

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



Zitting 2005-2006

6 juli 2006

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over de subsidiëring van het algemeen welzijnswerk

VERSLAG

**namens de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
uitgebracht door de heer Tom Dehaene en mevrouw Marijke Dillen**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Luc Martens.

Vaste leden:

mevrouw Marijke Dillen, de heren Felix Strackx, Erik Tack,
de dames Greet Van Linter, Gerda Van Steenberge;

de heer Tom Dehaene, mevrouw Vera Jans, de heren Luc
Martens, Steven Vanackere;

de dames Margriet Hermans, Anne Marie Hoebeke, Vera Van
der Borgh;

de heren Bart Caron, Kurt De Loor, mevrouw Elke Roex.

Plaatsvervangers:

de heer Erik Arckens, de dames An Michiels, Monique Moens,
de heer Jurgen Verstrepen, mevrouw Linda Vissers;

de dames Cathy Berx, Kathleen Helsen, Trees Merckx-Van
Goey, Sabine Poleyn;

mevrouw Patricia Ceysens, de heer Marc Cordeel, mevrouw
Hilde Eeckhout;

de dames Else De Wachter, Michèle Hostekint, Els Robeyns.

Toegevoegde leden:

mevrouw Mieke Vogels;

mevrouw Helga Stevens.

Zie:

37-D (2005-2006)

– Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

INHOUD

	Blz.
I. Inleidende uiteenzetting door mevrouw Marianne Ringoir, eerste auditeur-revisor, en de heer Ronan Van Diest, auditeur.....	4
II. Vragen van de leden	7
III. Antwoorden van de vertegenwoordigers van het Rekenhof, met reacties van leden.....	8
IV. Standpunt van mevrouw Inge Vervotte, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, met reacties van leden	10

DAMES EN HEREN,

Op 27 juni 2006 vond in de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin een bespreking plaats van het verslag van het Rekenhof over de subsidiëring van het algemeen welzijnswerk (*Parl. St.* VI. Parl. 2005-06, nr. 37-D/1).

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR MEVROUW MARIANNE RINGOIR, EERSTE AUDITEUR-REVISOR, EN DE HEER RONAN VAN DIEST, AUDITEUR

Mevrouw *Marianne Ringoir*, eerste auditeur-revisor bij het Rekenhof, licht toe dat het Rekenhof de drie belangrijkste subsidiestromen binnen het beleidsdomein Welzijn wil onderzoeken, namelijk de subsidiestromen voor het algemeen welzijnswerk (afgekort AWW), voor de thuiszorg en voor het maatschappelijk opbouwwerk. Dit verslag heeft betrekking op de subsidiestroom voor het AWW. De verslagen over de andere subsidiestromen zullen binnenkort worden voorgelegd aan het parlement.

Het onderzoek in verband met het opbouwwerk is al voorgelegd aan de administratie en aan de minister en die hebben al gerepliceerd. Het zal binnen enkele weken worden voorgelegd aan het parlement. De audit in verband met de thuiszorg bevindt zich nog in de onderzoeksfase.

De subsidiestroom voor het AWW heeft een budgettaire impact van ongeveer 70 miljoen euro per jaar. Met dit onderzoek wilde het Rekenhof een inzicht verwerven in de rechtmatigheid van de verstrekte subsidies. Het Rekenhof heeft dus niet alleen nagegaan of de subsidies werden verstrekt in overeenstemming met het decreet en het uitvoeringsbesluit, maar ook of de overheid inzake regelgeving en administratieve organisatie afdoende voorwaarden heeft gecreëerd voor een rechtmatige verstrekking. Het onderzoek steunt op een steekproef in de periode 2001-2003. In totaal werden 26 van de 103 erkende Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW's) gecontroleerd, die samen 53,6 percent van de subsidie vertegenwoordigen. De heer Ronan Van Diest coördineerde de audit.

De heer *Ronan Van Diest*, auditeur bij het Rekenhof, brengt in herinnering dat het decreet van 19 december 1997 betreffende het AWW deze sector definieert als de sociale dienst- en hulpverlening aan personen van wie de welzijnskansen bedreigd of verminderd

worden ten gevolge van persoonlijke, relationele, gezins- of maatschappelijke factoren.

Er bestaan drie soorten centra: de autonome CAW's – die ontstaan zijn uit een fusie van onder meer de vroegere Jongeren Advies Centra, de diensten voor gezins- en relatiebemiddeling, de vluchthuizen, de crisisopvang en de thuislozenzorg – de CAW's in het kader van de ziekenfondsen – de zogenaamde ingebouwde centra – en de centra voor teleonthaal.

Het decreet van 1997 heeft een nieuw wettelijk kader gecreëerd. De belangrijkste doelstelling van het decreet was de herstructurering van de volledige sector van het AWW, waarbij een netwerk van optimaal gespreide en toegankelijke voorzieningen moest worden gerealiseerd en een enveloppefinanciering zou worden ingevoerd.

De Vlaamse Regering heeft aan het decreet uitvoering gegeven met het besluit van 1998 en later met het vervangend besluit van 12 oktober 2001 dat nog steeds van toepassing is. Ook de sectorprotocollen bevatten nog belangrijke aanvullende regelgeving.

De uitvoering van het decreet laat echter op verscheidene vlakken nog te wensen over. De Vlaamse Regering heeft nog geen programmatie opgesteld. De registratie van de gebruikers is nog maar pas gestart. Een aantal uitvoeringsmodaliteiten, bijvoorbeeld inzake de kwalificatie van het personeel of inzake de gebruikersbijdragen, werden nooit vastgelegd. Ze werden doorgeschoven naar de sectorprotocollen en eigenlijk uiteindelijk naar de voorzieningen zelf. De enveloppefinanciering op basis van objectieve parameters is nog niet ingevoerd. De financiering gebeurt dus nog steeds op basis van historische criteria. Er blijven nog lacunes en overlappings in het hulpaanbod aangezien de CAW's grotendeels de werking van de vroegere voorzieningen voortzetten.

Het rapport gaat na een korte inleiding eerst in op de fusies van de voorzieningen binnen de autonome CAW's. Vervolgens groepeerde het de onderzoeksbevindingen rond vijf belangrijke thema's uit de reglementering: erkenning, subsidiëring, taken, beleidsplannen en rapportering. Die thema's hebben vooral betrekking op de autonome centra, al komen ook de andere centra aan bod. Een afzonderlijk hoofdstuk is gewijd aan de administratieve organisatie. Het verslag sluit af met bevindingen die specifiek betrekking hebben op de ingebouwde CAW's, de centra voor teleonthaal en het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (afgekort

SAW). Daarna volgen de conclusies, de aanbevelingen en het antwoord van de minister.

Het beleid van de Vlaamse overheid is al sinds 1991 gericht op een fusie van de kleinere voorzieningen binnen het AWW. De fusies werden opgelegd door het decreet van 1997 en de huidige autonome CAW's zijn daar het resultaat van. Het onderzoek had dus vooral betrekking op de autonome centra die ontstaan zijn uit de fusies en die daardoor veel deelwerkingen hebben. Budgettair zijn ze ook de belangrijkste: ze zijn goed voor 75 percent van het budget.

Een aantal zakelijke aspecten van die fusies werden nauwelijks opgevolgd door de administratie. Sommige vzw's zijn blijven bestaan, waarbij het CAW als een koepel-vzw fungeert. In sommige gevallen is het patrimonium niet mee overgedragen naar het CAW. Het is achtergelaten in de oorspronkelijke vzw's of er werd een nieuwe patrimonium-vzw opgericht. Er zijn dus onduidelijkheden, soms over rekeningen, maar meestal over onroerende goederen die niet meer terug te vinden zijn in de beginbalans van het CAW.

Tot op heden, acht jaar na het decreet, heeft de Vlaamse Regering nog geen programmatie opgesteld, hoewel dat cruciaal is voor de realisatie van een evenwichtig gespreid en coherent aanbod en voor een rationele toewijzing van personeel. De erkenning van een CAW gebeurt op basis van een beleidsplan dat geëvalueerd wordt door de administratie en goedgekeurd door de minister. Het beleidsplan en de erkenning gelden voor een periode van drie jaar.

Met het decreet van 1997 wilde men een enveloppefinanciering invoeren op basis van objectieve criteria. In de memorie van toelichting was voorzien in een overgangperiode tot 31 december 2002. Hoewel die overgangperiode sinds lang voorbij is, berekent de administratie de subsidies nog steeds op basis van de historische kostprijs. De loonkosten van 1995 worden dus jaarlijks geïndexeerd en aangepast aan de anciënniteitsevolutie binnen de hele sector. Daardoor verschillen de subsidies per personeelslid aanzienlijk van het ene autonome centrum tot het andere. Alleen bij een verhoging van de personeelsformatie wordt de subsidie met een forfaitair bedrag verhoogd.

Er werden kleine problemen vastgesteld bij de concrete berekening van de enveloppes. De indexering werd op verschillende wijze toegepast. Er werden kleine fouten gemaakt bij het toepassen van de evolutie van de anciënniteit.

Het decreet omschrijft niet wat het AWW moet doen. De CAW's hebben dan ook een vrij uiteenlopend aanbod. De meeste CAW's zetten gewoon de werking voort van de diensten die samengegaan zijn tot een CAW. Men zou kunnen verwachten dat de overheid via de beleidsplannen een sturende rol zou spelen, maar voor de algemene taken is dat niet echt het geval, wel voor de bijkomende taken.

Naast de bijkomende taken zijn er ook nog projecten die zich grotendeels situeren binnen het Justitieel Welzijnswerk (afgekort JWW). Het onderscheid tussen projecten en taken is niet altijd duidelijk. Vermits de projecten los staan van de enveloppe, is er soms verwarring over de subsidiërings- en rapporteringsvereisten. Dat verklaart misschien gedeeltelijk de problemen met de algemene taken.

De spreker veronderstelt dat het niet evident geweest is om tegelijkertijd de voorzieningen te fusioneren en de werking ervan te herdenken. Sinds 2002 is er echter een profileringstekst waarin drie vrij algemene kerntaken worden omschreven, namelijk onthaal, psychosociale begeleiding en preventie. Die kerntaken zijn niet vertaald in regelgeving, maar zijn wel goedgekeurd door de toenmalige minister van Welzijn.

Hoewel de beleidsplannen niet zijn opgenomen in het decreet, werden ze in de memorie van toelichting wel omschreven als een belangrijk middel om het beleid te realiseren. Uiteindelijk moet de beleidsuitvoering gebeuren via de beleidsplanning van de concrete CAW's. De beleidsplannen zijn ook belangrijk voor de responsabilisering van de CAW's en voor de evaluatie van hun werking. Eigenlijk bevatten ze ook een aantal elementen waarvan het decreet zegt dat ze moeten worden geregeld door de regering. In principe moeten de CAW's dus zelf bepalen wat de kwalificatievereisten zijn voor het personeel en hoe ze de gebruikersbijdrage en de cliëntenregistratie zien. Intussen is de cliëntenregistratie wel centraal geregeld door het SAW.

De beleidsplannen, met als meest relevante onderdelen de omgevingsanalyse en de doelstellingen, zijn van wisselende kwaliteit. De omgevingsanalyse vertrekt vaak van de eigen werking. De link tussen de omgevingsanalyse en de gemaakte keuzes wordt vaak niet gemaakt. Ook de technische kwaliteit van de doelstellingen laat wel eens te wensen over. Dat heeft te maken met de SMART-formulering (specifiek, meetbaar, aanvaardbaar en actiegericht, realiseerbaar en tijdsgebonden) en met de formulering van geschikte indicatoren. Inhoudelijk hebben de doel-

stellingen overwegend betrekking op de eigen organisatie en veel minder op de effecten die het CAW in de maatschappij wil realiseren. De gevraagde effectenindicators ontbreken bijna altijd. De koppeling tussen de doelstellingen en de in te zetten middelen is vaak afwezig hoewel er daarover soms wel wordt gerapporteerd in de jaarverslagen.

Om gesubsidieerd te worden dient een CAW te beschikken over een beleidsplan dat door de minister wordt goedgekeurd. Het Rekenhof heeft echter vastgesteld dat de beleidsplannen vaak eenzijdig worden gewijzigd door de CAW's. In het jaarverslag wordt vermeld dat bepaalde doelstellingen worden bijgestuurd, maar die bijstellingen worden bijna nooit aangevraagd of expliciet goedgekeurd.

In de rapportering zijn drie elementen te onderscheiden, een inhoudelijk jaarverslag – een opvolgingsrapport over de uitvoering van het beleidsplan – de boordtabellen – kerncijfers over de financiële toestand, de personeelsinzet en de verleende hulp – en het financieel jaarverslag met de jaarrekening, gereviseerd door een bedrijfsrevisor en de begroting.

Tekortkomingen in de beleidsplannen hebben ook repercussies voor de inhoudelijke rapportering. Door tekortkomingen bij het formuleren van doelstellingen en criteria wordt het immers moeilijk om uitspraken te doen over het al dan niet behalen van de doelstellingen.

Het invullen van boordtabellen werd door de administratie ingevoerd voor de rapportering over het jaar 2001. De instructies waren echter voor interpretatie vatbaar. Bijgevolg werden de boordtabellen op uiteenlopende wijze ingevuld door de CAW's waardoor ze weinig bruikbaar waren. In 2004 heeft de administratie uitgebreide en degelijke instructies opgesteld en sindsdien zijn de boordtabellen veel eenvormiger, duidelijker en wellicht ook veel betrouwbaarder.

Het financieel verslag is nogal eens onvolledig. Soms zitten er duidelijke fouten in. Soms werden aanzienlijke voorzieningen aangelegd, allicht ten onrechte en in ieder geval zonder enige verantwoording. De problemen worden niet opgevolgd door de administratie, ook niet de inhoudelijke problemen die worden gesignaleerd door de bedrijfsrevisor. Voorbeelden zijn een vrij belangrijke lening die door een CAW werd toegestaan aan een vzw en die nooit werd terugbetaald en aankopen die in kosten werden genomen terwijl men ze eigenlijk had moeten activeren.

De meeste CAW's, zeker de autonome, krijgen ook nog subsidies van andere overheden. Voor projecten krijgen ze soms zelfs andere middelen van de Vlaamse overheid. Over het algemeen is het moeilijk om uit de rapportering op te maken wie met welke middelen welk project uitvoert. Op dat vlak is er dus een gebrek aan transparantie.

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) hadden vervangen, ofwel omdat ze bijkomende personeelsleden niet tijdig hadden aangeworven. Deze situatie leidt niet tot subsidievermindering.

De sector van het AWW wordt administratief behandeld binnen het team AWW dat 3,8 VTE sterk is. Dat team functioneert vrij goed, gelet op die beperkte personeelsformatie en de verscheidenheid aan taken. De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en controlepunten liggen echter onvoldoende formeel vast. Het team heeft wel ernstige inspanningen geleverd om de CAW's te begeleiden bij het opstellen van de beleidsplannen. Er werd een degelijke brochure opgemaakt, de CAW's hebben proefversies van de beleidsplannen kunnen insturen die uitvoerig becommentarieerd werden en het team AWW heeft ook voorstellen tot bijsturing geformuleerd. De opvolging van de inhoudelijke rapportering is vrij goed maar er is weinig of geen feedback naar de CAW's. De opvolging van de financieel-boekhoudkundige aspecten laat echter te wensen over.

De inspecties worden uitgevoerd door de afdeling Inspectie en Toezicht die zich evenwel nauwelijks baseert op de beleidsplannen of op de rapporteringen. Ze voert voornamelijk gerichte controles uit die uitmonden in een verslag. De verslagen worden eerst doorgestuurd naar de CAW's en dan pas naar de administratie. Daardoor zit er vaak een grote vertraging in de verslaggeving. Soms zitten de inspectie en de inhoudelijke cel niet op dezelfde lijn, wat problemen oplevert voor de eenheid van evaluatie. Dat verklaart misschien waarom inspectieverslagen die bepaalde tekortkomingen melden, soms zonder gevolg blijven. Soms meldt de inspectie dat ze de werking onvoldoende kan controleren omdat er gebreken zijn in de dossiers of omdat er dossiers ontbreken, maar aan die opmerkingen wordt niet altijd gevolg gegeven.

De financiële rapportering van de CAW's in het kader van de ziekenfondsen, ook wel eens de sociale

diensten van de ziekenfondsen genoemd, is heel verschillend van opzet en van kwaliteit en de bruikbaarheid ervan is gering. Sommige CAW's verwerken het geld dat ze van de ziekenfondsen krijgen in hun financiële rapportering, andere niet. Het is wel duidelijk dat de subsidies niet volstaan om de loonkosten te dekken. Er wordt namelijk meer personeel ingezet dan er wordt gesubsidieerd en sommige mensen krijgen hogere lonen. Sinds de invoering – in 2002 – van objectieve parameters voor het vaststellen van de subsidie, wordt het onevenwicht in de subsidieverdeling stilaan weggevoerd.

De beleidsplannen van de centra voor teleonthaal zijn vrij beperkt en erg gelijklopend, wat ook te verwachten is gezien de opdracht van de centra. Het is wel merkwaardig dat deze centra geen boordtabellen meer hoeven in te vullen. Deze bevatten namelijk duidelijke informatie over de tewerkstelling, wat in het verleden nogal eens een pijnpunt was voor deze centra. Het gebeurde namelijk wel eens dat de centra het tewerkstellingsniveau niet haalden waarvoor zij werden erkend en gesubsidieerd.

Het SAW valt eigenlijk buiten deze subsidieregeling. Als ondersteunende en dienstverlenende organisatie sluit het met de Vlaamse overheid een contract dat de taken en de financiële tegenprestatie vastlegt. Het SAW ontvangt ook bijkomende financiële middelen voor de uitvoering van bepaalde projecten en opdrachten, hoewel sommige van die taken lijken te behoren tot zijn reguliere opdracht.

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin heeft in haar antwoord van 21 maart 2006 aangekondigd dat ze aan een aantal problemen zal remediëren via een traject om de decretale bepalingen uit te voeren. Het gaat vooral om de programmatie, de kwalificatievereisten van het personeel, de gebruikersbijdrage, de omschrijving van de algemene taken en de enveloppefinanciering op basis van objectieve parameters. Bij de hervorming van de administratie zal zij de mogelijkheden onderzoeken om de cel AWW te versterken. Het antwoord van de minister werd opgenomen in het verslag.

De besluiten en aanbevelingen van het Rekenhof zijn terug te vinden op de bladzijden 55 tot 57 van het verslag.

II. VRAGEN VAN DE LEDEN

Mevrouw *Marijke Dillen* stelt vast dat bij een aantal CAW's de situatie van de onroerende goederen vrij

onduidelijk is. Deze zijn blijkbaar niet meer terug te vinden in de balans. Ze wil weten over hoeveel gevallen het gaat en welke oorzaken het Rekenhof ziet voor deze situatie.

Het onderscheid tussen algemene en bijkomende taken is volgens het Rekenhof niet altijd duidelijk. Het Rekenhof verwijt de overheid dat ze onvoldoende sturing geeft inzake de algemene taken. Voor de bijkomende taken is dat probleem blijkbaar iets minder groot. Er is vooral verwarring tussen de projecten en de reguliere opdrachten. Mevrouw Dillen wil weten of deze toestand gevolgen heeft voor de subsidiëring. Als bijkomende projecten tot bijkomende financiering hebben geleid, werden sommige subsidies misschien ten onrechte toegekend. Ze wil weten over hoeveel geld het gaat. Ze benadrukt dat deze opmerking niet mag worden geïnterpreteerd als een aanval gericht tegen de huidige minister. Dit dossier sleept namelijk al aan sinds 1997.

Sommige CAW's hebben aanzienlijke reserves aangelegd en andere hebben veel te hoge voorzieningen aangelegd, zonder verantwoording. De administratie aanvaardt dit, louter omdat het opgenomen is in het jaarverslag. Dat is ook het geval als de bedrijfsrevisor de problemen heeft gesignaleerd of als activa van een gefuseerde vzw ontbreken in de beginbalansen na de fusies. Ze veronderstelt dat het gaat om vrij grote bedragen. Ze wil weten over hoeveel gevallen het gaat.

Sommige CAW's halen niet het tewerkstellingsniveau waarvoor ze gesubsidieerd en erkend worden, zonder dat deze situatie tot subsidievermindering leidt. Soms kan een zieke niet worden vervangen of kan een vacature niet snel worden ingevuld. Niet alle redenen die worden vermeld in het verslag zijn echter aanvaardbaar. Mevrouw Dillen besluit daaruit dat sommige CAW's wellicht te veel subsidies hebben gekregen. Ze wil weten wat er met dat geld gebeurt.

Ze stelt vast dat het Rekenhof voorzichtiger is in zijn uitlatingen waar het gaat over de centra voor teleonthaal. Ook daar bestaat nochtans het risico dat er mensen worden gesubsidieerd die niet in dienst zijn. Door het gebrek aan boordtabellen is dat echter minder duidelijk. Ze wil weten over hoeveel mensen het gaat en over welke budgetten.

Ze verwijst naar de opmerking van het Rekenhof dat het SAW bijkomende financiële middelen ontvangt voor de uitvoering van projecten en opdrachten die eigenlijk tot zijn reguliere opdracht behoren. Ze besluit dat het SAW tweemaal gesubsidieerd wordt

voor hetzelfde werk. Ook daarover wil ze graag wat meer informatie.

Mevrouw *Trees Merckx-Van Goey* heeft begrepen dat de naleving van het kwaliteitsdecreet buiten de reikwijdte van het onderzoek van het Rekenhof valt. Ze wil weten hoe dat komt. Uiteindelijk dateert het oorspronkelijke kwaliteitsdecreet al van het einde van de jaren '90. De herziene sectorale erkenningsvoorwaarden zijn van toepassing sedert 1 november 2004. Ze vraagt zich af of het Rekenhof onderzocht heeft wat de verschillende CAW's en het SAW al hebben gedaan om de normen van het kwaliteitsdecreet te halen.

Ze vindt het rapport van het Rekenhof heel streng. Vermits het gaat om overheidsmiddelen vindt ze dat goed. Het verheugde haar wel dat de administratie de fusie degelijk begeleid heeft. Ze benadrukt dat het AWW heel divers is. Ze wil weten wat de impact is geweest van het wegvallen van de beschotten tussen het ambulant en het residentieel welzijnswerk. Daardoor is de sector zichzelf moeten gaan bekijken vanuit andere opportuniteiten.

Sommige zaken worden nu eens bij justitie, dan weer bij het AWW ondergebracht. Dat is een slingerbeweging. Soms wordt een initiatief opgestart vanuit justitie en wordt het vervolgens bestempeld als een algemene taak van het AWW. Doorgaans neemt het AWW dergelijke taken zonder al te grote problemen op, zodat de dienstverlening naar de bevolking niet in het gedrang komt. Soms wordt er dus veel gevraagd van de CAW's.

Men verwacht veel van een goede afstemming en samenwerking, binnen het AWW en tussen het AWW en de belendende sectoren, die zich soms op federaal niveau situeren. In dat laatste geval worden er samenwerkingsakkoorden opgesteld en wordt de samenwerking meestal besproken binnen een federaal agentschap. Mevrouw Merckx-Van Goey ziet dat als een vorm van herfederaliseren. Ze meent dat de mogelijkheden van het AWW daardoor worden ingeperkt. Toch werden de maatschappelijke verwachtingen in het AWW ingelost, mede door de flexibiliteit en door het ontbreken van een vaste programmatie. Ze wil weten of het Rekenhof voorstander is van een duidelijker afbakening, wat een betere controle mogelijk zou maken. Ze wil ook weten of de wetgeving moet worden gewijzigd. Zij had de indruk dat de kritiek vooral was dat de wetgeving niet wordt uitgevoerd.

De heer *Tom Dehaene* sluit zich aan bij de vragen over de bestemming van de onroerende goederen. Hij wil weten of er een verband is met het voortbestaan van bepaalde vzw's na de fusie en of er op dat vlak regionale verschillen zijn. Hij vraagt zich af of er een grotere bereidheid tot samenwerken is als er minder middelen zijn. Hij wil weten uit welke bronnen de vermelde bijkomende middelen afkomstig zijn. Hier en daar heeft de fusie volgens hem positieve gevolgen gehad. Hij stelt vast dat de beleidsplannen eenzijdig kunnen worden gewijzigd. Hij besluit daaruit dat ze niet ernstig worden genomen. In een dergelijk geval komt het opvragen van een plan neer op het opleggen van een last.

III. ANTWOORDEN VAN DE VERTEGENWOORDIGERS VAN HET REKENHOF, MET REACTIES VAN LEDEN

De heer *Ronan Van Diest* zegt met betrekking tot de vragen over het patrimonium, dat in een aantal gevallen de werking wordt overgedragen naar het CAW, terwijl de goederen achterblijven in de vzw die een patrimonium-vzw wordt. In een enkel geval werd er behalve een CAW ook een vzw opgericht waarnaar de goederen van de fusionerende vzw's werden overgedragen. De fusie werd dan gerealiseerd naar twee vzw's, een voor de werking en een voor het patrimonium. In een aantal gevallen kon het Rekenhof niet vaststellen wat er met de onroerende goederen was gebeurd omdat het over onvoldoende elementen beschikte. Het gaat meestal over gebouwen. Het Rekenhof verbaasde zich vooral over het feit dat de administratie dat niet opgevolgd had. Na zeven of acht jaar was het voor het Rekenhof moeilijk om nog uit te zoeken wat er eigenlijk gebeurd was.

Hij stelt vast dat ieder CAW verplicht is om een aantal algemene taken uit te voeren, maar dat die algemene taken nergens worden omschreven. In de praktijk blijken CAW's heel verschillende dingen te doen. Dat is vooral te verklaren door historische factoren, door het samengaan van bepaalde voorzieningen in de CAW's, en minder door de noden.

Het verschil tussen algemene taken, bijkomende taken en projecten is onduidelijk. Hij stelt dat de kritiek van het Rekenhof vooral de algemene taken betreft. De bijkomende taken worden vrij duidelijk gedefinieerd door de overheid. De overheid zegt vooraf wat ze verwacht, welke middelen ze toekent en hoe daarover moet worden gerapporteerd. Projecten

ten worden inderdaad afzonderlijk gesubsidieerd en het personeel wordt afzonderlijk toegekend. Dat is op zich niet echt een probleem. Sommige CAW's hadden al een werking rond gedetineerden of slachtoffers en zetten daarrond ook een project op. Eenzelfde werking is dan gedeeltelijk regulier en gedeeltelijk projectmatig gesubsidieerd. De rapportering wordt dan misschien minder doorzichtig, maar dat betekent nog niet dat er ten onrechte gesubsidieerd wordt.

Inzake het ontbreken van een reactie van de administratie, maakt de heer Van Diest een onderscheid tussen boekhoudtechnische en meer inhoudelijke problemen. Hij kan zich voorstellen dat de administratie misschien niet beschikt over mensen met de nodige kwalificaties op boekhoudtechnisch vlak en daardoor meer inhoudelijk werkt. Het verbaast hem echter dat de administratie niet reageert op bepaalde inhoudelijke problemen die ook door de bedrijfsrevisor werden gesignaleerd. Daarbij denkt hij aan het niet voorkomen van onroerende goederen van de oorspronkelijke vzw's in de beginbalans van het CAW of aan het toestaan van een renteloze lening aan een onbekende vzw.

Waar het Rekenhof vaststelt dat er onvoldoende personeel werd ingezet, bleek het meestal te gaan om tijdelijke toestanden. Een vertrekkend personeelslid of een langdurig zieke kon niet tijdig worden vervangen. Een vacature kon niet onmiddellijk worden ingevuld. Dergelijke verklaringen worden wel aanvaard door de administratie. De vraag of er in een dergelijk geval sprake is van oversubsidiëring, is moeilijk te beantwoorden. De financiering van de CAW's gebeurt immers grotendeels via de CAW-subsidieregeling, maar bijna alle CAW's ontvangen daarnaast ook geld van de federale overheid, van Europa of van provincies en gemeenten. Sommige CAW's omschrijven duidelijk welk geld voor welke werking gebruikt werd. Bij andere is dat uit de rapportering absoluut niet op te maken. Als men zich alleen baseert op de CAW-subsidieregeling, werd er inderdaad een subsidie uitgekeerd voor personeelsleden die men niet in dienst had. Hij durft echter niet te beweren dat er ook in de totaliteit oversubsidiëring is geweest.

In het verleden moesten de centra voor teleonthaal rapporteren over hun personeelsbezetting. Het gebeurde geregeld dat deze centra minder personeelsleden in dienst hadden dan het aantal waarvoor ze gesubsidieerd werden. Misschien was dat begrijpelijk. De centra voor teleonthaal beschikken immers over heel weinig beroepskrachten. Als daar iemand weg-

valt die niet onmiddellijk wordt vervangen, maakt dat snel een relatief groot verschil. Nu kan het Rekenhof daarover echter nog weinig uitspraken doen omdat er sinds 2003 geen boordtabellen meer worden opgevraagd.

Mogelijk is de basisfinanciering van het SAW onvoldoende om alle taken uit te voeren en heeft men daarom het uitvoeren van sommige taken geformuleerd als een bijkomende opdracht met een bijkomende financiële tussenkomst. Men zou ook de reguliere subsidie kunnen uitbreiden. Er is dus niet noodzakelijk sprake van dubbele subsidiëring.

Hij stelt dat het Rekenhof zeker heeft opgemerkt dat de CAW's en het SAW aandacht hebben besteed aan de voorbereiding van de inwerkingtreding van het kwaliteitsdecreet. In het verslag komt dat niet voor omdat het Rekenhof zich altijd baseert op volledig afgewerkte jaren. Dat betekent dat de controle van de administratie al volledig uitgevoerd moet zijn en dat de subsidie volledig uitbetaald moet zijn. Bij het begin van het onderzoek was 2003 het laatste jaar waarvoor dat het geval was. Via de beleidsplannen werd het kwaliteitsdecreet wel bij het onderzoek betrokken. Daar was het kwaliteitsdecreet immers een van de belangrijke aandachtspunten. Vermits het onderzoek gaat over de periode 2001-2003, werd er ook aandacht besteed aan de beleidsplannen van de periode 2003-2005.

De fusiebeweging van 1991 was beperkt. Er was een fusie binnen de ambulante sector en een fusie binnen de residentiële sector. Men heeft gestreefd naar een omvangrijker fusiebeweging om een evenwichtig gespreid aanbod te realiseren. Dat basisaanbod werd echter niet overal gerealiseerd. Uit het eerste beleidsplan blijkt inderdaad dat de CAW's hun werking over het algemeen onvoldoende herdacht hebben en dat ze gewoon de werking hebben overgenomen van de diensten die erin zijn opgegaan. Uit het tweede beleidsplan blijkt evenwel dat hier en daar al hervormingen op stapel staan. Dat is ook gebleken uit de jaarverslagen. De administratie zegt dat het moeilijk was om tegelijkertijd de fusie te realiseren en de werking te herdenken. Wellicht is dat de reden waarom ze hierop aanvankelijk weinig gereageerd heeft.

Hij is het ermee eens dat de nieuwe initiatieven binnen AWW – slachtofferhulp, hulp aan gedetineerden of aan familie van gedetineerden – vaak te maken hebben met justitie. Ook de ontmoetingsruimte werd overgenomen van het federale niveau. Soms zijn dat

algemene, soms bijkomende taken. Er lopen ook een aantal grote projecten. Deze werkwijze wijst op de flexibiliteit van het AWW. Alleen met betrekking tot de algemene taken had het Rekenhof opgemerkt dat de flexibiliteit te groot is. Het bedoelt daarmee dat men nooit heeft bepaald welk basisaanbod ieder CAW moest garanderen. Daardoor verschilt het aanbod van de CAW's sterk van streek tot streek. Die verschillen zijn doorgaans niet te verantwoorden door de situatie ter plaatse. In een aantal regio's is het basisaanbod nog niet ingevuld. Er is bijvoorbeeld niet overal psychosociale begeleiding. Het Rekenhof benadrukt dat men werk moet maken van de invulling van het basisaanbod van de CAW's.

Hij is het ermee eens dat het probleem van onroerende goederen die niet in de beginbalans van het CAW voorkomen te maken heeft met de fusies. Hij durft echter niet te beweren dat er een verband is met de regionale spreiding. Bij het probleem van de grote voorzieningen ziet hij geen verband met de fusies. Enkele CAW's wijzen hun resultaten systematisch toe aan voorzieningen zodat ze altijd het resultaat nul hebben, terwijl ze eigenlijk wel degelijk een aanzienlijk positief resultaat hebben. Het is moeilijk om in dat verband iets te zeggen over de regionale spreiding. Het is wel duidelijk dat grotere CAW's en CAW's waar de integratie al verder gevorderd is, sterker zijn dan kleinere CAW's, zeker inzake beleidsplanning en rapportering. Bij een bepaalde CAW was er nog weinig integratie. Er was alleen een soort van koepel waaronder de oorspronkelijke vzw's en diensten actief bleven. In een dergelijk geval kan men moeilijk een beleidsplan opstellen of rapporteren, want iedere dienst heeft een eigen beleidsplan en een eigen rapportering.

De andere financiële middelen waarover sprake is, zijn Vlaamse, federale en Europese middelen maar ook middelen van lokale besturen zoals provincies, gemeenten en OCMW's. Soms wordt de algemene werking gesubsidieerd, soms bepaalde projecten, studies of begeleidingen. Bij de meeste CAW's is het grootste deel van de middelen afkomstig van de CAW-subsidieregeling. Bij sommige CAW's zijn de andere middelen echter bijna even groot. De heer Van Diest veronderstelt dat de CAW's ook aan de provinciebesturen moeten rapporteren. In sommige gevallen is het niet makkelijk om alles in elkaar te puzzelen en is er dus een gebrek aan transparantie.

Het eenzijdig wijzigen van de beleidsplannen is volgens het Rekenhof wel problematisch. In het onderzoek kwam slechts een geval voor waar men een gewijzigd beleidsplan heeft laten goedkeuren. Toen

werd een bepaalde werking, waar ongeveer een derde van het personeel werkte, stopgezet. De wijziging gebeurde meestal bijna impliciet en werd over het algemeen ook onvoldoende verantwoord. Vaak zegt men gewoon dat men een bepaalde doelstelling niet heeft kunnen realiseren en dat men ze daarom niet meer zal uitvoeren. Die wijziging wordt niet expliciet goedgekeurd door de minister.

De heer *Tom Dehaene* vraagt of het Rekenhof heeft kunnen vaststellen dat er huur wordt betaald aan de patrimonium-vzw's en zo ja, of de bestemming van die middelen duidelijk is. Hij wil ook weten of aldus een deel van de werkmiddelen naar de patrimonium-vzw's werd overgeheveld.

De heer *Ronan Van Diest* zegt dat sommige CAW's waar de onroerende goederen niet meer binnen het CAW zitten, inderdaad huur betalen. Het is onduidelijk of die huur aan een patrimonium-vzw wordt betaald, ook al omdat de administratie daarover geen vragen heeft gesteld. Het Rekenhof zegt niet dat het verkeerd is om de onroerende goederen in patrimonium-vzw's onder te brengen. Het pleit echter voor meer transparantie. De eventuele geldstromen moeten duidelijk zijn. Men moet ook voorkomen dat het onroerend goed dat men oorspronkelijk in bezit had, na enkele jaren opnieuw met VIPA-middelen, dus met middelen van de Vlaamse overheid, wordt aangekocht. Of de huur betaald wordt met werkmiddelen of met andere middelen, kan eigenlijk niet uitgemaakt worden.

Mevrouw *Marijke Dillen* vraagt of er door het gebrek aan controle op de onroerende goederen een reëel risico is dat een goed dat in een afzonderlijke vzw werd ondergebracht, opnieuw zou worden aangekocht met VIPA-gelden. De heer *Ronan Van Diest* bevestigt dat mogelijk risico. Hij besluit dat men vooral moet weten waar de goederen naartoe zijn. Zo kan men nagaan of er via huur geen onrechtmatige geldstromen zijn naar niet-gecontroleerde of niet-erkende vzw's. Men moet zeker voorkomen dat het onroerend goed enkele jaren later opnieuw aangekocht wordt met VIPA-middelen. Het Rekenhof zegt niet dat dat gebeurt, maar wel dat het risico bestaat.

IV. STANDPUNT VAN MEVROUW INGE VERVOTTE, VLAAMS MINISTER VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN, MET REACTIES VAN LEDEN

Minister *Inge Vervotte* dankt de vertegenwoordigers van het Rekenhof voor dit rapport. De vaststellin-

gen, conclusies en aanbevelingen bevatten zeker aanwijzingen voor de bijsturing van beleid en praktijk. Dit is uiteraard zeker geen beoordeling van het door de CAW's geleverde werk. Zoals zo-even al werd aangegeven, bewegen de CAW's zich in een omgeving in beweging, wat niet altijd even evident is. Zoals mevrouw Merckx al stelde, moeten zij met de nodige soepelheid en aanvullend werken, om te proberen in te spelen op de dynamiek. Dat is trouwens ook een kracht van het welzijnswerk.

Zoals gezegd, gaat het hier om dossieranalyses van 2003. Rond heel wat van de geformuleerde aanbevelingen is ondertussen al gewerkt. In dit verband kan onder meer worden gewezen op de nieuwe beleidsplannen 2006-2008, de veralgemeende toepassing van het registratiesysteem TELLUS, de inspecties van de kwaliteitssystemen van de CAW's en de initiatieven voor het uitwerken van een programmatie.

Wat de fusieoperatie betreft, meent de minister dat die wel degelijk tot een meer kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening op de eerste lijn heeft geleid. Het hulpverleningsaanbod werd beter afgestemd op de specifieke noden van de doelgroepen van het algemeen welzijnswerk door interne reorganisatie van de vroegere deelwerkingen, de ontwikkeling van nieuwe werkvormen en de participatie aan regionale netwerken. Voorbeelden daarvan zijn de inloopcentra voor thuislozen, het begeleid wonen in samenwerking met OCMW's en socialehuisvestingsmaatschappijen, de aanpak van intrafamiliaal geweld, de deelname aan het uitbouwen van de integrale jeugdhulpverlening, de samenwerking met politie en justitie inzake slachtofferzorg, alternatieve straffen en maatregelen en de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

De fusieoperatie heeft bovendien op de meeste plaatsen in Vlaanderen geleid tot het ontstaan van krachtige, dynamische sociale ondernemingen die sterke en solide partners blijken te zijn voor de andere sectoren van de maatschappelijke dienstverlening – zoals gezondheid, werk, onderwijs, cultuur enzovoort – en voor de lokale, provinciale en Vlaamse overheid. Deze sociale ondernemingen werken – en dat is een 'work in progress' – volgens professionele standaarden inzake middelenmanagement, planning, kwaliteitszorg, monitoring en evaluatie.

De minister gaat vervolgens nader in op een aantal vaststellingen van het verslag van het Rekenhof. Wat de definiëring van de algemene taken van het algemeen welzijnswerk betreft, laakt het Rekenhof

het feit dat de overheid tot dusver nagelaten heeft de algemene taken van het algemeen welzijnswerk te definiëren, zodat niemand weet wat precies tot de basisopdracht behoort van elk CAW in Vlaanderen. Bij herhaling is ook in deze commissie al over die complexiteit gesproken en daarbij werd telkenmale aangegeven dat het de bedoeling is meer transparantie te brengen, met duidelijke afspraken. Dat moet er dan voor zorgen dat er een duidelijk zicht is op waar er over- of onderbezetting is.

Tot op zekere hoogte kan dus worden meegegaan met deze vaststelling van het Rekenhof. Men gaat er echter wat aan voorbij dat een aantal opdrachten, taken en beginselen decretaal en generiek vastgelegd worden. Zo is er bijvoorbeeld de decretaal vastgelegde opdracht om de toegankelijkheid van de maatschappelijke basisvoorzieningen te bevorderen. Dit verwijst naar de voor hulpzoekenden uiterst belangrijke informatie-, oriëntatie- en doorverwijsfunctie van het algemeen welzijnswerk.

Er wordt in het rapport wel terecht op gewezen dat er binnen de sector een profileringstekst werd opgesteld, die door de vorige minister is goedgekeurd. In die tekst heeft de sector zelf zijn kerntaken geprofileerd.

De minister meldt voorts dat zij in samenspraak met de sector een gemengde commissie heeft opgezet, met vertegenwoordigers van de sector Algemeen Welzijnswerk, de administratie en haar kabinet. Die commissie moet de algemene kerntaken van het algemeen welzijnswerk uitklaren. Dit gebeurt via een systeem van typemodulering. Daarmee wordt een beschrijving bedoeld van de diverse hulpvormen aan de hand van duidelijk gedefinieerde functies en acties: een typemodule 'bezoekruimte', een typemodule 'slachtofferhulp' enzovoort. Die typemodulering zal de basis vormen voor de discussies in de gemengde werkgroep over wat wel en niet tot het algemene takenpakket van elk CAW behoort en wat als aanvullend kan worden beschouwd. Momenteel is het debat over de definiëring van de typemodules bezig. Nadien kan dan worden gepraat over de typemodules die bij wijze van spreken in elk CAW moeten worden ingevuld, welke van gespecialiseerde orde zijn en op het niveau van de regio moeten worden aangepakt enzovoort.

Het Rekenhof stelt voorts dat nog geen instrument voor de programmatie van het algemeen welzijnswerk werd uitgewerkt. Dat is terecht, maar de voorbije jaren werden wel enkele essentiële stappen gezet

die nodig zijn om een dergelijk instrument te ontwikkelen. Zo werden boordtabellen en een cliëntregistratiesysteem (TELLUS) ontwikkeld voor de uniforme gegevensverzameling van beschikbaar hulpaanbod, cliëntgegevens en personeelsgegevens. Als ook de werkzaamheden van de gemengde werkgroep rond de definiëring van de algemene taken afgerond zijn en de nodige objectieve externe gegevens verzameld zijn, zoals demografische gegevens, maatschappelijke problemen en dergelijke, kan een programmatie uitgewerkt worden. Op basis van deze programmatie kunnen de middelen via subsidie-enveloppes dan ook evenwichtig en volgens noodzaak verspreid worden over het grondgebied. Zolang er geen programmatie is, worden extra middelen zoveel mogelijk via objectieve parameters verdeeld. Zo werden recent nog extra middelen toegewezen voor de aanpak van intrafamiliaal geweld. Daarvoor werden volgende objectieve criteria gebruikt: de verdeling over alle gerechtelijke arrondissementen, rekening houdend met de bevolkingsdichtheid, het aantal processen-verbaal wegens familiaal geweld en de relatieve onderbezetting van het algemeen welzijnswerk in de regio.

Wat de enveloppe-subsidiëring op basis van objectieve parameters betreft, is het zo dat met de definiëring van de algemene taken en de ontwikkeling van een programmatie-instrument de basis wordt gelegd voor een subsidiesysteem op basis van objectieve parameters, zoals aard en omvang van de maatschappelijke problemen en aard en omvang van de te leveren dienstverlening. Op die manier kan dan de historisch gegroeide ongelijke subsidiëring van CAW's en personeelsleden van CAW's geleidelijk weggewerkt worden. De minister wijst er in dit verband op dat dit één van de uitgangspunten is voor de toekomstige financiering van de sector die expliciet in haar beleidsnota zijn opgenomen.

Ook wat de beleidsplanning en de overheidssturing betreft, werd al een hele weg afgelegd en komt er systematisch verbetering. Het is natuurlijk niet altijd eenvoudig om welzijnsdoelstellingen en -effecten ook in kwantificeerbare termen te formuleren en te evalueren. Voor het meten en evalueren van efficiëntie en effectiviteit van de hulpverlening, wordt een bijdrage van de wetenschappelijke wereld verwacht via de oprichting van een steunpunt voor beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek voor welzijn, gezondheid en gezin.

Een terechte opmerking betreft de omgevingsanalyses. In het kader van de lokale sociale beleidsplan-

ning worden al omgevingsanalyses gemaakt door de gemeenten en er wordt nagegaan hoe die kunnen worden gekoppeld aan de omgevingsanalyses van het algemeen welzijnswerk. Tevens wordt bekeken of en hoe de gegevens van de provinciale steunpunten sociale planning daar een rol in kunnen spelen.

Een belangrijk punt van kritiek van het Rekenhof, betreft het feit dat de beleidsplannen geen echte met de overheid onderhandelde plannen zijn. Ook dien-aangaande zijn een aantal initiatieven genomen in het raam van het Beter Bestuurlijk Beleid. Zo werd op 1 april 2006 binnen het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin de afdeling Welzijn en Samenleving gevormd waarin onder leiding van het afdelingshoofd een procesplanning gestart werd met het oog op een meer performante dienstverlening. Sedert begin 2006 volgt het, met een boekhouder versterkte, financiële team van de nieuwe afdeling Welzijn en Samenleving de finances van de CAW's op via een controle van de financiële boordtabellen.

Op de vragen over de onroerende goederen, zal de heer Meyvis zo dadelijk antwoorden. Er moet natuurlijk wel in eerste instantie worden nagegaan of de onroerende goederen wel door de overheid gefinancierd waren. In de welzijns- en gezondheidssector zijn er immers heel wat onroerende goederen die niet met overheidsmiddelen zijn gefinancierd.

De heer *Wilfried Meyvis*, kabinetsmedewerker, zegt dat bij de fusieoperaties meer dan tweehonderd vzw's zijn omgevormd tot een zestigtal CAW's. De overheid had zijns inziens geen rechtsgrond om tussen te komen in de autonomie van de vzw's en in wat zij doen met hun vermogen. Voorts was men zeker ook beducht voor de financiële kant van de zaak: de overdracht van een onroerend goed moet via een notariële akte gebeuren en daar gaat een belangrijke kostprijs mee gepaard. Men moet er ook rekening mee houden dat het proces van fusie van 200 vzw's tot één geheel, een ingewikkeld en delicaat gebeuren was. Ook dat heeft de overheid er allicht toe aangezet om niet tussenbeide te komen.

De heer *Luc Martens* merkt op de sector destijds onder meer kon worden overtuigd met het argument dat via dit decreet een voldoende breed en geloofwaardig draagvlak kon worden gecreëerd om toegang te krijgen tot de VIP-middelen. Voorheen was die toegang er immers niet. Men steunde toen op veel vrijwilligerswerk en veel inzet. Gegoede families, kloosterorden en andere organisaties hebben toen

veel middelen ter beschikking gesteld. Het patrimonium is dus vaak uit privaat initiatief gegroeid. Het overheidsoptreden ten aanzien van de infrastructuur in die sector is nog maar een vrij recent verhaal en is moeizaam door de sector verworven. De discussie over het eigendomsrecht van de onroerende goederen moet ook in dat historisch perspectief worden gezien.

Mevrouw *Marijke Dillen* dankt de minister voor haar uitvoerig antwoord op het verslag van het Rekenhof. Dat verslag was overigens zeer duidelijk en het heeft een aantal knelpunten blootgelegd. Voor alle duidelijkheid: het gaat vandaag over de subsidiëring van het algemeen welzijnswerk, het financiële aspect dus, en niet om het inhoudelijke aspect, de werking op zich. De vragen van de Vlaams Belangfractie mogen dus niet als inhoudelijke kritiek op de werking worden beschouwd.

De spreker zegt dat zij in een – inmiddels ingetrokken – interpellatieverzoek een hele reeks vragen had gesteld. Een groot deel heeft de minister zo-even al beantwoord. Zowel uit het bij het verslag van het Rekenhof gevoegde standpunt van de minister als uit de vandaag verstrekte toelichting blijkt dat de minister dit probleem zeer ernstig neemt en van plan is om de knelpunten weg te werken. Het betreft hier weliswaar een vrij complexe problematiek die niet in een handomdraai kan worden opgelost, maar het gaat hier toch om een decreet dat al van 1997 dateert. Bijna tien jaar later blijkt dat er van de zeer ambitieuze doelstellingen eigenlijk weinig is gerealiseerd.

Kan de minister voor de twee grote krachtlijnen uit haar antwoord wat meer duidelijkheid geven voor de timing van een en ander? De minister heeft al bewezen dat zij werk maakt van wat ze aankondigt, maar er mag toch worden gehoopt dat dit dossier niet op de lange baan wordt geschoven.

Kan de minister ook wat meer duidelijkheid geven over de rol van de administratie? Uit een aantal punten is immers zeer duidelijk naar voor gekomen dat er op administratief gebied toch een en ander ernstig misloopt. De administratie heeft blijkbaar te weinig aandacht voor de financiële aspecten van de werking van de CAW's en inzonderheid voor de patrimoniale gevolgen van de fusies. Vaak is blijkbaar niet duidelijk wat er met de oorspronkelijke vzw's en hun patrimonium is gebeurd. Dat de problematiek van het onroerend goed geen eenvoudig dossier is, heeft de voorzitter zo mogelijk nog duidelijker gemaakt. Het roept niettemin toch vragen op dat een renteloze

lening al jaren niet wordt terugbetaald, zonder dat de administratie daar vragen bij stelt.

De spreker heeft er alle begrip voor dat de administratie niet altijd de mogelijkheid heeft om alle jaarverslagen, balansen en andere documenten volledig te ontleden. Zij begrijpt echter niet dat geen gevolg wordt gegeven aan zeer duidelijke opmerkingen van de bedrijfsrevisor. Dat kan eigenlijk niet, want uiteindelijk gaat het bij de subsidies aan de CAW's toch om overheidsmiddelen en die middelen moeten correct worden besteed. Als een bedrijfsrevisor op specifieke knelpunten wijst, kan de administratie zich niet verschuilen achter het argument van een gebrek aan knowhow. De minister zal dan ook hopelijk bereid zijn om dienaangaande krachtadiger op te treden. Hoe en wanneer zal daar op korte termijn werk van worden gemaakt door de administratie?

Mevrouw *Vera Van der Borgh* merkt op dat het Rekenhof op een aantal belangrijke tekortkomingen wijst, zowel van beleidsmakers als van administraties en CAW's. Het gaat inderdaad om een verslag over 2003 en intussen is misschien al heel wat veranderd. Dat mag de commissie er echter niet van weerhouden om met een kritische blik de werking van de diverse partners te bekijken, erop toe te zien dat de middelen efficiënt worden aangewend en na te gaan hoe er eventueel kan worden bijgestuurd om de werking te optimaliseren.

Bij de doorlichting van het domein Welzijn in het algemeen, werd vastgesteld dat de administratie veel te weinig aandacht had voor de financiële aspecten van de subsidie. CAW's hebben nagelaten om te voldoen aan erkenningsnormen, inzonderheid het inzetten van het met de subsidies overeenstemmende personeelsaantal, en niemand heeft hen teruggefloten. CAW's hebben onroerend goed niet opgenomen in hun jaarrekening en niemand heeft hen daarvoor terechtgewezen, zelfs niet toen de bedrijfsrevisor daarover expliciet opmerkingen maakte. CAW's hebben ten onrechte reserves opgebouwd en ook daarvoor heeft niemand hen teruggefloten.

Uit een en ander kan alleen worden geconcludeerd dat de financiële ethiek bij de CAW's te wensen overlaat, evenals de werking van de administratie. Voor alle duidelijkheid: het gaat hier – zoals ook mevrouw Dillen al stelde – om een financieel verslag van de werking van de CAW's, niet over het inhoudelijke aspect. Dat de CAW's goed werk leveren staat buiten kijf.

De minister is niet verantwoordelijk voor wat er verkeerd is gegaan, maar zal toch acties moeten ondernemen ten aanzien van de administraties en de CAW's. Wat zal zij bijvoorbeeld doen aan de onduidelijkheid over de onroerende goederen, de reserves en de subsidies waarmee geen personeel werd aangehouden en die dus ten onrechte bekomen zijn? De administratie heeft duidelijk niet zwaar geïnvesteerd in cijfermateriaal om de subsidiëring te berekenen en de voortdurende – en vaak ongetwijfeld terechte – vraag naar meer middelen te kunnen inschatten. Boordtabellen worden bij het ene CAW wel en bij het andere niet opgevraagd. Waar ze worden opgevraagd, blijken ze allesbehalve volledig of afdoende te zijn ingevuld. Voor cliëntgegevens werden blijkbaar systemen ontwikkeld, maar die leveren nog altijd geen betrouwbare informatie. De vraag moet dan ook worden gesteld hoe lang een efficiënt systeem nog op zich zal laten wachten. Het Rekenhof wijst erop dat de boordtabellen geen reglementaire grond hebben. Wil de minister werk maken van het systeem van de boordtabellen?

Wat de enveloppefinanciering betreft, wordt blijkbaar nog altijd van een kostprijsfinanciering uitgegaan en niet van objectieve parameters of vastgestelde kosten voor welbepaalde taken. Door die werkwijze kan het verschil in subsidie per personeelslid oplopen tot 23 procent, zonder dat er een link is met verschillen in loonkosten. Ook bij de toekenning van de VIA-middelen zijn blijkbaar eigenaardige dingen gebeurd. Is het dan toch niet wenselijk om snel over te gaan tot een echte enveloppefinanciering? Binnen welke termijn zou dat kunnen worden gerealiseerd?

CAW's lijken soms een dubbele financiering te krijgen: een, normale, financiering vanuit de Vlaamse Gemeenschap en daarnaast subsidies van gemeenten, provincies, de federale overheid en zelfs Europa, zonder dat daarvoor bijkomende taken moeten worden vervuld. Hetzelfde geldt voor projecten die soms onderwerpen hebben die grotendeels vallen onder de algemene opdracht. Heeft de minister een idee van de omvang daarvan? Zullen daarvoor duidelijker regels worden geformuleerd? Een dubbele financiering lijkt er ook te zijn als gevolg van projectsubsidies. Het Rekenhof stelt vast dat dergelijke subsidies heel vaak dienen voor opdrachten die tot de kerntaken behoren en waarvoor er dus reguliere subsidies zijn. Deze analyse maakt duidelijk dat Vlaanderen in de welzijns-

sector dringend reglementering nodig heeft om zijn project- en experimentsubsidies te reglementeren.

Zonder in herhaling te willen vallen, moet toch worden vastgesteld dat het gevoerde beleid van het kabinet en de administratie ten aanzien van de beleidsplannen bedroevend is. Het is absoluut noodzakelijk om duidelijk vast te leggen wat er in een beleidsplan moet staan en om behoeftegestuurd in plaats van aanbodgestuurd te werken. Duidelijke doelstellingen moeten aan middelen worden gekoppeld en, los van het beleidsplan maar er wel inhoudelijk aan gekoppeld, moeten boordtabellen worden opgelegd die voldoende gedetailleerd zijn en met een reglementaire verankering. Dat impliceert ook dat de administratie deze documenten kritisch inkijkt, maar dat gebeurt blijkbaar niet voor evidente fouten in het financieel overzicht.

Toch wel schokkend is de vaststelling dat in de financiële verslagen soms absoluut noodzakelijke documenten, zoals de begroting, ontbreken. Bovendien zijn de begrotingen onvoldoende gedetailleerd, bevatten ze geen uitsplitsingen per activiteitscentrum en zijn ze vaak ook niet conform de omzendbrief. Blijkbaar reageert de administratie echter niet. Het is onaanvaardbaar dat als een sector op straat komt voor bijkomende middelen, de administratie niet de moeite doet om na te gaan hoe de vork in de steel zit. CAW's hebben voorzieningen aangelegd die niet te verantwoorden waren en die het resultaat kunstmatig tot nul hebben herleid. Eén CAW had zelfs voorzieningen voor de waarde van het balans totaal. Volgens het verslag van het Rekenhof hebben de CAW's een gemiddelde reserve opgebouwd van 250.000 euro. Bepaalde CAW's hebben tot 0,7 miljoen euro beschikbare kasmiddelen per balansdatum, na aftrek van alle schulden en toevoeging van openstaande vorderingen. Ook hier heeft de administratie niet gereageerd. De administratie is intussen blijkbaar met een boekhouder versterkt. Hopelijk zal uit een volgend verslag van het Rekenhof blijken dat dit een positieve weerslag heeft gehad.

Een conclusie die ook te vinden is in het verslag van het Rekenhof over de welzijnssector in het algemeen, komt hier terug in al haar scherpste: er is nauwelijks controle. Op het totale aantal inspecties van het departement waren er maar 1,3 procent CAW-inspecties. De kwaliteit van de verslagen is zeer verschillend. De verslagen eindigen niet met aanbevelingen en de

inspecties gaan nooit over boekhouding en verantwoordingsstukken. Er is ook geen follow-up van een inspectie ter plaatse.

Voor de ingebouwde centra zijn de conclusies gelijklopend. Er zijn daar echter twee bijkomende conclusies die het standpunt bevestigen dat de VLD eerder al heeft ingenomen: het nieuwe decreet was een machtsgreep van een bepaalde groep. Vooreerst wordt vastgesteld dat volgens de objectieve parameters van het ministerieel besluit van 23 januari 2002 twee ziekenfondsen een te groot aandeel van de programmatie krijgen en drie ziekenfondsen een te klein aandeel. Bovendien stelt het Rekenhof vast dat de ingebouwde CAW's vooral eigen leden bedienen, terwijl dat niet de bedoeling is. Ook hier bestaat er onduidelijkheid over of de middelen van een ziekenfonds of de Vlaamse Gemeenschap komen. Opvallend is ook dat hier helemaal geen boordtabellen worden ingediend.

Op pagina 53 stelt het Rekenhof dat een centrum voor teleonthaal in 1991 een aanvankelijk renteloze lening heeft toegestaan aan een vzw. Het gaat daar om een bedrag van ongeveer 100.000 euro. Er zijn geen terugbetalingsmodaliteiten vastgelegd en er is ook nog niets terugbetaald. Kan de minister daarover enige toelichting geven? Om welke vzw gaat het en waarom werd er niets terugbetaald? De centra voor teleonthaal vragen geregeld bijkomende middelen. Niet zonder verwondering moet worden geconstateerd dat deze centra gemiddeld over ongeveer 200.000 euro kasmiddelen beschikken. Tegenover die middelen staat meestal een groot eigen vermogen, aangevuld met ontvangen kapitaalsubsidies en aangelegde voorzieningen. Ook hier kan de vraag worden gesteld of dat wel normaal is.

De heer *Luc Martens* merkt op dat mevrouw Van der Borghet het over een 'machtsgreep van een bepaalde groep' had. Hij wijst er op dat hij als minister destijds van nabij betrokken was bij dit decreet. In het geheel van het welzijnswerk was precies deze sector op dat moment al behoorlijk ontzuild en was er een eigen overleg georganiseerd, los van de klassieke zuilen. Er moest toen al niet meer worden onderhandeld met allerhande verzuilde organisaties, wat weliswaar niet betekent dat er op het terrein geen bepaalde inspiratie kon voorhanden zijn. In het behartigen van het dossier hadden zij de klassieke zuilen echter allemaal al verlaten.

De heer *Bart Caron* beaamt dat de geschiedenis van Vlaanderen een rol speelt in de manier waarop deze

sector is georganiseerd. Er bestaan nu eenmaal ziekenfondsen die op een filosofische wijze zijn gestructureerd. Ook hun sociale diensten zijn gewaardeerd en in dit decreet ondergebracht. Dat is nu eenmaal de situatie zoals ze is. Er kan over worden gediscussieerd of dat de meest efficiënte manier is en het had ongetwijfeld anders gekund, maar men kan de geschiedenis niet negeren.

De spreker zegt dat hij een bizar gevoel had bij het lezen van het verslag van het Rekenhof. Blijkbaar gaat er van alles verkeerd, is er heel wat niet efficiënt georganiseerd en zijn er nogal wat twijfelpunten, zowel in de organisaties zelf als in de administratie en bij het steunpunt. Er zijn ook vragen bij omkaderende maatregelen, de wijze van aansturing, de beleidsplanning, de opbouw van reserves, het patrimonium enzovoort. Dat zijn allemaal zaken die niet als normaal kunnen worden afgedaan. Het moet beter, daar mag geen twijfel over bestaan. Er moet echter ook onder ogen worden gezien dat het een heel complexe operatie is geweest om van het zeer versnipperde en inefficiënt georganiseerde Vlaamse welzijnswerk een relatief ontzuild netwerk te maken van op elkaar afgestemde voorzieningen.

De spreker wil het opnemen voor het algemeen welzijnswerk, zonder blind te zijn voor de anomalieën die gedetecteerd zijn. Dit verslag mag niet uitmonden in een negatieve teneur ten aanzien van het algemeen welzijnswerk, wat in de pers al een beetje het geval was. De bekommernis van mevrouw Van der Borghet inzake de ontzuiling is in de grond terecht, maar zou moeten leiden tot een hernieuwde aandacht voor het algemeen welzijnswerk, tot het creëren van betere programmatienormen, van ruimte voor het werk enzovoort. In deze commissie is er al bij herhaling aandacht geweest, bijvoorbeeld bij de begrotingsbesprekingen of bij de hoorzitting over schulden(over)last, voor thema's van deze sector. Meer dan ooit is er op veel van die terreinen een maatschappelijke nood die moet worden ingevuld.

Zoals al werd vermeld, is er tussen de momentopname van dit rapport en nu al heel wat gebeurd. Het decreet zelf stamt uit 1997, deze doorlichting heeft betrekking op 2003 en intussen zijn er weer een paar jaar verstreken. Het gaat hier om een nog jonge evolutie, die een aantal groeipijnen en interne problemen kent. Wie vertrouwd is met het veld, weet wat een krachttoer het al is geweest om tot de huidige situatie te komen. Vanuit een positieve ingesteldheid moet er worden naar gestreefd om bij de verdere groei de pro-

blemen op te lossen en de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten.

Men mag ook niet in het andere uiterste vervallen en aan overreglementering doen. De VLD pleit voor administratieve vereenvoudiging, maar het betoog van mevrouw Van der Borghht komt erop neer dat er meer controles, meer inspecties, meer documenten en meer bewijslast moeten komen. Er moet vertrouwen worden gegeven aan de organisaties. Dat impliceert dat geen overvloed aan documenten wordt gevraagd, maar wel de essentiële stukken, en dat op geregelde tijdstippen een doorlichting gebeurt, zoals nu met dit onderzoek van het Rekenhof, om na te gaan of er op het terrein vooruitgang is geboekt. Voor het kleine team dat bij de administratie deze sector moet opvolgen, moet het trouwens geen sinecure zijn om beslagen te zijn in de zeer talrijke thema's die in deze sector aan bod komen. Er zal allicht ook op dat gebied enige versterking nodig zijn.

In haar beleidsbrief en haar beleidsnota heeft minister Vervotte aangegeven dat er een aantal terreinen zijn waarop zij het algemeen welzijnswerk wil versterken en dat zij bepaalde segmenten ook wil bevragen. De spreker meent dat dit inderdaad moet gebeuren. Er moet ook worden nagegaan in welke mate er meer en efficiënter ingezette subsidiëring kan komen. Er moet dus worden ingezet op alle terreinen: op het gebied van de administratie en op dat van de organisaties zelf. Als er anomalieën zijn zoals patrimonium dat niet werd ingebracht bij fusies of samenwerkingsverbanden, dan moet worden onderzocht of dat al dan niet terecht is. Vooraf worden daar best geen uitspraken over gedaan. Als het gaat om patrimonium dat met overheidsgeld is verworven, is dat natuurlijk een andere zaak dan wanneer het om privaat patrimonium gaat. In het laatste geval kan het een legitieme keuze van een van de partners zijn om het onroerend goed (gedeeltelijk) niet in te brengen en kan de overheid dat niet opleggen.

De les die uit dit verslag moet worden getrokken, zou moeten zijn dat de administratie moet worden versterkt, dat er over de regelgeving moet worden nagedacht, dat er moet worden ingezet op de prioriteiten die zich vanuit de noden in de samenleving aandienen en niet vanuit een administratieve noodzaak en dat er een 'responsabilisering' van de CAW's moet komen en zeker niet meer bureaucratisering. Het beleidsplan moet de sleutel zijn voor krachtige en meervoudige organisaties en hopelijk zal over een paar jaar uit een nieuw rapport blijken dat de beleidsplanning de aanzet is geweest voor de nodige aanpassingen.

Het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk heeft er in een brief overigens zelf ook op gewezen dat er de voorbije jaren al heel wat stappen zijn gezet en dat een aantal van de, terecht aangehaalde, punten van kritiek ondertussen al zijn opgelost op het veld. Er mag dus zeker niet worden gedramatiseerd. De spreker besluit met de stelling dat hij in dit dossier een 'believer' is: dit verslag van het Rekenhof moet worden aangegrepen om de stappen te zetten die nodig zijn.

Mevrouw *Vera Van der Borghht* wil duidelijk stellen dat zij niet voor betutteling heeft gepleit. Als het echter gaat over financiële middelen en de controle van het gebruik daarvan, dan is een kritische aanpak nodig en moet er worden bijgestuurd waar dat nodig is. De overheid is dat aan de belastingbetaler verplicht, want het gaat nu eenmaal om overheidsmiddelen. Zoals daarstraks al gesteld, hadden de geformuleerde bedenkingen geen betrekking op de inhoudelijke werking van de CAW's. Als het Rekenhof opmerkingen maakt zoals in het voorliggend verslag, dan moet daar echter de nodige aandacht aan worden besteed.

De heer *Steven Vanackere* merkt op dat het betoog van mevrouw Van der Borghht relatief hard was, onder meer inzake de CAW's in het kader van de ziekenfondsen. Het debat rond de ontzuiling is inmiddels achter de rug en moet in 2006 niet meer worden overgedaan in Vlaanderen. Het citaat van mevrouw Van der Borghht uit het verslag van het Rekenhof is overigens selectief. Aan de vaststelling dat de ingebouwde centra zich vooral richten tot de eigen leden wordt immers toegevoegd: "Gelet op de eigenheid van deze centra is dat niet onbegrijpelijk. De mogelijkheid tot proactieve werking die dat met zich meebrengt, kan zelfs als een van hun sterke punten worden beschouwd." Ook die benadering heeft dus zijn waarde en wordt door het Rekenhof zelfs naar voor geschoven als iets met een eigen waarde. Als men citeert, citeert men dus best volledig. Dit debat wordt best niet aangegrepen voor een flauw afkooksel van het oude verzuilingsdebat. Destijds was dat zeer relevant, maar nu behoort het grotendeels tot de geschiedenis.

De heer *Luc Martens* had bij het betoog van mevrouw Van der Borghht het gevoel dat er wat oprispingen naar boven kwamen van het debat dat destijds is gevoerd en waarbij haar partij trouwens behoorlijk verdeeld was.

Wat het ingebouwde welzijnswerk betreft, gaat het altijd om een moeilijke keuze. Aan die ingebouwde centra heeft inderdaad altijd al het odium gekleefd

dat dit een vorm van zakkenvullen en van bijkomende subsidiëring zou zijn. De waarheid is echter dat men juist daarom altijd terughoudend is geweest in het vrijmaken van middelen voor het uitbouwen van die centra. Juist vanuit dat breder kader wordt overigens met relatief weinig middelen relatief veel gegenereerd op het stuk van dienstbaarheid voor de klanten.

De spreker herhaalt voorts dat het autonome welzijnswerk destijds al ver afstond van de sterk verzuilde sector uit het verleden. Alle sporen van dat verleden waren nog niet weg, maar er was toen al een vrij grote zelfstandigheid opgebouwd. Als er kritiek wordt geleverd, moet die ook worden geplaatst in de specifieke dynamiek en de welbepaalde context. De onderhandelingen die tot decreet hebben geleid waren overigens bijzonder moeilijk. Zoals de heer Caron ook al aangaf moesten heel wat organisaties worden samengebracht die allemaal verregaande autonomie hadden, een eigen beleid voerden en elkaar tot op zekere hoogte als concurrenten zagen. De kritiek van het Rekenhof is bijzonder interessant en moet een aanmoediging zijn om een aantal aanpassingen te doen, maar brengt op geen enkel moment de essentie van wat destijds werd opgezet onder druk.

Mevrouw *Trees Merckx-Van Goey* zegt dat iedereen het er ongetwijfeld over eens is dat het algemeen welzijnswerk goed werk levert. De minister meldde dat een gemengde commissie is opgericht, met de belangrijke opdracht om de taakomschrijving uit te klaren via de typemodulering, waarna de terreinen beter kunnen worden benoemd. Dat zal gebeuren met de sector en hopelijk ook van meet af aan met de administratie. Dit zal hopelijk niet dezelfde lange weg opgaan als de discussie rond de typemodulering bij de integrale jeugdbijstand en de bijzondere jeugdzorg. Wat zijn de verwachtingen dienaangaande? Hoe efficiënter en sneller dit kan gebeuren, hoe meer er allicht kan worden ingespeeld op nieuwe uitdagingen die zich aandienen. Zal het nodig zijn om het bestaande decreet te wijzigen?

Minister *Inge Vervotte* antwoordt dat er voor de typemodulering wordt gestreefd naar eind september. In de loop van dit jaar zou dan verder moeten worden geconcretiseerd wat de taken zijn die specifiek door elk centrum moeten worden opgenomen en welke zich op het niveau van de regio situeren. In de loop van 2007 zou dan de programmatie moeten worden uitgewerkt.

Wat de financiële opvolging betreft, werd er opgevoerd dat een krachtdadig optreden van de minister wordt verwacht. Zo-even is al melding gemaakt van

diverse initiatieven die zijn genomen, sommige naar aanleiding van het verslag van het Rekenhof, maar ook andere. Het is wel degelijk de bedoeling werk te maken van de financiële opvolging. De administratie zal worden versterkt door het aantrekken van bijkomende competentie en door de procesplanning die voor deze dienst is opgemaakt in het raam van het Beter Bestuurlijk Beleid. Voorts is er nu ook een agentschap Inspectie, waarmee al de afspraak werd gemaakt dat zeker 10 procent van de CAW's zal worden geïnspecteerd. Ook de inspectie wordt dus ernstig genomen, niet vanuit een houding van wantrouwen maar met het oog op transparantie.

Wat de registratie en de boordtabellen betreft, daar zijn wel degelijk al stappen gedaan op operationeel gebied. Zo is er nu een uniform registratiesysteem operationeel dat algemeen wordt toegepast: het zogenoemde TELLUS-systeem. Voor de registratie is dus zeker iets gedaan aan het gebrek aan transparantie. Ook bijvoorbeeld de onduidelijkheid over de herkomst van de middelen kan met die boordtabellen worden aangepakt.

Door mevrouw Van der Borgh t werd geponeerd dat bij de toekenning van de VIA-middelen 'eigenaardige dingen' zijn gebeurd. Kan zij dat wat meer toelichten? Wat de reserves aangaat, is enige omzichtigheid geboden. Het systeem van enveloppensubsidies impliceert immers financiële responsabilisering. Om een goed financieel beheer te kunnen doen, moeten ook reserves kunnen worden opgebouwd. Voor het personeelsbeleid is dat bijvoorbeeld nodig om opzeggvergoedingen, vakantiegeld, en aanpassingen aan de anciënniteit te kunnen uitbetalen. Dat kan ook gebeuren met het oog op infrastructuurwerken. Er mogen dus zeker niet te vlug conclusies worden getrokken uit het feit dat reserves worden uitgebouwd. Het is wel zo dat als de reserves de jaarsubsidie overstijgen, die subsidie moet worden terugbetaald.

De voorzitter dankt de vertegenwoordigers van het Rekenhof voor het voorbereidende werk en voor de toelichting. De gedachtewisseling heeft aangetoond dat het geleverde werk gewaardeerd wordt.

De verslaggevers,

Tom DEHAENE
Marijke DILLEN

De voorzitter,

Luc MARTENS