijk werker na de intakefase oordeelt dat budgetbeheer de meest geschikte vorm van budgethulpverlening is voor een cliënt, agendeert hij een voorstel op de eerstvolgende zitting van het bijzonder comité. **De maatschappelijk werkers van achttien OCMW's wachten de beslissing van het bijzonder comité niet af om de begeleiding op te starten.** De maatschappelijk werkers openen dan proactief de budgetbeheerrekeningen en starten onmiddellijk de betalingsfase. Hierdoor ontstaat het risico dat de inspanningen van de OCMW-medewerkers verloren gaan als het bijzonder comité nadien het dossier niet goedkeurt (het voorgestelde dossier ligt bijvoorbeeld niet in lijn met de visie van het bestuur) of het risico dat er onrechtmatige dossiers worden opgestart.

In deze besturen bekrachtigt het bijzonder comité post factum de opstart van het budgetbeheer. Audit Vlaanderen stelt bij enkele besturen vast dat zij het budgetbeheer als 'niet-gevoelig' classificeren, waardoor deze dossiers niet in detail besproken worden tijdens de zitting. Het bijzonder comité bekrachtigt in deze gevallen een nominatieve lijst, tenzij in een individueel dossier de aanvraag tot het budgetbeheer gecombineerd wordt met een steunaanvraag.

Niet alle OCMW's kunnen garanderen dat elke aanvraag voor budgetbeheer wordt voorgelegd aan het bijzonder comité. Eén OCMW legt de nieuwe budgetbeheerdossiers zelfs helemaal niet voor aan het bijzonder comité. Audit Vlaanderen vroeg de geauditeerde besturen om een actuele lijst van de lopende budgetbeheerdossiers. Negen OCMW's konden niet onmiddellijk aan deze vraag voldoen. Pas na raadpleging van alle notulen van het bijzonder comité konden deze besturen een overzichtslijst samenstellen. Audit Vlaanderen detecteerde tijdens de dossiertesten meerdere dossiers waarvoor het OCMW geen beslissing van het comité kon aanleveren. Vanuit forensisch oogpunt is dit een signaal dat OCMW-medewerkers zonder enig toezicht budgetbeheerdossiers kunnen opstarten voor mogelijk onrechtmatige doeleinden of voor niet-gerechtigde cliënten. Een degelijke procedure voor agendering en notulering van de beslissingen van het bijzonder comité kan dit risico inperken. Als het OCMW een digitaal notulenbeheersysteem hanteert, moet het de rechten en toegangen hierop afstemmen.

Bij de meeste OCMW's bezorgen de maatschappelijk werkers hun voorstellen aan hun leidinggevende, die deze reviseert en daarna agendeert op de zitting. Door ook de opmaak van de definitieve beslissingen toe te vertrouwen aan een medewerker die niet bij het hulpverleningsproces betrokken is, bouwt een organisatie voldoende garantie in tegen onregelmatigheden.

Bij twee besturen waren de definitieve notulen digitaal onvoldoende afgeschermd omdat alle medewerkers lees- en schrijfrechten hebben op de gemeenschappelijke schijf met de notulen. Het OCMW loopt een groot risico als de softwaretoepassing de maatschappelijk werkers toelaat dossiers nog te wijzigen nadat ze zijn gevalideerd voor agendering op het comité of nadat de definitieve beslissingen zijn opgeleverd. In één bestuur stelde Audit Vlaanderen een lacune vast bij de registratie van de beslissingsvoorstellen door de maatschappelijk werkers. Als voorstellen tot budgetbeheer in het softwarepakket worden ingebracht nadat het geagendeerde dossieroverzicht ter voorbereiding van de eerstkomende vergadering aan de leden van het bijzonder comité wordt verstuurd, glippen dossiers tussen de mazen van het net. Ze worden uiteindelijk niet behandeld door het bijzonder comité, terwijl de cliënt ondertussen wel in budgetbeheer is en blijft.

Nagenoeg alle OCMW's versturen na de beslissing van het bijzonder comité een kennisgeving naar de cliënten. De hiervoor gehanteerde werkwijzen verschillen weinig. De verzending van de kennisgevingen is veelal een verantwoordelijkheid van een administratief medewerker, die zich hiervoor baseert op de notulen van het comité. De OCMW's zenden vooral de negatieve beslissingen aangetekend naar de cliënt, de positieve opstartbeslissingen verzenden ze meestal via de gewone post. Omdat in een aantal dossiers een beslissing van het bijzonder comité ontbrak, werd de cliënt ook niet formeel geïnformeerd over de opstart van het budgetbeheer. Hierdoor bestaat het risico dat dossiers budgetbeheer onrechtmatig worden opgestart zonder dat de cliënt hiervan op de hoogte is.

Een aantal OCMW's laten toe dat maatschappelijk werkers de kennisgevingen meenemen wanneer ze bij een cliënt op huisbezoek gaan of beslissen om geen briefwisseling te versturen omdat dit bijvoorbeeld de cliënt in de war kan brengen. Bij dergelijke werkwijze kan het OCMW niet garanderen dat de cliënt op de hoogte is van de hulpverlening die in zijn naam is toegekend. De kennisgeving aan de cliënt afleveren tegen ontvangstbewijs is in dit geval een sluitende beheersmaatregel.

4 INFORMEREN VAN DE SCHULDEISERS EN UITKERINGSINSTANTIES

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

Het OCMW beheert de inkomsten en uitgaven van een cliënt in budgetbeheer om zijn of haar schuld af te bouwen of om een spaartegoed op te bouwen. De organisatie contacteert hiertoe de schuldeisers om samen tot een haalbaar schuldenafbetalingsplan te komen. De cliënt verbindt zich ertoe om al zijn inkomsten op de budgetrekening te ontvangen, zodat deze bijdragen aan de schuldafbouw. De maatschappelijk werkers vragen in samenspraak met de cliënt aan de eventuele uitkeringsinstanties of werkgevers om de uitkering of het loon op de nieuwe budgetrekening te storten.

Globale kleurcode: informeren schuldeisers en uitkeringsinstanties



Belangrijkste vaststellingen

Het informeren van de schuldeisers en de uitkeringsinstanties verloopt over alle OCMW's heen uniform. Alle OCMW's, op één na, beschikken hiervoor over sjabloondocumenten die bijdragen aan een efficiënte werking. In twee OCMW's zijn er geen duidelijke afspraken over het contacteren van de schuldeisers of wordt een schuldeiser pas gecontacteerd als die een invorderingsprocedure instelt. Door de schuldeisers niet consequent te contacteren, is er mogelijk geen accuraat budgetplan aanwezig en verhoogt het risico dat het budgetbeheer en/of de financiële draagkracht van de cliënt in het gedrang komt.

De maatschappelijk werker contacteert de schuldeisers vaak al vóór de opstart van het budgetbeheer om een accuraat overzicht van de schulden te verkrijgen en om afbetaalplannen af te toetsen op hun haalbaarheid. In één OCMW overlegt de maatschappelijk werker hierover vooraf met een jurist.

Maatschappelijk werkers bewaren de afbetalingsplannen niet steeds consequent in het cliëntendossier. Audit Vlaanderen onderzocht steekproefsgewijs in elk OCMW betalingen op de budgetrekeningen en de corresponderende stavingsstukken. Voor langlopende afbetalingen bleek het niet steeds mogelijk om het overeengekomen afbetalingsplan terug te vinden. Als stavingsstukken ontbreken, kan het OCMW de rechtmatigheid van de corresponderende betalingen niet controleren.

In samenspraak met de cliënt informeren de maatschappelijk werkers de werkgever of de uitkeringsinstantie over de nieuwe budgetrekening waarop de inkomsten gestort mogen worden. De maatschappelijk werkers geven de cliënt steeds de mogelijkheid om zelf de werkgever te contacteren zonder het OCMW of het opgestarte budgetbeheer hierbij te vermelden.

■ BEHEER VAN HET BUDGET

Het OCMW opent de budgetbeheerrekeningen op naam van de cliënt om diens persoonlijk budget te beheren. De maatschappelijk werker beheert de budgetrekening (en eventueel de spaarrekening) waarmee hij of zij bijvoorbeeld de huishuur, kosten voor nutsvoorzieningen of schuldaflossingen betaalt. De cliënt beschikt over een afnamerekening waarop het OCMW periodiek leefgeld stort. Aan deze afnamerekening is een bankkaart voor dagelijkse aankopen gekoppeld.

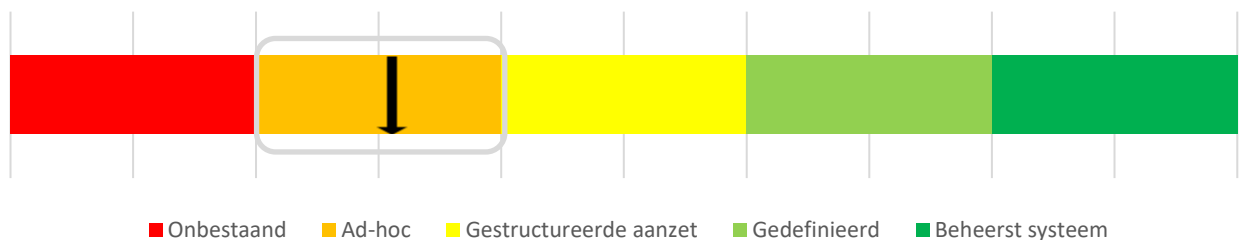
Het beheer van het budget loopt over twee fases: het openen van de budgetbeheerrekeningen en de betalingsfase.

1 OPENEN VAN BUDGETBEHEERREKENINGEN

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

De cliënt geeft aan de bankinstelling een geïnformeerde toestemming om de budgetbeheerrekeningen op zijn naam te openen. De cliënt is ervan op de hoogte dat het OCMW de budgetrekening beheert en dat hijzelf enkel toegang heeft tot een eventuele afnamerekening met hieraan gekoppeld een bankkaart. Het OCMW is verantwoordelijk voor het afleveren van de bankkaart en de code aan de cliënt en kan garanderen dat elke bankkaart aan de juiste cliënt wordt afgeleverd.

Globale kleurcode: openen van budgetbeheerrekeningen



Belangrijkste vaststellingen

De budgetbeheerrekeningen werden bij achttien OCMW's vóór de beslissing van het bijzonder comité geopend en in gebruik genomen. In 90% van de geauditeerde OCMW's neemt de maatschappelijk werker het initiatief om de rekeningen te openen. In combinatie met de vaststelling dat negen OCMW's niet kunnen garanderen dat elk nieuw budgetbeheerdossier geagendeerd werd op de zitting van het bijzonder comité en/of geen actueel overzicht kunnen aanleveren van de lopende budgetbeheerdossiers, versterkt dit de monopoliepositie van de maatschappelijk werker. De kans dat die OCMW's onrechtmatige handelingen niet detecteren of voorkomen is zeer reëel.

Een beperkt aantal OCMW's perkt dit risico in omdat een administratief-ondersteunende dienst de budgetbeheerrekeningen opent op basis van de notulen van het bijzonder comité. Eén OCMW implementeerde naar analogie met de procedure voor de toekenning van dringende hulpverlening een procedure voor de opstart van het budgetbeheer bij hoogdringendheid, bijvoorbeeld bij hoge schuldenlast en een dreigend uitvoerend beslag door een gerechtsdeurwaarder. Als de maatschappelijk werker de rekeningen vóór de eerstvolgende zitting van het bijzonder comité wil openen, vraagt hij hiervoor toestemming aan de voorzitter van het bijzonder comité. In de eerstvolgende zitting bekrachtigt het comité daarna de opstart van het budgetbeheer.

De bankinstelling die exclusief de sociale rekeningen van het type budgetbeheer aan instellingen aanbiedt, promoot de opening van deze rekeningen via het elektronisch betaalplatform als standaardprocedure. De manuele papieren openingsprocedure is voorbehouden voor uitzonderlijke gevallen. De OCMW's maken volop de overschakeling naar de nieuwe elektronische openingsprocedure, maar Audit Vlaanderen vond bij alle OCMW's nog hoofdzakelijk papieren openingsdocumenten terug. Een verklaring hiervoor is de reikwijdte van de steekproef: Audit Vlaanderen selecteerde ook oudere dossiers, waarvoor bij de opening van de rekeningen enkel de procedure met de papieren documenten mogelijk was.

De maatschappelijk werkers bewaren de openingsdocumenten consequent in de cliëntendossiers. Het OCMW bewaart geen stavingsstukken van de elektronisch geopende rekeningen, terwijl het elektronisch betaalplatform wel de mogelijkheid voorziet om een onderbouwend document af te leveren. In de nieuwe procedure voor het openen van een rekening ondertekenen de cliënten met hun elektronische identiteitskaart. Dit beperkt het risico dat medewerkers valse handtekeningen zouden plaatsen en rekeningen zouden openen zonder dat een cliënt hiervan op de hoogte is. OCMW's kunnen onregelmatigheden voorkomen door de elektronische openingsprocedure consequent toe te passen. Audit Vlaanderen stelde in één OCMW vast dat de maatschappelijk werkers hun cliënten niet in hun eigen kantoor ontvangen, maar wel in specifiek daartoe voorziene spreekruimtes waar de mogelijkheid niet bestaat om rekeningen elektronisch te openen. De maatschappelijk werker neemt in dit geval het elektronisch identiteitsbewijs en de persoonlijke pincode van de cliënt mee naar zijn/haar kantoor en opent hiermee de rekeningen. Dit gebeurt niet in aanwezigheid van de cliënt en de cliënt krijgt ook geen bewijs dat de rekeningen op zijn naam werden geopend.

De cliënt kan een persoonlijke rekening (niet gekoppeld aan de budgetrekening) gebruiken als afnamerekening. **Maatschappelijk werkers onderbouwen consequent het rekeningnummer van de cliënt met een stavingsstuk (bijvoorbeeld een kopie van de bankkaart) om te verzekeren dat de cliënt houder is van deze rekening.**

De OCMW's openen voor hun cliënten één set budgetbeheerrekeningen (budget-, afname- en eventueel spaarrekening). Meerdere sets rekeningen op naam van één cliënt kunnen wijzen op fraude of misbruik.

De bankinstelling verstuurt de bankkaarten en de geheime codes afzonderlijk op naam van de cliënt naar het OCMW. **De maatschappelijk werkers bewaren de bankkaarten en de codes in bijna alle OCMW's onveilig.** Ze bewaren de bankkaart en de code samen in het cliëntendossier of in hun postbakjes en niet in de kluis.

De maatschappelijk werkers nodigen hun cliënten uit om deze bankkaart op te halen. Een zeer beperkt aantal OCMW's verzenden de bankkaarten soms per post naar de cliënt. **80 procent van de OCMW's laat de cliënt bij afhaling van de kaart en de code zelden of nooit een ontvangstbewijs ondertekenen.** Het OCMW kan in deze gevallen niet garanderen of aantonen dat elke bankkaart en elke code aan de juiste cliënt werd bezorgd. Deze werkwijze houdt het risico in dat de bankkaart en de code gebruikt worden zonder het medeweten van de cliënt. Om meer functiescheiding in deze fase in te bouwen, kan de overhandiging van de kaarten georganiseerd worden door een administratief-ondersteunende dienst. Audit Vlaanderen formuleerde hierover aanbevelingen in 14 van de 27 geauditeerde OCMW's.

80% van de OCMW's kan niet garanderen of aantonen dat de bankkaart en bijhorende code aan de juiste cliënt werd bezorgd.

Tijdens de dossiertesten trof Audit Vlaanderen risico's aan die ernstige knipperlichten zijn vanuit een forensische invalshoek:

- Maatschappelijk werkers beschikken zelf over de aan de afnamerekening gekoppelde bankkaart op naam van de cliënt en gebruiken die om geld af te halen voor de cliënt. Audit Vlaanderen stelde in één OCMW vast dat de maatschappelijk werker zelf een volmacht had op de afnamerekening van zijn cliënten. Hij beschikte over een tweede aan de afnamerekening gekoppelde bankkaart op naam van zichzelf, waarop hij volgens de bankinstelling⁵ geen recht heeft.
- Audit Vlaanderen vond in verschillende cliëntendossiers gebruikte en ongebruikte debet- en kredietkaarten (en de bijhorende codes) van de betrokken cliënten. Maatschappelijk werkers bewaren deze kaarten voor hun cliënten om misbruik door de cliënt zelf te voorkomen. Hierdoor verlegt de maatschappelijk werker het risico op misbruik naar het OCMW. Als de cliënt deze kaarten niet meer gebruikt of mag gebruiken kan met de cliënt afgesproken worden om de kaarten te annuleren of te vernietigen.
- Regelmatig bewaren de maatschappelijk werkers ook de geheime code van de elektronische identiteitskaart van hun cliënten in hun dossiers. In het licht van de elektronische openingsprocedure voor sociale rekeningen, maakt het OCMW hierover best afspraken met zijn medewerkers.

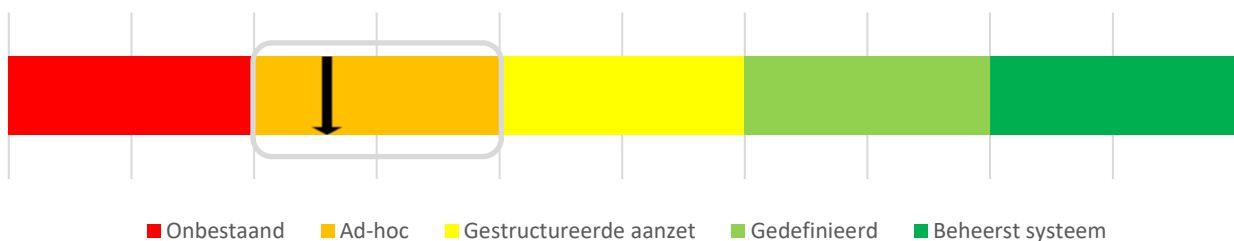
2 UITVOEREN VAN BETALINGEN

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

Betalingen die een maatschappelijk werker via de budgetrekening uitvoert, zijn transparant voor de cliënt en het OCMW. Het OCMW doorbreekt in de betalingsfase het monopolie van de maatschappelijk werkers door functiescheiding op te zetten in het proces en/of controleert post factum steekproefsgewijs de rechtmatigheid van de verrichtingen op de budgetrekeningen.

Het is van belang dat het OCMW betalingen in naam van de cliënt steeds tijdig uitvoert om bijkomende kosten of verwijlinteressen te vermijden.

Globale kleurcode: uitvoeren van betalingen



Belangrijkste vaststellingen

OCMW's voeren onvoldoende beheersmaatregelen in om het risico op onrechtmatige betalingen af te dekken. Deze verrichtingen verlopen vaak onvoldoende transparant voor zowel de cliënt als het OCMW zelf. Door geen of onvoldoende intern (onafhankelijk) toezicht op de rechtmatigheid van de betalingen te organiseren loopt het OCMW het risico dat het onterechte betalingen niet kan detecteren.

⁵ Zoals vermeld in de technische fiche 'Rekeningen budgetbeheer en rekeningen schuldbemiddeling' uitgegeven door de bankinstelling.

Zestien OCMW's hebben geen uniforme methodiek om de cliënten in budgetbeheer te informeren over de verrichtingen op de budgetrekening. Sommige cliënten zijn sterk betrokken en volgen de betalingen mee op (bv. via de mobiele applicatie van de bankinstelling). Andere cliënten zijn, omdat ze hier geen nood aan hebben of er niet toe in staat zijn, eerder passief betrokken bij de betalingen. De maatschappelijk werkers hebben regelmatig (maandelijks is de meest voorkomende periodiciteit) contact met hun cliënten, maar beschikken vaak niet over specifieke richtlijnen, waardoor zij zelf naar goeddunken deze contacten invullen.

In alle OCMW's geven de maatschappelijk werkers aan dat ze hun cliënten een mondelinge toelichting geven bij de verrichtingen op de budgetrekeningen. Slechts een beperkt aantal OCMW's bezorgen hun cliënten periodiek een gedetailleerd en begrijpelijk overzicht van hun inkomsten en de uitgevoerde betalingen. Eén OCMW doet dat proactief.

De cliënten geven geen schriftelijk akkoord over hun financiële situatie na de bespreking met de maatschappelijk werker. De cliëntendossiers bevatten vaak weinig communicatie over de betalingen, waardoor het OCMW niet kan garanderen dat cliënten werkelijk op de hoogte zijn van de stand van zaken van de budgetbeheerrekeningen op hun naam en van de verrichtingen die hierop worden uitgevoerd.

Bijna alle OCMW's hebben geen of onvoldoende aandacht voor functiescheiding.

Bijna alle OCMW's hebben geen of onvoldoende aandacht voor functiescheiding, waardoor de maatschappelijk werkers een monopoliepositie bekleden in de betalingsfase van het budgetbeheer. De maatschappelijk werkers registreren en valideren autonoom de overschrijvingen op de budgetrekeningen, ongeacht of de OCMW's een specifieke softwaretoepassing voor budgetbeheer gebruiken of rechtstreeks werken in het

elektronisch betaalplatform van de bankinstelling. Drie OCMW's doorbreken de monopoliepositie van de maatschappelijk werker:

- Eén OCMW heeft het systeem van de dubbele handtekening ook toegepast in het budgetbeheer. Overschrijvingen kunnen enkel uitgevoerd worden na validering door een tweede medewerker, die verder niet betrokken is in het proces. Deze medewerker controleert steekproefsgewijs overschrijvingen op hun rechtmatigheid.
- In een ander OCMW bereiden de maatschappelijk werkers de overschrijvingen voor in de softwaretoepassing voor budgetbeheer. De administratief medewerkers exporteren deze globale betaallijst naar het elektronisch betalingsplatform en ondertekenen ze. Hierbij is het wel belangrijk dat het rechtenbeheer is afgestemd op deze werkwijze, anders geeft de ingebouwde functiescheiding immers een vals gevoel van veiligheid.
- In het derde OCMW scant een administratief-ondersteunende dienst alle inkomende facturen en registreert de overschrijvingen in de specifieke softwaretoepassing voor budgetbeheer. Twee maatschappelijk werkers valideren de overschrijvingen meermaals per dag. De tweede handtekening heeft echter geen controlerende functie, waardoor de functiescheiding weinig meerwaarde biedt.

Acht OCMW's organiseren een post-factumcontrole op de betalingen om fouten en onregelmatigheden te detecteren, maar deze controles zijn ad hoc en eerder beperkt. Er zijn bovendien geen onderbouwende documenten over deze controles die het OCMW kan gebruiken om het proces te evalueren en bij te sturen. Door deze controles periodiek te herhalen, neemt het ontradend effect voor onrechtmatige handelingen toe.

Zorginspectie kwam tijdens zijn inspectieronde over schuldbemiddeling (zie supra 'Inleiding') tot dezelfde vaststellingen. Slechts 16 van de 50 geïnspecteerde OCMW's (die erkend zijn als instelling voor schuldbemiddeling) hielden op het moment van de inspectie al toezicht op mogelijke fouten bij de betalingen.

Goede praktijk – Functiescheiding – dubbele handtekening voor verrichtingen op budgetrekeningen als basis voor steekproefsgewijs toezicht

OCMW Tielt heeft in de betalingsfase van het budgetbeheerproces een vierogenprincipe ingebouwd en doorbreekt hiermee de monopoliepositie van de maatschappelijk werker.

De maatschappelijk werkers registreren zelf de overschrijvingen voor het budgetbeheer van hun cliënten in de softwaretoepassing voor budgetbeheer en valideren ze in het elektronisch betalingsplatform van de bank. Hierna is een tweede validatie (principe van een dubbele handtekening) nodig door een tweede (onafhankelijk) personeelslid dat de verrichtingen ook steekproefsgewijs controleert op hun rechtmatigheid.

Lees hier de goede praktijk

Bij een post-factumtoezicht vergelijkt een onafhankelijke medewerker de betalingsverrichtingen met de corresponderende stavingsstukken. Hiervoor zijn duidelijke afspraken nodig over de bewaarmodaliteiten en -termijnen van de documenten (zie supra onderdeel 'Informatiebeheer').

Audit Vlaanderen controleerde in elk OCMW steekproefsgewijs gemiddeld 418 transacties (in gemiddeld 27 cliëntendossiers) op hun rechtmatigheid.

De maatschappelijk werkers voeren de overschrijvingen voornamelijk uit op basis van originele stavingsstukken, maar voor 15% van de transacties kon het OCMW geen stavingsstuk aanleveren.

De maatschappelijk werkers geven facturen onmiddellijk terug aan de cliënt of voeren bijvoorbeeld betalingen uit op basis van een e-mail, sms of na telefonisch contact met de cliënt. Ze onderbouwen deze verrichtingen niet. Ontbrekende stavingsstukken kunnen vanuit forensisch oogpunt wijzen op fraude. Het OCMW kan in deze gevallen immers niet nagaan of de overschrijving werd uitgevoerd naar een rechtmatige begunstigde.

Voor 15% van de transacties konden OCMW's geen stavingsstuk aanleveren.

De forensische ervaring van Audit Vlaanderen leert dat de overschrijvingen tussen de budgetbeheerrekeningen van verschillende cliënten onderling en tussen de budgetrekening van een cliënt en de salarisrekening van een OCMW-medewerker knipperlichten zijn voor onregelmatigheden. In de meerderheid van de OCMW's gebeuren er overschrijvingen tussen verschillende budgetrekeningen. Dit is een gevolg van foutieve registraties door de maatschappelijk werkers (bijvoorbeeld foute budgetrekening geselecteerd) of van transacties tussen verschillende familieleden die in budgetbeheer zijn.

In negen OCMW's gebeurden er overschrijvingen tussen een budgetrekening en de salarisrekening van een OCMW-medewerker. Een medewerker die zelf in budgetbeheer is, is hier een voor de hand liggende verklaring, maar in één OCMW leenden de maatschappelijk werkers vaak geld aan hun cliënten. Zij betaalden dit via de budgetrekening van de cliënt nadien terug op hun persoonlijke rekening. Het risico op fraude neemt nog toe als er niet voor elke transactie een stavingsstuk bijgehouden wordt. Bovendien valt deze werkwijze deontologisch niet te verantwoorden omdat de professionele band tussen cliënt en maatschappelijk werker op die manier vervaagt (zie supra onderdeel 'Deontologie').

Audit Vlaanderen startte bij één geauditeerd bestuur een forensische audit op omdat een medewerker onrechtmatig geld van een budgetrekening overschreef naar zijn salarisrekening. De cliënt was niet op de hoogte van de frauduleuze overschrijvingen en stavingsstukken ontbraken.

Goede praktijk – Steekproefsgewijs toezicht op het budgetbeheerproces

OCMW Lille voert periodiek een onafhankelijk steekproefsgewijs nazicht uit op de budgetbeheerdossiers. Een medewerker van de financiële dienst bewaakt de volledigheid en de transparantie van de dossiers en de rechtmatigheid van de betalingen.

Voor elk gecontroleerd dossier maakt de medewerker een individuele fiche op en hij koppelt hierover terug aan de maatschappelijk werker. De medewerker maakt een globaal verslag op van de vaststellingen tijdens de controles.

[Lees hier de goede praktijk](#)

In twee OCMW's voerden de maatschappelijk werkers cashverrichtingen uit in het kader van het budgetbeheer. Dit betekent dat er voor zo goed als alle transacties een elektronisch spoor was.

In één OCMW haalt een maatschappelijk werker met een bankkaart zelf geld af van de afnamerekening om dit bij de cliënt thuis te overhandigen. De cliënt ondertekent doorgaans wel een kwitantie voor akkoord, maar voor een aantal cashafhalingen kon geen ondertekende kwitantie teruggevonden worden. Audit Vlaanderen en het OCMW kunnen niet bevestigen dat deze cashafhalingen (volledig) bij de cliënt terecht kwamen. Het risico op fraude of misbruik is dan ook groot bij deze manier van werken. Audit Vlaanderen startte in dit OCMW een forensische audit om de risico's en onregelmatigheden gedetailleerd te onderzoeken.

In het andere OCMW verloopt het budgetbeheer voor één cliënt niet via de budgetbeheerrekeningen, maar via de persoonlijke rekening van de cliënt. Daarnaast haalt de maatschappelijk werker ook hier met een bankkaart geld af van de persoonlijke rekening van de cliënt om dit bij de cliënt thuis te overhandigen. Door geen gebruik te maken van budgetbeheerrekeningen maken deze verrichtingen geen deel uit van het steekproefsgewijs toezicht en kan het OCMW de rechtmatigheid van deze transacties niet nagaan.

OCMW's hebben geen richtlijnen om de tijdigheid van de betalingen te bewaken.

De OCMW's hebben geen richtlijnen om de tijdigheid van de betalingen te bewaken. De maatschappelijk werkers bepalen zelf de periodiciteit van de betaalmomenten en de OCMW's volgen de vervaldatum van de facturen niet gestructureerd op. Door betalingen laattijdig uit te voeren, loopt de cliënt mogelijk onnodige kosten en verwijlinteressen op.

Gemiddeld 30% van de facturen die tijdens de betalingstesten aan bod kwamen, werden door de maatschappelijk werkers na het verstrijken van de vermelde vervaldatum betaald⁶. Omdat de ontvangstdatum vaak ontbreekt op de facturen, is het OCMW niet in staat de oorzaak van een laattijdige betaling te achterhalen. Bracht de cliënt de facturen te laat binnen of verloor het OCMW de vervaldatum uit het oog? Een OCMW kan de oorzaken van laattijdige betalingen achterhalen door op elke factuur de ontvangstdatum te noteren.

⁶ De facturen zonder vermelding van een uiterste betaaldatum en betalingen waarvoor geen stavingsstukken aanwezig waren, werden hierbij buiten beschouwing gelaten.

21 OCMW's hanteren de richtlijn dat op de inkomende facturen een ontvangstdatum moet aangebracht worden, maar deze richtlijn wordt in achttien OCMW's niet consequent opgevolgd. In de praktijk krijgen enkel facturen die een administratief ondersteunende dienst (bijvoorbeeld een onthaaldienst) ontvangt een datumstempel. Dit gebeurt niet of zelden voor facturen die de cliënt reeds aan de maatschappelijk werker bezorgt.

Goede praktijk – Registratie inkomende facturen

OCMW Tielt registreert alle facturen die het voor cliënten ontvangt en betaalt als inkomende post. De facturen krijgen een datumstempel. Het OCMW kan hierdoor steeds de tijdige betaling van cliëntenfacturen controleren.

[Lees hier de goede praktijk](#)

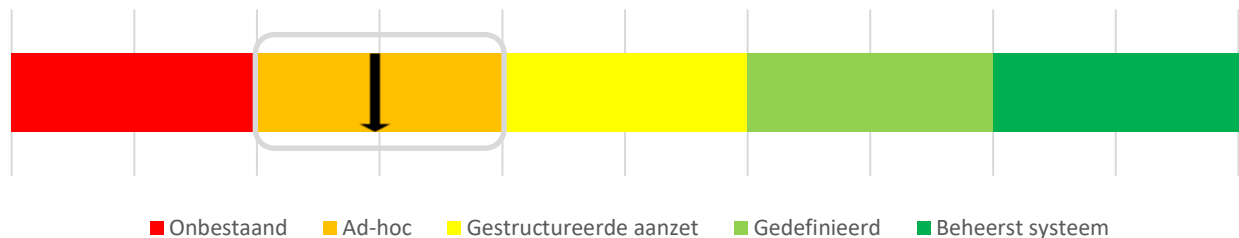
■ BEGELEIDING VAN DE CLIËNT

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

Het OCMW voorziet tijdens de periode van het budgetbeheer voldoende ondersteunende maatregelen zodat een cliënt terug naar zelfstandigheid kan evolueren.

De doelstellingen van budgetbeheer die het OCMW en de cliënt samen vastleggen, focussen niet alleen op het betalen van rekeningen en schuldeisers, maar ook op de responsabilisering en de rehabilitatie van de cliënt. Zo blijft de cliënt niet langer dan noodzakelijk afhankelijk van de ondersteuning door het OCMW.

Globale kleurcode: begeleiding van de cliënt



Belangrijkste vaststellingen

In bijna alle OCMW's ontbreken uniforme richtlijnen over de begeleiding van een cliënt in budgetbeheer. De individuele maatschappelijk werker vult de begeleiding zelf in en bepaalt in hoeverre hij een cliënt aanzet om de eigen verantwoordelijkheid terug op te nemen.

In bijna alle OCMW's ontbreken uniforme richtlijnen over de begeleiding van cliënten in budgetbeheer.

In twee op de drie OCMW's focust de begeleidingsfase zich op het betalen van rekeningen en schuldeisers en te weinig op de opbouw van de (financiële) verantwoordelijkheid/zelfstandigheid van de cliënt, waardoor deze mogelijk langer dan noodzakelijk afhankelijk blijft van de ondersteuning door het OCMW.

In bijna evenveel OCMW's bepalen de maatschappelijk werkers in samenspraak met de cliënt de doelstellingen niet die ze willen bereiken doorheen de begeleidingsfase. Deze doelstellingen kunnen deel uitmaken van de overeenkomst budgetbeheer.

De maatschappelijk werkers kunnen een vooropgesteld begeleidingsplan of een traject naar zelfstandigheid gebruiken om de vaardigheden van hun cliënten te evalueren en hun verdere begeleidingstraject hierop af te stemmen.

Door een uniforme aanpak naar zelfstandigheid voorop te stellen, kan een OCMW zijn visie op budgetbeheer meer structureel verankeren. Vier OCMW's vertalen hun visie duidelijk in de praktijk. Zo creëerde één van deze OCMW's een aparte fase in het budgetbeheerproces voor de begeleiding en de uitstroom van cliënten. De maatschappelijk werkers verschuiven hierbij geleidelijk aan de verantwoordelijkheid voor het nakomen van de financiële verplichtingen naar de cliënt zelf, terwijl de maatschappelijk werker de financiële competenties van de cliënt evalueert. Het OCMW laat hiertoe bijvoorbeeld het budgetbeheer overvloeien in budgetbegeleiding.

Om de slaagkans van een uitstroom te verhogen, gaan de maatschappelijk werkers van één OCMW minstens één keer per maand op huisbezoek bij de cliënt.

Eén OCMW biedt zijn uitgestroomde cliënten een nazorgtraject aan, waarbij de maatschappelijk werker de cliënten op vastgelegde tijdstippen contacteert om na te gaan of zij erin slagen hun budget zelfstandig te beheren.

Goede praktijk – Nazorgtraject

OCMW Izegem volgt zijn cliënten na de stopzetting van het budgetbeheer op aan de hand van een nazorgtraject. De maatschappelijk werkers nemen op vaste tijdstippen (na drie, zes en twaalf maanden) contact op met de cliënt om na te gaan of hij er nog steeds in slaagt om zijn/haar budget zelfstandig te beheren.

Het OCMW wil hiermee voorkomen dat cliënten na het budgetbeheer in een negatieve spiraal terechtkomen en opnieuw schulden maken.

[Lees hier de goede praktijk](#)

Om ervoor te zorgen dat de maatschappelijk werkers hun cliënten zoveel mogelijk op een gelijke manier begeleiden en evalueren, hebben zes OCMW's instrumenten uitgewerkt (bijvoorbeeld budgetmappen of een evaluatiechecklist). Dertien OCMW's organiseren, naast de individuele begeleiding zelf of in samenwerking met externe partners, ook nog groepsvormingen voor hun budgetbeheercliënten. Deze initiatieven vinden meestal ad hoc plaats en resulteren nog niet in een gestructureerde aanpak.

■ UITSTROOM VAN DE CLIËNT

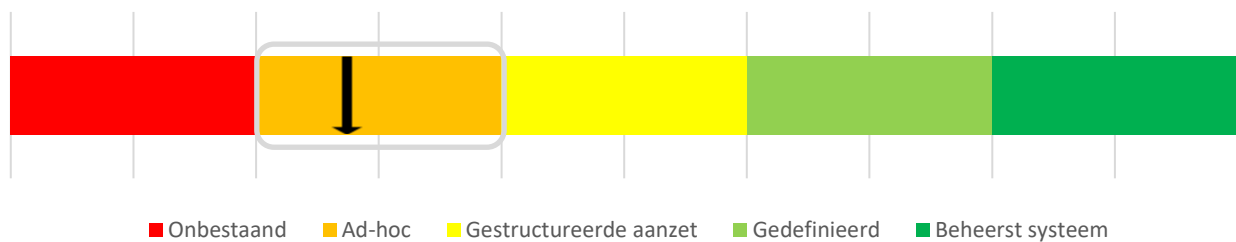
Wanneer het OCMW na een periodieke evaluatie van alle lopende budgetbeheerdossiers oordeelt dat het budgetbeheer voor een cliënt niet meer nodig of wenselijk is, kan hij of zij uitstromen uit het budgetbeheer. Nadat de cliënt de budgethulpverlening heeft verlaten, sluit het OCMW het budgetbeheerdossier van deze cliënt formeel af.

1 EVALUATIE VERDERZETTING VAN HET BUDGETBEHEER

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

Het OCMW beoordeelt periodiek elk budgetbeheerdossier om na te gaan of de uitstroom van de cliënt aangewezen is. Cliënten blijven zo niet langer dan nodig in budgetbeheer. Om de monopoliepositie van een maatschappelijk werker te doorbreken legt het OCMW de vraag over het verderzetten of stopzetten van elk budgetbeheerdossier periodiek voor aan het bijzonder comité voor de sociale dienst. Zo behoudt het OCMW een actueel overzicht van de lopende budgetbeheerdossiers.

Globale kleurcode: evaluatie verderzetting budgetbeheer



Belangrijkste vaststellingen

80% van de OCMW's bepaalde geen criteria om de maatschappelijk werkers te ondersteunen bij het beoordelen van een mogelijke afbouw van een budgetbeheerdossier. De maatschappelijk werkers hebben hierdoor een grote autonomie in de begeleiding van cliënten en schatten zelf in wanneer het aangewezen is om een cliënt uit budgetbeheer te laten uitstromen. Meer dan 60% van de OCMW's heeft geen periodieke evaluatie van de dossiers budgetbeheer, waardoor het risico ontstaat dat de OCMW-medewerkers deze dossiers onvoldoende kritisch bekijken en dat het OCMW zijn cliënten langer begeleidt dan noodzakelijk. Langdurig budgetbeheer vormt geen probleem als uit de visie van de organisatie blijkt dat ze het budgetbeheer bijvoorbeeld als middel gebruikt om cliënten ook vanuit een bredere invalshoek te begeleiden.

80% van de OCMW's heeft geen criteria om de mogelijke afbouw van een budgetbeheerdossier te beoordelen.

In zes OCMW's evalueert de maatschappelijk werker zijn cliëntendossiers in samenspraak met de leidinggevende of brengt hij deze op het teamoverleg. Een andere medewerker of een team periodiek laten oordelen over de stand van zaken (verderzetting of stopzetting) van een budgetbeheerdossier, draagt bij tot de gelijke behandeling van de cliënten.

In zeven andere OCMW's agenderen de maatschappelijk werkers hun budgetbeheerdossiers periodiek op de zitting van het bijzonder comité, dat beslist of het budgetbeheer voor een volgende afgebakende periode mag worden verdergezet. Deze periodieke evaluaties doorbreken het monopolie van de maatschappelijk werker en maken het mogelijk om een actueel overzicht te bewaren over de lopende budgetbeheerdossiers.

In OCMW's zonder enige vorm van periodieke evaluatie bestaat het risico dat de maatschappelijk werkers jarenlang cliënten begeleiden zonder dat de verderzetting van de budgethulpverlening in vraag wordt gesteld. Hierdoor bestaat het risico dat het OCMW onrechtmatig geopende budgetbeheerdossiers en -rekeningen niet kan voorkomen of detecteren.

Goede praktijk – Periodieke evaluatie budgetbeheerdossiers

OCMW Hechtel-Eksel evalueert minstens jaarlijks zijn lopende budgetbeheerdossiers tijdens een teamoverleg van de sociale dienst. Medewerkers die niet bij het geëvalueerde dossier betrokken zijn, benaderen dit dossier kritisch. Zo zorgt het OCMW voor een vlottere doorstroming van de budgetbeheerdossiers, het OCMW werkt immers met een gefaseerd budgetbeheerproces, waarbij in elke fase een andere maatschappelijk werker verantwoordelijk is. Het OCMW voorkomt zo ook dat cliënten langer dan noodzakelijk in budgetbeheer blijven.

[Lees hier de goede praktijk](#)

Goede praktijk – Evaluatiemethodiek voor budgetbeheerdossiers

OCMW Ieper heeft een concrete evaluatiemethodiek en scoring uitgewerkt om te beoordelen of een cliënt nog langer in budgetbeheer moet blijven. Deze werkwijze garandeert dat de evaluatie meer uniform wordt uitgevoerd.

[Lees hier de goede praktijk](#)

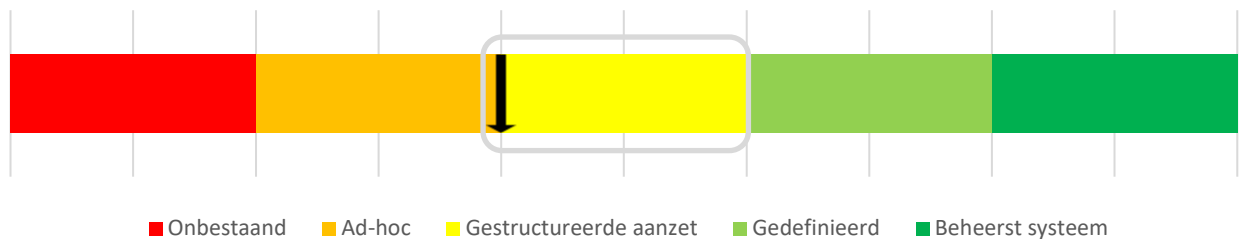
Minstens de helft van de OCMW's zet nog onvoldoende structureel in op de afbouw van budgetbeheerdossiers, waardoor ze hun middelen mogelijk inefficiënt inzetten. De maatschappelijk werkers geven zelf aan dat zij niet steeds actief aandacht schenken aan de afbouw van het budgetbeheer, zelfs als de cliënt hiervoor klaar is. Een aantal OCMW's worstelen met een zware dossierlast per maatschappelijk werker. Potentiële cliënten dreigen hierdoor op een wachtlijst terecht te komen. Daarom besteden deze OCMW's in hun visie op budgetbeheer specifiek aandacht aan de uitstroomfase. Zij formuleren bijvoorbeeld een duidelijke afbakening van de doelgroep die ze met het budgetbeheer willen bereiken en werken aan uniforme begeleidingstrajecten richting afbouw van het budgetbeheer. Deze OCMW's slagen er met deze initiatieven in om de dossierlast voor hun maatschappelijk werkers terug te dringen en wachtlijsten weg te werken.

2 AFSLUITVERRICHTINGEN

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

Het bijzonder comité neemt kennis van de stopzetting van het budgetbeheer en keurt deze goed. Na de beslissing van het bijzonder comité sluit de maatschappelijk werker het cliëntendossier af volgens vastgelegde afsluitverrichtingen. De maatschappelijk werker brengt in samenspraak met de cliënt de eventuele schuldeisers en uitkeringsinstanties op de hoogte en sluit de budgetbeheerrekeningen van de cliënt af binnen een redelijke termijn na de beslissing tot stopzetting. Het OCMW schrijft het saldo op deze rekeningen over naar een persoonlijke rekening van de cliënt. Het OCMW bewaart stavingsstukken van de afsluitverrichtingen in het cliëntendossier. Periodiek controleert een OCMW-medewerker of alle rekeningen van uitgestroomde cliënten consequent werden afgesloten. Die medewerker is bij voorkeur niet betrokken bij het budgetbeheer.

Globale kleurcode: afsluitverrichtingen



Belangrijkste vaststellingen

Veertien OCMW's evalueren hun lopende budgetbeheerdossiers niet, noch binnen de sociale dienst, noch door een agendering op de zitting van het bijzonder comité. Van zodra een begeleidende maatschappelijk werker of een cliënt zelf oordeelt dat het budgetbeheer niet meer nodig of zinvol is, agenderen de maatschappelijk werkers van elf van deze OCMW's de mogelijke stopzetting van het budgetbeheer op de zitting van het bijzonder comité. De drie andere OCMW's lichten het bijzonder comité niet in over de stopzetting van het budgetbeheer. OCMW's met een dergelijk procesverloop zullen mogelijke onregelmatigheden in het budgetbeheer niet of moeilijk voorkomen of detecteren. De maatschappelijk werkers hebben in die situatie immers een grote mate van autonomie om te oordelen over de verderzetting van het budgetbeheer (zie supra onderdeel 'Evaluatie verderzetting van het budgetbeheer').

Als de budgetbeheerdossiers ook geen periodieke evaluaties ondergaan en als OCMW's het bijzonder comité niet inlichten over de stopzetting van een budgetbeheerdossier, neemt in deze organisaties het risico toe dat ze niet over een actueel overzicht van de budgetbeheerdossiers beschikken. Een medewerker zou het dossier en de budgetbeheerrekeningen van een uitgestroomde cliënt 'fictief' kunnen laten verderbestaan en gebruiken voor onrechtmatige doeleinden zoals het ontvangen van onrechtmatige inkomsten, die hij met de bankkaart van de afnamerekening kan afhalen.

Slechts 37% van de OCMW's heeft richtlijnen voor de administratieve afhandeling van een afgesloten dossier.

Slechts 37% van de geauditeerde OCMW's beschikt over richtlijnen voor de administratieve afhandeling van een afgesloten budgetbeheerdossier. Niettemin verliep deze fase in nagenoeg alle OCMW's uniform en bevatten de cliëntendossiers stavingsstukken die de afsluitverrichtingen onderbouwen. Een aandachtspunt hierbij is echter de onderbouwing van het persoonlijke rekeningnummer van de

cliënt waarnaar het OCMW het resterende saldo van het budgetbeheer overschrijft. Een stavingsstuk zoals een kopie van de bankkaart ontbreekt meestal.

Ook al zijn er geen richtlijnen, toch sluit 85% van de OCMW's de budgetbeheerrekeningen af binnen een redelijke termijn na de beslissing tot stopzetting. Bij vier OCMW's trof Audit Vlaanderen echter nog enkele rekeningen aan van cliënten die reeds geruime tijd uitgestroomd waren (variërend van één tot drie jaar na de uitstroom). Slechts vier OCMW's controleren periodiek of alle actieve budgetbeheerrekeningen in het elektronisch betalingsplatform toebehoren aan actieve budgetbeheerdossiers. Dit betekent dat de meerderheid van de OCMW's niet kan garanderen dat alle rekeningen van stopgezette dossiers afgesloten zijn, waardoor het risico ontstaat dat onnodige bankkosten worden aangerekend of dat de rekeningen voor onrechtmatige doeleinden worden gebruikt.

In bijna alle OCMW's behoren de afsluitverrichtingen tot het takenpakket van de maatschappelijk werker. Zonder een onafhankelijk toezicht bekleedt hij ook in deze laatste fase van het budgetbeheerproces een monopoliepositie. Eén OCMW creëerde een functiescheiding en een toezichtsfunctie door deze verantwoordelijkheid toe te wijzen aan een administratief-ondersteunende dienst. Een administratief medewerker sluit de budgetbeheerrekeningen drie maanden na de stopzetting af, zodat instanties die in deze tussentijd eventueel nog stortingen doen, verwittigd kunnen worden. De administratief medewerker controleert aan de hand van de beslissingen van het bijzonder comité of alle stopzettingen ook effectief werden doorgevoerd.

BIJLAGE 1: DE GEAUDITEERDE BESTUREN

Audit Vlaanderen heeft de thema-audit budgetbeheer bij 27 lokale besturen uitgevoerd die werden geselecteerd op basis van volgende criteria:

1. Een algemene risicoanalyse

Audit Vlaanderen stelde een algemene risicoanalyse op met factoren als de relatieve materialiteit (bv. uitgaven per inwoner), de financiële situatie en de kwaliteit van de interne beheersing.

2. Een risicoanalyse specifiek voor deze thema-audit

De algemene risicoanalyse werd gecombineerd met een specifieke risicoanalyse op basis van het onderzochte thema van de audit. Bij de thema-audit budgetbeheer werd het aantal gezinnen in budgetbeheer als criterium genomen. Audit Vlaanderen kon hiervoor een beroep doen op de basisregistraties “Vlaamse gezinnen in budget- en/of schuldhulpverlening”: cijfergegevens 2015, verkregen via de afdeling Welzijn en Samenleving van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG).

3. De representativiteit van deze thema-audit voor alle lokale besturen

Voor de selectie van de besturen hield Audit Vlaanderen maximaal rekening met algemene kenmerken zoals grootte, ligging en spreiding over Vlaanderen. Besturen waar Audit Vlaanderen reeds een audit uitvoerde, kwamen niet in aanmerking voor deze thema-audit.

In totaal heeft Audit Vlaanderen 27 audits uitgevoerd. Deze vonden plaats bij de volgende besturen:

OCMW Avelgem	OCMW Herk-de-Stad	OCMW Rijkvorsel
OCMW Beernem	OCMW Herzele	OCMW Steenokkerzeel
OCMW Borgloon	OCMW Holsbeek	OCMW Tielt
OCMW Gavere	OCMW Ieper	OCMW Tienen
OCMW Galmaarden	OCMW Izegem	OCMW Vorselaar
OCMW Geetbets	OCMW Kluisbergen	OCMW Wortegem-Petegem
OCMW Geraardsbergen	OCMW Kontich	OCMW Wuustwezel
OCMW Hechtel-Eksel	OCMW Lille	OCMW Zonhoven
OCMW Haaltert	OCMW Peer	OCMW Zwijndrecht

BIJLAGE 2: DE GEANONIMISEERDE RESULTATEN

Onderstaande tabel bevat geanonimiseerd alle geauditeerde besturen van de thema-audit budgetbeheer en hun scores op de verschillende onderdelen van het controleprogramma. De besturen zijn gerangschikt per categorie van grootte (op basis van de registraties “Vlaamse gezinnen in budget- en/of schuldhulpverlening”: cijfergegevens 2015⁷). Binnen elke categorie staan de besturen in willekeurige volgorde.

	30>X<100										100>X<200										200>X<500									
Organisatiebeheersing																														
Aanpak van organisatiebeheersing	A	A		A			A	A			A	A			A	A			A	A	A	A			A	A			A	A
Ondersteunende processen																														
Deontologie		A		A				A				A			A	A												A		A
Informatiebeheer							A								A	A										A	AA		A	
Informatiebeveiliging				AA			A	A	A						A	A											A	A		A
Procesbeheer		A		A	A				A																		A	A		A
Budgetbeheerproces																														
Goedgekeurd beleid	A	A	A	A	A	A		A			A	A	A															A		A
Opportuniteit																														
Geïnformeerde toestemming cliënt																														
Goedkeuring bijzonder comité			A																											
Informeren van de schuldeisers																														
Openen van budgetbeheerrekeningen	A	A		A				A				A	A														A	A		A
Uitvoeren van betalingen	A		A	A			A	A							AA												A	A		A
Begeleiding van de cliënt				A																								A		A
Evaluatie verderzetting budgetbeheer	A	A		A	A	A			A																		A	A	A	
Afsluitverrichtingen	A		A																											

Legende

0

Onbestaand

Er bestaan geen of zeer weinig beheersmaatregelen. Het controlebewustzijn is eerder laag en er worden weinig acties ondernomen om te komen tot een adequaat systeem van organisatiebeheersing.

1

Ad-hocbasis

Er zijn beheersmaatregelen uitgewerkt op ad-hocbasis. Het bewustzijn van de nood aan adequate beheersmaatregelen (organisatiebeheersing) groeit, maar er is nog geen gestructureerde of gestandaardiseerde aanpak. Het systeem van organisatiebeheersing draait meer rond personen dan rond systemen.

2

Gestructureerde aanzet

Er is een gestructureerde aanzet tot de ontwikkeling van beheersmaatregelen. De beheersinstrumenten zijn dus in ontwikkeling, maar worden nog niet toegepast ('Plan').

3

Gedefinieerd (= niveau 2 + ...)

Er zijn beheersmaatregelen. Zij zijn gestandaardiseerd, gedocumenteerd, gecommuniceerd en worden toegepast ('Do').

4

Beheerst systeem (= niveau 3 + ...)

De beheersmaatregelen worden periodiek intern geëvalueerd en bijgestuurd ('Check' & 'Act'). Er is een actief adequaat en doeltreffend systeem van organisatiebeheersing.

De letter 'A' wijst erop dat er voor het betrokken bestuur een of meerdere aanbevelingen geformuleerd zijn voor het specifieke onderdeel.

⁷ Verkregen via de afdeling Welzijn en Samenleving van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG).

COLOFON

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Mark Vandersmissen
Administrateur-generaal
Audit Vlaanderen

CONTACT

Audit Vlaanderen
Havenlaan 88, bus 24
1000 Brussel
02 553 45 55

Deze publicatie is ook beschikbaar op www.auditvlaanderen.be