

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2005-2006

28 april 2006

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over de subsidiëring van het algemeen welzijnswerk

R E K E N H O F

Subsidiëring van het algemeen welzijnswerk

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, april 2006



REKENHOF

Subsidiëring van het algemeen welzijnswerk

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

***Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 25 april 2006***

INHOUD

Lijst met afkortingen.....	4
Bestuurlijke boodschap.....	5
Samenvatting.....	6
1 Inleiding.....	10
1.1 Onderzoeksvragen en normenkader.....	10
1.2 Regelgeving.....	11
2 Fusies binnen het AWW.....	13
3 Erkenning.....	14
3.1 Regelgeving.....	14
3.2 Toepassing.....	14
4 Subsidiëring.....	16
4.1 Enveloppenfinanciering.....	16
4.2 Berekening van de subsidie-enveloppen.....	17
4.2.1 Indexering.....	17
4.2.2 Aanpassing aan de anciënniteitsevolutie.....	18
4.3 Verhogingen van de subsidie-enveloppe met VIA-middelen...	19
4.4 Subsidiëring van ervaringsdeskundigen.....	19
5 Taken.....	21
5.1 Algemene taken.....	21
5.2 Bijkomende taken.....	22
5.3 Projecten.....	24
5.4 Financiële bijdrage van de gebruikers.....	25
6 Beleidsplannen.....	26
6.1 Belang.....	26
6.2 Regelgeving.....	26
6.3 Beleidsplannen 2000-2002.....	27
6.4 Beleidsplannen 2003-2005.....	27
6.5 Omgevingsanalyse.....	29
6.6 Doelstellingen.....	29
7 Rapportering.....	31
7.1 Inhoudelijk jaarverslag.....	31
7.1.1 Algemeen.....	31
7.1.2 Evaluatie door de administratie.....	31
7.1.3 Inhoud en structuur.....	32
7.1.4 Aanpassing van het beleidsplan in het jaarverslag.....	33
7.2 Boordtabellen.....	33
7.2.1 Algemeen.....	33
7.2.2 Boordtabel 1 – financieel overzicht.....	34
7.2.3 Boordtabel 2 – personele middelen.....	34
7.2.4 Boordtabel 3 – deelwerkingen.....	34
7.3 Financieel jaarverslag.....	35
7.3.1 Algemeen.....	35
7.3.2 Opbouw van reserves.....	35
7.3.3 Aanleggen van voorzieningen.....	36
7.3.4 Controle van de subsidiëeringsvoorwaarden door de administratie.....	37
7.3.5 Visering door een bedrijfsrevisor.....	37
7.4 Verantwoording van de personeelskosten.....	38
7.4.1 Algemeen.....	38
7.4.2 Laattijdig indienstnemen van personeel.....	38

7.5	Cliëntregistratie.....	39
8	Administratieve organisatie en interne controle.....	41
8.1	Algemene werking van het team AWW	41
8.2	Berekening en betaling van de subsidie.....	41
8.3	Toezicht en financiële sancties.....	42
8.4	Dossieropbouw.....	42
8.5	Inspecties ter plaatse.....	42
9	Centra voor Algemeen Welzijnswerk in het kader van de ziekenfondsen.....	45
9.1	Erkenning	45
9.2	Subsidiëring.....	45
9.3	Taken.....	45
9.4	Beleidsplannen	46
9.5	Rapportering	47
9.5.1	Inhoudelijk jaarverslag.....	47
9.5.2	Boordtabellen	48
9.5.3	Financieel jaarverslag	48
9.5.4	Verantwoording van de personeelskosten	48
9.5.5	Cliëntregistratie	48
10	Centra voor tele-onthaal.....	50
10.1	Erkenning.....	50
10.2	Beleidsplannen	50
10.2.1	Regelgeving	50
10.2.2	Beleidsplannen 2003-2005.....	51
10.3	Rapportering	52
10.3.1	Inhoudelijk jaarverslag.....	52
10.3.2	Boordtabellen	53
10.3.3	Financieel jaarverslag	53
10.3.4	Verantwoording van de personeelskosten	53
11	Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.....	54
11.1	Erkenning.....	54
11.2	Subsidiëring	54
11.2.1	Subsidieovereenkomst met het MVG	54
11.2.2	Projectsubsidieëring	55
11.3	Taken	56
11.4	Rapportering	56
12	Conclusies.....	58
13	Aanbevelingen	60
14	Antwoord van de minister.....	61
	Bijlage: Antwoord van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	62

Lijst met afkortingen

Autonoom centrum	Autonoom Centrum voor Algemeen Welzijnswerk
AWW	Algemeen welzijnswerk
AWW-besluit	Besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2001 ter uitvoering van het decreet van 19 december 1997 betreffende het algemeen welzijnswerk
AWW-decreet	Decreet van 19 december 1997 betreffende het algemeen welzijnswerk
CAW	Centrum voor Algemeen Welzijnswerk
Ingebouwd centrum	Ingebouwd Centrum voor Algemeen Welzijnswerk (= Centrum voor Algemeen Welzijnswerk in het kader van de ziekenfondsen)
MVG	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
SAW	Steunpunt voor Algemeen Welzijnswerk
SMART	Specifiek, meetbaar, aanvaard, realistisch, tijdsgebonden
VIA	Vlaams Intersectoraal Akkoord voor de socialprofitsector
VFSIPH	Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap
VTE	Voltijds equivalent
vzw	Vereniging zonder winstoogmerk

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft de subsidiëring van het algemeen welzijnswerk onderzocht. Het ging na in hoeverre de subsidieverstreking volgens de geldende regelgeving verloopt en of de overheid op het vlak van regelgeving en administratieve organisatie de nodige voorwaarden voor een rechtmatige verstreking heeft gecreëerd.

Het decreet van 19 december 1997 beoogt een coherent netwerk van gedifferentieerde en evenwichtig gespreide welzijnsvoorzieningen die gesubsidieerd worden op basis van objectieve, externe parameters. Deze doelstellingen werden nog niet gerealiseerd: bij gebrek aan een programmatie en taakomschrijving voor de centra blijven lacunes en overlapping in het hulpaanbod bestaan, in het bijzonder omdat de centra – ondanks de doorgevoerde fusies – grotendeels de werkingen van de vroegere voorzieningen voortzetten. Ook de personeelsformatie en de subsidiëring van de centra zijn bijna uitsluitend een voortzetting van de vroegere toestand. Een echte enveloppensubsidiëring en toewijzing van personeel op basis van objectieve, externe parameters is nog niet gerealiseerd.

In afwachting van een duidelijke programmatie en taakomschrijving dient de Vlaamse overheid volgens het Rekenhof een meer sturende rol te spelen bij de totstandkoming van de beleidsplannen. Zo kan ze zowel de uitvoering van de individuele beleidsplannen als van het beleid inzake algemeen welzijnswerk beter volgen, evalueren en zo nodig bijsturen. De administratie heeft vooral te weinig aandacht voor de financiële aspecten van de werking van de CAW's. In het bijzonder de patrimoniale gevolgen van de fusies werden niet opgevolgd.

Samenvatting

De doelstelling van het onderzoek naar de subsidiëring van het AWW bestond erin een globaal inzicht te verwerven in de rechtmatigheid van de verstrekte subsidies. Het Rekenhof is niet alleen nagegaan of de subsidies werden verstrekt in overeenstemming met het decreet en het uitvoeringsbesluit, maar ook of de overheid op het vlak van regelgeving en administratieve organisatie afdoende voorwaarden voor een rechtmatige verstrekking heeft gecreëerd.

Fusies binnen het AWW

De autonome CAW's zijn ontstaan uit een fusie van kleinere vzw's actief in het AWW. De administratie heeft de fusies niet opgevolgd: vaak is niet duidelijk wat er met de oorspronkelijke vzw's en hun patrimonium is gebeurd. Enkele vzw's zijn blijven bestaan, al dan niet met behoud van hun werking. Soms werden ze behouden als patrimonium-vzw: minstens de onroerende goederen zijn dan niet overgedragen aan het CAW. De administratie heeft geen vragen gesteld over de bestemming van onroerende goederen of rekeningen van de oorspronkelijke vzw's.

Erkenning

Het Rekenhof heeft de erkenningsbesluiten getoetst aan de regelgeving. In het AWW-decreet heeft de decreetgever de regering opgedragen de kwalificatievereisten te bepalen waaraan de beroepskrachten en vrijwilligers moeten voldoen. In de praktijk zijn de kwalificatievereisten nergens geregeld en worden zij aan de CAW's zelf overgelaten.

Ook het opstellen van een programmatie heeft de decreetgever opgedragen aan de regering. Tot op heden (zeven jaar later) heeft de minister echter nog geen programmatie uitgewerkt. Dat hiaat is vooral van belang voor de sector van de autonome centra.

Subsidiëring

De bedoeling van het decreet was na een overgangsperiode een enveloppenfinanciering in te voeren op basis van objectieve en externe parameters. Hoewel de overgangsperiode zou aflopen op 31 december 2002, berekent de administratie de enveloppen nog steeds op basis van de (loon)kosten van 1995, die jaarlijks worden geïndexeerd en aangepast aan de anciënniteitsevolutie over de hele sector. Dat leidt tot aanzienlijke verschillen tussen de autonome centra in subsidie per personeelslid (tot 23%). Alleen bij verhoging van de erkende personeelsformatie wordt de enveloppe met een forfaitair bedrag verhoogd.

Bij de berekening van de enveloppen heeft de administratie de indexering niet consistent op dezelfde basis toegepast en bij de aanpassing aan de anciënniteitsevolutie heeft ze verkeerde barema's en een verkeerde formule gehanteerd, evenwel zonder dat daardoor belangrijke verschillen ontstonden.

Taken

Hoewel alle autonome centra de algemene taken van het AWW dienen te vervullen, is nergens een definitie terug te vinden van dit begrip. De CAW's geven in hun beleidsplannen hun eigen invulling aan die taken. In de praktijk blijkt het er meestal op neer te komen dat ze de werking voortzetten van de voorzieningen die in het CAW zijn samengegaan, wat meteen ook het uiteenlopende aanbod verklaart.

De beleidsplannen zijn vanuit dit oogpunt geen onderhandelde contracten tussen overheid en CAW: de inbreng van de overheid in de vaststelling van de taken is erg gering. Als de overheid een bepaald beleidsoogmerk wil realiseren, doet zij dat niet via de beleidsplannen, maar door bijkomend personeel toe te kennen voor specifieke of bijkomende taken of voor projecten. In die gevallen treedt zij trouwens meer sturend op door de taken te omschrijven, door zelf doelstellingen en resultaten voorop te stellen en door te voorzien in verantwoordingsverplichtingen.

Beleidsplannen

Hoewel de regering de beleidsplannen als een belangrijk instrument beschouwt om de doelstellingen van het AWW te bereiken, werden die plannen niet opgenomen in het decreet. De beleidsplannen zijn cruciaal in de responsabilisering van de CAW's en essentieel om hun werking te evalueren. In verscheidene beleidsplannen vertonen de relevantste onderdelen ervan, de omgevingsanalyse en de doelstellingen, nochtans tekortkomingen.

De kwaliteit van de omgevingsanalyse varieert van vrij pover tot sterk uitgewerkt. Zij vertrekt vaak van de eigen werking, in plaats van de noden te detecteren en de doelstellingen te bepalen. De doelstellingen zijn technisch wel eens van wisselende kwaliteit (onvoldoende SMART geformuleerd, verwarring van indicatoren en resultaten, enz.). Inhoudelijk hebben ze overwegend betrekking op de eigen organisatie en veel minder op de effecten die het CAW in de maatschappij wenst te realiseren.

Volgens de subsidievoorwaarden dient een CAW te beschikken over een beleidsplan dat de minister heeft goedgekeurd. Het Rekenhof heeft echter vastgesteld dat de CAW's vaak eenzijdig en zonder verantwoording hun beleidsplan, dat normaal voor 3 jaar geldt, aanpassen.

Rapportering

De jaarlijkse rapportering bestaat uit een inhoudelijk jaarverslag, een financieel jaarverslag en de boordtabellen met cijfermatige gegevens over o.m. de financiële toestand, de personeelsinzet en de verleende hulp. Tekortkomingen in de beleidsplannen hebben repercussies voor de inhoudelijke rapportering: als de beleidsplannen tekortschieten inzake doelstellingen, timing, criteria, enz., zal het CAW ook gebrekkig rapporteren over de realisaties, zelfs in die mate dat het moeilijk wordt afspraken te doen over het al dan niet behalen van de doelstellingen.

Het niet-behalen van doelstellingen is een van de redenen om de doelstellingen voor de komende jaren aan te passen, meestal in het jaarverslag. Die aanpassingen worden niet expliciet aangevraagd en niet goedgekeurd door de minister.

De boordtabellen heeft de administratie ingevoerd bij de rapportering over het jaar 2001, maar ze werden in 2001 en 2002 niet altijd correct ingevuld. Pas vanaf het activiteitenjaar 2003 kregen zij hun definitieve vorm. Bijgevolg had de administratie pas vanaf 2003 voor het eerst een controlemiddel op de erkenningsvoorwaarde van het minimaal aantal tewerkgestelde VTE.

Uit de financiële verslaggeving bleek dat enkele CAW's aanzienlijke reserves hebben aangelegd. Andere CAW's hebben hoge voorzieningen aangelegd: in veruit de meeste gevallen ten onrechte en in ieder geval zonder verantwoording. De administratie aanvaardt echter de gegevens zoals opgenomen in de jaarrekeningen ook wanneer de bedrijfsrevisor problemen signaleert of wanneer in de beginbalansen na fusie activa van de gefuseerde vzw's ontbreken.

De personeelsuitgaven kunnen alleen op een weinig gedetailleerd niveau worden afgeleid uit de jaarrekening of de boordtabellen. Er is dan ook geen controle mogelijk op de omvang van het deel gefinancierd met MVG-middelen versus het deel gefinancierd met andere middelen.

Enkele CAW's stelden op jaarbasis minder personeel tewerk dan het aantal waarvoor zij erkend en gesubsidieerd worden, ofwel omdat ze een personeelslid bij afwezigheid of ontslag niet (tijdig) vervangen, ofwel omdat ze bijkomende personeelsleden niet tijdig hebben aangeworven. Die toestand leidde niet tot een subsidievermindering.

Administratieve organisatie

Gelet op de beperkte personeelsformatie en de verscheidenheid aan taken, is het team AWW vrij goed georganiseerd. De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en controlepunten liggen echter onvoldoende formeel vast. Zo is nergens expliciet bepaald wat de controle op de subsidieberekening inhoudt, noch bestaat een expliciet spoor dat de controle is uitgevoerd. Het team heeft ernstige inspanningen geleverd om de CAW's te begeleiden bij het opstellen van de beleidsplannen. De opvolging van de CAW's, in het bijzonder voor de financieel-boekhoudkundige aspecten, laat echter te wensen over: noch het team AWW noch de inspectieafdeling van de administratie besteden voldoende aandacht aan deze aspecten van de werking van de CAW's.

Centra voor algemeen welzijnswerk in het kader van de ziekenfondsen

Voor de ingebouwde centra heeft het Rekenhof vastgesteld dat hun financiële rapportering erg verschilt van opzet, kwaliteit en bruikbaarheid. De administratie hecht er dan ook weinig belang aan. Er blijkt wel uit dat hun subsidies niet volstaan om de loonkosten te dekken. Met de invoering in 2002 van objectieve parameters voor het vaststellen van de subsidie, wordt het onevenwicht in de subsidieverdeling stilaan weggewerkt.

Centra voor tele-onthaal

De beleidsplannen van de centra voor tele-onthaal zijn vrij beperkt en erg gelijklopend, wat gezien de opdracht van de centra te verwachten is. Inzake rapportering is het merkwaardig dat zij geen boordtabellen meer dienen in te vullen, hoewel die duidelijkere informatie bevatten over tewerkstelling en de centra in het verleden meer dan eens het tewerkstellingsniveau niet haalden waarvoor zij werden erkend en gesubsidieerd.

Steunpunt Algemeen Welzijnswerk

Als ondersteunende en dienstverlenende organisatie sluit het SAW met de Vlaamse overheid een contract dat de taken van het steunpunt en de subsidie vastlegt. Naast die subsidie ontvangt het SAW nog andere financiële middelen voor de uitvoering van projecten en opdrachten. Als die taken hoe dan ook behoren tot zijn reguliere opdracht, is het niet duidelijk waarom het centrum daarvoor bijkomende middelen ontvangt. Bovendien leidt dit tot een gebrek aan financiële transparantie.

Besluit

De Vlaamse regering diende het AWW-decreet van 19 december 1997 nog op vele punten uit te werken. De uitwerking laat echter op verscheidene vlakken te wensen over: de Vlaamse regering heeft nog steeds geen programmatie opgesteld, noch de (algemene) taken vastgesteld die het AWW moet vervullen. De enveloppenfinanciering op basis van objectieve parameters heeft ze evenmin gerealiseerd. Door de grote vrijheid die CAW's krijgen om hun beleidsplannen op te stellen, zetten ze vaak de werking van de oorspronkelijke voorzieningen voort en blijven lacunes en overlapping in het hulpaanbod bestaan. De administratie heeft vooral te weinig aandacht voor de financiële aspecten in de CAW-rapportering.

1 Inleiding

1.1 Onderzoeksvragen en normenkader

Het Rekenhof besliste drie belangrijke subsidiestromen te onderzoeken binnen het beleidsdomein welzijn, met name de subsidiestromen inzake algemeen welzijnswerk, thuiszorg en maatschappelijk opbouwwerk.

De drie onderzochte subsidiestromen hebben samen op jaarbasis een budgettaire impact van 503,3 miljoen EUR⁽¹⁾:

Subsidiestroom algemeen welzijnswerk	70.270.000 EUR
Subsidiestroom thuiszorg	425.149.000 EUR
Subsidiestroom maatschappelijk opbouwwerk	7.885.000 EUR
Totaal:	503.304.000 EUR

Dit verslag rapporteert over de subsidiestroom van het algemeen welzijnswerk. De verslagen over de andere subsidiestromen zullen in de loop van het jaar aan het Parlement worden bezorgd.

De doelstelling van het onderzoek over de subsidiestroom AWW bestond erin een inzicht te verwerven in de rechtmatigheid van de verstrekte subsidies. Het Rekenhof is niet alleen nagegaan of de subsidies werden verstrekt in overeenstemming met het decreet en het uitvoeringsbesluit, maar ook of de overheid op het vlak van regelgeving en administratieve organisatie afdoende voorwaarden heeft gecreëerd voor een rechtmatige verstrekking.

Gezien de globale invalshoek kan de doelstelling worden vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

- Biedt de regelgeving een degelijke en sluitende juridische omkadering voor de subsidieverstrekking die de decreetgever nastreeft?
- Is de subsidietoekenning en –uitkering in overeenstemming met de regelgeving?
- Is de organisatie van de administratie dusdanig dat zij een grote mate van rechtmatigheid bij de subsidieverstrekking garandeert?

Het Rekenhof heeft de regelgeving getoetst aan de beginselen van behoorlijke regelgeving en vervolgens de regelgeving zelf als norm gehanteerd om de rechtmatigheid van de toegekende subsidies te toetsen. De organisatie van de administratie heeft het getoetst aan de normen voor een effectief internecontrolesysteem.

Door een individueel en gegevensgericht dossieronderzoek kon het zowel een expliciet antwoord formuleren op de tweede onderzoeksvraag

¹ Op basis van de initiële begroting 2006 van de Vlaamse Gemeenschap.

als voldoende zekerheid krijgen dat de administratieve processen en interne controles verlopen zoals de administratie beschrijft. Daartoe werd een steekproef van dossiers uit de periode 2001-2003 gecontroleerd en geëvalueerd aan de hand van een vragenlijst⁽²⁾.

De naleving van het decreet van 17 oktober 2003 betreffende de kwaliteit van de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen valt buiten de reikwijdte van het onderzoek. De herziene sectorale erkenningsvoorwaarden zijn immers voor de AWW-sector pas van toepassing geworden met ingang van 1 november 2004⁽³⁾.

Het Rekenhof heeft het onderzoek op 9 februari 2004 schriftelijk aangekondigd bij de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen en bij de secretaris-generaal van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Het heeft zijn bevindingen op 10 augustus 2005 aan de administratie bezorgd. Op 22 september 2005 heeft het Rekenhof het antwoord van de administratie ontvangen. Met brief van 21 februari werd het verslag aan de minister bezorgd, die heeft geantwoord op 21 maart 2006.

Dit verslag schetst de fusies van AWW-voorzieningen. Vervolgens groepeerde het de onderzoeksbevindingen rond vijf belangrijke thema's uit de AWW-reglementering: erkenning, subsidiëring, taken, beleidsplannen en rapportering. Een afzonderlijk hoofdstuk is gewijd aan de administratieve organisatie en interne controle. Het verslag sluit af met bevindingen die specifiek betrekking hebben op respectievelijk de CAW's in het kader van de ziekenfondsen, de centra voor tele-onthaal en het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

1.2 Regelgeving

Het decreet van 19 december 1997 betreffende het algemeen welzijnswerk heeft een nieuw wettelijk kader gecreëerd. In grote lijnen is het decreet een doortrekking van het oude decreet betreffende het algemeen welzijnswerk van 24 juli 1991, aangevuld met de volgende fundamentele doelstellingen⁽⁴⁾:

- de profilering van het AWW binnen de globale welzijnssector⁽⁵⁾;
- de structurering van het AWW tot een coherent en gedifferentieerd netwerk van optimaal gespreide en toegankelijke voorzieningen;

² De dossiers van 26 van de 103 erkende CAW's werden gecontroleerd; zij vertegenwoordigen 53,6 % van de subsidie.

³ Cf. artikel 7, §2 van het oude decreet van 29 april 1997 inzake de kwaliteitszorg in de welzijnsvoorzieningen en artikel 36 van het BVR van 12 oktober 2001.

⁴ Memorie van toelichting bij het decreet, Stuk 827 (1997-1998) – Nr.1.

⁵ Waarbij o.a. ambulante of residentiële polyvalente CAW's worden omgevormd tot geïntegreerde eerstelijnsvoorzieningen.

- de harmonisering van het reglementair kader voor alle erkende voorzieningen binnen het AWW.

Onder AWW valt volgens het decreet de sociale dienst- en hulpverlening aan personen van wie de welzijnskansen bedreigd of verminderd worden ten gevolge van persoonlijke, relationele, gezins- of maatschappelijke factoren.

De Vlaamse regering heeft aan het decreet uitvoering gegeven met het besluit van 12 oktober 2001. Ze erkent en subsidieert drie soorten voorzieningen:

- autonome CAW's: centra die vanuit een eenheid van beheer en beleid AWW aanbieden;
- CAW's in het kader van de ziekenfondsen (ingebouwde centra): centra die vanuit hun organisatie of werking behoren tot een landsbond of een ziekenfonds⁶;
- centra voor tele-onthaal: CAW's die zich specifiek richten op algemene, persoonlijke, relationele en maatschappelijke problemen via een permanente telefonische bereikbaarheid.

⁶ Zoals bedoeld bij artikel 2 van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van de ziekenfondsen.

2 Fusies binnen het AWW

Het beleid van de Vlaamse overheid is er al sinds 1991 op gericht de kleinere vzw's actief binnen het AWW te laten fuseren. De huidige autonome CAW's zijn het resultaat van die fusies. Het is echter niet altijd duidelijk wat er met de oorspronkelijke vzw's is gebeurd. In enkele gevallen werden ze geconsolideerd in de balans van de fusie-CAW en zijn zij dus zeker blijven bestaan. Bovendien lijken sommige hun werking verder te ontplooien, zodat het CAW in feite een soort koepel-vzw is. In andere gevallen zijn de vzw's bij de fusie evenmin ontbonden, maar hebben zij hun werking overgedragen aan het CAW. De oorspronkelijke vzw's zijn dan in vele gevallen omgevormd tot zogenaamde patrimonium-vzw's, die eigenaar blijven van het patrimonium van de oorspronkelijke vzw. In enkele gevallen blijkt dat de oorspronkelijke vzw's in de raad van bestuur vertegenwoordigd zijn. Of dat betekent dat zij nog een eigen werking ontwikkelen of louter voortbestaan als patrimonium-vzw is meestal niet uit te maken.

In één geval lijkt het zelfs zo dat tegelijkertijd met de vzw CAW een tweede vzw werd opgericht om het patrimonium in onder te brengen. In ieder geval is het zo dat de onroerende goederen van de oorspronkelijke vzw's vaak niet in de balans van het CAW zijn terug te vinden, er blijft vaak ook onduidelijkheid over de bankrekeningen van de vzw's. De administratie heeft al deze aspecten, inclusief de boekhoudkundige verwerking ervan, in het geheel niet opgevolgd, zodat de juiste toedracht niet altijd te achterhalen is.

Ter illustratie kan worden verwezen naar een fusie tussen twee CAW-vzw's in 2002, waarover noch in de jaarverslagen noch in de jaarrekeningen enige boekhoudkundige toelichting wordt gegeven. Er kan dan ook geen link worden gelegd tussen het eigen vermogen van de twee vzw's voor de fusie en het eigen vermogen van de nieuwe fusie-vzw.

3 Erkenning

3.1 Regelgeving

Het AWW-decreet⁽⁷⁾ stipuleert de erkennings- en subsidievoorwaarden voor de CAW's. Het machtigt de regering bijkomende erkenningsvoorwaarden vast te leggen ter precisering van de bepalingen van het decreet. In uitvoering daarvan stelt het AWW-besluit⁽⁸⁾ dat een CAW dient te beschikken over een door de minister goedgekeurd beleidsplan. Aan gezien beleidsplannen een periode van 3 jaar bestrijken, geldt de erkenning dan ook voor 3 jaar in plaats van voor onbeperkte tijd, zoals bepaald in artikel 9 van datzelfde besluit.

3.2 Toepassing

Overeenkomstig het AWW-besluit is de administratie belast met een evaluatie/controle van het beleidsplan voorafgaand aan de erkenning. De erkenningsbesluiten bevatten de aanvangsdatum van de erkenning, het werkgebied, de minimale personeelsformatie en de taken gerelateerd aan een bepaald werkgebied.

De personeelsformatie is nog in belangrijke mate de optelsom van de personeelsleden van de vroegere werkingen, met een beperkte uitbreiding en verhoogd voor bepaalde later toegewezen taken.

In het AWW-decreet heeft de decreetgever de regering opgedragen de kwalificatievereisten te bepalen voor de beroepskrachten en vrijwilligers. De regering heeft de minister de opdracht gegeven de kwalificatievereisten in de sectorprotocollen vast te stellen. Het sectorprotocol voor de autonome centra bepaalt echter dat elk centrum in zijn beleidsplan een multidisciplinaire functiekwalificatie en kwalificatievereisten uitwerkt. De kwalificatievereisten worden dus aan de CAW's zelf overgelaten.

Ook het opstellen van een programmatie heeft de decreetgever opgedragen aan de regering, die de opdracht gedelegeerd heeft aan de minister. Voor de autonome centra diende hij daarbij rekening te houden met het aantal inwoners en met factoren inzake de maatschappelijke kwetsbaarheid of het psychisch onwel zijn van de burgers. Tot op heden (meer dan zeven jaar later) heeft de minister echter nog geen programmatie uitgewerkt, wat vooral van belang is voor de sector van de autonome centra. De administratie onderkent het belang van de programmatie inzake erkenning, personeelsformatie en taken, maar zij wil hiertoe bijkomende gegevens van de centra verzamelen. Die gegevens moeten beschikbaar worden dankzij de invoering van boordtabellen en cliëntregistratie. De boordtabellen hebben niet echt een reglementaire basis en blijken niet altijd correct te worden ingevuld (zie 7.2). De cliëntregistratie

⁷ Artikel 15.

⁸ Artikel 4.

is al een hele tijd in ontwikkeling, maar leverde tot 2004 nog geen bruikbare en betrouwbare gegevens op (zie 7.5).

4 Subsidiëring

4.1 Enveloppenfinanciering

Het AWW-decreet voerde een subsidie-enveloppe in die als volgt werd gedefinieerd: *de financiële enveloppe die de gesubsidieerde organisatie op basis van vooraf vastgestelde parameters, onder meer over de bevolking en maatschappelijke problematieken, jaarlijks krijgt om een omschreven takenpakket uit te voeren, een bepaald volume tewerkstelling te realiseren en een bepaald niveau van kwaliteit te bereiken*⁽⁹⁾. Het AWW-decreet bepaalt bovendien dat de regering bij de toekenning van de subsidie-enveloppe per centrum het takenpakket, het tewerkstellingsvolume en de kwaliteitscriteria vastlegt.

Het AWW-besluit⁽¹⁰⁾ delegeert de vaststelling van de subsidie-enveloppen aan de minister. Hij dient daarbij rekening te houden met de aard en de omvang van de hulp- en dienstverlening, het tewerkstellingsvolume en de werkings- en managementkosten van het centrum. Als overgangsmaatregel worden de bestaande subsidie-enveloppen (op basis van de aangetoonde kosten van 1995) van de erkende centra voortgezet⁽¹¹⁾. In de memorie van toelichting wordt als einddatum voor de overgang van de bestaande financiering naar een financiering op basis van objectieve en externe parameters 31 december 2002 vooropgesteld.

De administratie licht de berekening van de subsidie-enveloppen elk jaar toe in een budgettair draaiboek. Voor alle onderdelen van de subsidie geeft ze telkens de berekeningswijze aan met verwijzing naar de reglementaire grondslag. Dat resulteert in een subsidiebesluit dat de subsidie voor alle voorzieningen vaststelt. Aan de CAW's deelt de administratie per brief het bedrag mee waarop zij recht hebben.

Er is nog maar een kleine stap gezet in de richting van een echte enveloppenfinanciering: bij de uitbreiding van een erkenning – en dus verhoging van de erkende, subsidiabele personeelsbezetting – wordt een forfaitair bedrag toegekend onafhankelijk van het concrete loon van dat personeelslid. Hoewel de overgangperiode intussen al meer dan 3 jaar verstreken is, steunen de toegekende enveloppen nog steeds op kostprijsfinanciering (de overgangsmaatregel) en niet op objectieve parameters of een vastgestelde kostprijs voor welbepaalde taken. Door die werkwijze loopt bij de autonome CAW's het verschil in subsidie per erkend personeelslid op tot meer dan 23%, en dat ondanks de milderende invloed van aanvullende erkenningen met hun forfaitaire subsidiëring. De verschillen zijn bovendien niet noodzakelijk evenredig met actuele

⁹ Artikel 2, 12°.

¹⁰ Artikel 20.

¹¹ Artikel 35, §1.

verschillen in loonkost, aangezien zij louter gebaseerd zijn op de loonkost in 1995.

De minister heeft in 2001 de subsidiëringwijze laten evalueren door de Inspectie van Financiën⁽¹²⁾. In haar rapport van 21 januari 2002 besloot die dat enveloppenfinanciering te verkiezen is boven kostprijsfinanciering en dat ze nog niet kon bepalen of de historisch gegroeide enveloppen al dan niet toereikend of objectief verdedigbaar waren. Het rapport heeft echter alleen geleid tot de invoering van boordtabellen die een aantal kerngegevens over de werking van het CAW bevatten (zie 7.2) en niet tot een aanpassing van de subsidiëringwijze.

De administratie stelt dat zij aan de enveloppensubsidiëring werkt, maar dat zij uniforme en objectieve gegevens nodig heeft die beschikbaar moeten worden dankzij de invoering van boordtabellen en cliëntregistratie. Bovendien wil zij nog zicht krijgen op de aanwending van de dagprijzen die de CAW's innen. Een werkgroep⁽¹³⁾ zou zich buigen over de problematiek.

4.2 Berekening van de subsidie-enveloppen

De subsidie-enveloppen zijn midden de jaren 90 vastgesteld op basis van de werkelijke kosten van de centra op dat ogenblik. De daaropvolgende jaren heeft de administratie de enveloppen geïndexeerd en aangepast aan de anciënniteitsevolutie⁽¹⁴⁾.

4.2.1 Indexering

De subsidie-enveloppen worden geïndexeerd bij overschrijding van de spilindex. De indexering van de subsidie-enveloppen gebeurt niet consistent. In 2001 was de indexering het resultaat van de evenredige verdeling van het beschikbare provisionele krediet tussen de CAW's. In 2002 heeft de administratie de subsidie-enveloppen van de centra individueel geïndexeerd: 2% voor 9 maanden. Ze heeft de indexatie daarbij toegepast op de subsidie-enveloppe van het vorige jaar inclusief de indexatie vorig jaar op volle kracht. In 2003 heeft ze de indexering, ook individueel, toegepast op de subsidie-enveloppe van het vorige jaar, maar zonder de indexatie van het vorige jaar op volle kracht. Het verschil is op zich immaterieel en bedraagt 10.000 EUR voor alle centra samen.

¹² In uitvoering van artikel 35, §5 van het AWW-besluit.

¹³ Samengesteld uit vertegenwoordigers van het SAW, de sector, het kabinet van de minister en de administratie.

¹⁴ Artikel 20, 21 en 35 van het AWW-besluit.

4.2.2 Aanpassing aan de anciënniteitsevolutie

De subsidie-enveloppen worden jaarlijks aangepast aan de evolutie van de gemiddelde geldelijke anciënniteit van de personeelsleden. De administratie stelt de anciënniteitsevolutie voor de hele sector vast (inclusief tele-onthaal, ingebouwde centra en personeelsleden van het SAW) en past die op de hele sector toe. Door de gemiddelde anciënniteitsevolutie over alle CAW's te hanteren, krijgen de CAW's met een relatief gering personeelsverloop jaarlijks minder als aanpassing dan zij in werkelijkheid in de lonen moeten uitbetalen. Anderzijds genieten enkele centra mee van de stijging, hoewel daar op basis van hun concrete personeelsformatie geen reden toe is.

Het is opvallend dat de aanpassing aan de anciënniteitsevolutie de laatste jaren sterk is gedaald: van 428.856 EUR in 2000, 423.898 EUR in 2001, 0 EUR in 2002 tot 47.214 EUR in 2003. De administratie blijft alleen positieve evoluties van de anciënniteit in rekening te brengen. Zo kenden de subsidie-enveloppen 2002 geen aanpassing omdat de berekende gemiddelde anciënniteit in geringe mate daalde. De vraag is dan ook of de administratie in de toekomst - voor zolang ze de huidige financieringswijze aanhoudt - een dalende anciënniteit in de subsidie-enveloppen zal doorrekenen. Dat lijkt alleszins verantwoord en in overeenstemming met de regelgeving.

Om beter aan te sluiten bij de werkelijke kostprijs voor elk centrum, heeft de administratie beslist vanaf het draaiboek 2005 voor de vaststelling van de anciënniteitsevolutie rekening te houden met het prestatieregime. Dat geeft een correcter beeld van de werkelijke kostprijs voor een CAW en levert bovendien een besparing op voor de overheid.

Het Rekenhof heeft tijdens zijn onderzoek vastgesteld dat voor 2001 de berekeningen van de anciënniteitsevolutie niet meer beschikbaar waren. Voor 2002 waren de gegevens van de centra onvolledig. De administratie nam die gegevens overigens aanvankelijk zonder enige controle over; vanaf de enveloppen 2003 werden zij nagekeken door één personeelslid.

Om de enveloppenaanpassing te berekenen, zet de administratie de anciënniteit uit tegenover de barema's - de stijging van het laagste (beginbarema administratief of logistiek medewerker) naar het hoogste loon (eindbarema universitair). Het Rekenhof heeft bij de controle van de berekening 2003 twee fouten vastgesteld: ten eerste bleek de administratie verkeerde barema's te gebruiken¹⁵) en ten tweede werd een verkeerde formule toegepast: de stijging bedraagt 69,23% i.p.v. 59,1%. Beide fouten leiden echter niet tot grote verschillen, met name 60.218 EUR te verdelen over de centra i.p.v. 47.214 EUR.

¹⁵ De barema's vastgesteld in paritair subcomité 319.01 zijn van toepassing.

4.3 Verhogingen van de subsidie-enveloppe met VIA-middelen

Tot en met 2003 werden de zogenaamde VIA-middelen⁽¹⁶⁾ niet volledig toegekend aan de centra. Zo heeft de administratie in 2002 de volgende bedragen toegekend:

	Bedrag voorzien in het AWW- besluit (geïndexeerd)	Bedrag toege- kend aan de autonome cen- tra en de centra tele-onthaal	Saldo
Compensatie aanvullende conventionele verlofdagen	73.542 EUR	54.018 EUR	19.524 EUR
Vorming	160.892 EUR	117.767 EUR	43.125 EUR
Managementondersteuning	44.236 EUR	32.379 EUR	11.857 EUR
Totaal	278.670 EUR	204.164 EUR	74.506 EUR

De administratie verdeelt de bijkomende bedragen naar rato van de omvang van de centra, zodat in feite nauwelijks rekening wordt gehouden met de reële behoeften. Bij de berekening zorgt de administratie er steeds voor dat de bedragen bestemd voor de ingebouwde centra beschikbaar zijn, maar ze worden niet toegekend omdat er geen akkoord is tussen de landsbonden onderling.

Bovendien verdeelt de administratie elk jaar een bijkomend bedrag over de CAW's ter compensatie van de vrijstelling van arbeidsprestaties met behoud van loon voor de personeelsleden vanaf 45 jaar tewerkgesteld in de residentiële voorzieningen met continudienst (2002-2004: 96.842,83 EUR per jaar)⁽¹⁷⁾. Het Rekenhof stelt vast dat de administratie het aantal VTE zware beroepen waarop de verdeling steunt, heeft vastgesteld voor het jaar 2001 en niet meer heeft aangepast in de daaropvolgende jaren. Nochtans vonden in de loop van 2002 enkele beperkte reconversies plaats van residentiële opvangcentra naar ambulante woonbegeleiding. Het aantal VTE zware beroepen blijkt bovendien uit de boordtabellen.

4.4 Subsidiëring van ervaringsdeskundigen

De minister besliste om in 2002 met VIA-middelen in drie CAW's de tewerkstelling te realiseren van ervaringsdeskundigen in de armoede. Elk CAW kon rekenen op 1 VTE ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting en een deeltijds (1/4) equivalent begeleider tot de uitbouw van de armoedebestrijding.

Het Rekenhof stelt vast dat de subsidiebedragen per VTE voor de uitbreiding niet overeenstemden met die vermeld in het AWW-besluit⁽¹⁸⁾.

¹⁶ Artikel 20 en 35 van het AWW-besluit.

¹⁷ Artikel 20, §3, van het AWW-besluit.

¹⁸ Artikel 35, §3.

Het besluit laat immers een extra subsidiëring toe om bijkomende beroepskrachten in dienst te nemen, maar verbindt daaraan een vast forfaitair bedrag per bijkomende VTE inhoudelijke medewerker (42.059,72 EUR) of logistieke medewerker (28.916,06 EUR). De subsidiebedragen (ervaringsdeskundige: 34.705,09 EUR; begeleider: 42.141,90 EUR) werden echter vastgesteld volgens de budgettaire middelen die konden worden overgeheveld. Die anomalie onderstreept mogelijk ook dat de opsplitsing in inhoudelijke en logistieke medewerkers te beperkt is.

5 Taken

Het AWW-decreet onderscheidt algemene taken en bijkomende taken. Daarnaast komen ook projecten⁽¹⁹⁾ in aanmerking voor subsidiëring.

5.1 Algemene taken

Het AWW-decreet omschrijft de taken van de CAW's in algemene zin⁽²⁰⁾. Volgens de memorie van toelichting behoren de invulling en concretisering ervan tot de verantwoordelijkheid van het centrum, dat daarbij rekening moet houden met de welzijnsbehoeften in de regio en de beleidsdoelstelling om te komen tot een coherent netwerk van gedifferentieerde en evenwichtig gespreide welzijnsvoorzieningen. Volgens de verklaringen van de minister in de commissie dient elk centrum die opdrachten te vervullen. Er zijn wel specifieke klemtonen mogelijk van centrum tot centrum. Een specifieke definitie van de opdrachten zou volgens de minister te veel beperkingen opleggen aan het terrein. Dat betekent wel dat de inhoud van de algemene taken nergens precies omschreven is.

Het Rekenhof heeft de beleidsplannen en jaarverslagen getoetst aan de regelgeving. Volgens de memorie van toelichting en verklaring van de minister in de commissie zouden de erkennings- en subsidiëeringsbesluiten de taken van ieder individueel centrum vastleggen. De subsidiëeringsbesluiten bevatten echter geen individuele bepalingen en de erkenningsbesluiten verwijzen slechts naar de engagementen aangegaan in het beleidsplan. Uit de besluiten kan dus evenmin worden afgeleid voor welke taken ieder CAW zonder onderscheid moet instaan.

Enkele CAW's krijgen wel specifieke algemene taken opgelegd, in het bijzonder begeleid wonen en laagdrempelige jeugdhulpverlening. Daarvoor worden bijkomende personeelsleden erkend/gesubsidieerd. De regering heeft hier de beleidskeuze gemaakt om meer sturend op te treden: ze formuleert de doelstellingen en resultaten, en ziet toe op de realisatie⁽²¹⁾, terwijl de CAW's in eerste instantie verantwoordelijk blijven voor de uitvoering, namelijk keuze van methodieken en concrete aanpak. De overheid legde de CAW's op een bijkomende beleidsnota in te dienen met een analyse van het huidige aanbod, een gemotiveerde keuze voor de bestemming van de middelen, evaluatiecriteria en een stappenplan voor de realisatie van de doelstellingen. Na goedkeuring wordt deze beleidsnota beschouwd als een resultaatsverbintenis.

¹⁹ Het decreet definieert een project als een bijzonder initiatief met een tijdelijk, vernieuwend en experimenteel karakter dat zich richt tot een specifieke doelgroep of op een bijzondere probleemsituatie.

²⁰ Artikel 5 tot 7 van het AWW-decreet.

²¹ Omzendbrief over de laagdrempelige jeugdhulpverlening van 3 mei 2001 en die over de verruiming van het begeleid wonen van 17 mei 2002.

Hoewel het beleidsplan in beginsel de neerslag is van een onderhandeld akkoord tussen overheid en CAW, blijkt toch dat de CAW's in ruime mate zelf hun algemene taken invullen. In de praktijk zetten de CAW's vooral de activiteiten en werkingen voort van de voorzieningen die gefuseerd zijn tot CAW, wat ook het soms nogal uiteenlopende karakter verklaart van het aanbod en de lacunes in het aanbod⁽²²⁾. Slechts zelden wordt de eigen werking in de beleidsplannen verantwoord vanuit de omgevingsanalyse (zie hoofdstuk 6). De administratie wijst erop dat omgevingsanalyse en beleidsplanning nieuw waren voor de CAW's. Voor de centra die op dat ogenblik hun fusie aan het afronden waren, was het niet evident hun werking in vraag te stellen. Door de boordtabellen en de cliëntregistratie (zie hoofdstuk 7) zullen ook de CAW's beter zicht krijgen op vraag en aanbod en op hun eigen werking.

Als een eerste stap om het basisaanbod vast te stellen, heeft de sector een profileringstekst opgesteld met daarin drie kerntaken voor de CAW's, met name onthaal, psycho-sociale begeleiding en preventie. In september 2002 heeft de vorige Vlaamse minister van Welzijn de tekst goedgekeurd. De goedkeuring is echter nog niet vertaald naar concrete regelgeving, programmatie of subsidievaststelling. Volgens de administratie bevatten de beleidsplannen 2006-2008 die de autonome CAW's recent hebben ingediend, strategische doelstellingen die zich toespitsen op de drie kerntaken. Het Rekenhof heeft die recente beleidsplannen niet in zijn onderzoek betrokken.

5.2 Bijkomende taken

De regering kan bijkomende taken opdragen ten behoeve van een bepaalde problematiek, bepaalde doelgroepen of regionale behoeften. De minister dient een bijkomende taak in beginsel expliciet op te dragen aan het centrum⁽²³⁾. De memorie van toelichting geeft aan hoe ze zich onderscheiden van de algemene taken. Het betreft activiteiten:

- in toepassing van een andere regelgeving dan het AWW;
- waarvoor voorafgaandelijk een formele overeenkomst noodzakelijk is met een andere overheid of instantie;
- die geheel of gedeeltelijk met andere overheidsmiddelen (federaal, gemeenschap, Europees, enz.) dan het AWW-budget worden gefinancierd, maar volgens de overheid om inhoudelijke redenen het best in het kader van het AWW worden uitgevoerd.

²² In het CAW-Witboek stelt het SAW eveneens vast dat een goede spreiding en programmatie van het aanbod is uitgebleven en *dat het uitbouwen van een basisaanbod in elke regio blijft achterna hinken. Er zijn nog heel wat blinde vlekken waar geen basisaanbod bestaat, zelfs niet in de vorm van een minimaal onthaal.*

²³ Artikel 8 van het AWW-decreet.

Het AWW-besluit ⁽²⁴⁾ onderscheidt zes bijkomende taken⁽²⁵⁾, waarvan vijf voorbehouden voor de autonome centra. Het betreft:

- sociale hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en hun nabestaanden;
- hulp- en dienstverlening aan slachtoffers van misdrijven;
- hulpverlening aan seksuele delinquenten;
- selectie van kandidaat-adoptanten;
- gezinsrapportering en adviesverstrekking in het kader van een interlandelijke adoptie;
- schuldbemiddeling en begeleiding bij het onderbroken of conflictueuze ouder-kind-contact.

De hulp- en dienstverlening in het kader van de eerste drie bijkomende taken vormen het justitieel maatschappelijk welzijn (forensische taken) en worden uitgevoerd overeenkomstig samenwerkingsakkoorden tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap.

De forensische taken en de begeleiding bij het onderbroken of conflictueuze ouder-kind-contact werden geconcretiseerd in sectorprotocollen. De uitvoering van de overige taken verloopt volgens de desbetreffende regelgeving.

De erkenningsbesluiten vermelden expliciet de bijkomende taken waarvoor de CAW's erkend zijn⁽²⁶⁾, echter zonder opgave van het aantal personeelsleden voor die taken of een apart subsidiebedrag. De subsidie voor de bijkomende taken maakt gewoon deel uit van de subsidie-enveloppe, tenzij de subsidiëring op basis van een andere regelgeving plaatsvindt⁽²⁷⁾. Een uitbreiding (aanvullende erkenning) voor bijkomende taken vermeldt wel het aantal bijkomende personeelsleden en soms het bedrag van de bijkomende subsidie. De administratie houdt in dit geval wel per bijkomende taak cumulatief het aantal personeelsleden bij en vergelijkt dat met de opgegeven prestaties in de boordtabellen. Als een CAW minder VTE inzet dan de erkenning bepaalt, vraagt zij daarover uitleg bij het centrum. Als blijkt dat de situatie min of meer occasioneel is, wordt de toestand aanvaard⁽²⁸⁾.

²⁴ Artikel 16, §1.

²⁵ De minister kan op basis van artikel 16, §2 nog andere bijkomende taken opleggen.

²⁶ De erkenningsbesluiten vermelden echter nooit de taken die ingebouwde centra in het kader van andere reglementeringen op zich nemen (zie 9.3).

²⁷ Zo subsidieert Kind en Gezin de selectie van kandidaat-adoptanten in het kader van de interlandelijke adoptie; de bijkomende taken van de ingebouwde centra (indicatiestelling zorgverzekering en multidisciplinair verslag VFSIPH) worden eveneens gesubsidieerd op basis van de betrokken regelgeving.

²⁸ Voor de algemene taken is het niet mogelijk die vergelijking te maken aangezien de erkenningsbesluiten geen aantallen personeelsleden verbinden met deze taken.

Volgens het AWW-besluit zijn opdrachten die geheel of gedeeltelijk met andere overheidsmiddelen worden gefinancierd ook bijkomende opdrachten. Nochtans blijken nogal wat CAW's taken uit te voeren waarvoor zij middelen ontvangen van de gemeenten, de provincies, de federale overheid of in een enkel geval van Europa, zonder dat zij expliciet voor die bijkomende taken erkend zijn. Het beleidsplan (en ook de administratie) beschouwt die taken in de regel als algemene taken.

Het is niet altijd even duidelijk hoe bepaalde taken opgenomen in de erkenningsbesluiten kunnen worden gekwalificeerd. Zo bevatte het erkenningsbesluit van een CAW een paar erg particuliere opdrachten die geen specifieke algemene opdrachten zijn zoals hierboven bedoeld en die ook niet lijken te voldoen aan de voorwaarden van bijkomende taken. In feite gaat het om initiatieven waarvoor de overheid oorspronkelijk projectsubsidies betaalde, maar die deel gingen uitmaken van de CAW-werking en waarvoor de subsidie mee werd opgenomen in de enveloppe.

5.3 Projecten

De lopende projecten hebben vooral te maken met justitieel welzijnswerk. De inhoudelijke behandeling ervan is in handen van de cel Samenleving en Criminaliteit, die ook de bijkomende taken justitieel welzijnswerk inhoudelijk volgt. De projecten op het raakvlak van justitie en welzijn worden gesubsidieerd vanuit een aparte basisallocatie. Het belangrijkste project is het strategisch plan *hulp en dienstverlening aan gedetineerden*⁽²⁹⁾.

De subsidie is gelijk aan de subsidie voor een uitbreiding in de AWW-regeling. Aangezien het bedrag op de basisallocatie niet geïndexeerd wordt, terwijl de lonen en personeelskosten stijgen, volstaat het niet meer om het aanvankelijk aantal VTE's te blijven subsidiëren.

Voor de projecten binnen justitieel welzijnswerk dienen de CAW's aparte verslagen in te dienen. De projecten worden samen met justitie geëvalueerd. De inspecties verlopen via de afdeling Inspectie en Toezicht. Binnen de projecten is er noch een kwantitatieve, noch een kwalitatieve prestatiemeting.

Het onderscheid tussen reguliere taken en projecten is niet altijd even scherp: drie van de CAW's die belast zijn met de bijkomende taak *da-derhulp*, ontvangen ook een projectsubsidie voor *trajectbegeleiding voor gedetineerden*. Inhoudelijk een en dezelfde dienstverlening is dus gedeeltelijk onderdeel van de reguliere werking en gedeeltelijk project. Het

²⁹ Dat pilootproject loopt in 6 gevangenen en 3 CAW's werken eraan mee. Het beoogt de trajectbegeleiding van gedetineerden, inclusief opleiding, ontspanning, enz. Het project werkt met 1 begeleider per 90 gedetineerden.

onderscheid tussen reguliere werking en projectwerking is belangrijk. De personeelsleden van een project worden immers toegekend buiten het erkenningsbesluit, zij zijn niet in de subsidie-enveloppe opgenomen en het CAW moet in beginsel een uitgebreidere (in het bijzonder financiële) verantwoording bezorgen.

5.4 Financiële bijdrage van de gebruikers

Voor een aantal diensten van de centra dient de hulpvrager een financiële bijdrage te betalen. De decreetgever heeft de regering opgedragen de modaliteiten inzake de financiële bijdrage te bepalen⁽³⁰⁾. De regering heeft die opdracht niet uitgevoerd. De regering heeft de vaststelling van de financiële bijdrage via het sectorprotocol overgelaten aan de verschillende centra.

Voor de residentiële opvang bepaalt het huidige sectorprotocol dat een protocol met de overheid dient te bepalen welk gedeelte van het inkomen van de cliënt maximaal aangewend kan worden voor de vergoeding van een duidelijk omschreven minimaal pakket aan dienstverlening. Voor de ambulante hulpverlening wordt in principe geen gebruikersbijdrage gevraagd. Voor de dagprijzen in de residentiële sector is een protocol afgesloten tussen de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en de sector (vertegenwoordigd door het SAW). Dat protocol legt een dagprijs vast, maar geen maximaal gedeelte van het inkomen van de cliënt dat daarvoor in aanmerking komt. In principe kan dus heel het inkomen van de cliënt worden gebruikt.

Het sectorprotocol stelt expliciet dat het centrum zijn beleid aangaande de financiële bijdrage duidelijk dient te verantwoorden in zijn beleidsplan, wat niet of nauwelijks gebeurt. De centra rapporteren over de financiële bijdragen in de boordtabellen.

³⁰ Artikel 15, §5 van het AWW-decreet.

6 Beleidsplannen

6.1 Belang

In beginsel is het beleidsplan een onderhandeld akkoord tussen CAW en Vlaamse overheid. In het kader van de beleidsuitvoering en van de responsabilisering van de CAW's zijn de beleidsplannen van cruciaal belang. Hoewel de in het beleidsplan geformuleerde doelstellingen, resultaten en indicatoren slechts tot op zekere hoogte als bindend kunnen worden beschouwd⁽³¹⁾, zijn ze belangrijk om de werking van de CAW's te beoordelen, in het bijzonder omdat zij het uitgangspunt vormen voor de jaarverslagen en voor de inspecties ter plaatse. Als beleidsplannen gebreken vertonen inzake doelstellingen, timing, criteria enz., zal de rapportering over de uitvoering ook gebrekkig zijn.

6.2 Regelgeving

Hoewel uit de memorie van toelichting blijkt dat het van in den beginne de bedoeling was de centra beleidsplannen te laten opstellen, maakt het AWW-decreet daar geen melding van. Volgens de memorie van toelichting zou de doelstelling van een meer coherent netwerk van gedifferentieerde en evenwichtig gespreide welzijnsvoorzieningen mee gerealiseerd worden door de centra beleidsplannen te laten opstellen.

Voor zijn erkenning heeft een CAW een door de minister goedgekeurd beleidsplan nodig⁽³²⁾ met daarin een verantwoording van het eigen aanbod, de aanwending van de beschikbare middelen om dat beleidsplan te realiseren, en de aandachtspunten en vooruitzichten. Het beleidsplan⁽³³⁾ geldt telkens voor een periode van drie jaar.

De sectorprotocollen bevatten telkens wezenlijke aanvullingen bij de regelgeving. Voor de autonome centra bepaalt het sectorprotocol dat het centrum de missie, de doelstellingen en de algemene taken concreetiseert in het beleidsplan. De prioriteitskeuzen moet het verantwoorden vanuit een omgevingsanalyse, die een beeld geeft van de behoeften binnen het werkgebied en van het aanwezige hulpverleningsaanbod van het AWW en de aanverwante sectoren. Eventueel licht het centrum in zijn beleidsplan toe hoe het zijn bijkomende taken zal uitvoeren.

³¹ De afspraken inzake specifiek opgedragen taken (begeleid wonen, jeugdhulpverlening) en bijkomende taken beschouwt de administratie wel als resultaatsverbintenissen. Voor de andere elementen geeft de administratie aan het beleidsplan als bindend te beschouwen in die zin dat het centrum geacht wordt de geformuleerde doelstellingen te realiseren. Het niet-behalen of wijzigen van de doelstellingen moet gemotiveerd worden.

³² Artikel 4, §1, 6° van het AWW-besluit.

³³ En dus ook de erkenning: zie 3.1.

Het vorige sectorprotocol voor de autonome centra gold voor de periode 1999-2002. De huidige sectorprotocollen werden pas op 18 februari 2004 door de minister gevalideerd en gelden tot en met 31 december 2008. Voor 2003 was er dus geen sectorprotocol van kracht.

De omzendbrief van 19 november 2001 en zijn bijlage 2 bevatten belangrijke richtlijnen over de inhoud van de meerjarenplannen (beleidsplannen) voor de autonome centra. Het beleidsplan moet de missie omvatten, een externe en interne omgevingsanalyse die resulteert in strategische en operationele doelstellingen, inclusief resultaten met bijhorende indicatoren. Daarnaast moeten de samenwerkingsverbanden worden opgegeven en een financiële planning bijgevoegd.

Enkele modaliteiten waarvan het decreet de uitvoering opdraagt aan de regering, worden pas in de beleidsplannen geregeld. Zo draagt het decreet de regering op de kwalificaties van het personeel vast te stellen. Het AWW-besluit schuift dat door naar de sectorprotocollen, die het overlaten aan de CAW's zelf in hun beleidsplan. Gelijklopende opmerkingen gelden voor de gebruikersbijdrage en de cliëntregistratie.

6.3 Beleidsplannen 2000-2002

De beleidsplannen zijn in hoofdzaak beschrijvend. Zij bevatten in het algemeen nog geen doelstellingen of indicatoren. Een omgevingsanalyse ontbreekt of is erg beperkt. Een minstens gedeeltelijke verklaring daarvoor is dat de CAW's op het ogenblik van de opstelling van deze beleidsplannen weinig ervaring hadden met deze vorm van planning.

De administratie heeft de beleidsplannen globaal geëvalueerd aan de hand van de minimale vereisten in het AWW-besluit. Geen van de vereisten vormde een sneuvelvereiste. Hoewel ook het sectorprotocol duidelijk vereisten oplegt aan het beleidsplan, heeft de administratie daar bij de evaluatie geen rekening mee gehouden⁽³⁴⁾.

6.4 Beleidsplannen 2003-2005

Waar de beleidsplannen 2000-2002 zich nog grotendeels beperkten tot een beschrijving van de eigen werking, was het de bedoeling voor de volgende erkenningsperiode (2003-2005) tot volwaardige beleidsplannen te komen. Tegelijkertijd voerde de administratie ook de boordtabellen in, in het eerste jaar als onderdeel van het beleidsplan⁽³⁵⁾. Boordtabellen rapporteren echter over het voorbije jaar, terwijl het beleidsplan vooruitblijkt. Het is dan ook niet logisch boordtabellen over 2001 als een element van de beleidsplannen 2003-2005 te zien.

³⁴ Het sectorprotocol had blijkbaar nog niet zijn definitieve vorm gekregen op het ogenblik dat de beleidsplannen bezorgd dienden te worden.

³⁵ Zie bijlage 2 bij de omzendbrief van 19 november 2001.

Gelet op de cascade van regelgeving is het voor de centra mogelijk niet altijd even duidelijk wat inhoudelijk van een beleidsplan wordt verwacht: de centra dienen zich niet alleen te houden aan de inhoudelijke bepalingen uit het AWW-besluit, maar ook aan de bepalingen van het sectorprotocol en de richtlijnen van de omzendbrief van 19 november 2001.

Van de ingediende beleidsplannen heeft de administratie er enkele na een eerste screening voor verduidelijking of aanvulling teruggestuurd⁽³⁶⁾. Die bijsturing betrof meestal de formulering van de doelstellingen, in het bijzonder het aangeven van een timing. Ten slotte heeft de administratie de beleidsplannen definitief gescreend en besproken op het kabinet van de minister. Op zuiver inhoudelijk vlak (de werking zelf) was er geen enkele inbreng van de administratie of het kabinet.

De administratie heeft zich bij de beoordeling van de plannen blijkbaar soepel opgesteld. Ze kende aan verscheidene beleidsplannen uit de steekproef zeer hoge scores toe, wat gezien de vastgestelde gebreken niet gerechtvaardigd was. Van de onderzochte CAW's behaalde geen enkele een score beneden 15 op 30. Enkele CAW's heeft de administratie ondanks een positief advies verzocht het beleidsplan verder aan te vullen ter gelegenheid van het eerste jaarverslag.

De kwaliteit van de beleidsplannen verschilt sterk. Een aantal verplichte onderdelen, zoals werkgebied, juridische en beheersstructuur, leveren weinig problemen op. Interne structuur en organogram zijn meestal goed uitgewerkt. Ook de afstemming op de andere autonome centra in het werkgebied en de samenwerkingsverbanden met andere voorzieningen binnen welzijn en volksgezondheid zijn in de meeste gevallen behoorlijk tot zeer goed uitgewerkt. Uit de beleidsplannen en de jaarverslagen blijkt wel dat het overleg met de ingebouwde CAW's zoals voorgeschreven door het sectorprotocol, niet altijd plaatsvindt.

De CAW's koppelen echter zelden of nooit de doelstellingen aan de beschikbare middelen voor de realisatie ervan. O.a. de omzendbrief van 19 november 2001 herhaalt de noodzaak van een financiële planning op het niveau van de operationele doelstellingen (uitsplitsing kosten naar personeelskosten-werkingskosten). De boordtabellen⁽³⁷⁾ laten wel tot op zekere hoogte toe die relatie te leggen, maar dan uiteraard alleen voor het verleden. Het gebrek aan een dergelijke financiële planning is een ernstige handicap voor de evaluatie van de plannen zelf en van de rapportering over de uitvoering ervan.

³⁶ De administratie heeft de beleidsplannen gescreend op hun conformiteit met de richtlijnen uit de instructies (omzendbrief van 19 november 2001) en op de kwaliteit van de doelstellingen (zijn de operationele doelstellingen voldoende SMART geformuleerd?). Voor de screening gebruikte ze een gestandaardiseerd formulier, waarbij de plannen op tien criteria werden geëvalueerd en gequoteerd. Bij een score lager dan 15 op 30 volgde een negatief advies en vroeg de administratie een aanpassing of aanvulling.

³⁷ De administratie heeft de boordtabellen 2001 in die zin begin 2002 samen met de beleidsplannen opgevraagd.

6.5 Omgevingsanalyse

Het beleidsplan dient te vertrekken van een omgevingsanalyse. Vanuit die omgevingsanalyse dient het centrum zich duidelijk te positioneren ten aanzien van andere actoren in de brede sector en zijn eigen prioriteiten te bepalen.

De ingediende omgevingsanalyses zijn op uiteenlopende wijze tot stand gekomen en van sterk verschillende kwaliteit. Het is duidelijk dat sommige CAW's voor hun omgevingsanalyse kunnen voortbouwen op het werk van anderen⁽³⁸⁾: als meer dan 1 CAW actief is binnen een bepaald werkgebied, voeren ze de externe omgevingsanalyse samen uit. Sommige CAW's hebben zeer goed uitgewerkte SWOT-analyses⁽³⁹⁾, andere CAW's voegen geen eigen inbreng toe en hebben enkel externe informatie (voornamelijk cijfermateriaal) en publicaties verzameld en gebundeld. Nog andere CAW's steunen op interviews met andere organisaties die actief zijn in de welzijnssector. De minimale elementen uit de omzendbrief van 19 november 2001 zijn duidelijk niet altijd aanwezig⁽⁴⁰⁾.

De omgevingsanalyse lijkt soms grotendeels te vertrekken van de werking van het CAW. De analyse, die eigenlijk de welzijnsnoden dient te detecteren en de doelstellingen te bepalen, dient zo in belangrijke mate ter verantwoording van de bestaande werking. Het is ook niet altijd even duidelijk hoe de gemaakte keuzes aansluiten bij de omgevingsanalyse, ook al omdat ze vaak weinig verantwoord worden. De verantwoording van het eigen aanbod, de (strategische) doelstellingen en de prioriteiten daarbinnen – vertrekkend van de omgevingsanalyse - zouden precies een belangrijk onderdeel van het beleidsplan moeten zijn.

6.6 Doelstellingen

Gezien de ruime formulering van de opdracht en de doelstellingen van het AWW⁽⁴¹⁾ zijn de geformuleerde doelstellingen nergens prima facie in strijd met de opdracht.

De technische kwaliteit van strategische en operationele doelstellingen, te behalen resultaten en indicatoren is erg wisselvallig. De beleidsplannen onderscheiden niet altijd duidelijk strategische en operationele doelstellingen. Operationele doelstellingen zijn vaak onvoldoende SMART geformuleerd. Indicatoren en resultaten worden wel eens door elkaar

³⁸ Sommige CAW's reageren tegen de proliferatie van omgevingsanalyses door de verschillende actoren in de sector. Zij zijn voorstander van een omgevingsanalyse door één actor of overheid per regio.

³⁹ Strengths, weaknesses, opportunities & threats.

⁴⁰ Die minimale elementen zijn evenwel vrij uitgebreid: een externe analyse, een interne analyse en een analyse van de medespelers.

⁴¹ Artikel 3 en 4 van het AWW-decreet.

gehaald. Indicatoren zijn te vaak kwalitatief en minder kwantitatief geformuleerd⁽⁴²⁾. Operationele doelstellingen worden soms verbonden aan een kwantificeerbare indicator die verder geen normering uitdrukt (hoe groot dient de stijging of daling van de parameter te zijn).

Hoewel de omzendbrief van 19 november 2001 effectindicatoren op het niveau van de strategische doelstellingen noodzakelijk acht om de effectiviteit te meten, ontbreken ze wel eens en zijn ze vaak vaag.

Uitzonderlijk heeft de administratie omwille van die technische tekortkomingen verbeteringen van de beleidsplannen gevraagd. Doelstellingen, resultaten en indicatoren worden in de loop van een beleidsplanperiode bovendien vaak gewijzigd door het CAW, wat deels te maken heeft met de technische gebreken ervan, maar ook met de inhoud.

Inhoudelijk zijn de doelstellingen in veel beleidsplannen overwegend gericht op de eigen organisatie en werking, en minder op de effecten in de externe omgeving. De maatschappelijke doelstellingen zijn bovendien vaak prestatiegericht en niet toetsbaar geformuleerd. De aarzeling om die doelstellingen effectgericht te formuleren is mogelijk te wijten aan onvoldoende kennis van de huidige toestand (nulmeting) en het gebrek aan meetinstrumenten. Bovendien moesten veel CAW's de fusie en integratie nog verder afronden, wat de focus op de eigen werking gedeeltelijk kan verklaren. Belangrijker is waarschijnlijk dat de CAW's prestatiegerichte interne en maatschappelijke doelstellingen grotendeels zelf in de hand hebben, terwijl maatschappelijke effecten dikwijls sterk afhangen van andere factoren.

Vaak is de duidelijkste doelstelling de voortzetting van de huidige werking. Slechts in enkele gevallen geven de beleidsplannen blijk van een bezinning over de werking; uitzonderlijk werd het aanbod al bijgestuurd. Het nogal uiteenlopende aanbod van de CAW's is dan ook te verklaren uit de werking van de organisaties die zijn samengegaan in het CAW, eerder dan uit een verschillende omgeving.

Hoewel de centra niet vertrouwd waren met beleidsplanning en het voor hen niet evident was (in het bijzonder kwantitatieve) doelstellingen en indicatoren te formuleren, kan dat geen excuus vormen voor al te gebrekkige beleidsplannen, gelet op hun cruciale rol bij gebrek aan taakomschrijving en programmatie. Bovendien kregen de centra samen met de ministeriële omzendbrief van 19 november 2001 een degelijke vormingsbrochure *Meerjarenplanning* ⁽⁴³⁾ en konden ze een proefversie van hun beleidsplan voorleggen aan de administratie.

⁴² De omzendbrief gericht aan de centra voor tele-onthaal dringt uitdrukkelijk aan op het gebruik van kwantitatieve indicatoren, de omzendbrieven gericht aan de andere centra stellen alleen dat de indicatoren kwalitatief of kwantitatief kunnen zijn.

⁴³ De vormingsbrochure behandelt o.a. zeer concreet de elementen missie, omgevingsanalyse en SMART-geformuleerde doelstellingen. Verder geeft

7 Rapportering

7.1 Inhoudelijk jaarverslag

7.1.1 Algemeen

Het inhoudelijk jaarverslag dat de CAW's jaarlijks moeten bezorgen, heeft de vorm van een opvolgingsrapport. Het sectorprotocol bepaalt dat het rapport dient te beschrijven op welke wijze de strategische planning, doelstellingen en resultaten uit het beleidsplan zijn gerealiseerd.

Het inhoudelijk jaarverslag beschrijft bovendien indicatoren die betrekking hebben op de toereikendheid van het aanbod (cliëntgegevens, onbeantwoorde hulpvragen, spreiding van het aanbod) en de bekendheid ervan (doorverwijzingen, bevraging vanwege andere actoren, congruentie tussen hulpvraag en –aanbod).

7.1.2 Evaluatie door de administratie

De administratie maakt een evaluatie van de jaarverslagen in twee fases. Een formele evaluatie (volledigheid, conformiteit met de richtlijnen) vindt zo snel mogelijk plaats. Bij de inhoudelijke evaluatie brengt de administratie het jaarverslag in kaart in de vorm van een individuele fiche en overzichtstabellen. De evaluatie is vooral gericht op de werking: aanbod en activiteiten, bereiken van resultaten. Het al dan niet behalen van de doelstellingen, verschuiving ervan in de tijd en de belangrijkste aanpassingen van doelstellingen, resultaten en indicatoren vermeldt ze meestal op het evaluatieformulier. De administratie heeft daarbij in het bijzonder aandacht voor de resultaten inzake de specifieke taken, die ze als resultaatverbintenissen beschouwt. Elementen zoals organisatiestructuur, kwaliteitsbeleid, samenwerking en overleg, knelpunten en vooruitzichten komen veel minder uitgebreid aan bod.

De administratie zet jaarverslag en beleidsplan wel naast elkaar, maar uit de evaluatie blijkt onvoldoende of ze de jaarverslagen werkelijk aan het lopende beleidsplan heeft getoetst. In ieder geval zijn aan de toetsing geen gevolgen verbonden.

Het Rekenhof stelde vast dat de administratie sommige jaarverslagen 2003 pas in detail heeft gelezen of geëvalueerd nadat de saldi 2003 van de subsidie-enveloppen waren uitbetaald. De administratie geeft aan dat ze de boordtabellen vooraf wel grondig heeft gescreend, maar die

ze tips over het selecteren van indicatoren en geeft ze aan hoe de Vlaamse overheid zal omgaan met de gekozen indicatoren.

boordtabellen bevatten soms fouten en geven geen indicatie van het al dan niet bereiken van de geformuleerde doelstellingen.

De administratie voert geen schriftelijke communicatie over de evaluatie met de CAW's. Ze reageert niet op de aanpassing van het beleidsplan of op het niet-behalen van de doelstellingen/resultaten, tenzij uit het jaarverslag of andere elementen blijkt dat het CAW een deelwerking met AWW-subsidies stopzet zonder voldoende verantwoording. Hoewel het AWW-besluit in de mogelijkheid voorziet de subsidiebetaling geheel of gedeeltelijk te annuleren, heeft de administratie van die sanctiemogelijkheid nog geen gebruik gemaakt.

De administratie heeft bij de afloop van de beleidsperiode en naar aanleiding van de jaarverslagen 2002 geen globale evaluatie gemaakt van de uitvoering van de beleidsplannen 2000-2002.

7.1.3 Inhoud en structuur

De jaarverslagen 2001 en 2002 voldoen niet echt aan de vereisten van het sectorprotocol. De administratie beschouwde de jaarverslagen als een overgang van de vroegere rapporteringswijze (louter beschrijvend) naar een echt opvolgingsrapport. Aangezien de CAW's voor die periode ook geen volwaardige beleidsplannen hebben gemaakt, is het normaal dat de jaarverslagen nog geen opvolgingsrapporten zijn.

De jaarverslagen 2003 volgen wel in grote mate de structuur uit de omzendbrief van 19 november 2001, maar grijpen vaak in te geringe mate terug naar de structuur van het betreffende beleidsplan. Soms herneemt de rapportering niet alle punten van het beleidsplan, soms heeft het jaarverslag een andere structuur dan het beleidsplan, wat de vergelijking tussen beide bemoeilijkt.

Technische of inhoudelijke tekortkomingen van de beleidsplannen hebben vaak gevolgen voor de jaarverslagen. Zo maken technisch zwakke of niet-valide indicatoren en de gebrekkige formulering van de doelstellingen en resultaten in het beleidsplan het moeilijk vast te stellen of doelstellingen al dan niet behaald werden. Ook enige vorm van aggregatie van de resultaten is door de grote verscheidenheid en technische ongeschiktheid van de gebruikte indicatoren niet vanzelfsprekend. Als CAW's bepaalde doelstellingen niet behalen, lichten sommige dat toe, andere beperken zich tot de vermelding ervan.

Het doelbereik van de toegekende subsidie-enveloppen is ook moeilijk op te volgen doordat de CAW's vanuit verschillende bronnen subsidies ontvangen. Alleen al van de Vlaamse overheid ontvangen sommige CAW's een waaier aan subsidiestromen (subsidie-enveloppe AWW, projecten, justitieel welzijnswerk, vrijwilligers, mensenhandel, enz.). Als daarnaast ook de federale overheid, de provincies en gemeenten en andere instanties subsidies verstrekken, wordt het alleen maar moeilijker om het verband vast te stellen tussen verstrekte subsidies en behaalde resultaten.

Conform het sectorprotocol dient het jaarverslag gerichte signalen naar de overheid te bevatten voor verdere beleidsvoering en -bijsturing. Het team AWW registreert de knelpunten in de evaluatieverslagen. Aangezien de knelpunten jaar na jaar min of meer gelijk blijven, mag aangenomen worden dat de overheid – ondanks enkele initiatieven en pilootprojecten - er nog niet in geslaagd is een afdoend antwoord te formuleren op de signalen. Belangrijke knelpunten blijven bijvoorbeeld:

- Opvangcentra kampen met doorstromingsproblemen wegens gebrekkige toegang tot de private en sociale huisvestingsmarkt.
- CAW's worden erkend voor de bijkomende taak schuldbemiddeling zonder bijkomende middelen van de Vlaamse Gemeenschap, terwijl OCMW's voor dezelfde opdracht middelen ontvangen van de federale overheid.
- Centra voor geestelijke gezondheidszorg kampen met lange wachtlijsten.

7.1.4 Aanpassing van het beleidsplan in het jaarverslag

Het niet-behalen van een bepaalde doelstelling is soms een reden om de doelstellingen en beoogde resultaten uit het beleidsplan stilzwijgend of uitdrukkelijk bij te sturen of aan te passen in het jaarverslag. Het is niet duidelijk of de regelgeving de bijsturing van het beleidsplan door het CAW toelaat. Het AWW-besluit behoudt die mogelijkheid voor aan de minister. In het sectorprotocol is er wel sprake van bijsturing, maar het is niet duidelijk of die door het CAW zelf kan gebeuren. In de omzendbrief van 3 februari 2004 inzake het jaarverslag 2003 heeft de minister expliciet te kennen gegeven dat wijzigingen aan de beleidsplannen mogelijk zijn onder voorbehoud van een duidelijke argumentatie. In de praktijk is die verantwoording niet of nauwelijks aanwezig.

Wijzigingen worden ook niet goedgekeurd door de minister. Slechts heel uitzonderlijk maakt de administratie een nota voor de minister waarbij ze advies uitbrengt over een wijziging in het beleidsplan, bijvoorbeeld bij het stopzetten van een gesubsidieerde deelwerking.

7.2 Boordtabellen

7.2.1 Algemeen

De boordtabellen bevatten een aantal kerngegevens over de werking van het CAW: ze zijn opgedeeld in een financieel overzicht, een tabel personele middelen en een tabel deelwerkingen. De boordtabellen zijn ingevoerd bij de rapportering over het jaar 2001, op basis van een evaluatie van de Inspectie van Financiën van de subsidiëring binnen het AWW. Het gebruik ervan wordt tot nu toe enkel opgelegd in het sectorprotocol en een ministerieel rondschrijven, niet in de regelgeving in enge zin.

De boordtabellen 2001 en 2002 hebben de centra op een verschillende manier ingevuld, waardoor de gegevens weinig betrouwbaar waren. Dankzij de uitgebreide instructies van de administratie in 2004 zijn de boordtabellen 2003 alvast eenvormiger en allicht correcter ingevuld.

Het team AWW zet de informatie uit de boordtabellen om in een overzichtelijke en samenvattende tabel per centrum en voor de hele sector. Hoewel de administratie ook beleidsmatig groot belang hecht aan de informatie uit de boordtabellen en de inzet van personeel voor de onderscheiden deelwerkingen uitsluitend kan worden opgevolgd via de boordtabellen, wordt er bij de inspecties ter plaatse geen aandacht besteed aan de controle van de juistheid van deze tabellen.

7.2.2 Boordtabel 1 – financieel overzicht

Tabel 1 volgt grotendeels de rubrieken van de jaarrekening. Hoewel de tabel globaal gezien dus eenvoudig te controleren is, bleek ze vaak evidente fouten te bevatten. Zo doken er fouten op in de deeltabellen reserves en voorzieningen voor risico's en kosten, in de rubriek kapitaal en in de weergave van de personeelskosten. De administratie neemt die gegevens echter zonder meer over in de overzichtstabellen.

7.2.3 Boordtabel 2 – personele middelen

De detailtabellen geven per deelwerking het aantal personeelsleden en de financieringswijze aan. De tabellen maken een onderscheid tussen gepresteerde uren begeleiding, administratie, onderhoud en management per financieringsbron per deelwerking. In de tabellen ontbreekt elk detail over de overige werkingsmiddelen of –kosten, die weliswaar veel beperkter zijn.

Uit boordtabel 2 blijkt soms dat niet-gepresteerde en in sommige gevallen niet-betaalde uren toch worden gesubsidieerd. De administratie vraagt daaromtrent aan de CAW's enkel een verklaring. Gaat het om het niet (tijdig) vervangen van een personeelslid bij afwezigheid of ontslag, dan vermindert de administratie de subsidie niet.

7.2.4 Boordtabel 3 – deelwerkingen

Boordtabel 3 bevat de omschrijving, prestaties en knelpunten per deelwerking. De administratie maakt er voorlopig geen gebruik van om een vergelijking of afweging te maken tussen CAW's. Ook op het niveau van een individueel CAW stelt ze in principe weinig of geen vragen bij de cijfergegevens. Vanaf 2003 zijn de (personele) middelen niet langer in boordtabel 3 opgenomen. De vergelijking van prestaties versus middelen is dan alleen nog mogelijk door boordtabel 3 te linken aan boordtabel 2. Dat is niet altijd eenvoudig: boordtabel 3 wordt immers opgesteld per type-aanbod, boordtabel 2 per deelwerking.

7.3 Financieel jaarverslag

7.3.1 Algemeen

De CAW's dienen jaarlijks een financieel verslag te bezorgen aan de administratie⁽⁴⁴⁾. Het verslag bevat een begroting voor het lopende jaar en een jaarrekening van het voorbije jaar gevisieerd door een bedrijfsrevisor of OCMW-ontvanger.

Het Rekenhof stelde vast dat in sommige financiële verslagen de begroting voor het lopende jaar ontbrak. Was de begroting wel bijgevoegd, dan kon de inhoud en mate van detaillering verschillen. In het merendeel van de gevallen leggen de CAW's een soort geprojecteerde resultatenrekening voor. Geen enkel CAW legde een begroting voor waarin de personeelskosten enerzijds en de subsidieopbrengsten anderzijds waren uitgesplitst over de verschillende deelwerkingen. De administratie heeft geen documenten voorgelegd waaruit blijkt dat zij systematisch de ingediende begrotingen op een of andere wijze beoordeelt. Eén begroting, die een negatief saldo vertoonde, heeft het team AWW wel besproken met het betrokken CAW.

De voorgelegde jaarrekeningen zijn geregeld onvolledig⁽⁴⁵⁾ of niet conform het schema in de omzendbrief Boekhouding/1995/2. Bovendien bezorgen de centra nooit de gevraagde *Staat van herkomst en besteding der middelen* aan de administratie. De toelichting bij de jaarrekening dient per activiteitscentrum of dus minstens per CAW een overzicht te bevatten van het tewerkgestelde personeel met opgave van bezoldiging, sociale lasten en belastingen. Een dergelijk overzicht heeft het Rekenhof zelden of nooit aangetroffen. Aan de hand van het opgelegde schema voor de jaarrekening is het normaal niet mogelijk een detail of uitsplitsing van de ontvangen werkingssubsidies te krijgen (MVG, federaal, provincie, gemeente, enz.).

7.3.2 Opbouw van reserves

Wanneer een boekjaar wordt afgesloten met winst, dan moet het centrum die winst via de resultaatverwerking toewijzen aan de reserves⁽⁴⁶⁾. Bepaalde centra voegen het resultaat van het boekjaar toe aan het gecumuleerd overgedragen resultaat.

Het MVG en het CAW registreren beide de toegekende subsidie-enveloppe. Vastgestelde verschillen – meestal beperkt in omvang – tussen de bedragen in de betalingslijsten van het MVG (of het overeenstemmende ministerieel besluit) enerzijds en de bedragen in de boord-

⁴⁴ Artikel 25, §2 van het AWW-besluit.

⁴⁵ De resultaatverwerking ontbreekt, een aantal pagina's van de resultatenrekening ontbreken, enz.

⁴⁶ Artikel 22 van het AWW-besluit.

tabellen en jaarrekening van het centrum anderzijds⁽⁴⁷⁾ klaart de administratie niet systematisch uit.

CAW's lijken hun reserves vooral te bestemmen voor infrastructuurwerken of voor het sociaal passief. De vraag rijst of een dergelijke reservevorming in overeenstemming is met de bepaling van het AWW-besluit die stelt dat de reserves uitgaven dienen te financieren die bijdragen tot de realisatie van de taken van het centrum.

De reserves of in eerste instantie de winst van een boekjaar is steeds de resultante van de globale werking van een centrum. De winst is met andere woorden evenzeer het resultaat van subsidies van overheden of entiteiten buiten het MVG en van de daaraan verbonden opdrachten of kosten. Een doorgedreven analytische boekhouding zou de transparantie kunnen verbeteren⁽⁴⁸⁾.

7.3.3 Aanleggen van voorzieningen

Sommige CAW's leggen boekhoudkundige voorzieningen aan. Voorzieningen voor risico's en kosten beogen naar hun aard duidelijk omschreven verliezen of kosten te dekken die op de balansdatum waarschijnlijk of zeker zijn, maar waarvan het bedrag niet vaststaat. Uit de rapportering van de CAW's kan zelden of nooit worden afgeleid waartoe ze in concreto voorzieningen hebben aangelegd.

Bepaalde CAW's hebben duidelijk kunstmatig het positief resultaat van het boekjaar volledig teniet gedaan door voorzieningen aan te leggen waardoor het boekjaar jaar na jaar afsluit met een nulresultaat. Tot nog toe besteedt het team AWW daar bij de controle geen aandacht aan. Bij een CAW bleken de voorzieningen in een bepaald jaar zelfs meer dan de helft van het balanstotaal te vormen, zonder verantwoording. Aangezien dat CAW het positieve resultaat gelijk verdeelde over de twee voorzieningen (sociaal passief en patrimonium), ontstaat trouwens de indruk dat er geen valabele reden is om (oneigenlijke) voorzieningen aan te leggen. Voorzieningen kunnen in geen geval dienen om patrimonium te verwerven⁽⁴⁹⁾.

⁴⁷ In de veronderstelling dat de administratie kan beschikken over een gedetailleerde balans en resultatenrekening.

⁴⁸ De omzendbrief Boekhouding/1994/1 verplicht echter enkel een analytische boekhouding voor elk afzonderlijk erkend of betoelaagd activiteiten-centrum, dus de facto per CAW.

⁴⁹ CAW's zijn conform de omzendbrief van 19 november 2001 gebonden aan de waarderingsregels opgenomen in het BVR van 25 januari 1989 betreffende de boekhouding, de jaarrekening en het rekeningenstelsel voor de serviceflatgebouwen, de woningcomplexen met dienstverlening en de rusthuizen.

7.3.4 Controle van de subsidiëeringsvoorwaarden door de administratie

Personeelskosten

De administratie controleert middels de boordtabellen of het centrum het minimum aantal VTE tewerkstelt en of de opgegeven personeelskosten voor die VTE minstens 70% bedragen van de subsidie-enveloppe. Het team AWW controleert echter niet of de opgegeven personeelskost overeenstemt met de werkelijke kost van de erkende VTE.

Reserves

Reserves opgebouwd na 1 januari 1998 die bij de afsluiting van het boekjaar meer bedragen dan de jaarlijkse subsidie-enveloppe, dienen ten belope van het bedrag dat de jaarlijkse subsidie-enveloppe overschrijdt, teruggestort aan het MVG. Die voorwaarde is zo ruim dat op dit ogenblik geen enkel centrum een reserve heeft opgebouwd die de jaarlijkse subsidie-enveloppe ook maar benadert. In principe lijken de meeste reserves bestemd voor infrastructuurwerken. CAW's kunnen echter een beroep doen op VIPA-investeringsubsidies, zodat de voorwaarde, die al dateerde van voor de VIPA-subsidiëring, mogelijk ondoelmatig is geworden.

Uit een overzichtstabel van de administratie kan worden afgeleid dat de reserves per individueel CAW gemiddeld 258.796 EUR bedragen. De administratie heeft daarbij enkel rekening gehouden met de geboekte reserves en niet met de soms aanzienlijke en mogelijk onterecht aangelegde voorzieningen die ook als reserves gelden. Bepaalde CAW's hebben tot 0,7 miljoen EUR beschikbare kasmiddelen per balansdatum (na aftrek van alle schulden en toevoeging van openstaande vorderingen).

7.3.5 Visering door een bedrijfsrevisor

In se is het positief dat de regering vraagt de jaarrekening te laten viseren door een bedrijfsrevisor. De reikwijdte en waarde van de visering blijken echter in de praktijk inhoudelijk danig te verschillen.

In de omzendbrief van 7 december 1999 heeft de minister onderrichtingen gegeven over de elementen die het verslag van de bedrijfsrevisor minimaal dient te bevatten. In de praktijk blijkt dat sommige revisorverslagen niet de verplichte vermeldingen bevatten en dat bedrijfsrevisoren expliciet vermelden dat zij slechts een beperkt nazicht hebben verricht. Als andere CAW's wel een volkomen controle door een bedrijfsrevisor toelaten, ontstaat een gebrek aan uniformiteit. Het Rekenhof heeft ook vastgesteld dat geattesteerde jaarrekeningen nog manifeste fouten bevatten, zoals een onjuiste resultaatsverwerking en ten onrechte aangelegde voorzieningen.

Als een bedrijfsrevisor goedkeurt *onder voorbehoud* en opmerkingen formuleert bij de jaarrekening, gaat de administratie daar niet verder op in. Als CAW's bijvoorbeeld materiële bedragen ten onrechte ten laste

van het resultaat van het boekjaar leggen (in de plaats van de bedragen te activeren) of als in een geconsolideerde balans en resultatenrekening niet alle onderlinge schulden en vorderingen van de (dochter-)CAW's werden geëlimineerd, worden er door de administratie geen correcties gevraagd of aangebracht.

Buiten de bedragen opgenomen in de balans en resultatenrekening geeft de bedrijfsrevisor geen enkele attestatie inzake personeelsgegevens (geen sociale balans). Bij één CAW dat wel een sociale balans aan de jaarrekening 2003 toevoegde, stemde het aantal daadwerkelijk gepresteerde uren niet overeen met de gegevens van boordtabel 2⁽⁵⁰⁾.

7.4 Verantwoording van de personeelskosten

7.4.1 Algemeen

De personeelsuitgaven kunnen alleen op een weinig gedetailleerd niveau worden afgeleid uit de jaarrekening of boordtabel 1. Ze worden grotendeels gefinancierd door het MVG. Er is echter geen controle mogelijk op de omvang van de personeelsuitgaven gefinancierd met gemeenschapsmiddelen versus deze gefinancierd met andere middelen. Boordtabel 2 geeft wel per deelwerking aan hoeveel VTE met welke middelen worden gefinancierd⁽⁵¹⁾.

De omzendbrief Boekhouding/1994/1 legt aan de centra op een extra-comptabel personeelsregister bij te houden. Als verantwoording voor de brutolonen dienen de betoelaagde instellingen een afzonderlijk register aan te leggen waarin ze maandelijks per personeelslid de berekening van de brutolonen opnemen. Dat register blijkt de administratie evenwel niet op te vragen of te gebruiken bij inspecties ter plaatse.

7.4.2 Laattijdig indienstnemen van personeel

Vanaf 1 mei 2000 trad een bijkomende subsidiëring in werking voor de bijkomende personeelsleden in het kader van de verdere uitbouw van de AWW-hulpverlening aan jongeren. Eén centrum uit de steekproef bleek de contracten met de nieuwe personeelsleden pas vanaf maart en zelfs mei 2001 af te sluiten, hoewel het erkenningsbesluit van 29 januari 2001 de uitbreiding met ingang van 1 januari 2001 toestond. Bovendien was het ingediende beleidsplan niet duidelijk over de resultaten die met het nieuwe personeel zullen worden behaald. De afstemming tussen omzendbrief, subsidiëring, erkenning en uitvoering is dus zoek.

⁵⁰ Een verschil van 7795 gepresteerde uren.

⁵¹ Op het niveau van het loon van een individueel personeelslid kan niet worden vastgesteld met welke middelen dat gefinancierd wordt. Tot en met het jaarverslag 2001 werd er wel een lijst met de MVG-gesubsidieerde personeelsleden aan het jaarverslag toegevoegd.

In het jaar 2002 werd het begeleid wonen en de ondersteuning ervan verruimd. De centra kregen vanaf 1 april 2002 bijkomende subsidies voor die extra personeelsleden, hoewel ze meermaals pas in september of zelfs later in dienst traden.

7.5 Cliëntregistratie

De decreetgever heeft benadrukt dat de registratie van de hulpverlening essentieel is om zicht te krijgen op de gebruikers, hun problemen, de context waarin de problemen ontstaan en voortbestaan, de geboden hulpverlening en het effect ervan. Hij heeft het aan de regering overgelaten die registratieplicht verder uit te werken.

Zowel het eerste uitvoeringsbesluit van 28 april 1998 als het vervangende van 12 oktober 2001 bepalen slechts dat een centrum de registratiegegevens moet bezorgen aan de administratie. Pas in een omzendbrief van 6 februari 2002 werd de verplichting verder uitgewerkt voor de autonome centra⁽⁵²⁾. De CAW's dienen de registratiegegevens aan het SAW te bezorgen, dat ze verwerkt en voor 1 april aan de administratie bezorgt. De registratie betreft kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over gebruikers.

Hoewel al midden de jaren 90 een eerste maal budgettaire middelen beschikbaar waren voor de ontwikkeling van een registratiesysteem⁽⁵³⁾, waren de eerste resultaten (op basis van een methodologie ontwikkeld door het SAW) slechts beschikbaar vanaf eind 2003. De registratiegegevens over 2002 bleken echter te fragmentarisch. Ook de registratiegegevens 2003 lijken slechts beperkt voor analyse bruikbaar te zijn. De boordtabellen bevatten bijvoorbeeld veel meer cliënten dan het registratiesysteem. Gezien de recente invoering van het systeem en de vastgestelde anomalieën worden de gegevens niet gebruikt voor de beleidsvoering. Pas de cliëntregistratie over 2004 zou bruikbare informatie kunnen opleveren.

Het is niet onmiddellijk duidelijk in welke mate het registratiesysteem kan worden gelinkt aan de operationele doelstellingen van een individueel centrum en dus als meetsysteem kan fungeren, en evenmin hoe de gegevens uit het registratiesysteem de programmatie en subsidiëring van de centra kunnen helpen uitwerken.

Aangezien tijdens het onderzoek ter plaatse nog geen (bruikbare) registratiegegevens beschikbaar waren, kon het Rekenhof ze niet evalueren. A priori wijst het erop dat de centra vanuit verschillende invalshoe-

⁵² De registratie in dit systeem gebeurt enkel door de autonome centra. De ingebouwde centra en centra tele-onthaal hebben eigen registratiemethodes ontwikkeld.

⁵³ Toen nog in het kader van het overigens nooit verwezenlijkte Geïntegreerd Welzijnsinformatiesysteem.

ken de gegevens dienen te registreren (jaarverslagen, boordtabel, registratiesysteem van het SAW). Dat kan leiden tot overlapping of verschillen die verklaring zullen vergen.

8 Administratieve organisatie en interne controle

8.1 Algemene werking van het team AWW

De subsidiëring van de CAW's wordt administratief behandeld binnen het team AWW, vier personeelsleden (3,8 VTE) sterk. Het team staat zowel in voor de erkenningen (uitbreidingen) als voor de subsidiëring van de centra.

Gelet op de beperkte personeelsformatie en de verscheidenheid aan taken, is het team vrij goed georganiseerd. Er zijn zowel teamdoelstellingen uitgewerkt als individuele functiebeschrijvingen opgesteld. Maandelijks vinden teamvergaderingen plaats, waarvan teamverslagen worden opgesteld. De teamverslagen zijn een waardevol intern opvolgingsinstrument: o.a. de vastleggingen en de uitbetalingen (voorschotten en saldi) worden erin bijgehouden en ze eindigen bijna altijd met persoonlijke takenlijsten per teamlid. Of die taken werkelijk zijn uitgevoerd, vermelden de verslagen niet.

8.2 Berekening en betaling van de subsidie

Eén personeelslid berekent de subsidie-enveloppen (voorschotten en saldi) en een tweede personeelslid controleert vervolgens de berekening. Die controle zou o.a. een controle van de formules en een analytische vergelijking met het voorgaande jaar inhouden. Nergens is echter expliciet bepaald wat de controle dient in te houden, noch wordt een expliciet spoor nagelaten dat de controle is uitgevoerd. De verantwoordelijkheden liggen onvoldoende formeel vast. Er is geen back-up voor de uitvoering van de berekening of controle bij afwezigheid van het personeelslid belast met die taak.

De subsidie-enveloppen worden berekend in Excel-werkbladen, waarvan verschillende versies kunnen bestaan naargelang van het aantal wijzigingen in een jaar. De bestandsnaam van de werkbladen is niet eenvormig en slechts één personeelslid is vertrouwd met de vele naast elkaar bestaande versies. Het Rekenhof heeft ter plaatse geen controle gedaan op de beveiliging van de gegevens. Uiteraard is dat een basisvoorwaarde op het vlak van interne controle.

De budgethouder is verantwoordelijk voor de opmaak van het (betalings)besluit dat het afdelingshoofd ondertekent. Dat betalingsdocument vloeit niet automatisch voort uit de berekening in Excel. De uitgeschreven beschrijving van het uitbetalingsproces vermeldt niet expliciet wie dient te controleren of de gegevens van het betalingsdocument overeenstemmen met de berekende bedragen. Het is onduidelijk of het afdelingshoofd dat doet. De uitbetaling van een achterstallige subsidie ad 39.068,02 EUR in 2002 als gevolg van verkeerde bedragen in betalingsdocumenten en een vastgesteld verschil ad 80.918,66 EUR tussen de

ordonnantie en het besluit voor de saldobetalingen 2003 illustreren dat risico.

Het wijzigen van begunstigen (schrappen of toevoegen van centra of van rekeningnummers) in het boekhoudsysteem van het MVG dient te gebeuren via melding aan een centraal informatiesteunpunt. Centra geven de wijziging schriftelijk door aan het team AWW. Het team beschikt echter niet over een lijst van personen die per centrum gemachtigd zijn die wijzigingen aan te vragen.

Het team AWW controleert niet systematisch of de aanrekening op de algemene uitgavenbegroting zoals opgenomen in het boekhoudsysteem van het MVG overeenstemt met de eigen opvolgingstabellen of betaalopdrachten.

8.3 Toezicht en financiële sancties

Het hoofdstuk toezicht in het AWW-besluit is opgesplitst in twee delen: toezicht op de erkenningsvoorwaarden en toezicht op de subsidiëringvoorwaarden. De toezichtsbepalingen zijn echter niet erg duidelijk; zij bevatten geen directe financiële sanctiemogelijkheden voor inbreuken op de erkenningsvoorwaarden, hoewel dergelijke inbreuken in het kader van de subsidievoorwaarden wel als een grond voor het vaststellen van een financiële sanctie worden beschouwd.

De afgelopen drie jaar is het nooit voorgekomen dat de administratie een saldo van een subsidie-enveloppe niet heeft uitbetaald. Ze is a fortiori ook nooit overgegaan tot terugvordering van subsidies. De administratie betwijfelt overigens de effectiviteit en het nut van de sanctiemogelijkheden.

8.4 Dossieropbouw

De dossieropbouw van het team AWW is verzorgd maar onvolledig. Aan het Rekenhof kon het team geen dossiers voorleggen met alle gevoerde briefwisseling of e-mailverkeer met de CAW's. Als gevolg daarvan kon het Rekenhof bijvoorbeeld nauwelijks controleren of de termijnen werden gerespecteerd voor de indiening van beleidsplannen of verantwoordingsstukken voor de subsidiëring. Bepaalde controles die de administratie uitvoerde, zaten niet in de dossiers. Soms was er geen enkel schriftelijk spoor van.

8.5 Inspecties ter plaatse

Een aantal van de erkenningsnormen van het AWW-besluit zijn alleen toetsbaar door een inspectie ter plaatse. Binnen het departement is de afdeling Inspectie en Toezicht van dezelfde Administratie Gezin en

Maatschappelijk Welzijn (⁵⁴) verantwoordelijk voor de inspecties. De afdeling beschikt daartoe over 14,5 VTE. Van het totale aantal inspecties bedroeg het aandeel CAW-inspecties in de onderzochte periode 1,3%.

De inspectieverslagen uit de periode 2001-2003 zijn voornamelijk het resultaat van gerichte controles, de erkenningsnormen komen niet systematisch of routinematig aan bod. Ook de uitvoering van de beleidsplannen of de rapportering in de jaarverslagen en boordtabellen vormen zelden een onderzoeksvoorwerp voor een inspectie ter plaatse.

De inspectieafdeling maakt in het algemeen geen gebruik van checklists, met uitzondering van een enkele toetsing van de taken in het AWW-decreet. Enkele inspectieverslagen bevatten geen of een geringe evaluatie van de werking van de centra en zijn bijna uitsluitend verhalend of beschrijvend. Andere verslagen zijn kritisch en degelijk uitgeschreven. De inspectieverslagen eindigen niet in een concrete en gestructureerde actie- of aanbevelingenlijst waaraan een timing wordt gekoppeld.

De inspecties ter plaatse hebben nooit betrekking op de boekhouding en de verantwoordingsstukken voor gemaakte kosten en geïnde opbrengsten. Een financieel-boekhoudkundige controle kan enkel gebeuren door een teammedewerker van het team AWW, niet ter plaatse, maar op basis van de ingediende stukken. Hierboven (zie 7.3.) werd al aangegeven dat de administratie weinig aandacht heeft voor de financiële aspecten van de werking van de CAW's.

De inspectieafdeling bezorgt een kopie van haar inspectieverslag aan de betrokken centra, die tijd krijgen om te reageren. Als de inspectieafdeling de reacties terecht vindt, neemt zij die op in haar verslag. Het team AWW ontvangt pas nadien het aangepaste inspectieverslag en de eventuele reactie van het centrum. Die werkwijze heeft tot gevolg dat:

- het team AWW geregeld lang dient te wachten op de inspectieverslagen,
- het standpunt van het team AWW kan verschillen van dat van de inspectieafdeling, zodat een CAW mogelijk wordt geconfronteerd met verschillende conclusies op basis van eenzelfde inspectie,
- de eenheid en uniformiteit bij de evaluatie verloren gaan, aangezien het team AWW toch inhoudelijk het meest vertrouwd is met het AWW.

Er is geen procedure uitgewerkt voor de follow-up van de inspecties ter plaatse. De verslagen gaan doorgaans wel in op de vaststellingen van een voorgaande controle. Meestal geeft de administratie echter geen gevolg aan verslagen waarin bepaalde tekortkomingen zijn vastgesteld. De inspectieafdeling heeft bijvoorbeeld diverse malen geconcludeerd dat

⁵⁴ Na de invoering van BBB: de IVA zonder rechtspersoonlijkheid Inspectie Welzijn en Volksgezondheid.

ze de hulp- en dienstverlening niet kon nakijken aan de hand van dossiers of registratiegegevens. Blijkbaar hebben dergelijke vaststellingen of conclusies in de regel geen consequenties. In een beperkt aantal gevallen richt de administratie een schrijven aan het centrum waarin ze vraagt zich te conformeren aan de regelgeving en volgt er daarover een overleg tussen administratie en centrum.

9 Centra voor Algemeen Welzijnswerk in het kader van de ziekenfondsen

Binnen het AWW nemen de zogenaamde ingebouwde centra een aparte plaats in: zij organiseren AWW binnen het kader van het ziekenfonds. In de praktijk ontwikkelen zij vaak een pro-actieve werking gericht op de eigen leden. Zij kunnen geen beroep doen op de ondersteuning door het SAW. Van het voorgeschreven overleg met de andere centra blijkt vaak niets terecht te komen.

9.1 Erkenning

Hoewel een CAW volgens de regelgeving⁽⁵⁵⁾ gevestigd dient te zijn in het werkgebied zoals de minister in de erkenning heeft bepaald en daar zijn werking moet ontplooiën, wordt in de erkenningsbesluiten voor de ingebouwde centra nooit een werkgebied aangegeven.

9.2 Subsidiëring

Het AWW-decreet⁽⁵⁶⁾ bepaalt dat de programmatie voor de erkende CAW's in het kader van de ziekenfondsen steunt op objectieve parameters, zodat elk erkend ziekenfonds recht heeft op een proportioneel aandeel in de programmatie.

Het ministerieel besluit van 23 januari 2002 heeft objectieve parameters voor de ingebouwde centra vastgesteld. Uit de toetsing van de objectieve parameters aan de bestaande toestand bleek dat drie erkende ziekenfondsen te weinig kregen en twee te veel. De subsidie-enveloppen van de onderbedeelde ziekenfondsen werden in 2002 uitgebreid met in totaal 743.173 EUR. De subsidie-enveloppen van de bevoordeelde bleven ongewijzigd aangezien de toepassing van het besluit niet kon leiden tot een kleinere subsidie-enveloppe dan die vastgesteld voor 2001.

Daardoor blijft het aandeel van de bevoordeelde ziekenfondsen, weliswaar in steeds mindere mate, hoger dan hun rechtmatig aandeel.

9.3 Taken

Hoewel het AWW-decreet bepaalt dat elk centrum een verantwoorde hulp- en dienstverlening dient te bieden aan alle personen, blijken de ingebouwde centra zich vooral te richten tot de eigen leden. Gelet op de eigenheid van deze centra is dat niet onbegrijpelijk. De mogelijkheid tot pro-actieve werking die dat met zich brengt, kan zelfs als een van hun

⁵⁵ Artikel 4, §1, 2° van het AWW-besluit.

⁵⁶ Artikel 15, §2.

sterke punten worden beschouwd. Op basis van gegevens uit het ledenbestand onderzoeken ze bijvoorbeeld of langdurig zieken of arbeidsongeschikten geen nood hebben aan andere hulp, zoals thuiszorg, bijzondere noden aan materiaal, enz.⁽⁵⁷⁾. Een van de terugkerende activiteiten van de ingebouwde centra is dan ook de belangenverdediging van de leden in relatie tot zorgverstrekkers.

De ingebouwde centra zijn door andere reglementeringen gemachtigd tot andere taken: indicatiestelling in het kader van de zorgverzekering en opmaak van een multidisciplinair verslag voor het VFSIPH. De erkenningsbesluiten vermelden die taken niet als bijkomende taken, aangezien de CAW's op grond van een andere reglementering daartoe gemachtigd zijn en subsidies ontvangen. Overigens kreeg geen van de ingebouwde centra uit de steekproef specifieke taken, bijkomende taken of projecten toegewezen.

9.4 Beleidsplannen

Aan de beleidsplannen van de ingebouwde centra worden minder eisen gesteld: de regels van het AWW-besluit zijn op hen van toepassing, maar het sectorprotocol bevat geen aanvullende regels of verplichtingen. De omzendbrief van 7 december 2001 herhaalt voor een belangrijk deel elementen uit het AWW-besluit en gaat vooral nader in op de eigenlijke planning: formuleren van een missie, globale prioriteiten of doelstellingen en operationele doelstellingen.

In vergelijking met de autonome centra zijn de beleidsplannen van de ingebouwde centra dan ook beperkter en minder opgebouwd rond concrete doelstellingen. De geformuleerde operationele doelstellingen ontberen de nodige specificiteit en indicatoren. Ze zijn meestal niet volgens het SMART-principe opgesteld, hoewel de omzendbrief van 7 december 2001 dat voor de beleidsplannen 2003-2005 uitdrukkelijk heeft gevraagd. Slechts één ingebouwd CAW uit de steekproef deed in het jaarverslag een poging om indicatoren te bepalen. De plannen van de verschillende CAW's binnen eenzelfde mutualiteit bevatten identieke hoofdstukken: hulpverleningsconcept, doelstellingen, algemene werkvormen, knelpunten, enz. Vermoedelijk heeft de landsbond die opgesteld, zodat een individueel CAW alleen enkele eigen prioriteiten hoeft te formuleren. In de beleidsplannen rapporteren de CAW's niet over de personeelsleden die financieel ten laste van het ziekenfonds vallen. Bijgevolg is niet vast te stellen hoeveel personeel of VTE daadwerkelijk in het centrum zullen worden ingezet en hoeveel VTE daarvan met de MVG-subsidie worden betaald.

⁵⁷ Het cliënteel van de ingebouwde centra bestaat (cf. artikel 6 van het decreet) voornamelijk uit zieken, ouderen en personen met een handicap, waardoor in de praktijk de administratieve bijstand en de beantwoording van vragen met betrekking tot thuiszorg en plaatsing de belangrijkste verleende diensten zijn.

Aangezien de ingebouwde centra geen omgevingsanalyse moeten maken, is de verantwoording van het eigen aanbod in relatie tot de aanwezigheid en het aanbod van andere welzijnsvoorzieningen beperkt, hoewel de omzendbrief van 7 december 2001 dat vraagt. Gelet op de eigenheid van de ingebouwde centra en hun doelgroepen lijkt die vraag uit de omzendbrief ook wel minder prioritair of relevant.

De situatie van de ingebouwde centra binnen de AWW-sector is enigszins precair: het was op een bepaald ogenblik de bedoeling ze over te hevelen naar Volksgezondheid. De administratie heeft dan ook de beleidsplannen van de ingebouwde centra enerzijds minder begeleid, maar anderzijds ook soepeler beoordeeld.

9.5 Rapportering

9.5.1 Inhoudelijk jaarverslag

De minister heeft nergens bepaald welke elementen het inhoudelijk jaarverslag moet bevatten. Het sectorprotocol voor de ingebouwde centra kwam pas in het voorjaar van 2004 tot stand, terwijl het met ingang van januari 2003 gold. Het bevat geen enkele bepaling over het inhoudelijk jaarverslag. Met omzendbrief van 4 januari 2004 bezorgde de administratie de ingebouwde centra richtlijnen voor de inhoud van het jaarverslag (in casu over 2003). Die zijn minder uitgebreid dan bij de autonome centra, maar in essentie komen zij op hetzelfde neer. De richtlijnen vragen uitdrukkelijk naar de activiteiten ten aanzien van de doelgroepen, de hulpvragen en het cliëntprofiel. De onderzochte jaarverslagen zijn op dat punt overigens goed tot zeer goed. Een minpunt is soms het gebrek aan een vergelijking met de gegevens van de vorige jaren.

Het is positief dat de jaarverslagen van jaar tot jaar een gelijke structuur behouden. Wel dient vermeden te worden dat hele stukken toelichting van jaar tot jaar ongewijzigd blijven, zoals nu het geval is. De ingediende jaarverslagen zijn in het algemeen geen opvolgingsrapporten, zijn te vaag gelinkt aan de beleidsplannen en zijn meestal terug te brengen tot enkele algemene doelstellingen, een beperkt aantal registratiegegevens, de organisatiestructuur, het werken aan kwaliteitsbeleid en eventueel enkele knelpunten. Bij de eventuele vooruitzichten voor het volgende jaar, ontbreekt soms elke concretisering. De jaarverslagen behandelen ook niet systematisch en duidelijk de vooruitzichten uit de vorige verslagen.

De ingebouwde centra rapporteren in hun jaarverslagen ook over de knelpunten inzake niet-AWW-materies, zoals de materies van de personen met een handicap of inzake de zorgverzekering. De AWW-administratie besteedt in zijn evaluaties weinig aandacht aan die knelpunten.

9.5.2 Boordtabellen

De ingebouwde centra dienen geen boordtabellen op te stellen. Er is dus geen inzicht in de tijd die het personeel besteedt aan hulpverlening in verhouding tot bijvoorbeeld administratieve of managementstaken.

9.5.3 Financieel jaarverslag

De ingebouwde centra dienen alleen een goedgekeurde resultatenrekening van het verstreken kalenderjaar in te dienen. Uit het onderzoek blijkt dat de centra altijd eerst een voorlopige resultatenrekening indienen en pas in de tweede helft van het jaar een definitieve resultatenrekening, ondertekend door een revisor. De verschillen tussen de voorlopige en definitieve versie zijn soms - om onbekende redenen - groot. De administratie kan weinig of geen nuttige informatie putten uit de resultatenrekeningen. Bij sommige mutualiteiten zijn de MVG-subsidies in de resultatenrekening niet te onderscheiden van de andere inkomstenbronnen, in het bijzonder van de middelen uit het ziekenfonds. Sommige resultatenrekeningen zijn vermoedelijk opgesteld zonder de financiële inbreng uit het ziekenfonds, in andere is die inbreng wel als opbrengst geboekt. De resultatenrekeningen verschaffen dan ook geen inzicht in het negatieve jaarresultaat van sommige ingebouwde centra⁵⁸). Ook de middelen afkomstig van het VFSIPH of van de Vlaamse Zorgverzekering zijn niet te onderscheiden. De ondermaatse financiële rapportering weegt blijkbaar minder zwaar omdat het MVG de loonkosten van de ingebouwde centra opmerkelijk karig subsidieert (tot minder dan de helft).

9.5.4 Verantwoording van de personeelskosten

In tegenstelling tot de autonome centra dienen de ingebouwde centra nog steeds jaarlijks een nominatim lijst met de MVG-gesubsidieerde werknemers en de overeenstemmende loonlast te bezorgen aan de administratie. De gegevens over het aantal gesubsidieerde VTE in de lijsten verschillen echter van die in de jaarverslagen. De lijsten bevatten bovendien duidelijke fouten inzake loonlast. Blijkbaar worden de lijsten door de administratie noch gecontroleerd, noch gebruikt.

9.5.5 Cliëntregistratie

De ingebouwde centra kunnen geen beroep doen op het registratiesysteem dat het SAW ontwikkeld heeft voor de autonome centra. Bij een

⁵⁸ Bijvoorbeeld: een ingebouwd CAW registreert een verlies op jaarbasis van -972.913 EUR (2002) en -742.020 EUR (2003); het is onduidelijk hoe dat gelinkt moet worden aan de erkenning van het CAW (vanaf 1/1/03 min. 16 VTE) en met het jaarverslag 2003 (21,66 tewerkgestelde VTE).

deel van de ingebouwde centra was het registratiesysteem op het ogenblik van het onderzoek nog in ontwikkeling.

10 Centra voor tele-onthaal

Per provincie wordt 1 centrum voor tele-onthaal erkend en gesubsidieerd. Zij hebben slechts een beperkte professionele personeelsformatie, maar realiseren de voorgeschreven permanente telefonische bereikbaarheid door de ruime inzet van vrijwilligers.

10.1 Erkenning

Het Rekenhof stelde meermaals vast dat centra de minimale personeelsformatie op jaarbasis waarvoor ze erkend en gesubsidieerd worden, niet haalden. Zo stelden in 2001 sommige centra de nodige personeelsleden pas in de loop van het jaar aan, een ander verving langdurig afwezigen niet of laattijdig. In nog een ander geval werd het aantal VTE op geen enkel moment bereikt.

Om het aantal werknemers aan de minimaal erkende personeelsformatie te kunnen toetsen, is het noodzakelijk uit te gaan van een overzicht op jaarbasis en niet van een momentopname, bijvoorbeeld per 31 december. De kolom *werkritme in breukvorm* in het overzicht van de gesubsidieerde werknemers moet dan ook worden gelinkt aan de afwezigheden van de desbetreffende personeelsleden tijdens het jaar. Ter illustratie: bij een CAW wordt een personeelslid in 2002 met een werkritme van 1 (dus voltijds) vermeld in het overzicht, terwijl uit een toelichting bij de boordtabellen blijkt dat het personeelslid tot eind augustus halftijds heeft gewerkt. Boordtabellen die steunen op gepresteerde uren leveren op dit vlak dan ook betere informatie. Vanaf 2003 heeft de administratie echter geen boordtabellen meer gevraagd (zie 10.3.2).

10.2 Beleidsplannen

10.2.1 Regelgeving

De beleidsplannen van de centra voor tele-onthaal moeten voldoen aan de bepalingen van het AWW-besluit⁵⁹) en aan de omzendbrief voor de centra voor tele-onthaal met instructies voor het beleidsplan 2003-2005. In tegenstelling tot het protocol voor de autonome centra bevat het sectorprotocol voor de centra voor tele-onthaal geen concrete inhoudelijke richtlijnen voor de beleidsplannen⁶⁰).

De omzendbrief legt de centra voor tele-onthaal gedetailleerde verplichtingen op inzake de beschrijving van hun werking: de uitgebreide instructies zijn in zekere zin omgekeerd evenredig aan de taken van de

⁵⁹ Artikel 4, §1, 6°.

⁶⁰ Uitgezonderd de vraag om de selectienormen voor vrijwilligers in het beleidsplan te concretiseren.

centra. In tegenstelling tot de omzendbrief voor de andere CAW's dringt deze omzendbrief terecht aan op kwantitatieve indicatoren te formuleren om een goed en bruikbaar beeld te krijgen van prestaties en effecten.

10.2.2 Beleidsplannen 2003-2005

De beleidsplannen 2003-2005 zijn in vergelijking met die van de autonome centra zeer beperkt⁶¹). Bovendien lijken ze erg sterk op elkaar. Hoe de centra de beschikbare middelen zullen aanwenden om het beleidsplan te realiseren, komt in de beleidsplannen veel te weinig aan bod en blijkt ook onvoldoende uit de bijgevoegde begrotingen van het lopende jaar, aangezien die te weinig gedetailleerd zijn.

De beleidsplannen 2003-2005 vermelden voor het eerst enkele doelstellingen en indicatoren, die overigens nog niet gekwantificeerd zijn. Aangezien de vijf Vlaamse centra voor tele-onthaal per definitie een afgebakende en gelijklopende missie hebben en in principe volledig gelijklopende taken vervullen, is de meerwaarde van een uitgebreide omschrijving van de opdracht en de doelstellingen klein. Het is daarom logisch dat de verantwoording van het eigen aanbod in relatie tot andere welzijnsvoorzieningen voor de verschillende centra in de verschillende jaarverslagen nagenoeg identiek is⁶²).

De omzendbrief vraagt minstens eenmaal per jaar overleg te plegen met de autonome en de ingebouwde CAW's. Samenwerking met ingebouwde centra ontbreekt meestal in de beleidsplannen, de samenwerking met de autonome centra is meestal beperkt tot één centrum.

De administratie maakt per centrum voor tele-onthaal een evaluatietabel waarin ze aan verschillende criteria een score toekent. De beleidsplannen 2003-2005 scoren vrij slecht: van 17 tot 19 op een maximum van 30⁶³). Dat heeft gedeeltelijk te maken met de gehanteerde evaluatiecriteria. De centra scoren bijvoorbeeld onvoldoende op het criterium *bijzondere maatregelen om specifieke doelgroepen te bereiken*. Ze scoren ook minder goed op het criterium *VTO-beleid* (vorming, training en opleiding). Beide elementen horen in de reglementering echter niet tot de voorziene inhoud van een beleidsplan⁶⁴) en worden slechts terloops

⁶¹ De beleidsplannen 2000-2002 bevatten geen doelstellingen en zijn erg beperkt. Ze besteden wel aandacht aan de taken opgedragen door de andere overheden.

⁶² Tele-onthaal neemt een unieke positie in door een draaischijffunctie, een filterfunctie, een overbruggingsfunctie en een complementaire functie.

⁶³ Ter vergelijking: de oude beleidsplannen 2000-2002 scoorden nog uitmuntend (minstens 25/30). De autonome CAW's behalen ook voor de plannen 2003-2005 veel hogere scores.

⁶⁴ De minimale inhoud van een beleidsplan is opgesomd in artikel 4, §1, 6°, van het besluit. Beide vermelde criteria zijn in de reglementering echter respectievelijk terug te vinden in artikel 5, 3°, d), en artikel 5, 4°, b), van het besluit inzake de kwaliteitszorg. Laatstgenoemd artikel is strikt genomen

vermeld in de omzendbrief. Omgekeerd vragen zowel het AWW-besluit als de omzendbrief het aantal beroepskrachten, hun kwalificaties en hun functies op te nemen in het beleidsplan, evenals de gegevens over de inschakeling en kwalificaties van de vrijwilligers. Alle centra voor tele-onthaal komen daaraan tegemoet, maar dat aspect vormt geen evaluatiecriterium.

De vrij negatieve evaluatie van de beleidsplannen houdt ook verband met de toegekende scores. Veel beleidsplannen scoren op het criterium *afbakening van het werkgebied* slechts voldoende, terwijl de werkgebieden van de centra voor tele-onthaal toch per definitie de provincies of de daaraan gekoppelde telefoonzones zijn. Enkele centra scoren slecht op het criterium *organisatiestructuur* omdat ze hun organogram niet schematisch hebben voorgesteld, maar gedetailleerd hebben uitgeschreven. De door de administratie toegekende scores zijn op dit vlak betwistbaar.

10.3 Rapportering

10.3.1 Inhoudelijk jaarverslag

Evenals de autonome centra krijgen de centra voor tele-onthaal (in principe) jaarlijks instructies of richtlijnen voor de opstelling van het jaarverslag. De instructies voor de centra voor tele-onthaal werden echter niet ondertekend door de minister, maar door de teamverantwoordelijke van de administratie.

Het Rekenhof heeft algemeen vastgesteld dat de inhoudelijke jaarverslagen 2003 de indeling van de omzendbrief van 4 januari 2004 goed volgen. Ze blijken echter jaar na jaar inhoudelijk weinig te verschillen. De centra beperken zich dikwijls grotendeels tot een actualisering van de kwantitatieve registratiegegevens. Ook de vooruitzichten blijven vaak van jaar tot jaar ongewijzigd. Hetzelfde geldt voor de knelpunten.

De doelstellingen uit het beleidsplan 2003-2005 worden op hun beurt zeer kort of zelfs niet besproken in het jaarverslag 2003, zonder veel informatiewaarde aangezien de meeste doelstellingen al als gerealiseerd worden beschouwd. Dat hangt uiteraard samen met het gebrek aan een timing en een kwantificering van de doelstellingen.

De rapportering over cliëntgegevens en de aard van de aangemelde problematiek vormt minstens even belangrijke informatie, zij het met een andere finaliteit. Die informatie komt meestal wel voldoende aan bod in de jaarverslagen. Een horizontale vergelijking met de gegevens van vorige jaren blijft doorgaans achterwege.

echter pas van toepassing geworden vanaf november 2004 (zie artikel 36 van het besluit).

10.3.2 Boordtabellen

De administratie vraagt aan de centra voor tele-onthaal vanaf 2003 geen boordtabellen meer. Uit de onderzochte dossiers bleek dat de centra de boordtabellen over 2001 en 2002 vaak onvolledig hebben ingevuld. Zo bleef de tabel met de vergelijking inzetbare uren-werkelijk gepresteerde uren in een aantal gevallen blanco. De beknopte boordtabellen verstrekten evenmin inzicht in de bestemming van andere financieringsbronnen buiten de middelen van het MVG (steden en gemeenten, Nationale Loterij, provincie, enz.).

10.3.3 Financieel jaarverslag

Zoals sommige autonome centra hebben een paar centra voor tele-onthaal voorzieningen geboekt voor pensioenen of als een soort sociaal fonds. Zonder inhoudelijke toelichting kan uit de jaarrekening niet worden afgeleid waartoe de voorziening in het verleden werd aangelegd. De revisor heeft alleszins geen voorbehoud of opmerkingen geformuleerd. Een voorziening aanleggen voor pensioenen is boekhoudkundig mogelijk maar kan niet de finaliteit zijn van de subsidiëring.

Eén centrum heeft in 1991 een aanvankelijk renteloze lening toegestaan aan een vzw. Het bedrag beloopt inmiddels ongeveer 100.000 EUR, zonder dat al iets werd terugbetaald en zonder dat terugbetalingsmodaliteiten zijn vastgesteld. Op welke basis een centrum een lening kan toestaan aan een vzw is niet duidelijk.

Eén centrum uit de steekproef bleek een balans te hebben voorgelegd vóór resultaatverwerking.

Hoewel de centra voor tele-onthaal in hun jaarverslagen regelmatig een behoefte aan bijkomende middelen signaleren, blijkt uit de ingediende jaarrekeningen dat ze in de periode 2001-2003 over een ruime kaspositie beschikten. Na aftrek van alle schulden en sommatie met openstaande vorderingen, beschikken de centra gemiddeld over ongeveer 200.000 EUR (kas)middelen. Tegenover die middelen staan als financieringsbronnen meestal een groot eigen vermogen (reserves en overgedragen resultaat), aangevuld met ontvangen kapitaalsubsidies en aangelegde voorzieningen. De centra voor tele-onthaal hebben blijkbaar op basis van positieve resultaten uit het verleden een zeer solvabele structuur opgebouwd. De jaarresultaten voor de periode 2001-2003 schommelen echter meestal rond een break-even, zodat de solvabele positie uit het verleden wordt geconsolideerd.

10.3.4 Verantwoording van de personeelskosten

In tegenstelling tot de autonome centra dienen de centra voor tele-onthaal een overzicht van de gesubsidieerde werknemers toe te voegen aan de verslaggeving. De administratie stelt daartoe een Excel-werkblad ter beschikking.

11 Steunpunt Algemeen Welzijnswerk

11.1 Erkenning

Overeenkomstig artikel 16, tweede lid van het AWW-decreet kan de regering een subsidie verlenen aan een of meerdere organisaties die ondersteunende of dienstverlenende taken verrichten voor de CAW's.

Door het AWW-besluit werd deze bevoegdheid gedelegeerd aan de minister, die over de te vervullen taken een overeenkomst met die organisaties dient te sluiten. Het AWW-besluit bevat een niet-limitatieve opsomming van de taken. Sectorale belangenbehartiging vanuit werkgeversperspectief sluit het besluit expliciet uit⁽⁶⁵⁾.

De ondersteunende en dienstverlenende taken voor de CAW's gaan uit van één organisatie, met name de vzw Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

11.2 Subsidiëring

11.2.1 Subsidieovereenkomst met het MVG

De subsidiëeringsvoorwaarden die het SAW moet naleven, staan uitsluitend vermeld in de overeenkomst tussen de MVG en de subsidietrekker. Het SAW is overigens de enige organisatie die in het kader van bovengenoemde decreetsbepaling subsidies ontvangt, zodat een algemene subsidieregeling niet zinvol is.

Inzake de subsidiebesteding en de reservevorming gelden gelijkaardige bepalingen voor het SAW en de centra (zie 7.3.4. en 7.3.2.), namelijk enerzijds de verplichting ten minste 70% van het subsidiebedrag aan te wenden voor personeelskosten en anderzijds de verplichting reserves op te bouwen als de resultatenrekening van het betrokken subsidiejaar een batig saldo vertoont. Het erkenningsbesluit van een CAW geeft telkens de minimum personeelsbezetting aan; de overeenkomst met het SAW daarentegen bevat geen enkele bepaling inzake een minimum personeelsbestand. Voor de reserve-opbouw bevat de overeenkomst ook geen norm⁽⁶⁶⁾, in tegenstelling tot de regeling voor de centra.

⁶⁵ Overeenkomstig artikel 3 van haar statuten treedt de vzw Federatie van autonome Centra voor Algemeen Welzijnswerk op als werkgeversvertegenwoordiger voor de sector van het autonoom welzijnswerk in het kader van het sociaal overleg.

⁶⁶ In tegenstelling tot de jaren 2002-2004 bevatte de overeenkomst 2001 wel een reservenorm, die betrekking had op de jaarlijkse groei van de reserve en op de gecumuleerde reserve.

Ofschoon de verhoging van de enveloppes ingevolge het VIA-akkoord in beginsel alleen de centra ten goede komt⁽⁶⁷⁾, worden deze bijkomende middelen toch eveneens aan het SAW toegekend.

11.2.2 Projectsubsiëring

Buiten het subsidiebedrag uit de overeenkomst⁽⁶⁸⁾ ontvangt het SAW nog financiële middelen van het MVG via projectsubsiëring. Uit de boordtabel 2003 blijkt dat de vereniging tijdens het betrokken jaar uitvoerder was van 13 projecten⁽⁶⁹⁾, waarvan er 1 gedeeltelijk en 9 uitsluitend werden ondersteund door het MVG. In principe zouden de projectsubsidies moeten dienen om initiatieven te realiseren die buiten de opdracht van het SAW vallen. Dat is echter niet het geval, zoals blijkt uit de volgende twee voorbeelden.

Overeenkomstig het ministerieel besluit van 3 juli 2003 ontvangt het SAW in 2003 een subsidie van 56.000 EUR voor het project *Begeleiding van de CAW's inzake de uitbouw van het vrijwilligerswerk bij slachtofferhulp*. Als bijlage bij het besluit is een overeenkomst tussen het MVG en het SAW toegevoegd, die de nadere subsidievoorwaarden omschrijft. De begeleidingsfunctie van het gesubsidieerde personeelslid omvat o.a. methodiekontwikkeling en de toepassing ervan binnen het werkveld. Dergelijke opdrachten zijn echter normaliter al begrepen in de reguliere opdracht van het SAW (zie hieronder). Aangezien de overeenkomst tussen de Vlaamse regering en het steunpunt de financiering van die taken reglementair bepaalt, lijkt het weinig transparant daarvoor een afzonderlijke subsidiëring via een projectsubsidie toe te kennen.

Een tweede subsidie beoogt de ondersteuning en opvolging van de trajectbegeleidingsfunctie in de centra justitieel welzijnswerk en in de planningsteams maatschappelijke dienstverlening in de gevangenissen van de pilootregio. De subsidie bedraagt 55.000 EUR en is bestemd voor de loon- en werkingskosten van 1 VTE in de periode 17 juni 2003 tot 16 juni 2004. Ook die opdracht valt in principe onder de algemene taken van het SAW.

Nog andere activiteiten van het SAW ten behoeve van de CAW's worden omschreven als een beleidsondersteunende opdracht en zijn o.a. gericht op de toegankelijkheid van CAW's voor allochtonen en etnisch-culturele minderheden. Die prestaties vinden plaats in het kader van overheidsopdrachten. De betaling volgt na indiening van een schuldverdering of factuur. De uitgaven worden aangerekend op de werkingsmid-

⁶⁷ Artikel 20, §2 van het besluit van 12 oktober 2001.

⁶⁸ Voor 2003 gaat het bijvoorbeeld om 694.439 EUR.

⁶⁹ Als project 2003 wordt geteld: elk project waarvan de uitvoeringsperiode geheel of gedeeltelijk in 2003 valt. Alle projecten die in 2003 werden gestart of beëindigd komen in aanmerking. De projectsubsidies worden in de resultatenrekening van een welbepaald boekjaar verwerkt a rato van het aantal maanden van de projectuitvoering die tijdens het betrokken boekjaar vallen.

delen. Waarom die activiteiten in tegenstelling tot de projecten als een overheidsopdracht gelden, is niet duidelijk.

11.3 Taken

Het jaarverslag 2003 stelt dat zelfstandig en diepgaand onderzoek geen kernopdracht is van het SAW. Beperkte doorlichtingen en enquêtes in specifieke dossiers en om inzicht te krijgen in AWW-ontwikkelingen zijn dat wel, ter ondersteuning en verwezenlijking van de doelstellingen van het SAW. Verder vermeldt het jaarverslag dat het SAW impulsen wil geven voor wetenschappelijk onderzoek door concrete onderzoeksvoorstellen te formuleren, maar vooral door het inhoudelijke werk van de stafmedewerkers en hun contacten binnen en buiten de sector. Het AWW-besluit⁽⁷⁰⁾ wijst nochtans wetenschappelijk onderzoek expliciet aan als een van de taken van een gesubsidieerde organisatie. Een gedeelte van de verleende subsidie zou bijgevolg moeten dienen voor het uitvoeren van die specifieke taak. Ook de statuten van de vzw beschouwen het opzetten en bevorderen van onder meer onderzoekswerk inzake het AWW trouwens als een van de middelen om de doelstelling van de vereniging te bereiken⁽⁷¹⁾.

Het ontwikkelen van methodieken ten behoeve van het AWW is een van de voornaamste taken van het SAW. Het Rekenhof heeft echter nergens vastgesteld dat de administratie de toepassing van die methodieken bij de CAW's opvolgt: in de beleidsplannen en jaarverslagen van de CAW's is daar in ieder geval weinig of niets over te vinden en de inspectieverslagen gaan er al evenmin op in.

11.4 Rapportering

Uitgaande van zijn missieomschrijving heeft het SAW enkele strategische doelstellingen ontwikkeld. Die worden geoperationaliseerd in de vorm van permanente functies binnen een aantal thematische programma's. Zowel de missie, de strategische doelstellingen, de permanente functies als de thematische programma's staan expliciet in de overeenkomsten vermeld.

Het inhoudelijke evaluatierapport evalueert de realisatie van de bovengenoemde doelstellingen. Om de saldosubsidie te kunnen uitbetalen, dient de administratie onder meer het evaluatierapport goed te keuren. Bij de evaluatie van de operationele doelstellingen baseert de administratie zich op boordtabellen, die sinds de overeenkomst 2002 moeten worden opgesteld.

⁷⁰ Artikel 24 van het AWW-besluit.

⁷¹ Artikel 3, §2, 4° van de statuten van het SAW.

Het financieel verslag dient een goedgekeurde balans- en resultatenrekening van het verstreken subsidiejaar en een begroting van het lopende kalenderjaar te bevatten.

12 Conclusies

Uitvoering van het decreet en realisatie van de doelstellingen

De regering diende het decreet van 19 december 1997 nog op vele punten verder uit te voeren. Deze uitvoering laat op verscheidene vlakken te wensen over: er is nog steeds geen programmatie opgesteld, de registratie van gebruikers volgens een uniform systeem is pas in 2004 gestart en op diverse punten (kwalificatievereisten personeel, vaststelling gebruikersbijdrage) werd de uitvoering telkens verder doorgeschoven met als resultaat dat deze aangelegenheden uiteindelijk nergens eenduidig geregeld werden en ze de facto aan de centra zelf worden overgelaten.

In het bijzonder voor de autonome centra geldt dat de doelstellingen van het AWW-decreet nog niet of slechts gedeeltelijk gerealiseerd zijn. Ondanks de doorgevoerde fusies zijn lacunes en overlappingsen in het aanbod nog niet weggewerkt. De overheid heeft de beleidsplannen niet aangewend om meer sturend op te treden in de werking van de CAW's. Nochtans zijn die beleidsplannen, in afwezigheid van een programmatie en een omschrijving van de taken van het AWW, het enige sturingsinstrument van de overheid. De centra wijzigen de beleidsplannen bovendien geregeld eenzijdig en zonder voldoende verantwoording.

Ook de enveloppenfinanciering op basis van objectieve parameters is zeven jaar na de decretale invoering ervan nog steeds niet gerealiseerd.

Subsidieverstrekking

In plaats van een werkelijke enveloppe, is de subsidie gebaseerd op de historische kosten van 1995 van ieder individueel CAW – en dit overeenkomstig de overgangsregeling die echter slechts tot 2002 voorzien was. Dit leidt tot aanzienlijke verschillen tussen de CAW's onderling, die niet noodzakelijk verband houden met actuele kosten. Alleen voor uitbreidingen worden forfaitaire bedragen toegekend.

Binnen de overgangsregeling, gebeurt de concrete berekening van de subsidies vrij correct. Bij de indexering en aanpassing aan de anciënniteitsevolutie werden wel inconsistenties en fouten vastgesteld zonder dat die evenwel tot grote verschillen leidden.

Administratieve organisatie

Gelet op de beperkte personeelsformatie en de verscheidenheid aan taken is de betrokken administratie vrij goed georganiseerd. De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en controlepunten liggen echter onvoldoende formeel vast.

Het team heeft ernstige inspanningen geleverd voor de begeleiding van de CAW's bij het opstellen van de beleidsplannen. Inzake de inhoudelijke opvolging van de CAW's – die al gehypothekeerd wordt door de tekortkomingen van de beleidsplannen en de soms gebrekkige rapportering van de centra – stelt de administratie zich te soepel op.

Zij ziet te weinig toe op de financiële aspecten van de werking van de CAW's en ze heeft ook de fusies – en in het bijzonder de patrimoniale gevolgen ervan - onvoldoende opgevolgd.

13 Aanbevelingen

- De Vlaamse regering dient een aantal bepalingen van het decreet nog uit te voeren: zij moet werk maken van het opstellen van een programmatie en dient de kwalificatievereisten van het personeel en de regels betreffende de gebruikersbijdrage vast te stellen.
- De Vlaamse overheid dient naast een programmatie ook een taakomschrijving voor de centra uit te werken om tot een coherent, gestructureerd en gedifferentieerd aanbod te komen. Daarbij is het raadzaam de inhoud van de algemene taken te preciseren, minstens om vast te stellen voor welke vormen van hulpaanbod de CAW's in ieder geval moeten instaan. Dat veronderstelt eveneens een zekere sturing vergelijkbaar met die voor de specifieke taken.
- De programmatie moet het mogelijk maken de personeels- en subsidiebehoeften voor de diverse centra op objectieve wijze vast te stellen, zodat de enveloppenfinanciering die het decreet voorschrijft, eventueel gefaseerd, in werking kan treden.
- De door de CAW's gemaakte keuzes inzake aanbod dienen aan te sluiten bij de omgevingsanalyse; de inbreng van de overheid in de beleidsplannen dient te vergroten. Wijzigingen in de beleidsplannen zouden de centra expliciet moeten aanvragen en degelijk motiveren. Minstens zou het CAW het niet-behalen van doelstellingen afdoende moeten toelichten.
- De beleidsplannen dienen concrete afspraken te bevatten rond doelstellingen, te leveren prestaties en maatschappelijke effecten, zodat de Vlaamse overheid zowel de uitvoering van het individuele beleidsplan als van het AWW-beleid beter kan volgen, toetsen, evalueren en zo nodig bijsturen. Dat veronderstelt het gebruik van SMART-geformuleerde operationele doelstellingen, afgesproken resultaten en valide indicatoren.
- Werken met beleidsplannen en een subsidie-enveloppe vergt een controle van het doelbereik en dus een rapportering op basis van prestatie- en effectmeting. Zeker als de CAW's veel vrijheid hebben om zelf hun doelstellingen in te vullen, kan het meten van bepaalde effecten en resultaten problematisch zijn binnen een sector als het AWW. Daarom is het raadzaam te streven naar een zekere uniformiteit in doelstellingen en indicatoren.
- Het is raadzaam dat de administratie aan de CAW's een evaluatie bezorgt van hun jaarlijkse rapportering om eventuele problemen in uitvoering of rapportering te signaleren en bij te sturen.
- Bij de follow-up en inspectie moet de administratie meer aandacht schenken aan financieel-boekhoudkundige aspecten.
- Aangezien de administratie veel belang hecht aan de boordtabellen, dient zij samen met de inspectie te waken over de juistheid van de bezorgde gegevens.
- Ten slotte dient de administratie inzicht te krijgen in de fusies, in de eerste plaats in de patrimoniale gevolgen, maar eveneens in het lot van de vroegere vzw's en hun verhouding tot het CAW.

14 Antwoord van de minister

In haar antwoord van 21 maart 2006 identificeert de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin twee krachtlijnen in de geformuleerde aanbevelingen: enerzijds de uitvoering van een reeks decretale bepalingen (de programmatie, de kwalificatievereisten van het personeel, de gebruikersbijdrage, de omschrijving van de algemene taken en de enveloppenfinanciering op basis van objectieve parameters) en anderzijds de nood aan een sterkere opvolging en aansturing van het algemeen welzijnswerk door de overheid.

Wat de eerste krachtlijn betreft, deelt de minister mee dat zij een traject heeft uitgezet dat zal leiden tot het remediëren van de meeste van de aangehaalde knelpunten. Wat de tweede krachtlijn betreft, zal zij bij de hervorming van de administratie de mogelijkheden onderzoeken om de cel Algemeen Welzijnswerk te versterken.

De minister zal de initiatieven in nauwe samenwerking met de administratie en het werkveld uitvoeren. Zij zal het Rekenhof informeren over de stappen die ze ondernomen heeft om tegemoet te komen aan de geformuleerde aanbevelingen.

Bijlage: Antwoord van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

21 maart 2006

Betreft : Onderzoek subsidiëring algemeen welzijnswerk

Ik heb uw uitvoerig gedocumenteerd onderzoek naar de subsidiëring van het algemeen welzijnswerk goed ontvangen en aandachtig gelezen.

Uit uw aanbevelingen komen mijns inziens twee belangrijke krachtlijnen naar voor:

1. de overheid dient nog werk te maken van de uitvoering van een reeks bepalingen van het decreet betreffende het algemeen welzijnswerk. In uw verslag worden genoemd: de programmatie, de kwalificatievereisten van het personeel, de regels betreffende de gebruikersbijdrage, de omschrijving van de algemene taken, de enveloppefinanciering op basis van objectieve parameters;
2. de nood aan een sterkere opvolging en aansturing van het algemeen welzijnswerk door de overheid. In dit verband noemt u o.m. de nood aan een sterkere impact van de overheid op de beleidsplannen van de CAW's, een betere opvolging van de formulering en de uitvoering van de doelstellingen, de ontwikkeling van rapportage op basis van prestatie- en effectmeting, meer aandacht voor de financiële en boekhoudkundige aspecten van de werking van de CAW's, controle van de juistheid van de verstrekte gegevens, enzovoort.

Graag deel ik u nu reeds mee dat, wat de eerste krachtlijn betreft, ik een traject heb uitgezet dat uiteindelijk moet leiden tot een remediëring van de meeste van de aangehaalde knelpunten.

Wat de tweede krachtlijn betreft, zal ik de hervorming van de administratie aangrijpen om grondig de mogelijkheden te onderzoeken tot versterking van de administratieve entiteit die verantwoordelijk is voor het aansturen, opvolgen en evalueren van het algemeen welzijnswerk. Al deze initiatieven zal ik in nauwe samenwerking en overleg met de administratie en het werkveld uitvoeren.

Ik neem mij voor u binnenkort meer uitvoerig te informeren over de stappen die ik gezet heb om aan uw aanbevelingen tegemoet te komen.

Inge Vervotte
Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

druk De Coker - document facilities

adres Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

tel 02-551 81 11
fax 02-551 86 22
website www.rekenhof.be