

Thema-audit Niet-terugvorderbare steun

Globaal rapport | 15.06.2023



**Vlaamse
overheid**

**AUDIT
VLAANDEREN**

INHOUDSOPGAVE

1	Situering thema-audit Niet-terugvorderbare steun	3
2	Globale conclusie	4
3	Belangrijkste conclusies uit de thema-audit Niet-terugvorderbare steun	6
	Bijlage 1: Algemene informatie over de thema-audit Niet-terugvorderbare steun	16
	Bijlage 2: De resultaten per audit	19
	Bijlage 3: Legende	20

1 SITUERING THEMA-AUDIT NIET-TERUGVORDERBARE STEUN

In deze thema-audit lag de focus op de mate waarin lokale besturen het proces voor het verlenen van 'niet-terugvorderbare steun' aan personen beheersen. Deze financiële steun heeft voornamelijk als doel bij te dragen tot een menswaardig bestaan voor iedereen. Het OCMW keert deze uit zonder terugbetalingsverplichting op basis van een beslissing van het bijzonder comité voor de sociale dienst (verder: bijzonder comité). Dit kan zowel éénmalige, meer structurele als dringende steun zijn. Elk lokaal bestuur beslist autonoom welke niet-terugvorderbare steun het uitkeert aan cliënten en welke bedragen het hiervoor inzet vanuit de eigen middelen. Steun die het lokaal bestuur kan terugvorderen bij andere instanties of overheden alsook materiële steun, maakten geen deel uit van deze thema-audit.

Specifiek ging Audit Vlaanderen tijdens deze thema-audit na in welke mate 11 lokale besturen bij het beoordelen van aanvragen voor 'niet-terugvorderbare steun', voldoende beheersmaatregelen hanteren die een redelijke zekerheid kunnen bieden dat:

- cliënten een **gelijkwaardige behandeling** krijgen door afgesproken principes of criteria consequent toe te passen bij de beoordeling van een eventuele toekenning van niet-terugvorderbare financiële steun;
- de verschillende processtappen om te komen tot een onderbouwde beslissing **zorgvuldig en transparant** verlopen;
- de **uitbetaling** van de toegekende niet-terugvorderbare steun correct kan gebeuren;
- de medewerkers voldoende ondersteuning krijgen om de **dossiers op een veilige, integere en efficiënte manier te behandelen**, alsook om het **proces eenvoudig en consequent te kunnen opvolgen**.

In dit globale rapport vindt u de belangrijkste vaststellingen terug van de resultaten van deze thema-audit. Daarnaast bundelt dit rapport de mogelijke verbeteracties en goede praktijken uit de individuele audits die als inspiratie voor andere lokale besturen kunnen dienen.

De conclusies in het rapport zijn gericht op het proces niet-terugvorderbare steun, maar kunnen ook relevant zijn voor andere soorten steun of nog breder op de werking van de sociale dienst. Meer details en informatie over de auditreikwijdte van deze thema-audit, de lokale besturen waar Audit Vlaanderen deze thema-audit uitvoerde, de periode waarin dit gebeurde en de auditaanpak, vindt u terug in bijlage 1.

Naast dit globaal rapport is er een inspiratierapport beschikbaar met conclusies, tips en aanbevelingen per onderzocht onderdeel in deze thema-audit. Audit Vlaanderen ontwikkelde ook een monitoringtool die lokale besturen kunnen gebruiken als basis om monitoring van (onder meer) het proces 'niet-terugvorderbare steun' op te starten.

Audit Vlaanderen wil de 11 geauditeerde besturen bedanken voor de constructieve samenwerking. De opbouwende sfeer waarin de audits konden plaatsvinden, maakte het mogelijk om dit globaal rapport te maken. We bedanken ook de lokale besturen en de VVSG die kennis en informatie ter beschikking hebben gesteld tijdens de voorbereiding en de uitvoering van deze thema-audit.

2 GLOBALE CONCLUSIE

De audits tonen aan dat alle geauditeerde lokale besturen de verschillende processtappen consequent doorlopen om aanvragen naar niet-terugvorderbare steun te onderzoeken, hierover te beslissen en het resultaat te communiceren naar de cliënt. De betrokken medewerkers van de sociale dienst zetten zich hierbij met veel gedrevenheid in om cliënten met een (financiële) hulpvraag te helpen.

Daarnaast blijkt dat de geauditeerde lokale besturen ook eigen accenten leggen bij het toekennen van niet-terugvorderbare steun. De belangrijkste verschillen zijn de specifieke voorwaarden om in aanmerking te komen of in het toespitsen op bepaalde doelgroepen.

Bij het beoordelen van aanvragen is er interpretatieruimte mogelijk. Om elke individuele cliënt op een gelijkwaardige manier te kunnen behandelen, is het belangrijk is om telkens vanuit dezelfde visie en uitgangspunten te vertrekken.

Bij de geauditeerde lokale besturen die hun visie en voorwaarden om in aanmerking te komen voor deze steun uitwerkten in een (hulpverlenings)kader of in reglementen, was er op verschillende vlakken meer duidelijkheid over de verwachtingen naar de verschillende betrokkenen: onder meer voor de maatschappelijk werkers bij het beoordelen van de hulpvragen, voor de leden van het bijzonder comité bij hun beslissingen en naar cliënten toe over wat ze aan steun kunnen verwachten. Bij deze lokale besturen was mede door deze duidelijkheid het risico op een ongelijkwaardige behandeling goed beheerst.

Wanneer de gemaakte beleidskeuzes duidelijk vertaald waren in concrete richtlijnen en ondersteunende instrumenten en de betrokkenen deze ook consequent toepasten, was er meer uniformiteit en transparantie bij het doorlopen van het proces.

De overige geauditeerde lokale besturen die hun beleidsvisie en richtlijnen minder duidelijk hadden doorgesproken, onvoldoende concreet hadden vastgelegd of deze niet consequent toepasten, bleken bijkomende maatregelen nodig om tot een meer gelijkwaardige behandeling van cliënten en een transparante aanpak te komen bij het doorlopen van de verschillende processtappen.

Op het vlak van het uitbetalen van niet-terugvorderbare steun stellen we, net als in eerdere thema-audits¹, vast dat de controle op het correct betalen van de toegekende steun op het juiste bankrekeningnummer nog beter kan worden gegarandeerd. Hoewel het vaak gaat over kleinere bedragen per cliënt is het, gezien de kwetsbaarheid van de doelgroep, belangrijk om voldoende beheersmaatregelen in te voeren. Dit om te vermijden dat de steun niet of niet helemaal bij de juiste begunstigde terecht komt.

Tenslotte blijkt uit de audits ook dat lokale besturen nog stappen kunnen zetten bij het opvolgen en bijsturen van het proces 'niet-terugvorderbare steun'. Vooral inhoudelijke analyses gebeuren weinig. Onder meer het ontbreken van de nodige kennis van en inzichten in de rapporteringsmogelijkheden van de IT-systemen belet de monitoring van het proces. Ook het gebruik van verschillende steun- en/of identificatiecodes door de sociale dienst en de financiële dienst belemmeren de mogelijkheden om te monitoren. Het maakt het bijvoorbeeld moeilijk om de gegevens uit de diverse IT-systemen te vergelijken en te gebruiken voor het opvolgen van de effectieve betalingen.

¹ We verwijzen hiervoor onder meer naar de resultaten van de thema-audit Budgetbeheer en de thema-audit Systeem i.

Op basis van de mediaan van de maturiteitsinschatting² uit de uitgevoerde audits, komen we tot volgend overzicht (legende en detailoverzicht in bijlage 2 en 3):



De voornaamste globale aanbevelingen uit deze thema-audit zijn:

- Leg een duidelijke visie vast voor niet-terugvorderbare steun en verduidelijk hierin de keuzes die het lokaal bestuur maakt bij het inzetten van deze steun als instrument voor maatschappelijke dienstverlening. Deze visie komt bij voorkeur tot stand in overleg met alle betrokken partijen (sociale dienst, bijzonder comité, raad voor maatschappelijk welzijn).
- Vertaal deze visie in concrete richtlijnen (en ondersteunende instrumenten) om medewerkers die betrokken zijn in het proces te begeleiden bij het beoordelen van hulpvragen naar niet-terugvorderbare steun. Dit om een transparant, gelijkwaardig en efficiënt verloop van het proces te bevorderen.
- Zorg voor voldoende controle op de onderbouwing alsook op de correctheid van het bedrag en het rekeningnummer bij de betalingen van niet-terugvorderbare steun om foute of onterechte betalingen te vermijden.
- Maak gebruik van de beschikbare informatie om het inzicht te verhogen in het proces van het toekennen van niet-terugvorderbare steun. Gebruik deze informatie onder meer om na te gaan of de vooropgestelde principes in de praktijk gerealiseerd zijn en bij te sturen waar nodig.

² Audit Vlaanderen geeft met de maturiteitsinschatting weer in welke mate het lokaal bestuur beheersmaatregelen invoerde voor de belangrijkste risico's. Deze maturiteitsinschatting varieert van onbestaand (niveau 0) tot gedefinieerd (niveau 4). In bijlage 3 vindt u de gebruikte schaal.

3 BELANGRIJKSTE CONCLUSIES UIT DE THEMA-AUDIT NIET-TERUGVORDERBARE STEUN

1.

Een duidelijke visie op niet-terugvorderbare steun bevordert een betere beheersing van dit proces

VASTSTELLING:

Sommige geauditeerde lokale besturen legden de principes om in aanmerking te komen voor niet-terugvorderbare steun vast in een richtinggevend kader of reglementen en pasten dit consequent toe. Deze besturen beperkten mede hierdoor het risico op een ongelijkwaardige behandeling van cliënten.

Het behoort tot de discretionaire bevoegdheid van elk lokaal bestuur om te bepalen aan wie en hoeveel niet-terugvorderbare steun ze uitkeren. Uit de audits bleek dat er verschillen zijn tussen lokale besturen wat betreft de doelgroepen, de bedragen, de voorwaarden... om in aanmerking te komen voor niet-terugvorderbare steun.

Het zijn voornamelijk de maatschappelijk werkers die hulpvragen voor niet-terugvorderbare steun met veel gedrevenheid beoordelen en zich inzetten om cliënten te helpen om hun situatie te verbeteren. Hoewel steunverlening vaak individueel maatwerk vergt, toonden de audits aan dat het belangrijk is dat maatschappelijk werkers bij hun beoordeling telkens vanuit dezelfde visie en uitgangspunten vertrekken. Zo kunnen ze elke cliënt op een gelijkwaardige manier behandelen. Dit geldt ook voor de besluitvorming van het bijzonder comité die eveneens baat heeft bij een duidelijke visie om zich op te baseren.

Enkele van de geauditeerde lokale besturen werkten een visie uit als basis voor het beoordelen van hulpvragen gericht op niet-terugvorderbare steun en vertaalden dit in een (hulpverlenings)kader. In dit kader zijn onder meer de doelgroepen waar ze op willen focussen opgenomen alsook welke soort steun ze uitkeren en de hoogte van de steunbedragen. Daarnaast vertaalden meerdere lokale besturen hun visie (deels) in (diverse) reglementen met voorwaarden om in aanmerking te komen voor bepaalde niet-terugvorderbare steun. In deze reglementen zijn naast de specifieke voorwaarden vaak ook minimum- en maximumbedragen per soort steun opgenomen.

Wanneer deze kaders aanwezig waren, was er meer houvast voor de maatschappelijk werkers alsook voor het bijzonder comité om de hulpvragen te beoordelen. Deze kaders droegen ook bij aan de uniformiteit en stabiliteit in de beoordeling doorheen de tijd en tussen de verschillende maatschappelijk werkers. Ook voor nieuwe medewerkers is een kader een meerwaarde om snel mee te zijn met de vooropgestelde principes die van toepassing zijn. Tenslotte hebben cliënten ook meer zicht op wat ze kunnen verwachten als ze een (financiële) hulpvraag hebben.

Het uitwerken van deze visie, kaders en reglementen kwam bij deze lokale besturen vaak tot stand in dialoog tussen de sociale dienst en de leden van het bijzonder comité. Een goede communicatie en verstandhouding tussen beide partijen bleek een belangrijke voorwaarde om tot deze afspraken te kunnen komen. De uitdaging was wel aanwezig om bij een nieuwe legislatuur of een wissel van coalities

AUDIT VLAANDEREN

dit kader te herbevestigen of in functie van een gewijzigde visie dit bij te sturen. Uit de audits bleek dat het van maatschappelijk werkers dan ook wel de nodige flexibiliteit vraagt om hiermee te leren omgaan.

Bij enkele van de lokale besturen ontbrak echter een duidelijke visie of afspraken, waren de visie en het bijhorend kader of de reglementen onvoldoende uitgewerkt of werden de gemaakte afspraken niet consequent toegepast. Bij deze lokale besturen was het risico op willekeur en ongelijkwaardige behandeling van cliënten groter. Het resultaat was vaker afhankelijk van andere factoren zoals de kwaliteit van het uitgevoerde sociaal onderzoek, de opgenomen motivatie in het sociaal verslag, specifieke elementen in het sociaal verslag die in het oog springen, de (hoeveelheid van) andere dossiers die aan bod komen tijdens besprekingen, de kwaliteit van de toelichting van het dossier tijdens de bijeenkomst van het bijzonder comité, de mate waarin een cliënt zelf toelichting kan geven bij de hulpvraag.... Omwille van de grotere interpretatieruimte en vrijheid bij het beoordelen van elke hulpvraag vormden de eigen kennis en inzichten van de maatschappelijk werkers en van de leden van het bijzonder comité vaker de basis voor het beoordelen van hulpvragen.

Bepaalde steunaanvragen in een teamoverleg bespreken of verslagen laten nalezen door collega's (bv. door de hoofd maatschappelijk werker), waren beheersmaatregelen die enkele lokale besturen invoerden om het verschil tussen de beoordelingen van bepaalde hulpvragen in te perken. Het risico was echter wel nog aanwezig dat er, bijvoorbeeld door andere visies tussen de betrokkenen (zowel maatschappelijk werkers als leden van het bijzonder comité), verschillen waren bij het toekennen van steun. In deze lokale besturen ontbrak ook vaker een dialoog om tot een duidelijke visie te komen die gedragen was door alle betrokkenen (sociale dienst, bijzonder comité, raad voor maatschappelijk welzijn). Hierdoor is een andere invulling van gelijkaardige vragen mogelijk.

MOGELIJKE VERBETERACTIES

Om een gelijkwaardige behandeling van cliënten te verhogen, is het belangrijk om als lokaal bestuur de principes om in aanmerking te komen voor niet-terugvorderbare steun duidelijk vast te leggen. Volgende verbeteracties dragen hiertoe bij:

- Werk een visie uit voor niet-terugvorderbare steun die verduidelijkt met welk doel het lokaal bestuur niet-terugvorderbare steun wil inzetten. Baseer deze visie op de concrete noden van de inwoners van het lokaal bestuur en de beleidsdoelstellingen van de organisatie.
- Vertaal deze visie in een kader of in één of meerdere reglementen. Verduidelijk hierin onder meer:
 - de soorten steun die het lokaal bestuur inzet en de voorwaarden om in aanmerking te komen
 - de beoogde doelgroepen (per soort steun);
 - de grootteorde en/of maximumbedragen van de toe te kennen bedragen;
 - richtlijnen over wanneer steun niet-terugvorderbaar is.
- De gemaakte keuzes in het kader en de reglementen komen bij voorkeur tot stand in overleg tussen het politieke en het ambtelijk niveau. Het is belangrijk om deze ook ter goedkeuring voor te leggen aan het vast bureau en de raad voor maatschappelijk welzijn.
- Een individuele benadering van cliënten of maatwerk blijft belangrijk. Verduidelijk in de visie hoe het lokaal bestuur omgaat met eventuele afwijkingen van het kader (bv. bijkomende motivatie opnemen in het sociaal verslag, deze specifieke vragen apart laten goedkeuren door het bijzonder comité...).

AUDIT VLAANDEREN

- Communiceer de visie en aanpak naar alle relevante betrokkenen (bijzonder comité, sociale dienst en cliënten) en gebruik deze als basis zowel tijdens de beoordeling van hulpvragen als bij de beslissing.
- Per legislatuur is het aangewezen om het beleidskader te evalueren en waar nodig bij te sturen in functie van veranderende noden of socio-economische context. De omgevingsanalyse kan hiervoor een basis zijn. Neem hierbij ook de monitoringresultaten mee, zowel voor het bijsturen van de visie, het kader of de reglementen en de voorwaarden om in aanmerking te kunnen komen.

Een duidelijk kader bevordert niet alleen de gelijkwaardige behandeling van cliënten, maar leidt ook tot meer duidelijkheid, transparantie en voorspelbaarheid.

GOEDE PRAKTIJKEN

Een degelijk hulpverleningskader voor financiële maatschappelijke dienstverlening

– De Haan

Lokaal bestuur De Haan werkte een visie en een duidelijk en concreet kader uit voor het beoordelen van niet-terugvorderbare steun. In dit kader is opgenomen op welke manier ze omgaan met aanvragen voor niet-terugvorderbare steun. Voor de betrokken medewerkers is dit de basis voor het beoordelen van hulpvragen.

[Lees hier de goede praktijk.](#)

2.

Afspraken en richtlijnen omtrent de beoordeling van hulpvragen bevorderen een gelijkwaardige behandeling.

VASTSTELLING:

Wanneer de geauditteerde lokale besturen onduidelijke of onvoldoende afspraken vastlegden over welke elementen deel uitmaken van de beoordeling van hulpvragen, was er meer individuele interpretatieruimte. In deze lokale besturen waren de risico's op een onzorgvuldig en minder transparant procesverloop groter. Daarnaast verhoogt dit ook het risico op een inefficiënte en ongelijkwaardige behandeling van cliënten.

Maatschappelijk werkers zijn veelal sterk gedreven om hun cliënten die steun vragen optimaal te proberen helpen. De diepgang van de analyses en de keuze van welke elementen wel en welke niet of minder worden meegenomen bij de inschatting van de behoefte, kan tot een ander beeld van de betrokken cliënt leiden. Afspraken en afstemming tussen maatschappelijk werkers zijn dan ook belangrijk om voldoende de gelijkwaardige behandeling van alle cliënten te kunnen garanderen.

Diverse lokale besturen maakten afspraken of richtlijnen op over hoe het sociaal onderzoek het best verloopt om te kunnen nagaan of een cliënt in aanmerking komt voor niet-terugvorderbare steun. Dit zijn onder meer:

- afspraken over de elementen die minimum aan bod moeten komen tijdens het sociaal onderzoek (bv. in kaart brengen van de financiële en sociale situatie van de cliënt, wanneer een huisbezoek nodig is...);
- informatie die belangrijk is om op te vragen (bv. informatie uit de Kruispuntbank Sociale Zekerheid of de KSZ-check);
- een overzicht van inkomsten en uitgaven die meetellen voor het bepalen van de behoefte van een cliënt en hieraan gekoppeld de normen per situatie die gelden om de behoefte van een cliënt te bepalen;
- richtlijnen over de opbouw van het sociaal verslag (bv. minimum elementen die hierin moeten staan).

Deze richtlijnen vertaalden enkele lokale besturen in ondersteunende instrumenten of tools, al dan niet geïntegreerd in de software voor het opvolgen van cliënten. Voorbeelden hiervan zijn onder meer

- een leidraad om hulpvragen in kaart te brengen,
- een sociale balans-tool om een analyse te maken van de leefsituatie van een cliënt,
- een bestedingspatroon met vaste rubrieken om de financiële situatie in kaart te brengen,
- sjablonen voor het opmaken van het sociaal verslag,
-

Deze instrumenten dragen bij tot een meer consequente en zorgvuldige aanpak voor het beoordelen van hulpvragen op voorwaarde dat deze consequent toegepast worden.

Niet bij alle geauditteerde lokale besturen waren er duidelijke afspraken of ondersteunende instrumenten beschikbaar of werden deze consequent toegepast. Hierdoor waren er verschillen in aanpak en was er een grotere kans op een ongelijkwaardige behandeling van cliënten

Tijdens de audits bleek ook dat verschillende lokale besturen eenzelfde IT-systeem heel anders kunnen hanteren. Hierdoor ondersteunen standaard opdelingen en sjablonen bij het ene bestuur de werking weinig terwijl dit bij andere besturen, met gepaste afspraken en aanvullingen, een sterke basis vormt voor de dossieropbouw en -behandeling.

AUDIT VLAANDEREN

Daarnaast bestaat er ook een tool ontwikkeld door CEBUD³ die aan lokale besturen wordt aangeboden. Deze tool biedt ondersteuning aan maatschappelijk werkers om zicht te krijgen op de inkomsten en uitgaven van een cliënt. Daardoor is het onder meer mogelijk om op maat van iedere, unieke cliëntsituatie een inschatting te maken van het inkomen dat minimaal noodzakelijk is om menswaardig te kunnen leven. Hiervoor maken ze onder meer gebruik van referentiebudgetten. Slechts één van de geauditeerde lokale besturen gebruikte op het moment van de audit deze specifieke tool. Enkele geauditeerde lokale besturen gebruikten wel eigen normen om na te gaan of een cliënt in aanmerking komt voor steun.

MOGELIJKE VERBETERACTIES

Volgende verbeteracties kunnen bijdragen tot een meer efficiënte, zorgvuldige en transparante behandeling van de hulpvragen:

- Vertaal de visie in duidelijke en operationele richtlijnen en ondersteunende instrumenten die de maatschappelijk werkers begeleiden bij het beoordelen van hulpvragen naar niet-terugvorderbare steun. Voorbeelden hiervan zijn:
 - een intakeformulier met mogelijke vragen om onder meer de sociale en financiële situatie van de cliënt in beeld te brengen en om na te gaan of alle rechten van de cliënt zijn uitgeput;
 - een checklist met op te vragen of op te zoeken documenten;
 - een ontvangstbewijs met hierop vaste rubrieken, zoals de datum van de hulpvraag, een standaardlijst met (nog) te ontvangen documenten van de cliënt...;
 - een stappenplan en richtlijnen voor het uitvoeren van het sociaal onderzoek (bv. hoe verloopt een standaard sociaal onderzoek, welke documenten zijn belangrijk om op te vragen/op te zoeken, wanneer is een huisbezoek aangewezen...);
 - een sociale balans-tool om de leefsituaties van individuen of gezinnen in kaart kunnen brengen en opvolgen;
 - een bestedingspatroon met referentiebudgetten om de financiële behoefte te bepalen, met duidelijke afspraken over welke inkomsten en uitgaven meetellen bij het bepalen van de behoefte van een cliënt.
 - een uitgewerkt sjabloon voor het sociaal verslag met vaste rubrieken;
 - een overzicht van mogelijke steunmaatregelen, hulpmiddelen, rechten,...;
- Waar mogelijk zijn deze instrumenten maximaal geïntegreerd in de software.
- Maak ook duidelijke afspraken met medewerkers over hoe ze deze sjablonen moeten gebruiken. Bijvoorbeeld in welke situatie rubrieken optioneel in te vullen zijn, hoe aangeven welke informatie toch niet relevant was om op te vragen....

³ CEBUD ofwel Centrum voor budgetadvies en -onderzoek. Meer informatie hierover is onder meer hier terug te vinden: <https://www.cebud.be/remi>

GOEDE PRAKTIJKEN

Gestructureerd procesverloop niet-terugvorderbare steun – Vilvoorde

Lokaal bestuur Vilvoorde heeft een duidelijke, uniforme, efficiënte en gestructureerde aanpak voor het proces van niet-terugvorderbare steun en maakt hierbij onder meer gebruik van diverse ondersteunende tools.

[Lees hier de goede praktijk.](#)

Intakeformulier – Spiere-Helkijn en De Haan

Om het eerste contact tussen het OCMW en de cliënt op een meer uniforme manier te laten verlopen, ongeacht bij welke maatschappelijk werker deze terecht komt, hanteren elk van de lokale besturen een intakeformulier.

[Lees hier de goede praktijk Spiere-Helkijn](#)

[Lees hier de goede praktijk De Haan](#)

Sociaal verslag – De Haan

Dit sjabloon gebruiken de maatschappelijk werkers bij elke hulpvraag onder meer om voor elke cliënt consequent dezelfde informatie te verzamelen en om te vermijden dat relevante informatie ontbreekt.

[Lees hier de goede praktijk](#)

REMI-tool

De federale regering besliste in januari 2023 om OCMW's financieel te ondersteunen in de toekenning van aanvullende financiële steun wanneer ze de REMI-tool⁴ hiervoor gebruiken. Deze onlinetool is een instrument die op maat van ieder gezin vaststelt in welke mate het gezinsinkomen toereikend is om menswaardig te kunnen leven. Hiervoor vergelijkt de tool de gezinsinkomsten met de hoogte van de referentiebudgetten.

Meer informatie hierover:

<https://www.mi-is.be/nl/actueel/remi-referentiebudget-voor-een-waardig-leven-een-webapplicatie>

<https://www.cebud.be/remi>

⁴ REMI staat voor 'Referentiebudget voor een menswaardig inkomen' en is ontwikkeld door CEBUD (Centrum voor budgetadvies en -onderzoek). Recent wijzigde de organisatie haar naam naar het "Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn".

3.

Om de beheersing van het betalingsproces te verhogen, zijn bijkomende maatregelen nodig.

VASTSTELLING:

De geauditeerde lokale besturen voerden niet steeds voldoende beheersmaatregelen in om het risico op foute of onterechte betalingen van niet-terugvorderbare steun te vermijden.

Uit de audits is gebleken dat er weinig controles gebeuren op het correct betalen van niet-terugvorderbare steun. Daarnaast is er vaak onvoldoende functiescheiding ingebouwd in het betalingsproces. Het gebrek aan beheersmaatregelen verhoogt het risico op foute of onterechte betalingen.

Zo zijn het vaak de maatschappelijk werkers zelf die de bankrekeningnummers voor het uitbetalen van de steun ingeven in het cliëntdossier in de softwaretoepassing van de sociale dienst. Dit zijn vooral de rekeningnummers van cliënten, maar ook van mogelijke derden (bv. voor het betalen van huur, facturen voor medische kosten...). Het invoeren ervan gebeurt ook vaak zonder stavingsstukken. Bovendien is er zelden controle op de correctheid van deze rekeningnummers, wat tot fouten of misbruik kan leiden.

Daarnaast voerden niet alle geauditeerde lokale besturen voor de uitbetaling van de steun voldoende onafhankelijke controles in doorheen het proces. Zo was er niet steeds een controle of het bedrag overeenstemt met de beslissing van het bijzonder comité en of het bankrekeningnummer voor het betalen van de steun correct is. Verkeerde of onterechte betalingen kunnen dan ook niet met voldoende zekerheid worden uitgesloten.

In enkele lokale besturen is er onvoldoende functiescheiding ingebouwd doorheen het gehele beoordelingsproces van niet-terugvorderbare steun. Het was hierbij mogelijk dat één persoon de verschillende processtappen uitvoert vanaf het sociaal onderzoek tot en met het doorgeven van de betaalgegevens via de software en het klaarzetten en goedkeuren van opdrachten tot betaling. Wanneer de financiële dienst geen (steekproefsgewijze) controles uitvoert vooraleer de steun uit te betalen (of op andere momenten), is er daarbij geen onafhankelijke controle op de betaling. Hierdoor is het mogelijk dat fouten of onterechte betalingen niet gedetecteerd worden.

VASTSTELLING:

Het uitvoeren van betalingen in cash houdt risico's in, maar bleek bij de geauditeerde lokale besturen nog maar weinig voor te komen.

De geauditeerde lokale besturen betalen niet-terugvorderbare steun voornamelijk via overschrijving op een bankrekening. Vooral dringende steun ontvangen cliënten nog in cash of aan de hand van een prepaidkaart. Beide werkwijzen brengen specifieke risico's met zich mee. Cash geld of vooropgeladen prepaid kaarten kunnen bijvoorbeeld uit de opslagruimte worden gestolen. Prepaidkaarten die op het moment van de uitreiking worden opgeladen, kennen dit risico niet en laten een duidelijk spoor na van wie ze opgeladen heeft. Om problemen bij de overdracht of inning te vermijden, is het ook belangrijk de cliënt duidelijk en uitdrukkelijk te informeren over hoe deze te gebruiken eventueel in combinatie met de uitreiking van deze kaarten door een tweede persoon.

Ook uit de forensische audits die Audit Vlaanderen in het verleden uitvoerde, blijkt dat deze risico's effectief tot misbruik of fouten kunnen leiden. Daarom is het aan te raden om het gebruik van cash geld en provisiekaarten maximaal te vermijden of voldoende beheersmaatregelen zoals controles en functiescheiding in te voeren om deze risico's te beperken. Eveneens bleek dat niet alle geauditeerde lokale besturen de prepaidkaarten en de bijhorende codes niet veilig en gescheiden bijhielden..

MOGELIJKE VERBETERACTIES

Om correcte betalingen te bevorderen en fouten of onregelmatigheden te vermijden, kunnen volgende maatregelen helpen:

- Vraag steeds een stavingsstuk op van het rekeningnummer bij de cliënt en voeg het toe aan het dossier (bv. een kopie van de bankkaart, een afschrift met het bankrekeningnummer en de naam van de cliënt):
- Laat een onafhankelijk medewerker de rekeningnummers voor het betalen van de steun aanmaken of wijzigen (bv. iemand van de financiële dienst in plaats van de sociale dienst, een administratief medewerker die niet betrokken is bij de dossiers). Doe dit enkel op basis van een stavingsstuk;
- Voer enkel betalingen uit op basis van een bewijsstuk (bv. de (ondertekende) beslissing van het bijzonder comité, een (door de voorzitter van het bijzonder comité) ondertekende beslissingsbrief...);
- Laat een onafhankelijk medewerker (bv. iemand van de financiële dienst of een diensthoofd) op regelmatige basis controles uitoefenen op de betalingen (o.a. steekproefsgewijze controle van de stavingsstukken ter onderbouwing van de rekeningnummers, betalingen op basis van bewijsstukken);
- Voer de betalingen zoveel mogelijk uit via overschrijving (beperk cash-geld of het gebruik van provisiekaarten). Als er toch kaarten gebruikt worden, bewaar de code en de provisiekaart op een andere fysieke locatie.

4.

Door voldoende in te zetten op monitoring, bevorder je het inzicht in het proces.

VASTSTELLING:

Het gebruik van verschillende steun- en/of identificatiecodes door de sociale dienst en de financiële dienst maakt het moeilijk om de gegevens uit de softwaretoepassingen te vergelijken alsook te gebruiken voor het monitoren van de effectieve betalingen.

Lokale besturen gebruiken doorgaans meerdere softwaretoepassingen doorheen het proces 'niet-terugvorderbare steun'. De sociale dienst gebruikt een eigen softwaretoepassing voor de registratie van gegevens en het opvolgen van cliënten en de financiële dienst een betaaltoepassing om de effectieve betalingen uit te voeren. Hierdoor beschikken ze over heel wat data omtrent de sociale dienstverlening en dus ook de niet-terugvorderbare steunverlening.

De geauditeerde lokale besturen kennen de monitoringmogelijkheden van de software vaak onvoldoende of weten niet steeds hoe ze deze gegevens uit de software moeten halen. Bovendien blijkt uit de audits dat de identificatiegegevens van de cliënten, de gebruikte steuncodes en/of de mate van detaillering ervan, verschillend kunnen zijn per toepassing. Dit beperkt de mogelijkheden om deze gegevens op te volgen, maar ook op het uitvoeren van controles of analyses. De lokale besturen vergelijken de gegevens uit beide toepassingen in de praktijk zelden met elkaar, bv. om eventuele fouten of onregelmatigheden op te sporen.

VASTSTELLING:

Lokale besturen zetten nog onvoldoende in op de globale opvolging en monitoring van het proces niet-terugvorderbare steun, onder meer in functie van het evalueren en bijsturen van de aanpak.

De geauditeerde lokale besturen monitoren vooral het aantal dossiers per maatschappelijk werker in functie van het verdelen van de nieuwe aanvragen of dossiers. Hiervoor baseren ze zich op de gegevens uit de IT-toepassing van de sociale dienst. Deze informatie is voor de dagelijkse opvolging relevant. Meer inhoudelijke analyses van de soorten aangevraagde en door het bijzonder comité toegekende steun, grootorde van de bedragen, hoeveel steun per cliënt, over welke periode... gebeurde bij slechts enkele geauditeerde lokale besturen. Deze analyses zijn echter een meerwaarde om bijvoorbeeld na te gaan op welke manier de cliënt in het hulpverleningstraject evolueert. Bovendien kan deze informatie dienen als leidraad om een evaluatie uit te voeren of om eventuele bijstellingen te doen van de visie en het richtinggevend kader of de reglementen. Op dit moment gebruiken de geauditeerde lokale besturen de informatie nog onvoldoende voor deze doeleinden.

MOGELIJKE VERBETERACTIES

Om de opvolging en monitoring van het proces 'niet-terugvorderbare steun' te bevorderen, raadt Audit Vlaanderen volgende acties aan:

AUDIT VLAANDEREN

- Bespreek welke elementen van het proces belangrijk zijn om te monitoren (bv. uitgaven en aantallen per type steun, werklast per maatschappelijk werker, doorlooptijden, instroom en uitstroom cliënten, ...).
- Verduidelijk waar welke informatie terug te vinden is om de monitoring mogelijk te maken;
- Bepaal de frequentie en vorm van monitoring en rapportering;
- Ga na of deze gegevens eenvoudig uit de softwaretoepassingen te halen zijn of via andere kanalen. Leg ook de te gebruiken bronnen vast voor het verzamelen van deze gegevens. Maak eventuele afspraken met de softwareleverancier zodat alle relevante gegevens uit de softwaretoepassingen gehaald kunnen worden.
- Verzamel de gegevens en monitor en rapporteer over de gekozen op periodieke basis naar relevante belanghebbenden (de sociale dienst, het managementteam, bijzonder comité, raad voor maatschappelijk welzijn...).

Om data-analyse te kunnen uitvoeren op de beschikbare gegevens, zijn volgende zaken belangrijk:

- Gebruik in alle softwaretoepassingen (van de sociale en financiële dienst) eenzelfde code om gegevens te kunnen linken (bv. eenzelfde dossiernummer, rijksregisternummer, eenzelfde steuncodes...). Waak erover dat deze gegevens accuraat staan weergegeven in de softwaretoepassingen, dus zowel in de software van de sociale als de financiële dienst.
- Leg vast welke gegevens je aan de hand van data-analyse wil vergelijken: bijvoorbeeld toegekend en uitbetaald bedrag, bankrekeningnummers waarop betaald is...
- Vergelijk de gegevens tussen beide toepassingen op basis van een unieke sleutel.

Met het oog op mogelijke data-analyse die alle lokale besturen kunnen toepassen, ontwikkelde Audit Vlaanderen een monitoringtool. Deze kan gebruikt worden om analyses uit te voeren van (onder meer) het proces 'niet-terugvorderbare steun'. [Deze tool vindt u terug op onze website.](#)

Goede praktijken en voorbeelden

Werklastmeting– lokaal bestuur Anzegem

Lokaal bestuur Anzegem ontwikkelde een tool voor het monitoren van de werklast van de maatschappelijk werkers. Op basis van deze informatie kan de organisatie veranderingen doorvoeren in de verdeling van dossiers en/of de organisatie van haar processen en dienst.

[Lees hier de goede praktijk.](#)

Kwartaalrapporten - lokaal bestuur Spiere-Helkijn

Lokaal bestuur Spiere-Helkijn maakt per kwartaal een rapport 'dagelijkse werking' op die de tendensen weergeven die zich voordoen op het grondgebied. Deze rapporten bevatten ook de toegekende aantallen en bedragen van niet-terugvorderbare steun, leefloon en budgetbeheer.

[Lees hier de goede praktijk.](#)

BIJLAGE 1: ALGEMENE INFORMATIE OVER DE THEMA-AUDIT NIET-TERUGVORDERBARE STEUN

SITUERING

Audit Vlaanderen voerde bij 11 lokale besturen in de periode november 2021 – november 2022 de thema-audit ‘Niet-terugvorderbare steun’ uit. In deze thema-audit is nagegaan in welke mate lokale besturen bepaalde risico’s verbonden aan het behandelen van vragen naar niet-terugvorderbare steun hebben afgedekt door beheersmaatregelen. Hierbij zijn ook enkele ondersteunende elementen, die een optimaal procesverloop beïnvloeden, aan bod gekomen.

Dit globale rapport bundelt de belangrijkste vaststellingen uit de elf audits van de thema-audit Niet-terugvorderbare steun en formuleert hierbij mogelijke verbeteracties. Daarnaast zijn goede praktijken uit de individuele audits opgenomen die als inspiratie voor andere lokale besturen kunnen dienen.

AUDITDOELSTELLING

Met deze thema-audit ging Audit Vlaanderen na in welke mate de organisatie bij het toekennen van ‘niet-terugvorderbare steun’ aan cliënten voldoende beheersmaatregelen invoerde die een redelijke zekerheid kunnen bieden dat:

- cliënten een gelijkwaardige behandeling krijgen door afgesproken principes of criteria consequent toe te passen bij de beoordeling van een eventuele toekenning van niet-terugvorderbare financiële steun;
- de verschillende processtappen om te komen tot een onderbouwde beslissing zorgvuldig en transparant verlopen;
- de uitbetaling van de toegekende niet-terugvorderbare steun correct kan gebeuren;
- de medewerkers voldoende ondersteuning krijgen om de dossiers op een veilige, integere en efficiënte manier te behandelen alsook om het proces eenvoudig en consequent te kunnen opvolgen.

Belangrijke risico’s die zich kunnen voordoen in het proces ‘niet-terugvorderbare OCMW-steun’ zijn:

- De aanvragen voor steun van cliënten krijgen een ongelijkwaardige of een onzorgvuldige behandeling;
- De gegeven steun is niet in lijn met het vooropgestelde beleid en de beoogde doelgroepen;
- Het toekennen van de steun verloopt onvoldoende transparant;
- Het uitbetalen van de financiële steun gebeurt niet correct;
- De behandeling van dossiers en cliëntgegevens verloopt niet op een veilige manier.

AUDITREIKWIJDTE

Tot de auditreikwijdte behoorden de vormen van aanvullende financiële steun die het OCMW in het kader van zijn maatschappelijke dienstverlening verleent op basis van een beslissing van het bijzonder comité voor de sociale dienst (bijzonder comité). Aan het toekennen van deze steun is geen terugvorderingsintentie gekoppeld. Het gaat hierbij zowel om éénmalige, structurele als dringende steun.

AUDIT VLAANDEREN

Volgende steunmaatregelen vielen **buiten** de auditreikwijdte:

- financiële steun die het lokaal bestuur in principe terugvordert van cliënten, zoals voorschotten of (huur)waarborgen en leningen aan cliënten;
- financiële steun die het lokaal bestuur uitkeert aan cliënten en nadien deels of volledig terugvordert van andere overheidsinstanties zoals de Programmatorische Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid (vaak naar verwezen als POD MI);
- materiële steun.

AUDITAANPAK

Om het proces van 'niet-terugvorderbare steun' gestructureerd te onderzoeken, stelde Audit Vlaanderen een controleprogramma op. Dit is een kader met specifieke beheersdoelstellingen, risico's en mogelijke beheersmaatregelen voor de verschillende stappen van het onderzochte proces en een aantal hiervoor relevante ondersteunende processen.

Op basis van dit controleprogramma onderzocht Audit Vlaanderen of het lokaal bestuur zich bewust is van de risico's die verbonden zijn met dit proces en of hiervoor gepaste maatregelen zijn genomen.

De structuur van het controleprogramma ziet er als volgt uit:



De opeenvolgende stappen in het proces van de behandeling van vragen voor niet-terugvorderbare steun staan centraal. Daarnaast werden volgende ondersteunende elementen meegenomen: kader voor het toekennen van niet-terugvorderbare steun, cultuur en integriteit, procesorganisatie en – ondersteuning, informatiebeheer en -beveiliging, en monitoring.

AUDITVERLOOP

Het auditcomité van de lokale besturen keurde op 17 juni 2021 de opstart van de thema-audit 'Niet-terugvorderbare OCMW-steun' goed. In de periode november 2021 – maart 2023 voerde Audit Vlaanderen 11 audits uit bij volgende lokale besturen:

- Anzegem
- De Haan
- Edegem
- Houthalen-Helchteren
- Lennik
- Maldegem
- Melle
- Spiere-Helkijn
- Temse
- Turnhout
- Vilvoorde

BIJLAGE 2: DE RESULTATEN PER AUDIT

In onderstaande tabel zijn alle geauditeerde besturen van de thema-audit 'Niet-terugvorderbare steun' en hun scores op de verschillende onderdelen anoniem opgenomen.

De letter 'A' wijst erop dat er voor het lokaal bestuur één of meerdere aanbevelingen geformuleerd zijn voor het specifieke onderdeel. In totaal formuleerde Audit Vlaanderen aantal aanbevelingen aanbevelingen. De cijfers tussen haakjes komen overeen met de scores uit de legende op pagina 20.

	Lokaal bestuur	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	Aantal aanbevelingen
Maturiteitsinschatting													
Kader	(3)	(3)	(4)	(3)	(2)	A (2)	A (1)	A (2)	A (1)	A (1)	(2)		5
Proces 'Niet-terugvorderbare steun'													
Onderzoek van de hulpvraag	(3)	(3)	(3)	(3)	A (2)	(2)	(2)	(2)	A (2)	(2)	(2)		2
Sociaal verslag	(3)	(3)	(3)	(3)	A (2)	(3)	(3)	A (2)	A (2)	A (1)	A (1)		5
Bespreking en beslissing	(3)	(3)	(3)	(3)	(2)	(2)	(3)	(2)	A (2)	A (2)	(2)		2
Communicatie beslissing	(3)	(3)	(3)	(3)	(4)	(2)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)		
Betaling	(2)	(3)	(3)	A (1)	A (2)	A (1)	A (2)	A (1)	A (1)	A (1)	A (1)	A (0)	9
Ondersteunende processen													
Procesorganisatie	(2)	(2)	(3)	(2)	(2)	(2)	(3)	(2)	(2)	(2)	(2)	(3)	
Informatiebeheer - veiligheid	(2)	(2)	(3)	(3)	(2)	(2)	A (1)	A (1)	(2)	A (1)	A (1)		4
Cultuur & Integriteit	(2)	(2)	A (2)	(3)	(3)	(2)	(2)	(2)	A (1)	(3)	A (1)		3
Monitoring	(2)	(2)	A (1)	(3)	(2)	A (1)	(3)	A (1)	A (1)	(2)	A (1)		5

BIJLAGE 3: LEGENDE



Onbestaand (0)

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.



Ad-hocbasis (1)

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.



Gestructureerde aanzet (2)

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



Gedefinieerd systeem (3)

Beheersmaatregelen zijn aanwezig. Zij zijn gestandaardiseerd, gedocumenteerd, gecommuniceerd en worden toegepast ('Do').



Beheerst systeem (4)

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

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 beschikbaar op www.auditvlaanderen.be