

REKENHOF

De toekenning van het bestaansminimum

De tegemoetkoming van de federale Staat

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van
Volksvertegenwoordigers*

Brussel, november 2003



REKENHOF

De toekenning van het bestaansminimum

De tegemoetkoming van de federale Staat

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van
Volksvertegenwoordigers*

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering
van het Rekenhof op 5 november 2003*

Het recht op een bestaansminimum werd ingevoerd door de wet van 7 augustus 1974. Het moest toelaten iedereen die over onbestaande of onvoldoende middelen beschikt, op een waardige wijze te laten leven. De wet van 26 mei 2002, die op 1 oktober 2002 in werking is getreden, heeft het recht op het bestaansminimum vervangen door het recht op maatschappelijke integratie.

Die wetgeving valt onder de bevoegdheid van de federale overheid en wordt op lokaal niveau toegepast door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (de OCMW's). Die centra ontvangen van de federale Staat een toelage die overeenstemt met minimum 50% van het bedrag van de inkomsten die zij toekennen. Om die toelage te kunnen ontvangen moeten de OCMW's zich onderwerpen aan de controle die de Minister van Maatschappelijke Integratie organiseert. In 2001 werden in totaal voor 262,6 miljoen EUR aan toelagen toegekend.

De audit van het Rekenhof liep van juni tot oktober 2002 en wil evalueren hoe het federaal Bestuur van het Maatschappelijk Welzijn nagaat of de OCMW's het bestaansminimum toekennen met inachtneming van de wet, zijn criteria en doelstellingen, en hoe dat bestuur is georganiseerd om doeltreffend op te treden.

De audit heeft in de eerste plaats uitgewezen dat de opdracht van de federale Staat in dit beleidsdomein niet duidelijk, nauwkeurig en concreet is gedefinieerd. Dat is zeer nadelig omdat het federale bestuur binnen dit domein moet handelen met andere actoren zoals de OCMW's. Het zijn immers zij die het recht op het minimuminkomen verzekeren en ze kunnen niet worden beschouwd als zuivere uitvoeringsorganen. Een inhoudelijke definiëring van de opdracht van de federale Staat en van de verantwoordelijkheden van de verschillende partners is bijgevolg onontbeerlijk.

In de praktijk bestaat de tussenkomst van het federaal bestuur voornamelijk in het betalen van de toelagen en het controleren van de regelmatigheid ervan. De administratie heeft onvoldoende aandacht voor de bescherming van de gerechtigden en hun gelijke behandeling. Zij evalueert bovendien het beleid niet.

Het Rekenhof heeft ook de algemene werking van de diensten van het Maatschappelijk Welzijn van de federale administratie doorgelicht. Het is gebleken dat de personele middelen van die diensten beperkt zijn, vooral met het oog op het uitvoeren van de controles.

De interne-controleprocedures van de diensten van het Maatschappelijk Welzijn vertonen belangrijke leemten. De actiemiddelen zijn niet geformaliseerd en er bestaan maar weinig schriftelijke instructies. De scheiding van de functies en de controle van de kwaliteit van de door het informatiesysteem geproduceerde gegevens worden onvoldoende gewaarborgd.

De externe communicatie van die diensten, voornamelijk naar de OCMW's toe, verloopt weinig georganiseerd en wordt door alle personeelsleden verschillend ingevuld. Hierdoor ontstaan risico's op fouten, wordt tijd verloren en worden de inspanningen niet gebundeld.

Er werd bijzondere aandacht besteed aan de organisatie van de inspecties die de federale diensten uitvoeren bij de OCMW's. Vastgesteld werd dat de enkele controleprioriteiten die zijn vastgelegd, niet steunen op een echte risicoanalyse en dat ze tot weinig efficiënte controlekeuzen kunnen leiden. Sommige bepalingen van de wet worden niet gecontroleerd. Die situatie is niet vreemd aan de reeds vernoemde dubbelzinnigheid met betrekking tot de draagwijdte van de opdracht van het bestuur.

De frequentie van de inspecties binnen de OCMW's hangt af van de omvang van de OCMW's en van de datum waarop de laatste controle heeft plaatsgehad. De OCMW's die veel toelagen ontvangen, worden in principe jaarlijks gecontroleerd. De audit heeft evenwel uitgewezen dat dat ritme op verre na niet werd gevolgd. Van de vijftien grootste OCMW's van het land, die samen meer dan 50% van alle staatstoelagen ontvangen, werd er in 2001 slechts één gecontroleerd. Bij de controle van het Rekenhof is gebleken dat sommigen van hen sedert 1995 niet meer waren gecontroleerd.

Met het oog op het uitvoeren van zijn inspecties heeft het Bestuur van het Maatschappelijk Welzijn geen methodologie vastgesteld. Omdat het bestuur geen dossiers selecteert op basis van representatieve steekproeven en het geen systematisch onderzoek uitvoert van de geselecteerde dossiers, is het bovendien onmogelijk de controleresultaten te extrapoleren naar alle dossiers. Die resultaten laten het federaal bestuur niet toe zekerheid, of zelfs redelijke zekerheid, te verwerven over de vraag of de toekenning van het minimuminkomen terecht gebeurde en of de toelage goed werd aangewend. In 2001 werden 3% van de sociale dossiers gecontroleerd.

Bij wijze van conclusie heeft de audit voornamelijk onduidelijkheden aan het licht gebracht over de inhoud van de opdracht van het federaal bestuur. Ook ernstige tekortkomingen in het beheer en de organisatie werden blootgelegd.

De aanbevelingen van het Rekenhof kaderen in de modernisering van de openbare diensten. Ze zijn er vooral op gericht duidelijkheid te scheppen in de opdracht van het federaal bestuur met betrekking tot het minimuminkomenbeleid, de rechten en verplichtingen van de tussenkomende partijen te bepalen, een echte interne controle in te voeren zoals het Copernicusplan oplegt en de inspecties beter te beheersen. Die algemene aanbevelingen kunnen bovendien eveneens worden toegepast op de andere reglementeringen die dit bestuur moet implementeren.

Het federaal bestuur zou meer bepaald onder zijn personeelsleden een duidelijke mission statement moeten verspreiden, waarin de nagestreefde doelstellingen, de principes waarop de acties berusten en de nagestreefde waarden nauwkeurig worden bepaald. In nauwe samenwerking met de OCMW's zouden de respectieve verantwoordelijkheden en normen voor het beheer van de dossiers van de gerechtigden moeten worden vastgesteld.

De invoering van een intern-controlesysteem zou bijdragen tot een verbetering van de werking van de administratie. Hier zou bijzondere aandacht moeten uitgaan naar de controleomgeving, naar de organisatiestructuur (definiëring van de verantwoordelijkheden, samenwerking tussen de diensten, ...) en naar de communicatie (instructies, procedures voor rapportering, ...). Bovendien zouden de controleactiviteiten moeten worden versterkt om de juistheid en een grotere betrouwbaarheid te waarborgen van de gegevens die dienen als berekeningsgrondslag voor de toelagen.

Met het oog op een verhoging van de doeltreffendheid van de inspecties stelt het Rekenhof voor de risico's die de doelstellingen die in de missie zijn ingeschreven in het gedrang kunnen brengen, te evalueren. Doel hiervan is te komen tot het identificeren van de meest relevante inspectiedoelstellingen en die in een operationeel plan in te passen. Een adequate methodologie, waarbij gebruik wordt gemaakt van statistische technieken en van objectieve selectiecriteria, zou het bestuur in de mogelijkheid stellen redelijke zekerheid te verwerven omtrent de correcte toepassing van de wet en de goede besteding van de toelagen. Een betere opvolging van de inspecties en van hun resultaten zou eveneens de actie van het bestuur moeten vesterken.

Tot slot pleit het Rekenhof voor een aanpassing van de wettelijke en reglementaire bepalingen, zodat alle betrokken partijen hun respectieve verantwoordelijkheden beter kunnen opnemen.

Inhoudstafel

Synthese	2
Inleiding	7
0.1 Wettelijk kader	7
0.2 Draagwijdte van de audit	8
0.3 Methodologie	9
0.4 Voorstelling van de geauditeerde diensten	10
Hoofdstuk 1	
Rol van het federaal bestuur	13
1.1 Opdracht van het federaal bestuur	13
1.2 Betrekkingen met de OCMW's	15
Hoofdstuk 2	
Algemene werking van de diensten van het Maatschappelijk Welzijn	18
2.1 Middelen	18
2.2 Structuur en betrekkingen tussen de diensten	19
2.3 Beheer van door de OCMW's overgezonden gegevens	19
2.4 Interne controle	20
2.5 Interne communicatie	22
2.6 Externe communicatie	23
Hoofdstuk 3	
Organisatie van de inspecties	25
3.1 Basisopties van de inspectie	25
3.2 Ritme van de inspecties	27
3.3 Methodologie van de inspecties	30
3.4 Benutting van de resultaten van de inspecties	32
Hoofdstuk 4	
Aanbevelingen	33
4.1 De opdracht duidelijker formuleren	33
4.2 De rechten en verplichtingen van de tussenkomende partijen nauwkeurig bepalen	33
4.3 Het intern functioneren van de administratie verbeteren	34
4.4 De doeltreffendheid van de inspecties verbeteren	38
4.5 De regelgeving aanpassen	39
Bijlage	
Antwoord van de minister	41

Inleiding

0.1 Wettelijk kader

1. De wet van 7 augustus 1974¹ had het recht op een bestaansminimum ingesteld. Dat recht moest eenieder met onbestaande of onvoldoende middelen, en die niet in staat is zich deze middelen via persoonlijke inspanningen of op een andere wijze te verschaffen, toelaten een waardig leven te leiden.
2. Op 26 mei 2002 werd het recht op een bestaansminimum vervangen door het recht op maatschappelijke integratie dat *onder de voorwaarden bepaald in deze wet, kan bestaan uit een tewerkstelling en/of een leefloon, die al dan niet gepaard gaan met een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie*². De wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie is op 1 oktober 2002 in werking getreden. Ze heft de wet tot instelling van het bestaansminimum op, maar is wel rechtstreeks geïnspireerd op de ervaringen opgedaan onder de vorige regelgeving³. De hervorming van het maatschappelijk welzijn stapt af van het begrip “bestaansminimum”; de nieuwe benaming luidt “leefloon”. Nochtans bevat de nieuwe wet geen fundamentele wijzigingen van de administratieve praktijk of van de betrekkingen met de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW's). De in het raam van deze audit gedane vaststellingen behouden bijgevolg hun volle actualiteit en relevantie, dit ondanks de opheffing van de wet van 7 augustus 1974 die nog van toepassing was op het ogenblik dat de audit plaatsvond. In dit verslag zal systematisch de generieke term “minimuminkomen” worden gebruikt in plaats van zowel de oude als de nieuwe benaming voor het inkomen dat in dat kader wordt toegekend.
3. Die wetten vallen onder de bevoegdheidssfeer van de federale overheid, maar worden op lokaal niveau toegepast door de OCMW's, die bevoegd zijn om de steun aan personen te verlenen die door de gemeenschap verschuldigd is.
4. Zoals de wet van 7 augustus 1974, bepaalt de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie dat de federale Staat aan de OCMW's een toelage toekent die gelijk is aan minstens 50% van het bedrag van het inkomen dat ze hebben toegekend. Om voor de door de Staat toegekende toelage in aanmerking te komen, moeten de OCMW's zich onderwerpen aan de door de Minister van Maatschappelijke Integratie ingerichte controle⁴.
5. De aanvrager van het minimuminkomen moet tegelijkertijd voorwaarden vervullen inzake verblijfplaats, leeftijd, nationaliteit, ontoereikende bestaansmiddelen, werkbereidheid en recht op andere uitkeringen krachtens de Belgische of buitenlandse wetgeving. De begunstigde heeft recht

¹ Wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum.

² Artikel 2 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

³ Niet-exhaustief kunnen de volgende maatregelen worden vermeld: de toekenning van het minimuminkomen gekoppeld aan een integratieverplichting en de cumulatie van een minimuminkomen met een beroepsopleiding of met een inkomen uit arbeid.

⁴ Artikel 33bis van het koninklijk besluit van 30 oktober 1974 houdende algemeen reglement betreffende het bestaansminimum, dat artikel 57 van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie is geworden.

op een vastgesteld bedrag volgens zijn gezinssituatie: alleenstaand of samenwonend, al dan niet personen ten laste... Het OCMW moet een sociaal onderzoek uitvoeren om na te gaan of die toekenningsvoorwaarden vervuld zijn.

6. Benevens de voorwaarden voor toekenning van het leefloon, handhaaft de nieuwe regelgeving het mechanisme dat door de wet van 1974 werd ingevoerd: het loskoppelen van de beslissingsbevoegdheid van de volledige of gedeeltelijke financiële verantwoordelijkheid. De federale Staat laat een derde (het OCMW) één van zijn opdrachten uitvoeren in ruil voor een toelage. Deze decentralisatie van de beslissingsbevoegdheid gaat noodgedwongen gepaard met een specifieke controle vanwege de federale overheid.
7. Het institutioneel raamwerk van die materie blijkt een complex geheel: ingevolge de hervormingen der instellingen sedert 1980 situeert de regelgeving met betrekking tot de OCMW's zich immers op verschillende beleidsniveaus. Thans zijn de gewesten bevoegd voor het uitoefenen van het toezicht op de OCMW's, inzonderheid voor de regels inzake het beheer en het bestuur van de OCMW's. Het recht op het minimuminkomen dat deze centra uitkeren, blijft evenwel exclusief tot de bevoegdheid van de federale Staat behoren. Het komt bijgevolg de federale administratie toe zich ervan te vergewissen of de wet correct wordt uitgevoerd.
8. De 589 Belgische OCMW's totaliseerden in december 2001 samen 72.069 dossiers van gerechtigden op een minimuminkomen⁵. De ermee verband houdende kredieten beliepen in 2001 262,6 miljoen EUR.

0.2 Draagwijdte van de audit

9. De audit heeft tot doel te evalueren hoe het federale Bestuur van het Maatschappelijk Welzijn erop toeziet dat de OCMW's de wet op het bestaansminimum⁶ correct toepassen en de toelagen goed aanwenden. Enkel de actie van het federaal bestuur werd onderzocht.
10. De belangrijkste vragen die werden gesteld zijn de volgende:
 - Vergewist het federaal bestuur zich ervan dat de OCMW's het minimuminkomen toekennen met inachtneming van de wet, zijn criteria en zijn doelstellingen?
 - Is het federaal bestuur efficiënt georganiseerd?
 - Recupereert de federale Staat zijn aandeel in de bedragen die de OCMW's terugvorderen⁷?
11. Het verslag gaat in het bijzonder in op de wijze hoe de Staat zijn betrekkingen regelt met de tussenkommende overheidsinstanties die door de wet met de uitvoering van het beleid zijn belast.

⁵ Persmededeling van de Minister van Maatschappelijke Integratie van 23 juli 2002: "10 000 jobs voor de gerechtigden van het leefloon".

⁶ Dit onderzoek had immers betrekking op opmerkingen die tot 30 juni 2002 waren geformuleerd, toen de wet van 1974 nog van toepassing was.

⁷ Het gaat om de terugbetalingen door de gerechtigden op verzoek van de OCMW's ingeval van materiële fouten of onvolledige aangiften van de bestaansmiddelen, en om de overige terugvorderingen waarin de wet voorziet, zoals bijvoorbeeld die bij personen die alimentatiegelden verschuldigd zijn.

12. Meerdere aanbevelingen zijn voldoende algemeen geformuleerd. Ze moeten het Bestuur van het Maatschappelijk Welzijn bijgevolg in de mogelijkheid stellen de controle op de andere beleidsopdrachten, toevertrouwd aan de dienst Toelagen en Controle⁸, te verbeteren.

0.3 Methodologie

13. De audit van het Rekenhof werd ter plaatse uitgevoerd in de kantoren van het federaal Bestuur van het Maatschappelijk Welzijn, van juni tot oktober 2002.
14. Het Rekenhof heeft enkel gebruik gemaakt van de bij het bestuur beschikbare gegevens. Bij de OCMW's zelf werd geen controle uitgevoerd.
15. De meest recente inspectiedossiers van elk van de 589 OCMW's werden onderzocht. Alle in 2001 uitgevoerde inspecties, namelijk 121 sociale controles en 195 boekhoudkundige controles, werden grondig geanalyseerd. Voor elk type van controle werd een gegevensbank aangelegd die het mogelijk maakte op die gegevens statistische bewerkingen uit te voeren.

Voorts werden verschillende auditwerkzaamheden uitgevoerd:

- interviews met alle inspecteurs en met de leidend ambtenaren;
 - analyse van de procedures en van de termijnen (*flowcharts*, ...);
 - analyse van de rekeningen over gelden van het Bestuur van het Maatschappelijk Welzijn;
 - onderzoek van de klachten van particulieren die het bestuur in 2001 heeft ontvangen en van de verstrekte antwoorden.
16. Er werd vervolgens een voorlopig verslag opgesteld dat aanleiding heeft gegeven tot een eerste tegensprekelijk debat met de diensten van het Bestuur van het Maatschappelijk Welzijn. Het commentaar van de administratie wordt via een aanduiding in de marge aangegeven.
 17. Er dient te worden onderstreept dat alle ambtenaren die de vertegenwoordigers van het Rekenhof tijdens dit onderzoek hebben ontmoet, hun volledige medewerking hebben verleend.
 18. De minister heeft haar antwoord op het verslag op 22 september 2003 toegestuurd. De tekst daarvan is als bijlage bij dit verslag gevoegd.

De minister wijst er meteen op dat rekening moet worden gehouden met twee nieuwe elementen: enerzijds is er de goedkeuring van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie die vanaf 1 oktober 2002 de wet betreffende het bestaansminimum heeft vervangen en anderzijds werd de federale Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie opgericht waarin de onderzochte diensten in de toekomst zullen worden ondergebracht. De minister geeft echter toe dat de toekenningsvoorwaarden, het voornaamste onderzoekspunt van de audit, grotendeels ongewijzigd zijn gebleven.

In verband met de aanbevelingen deelt de minister het Rekenhof mee dat de administratie van plan is de meeste ervan te implementeren. Dat zal voornamelijk gebeuren naar aanleiding van de goedkeuring van het managementplan van de nieuw opgerichte POD. Voordat een aanpassing van de wettelijke en reglementaire voorschriften in het vooruitzicht gesteld wordt,

⁸ Zie punt 22.

moet er echter een evaluatie komen van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

0.4 Voorstelling van de geauditeerde diensten

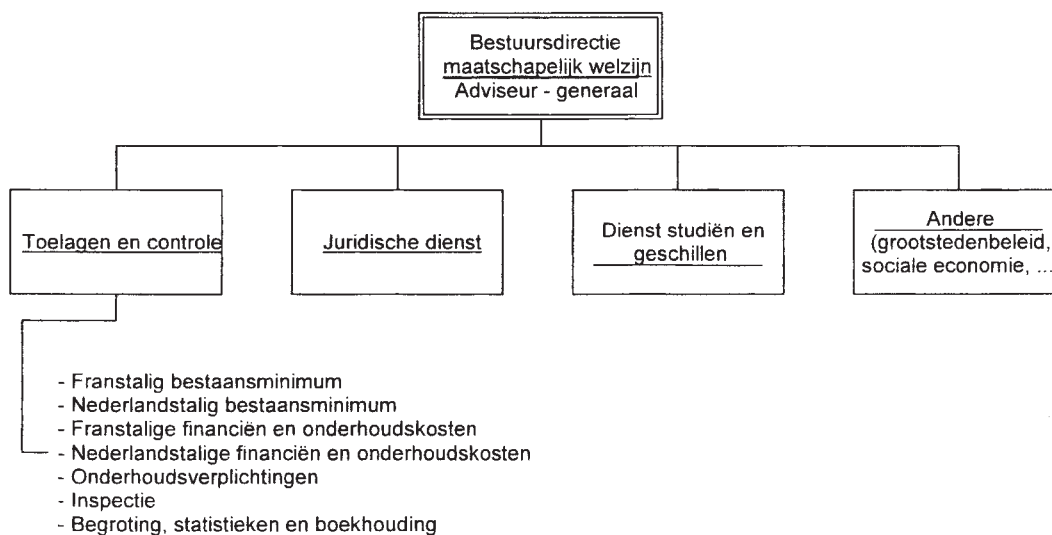
0.4.1 Bestuur van het Maatschappelijk Welzijn

19. De materies van het maatschappelijk welzijn vallen onder de bevoegdheid van de bestuursdirectie van het Maatschappelijk Welzijn van de federale POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie.

Deze directie is belast met de voorbereiding en de toepassing van de wettelijke bepalingen met betrekking tot het minimuminkomen, de maatschappelijke hulp⁹ en de voorschotten op onderhoudsgelden¹⁰ die door de OCMW's worden toegekend. Ze betaalt de toelage die de federale Staat krachtens die wetgeving aan de OCMW's is verschuldigd. Ze bestudeert eveneens de maatregelen ter bestrijding van de armoede en ter bevordering van de maatschappelijke integratie. De directie van het Maatschappelijk Welzijn oefent haar bevoegdheden uit onder het gezag van de Minister van Maatschappelijke Integratie.

20. Deze audit had enkel betrekking op de wetgeving betreffende het minimuminkomen.

21. Op 15 september 2002 zag het organogram van de bestuursdirectie van het Maatschappelijk Welzijn binnen het Bestuur van Maatschappelijke Integratie er als volgt uit:



Figuur 1 – Organogram van de Bestuursdirectie Maatschappelijk Welzijn

⁹ Wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

¹⁰ Wet van 8 mei 1989 tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wat het verlenen van voorschotten op en het invorderen van onderhoudsgelden betreft.

22. De toepassing van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum, die sedert 1 oktober 2002 werd vervangen door de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, is één van de hoofdpodochten van de dienst Toelagen en Controle. De andere opdrachten hebben betrekking op de wet van 2 april 1965 en de wet van 8 mei 1989, vermeld in voetnoten 9 en 10, alsook op het beheer van talrijke specifieke toelagen. Binnen die dienst zijn twee ploegen Toelagen bestaansminimum¹¹ belast met de behandeling van de toelagetaanvragen; de dienst Inspectie voert op zijn beurt, uitsluitend ter plaatse in de OCMW's, hetzij boekhoudkundige hetzij sociale controles uit; tot slot is een vierde ploeg belast met de begroting, boekhouding en statistieken. Al die ploegen samen bestaan uit ongeveer 25 personen, alle niveaus samen genomen. De overige drie ploegen van de dienst Toelagen en Controle zijn enkel belast met de andere wetgevingen. Twee andere diensten vervullen ook een rol inzake het minimuminkomen: de juridische dienst en de dienst "Studiën en geschillen".

0.4.2 De toekenning, subsidiëring en controle van het minimuminkomen

23. De OCMW's sturen maandelijks aan de ploegen Toelage bestaansminimum hun beslissingen met betrekking tot het minimuminkomen. Voor elke individuele beslissing wordt een formulier op magnetische drager of op papier aangemaakt. Dat formulier bevat een aantal inlichtingen omtrent de betrokken gerechtigde; het bedrag van het toegekend minimuminkomen is daar een van. De dienst registreert die gegevens die worden onderworpen aan een geïnformatiseerde coherentiecontrole. De toelage wordt berekend via *Prima*, een door de administratie uitgewerkte computertoepassing. Die berekening moet toelaten het bedrag van de tegemoetkoming van de Staat te bepalen voor elke beslissing die een invloed heeft op de betrokken maand en voor elke beslissing die een invloed heeft op de voorgaande maanden, maar waarmee nog geen rekening was gehouden in een vorige berekening. Het resultaat van die berekening alsmede de gedetailleerde lijst van de genomen beslissingen worden door de administratie in een maandelijks staatsopgenomen. Die lijst wordt aan de OCMW's voor goedkeuring en ondertekening door hun beleidsinstanties, overgezonden. Zodra deze lijst terug in het bezit is van de administratie, wordt tot uitbetaling van de toelage overgegaan.
24. De controle op de aanwending van de toegekende toelagen wordt uitgevoerd door de ploeg Inspectie¹² van de dienst Toelagen en Controle. Die inspecteurs (3 maatschappelijke assistenten en 4 boekhoudinspecteurs) controleren ter plaatse de dossiers van de gerechtigden en de boekhouding.
25. Middels de analyse van de sociale dossiers door de maatschappelijke assistenten moet vooral zekerheid kunnen worden gecreëerd dat het OCMW de toekenningsvoorwaarden heeft onderzocht en dat het de juiste conclusies heeft getrokken uit de elementen van het dossier.
26. Het nazicht van de boekhouding moet toelaten de uitgaven- en ontvangstenstaat, op het departement opgesteld door het programma *Prima*, te vergelijken met die welke het gecontroleerde OCMW heeft opgemaakt. De

¹¹ Het gaat om de ploegen "Franstalig bestaansminimum" en "Nederlandstalig bestaansminimum" die gegroepeerd zijn onder de benaming "Toelagen bestaansminimum".

¹² Op 30 juni 2002 bestond die ploeg uit 8 personen voor het uitvoeren van al die werkzaamheden; 7 van hen waren belast met controlewerk.

controleurs zoeken een verklaring voor eventuele verschillen. Als het OCMW te veel heeft ontvangen, stellen zij het terug te storten bedrag vast en bepalen ze hoe de rechtzetting zal gebeuren. Heeft het OCMW daarentegen te weinig ontvangen, wordt aan dat OCMW normaliter gevraagd het nog verschuldigde bedrag via formulieren aan te tonen. Als geen enkel verschil wordt vastgesteld, wordt het OCMW hiervan bij brief verwittigd.

Hoofdstuk 1

Rol van het federaal bestuur

1.1 Opdracht van het federaal bestuur

27. Een belangrijke fase bij de uitwerking van een beheerssysteem is het definiëren van een missie waarbij de nagestreefde doelstellingen, de actiemiddelen en de nagestreefde ethische waarden duidelijk worden bepaald.
28. Voor het Bestuur van het Maatschappelijk Welzijn krijgt die opdrachtdefiniëring een bijzondere dimensie aangezien het federaal bestuur met andere tussenkommende partijen moet samenwerken.

De regelgeving inzake het recht op het minimuminkomen is immers een federale aangelegenheid. Daartegenover staat dat zowel de wet van 7 augustus 1974 als de wet van 26 mei 2002 de opdracht om aan dat recht te voldoen¹³ toevertrouwen aan de OCMW's. Deze zijn immers traditioneel bevoegd voor steun aan personen. OCMW's zijn openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid die aan het toezicht van het gewest zijn onderworpen.

29. Omwille van dat specifiek gegeven is het bijgevolg onontbeerlijk zowel de draagwijdte van de opdracht van de federale Staat als de respectieve verantwoordelijkheden van de verschillende partners, waaronder in de eerste plaats de OCMW's, nauwkeurig te formuleren.
30. Het koninklijk besluit van 30 oktober 1974 houdende algemeen reglement betreffende het bestaansminimum verplicht de OCMW's ertoe een aantal procedures in acht te nemen wat het onthaal van en de informatieverstrekking aan aanvragers en het onderzoek van de dossiers betreft. Artikel 33 bis stelt dat *om te mogen genieten van de toelage van de Staat, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ertoe gehouden zijn zich te onderwerpen aan de controle ingericht door de minister*¹⁴.
31. Hoewel belast met het uitvoeren van federaal beleid, kunnen de OCMW's evenwel niet worden beschouwd als louter uitvoerende organen, gebonden door de richtlijnen van de administratie. Ze zijn inderdaad autonoom bij het nemen van beslissingen: het zijn de centra die het in aanmerking nemen van de inkomsten van de personen met wie de aanvrager samenleeft en over de werkbereidheid van de aanvrager moeten beoordelen, terwijl het net die elementen zijn die het bedrag en het recht op het minimuminkomen bepalen. De minister kan evenwel beroep aantekenen¹⁵ tegen de beslissing van het centrum, bijvoorbeeld ingeval van een ongerechtvaardigde weigering. Als een toekenningsbeslissing niet conform is aan de wettelijke voorschriften, kan de minister weigeren de toelage te betalen of kan hij beslissen deze te verminderen¹⁶. In dat geval dragen de OCMW's alleen de financiële lasten gekoppeld aan die steun, die dan niet meer als minimuminkomen wordt beschouwd. Daarenboven dient te worden onderstreept dat ook de OCMW's in een niet onbelangrijke mate het minimuminkomenbeleid

¹³ Artikel 7 van de wet van 7 augustus 1974 en artikel 2 van de wet van 26 mei 2002.

¹⁴ Die bepaling komt eveneens voor in de nieuwe reglementering, nl. in artikel 57 van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

¹⁵ Artikel 10 van de wet van 7 augustus 1974 en artikel 47, § 1, van de wet van 26 mei 2002.

¹⁶ Artikel 18, § 8, van de wet van 7 augustus 1974 en artikel 45 van de wet van 26 mei 2002.

cofinancieren, ook al neemt de Staat meer dan de helft van de kosten voor zijn rekening.

32. Noch de tekst van de wet noch de parlementaire werkzaamheden laten toe nauwkeurig te bepalen welke taken het bestuur moet uitvoeren. In de praktijk heeft de audit van het Rekenhof aangetoond dat de administratie in hoofdzaak instaat voor de betaling van de toelagen en voor de controle van de regelmatigheid ervan, zoals in het vorige hoofdstuk is uiteengezet.
33. Uit de interviews die tijdens de audit werden afgenomen, blijkt dat de administratie de grenzen van haar tussenkomst bij de tenuitvoerlegging van het beleid niet heeft afgebakend. De verantwoordelijken van de administratie verwijzen voor het definiëren van hun opdracht naar de begrotingsdocumenten (meer in het bijzonder het verantwoordingsprogramma van de algemene uitgavenbegroting) en naar de inachtneming van de wetgeving. Ze voeren eveneens een operationele prioriteit aan, met name de gevraagde toelagen snel storten aan de OCMW's. Wat de ethische waarden betreft, refereren ze aan de algemene deontologie van de rijksambtenaren, aan de eigen deontologie voor maatschappelijk assistenten en aan de bestaande functiebeschrijvingen.
34. De administratie heeft zich niet expliciet uitgesproken over haar rol en over haar verantwoordelijkheden bij het opvolgen van belangrijke aspecten van het beleid. Deze situatie is in meerdere opzichten nefast.

Hierdoor wordt een doeltreffende werking van het Bestuur van het Maatschappelijk Welzijn en een sturing van zijn activiteiten bemoeilijkt. Dit wordt geïllustreerd door de vaststellingen opgenomen in hoofdstuk 2.

Het ontbreken van een duidelijke, nauwkeurige en concreet geformuleerde opdracht leidt er mede toe bij dat elk personeelslid van het federaal Bestuur van het Maatschappelijk Welzijn een eigen persoonlijke invulling geeft aan de opdracht van het bestuur in het licht van zijn persoonlijke interpretatie. Aldus is voor de enen het nazicht van het sociaal dossier bedoeld om iedere onverschuldigde toelage terug te vorderen, terwijl ze volgens anderen erop gericht is vast te stellen dat de gerechtigden ontvangen waarop ze recht hebben.

35. Deze toestand is duidelijk niet vreemd aan het feit dat weinig of geen rekening wordt gehouden met belangrijke facetten van de missie van het federaal bestuur. Die facetten zouden nochtans concrete vorm moeten geven aan de verantwoordelijkheid die het federale niveau draagt in dat beleidsdomein:

- De federale Staat garandeert onvoldoende dat de wettelijke bepalingen in verband met de bescherming van de (werkelijke en potentiële) gerechtigden van het minimuminkomen worden gerespecteerd.

De registratie van de aanvraag, de behandeling ervan, de regelmatigheid van de beslissing en de termijn voor kennisgeving van de beslissing aan de aanvrager, worden door het federaal bestuur nooit onderzocht. Evenmin worden dossiers onderzocht waarin het minimuminkomen niet wordt toegekend; de federale Staat maakt ook geen gebruik van de rechtsmiddelen waarin de wet voorziet bij ongegronde weigering. Bij de interviews is gebleken dat het federaal bestuur van oordeel is dat de aanvrager zijn zaak bij de arbeidsrechtbank aanhangig moet maken, wanneer hij meent benadeeld te zijn in zijn rechten.

Het federaal bestuur gaat niet na hoe het centrum, noch organisatorisch noch inhoudelijk, zijn verplichting nakomt om aan eenieder die daar om

vraagt, al de nuttige informatie¹⁷ mee te delen met betrekking tot zijn rechten en verplichtingen inzake maatschappelijke integratie.

Tijdens het tegensprekelijk debat heeft de administratie gesteld dat maatregelen tot het wegwerken van die lacunes werden genomen. Ze worden verder in dit verslag gedetailleerd¹⁸.

- De federale Staat gaat niet na of bij de toepassing van de wet het beginsel van de gelijke behandeling van de gerechtigden wordt gerespecteerd.

Het bestuur organiseert zijn controle niet dusdanig dat het redelijke zekerheid bekomt over een uniforme toepassing van de wet door alle OCMW's en over de gelijke behandeling van de aanvragers.

- De federale Staat, die het beleid inzake het minimuminkomen bepaalt, evalueert dat beleid niet of laat het niet evalueren; in het bijzonder verzuimt hij na te gaan of alle personen die recht hebben op het minimuminkomen het ook effectief ontvangen, of die personen erin slagen zich in de maatschappij te integreren, of de regelgeving adequaat is en of de toekenningsvoorwaarden pertinent en controleerbaar zijn.

Het Rekenhof stelt vast dat de federale Staat globaal wel stappen heeft gezet om de armoedebestrijding te evalueren (het algemeen verslag over de armoede, de installatie van het centrum voor gelijkekansenbeleid en racismebestrijding, ...), maar dat enkel gelegenheids- of deelonderzoeken werden uitgevoerd om elementen van het beleid inzake het minimuminkomen te analyseren, inzonderheid naar aanleiding van de voorbereiding van de recente transformatie van bestaansminimum naar leefloon.

1.2 Betrekkingen met de OCMW's

36. De betrekkingen tussen de federale Staat en de andere tussenkomende partijen, in de eerste plaats de OCMW's, zijn gebaseerd op twee pijlers: een adequaat regelgevend kader en een duidelijke en nauwkeurige definitie van eenieders rechten en plichten.
37. Gelet op het ontbreken van sancties volstaan de wettelijke bepalingen thans niet om het bestuur in staat te stellen zijn wettelijke prerogatieven uit te oefenen. Volgens de informatie die bij het bestuur beschikbaar is¹⁹, respecteren de OCMW's in de meeste gevallen niet de wettelijke termijn voor het mededelen aan het federaal bestuur²⁰ van de beslissingen inzake de toekenning van het minimuminkomen. Bepaalde OCMW's zenden daarenboven niet al hun beslissingen regelmatig over: op 21 augustus 2002 hadden 381 OCMW's meer dan drie maanden vertraging bij de verzending van hun verklaringen van schuldvordering, hadden 167 OCMW's meer dan 6 maanden vertraging en hadden 73 OCMW's geen schuldvordering meer overgezonden sedert 31 december 2001. Deze achterstand is niet alleen nadelig voor de betoelaging van de OCMW's en voor de informatie van het

¹⁷ Zoals de voorwaarden die recht geven op het leefloon of in voorkomend geval, de draagwijdte van het contract met betrekking tot het geïndividualiseerd project van maatschappelijke integratie, of nog de rechtsmiddelen tegen de beslissingen van het centrum.

¹⁸ Zie punt 79.

¹⁹ Het gaat in hoofdzaak om de gegevens uit de gegevensbank *Prima*.

²⁰ Namelijk 8 dagen na het einde van de maand waarin de beslissing werd genomen. Artikel 9, § 3, van de wet van 7 augustus 1974 en artikel 21, § 6, van de wet van 26 mei 2002.

federaal bestuur. Meer nog: hij compromiteert de mogelijkheid voor de federale Staat binnen de gestelde termijnen beroep in te stellen tegen een ongegronde weigering van het OCMW.

38. Op dezelfde wijze ondervindt het bestuur heel wat moeilijkheden om snel te kunnen beschikken over de opbrengst van de weinige ontvangsten die in zijn voordeel werden geïnd. Tal van OCMW's maken immers het aandeel in de gerecupereerde ontvangsten waarop de federale Staat recht heeft, niet spontaan over; bepaalde OCMW's wachten met het melden van die ontvangsten tot de boekhoudkundige controle, die soms pas heel wat maanden na de invordering van die ontvangsten plaatsheeft; andere OCMW's melden de gerecupereerde bedragen niet en wachten tot de federale inspecteur ze op het spoor komt en registreert.
39. Er dient te worden onderstreept dat in beide gevallen de wetgeving geen boetes oplegt en geen rente toekent in het voordeel van de Staat. Hierdoor beschikt het bestuur niet over de middelen om de wettelijke bepalingen te doen toepassen.
40. De op het vlak van de nauwkeurige formulering van de mission statement vastgestelde tekortkomingen hebben rechtstreekse gevolgen voor de bepaling van de taken en verantwoordelijkheden van elke tussenkomende partij.

De regelgeving stelt weliswaar een aantal verantwoordelijkheden van de OCMW's vast, zoals het uitvoeren van een sociaal onderzoek, maar is veel minder duidelijk voor andere elementen, zoals de inhoud van de dossiers en de boekhoudkundige en financiële verplichtingen. Dat gebrek aan tekstuele nauwkeurigheid geeft aanleiding tot verschillende interpretaties omtrent de begrenzing van de respectieve bevoegdheden van de partners en leidt in feite tot een beperking van het controlebereik van de inspecteurs van het federaal bestuur.
41. Wat de inhoud van de dossiers betreft, is trouwens bij de interviews gebleken dat de maatschappelijk assistenten van de OCMW's soms aan de federale inspecteurs vragen welke documenten zeker in het dossier moeten voorkomen, of dat zij soms bij een controle een type-onderzoeksformulier voor advies voorleggen²¹. Die stukken zijn belangrijke elementen aangezien de minister kan weigeren de toelage te betalen of kan beslissen deze te verminderen als het verslag, dat na afloop van het sociaal onderzoek wordt opgesteld, niet vermeldt dat de verschillende voorwaarden voor de toekenning van het minimuminkomen werden vervuld²².
42. Het eigenlijk sociaal onderzoek gebeurt aan de hand van een formulier dat inlichtingen bevat die voor oprecht en volledig is verklaard en die door de toekomstige gerechtigde worden verstrekt²³. Er wordt over het algemeen geen enkel document gevraagd dat die verklaringen moet staven, noch inzake de inkomsten noch inzake bvb. de verblijfplaats of de gezinssamenstelling. In de regelgeving wordt trouwens niet gespecificeerd dat de OCMW's die inlichtingen moeten bevestigen. Wat betreft de financiële situatie van de aanvragers, biedt de wet de OCMW's bijvoorbeeld de

²¹ Uit de interviews blijkt dat de grootste OCMW's *checklists* hebben opgesteld van de documenten die verplicht door de aanvrager moeten worden verstrekt.

²² Artikel 18, § 8, van de wet van 7 augustus 1974 en artikel 45 van de wet van 26 mei 2002.

²³ Artikel 9, § 1, van het koninklijk besluit van 30 oktober 1974, artikel 19, §§ 2 en 4, van de wet van 26 mei 2002 en artikel 6, § 1, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002.

mogelijkheid²⁴ de fiscale besturen te raadplegen, maar ze verplicht hen daar niet toe.

De nieuwe regelgeving inzake het recht op maatschappelijke integratie vereist evenmin verantwoordingsstukken. Enkel de algemene omzendbrief²⁵ bepaalt dat *een gewone algemene vermelding dat de betrokkene de voorwaarden vervult of dat het sociaal onderzoek werd uitgevoerd, niet volstaat*. Hij bepaalt eveneens dat het onderzoeksverslag moet worden ondertekend en gedateerd door de maatschappelijk assistent en dat het zijn naam moet vermelden.

43. Op boekhoudkundig vlak voorziet de federale regelgeving niet in specifieke normen of in een plan voor het afleggen van de rekeningen met betrekking tot het minimuminkomen²⁶. De inspectie door het federaal bestuur verloopt bijgevolg op basis van de boekhoudreglementering die de gewesten hebben vastgesteld. Zo voeren niet alle OCMW's een voldoeninggevende boekhouding van de vastgestelde rechten. Wanneer de lijst van de vastgestelde rechten correct wordt opgesteld, wordt de opvolging van de invordering van de ontvangsten ten voordele van de Staat vergemakkelijkt. Bij de interviews werd overigens medegedeeld dat de libellering van artikels in de boekhoudkundige staten soms niet zeer nauwkeurig is en dat hierdoor bepaalde aanrekeningen – vooral van ontvangsten – onjuist blijken te zijn.
44. Concluderend stelt het Rekenhof vast dat de verantwoordelijkheden van de verschillende partners niet in gemeenschappelijk overleg werden vastgesteld. Dit is vooral jammer waar het om materies gaat – in de eerste plaats de boekhoudreglementering – waarbij zowel de federale overheid als de gewesten zijn betrokken.

Commentaar van
de administratie

De administratie verklaart dat de Vlaamse Gemeenschap en het Waalse Gewest, naar aanleiding van de invoering van de wetgeving betreffende het recht op maatschappelijke integratie, vergaderingen hebben georganiseerd over de boekhoudplannen die de OCMW's moeten toepassen. Aan die vergaderingen hebben vertegenwoordigers van het Bestuur van de Maatschappelijke Integratie deelgenomen. Ze werden rechtstreeks betrokken bij het uitwerken van die boekhoudplannen. Met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waren reeds vóór de goedkeuring van de nieuwe wetgeving de nodige contacten genomen.

De administratie overweegt de gewesten opnieuw te contacteren en hen voor te stellen die overleg- en coördinatievergaderingen voor de federaal gebleven materies op een structurele wijze verder te zetten.

²⁴ De regelgeving bepaalt dat iedere aanvraag inhoudt dat de aanvrager het centrum de machtiging geeft om alle inlichtingen en verklaringen na te zien bij financiële instellingen, instellingen van sociale zekerheid en bij de openbare besturen, en onder meer bij de ambtenaren van de Mechanografische Dienst van de Administratie der Directe Belastingen en bij de ontvanger der registratie en domeinen (artikel 9, § 1, van het koninklijk besluit van 30 oktober 1974 en artikel 6, § 1, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002).

²⁵ Algemene omzendbrief van de Minister van Maatschappelijke Integratie met betrekking tot de wet van 26 mei 2002 in verband met het recht op integratie, 6 september 2002, p. 31.

²⁶ In het kader van de door het RIZIV toegekende toelagen bvb. moeten de begunstigde instellingen (ziekenhuizen, revalidatiecentra, ...) rekeningen afleggen die worden opgesteld volgens een welbepaald door het RIZIV vastgesteld boekhoudplan.

Hoofdstuk 2

Algemene werking van de diensten van het Maatschappelijk Welzijn

2.1 Middelen

45. De personele middelen van het Bestuur van het Maatschappelijk Welzijn (en meer in het bijzonder de diensten die zijn belast met de toekenning van het minimuminkomen) zijn zeer beperkt.

De administratie gaat nog verder dan het Rekenhof en stelt dat haar personele middelen zodanig ontoereikend zijn dat zij er zelfs niet meer in slaagt haar basisopdrachten op bevredigende wijze te vervullen.

Commentaar van de administratie

46. Er zijn 7 inspecteurs die ter plaatse de gegrondheid van de financiële tegemoetkoming van de Staat controleren. Zij zijn niet enkel belast met de controle van de naleving van de wetgeving op het minimuminkomen, maar moeten ook nog nagaan of de andere wetten²⁷, die transfers van de federale Staat naar de OCMW's impliceren, worden toegepast. Daarenboven staan ze ook in voor de controle op de aanwending van specifieke toelagen. Uit de interviews blijkt dat ze minder dan 50% van hun arbeidstijd besteden aan het beleid inzake het minimuminkomen.

De controle van de individuele dossiers – de zogenoemde sociale controle – wordt uitgevoerd door 3 inspecteurs. Een vierde betrekking in de personeelsformatie is al ettelijke jaren te begeven. Die 3 inspecteurs moesten in 2001 meer dan 72.000 dossiers behandelen. De verwerking van de door het Rekenhof verzamelde gegevens heeft uitgewezen dat slechts voor ongeveer 3% van de geopende dossiers een controle ter plaatse werd uitgevoerd en dat slechts 121 OCMW's op 589 werden bezocht. Op boekhoudkundig vlak werden 195 centra van de 589 gecontroleerd.

47. De prioriteiten die de administratie stelt, kunnen bovendien ook nog worden gedwarsboomd door andere dringend te voeren acties, zoals het voorbereiden en toepassen van de talrijke aanpassingen die aan de wetgeving en de reglementering moeten worden aangebracht, het beantwoorden van vragen, het uitvoeren van crisismaatregelen, zoals bvb. de energiecheques.
48. Volgens de ondervraagde ambtenaren worden bovendien bepaalde taken, die nuttig worden geacht, niet uitgevoerd. De leidende ambtenaren hebben niet de tijd om de inspectieverslagen te evalueren en te reviseren. De inspecteurs van hun kant voeren tijdsgebrek aan als reden waarom ze niet vaker naar OCMW's toestappen om die te controleren of als beletsel om hun werk beter voor te bereiden.
49. Tot slot beschikt de inspectiedienst niet over een ploegchef die in staat is de taken te coördineren en te sturen: één van de boekhoudkundige inspecteurs vervult die functie, maar hij dient tegelijkertijd ook integraal het werk van een inspecteur uit te voeren.

²⁷ Zoals de hoger vermelde wetten van 2 april 1965 en 8 mei 1989.

2.2 Structuur en betrekkingen tussen de diensten

50. De organisatie van de diensten die verantwoordelijk zijn voor de minimuminkomendossiers is het resultaat van praktische ervaring en van de opeenvolgende aanpassingen van de regelgeving en de betoelagings- en controleprocedures. Ze werd nooit in het bijzonder onderzocht.
51. Het gebrek aan gestructureerde samenwerking tussen de verschillende actoren van het bestuur is een zwak punt in de administratieve organisatie. Het Rekenhof stelt vast dat de dienst Inspectie en de juridische dienst niet met elkaar overleggen over de wijze waarop de wet moet worden geïnterpreteerd en voor wat betreft de externe communicatie. Bepaalde onderdelen van de regelgeving of bijzondere dossiers kunnen tot verschillende interpretaties aanleiding geven. Hierdoor ontstaan risico's op het vlak van de gelijke behandeling of van de eenvormige toepassing van de wettelijke voorschriften.

Commentaar van de administratie

De administratie wijst erop dat naar aanleiding van de invoering van de wetgeving betreffende het recht op maatschappelijke integratie de dienst Inspectie, de juridische dienst en de dienst toelagen wekelijks met elkaar hebben vergaderd met het oog op het coördineren van de te verstrekken antwoorden op de verschillende vragen van juridische of praktische aard die door de OCMW's werden gesteld.

In functie van de moeilijkheden en van de opgeworpen vragen, zal worden verdergegaan met het houden van vergaderingen, zij het sporadisch (de diensten hebben de intentie minstens één keer per maand te vergaderen).

Er werd eveneens vastgesteld dat naar aanleiding van een inspectie, de correcties nu eens door de dienst Inspectie en dan weer door de diensten Toelagen bestaansminimum worden ingevoerd. Er bestaat immers geen duidelijke en precieze schriftelijke procedure die bepaalt wie invoeringen moet doen en evenmin hoe en aan wie de informatie moet worden overgezonden.

Commentaar van de administratie

De administratie deelt mee dat de procedure die is vastgesteld voor het verbeteren van de gegevens voortaan de volgende is: correcties van boekhoudkundige aard worden uitgevoerd door de dienst Inspectie; voor de overige correcties staat de dienst toelagen in. Die correcties zullen gebeuren aan de hand van een standaardformulier, opgesteld door de dienst Inspectie.

52. Soms kan het ontbreken van een gestructureerde samenwerking gedeeltelijk worden verholpen door persoonlijke contacten, zowel op het vlak van het uitvoerend personeel als op het hoger hiërarchisch niveau. In het algemeen laat de organisatiestructuur nochtans niet toe op problemen te anticiperen.

2.3 Beheer van door de OCMW's overgezonden gegevens

53. In het raam van het beleid inzake het minimuminkomen zijn de gegevens die de OCMW's verstrekken om het bestuur in staat te stellen de maandelijksse toelage te berekenen, van fundamenteel belang²⁸.

²⁸ In een omzendbrief wordt bepaald welke gegevens moeten worden meegedeeld. Het betreft een aantal gegevens voor de identificatie van de (potentiële) gerechtigde. Daarnaast gaat het vooral ook om gegevens die het programma *Prima* in staat stellen de uitkering te berekenen waarop de gerechtigde volgens dat programma recht heeft, en bijgevolg de toelage van de Staat te berekenen.

De OCMW's zenden hun gegevens ofwel op informaticadrager ofwel via standaardformulieren over²⁹. In dat geval worden ze bij het bestuur ingevoerd door de dienst Toelagen bestaansminimum. Het zijn die gegevens die de essentie van de gegevensbank *Prima* uitmaken³⁰.

Die informatie wordt thans aan een geïnformatiseerde coherentiecontrole onderworpen, maar in de fase van de uitbetaling van de toelage wordt niet nagegaan of die informatie conform is met de werkelijkheid. De waarde van die gegevens wordt volledig bepaald door de kwaliteit van het werk verricht door de OCMW's en door de personen die deze gegevens invoeren. Het bestuur heeft dus slechts een beperkte zekerheid dat de toelage terecht verschuldigd is alvorens tot betaling ervan wordt overgegaan.

54. Via een samenwerkingsproject met de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KBSZ) zouden de gegevens in de loop van het jaar 2003 moeten kunnen worden overgezonden naar de KBSZ om de elementen te verifiëren die zijn opgeslagen in het rijksregister. Via andere kruisvergelijkingen van gegevens zou het bestuur echter de informatie over de bestaansmiddelen van de aanvragers kunnen vergelijken, zoals bijvoorbeeld of ze werkloosheidsuitkeringen of een pensioen genieten. Deze kruisvergelijkingen zijn echter niet gepland.
55. Anderzijds vertoont de financiële informatie, die in hoofdzaak wordt gehaald uit de verwerking van de gegevens van de OCMW's, zwakke punten:
 - hoewel de door de OCMW's op de zichtrekening van het bestuur gestorte ontvangsten worden geboekt op de rekening van de rekenplichtige, wordt die informatie niet exhaustief geregistreerd in de gegevensbank *Prima*, waarvan een module de balans van de financiële stromen tussen de OCMW's en de federale Staat berekent. Zulks leidt tot verschillen in het saldo van de jaarafrekening, die als basis dient voor de boekhoudkundige controle;
 - de maandelijkse staat³¹ vermeldt niet systematisch alle toelagen met betrekking tot de betreffende maand. Hij is nooit definitief in die zin dat latere maandelijkse staten voorgaande staten steeds kunnen wijzigen. Het bedrag van een toelage, berekend op basis van verkeerde elementen, kan met onbeperkte terugwerkende kracht worden gecorrigeerd.
56. De financiële documenten en vooral de maandelijkse staat laten bijgevolg niet toe te bevestigen dat de afrekening van de toelagen en de terugbetalingen tussen de Staat en de OCMW's volledig en betrouwbaar is. Hoewel door het bestuur opgesteld, vormt de maandelijkse staat in werkelijkheid de verklaring van schuldvordering van het OCMW die hem voor akkoord ondertekent. Op basis van dat document wordt tot betaling van de toelage overgegaan.

2.4 Interne controle

57. De interne controle heeft tot doel een organisatie te helpen met het beheersen van haar risico's en met het verwezenlijken van haar objectieven.

²⁹ De werklust die de bestaande formulieren met zich brengen, is zeker niet te verwaarlozen. Naar aanleiding van de hervorming van het minimuminkomen werden uit de formulieren een aantal informatie-elementen geschrapt die voor de berekening van de toelage niet relevant werden geacht.

³⁰ Zie punt 23.

³¹ Idem.

Het in het kader van de Copernicushervorming genomen koninklijk besluit van 26 mei 2002 betreffende het intern controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten definieert de interne controle als *een geheel van maatregelen en acties, ingesteld, uitgevoerd en opgevolgd door het directiecomité, de houders van de managementfuncties, door de verantwoordelijken en door het personeel van elke federale (programmatorische) overheidsdienst, bestemd om een redelijke zekerheid te bieden ten aanzien van de beheersing van risico's die het bereiken van zijn doelstellingen in het gedrang zouden kunnen brengen in volgende domeinen: de effectieve en efficiënte realisatie van de operaties, de betrouwbaarheid van de financiële en beheersinformatie, en de conformiteit met de van kracht zijnde wetgeving en reglementering.*

Het gaat om een continu proces dat een geheel van activiteiten omvat die zijn geïntegreerd in de dagelijkse werking van de openbare dienst.

Naast de zuiver boekhoudkundige en financiële aspecten omvat het concept van interne controle inzonderheid twee belangrijke elementen:

- de controleomgeving, d.w.z. de algemene attitude, de bewustwording en de acties van de hogere kaders en van de operationele directeurs ten aanzien van de interne controle en het belang ervan binnen de entiteit;
- de interne controleprocedures die, in de marge van de controleomgeving die door de directie van de entiteit werd geschapen, bijdragen tot de verwezenlijking van de door de directie vastgelegde doelstellingen.

58. Het Rekenhof heeft in de loop van zijn onderzoek met betrekking tot elk van beide elementen belangrijke leemten vastgesteld.

2.4.1 Controleomgeving

59. Zoals reeds eerder gesteld, verwijzen de verantwoordelijken wat tucht en ethiek betreft naar de algemene deontologie van de rijksambtenaren, naar de eigen deontologie voor de maatschappelijk assistenten en naar de bestaande functiebeschrijvingen. Binnen het Bestuur van het Maatschappelijk Welzijn bestaat er geen enkel intern document waarin de nagestreefde waarden en de te respecteren gedragscode zijn opgenomen.

60. De interviews van het Rekenhof hebben aangetoond dat de meeste personeelsleden zich niet bewust zijn van de toegevoegde waarde van de interne controlemaatregelen.

61. Bovendien is de delegatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet georganiseerd of omkaderd. De inspecteurs dienen nochtans vaak de bedragen van de toelagen ingevolge een controle te corrigeren. Het ontbreken van een formele delegatie om het bedrag van de wijziging vast te stellen, brengt de inspecteurs in een zeer delicate positie, omdat er geen enkele instructie voorhanden is die de modaliteiten regelt voor het uitvoeren van die wijzigingen, die aanleiding kunnen geven tot een compensatie³², een uitstel³³ of een spreiding³⁴. De in de praktijk gevolgde werkwijze verschilt bijgevolg naargelang van de inspecteur.

³² Om het eindbedrag van de correctie te bepalen compenseren de inspecteurs in bepaalde gevallen de door de OCMW's teveel ontvangen bedragen met de bedragen ze niet hebben ontvangen terwijl ze hierop recht hadden.

³³ Indien de inspecteur van oordeel is dat het bedrag van de correctie (in het voordeel of nadeel van het OCMW) laag is, beslist hij die wijziging uit te stellen tot de volgende controle.

³⁴ Als de inspecteur van oordeel is dat het bedrag hoog is, kent hij aan het OCMW soms de mogelijkheid toe een gespreide terugbetaling te verrichten, afhankelijk van de specifieke toestand waarin het OCMW naar zijn oordeel verkeert.

2.4.2 Interne controleprocedures

62. In een bestuur zoals het Maatschappelijk Welzijn, bestaan de belangrijkste procedures erin de functies te scheiden en de kwaliteit van de informatiesystemen te controleren. Dat geldt in het bijzonder voor de gegevens met betrekking tot de betaling van de toelagen.
63. De functiescheiding is een essentieel beginsel dat tot doel heeft te vermijden dat één persoon de ganse verrichting registreert en uitvoert. De functiescheiding vermindert het risico op opzettelijke manipulatie of vergissingen.
Het Rekenhof stelt vast dat de wijze van opvolging van de inspecties weinig verenigbaar is met het beginsel van de functiescheiding. Elke inspecteur staat immers zelf in voor de opvolging van zijn inspecties. De invoer van de wijzigingen gebeurt bovendien niet georganiseerd: nu eens heeft de inspecteur rechtstreeks toegang tot de gegevensbank *Prima* en voert hij zelf de wijziging in, dan weer deelt hij de elementen mee aan een datatypist die wordt verondersteld de wijziging(en) in te voeren. Eén van de inspecteurs, die optreedt als ploegchef, staat in voor een opvolging van alle financiële correcties, maar dit op basis van een jaarlijkse verificatie van de vastgestelde rechten, opgetekend in beknopte fiches zonder garantie van exhaustiviteit.
64. Daarenboven blijkt dat de correcties van gegevens in de gegevensbank *Prima*, doorgevoerd ingevolge een inspectie, kunnen worden gewijzigd zonder de dienst Inspectie op de hoogte te brengen. Elk OCMW kan immers te allen tijde een formulier indienen om een eerder door het federaal bestuur gecontroleerde toestand te wijzigen. De veiligheid en de betrouwbaarheid van de gegevens zijn bijgevolg in dat geval niet gewaarborgd.
65. Zowel de inspecteurs als de datatypisten zijn bovendien gedurende vele jaren voor eenzelfde geografische zone verantwoordelijk. Ze moeten bijgevolg herhaaldelijk contacten onderhouden met dezelfde OCMW's. Dat kan leiden tot een verschillende behandeling van de OCMW's, temeer gelet op het feit dat de werkwijzen weinig geuniformiseerd zijn.

De administratie erkent dat meer uniformiteit moet worden gebracht in het organiseren van contacten en in het uitvoeren van controles. Anderzijds is zij van oordeel dat door de steeds terugkerende contacten tussen inspecteurs, datatypisten en OCMW's, de OCMW's beter worden opgevolgd, zij beter gekend zijn en de ambtenaren meer worden geresponsabiliseerd.

Commentaar van
de administratie

2.5 Interne communicatie

66. Er bestaan slechts weinig schriftelijke instructies. Richtlijnen worden vaak mondeling en op een meer informele wijze gegeven. Ze hebben hoofdzakelijk betrekking op de prioriteiten, de operationele urgenties en de administratieve organisatie (verloven, ...). Zelden gaan ze over de manier van werken of over de organisatie van de diensten.
67. Voorts leggen de ambtenaren, ongeacht hun functie, zelden rekenschap af over hun activiteiten. Er wordt voor intern gebruik alleen een beknopt verslag voor heel de dienst Inspectie opgesteld, dat enkel bestaat uit financiële gegevens. In het algemeen is schriftelijke rapportering niet vereist en kunnen de ambtenaren alleen via informele contacten hun problemen aan hun chefs voorleggen.

2.6 Externe communicatie

68. Inzake het minimuminkomenbeleid heeft de federale Staat drie grote groepen van actoren als partners: de 589 OCMW's, de drie gewesten (die toezicht houden over de OCMW's) en tot slot de betrokken verenigingen (verenigingen van steden en gemeenten, verenigingen voor armoedebestrijding, ...).
69. Uit de interviews blijkt dat de OCMW's geprivilegieerde gesprekspartners zijn, terwijl er voor het minimuminkomen geen specifieke communicatie bestaat met de gewesten. Materies zoals de boekhouding belangen nochtans de twee bevoegdheidsniveaus aan³⁵. Occasioneel worden de verenigingen van steden en gemeenten ingeschakeld als geprivilegieerde tussenpersoon om informatie van het bestuur aan zijn leden over te maken. Wat betreft het minimuminkomen is evenwel geen specifiek geïnstitutionaliseerd communicatiekanaal met de talrijke betrokken verenigingen uitgewerkt. De federale Staat verspreidt tenslotte soms informatie voor het grote publiek.
70. De officiële informatie verloopt in hoofdzaak middels omzendbrieven ter attentie van de OCMW's. Het bestuur heeft ook enkele informatiebrochures gepubliceerd over meer specifieke thema's³⁶. Tot slot werd de internetsite, die enkele informatieve elementen bevatte, recent verbeterd. Die site zou nog verder moeten worden uitgebouwd om beter tegemoet te komen aan de behoeften.
71. De informatie is van wisselende kwaliteit. Zo zijn blijkens de interviews veel omzendbrieven, bestemd voor de OCMW's, vaak heel technisch en ingewikkeld en bevatten zij weinig voorbeelden. Het kost bijgevolg soms veel moeite om ze te begrijpen. Daarenboven wordt er niet systematisch een interpreterende of corrigerende omzendbrief opgesteld voor herhaaldelijk terugkerende vragen waaruit kan worden afgeleid dat een wettelijk voorschrift blijkbaar verkeerd wordt begrepen.
72. De communicatie wordt in feite niet gecoördineerd. Evenmin bestaan er procedures die bepalen hoe de communicatie moet verlopen. Zo wordt een groot deel van de informatie mondeling verspreid. Er is geen enkele duidelijke en officiële procedure uitgewerkt die voorschrijft hoe moet worden geantwoord op de verschillende vragen die aan de ambtenaren van de diverse diensten worden gesteld. Er is geen systematisch overleg georganiseerd tussen de juridische dienst en de overige diensten, waardoor het risico bestaat dat de informatie verschilt naargelang van de ambtenaar aan wie de vraag wordt gesteld. De vragen worden daarenboven niet gecentraliseerd en a fortiori niet geanalyseerd.
73. Uit de interviews blijkt dat de inspecteurs geen duidelijk beeld hebben van hun plichten inzake informatieverstrekking. Het gebeurt zeer vaak dat ze, naast de problemen waarmee ze worden geconfronteerd bij hun controlewerkzaamheden, antwoorden op alle vragen die hen worden gesteld door de OCMW's waarvan ze de geprivilegieerde gesprekspartner zijn³⁷. Bepaalde vragen gaan zelfs over de interpretatie van individuele dossiers.

³⁵ Enkel de gewesten zijn bevoegd voor de organisatie van de boekhouding van de OCMW's. Aangezien er thans geen samenwerking tussen de gewesten en de federale Staat bestaat in verband met de betoelaging van de OCMW's, houden de boekhoudkundige bepalingen niet altijd rekening met de wettelijke bepalingen die van een andere overheid uitgaan: de benamingen van de ontvangstenartikelen kunnen bijvoorbeeld onnauwkeurig blijken hetgeen aanleiding kan geven tot fouten in de boeking van de ontvangsten en tot een surplus aan werk bij de controle.

³⁶ "Het Lenteprogramma", "OCMW en tewerkstelling", "Gids voor de daklozen".

³⁷ Op de dienst Toelagen worden de datatypisten ook geconfronteerd met alle soorten vragen waarop ze naargelang van de omstandigheden antwoorden. Ze antwoorden natuurlijk op materiële

Het feit dat zoveel tijd moet worden uitgetrokken voor communicatie, vermindert aanzienlijk de tijd die aan de eigenlijke controle kan worden besteed. Omdat geen enkele andere dienst werd belast met het beantwoorden van vragen, beschouwen de inspecteurs het als hun plicht dat zelf te doen. Hierdoor kunnen de inspecteurs naar aanleiding van hun controles in een situatie belanden waarbij zij tegelijk rechter en partij zijn.

74. De verantwoordelijken van het bestuur zijn zich bewust van de meeste van de geciteerde tekortkomingen inzake de organisatie van de communicatie. Aan die tekortkomingen werd evenwel nog niet verholpen, hoofdzakelijk wegens een gebrek aan tijd en personeel.

De administratie kondigt evenwel aan dat zij in het recente verleden initiatieven heeft genomen om de OCMW's en de bevolking beter te informeren:

- Oprichting van een internetsite (wetten – koninklijke besluiten – omzendbrieven – FAQ – organisatie van haar diensten,...);
- Redactie van interpretatieve omzendbrieven die duidelijk zijn, goed gestructureerd, en die kunnen dienen als dagelijkse werkdocumenten;
- Oprichting van een interne juridische gegevensbank;
- Opstelling van een informatiebrochure ten behoeve van het publiek over het recht op maatschappelijke integratie en van folders.

Commentaar van
de administratie

vragen in verband met de formulieren, de verwerking in *Prima* of de betaling, maar ook op vragen inzake de interpretatie van de wet, zonder dat ze daarvoor noodzakelijkerwijs de nodige competentie hebben.

Hoofdstuk 3

Organisatie van de inspecties

3.1 Basisopties van de inspectie

75. Wat betreft de organisatie van de controles ter plaatse hebben de inspecteurs basisopties voor de inspectie vastgelegd, waarbij de prioritaire verificaties en de frequentie van de bezoeken worden bepaald. Zij hebben die basisopties aan hun hiërarchische meerderen meegedeeld.

76. Die prioriteiten worden volgens de inspecteurs blijkbaar verantwoord door een vermoeden van een hoger risico in de volgende gevallen.

- De dossiers die aanleiding geven tot verhoogde toelagen³⁸.

Wanneer fouten optreden bij de toekenning van die toelage gaat het federaal bestuur ervan uit dat de potentiële financiële weerslag aanzienlijk is. Het is immers de Staat die de toelage helemaal of grotendeels betaalt.

Bovendien worden de verhoogde toelagen vaak toegekend in het kader van nieuwe beleidsinitiatieven, zoals bvb. het lenteprogramma. De administratie is van oordeel dat de waarschijnlijkheid van een verkeerde interpretatie van de aangekondigde maatregel groter is wanneer het nieuwe regelgeving betreft.

Het onderzoek van het Rekenhof toont aan dat 55% van de in 2001 gecontroleerde dossiers tewerkstellingsdossiers³⁹ zijn, die voor meer dan 50% worden betoelaagd; die dossiers vertegenwoordigen evenwel op 1 januari 2001 slechts 10,5%⁴⁰ van de dossiers inzake het minimuminkomen. Bij de controles wordt bijgevolg duidelijk teveel aandacht besteed aan dergelijke dossiers.

- De door de OCMW's gerecupereerde bedragen die niet aan het bestuur worden genotificeerd.

Uit het onderzoek van de inspecties blijkt effectief dat de meeste wijzigingen die bij de boekhoudkundige controle worden uitgevoerd, hierop betrekking hebben. Die vaststelling moet echter worden genuanceerd aangezien precies het meest wordt gezocht naar dat type van fouten.

- De door de kleine OCMW's beheerde dossiers.

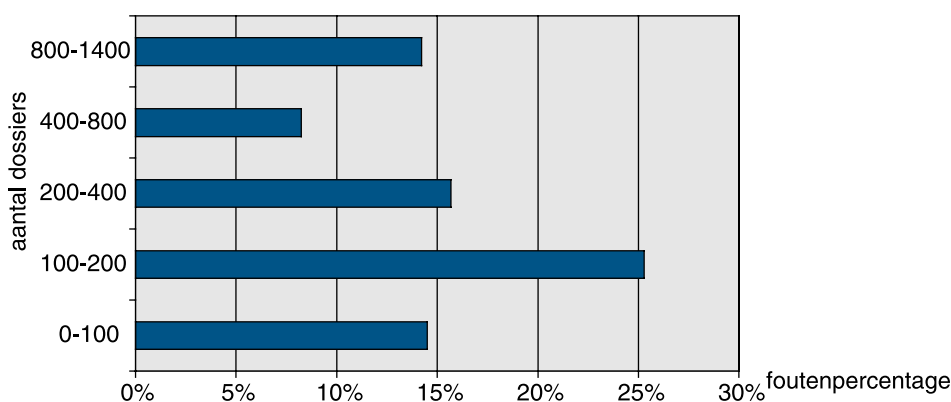
Veel inspecteurs zijn van oordeel dat de kleine OCMW's aan een frequentere controle moeten worden onderworpen omdat het foutenpercentage er merkkelijk hoger zou liggen, gelet op het gebrek aan ervaring met de toepassing van de wet.

³⁸ Een verhoogde toelage wordt bijvoorbeeld toegekend als iemand zijn hoedanigheid van dakloze verliest wanneer hij een woning betreft of nog als de minimuminkomengerechtigde is ingeschreven in het vreemdelingenregister en zulks tot op de dag waarop hij in het bevolkingsregister wordt ingeschreven. Voor meer bijzonderheden over de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een verhoging te bekomen, wordt verwezen naar artikel 18 van de wet van 7 augustus 1974 en naar de artikelen 32 tot 34 en 41 tot 43 van de wet van 26 mei 2002.

³⁹ Artikelen 60, § 7, en 61 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en artikelen 8 en 9 van de wet van 26 mei 2002.

⁴⁰ In de persmededeling van de Minister van Sociale Integratie van 23 juli 2002 "10.000 jobs voor de leefloongerechtigden" wordt melding gemaakt van 7.670 tewerkstellingen voor een totaal van 72.823 gerechtigden op 1 januari 2001.

Op basis van de analyse van de resultaten van de inspecties kan niet-temin niet worden bevestigd dat er een verband bestaat tussen de omvang van het OCMW en het percentage gemaakte fouten. Dit blijkt uit onderstaande tabel.



Figuur 2 – Gemiddeld foutenpercentage naargelang van de omvang van het OCMW⁴¹ (in 2001 uitgevoerde inspecties van de dossiers)

77. De inspecteurs zijn het grotendeels eens met die basisopties, maar ze zijn niet verplicht zich hieraan te houden. Er worden hun daarenboven geen te bereiken doelstellingen opgelegd. Elke inspecteur bepaalt dus zelf het ritme van zijn bezoeken en kiest de dossiers die hij wil nazien.
78. Het Rekenhof stelt vast dat die zeer elementaire risico-analyse alleen berust op weinig onderbouwde overtuigingen en dat zulks kan leiden tot weinig doeltreffende controlekeuzen. Er bestaan bovendien andere risico's, zoals bvb. het risico dat het minimuminkomen wordt uitbetaald aan een ander persoon dan de aangewezen gerechtigde. Ervan overtuigd dat dat risico niet bestaat, gaat het bestuur niet na of de door het OCMW aangewezen gerechtigde van het minimuminkomen wel degelijk de werkelijke gerechtigde is. Die houding toont aan dat er niet echt aan fraudebestrijding wordt gedaan. Bovendien wordt ervan uitgegaan dat elke mogelijkheid tot malversatie in hoofde van het personeel van de OCMW's a priori moet worden uitgesloten.

De administratie erkent de noodzaak van een controle op de naleving van de wetgeving. Zij verklaart echter ervan uit te gaan dat OCMW's openbare diensten zijn die wettelijk bepaalde opdrachten moeten vervullen en die interne en externe controleprocedures moeten volgen (voogdij). De administratie ziet haar actie niet als een stap in de fraudebestrijding.

Commentaar van de administratie

In dezelfde gedachtengang wordt de jaarlijkse herziening van de beslissingen die de wet⁴² oplegt, gecontroleerd op dezelfde wijze als de andere elementen van een niet-prioritair dossier, zonder dat hiervoor in een specifieke inspectie wordt voorzien. De "klassieke" inspectie van de dossiers maakt het nochtans niet mogelijk zekerheid te bekomen over de kwaliteit van de herziening.

⁴¹ Percentage van dossiers waarin minstens één fout werd vastgesteld ten opzichte van de dossiers die werden geverifieerd in de in 2001 geïnspecteerde OCMW's.

⁴² Artikel 7, § 2, van de wet van 7 augustus 1974 en artikel 22, § 1, in fine, van de wet van 26 mei 2002.

Meer algemeen wordt er geen objectieve evaluatie gemaakt van alle risico's, die zou toelaten de objectieven van de inspecties vast te leggen.

79. Bepaalde wettelijke voorschriften worden bovendien niet gecontroleerd, zonder dat daartoe blijkbaar de intentie bestaat:
- het federaal bestuur gaat niet na of de aanvragen voor een minimuminkomen door het OCMW binnen de wettelijke termijn worden geregistreerd, behandeld en genotificeerd aan de aanvrager en aan de minister;
 - het federaal bestuur controleert niet of het sociaal onderzoek behoorlijk wordt uitgevoerd;
 - het federaal bestuur gaat niet na of iedere toekennings-, weigerings of herzieningsbeslissing wordt gerechtvaardigd door een gemotiveerde beslissing van de Raad van het Maatschappelijk Welzijn, dat die gemotiveerde beslissing wordt genomen op basis van een sociaal onderzoek, dat die beslissing binnen de voorgeschreven termijnen wordt genomen en genotificeerd, dat de beslissing het bedrag van het toegekende minimuminkomen en de rechtscolleges waarbij beroep kan worden aangetekend, vermeldt;
 - het federaal bestuur controleert de weigeringsbeslissingen die door de OCMW's worden genomen, niet;
 - het federaal bestuur gaat de wettigheid van een invordering die door de OCMW 's wordt verricht of waarvan zij afzien, niet na.

Deze toestand heeft zeker te maken met de onduidelijkheid omtrent de precieze draagwijdte van de opdracht van de administratie, zoals in het vorige hoofdstuk werd uiteengezet.

Commentaar van
de administratie

De administratie verklaart dat met de invoering van het recht op maatschappelijke integratie, de dossiers zowel worden gecontroleerd vanuit het oogpunt van de naleving van de procedure als vanuit de optiek van de toekenningsvoorwaarden.

Daartoe werd een checklist opgesteld die moet toelaten voor alle gecontroleerde dossiers uit te maken of alle fases zijn in acht genomen, en dit vanaf de registratie in het register van de aanvragen tot aan de kennisgeving aan de klant en de aanvraag van de toelage bij de Staat.

Vertrekkend van het onderzoek van de in het register ingeschreven aanvragen en niet meer uitsluitend op basis van de gegevens opgenomen in de lijsten van de administratie, wordt eveneens een controle van de weigeringsbeslissingen uitgevoerd.

3.2 Ritme van de inspecties

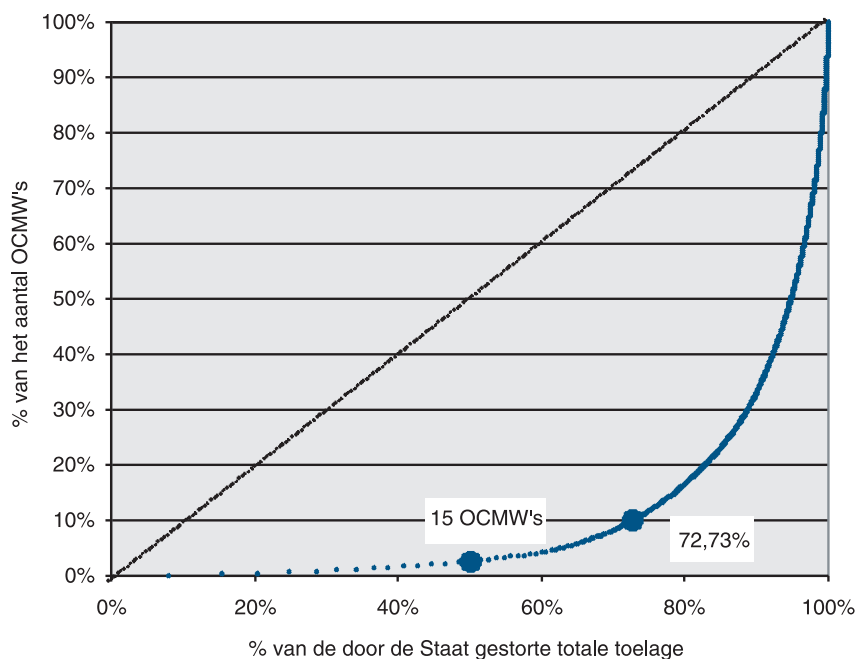
80. De frequentie van de inspecties in een OCMW hangt af van de omvang van het OCMW en van de datum van de laatste controle.
81. Met het oog op de organisatie van zijn controles heeft de ploeg Inspectie de OCMW's in drie categorieën onderverdeeld, op basis van het bedrag van de toelage die ze ontvangen. De onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal OCMW's die binnen elk van die klassen vallen, alsook het gewicht dat ze vertegenwoordigen in de totale jaarlijkse toelage.

**Tabel 1 – Classificatie van de OCMW's door de administratie
(volgens de toelagen ontvangen in 2000)**

Nomenclatuur van de dienst Inspectie	Aantal OCMW's	% t.o.v. het totale aantal OCMW's	Aandeel in de totale toelage ⁴³
Grote OCMW's Ontvangen toelagen ≥ 250.000 EUR	149	25,3%	86,4%
Middelgrote OCMW's Ontvangen toelagen tussen 125.000 EUR en 250.000 EUR	92	15,6%	6,2%
Kleine OCMW's Ontvangen toelagen < 125.000 EUR	348	59,1%	7,4%

De categorieën van de nomenclatuur van de dienst Inspectie zijn weinig pertinent. Het gewicht van de categorie "grote OCMW's" in de totale toelage is te belangrijk en het aantal centra dat hieronder valt, is te groot om die categorie op exhaustieve manier te behandelen. De klasse van de "middelgrote" OCMW's is dan weer weinig representatief.

82. De concentratie van de toelagen in de OCMW's is in feite veel groter dan de nomenclatuur van het bestuur laat vermoeden, zoals blijkt uit onderstaande grafiek. Aldus nemen de 15 grootste OCMW's (2,5% van de OCMW's) de helft van de toelagen en de sociale dossiers voor hun rekening. Daarenboven vertegenwoordigen slechts 10% van de OCMW's meer dan 70% van de totale toelage die in één jaar wordt uitbetaald.



Figuur 3 – Concentratie van de toelagen (jaar 2000)

⁴³ Bedrag van de aan de OCMW's van die categorie gestorte toelagen in vergelijking met het totaal van de toelagen (254.129.810 EUR voor het jaar 2000).

De omvang van een OCMW kan zonder verschil worden benaderd vanuit de omvang van de ontvangen toelage of vanuit het aantal minimuminkomengerechtigden. Uit het onderzoek van de door het Rekenhof tijdens zijn audit verzamelde gegevens blijkt immers dat er een nagenoeg perfecte correlatie is tussen die twee variabelen.

83. Tot slot blijkt uit het onderzoek van de in 2001 uitgevoerde inspecties dat het relatief aandeel van de bezochte OCMW's in de totale toelage lager lag dan het percentage bezochte OCMW's, vooral wat de inspecties van de sociale dossiers betreft. Hieruit kan wel degelijk worden afgeleid dat de kleinste OCMW's vaker werden bezocht.

Tabel 2 – De in 2001 uitgevoerde inspecties

Aard van de controles	Aantal OCMW's	% t.o.v. het totale aantal OCMW's	Aandeel in de totale toelage
De vanuit boekhoudkundig oogpunt gecontroleerde OCMW's	195	33,1 %	27,7 %
De vanuit sociaal oogpunt gecontroleerde OCMW's	121	20,5 %	11,8 %

84. Volgens de criteria inzake periodiciteit die door de inspecteurs zijn aanvaard en die aan de verantwoordelijken van het bestuur zijn meegedeeld, worden de OCMW's die in de nomenclatuur van de dienst Inspectie als groot worden beschouwd, in beginsel elk jaar bezocht. De middelgrote en kleine OCMW's moeten respectievelijk om de twee en de drie jaar worden bezocht. De dienst Inspectie brengt daarenboven zelden een bezoek aan een OCMW hetzelfde jaar voor de inspectie van het minimuminkomen en voor de controle op de toepassing van de wet van 1965. Dit betekent dat de theoretische termijnen tussen de inspecties voor de controle op de toekenning van het minimuminkomen in grote OCMW's twee keer zo lang zijn.
85. De dossiers die tijdens de audit werden onderzocht, hebben echter aangetoond dat dat theoretisch inspectieritme op verre na niet werd aangehouden, hetgeen blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 3 – De inspectie van de 15 grootste OCMW's (gegevens van juni 2002)

OCMW naar afnemend belang	Datum van de laatste sociale inspectie	Laatst gecontroleerde jaarrekening
Luik	1999	1999
Antwerpen	2000	1997
Charleroi	2000	1998
Gent	1998	1996
Brussel	1997	1995
Bergen	1999	1997
Sint-Jans-Molenbeek	1995	1997
Namen	1997	1998
Schaarbeek	1999	1996
Sint-Gillis	1995	1995
Elsene	1999	1997
Verviers	2002	1998
La Louviere	2001	1999
Etterbeek	1999	1997
Anderlecht	1999	1999

Hierbij kan worden vastgesteld dat de 15 belangrijkste OCMW's die meer dan 50% van de totale toelage van de Staat⁴⁴ ontvangen, niet elk jaar

⁴⁴ In 2000 werden in het kader van die wetgeving 127,25 miljoen EUR toelagen aan die 15 OCMW's toegekend.

werden gecontroleerd. Op het ogenblik van het onderzoek van het Rekenhof waren sommige OCMW's niet meer gecontroleerd sedert 1995. In werkelijkheid bedroeg in 2001 de gemiddelde termijn tussen twee sociale inspecties in (alle soorten OCMW's samen genomen) 3,16 jaar⁴⁵.

De administratie geeft aan dat het ritme waarmee de inspecties gebeuren, werd vastgesteld op een ogenblik dat slechts één wetgeving (die op het minimuminkomen) moest worden gecontroleerd. Nadien werd aan die dienst, zonder dat hij daarvoor meer personeel kreeg, gevraagd ook de toepassing van de andere wetgevingen te controleren. Dat verklaart waarom het materieel onmogelijk is het aanvankelijk vastgestelde ritme aan te houden.

Er moet nog een methodologie worden vastgesteld die toelaat de criteria voor de selectie van de OCMW's en van de te controleren dossiers te bepalen.

Commentaar van
de administratie

86. Inzake boekhoudkundige controle kan de termijn, die verstrijkt tussen de betoelaging en de controle ter plaatse, soms te lang blijken te zijn: in juni 2002 was dat gemiddeld meer dan 3,5 jaar met een maximum van 6 jaar⁴⁶. De inspecteurs ondervinden in dat geval moeilijkheden om hun controle te verrichten op volledige documenten en om zich de boekhoudkundige stukken te doen voorleggen, vooral wanneer de boekhouding is geïnformatiseerd: geïnformatiseerde systemen evolueren immers snel.
87. Ondanks de belangrijke geaccumuleerde achterstand die werd opgelopen, vormt het ver verwijderd in de tijd liggen van de laatste controle geen prioritair criterium bij het selecteren van de te bezoeken OCMW's. In 2001 werden noch Vilvoorde, noch Brussel of Seraing bezocht, hoewel zij sedert lange tijd niet meer waren gecontroleerd.

3.3 Methodologie van de inspecties

88. Het Bestuur van het Maatschappelijk Welzijn heeft geen methodologie vastgesteld voor het geheel van zijn controle. De dienst Inspectie beschikt momenteel noch over een procedurehandleiding noch over interne instructies met betrekking tot de bij het uitvoeren van een controle toe te passen methodiek.
89. Meer dan 10 jaar geleden hebben de ambtenaren die de inspecties zoals ze ook thans nog bestaan, hebben opgestart, zelf een praktische werkwijze bepaald (een voor de sociale controle en een voor de boekhoudkundige controle). Zij hebben dit gedaan op basis van hun persoonlijke opvatting over de controle en op basis van de oogmerken die zij zelf hadden gedefinieerd. In de loop der jaren hebben ook de nieuwe inspecteurs ieder voor zich, op basis van hun persoonlijke appreciatie, hun eigen werkwijze ontwikkeld. Soms voeren de boekhoudkundige en de sociale inspecteurs weliswaar informeel overleg om bepaalde gedragslijnen vast te leggen, maar die onderlinge afspraken zijn niet verplichtend en hebben niet geleid tot enige richtlijn. Verschillende benaderingen blijven bijgevolg bestaan.

Die werkwijzen worden niet op gerichte wijze en op geregelde tijdstippen geëvalueerd. Ondanks een zeker pragmatisme van de inspecteurs op het

⁴⁵ Gemiddelde termijn verstreken tussen de in 2001 uitgevoerde controle en de vorige controle voor de 121 OCMW's die in dat jaar werden geïnspecteerd (sociale dossiers).

⁴⁶ Namelijk in Vilvoorde, Brussel, Vorst, Sint-Gillis en Seraing.

terrein hebben de bestuursverantwoordelijken zich nooit gebogen over een verbetering van de methodes of het gebruik van modernere technieken.

90. Uit het onderzoek van de in 2001 uitgevoerde inspecties blijkt dat er voor 2201 dossiers sociale inspecties ter plaatse werden uitgevoerd. Naar aanleiding van die inspecties werden 316 fouten vastgesteld, hetzij een gemiddeld foutenpercentage van 14,4%. De inspecteurs hebben daarbij gemiddeld 20,3% van de lopende dossiers in de in 2001 bezochte OCMW's nagekeken, hetzij minder dan 3% van de lopende dossiers in alle OCMW's samen.
91. Die cijfers kunnen ook worden ontleed in termen van gegrond geachte dossiers. Naar aanleiding van de verificaties die het bestuur in 2001 heeft uitgevoerd, kon worden vastgesteld dat 1885 dossiers conform mogen worden beschouwd, hetzij minder dan 3% van de totaliteit van de dossiers inzake het minimuminkomen. Bij gebrek aan een meer beredeneerde controlebenadering, gebaseerd op steekproeftechnieken, kan het bestuur zijn conformiteitswaarborg niet verlenen voor een groter percentage.
92. Nog andere elementen vormen een aanwijzing voor de methodologische zwakheden.
 - De voorwaarden voor de toekenning van het recht die de administratie voor controle heeft uitgekozen, worden niet systematisch in elk geselecteerd dossier onderzocht.
 - In de dossiers die aanleiding geven tot een verhoogde toelage, worden de bijzondere voorwaarden gecontroleerd die moeten zijn vervuld om die verhoging te bekomen, terwijl de basisvoorwaarden voor de toekenning van het recht niet noodzakelijkerwijze worden onderzocht.
 - De inspecteurs gaan na of de persoonlijke toestand van de gerechtigden (gezinsamenstelling, tewerkstelling) formeel in aanmerking werd genomen door het OCMW, maar niet of het OCMW het waarheidsgehalte ervan heeft gecontroleerd; die informatie is evenwel rechtstreeks bepalend voor het bedrag van de toegekende uitkering.
 - Wanneer bij de controle een aanzienlijk foutenpercentage wordt vastgesteld, verrichten de inspecteurs nagenoeg nooit bijkomende controles en zeker geen exhaustieve controle.

Het is niet de bedoeling elk van die vastgestelde tekortkomingen weg te werken, maar er dient een coherente controlemethodologie te worden ontwikkeld.

93. Het Rekenhof kan enkel vaststellen dat de inspecties zich er in de meeste gevallen toe beperken punctuele onjuistheden onder de aandacht te brengen en het OCMW te verzoeken de fouten te verbeteren, inzonderheid wanneer zij een financiële weerslag hebben. Die casuïstische opmerkingen worden niet geëxtrapoleerd naar gelijksoortige dossiers. Ze geven evenmin aanleiding tot voorstellen om de interne procedures van de OCMW's te verbeteren.
94. Aangezien het bestuur de dossiers niet selecteert op basis van representatieve steekproeven en ze de te controleren elementen in de geselecteerde dossiers niet systematisch onderzoekt, kunnen de resultaten van de controles niet worden geëxtrapoleerd naar het geheel van de dossiers. Ze laten het federaal bestuur bijgevolg niet toe een – zelfs redelijke – zekerheid te verwerven dat het minimuminkomen terecht wordt toegekend en dat de toelage goed wordt aangewend.

3.4 Benutting van de resultaten van de inspecties

95. De resultaten van de controle worden opgenomen in een inspectieverslag, bestemd voor intern gebruik⁴⁷. Ze worden eveneens bij brief meegedeeld aan het OCMW. Die documenten worden opgesteld door de inspecteur die de controle heeft uitgevoerd. Voor de sociale controle worden enkel de in de dossiers aangebrachte correcties vermeld. Voor de boekhoudkundige controle wordt melding gemaakt van de balans van de ontvangsten en uitgaven en van de eventuele verschillen. De vastgestelde algemene of terugkerende problemen komen niet aan bod.
96. Er wordt een beknopte evaluatie gemaakt van het werk van de dienst Inspectie. In feite worden in geen enkele procedure de rapporteringswijze noch de criteria die moeten worden gehanteerd om de doeltreffendheid van die dienst te evalueren, vastgelegd. Eén van de inspecteurs moet de ploeg leiden, maar heeft daar materieel niet de mogelijkheid toe omdat hij ook nog zijn taken als boekhoudkundig inspecteur moet vervullen. Op zijn verzoek stelt de dienst een jaarverslag op dat enkel financiële elementen bevat. Deze elementen laten niet toe alle aspecten van de activiteiten van de dienst Inspectie te beoordelen. De gerealiseerde controles worden niet getoetst aan de initiële planning⁴⁸. Hoewel de inspecteurs soms verschillen in behandeling tussen de gerechtigden vaststellen, zowel tussen OCMW's onderling als binnen eenzelfde OCMW, worden die verschillen niet in de verslagen vermeld, waardoor het bestuur bijgevolg geen acties kan ondernemen om de vastgestelde ongelijkheden weg te werken.
97. Meer in het algemeen worden de inspectieverslagen niet regelmatig onderzocht en benut om de vastgestelde problemen te verhelpen.

⁴⁷ Er wordt enkel een van de brief, gericht aan het OCMW, verschillend inspectieverslag opgesteld voor de sociale controle.

⁴⁸ Het betreft geen echte planning. Het betreffende document geeft enkel het aantal jaarlijks geplande verplaatsingen (aantal bezoeken) aan, zonder vermelding van de lijst van alle betrokken OCMW's noch van de geplande datum van het bezoek.

Hoofdstuk 4 Aanbevelingen

98. De vaststellingen brengen in hoofdzaak een onvoldoende definiëring van de opdracht van het federaal bestuur en beheersmatige en organisatorische zwakheden aan het licht.

Als oplossing beveelt het Rekenhof inzonderheid aan de opdracht van de administratie duidelijker te formuleren, de rechten en verplichtingen van de tussenkomende partijen nauwkeurig vast te leggen, de interne werking van de diensten te herzien, de inspecties doeltreffender te organiseren en de regelgeving aan te passen.

In dit hoofdstuk wordt op elk van de aanbevelingen nader ingegaan.

4.1 De opdracht duidelijker formuleren

99. Zoals in hoofdstuk 1 uiteengezet, zijn het bestuur en de OCMW's samen verantwoordelijk voor het implementeren van het beleid inzake het minimum-inkomen. De regelgeving bepaalt bovendien dat het bestuur de OCMW's controleert omdat zij staatstoelagen ontvangen. Deze bijzondere situatie vereist een reflectie over de precieze rol van het bestuur en over de reikwijdte van zijn controle.
100. De verschillende aspecten van het beleid en van de beleidssturing moeten worden onderzocht vanuit het oogpunt van de respectieve verantwoordelijkheden van de tussenkomende partijen. De federale Staat moet zich uitspreken over de maatregelen die moeten bijdragen tot de inachtneming van de grote principes zoals de gelijke behandeling en de bescherming van de gerechtigden. De federale Staat zou ook moeten nagaan of het beleid zijn doel bereikt, inzonderheid inzake de maatschappelijke integratie.
101. De beschrijving van de opdracht moet dus de eerste stap zijn in de richting van een beter functioneren van de administratie. De missieverklaring moet helder worden geformuleerd en iedereen moet ervan op de hoogte zijn en ze dragen.
102. Het Rekenhof formuleert de aanbeveling dat het bestuur, in een onder alle personeelsleden verspreid specifiek document, duidelijk de verschillende bestanddelen van zijn opdracht inzake het minimuminkomenbeleid zou definiëren. Het moet daarbij de nagestreefde oogmerken, de actieprincipes en de nagestreefde waarden nauwkeurig bepalen.

4.2 De rechten en verplichtingen van de tussenkomende partijen nauwkeurig bepalen

103. Gelet op het aantal tussenkomende partijen, is het onontbeerlijk de werkwijze en de taakverdeling nauwkeurig en duidelijk vast te leggen. Ook moeten de verantwoordelijkheden onder de partners worden afgebakend: dat zijn in eerste orde de federale Staat, de OCMW's en de gewesten, die het toezicht op de OCMW's uitoefenen.
104. Om rechten en plichten te kunnen definiëren, moeten bepaalde procedures worden ingevoerd en nageleefd. Het Rekenhof beveelt aan dat het federaal

bestuur een minimale normatieve omkadering zou vastleggen voor het beheer van de dossiers van de minimuminkomengerechtigden om verschillen in behandeling te vermijden:

- het uitvoeren van een minimum aan verplichte onderzoeksdaeden bij het sociaal onderzoek en de jaarlijkse herziening; voor de controle van de inkomsten betreft het bvb. de raadpleging van de belastingadministratie, de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, de Rijksdienst voor Pensioenen, ...
- de inachtneming van vorm- en inhoudstandaarden inzake sociaal onderzoek (dossierstructuur, minimumgegevens, ...)

105. Bovendien moeten het federaal bestuur en de OCMW's hun respectieve verantwoordelijkheden in verband met het toezicht op de toekenningsvoorwaarden (domicilie en sociaal statuut van de aanvrager, inkomensvoorwaarden, ...) verduidelijken.

106. In dat kader zou het uitbouwen van een interne controle binnen de OCMW's kunnen worden overwogen. Er zouden procedures kunnen worden ingesteld die garanderen dat de aangiften van de gerechtigden effectief worden geverifieerd, dat alle elementen die een financiële weerslag hebben, zoals bijvoorbeeld de terugvorderingen, zouden worden meegedeeld aan de betrokkene en binnen een redelijke termijn aan het bestuur zouden worden overgezonden.

Voor zover de OCMW's interne controleregels willen invoeren, zal het federaal bestuur zich ertoe kunnen beperken de naleving van die regels na te gaan. De OCMW's zullen aldus grotere zekerheid hebben omtrent de gegevens die bij hen zijn opgeslagen en kunnen tegemoetkomen aan de verwachtingen van het bestuur inzake de betrouwbaarheid van de overgezonden informatie. De administratie zal van haar kant haar controle kunnen verlichten.

107. Teneinde de controle te vergemakkelijken zou het eveneens wenselijk zijn dat de tussenkommende partijen in onderling overleg zouden bepalen tot welke informatie de inspecteurs van het bestuur toegang hebben.

108. Voor boekhoudaangelegenheden zou het opportuun zijn dat de federale Staat overleg pleegt met de gewesten met het oog op de invoering in alle OCMW's van een comptabiliteit van de vastgestelde rechten. Bovendien zou de aanrekening van ontvangsten van de OCMW's beter moeten worden gecontroleerd.

109. De diverse voorstellen zouden kunnen worden geconventionaliseerd en zouden een betere samenwerkingsbasis mogelijk maken.

110. Het federaal bestuur zou in een minimum aantal regels inzake onderzoeksdaeden en inzake het bijhouden van sociale dossiers kunnen voorzien. Het Rekenhof beveelt een nauwer overleg aan met de andere tussenkommende partijen teneinde de respectieve verantwoordelijkheden te verduidelijken en de invoering van interne controlemaatregelen te bevorderen.

4.3 Het intern functioneren van de administratie verbeteren

4.3.1 Een intern controlesysteem invoeren

111. De invoering van een intern controlesysteem en de opvolging van de beslissingen zijn noodzakelijk voor een goed organisatiemanagement. Dergelijk systeem moet toelaten met redelijke zekerheid te garanderen dat de doelstellingen van de organisatie worden gerealiseerd.

112. De lopende modernisering van de openbare diensten voorziet desbetreffend in een diepgaande hervorming, die wordt geconcretiseerd door het koninklijk besluit van 26 mei 2002 betreffende het intern controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten. Luidens artikel 1 van dat besluit moet elke federale overheidsdienst ervoor zorgen dat zijn intern controlesysteem naar behoren werkt⁴⁹.

Een termijn van twee jaar werd voorzien om het systeem te ontwikkelen dat op meer uitgebreide wijze wordt beschreven in het verslag aan de Koning. Dat systeem is gebaseerd op het internationaal aanvaarde Coso-model⁵⁰. Volgens de huidige aanbevelingen van Coso bestaat het concept van de interne controle uit vijf onderling afhankelijke bestanddelen die moeten worden geïntegreerd in het beheersproces: de controleomgeving, de risico-evaluatie, de controleactiviteiten, de informatie en de communicatie, alsmede de sturing.

113. *De controleomgeving* is een sleutelfactor om een intern controlesysteem op succesvolle wijze te integreren in een organisatie omdat ze bepalend is voor de sensibilisering van het personeel voor de interne controle. Elk personeelslid moet zich bewust zijn van de door zijn organisatie nagestreefde doelstellingen en waarden en moet de specifieke vereisten van zijn functie in dat kader kunnen inschrijven.

De ontwikkeling van dat bestanddeel binnen het Bestuur van het Maatschappelijk Welzijn zal tegemoetkomen aan de noodzaak om de waarden te definiëren die in de missieopdracht moeten worden verkondigd, om het ethisch aspect te privilegiëren en om die waarden met anderen te delen en door hen te laten toepassen.

De organisatie van de diensten heeft ook een grote invloed op de controleomgeving. De huidige organisatie van de diensten is evenwel niet erg bevorderlijk voor samenwerking. De interactie tussen de diensten zou meer moeten worden gestructureerd met het oog op een eenvormige werkwijze en het voorkomen van problemen.

Er zouden instructies moeten worden verspreid, inzonderheid om de procedures vast te leggen, eenieders verantwoordelijkheden te bepalen en een systematische rapporteringswijze in te voeren voor alle diensten. Inzake wijzigingen van toelagen zouden een delegatieregeling en procedureregels moeten worden ingevoerd.

114. *De risico-evaluatie* is het tweede aspect van het systeem. De risico's moeten worden geïdentificeerd en hun impact én de kans dat ze zich zullen voordoen, moeten worden geëvalueerd. Het betreft immers factoren die een invloed kunnen hebben op de verwezenlijking van de door het management gedefinieerde doelstellingen. Via die evaluatie kunnen de elementen worden onderkend waarvoor interne controlemaatregelen moeten worden genomen. Die evaluatie impliceert echter dat vooraf doelstellingen werden vastgelegd die coherent zijn met de overeengekomen opdracht.

115. Het derde bestanddeel vormen *de controleactiviteiten*. Deze omvatten alle procedures die moeten worden uitgewerkt en gevolgd om erop toe te zien dat de maatregelen die door het management werden geïdentificeerd om de

⁴⁹ De definitie van interne controle die is opgenomen in artikel 2 van het bovenvermeld besluit van 26 mei 2002, is vermeld op p. 21 van dit verslag.

⁵⁰ Het Coso-referentieraamwerk is het resultaat van de werkzaamheden van de Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission or National Commission on Fraudulent Financial Reporting – United States.

risico's te verminderen of de weerslag ervan te beperken, effectief en correct worden toegepast. Ze worden in beginsel op alle niveaus van de hiërarchie uitgeoefend. Ze hebben o.m. betrekking op een scheiding van de functies, machtigingen voor transacties, een opvolging van de begroting, systemen om de prestaties te evalueren, de verificatie van de financiële gegevens en de toegang tot de middelen en de informatie, de documentatie van de werking van alle activiteiten, ...

Naar aanleiding van de audit werd vastgesteld dat te weinig aandacht werd besteed aan de scheiding van de functies, inzonderheid op het vlak van de correcties die naar aanleiding van de inspecties worden aangebracht.

Anderzijds zouden de kwaliteit van de gegevens waarop de uitbetaling van de toelagen is gebaseerd en de opvolging van de terugvorderingen kunnen worden verbeterd:

- de gegevens die het mogelijk maken de maandelijkse staten van elk centrum op te stellen moeten aan betrouwbaarheidscriteria beantwoorden; die criteria moeten in overleg met de OCMW's worden vastgelegd in het raam van de verduidelijking van de respectieve verantwoordelijkheden;
- de opvolging van de ontvangsten die aan de federale Staat toekomen en die rechtstreeks werden geïnd of ter compensatie in mindering werden gebracht van de toelagen, zou op een striktere wijze moeten worden georganiseerd;
- het computerbeveiligingssysteem zou niet mogen aanvaarden dat wijzigingen die niet in overeenstemming zijn met de correcties die door de dienst Inspectie werden meegedeeld, door een OCMW worden ingevoerd zonder nieuwe tussenkomst van die dienst.

116. *De informatie en de communicatie* vormen de vierde pijler van het Coso-model.

117. De informatie omvat alle middelen waarover het management beschikt om de organisatie te sturen en de doelstellingen te bereiken. De informatie moet relevant zijn en worden verspreid in een vorm en binnen een termijn die het iedereen mogelijk maakt zijn verantwoordelijkheden op te nemen.

Op het vlak van het Maatschappelijk Welzijn zou de informatieverstrekking de diensten in staat moeten stellen tegemoet te komen aan de behoeften die voortvloeien uit de oriëntaties die in het kader van de reflectie over de opdracht, de nagestreefde doelstellingen en de gekozen werkwijzen werden vastgelegd. De bescherming van de gerechtigden bvb. impliceert inzonderheid een geactualiseerde en systematische opvolging van de weigeringsbeslissingen van de OCMW's, zodat tegen ongegronde weigeringen kan worden opgetreden.

De evaluatie van het beleid inzake het minimuminkomen, zoals door het Rekenhof aanbevolen, maakt het bovendien nodig informatie te verzamelen die rechtstreeks zou moeten worden gehaald uit de informatiesystemen, ontworpen om de toelagen te beheren.

De publicatie van een jaarlijks activiteitenverslag waarin bvb. de gerealiseerde acties van het bestuur, de globale financiële gegevens, de gemiddelde duur van de interventie, alsook de socio-economische eigenschappen van de begunstigden van dat beleid worden weergegeven, zou een belangrijk hulpmiddel zijn om de effecten van dat beleid te meten en om desgevallend aanvullende beleidsopties uit te werken teneinde sociale uitsluiting en armoede te bestrijden.

118. De communicatie beoogt de uitwisseling van interne of externe informatie zowel intern binnen de organisatie als extern.

De audit heeft het belang van het communicatiebeleid ten aanzien van de OCMW's en de gewesten aangetoond; het is één van de voorwaarden voor het welslagen van een beleid waarbij een groot aantal partijen zijn betrokken.

Het Rekenhof raadt aan een globaal communicatiebeleid uit te stippelen en desbetreffend een specifieke organisatie uit te bouwen. Hierbij moet ten volle gebruik worden gemaakt van de performante, meer flexibele en actuele communicatiekanalen zoals internet en e-mail. Ook moet het gebruik van omzendbrieven worden geregeld.

Aldus zou het bestuur ten overstaan van de OCMW's een informatiebeleid kunnen voeren dat anticipeert op de vragen. Een dergelijk beleid zou kunnen worden geconcretiseerd door een speciale ploeg uit te sturen die enkel tot taak heeft de centra preventief te informeren over *best practises*. Het bestuur moet ook de officiële kanalen voor het verstrekken van mondelinge informatie, meer in het bijzonder voor het beantwoorden van vragen, aanwijzen.

119. De *sturing*, het vijfde bestanddeel, bestaat erin dat regelmatig de goede werking van het interne controlesysteem wordt geëvalueerd aan de hand van door het management vastgelegde procedures. Die evaluatie moet leiden tot de nodige aanpassingen om de coherentie van de interne controle met de risico's en de doelstellingen te vrijwaren.

De diensten van het bestuur hebben dat laatste aspect nog niet ontwikkeld.

120. Er zou meer aandacht moeten worden besteed aan de controleomgeving, inzonderheid aan de procedures inzake de interne organisatie. Het betreft in het bijzonder de definitie van de respectieve verantwoordelijkheden, het uitwerken van instructies, de samenwerking tussen de diensten, de wijze waarop rekenschap over de activiteiten moet worden afgelegd, ... De controleactiviteiten zouden moeten worden versterkt teneinde een grotere betrouwbaarheid van de basisgegevens voor de berekening van de toelagen te bekomen.

De informatie die nodig is om de verschillende nagestreefde doelstellingen te bereiken, zou beter moeten worden geïdentificeerd en de informatiegaring moet worden georganiseerd.

De externe communicatie zou specifiek moeten worden ontwikkeld, vooral deze ten aanzien van de OCMW's.

4.3.2 Beschikken over aangepaste middelen

121. De Staat moet het bestuur de nodige middelen bezorgen om zijn opdrachten te vervullen en de vastgelegde doelstellingen te bereiken.

Het Rekenhof stelt vast dat de ingezette middelen zwak zijn in vergelijking met de actuele werklust van het bestuur.

122. Van zodra de operationele doelstellingen zijn vastgelegd en meer duidelijkheid is gecreëerd met betrekking tot de respectieve controleverantwoordelijkheden van de tussenkomende partijen, zouden de personeelsbehoeften moeten worden geëvalueerd teneinde de middelen aan de doelstellingen aan te passen.

4.4 De doeltreffendheid van de inspecties verbeteren

4.4.1 Planning van de controles gebaseerd op prioriteiten in functie van de risico's

123. Meer duidelijkheid over de opdracht en over de verantwoordelijkheden van het federaal bestuur (zie hoger) laat dat bestuur toe realistische en concrete operationele doelstellingen voor de inspecties en een planning die rekening houdt met de beschikbare middelen, vast te stellen.
124. Het Rekenhof onderlijnt de noodzaak van een objectieve evaluatie van alle risico's alvorens de controledoelstellingen en -prioriteiten van de dienst Inspectie worden vastgelegd. De audit heeft aangetoond dat bepaalde risico's nauwelijks werden onderkend. Het betreft bvb. risico's op fraude of de risico's die ontstaan wanneer er geen jaarlijkse herziening gebeurt van de toekenningsbeslissingen. De beperkte middelen waarover een inspectiedienst beschikt, moeten prioritair worden ingezet voor de controle van toestanden die de realisatie van de opdracht van het bestuur en de verwachte resultaten in gevaar kunnen brengen⁵¹.

Voor het evalueren van die risico's zou inzonderheid kunnen worden gesteund op de ervaringen van de inspecteurs en op de resultaten van vroegere controles, op de kwaliteit van de dossiers en van de rekeningen en op de eventuele controles binnen de OCMW's. Hierdoor zou het ook mogelijk worden criteria voor de controleplanning vast te stellen, inzonderheid wat de frequentie van de inspecties en de selectie van te bezoeken OCMW's betreft.

125. Er dient ook te worden op toegezien dat de boekhoudinspecties zo actueel mogelijk zijn.
126. Hierbij moet in overweging worden genomen dat de toelagen overwegend toekomen aan slechts enkele OCMW's, meer bepaald dat meer dan de helft van de toelagen van de federale overheid worden gestort aan slechts 15 OCMW's.
127. Het Rekenhof beveelt aan een risico-evaluatie uit te voeren en voor de inspecties bijzondere controledoelstellingen vast te leggen in een operationeel plan.

4.4.2 Een aangepaste methodologie en een vorming van de inspectieploegen

128. Het is wenselijk, in overleg met de ambtenaren op het terrein, een controlemethodologie uit te werken die is gebaseerd op de statistische steekproeftechniek en op systematische analyses. Deze methodologie zou door de verantwoordelijken van het bestuur moeten worden gevalideerd en door alle inspecteurs toegepast.
129. Het is bijgevolg van groot belang dat wordt geïnvesteerd in de vorming van de personeelsleden die instaan voor de inspecties en die de controletechnieken goed moeten beheersen.
130. Een adequate methodologie, die door de gebruikers goed wordt begrepen en is aangepast aan elk type van controle, waarborgt mee de kwaliteit van

⁵¹ Zoals de correcte berekening van de toelage, de naleving van de wettelijke toekenningsvoorwaarden, de opvolging van de weigeringsbeslissingen, tijdige betalingen en invorderingen, ...

de controle van de administratie. Zij moet periodiek worden geëvalueerd en herzien.

131. Het gebruik van statistische technieken in combinatie met risicoanalyses zal het bestuur met noodzakelijkerwijs beperkte middelen een redelijke zekerheid kunnen bieden nopens de juiste toepassing van de wet en de correcte uitbetaling van de toelagen.

4.4.3 Een betere benutting van de resultaten van de inspecties

132. Over de inspecties moet met vermelding van alle vastgestelde problemen worden gerapporteerd.
133. Er zouden gegevensbanken moeten worden opgebouwd waarin de stand van de inspecties is opgenomen en die de vastgestelde fouten of disfuncties vermelden met het oog op verder onderzoek. Middels het onderzoek van de resultaten van de inspecties kan de risicoanalyse worden verfijnd en kan de methodologie in voorkomend geval worden herzien. Dit onderzoek kan eveneens aanleiding geven tot constructieve aanbevelingen ten behoeve van de OCMW's.
134. Er zou een jaarverslag moeten worden verspreid dat de resultaten van de inspecties in het licht van de verschillende nagestreefde doelstellingen becommentarieert. Hierbij kan eventueel worden gesteund op een statistische extrapolatie van de vastgestelde fouten.
135. Het Rekenhof formuleert de aanbeveling dat het federaal bestuur procedures zou instellen voor het centraliseren van de resultaten van de inspecties, zodat die resultaten kunnen worden ontleed en benut.

4.4.4 Een evaluatie van de inspectieactiviteiten

136. Een procedure voor de evaluatie van de inspectieactiviteiten zou moeten worden ingevoerd. Een evaluatie van die activiteiten draagt bij tot de sturing van de controleactiviteiten van de administratie en maakt het mogelijk de nodige corrigerende maatregelen te nemen.
137. Het Rekenhof stelt voor indicatoren uit te werken voor de opvolging van de inspectiedoelstellingen en deze te integreren in boordtabellen. Dit moet toelaten de toewijzing van de middelen waarover de inspecties beschikken, beter te beheren en op te volgen hoe de vooropgestelde doelstellingen worden gerealiseerd.

4.5 De regelgeving aanpassen

138. De termijn waarover het OCMW beschikt om zijn toekennings-, herzienings- of weigeringsbeslissing aan de federale Staat mee te delen, is thans vastgesteld op acht dagen na het einde van de maand in de loop waarvan de beslissing werd genomen⁵². Die termijn wordt in de praktijk echter zelden nageleefd. De vertraging brengt de mogelijkheid voor de minister om beroep aan te tekenen tegen een weigeringsbeslissing van het OCMW in het gedrang. Het beroep moet immers worden aangetekend binnen de drie maanden na de beslissing. Het bestuur is bovendien nooit in

⁵² Artikel 9, § 3, van de wet van 7 augustus 1974 en artikel 21, § 6, van de wet van 26 mei 2002.

staat de rekeningen af te sluiten, noch een juist beeld te geven van het aantal gerechtigden per OCMW en voor het gehele land. Dat komt doordat een OCMW soms aanvragen voor toelagen of toeslagen voor eerdere aanvragen verschillende jaren na de toekenning van het minimuminkomen indient.

Er zou moeten worden voorzien in een specifieke procedure voor de kennisgeving van de weigeringsbeslissingen, waarbij een realistische wettelijke termijn voor notificatie aan de federale Staat wordt bepaald, die bovendien op een of andere manier wordt gesanctioneerd ingeval van niet-naleving en verenigbaar is met de uitoefening van de ministeriële beroepsmogelijkheid.

De regelgeving zou ertoe moeten verplichten dat de toekennings- en herzieningsbeslissingen die aan het bestuur worden meegedeeld, samen met de gegevens die het mogelijk maken de toelage te berekenen, binnen een beperkte periode worden overgezonden (bvb. één jaar na het einde van het jaar waarop de toelage betrekking heeft), op straffe van verval van het recht op de toelage⁵³.

139. Inzake de kennisgeving van de door de OCMW's teruggevorderde ontvangsten dient tenslotte een realistische termijn te worden bepaald waarbinnen het OCMW het aandeel van de federale Staat moet terugstorten. Gelet op de talrijke problemen op dat vlak zou in sancties (bvb. in de vorm van verwijlinteressen) moeten worden voorzien wanneer het OCMW nalaat kennis te geven van die ontvangsten.
140. Het Rekenhof beveelt aan de wettelijke en reglementaire bepalingen aan te passen teneinde elke betrokken partij in de mogelijkheid te stellen zijn verantwoordelijkheden beter te kunnen opnemen.

⁵³ Een dergelijk mechanisme is opgenomen in de wet van 2 april 1965.

Bijlage

Antwoord van de minister

VERTALING

De Minister van Ambtenarenzaken,
Maatschappelijke Integratie,
Grootstedenbeleid,
belast met Gelijke Kansen en Interculturaliteit

De heer W. DUMAZY
Eerste Voorzitter van het Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL
22 september 2003

Onze ref.: AL/RF/152/508

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Betreft: Verslag van het Rekenhof: "De tegemoetkoming van de federale overheid in de toekenning van het bestaansminimum".

Ik heb met bijzondere aandacht kennis genomen van het verslag van het Rekenhof over de toekenning van het bestaansminimum.

Dat verslag bevat meerdere interessante aanbevelingen om de werking van de nieuwe POD Maatschappelijke Integratie te verbeteren.

Gebruik makend van de mogelijkheid die mij door artikel 5 bis, 3e lid, van de wet van 29 oktober 1846 wordt geboden, zou ik een aantal opmerkingen willen formuleren en aangeven hoe ik rekening zal houden met de belangrijkste aanbevelingen uit het verslag.

1. Algemene opmerkingen

Het mij toegezonden verslag van het Rekenhof werd gerealiseerd van juni tot oktober 2002.

Ondertussen hebben zich twee nieuwe feiten voorgedaan die een nieuw licht werpen op de aanbevelingen van dit verslag.

- Enerzijds werd de wet betreffende het bestaansminimum opgeheven en op 1 oktober 2002 vervangen door de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

De voorwaarden voor de toekenning van de financiële toelage blijven weliswaar in grote lijnen behouden, maar de wettelijke opdracht van de OCMW's is sterk uitgebreid. Zo zijn ze nu ook bevoegd voor de integratiesteun van de aanvrager.

Dit impliceert ook dat de wettigheidscontrole door de Staat niet langer uitsluitend kan worden toegespitst op de wettigheid van de toekenning van de financiële toelagen door de OCMW's en de terugbetaling ervan door de staat.

Daarenboven werd het recht van de aanvragers in de nieuwe wet aanzienlijk versterkt en werden er mechanismen ingebouwd om sancties op te leggen

aan de OCMW's die het recht van de aanvragers niet in acht nemen (bijv. artikel 18, § 4, 3e lid, van de wet).

- Anderzijds heeft het koninklijk besluit van 12 december 2002 een nieuwe Programmatorische Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie opgericht.

Ten gevolge van die hervorming wordt de organisatie van die administratie momenteel herzien en wordt er een managementplan uitgewerkt. Dat houdt grotendeels rekening met de aanbevelingen van het Rekenhof.

2. Aanbeveling 1:

In een specifiek document duidelijk de verschillende bestanddelen van zijn opdracht inzake het minimuminkomenbeleid definiëren.

Het ontwerp van managementplan bepaalt dat de visie, de doelstellingen en de waarden van de POD duidelijk worden gedefinieerd.

Het legt duidelijke strategische en operationele doelstellingen vast voor de POD en voor de diensten die zijn belast met de controle van de aan de OCMW's toevertrouwde wettelijke opdrachten.

Zodra dat document klaar is, zal het op ruime schaal worden verspreid in de diensten.

3. Aanbeveling 2:

Een minimum aantal regels vastleggen inzake onderzoeksdaten en het bijhouden van maatschappelijke dossiers.

In het kader van het project om de OCMW's rechtstreeks te koppelen aan de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid, is het de uiteindelijke ambitie te komen tot één dossier.

Het managementplan bepaalt eveneens dat het overleg met de partners van de POD bij de tenuitvoerlegging van de wettelijke opdrachten zal worden opgevoerd.

4. Aanbeveling 3:

Het verbeteren van de controleomgeving (verantwoordelijkheid van iedereen, uitwerken van instructies, samenwerking tussen de diensten, manier waarop rekenschap moet worden afgelegd over de activiteiten, ...)

Een van de doelstellingen die het managementplan nastreeft, is het tot stand brengen van een dialoog en een structurele samenwerking met de partners van de POD bij de tenuitvoerlegging van de wettelijke opdrachten (bijv. OCMW's).

Op het interne vlak zal de controleomgeving kunnen worden verbeterd door het definiëren van duidelijke operationele doelstellingen, het verbeteren van de interne communicatie en het ontwikkelen van synergieën tussen de verschillende diensten.

Een van de projecten van de managementplan bestaat uit het uitwerken en ontwikkelen van procedures, processen en handleidingen voor de inspecties.

5. Aanbeveling 4:

De personeelsbehoeften evalueren om ervoor te zorgen dat de middelen aangepast zijn aan de doelstellingen.

De evolutie van de personeelsbehoeften moet eveneens rekening houden met de budgettaire context waarin de federale Staat evolueert.

In het kader van het project van de koppeling van de OCMW's aan de Kruispuntbank wordt overwogen de inspectiediensten te versterken na de verwezenlijking van die doelstelling.

6. Aanbeveling 5:

Een risico-evaluatie uitvoeren en voor de inspecties bijzondere controledoelstellingen vastleggen in een operationeel plan

Het ontwerp van managementplan voorziet in het verbeteren van de controle en van de inspectie van de gedelegeerde wettelijke opdrachten.

Er wordt eveneens naar gestreefd de doeltreffendheid van de inspecties te verbeteren door het uitwerken van een verklaring over de basisopdrachten en het definiëren van strategische en operationele doelstellingen.

Bij de implementering van het plan zal rekening moeten worden gehouden met het definiëren van controleprioriteiten (risicoanalyse) en van duidelijke controledoelstellingen.

7. Aanbeveling 6:

Statistische technieken combineren met risicoanalyses om de controle van de toelagen te optimaliseren.

De verbetering van de controle van de wettelijke opdrachten waarin het ontwerp van managementplan voorziet, zal inderdaad impliceren dat een werkmethodologie wordt ontwikkeld voor de inspecties die gebaseerd zijn op statistische technieken en systematische analyses.

8. Aanbeveling 7:

Procedures instellen voor het centraliseren van de resultaten van de inspecties.

De verbetering van de controle van de wettelijke opdrachten waarin het ontwerp voorziet van managementplan zal eveneens een betere organisatie van de aanwending van de resultaten van de inspecties met zich brengen.

De POD overweegt deze resultaten te groeperen in de vorm van een jaarverslag of een gegevensbank.

9. Aanbeveling 8:

Indicatoren uitwerken voor de opvolging van de inspectiedoelstellingen.

Er dienen inderdaad evaluatiesystemen in het plan tot verbetering van de controlediensten te worden geïntegreerd en te worden ontwikkeld.

Dit zou één van de stappen moeten zijn in het vastleggen van de operationele doelstellingen. De POD levert daartoe thans reeds de nodige inspanningen.

10. Aanbeveling 9:

De wettelijke en reglementaire bepalingen aanpassen om iedere betrokken partij in de mogelijkheid te stellen beter zijn verantwoordelijkheden te kunnen opnemen.

Zoals ik hierboven heb gesteld, werd de wet betreffende het bestaansminimum op 1 oktober 2002 opgeheven en vervangen door de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

Deze wet zal moeten worden geëvalueerd.

Als zou blijken dat de maatregelen die in die nieuwe wet voorkomen, ontoereikend zijn, zal een aanpassing worden overwogen.

Tot besluit kan ik u meedelen dat het mij verheugt te mogen vaststellen dat de conclusies van het auditverslag aan mijn administratie werden toegezonden en met haar besproken vóór de tenuitvoerlegging van de hervorming van de POD.

Op die manier kon in het ontwerp van managementplan van de nieuwe POD rekening worden gehouden met de door het Rekenhof geformuleerde opmerkingen en aanbevelingen.

Ik zal persoonlijk aandacht hebben voor die dimensie bij de finalisering en de opvolging van het managementplan.

Met de meeste hoogachting,

Marie ARENA
Minister van Ambtenarenzaken,
Maatschappelijke Integratie en
Grootstedenbeleid

wettelijk depot	D/2003/1128/14
druk	N.V. PEETERS S.A.
adres	Rekenhof Regentschapsstraat, 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	http://www.rekenhof.be