



Structurele bevindingen uit de eerste detectie-audits bij OCMW-besturen

Globaal rapport | 15 maart 2016



**Vlaamse
overheid**

**AUDIT
VLAANDEREN**

Structurele bevindingen uit de eerste detectie-audits bij OCMW-besturen

Globaal rapport | 15 maart 2016



INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	7
Leeswijzer	9
Dankwoord	9
Inleiding	11
1. Uitbouw van functiescheiding	17
2. Creëren van een unieke autorisatie voor de aanmaak of wijziging van begunstigdegegevens	21
3. Systematisch bijhouden van stavingsstukken die aantonen dat het gebruikte begunstigde rekeningnummer in het betalingsproces aan de cliënt toebehoort	25
4. Uitvoeren van betalingen op basis van originele facturen en stavingsstukken	29
5. Varia	33
Bijlage 1: Lijst van geauditeerde besturen	37

SAMENVATTING

In 2014 onderzocht Audit Vlaanderen de wijze waarop een ernstig fraudegeval zich bij een bepaald OCMW-bestuur heeft kunnen voordoen. Uit deze audit bleek dat diverse oorzaken aan de basis lagen van het specifieke fraudegeval. De belangrijkste oorzaak was evenwel dat de mogelijkheden tot functiescheiding en de functionaliteit “begunstigdenbeheer” in de gehanteerde financiële software niet benut werden. Uit verder onderzoek kwam naar voor dat het risico om op een gelijkaardige wijze te frauderen, in mindere of meerdere mate, blijkaar ook inherent aanwezig was bij andere OCMW-besturen.

Om alle OCMW-besturen attent te maken op het risico van een mogelijk ontoereikende set-up van hun softwarepakketten, heeft Audit Vlaanderen alle OCMW-secretarissen hiervan via mail op 27/02/2015 op de hoogte gesteld.

Teneinde na te gaan of het risico zich ook had voorgedaan bij andere OCMW-besturen, besliste Audit Vlaanderen om een reeks van detectie-audits uit te voeren bij 21 verschillende OCMW-besturen, verspreid over Vlaanderen. De uitgevoerde detectie-audits brachten geen andere fraudegevallen aan het licht, maar bevestigden wel dat het risico op frauduleuze transacties (onrechtmatige betalingen) in alle geauditeerde besturen effectief aanwezig was, niettegenstaande de verschillende gradaties in beheersmaatregelen die werden aangetroffen. Dit globale rapport geeft een overzicht van de belangrijkste verbeterpunten die werden vastgesteld:

1 Uitbouw van functiescheiding in de administratieve processen van zowel de sociale als de financiële dienst

OCMW-besturen betalen verschillende vormen van steun aan hun cliënten. In 16 van de 21 geauditeerde OCMW-besturen was onvoldoende of geen functiescheiding aanwezig en werden verschillende opeenvolgende stappen in het betalingsproces uitgevoerd door dezelfde medewerker. In de meeste van deze OCMW-besturen worden aan personeelsleden ook te ruime autorisaties in de softwarepakketten toegekend omwille van een te beperkt personeelsbestand, bedrijfscontinuïteitsaspecten of onvoldoende kennis van het softwarepakket.

Een goede functiescheiding binnen een betalingsproces tracht ongewenste functiecombinaties in het proces te voorkomen en taken en verantwoordelijkheidsgebieden te scheiden en indien mogelijk tegengestelde belangen te creëren door deze taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het proces bij meerdere personen te leggen. Dit geldt ook voor de autorisaties in de softwaretoepassingen. Hierbij is het in het kader van de bedrijfscontinuïteit aangewezen om voor elke functie eveneens een back-up te voorzien.

2 Creëren van een unieke autorisatie voor de aanmaak of wijziging van begunstigdegegevens

Het beheer van begunstigdegegevens is een functionaliteit die in principe aanwezig is in alle gebruikte financiële softwaresystemen. Deze functie laat toe om nieuwe cliëntendossiers te creëren en de gegevens van leveranciers/begunstigden in het systeem te registreren. Elk OCMW-bestuur bepaalt zelf de “set-up” van hun softwarepakketten en legt hierbij de autorisaties vast die aan haar personeelsleden worden toegekend in de softwaresystemen. In geen enkel geauditeerd OCMW-bestuur bestond een unieke autorisatie voor het begunstigdenbeheer. Bij alle OCMW-besturen konden begunstigdegegevens zowel bij de sociale dienst als de financiële dienst worden gewijzigd. Doorgaans konden de meeste maatschappelijke assistenten dossiers voor nieuwe cliënten creëren. Voor heel wat personeelsleden was het ook mogelijk om in de flow van het betalingsproces begunstigdegegevens te wijzigen.

Door een gebrek aan functiescheiding en de mogelijkheid om begunstigdegegevens aan te maken in ver-

schillende softwaremodules, is het wijzigen van een begunstigenrekeningnummer vaak zeer eenvoudig en vergemakkelijkt dit de aanmaak van frauduleuze betalingen. Om het risico op misbruiken in het betalingsproces te beperken, is het aangewezen dat de OCMW-besturen een unieke autorisatie creëren voor de aanmaak en wijziging van begunstigdegegevens, los van de dossierbehandelaars.

3 Systematisch bijhouden van stavingsstukken die aantonen dat het gebruikte begunstigenrekeningnummer in het betalingsproces aan de cliënt toebehoort

In alle geauditeerde OCMW-besturen werden er voor bepaalde cliënten verschillende begunstigenrekeningnummers gebruikt. In de fysieke dossiers van deze cliënten werd meestal een verklaring gevonden voor het gebruik van de verschillende rekeningnummers, maar vaak ontbraken de stavingsstukken voor de gewijzigde rekeningnummers. Enkele OCMW-besturen slaagden er tijdens de audit niet in aan de hand van stavingstukken, de rechtmatigheid van de door hen gebruikte begunstigenrekeningnummers aan te tonen.

Om zeker te zijn dat elke steunmaatregel wordt gestort op een aan de cliënt toebehorend rekeningnummer, moeten binnen het OCMW-bestuur de hiertoe vereiste stavingsstukken aanwezig zijn. Dit kan gebeuren door een kopie van de betrokken bankkaart te nemen, door officiële brieven van derden bij te houden of door een door de cliënt ondertekende verklaring te vragen. Deze bewijsstukken dienen eveneens op een gestructureerde wijze in de betrokken dossiers bijgehouden te worden.

4 Uitvoeren van betalingen op basis van originele facturen en stavingsstukken

In 11 van de 21 geauditeerde OCMW-besturen werden betalingen door de financiële dienst niet uitgevoerd op basis van originele facturen of andere stavingsstukken. Originele facturen bevonden zich in het fysieke dossier van de cliënt en niet bij de boekhouding. Aan een dergelijke werkwijze zijn significante risico's verbonden, zoals het manipuleren van gegevens op de factuur of de factuur meerdere keren in het betalingscircuit inbrengen. Om de garantie op een correcte betaling te verhogen en het risico op dubbele betalingen te verkleinen, dienen betalingen te gebeuren op basis van originele facturen en andere stavingsstukken. Deze originele documenten moeten worden bewaard bij de boekhouddienst van het OCMW-bestuur.

Audit Vlaanderen wil met dit globale rapport alle lokale besturen bewustmaken van de risico's die zich kunnen voordoen tijdens het betalingsproces. Aan de hand van dit globale rapport kunnen immers ook niet-geauditeerde besturen zich informeren over de belangrijkste bevindingen uit deze eerste reeks detectie-audits.



LEESWIJZER

In de inleiding van dit globale rapport wordt een korte situering van Audit Vlaanderen gegeven en wordt ingegaan op de aanleiding, de doelstelling, de reikwijdte, de methodiek en het verloop van de detectie-audits die bij de OCMW-besturen plaatsvonden. Verder komt ook aan bod op welke wijze de selectie van de geauditeerde OCMW-besturen verliep. Tot slot worden in deze inleiding het doel en de beperkingen van dit globale rapport toegelicht.

Van rubriek 1 tot en met rubriek 4 wordt uitleg gegeven bij de vier belangrijkste items die naar boven kwamen tijdens de eerste reeks detectie-audits. Elk van deze rubrieken start met het referentiekader, dat aangeeft wat van een lokaal bestuur verwacht wordt. Daarna komen de belangrijkste vaststellingen aan bod, gevolgd door de verbeterpunten die Audit Vlaanderen hierover formuleert.

Rubriek 5 schetst kort enkele andere aandachtspunten die Audit Vlaanderen vaststelde tijdens deze eerste reeks detectie-audits.

Tot slot bevat dit globale rapport een bijlage met alle OCMW-besturen waar de detectie-audit plaatsvond.



DANKWOORD

Audit Vlaanderen waardeert de constructieve samenwerking van de geauditeerde OCMW-besturen. Dankzij de opbouwende sfeer waarin de audits konden plaatsvinden, was het mogelijk om een globaal rapport te maken.

INLEIDING

SITUERING

Het agentschap Audit Vlaanderen werd opgericht op 1 januari 2014 en heeft als opdracht het systeem van interne controle / organisatiebeheersing van de lokale besturen en de Vlaamse administratie te evalueren. Die evaluatie doet Audit Vlaanderen door audits uit te voeren.

Audit Vlaanderen is een nieuw agentschap, maar kan voortbouwen op een jarenlange ervaring met de uitvoering van audits bij de Vlaamse administratie. Het vroegere agentschap Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA) werd immers in dit nieuwe agentschap geïntegreerd.

Twee auditcomités sturen Audit Vlaanderen aan: een auditcomité van de lokale besturen en een auditcomité van de Vlaamse administratie. De auditcomités staan in voor de strategische keuzes van en het toezicht op het agentschap¹.

Wat is interne controle/organisatiebeheersing?

“Interne controle” is in feite een synoniem voor “beheersing”. Het gaat hierbij niet over het controleren/inspecteren van een organisatie, maar het beheersen ervan. Beheersen betekent in deze context: in de hand hebben en er de nodige sturing en opvolging aan geven. Elke organisatie is dus, al dan niet bewust, dagelijks bezig met interne controle / organisatiebeheersing. Met een goede interne controle / organisatiebeheersing kan een organisatie de juiste dingen doen en deze dingen ook op de juiste manier doen. Interne controle / organisatiebeheersing situeert zich op organisatieniveau, op dienstniveau en op procesniveau.

Wat is een detectieaudit?

Bij een detectie-audit analyseert Audit Vlaanderen op basis van een aantal risicofactoren grote hoeveelheden gegevens aan de hand van moderne monitoringmechanismen (datamining). Het is de bedoeling ongebruikelijke, afwijkende of merkwaardige patronen aan de oppervlakte te brengen. Vervolgens wordt nagegaan of deze patronen verklaarbaar, dan wel symptomatisch zijn voor mogelijke fouten en/of onregelmatigheden binnen het onderzochte proces.

De detectie-audits die Audit Vlaanderen uitvoert, kaderen binnen een ruimer integriteitsbeleid van de Vlaamse administratie en de lokale besturen. De belangrijkste redenen om actief te zijn op het vlak van detectie, zijn het waarborgen van de betrouwbaarheid van de overheid, de bescherming van de activa van de organisatie en de zorg voor een integere organisatie waar geen middelen verloren gaan ten gevolge van onregelmatigheden of andere malversaties. Hoewel detectie-activiteiten per definitie onder de controlerende benadering van het integriteitsbeleid ressorteren, kunnen ze binnen een organisatie ook een belangrijk preventief en ontradend effect genereren ten aanzien van potentiële misbruiken.

¹ Het auditcomité van de lokale besturen en het auditcomité van de Vlaamse administratie garanderen de onafhankelijkheid van Audit Vlaanderen. Ze staan in voor de aansturing en de opvolging van, en de controle en het toezicht op Audit Vlaanderen. Op basis van de werkzaamheden van Audit Vlaanderen geven ze advies aan de Vlaamse Regering. Het auditcomité van de lokale besturen bestaat uit zeven leden benoemd door de Vlaamse regering; vier onafhankelijke leden, twee leden aangeduid door de VSG en één lid aangeduid door de VVP. Een vertegenwoordiger van de Vlaamse minister voor Binnenlands Bestuur woont de vergaderingen bij als waarnemer.

OVER DE DETECTIE-AUDITS BIJ DE OCMW-BESTUREN

Aanleiding van deze reeks detectie-audits

In 2013 werd bij een bepaald OCMW-bestuur vastgesteld dat een administratief medewerkster van de sociale dienst over een periode van 5 jaar, meer dan € 377.000 had verduisterd ten nadele van het OCMW-bestuur. In 2014 voerde Audit Vlaanderen een audit uit bij dit OCMW-bestuur om te achterhalen op welke wijze deze fraude mogelijk was.

Bij de sociale dienst moest de betrokken medewerkster instaan voor het uitbetalen van het leefloon aan asielzoekers en het verwerken van de ontvangen facturen m.b.t. kosten voor deze asielzoekers. Via een software-applicatie werden deze gegevens elektronisch verwerkt en stroomden de betaalgegevens door naar de boekhouding. Een aantal maanden nadat een factuur correct betaald was aan de rechthebbende leverancier (zoals een school of ziekenhuis), maakte de betrokken medewerkster een nieuw dossier aan, waarbij de betrokken factuur in de software-applicatie opnieuw gekoppeld werd aan de correcte asielzoeker en leverancier, maar de medewerkster wijzigde in het programma het rekeningnummer van de leverancier naar een eigen rekeningnummer. De audit wees uit dat de fraude ook mogelijk zou zijn geweest door in de applicatie een nieuwe leverancier aan te maken met een eigen rekeningnummer en hieraan de factuur te koppelen. Via een interface² importeerde de financiële cel de ingebrachte gegevens in het financieel systeem. Vervolgens maakte de betrokken applicatie een collectieve betaallijst aan, waarna de betaling werd uitgevoerd.

Meerdere oorzaken lagen aan de basis van de fraude, maar de belangrijkste oorzaak lag wel bij het feit dat de mogelijkheden tot functiescheiding, die het informaticasysteem wel degelijk bood, en de functionaliteit 'begunstigdenbeheer'³, die aanwezig was in de financiële software, niet werden benut.

Audit Vlaanderen stelde zich na de uitgevoerde audit bij het betrokken OCMW-bestuur de vraag of de vastgestelde leemten in de set-up van de gebruikte software mogelijk ook een ernstig potentieel risico zouden kunnen inhouden voor de overige OCMW-besturen.

Door Audit Vlaanderen werd tijdens een bezoek bij een 10-tal andere OCMW-besturen⁴ nagegaan hoe de set-up van het begunstigdenbeheer was opgezet in hun systemen en in welke mate gebruik werd gemaakt van de functionaliteit 'begunstigdenbeheer'. Tegelijkertijd had Audit Vlaanderen ook een gesprek met enkele softwareleveranciers m.b.t. deze materie.

De bevindingen die werden gedaan, waren vrij eenduidig:

- bij geen enkel geconsulteerd OCMW-bestuur was een unieke autorisatie voor de aanmaak of wijziging van begunstigdegegevens aanwezig en overal was het mogelijk om vanuit de applicatie van de sociale dienst begunstigdegegevens aan te passen;
- slechts een beperkt aantal OCMW-besturen was zich in meerdere of mindere mate bewust van de aanwezigheid van de hiermee gepaard gaande risico's;
- er werden in de verschillende OCMW-besturen verschillende gradaties van beheersmaatregelen aangetroffen die het inherent aanwezige risico op frauduleuze transacties zouden kunnen beperken (maar niet uitsluiten).

2 Een interface is een 'intermediair' (koppeling) waardoor niet-identieke informaticasystemen met elkaar kunnen communiceren.

3 Begunstigdenbeheer is het beheer van begunstigdegegevens in een organisatie of softwaresysteem.

4 Er werd een random keuze gemaakt van 10 OCMW-besturen op basis van geografische spreiding en het aantal inwoners.

De belangrijkste conclusie uit de bezoeken/gesprekken die plaatsvonden, was dat het risico dat de hoger- vermeldde fraudemethodiek zich effectief zou kunnen voordoen bij andere OCMW-besturen, in mindere of meerdere mate inherent aanwezig was bij alle geconsulteerde OCMW-besturen.

Om alle OCMW-besturen attent te maken op het risico van een mogelijk ontoereikende set-up van hun softwarepakketten, werd bovenstaande informatie via mail d.d. 27 februari 2015 bezorgd aan alle OCMW-secretarissen.

Teneinde na te gaan of het risico, dat zich effectief had voorgedaan bij het betrokken OCMW-bestuur, zich ook zou hebben voorgedaan bij andere OCMW-besturen, keurde het auditcomité van de lokale besturen op 14 november 2014 de opstart van deze reeks detectie-audits goed.

Methodiek van een detectie-audit

Deze detectie-audits hebben betrekking op financiële procedures die plaatsvinden op initiatief van de sociale dienst en afgehandeld worden op de boekhouding van het OCMW-bestuur.

De maatschappelijk werkers van de sociale dienst initiëren, na goedkeuring door het vast bureau of bijzonder comité voor de sociale dienst, betaalopdrachten die door de boekhouding worden uitgevoerd, met als begunstigde hun cliënten of betrokken derden (zie figuur 1).

Audit Vlaanderen ontving van de betrokken OCMW-besturen via hun softwareleveranciers de gegevens die door de sociale dienst werden gebruikt voor het verwerken van steunaanvragen, evenals de corresponderende gegevens uit de boekhoudmodule. In de aangeleverde gegevens werd door Audit Vlaanderen gezocht naar ongebruikelijke, afwijkende of merkwaardige patronen. In de op basis van deze datamining geselecteerde betalingsgegevens werd in de onderliggende dossiers nagegaan of deze verliepen conform alle relevante wettelijke en reglementaire bepalingen, interne procedures en bestaande afspraken. In het kader van een detectie-audit is het eveneens de bedoeling in voorkomend geval verbeterpunten te identificeren in de betrokken interne processen.

Figuur 1 - **Geauditeerde proces: uitbetaling steun**



Verloop van een detectie-audit

De detectie-auditopdrachten van Audit Vlaanderen doorlopen steeds een aantal vaste fasen en stappen.

Vorbereidende fase van een audit:

- Bij de start van elke audit neemt het auditteam contact op met de secretaris van het lokale bestuur.
- Via de softwareleverancier van het te auditeren lokale bestuur verkrijgt Audit Vlaanderen de vereiste informatie.
- De auditor zoekt aan de hand van dataminingstechnieken naar ongebruikelijke, afwijkende of merkwaardige patronen.
- Audit Vlaanderen licht de aanpak en het verloop van de audit toe aan secretaris/management van het geauditeerde bestuur op de eerste dag van het terreinwerk.

Het terreinwerk van een audit:

- De auditoren voeren gesprekken met onder andere de secretaris, de financieel beheerder en het hoofd van de sociale dienst. Hierdoor bekomen ze bijkomende informatie over de betalingsprocessen binnen de sociale en financiële dienst van het betrokken OCMW-bestuur.
- De auditoren voeren een analyse uit van de stappen van het betalingsproces op de sociale en financiële dienst en vragen bijkomende documenten op die deze processen staven.
- De auditoren gaan na of alle vereiste informatie zich in de betrokken dossiers bevindt en analyseren de stavingsstukken die door het bestuur worden aangereikt.

Rapporteringsfase van een audit:

- De auditoren stellen een ontwerprapport op. Dit ontwerprapport wordt bezorgd aan de secretaris van het lokale bestuur. In principe wordt het ontwerprapport besproken met het managementteam van het lokale bestuur tijdens de zogenaamde exitmeeting (indien het managementteam voor een exitmeeting opteerde). Het auditrapport bevat een beschrijving van de belangrijkste vaststellingen en aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn gericht op het beheersen van de vastgestelde risico's bij de betrokken besturen. Na de eventuele bespreking van het ontwerprapport tijdens de exitmeeting formuleert het management van het lokale bestuur een reactie op de auditbevindingen en stelt het een actieplan op voor de implementatie van de aanbevelingen. Deze worden opgenomen in het definitieve rapport, dat bezorgd wordt aan de secretaris en de voorzitter van de raad van het lokale bestuur. De voorzitter van de raad bezorgt het rapport aan de overige raadsleden.

Het auditteam betreft de organisatie dus op verschillende momenten in het rapporteringsproces. Dit kan ertoe bijdragen dat het rapport niet zomaar in een kast verdwijnt, maar een stimulans is om de werking verder te verbeteren.

DE GEAUDITEERDE BESTUREN

Tussen 2 februari 2015 en 9 maart 2016 werd in totaal bij 21 OCMW-besturen een detectie-audit uitgevoerd (zie bijlage 1). De detectie-audit werd uitgevoerd bij 11 OCMW-besturen die werken met dezelfde softwareleverancier als het OCMW-bestuur waar de fraude zich voordeed. Daarnaast werden nog 10 detectie-audits uitgevoerd bij OCMW-besturen die werken met andere softwareleveranciers. De selectie van de geauditeerde OCMW-besturen gebeurde op basis van geografische spreiding en schaalgrootte.

GLOBAAL RAPPORT

Waarom een globaal rapport?

Audit Vlaanderen beschikt slechts over een beperkt aantal auditoren om het interne controlesysteem van een groot aantal organisaties te evalueren. Daarom zet het agentschap, naast het uitvoeren van audits, ook sterk in op communicatie en het sensibiliseren van lokale besturen rond interne controle / organisatiebeheersing. Door de regelmatige publicatie van globale rapporten met belangrijke vaststellingen over interne controle / organisatiebeheersing wil Audit Vlaanderen de bewustwording van de lokale besturen rond bestaande risico's versterken, ook binnen de besturen waar geen audit plaatsvond. Aan de hand van dit globale rapport kunnen immers ook niet-geauditeerde besturen zich informeren over de belangrijkste bevindingen uit de detectie-audits.

Beperkingen van dit globale rapport

Dit globale rapport heeft enkele beperkingen. Het aantal geauditeerde besturen is relatief gering en biedt bovendien geen volledig representatieve steekproef. Het globale rapport bundelt bovendien enkel de belangrijkste verbeterpunten. Het rapport biedt geen antwoord op de vraag wie op welke manier ervoor moet zorgen dat bepaalde problemen worden opgelost.

Wat na dit globale rapport?

Dit globale rapport geeft de belangrijkste bevindingen weer uit een eerste reeks detectie-audits, uitgevoerd bij lokale besturen. Ook niet-geauditeerde besturen kunnen zich hierdoor laten inspireren voor de beheersing van bepaalde bestaande risico's.

De verschillende federaties vinden in dit rapport achtergrondinformatie bij de organisatie-aspecten waarmee lokale besturen momenteel frequent problemen ondervinden. Omdat bepaalde aandachtspunten vaak terugkomen, lijkt het logisch in de mate van het mogelijke een collectief aanbod uit te werken (opleidingen, studiedagen, workshops, intervisies enz.).

Na afsluiting van dit globale rapport zal Audit Vlaanderen de realisatie van de aanbevelingen bij de geauditeerde OCMW-besturen steekproefsgewijs opvolgen en hierover rapporteren. Bovendien zal Audit Vlaanderen via diverse kanalen inzetten op sensibilisering rond interne controle/organisatiebeheersing, zodat dit systematisch versterkt wordt in alle OCMW-besturen.

1

UITBOUW VAN FUNCTIESCHEIDING

1.1 REFERENTIEKADER

OCMW-besturen betalen verschillende vormen van steun aan hun cliënten. De wijze waarop deze steunmaatregelen in betaling worden gesteld, houdt mogelijke risico's in. Om deze risico's te beheersen, ondernemen organisaties een aantal maatregelen, de zogenaamde beheersmaatregelen. Deze beheersmaatregelen zorgen ervoor dat bepaalde risico's zich niet voordoen, de kans dat ze zich voordoen geringer wordt en/of hun mogelijke impact kleiner. De risico's zijn dan beheerst of onder controle. Aangezien lokale besturen en hun omgeving continu evolueren, is dit een dynamisch gegeven en is er een regelmatige evaluatie en bijsturing van de beheersmaatregelen nodig.

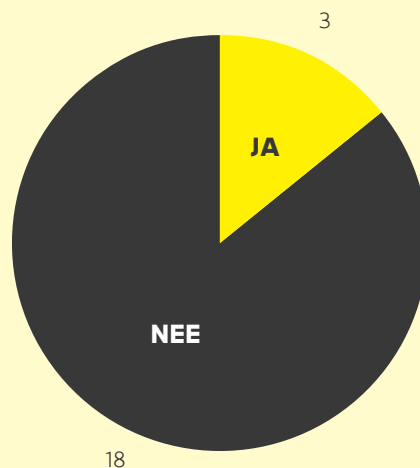
Een goede functiescheiding binnen een betalingsproces tracht ongewenste functiecombinaties in het proces te voorkomen en taken en verantwoordelijkheidsgebieden te scheiden en indien mogelijk tegengestelde belangen te creëren door deze taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het proces bij meerdere personen te leggen. Deze functiescheiding kan zowel op procesmatig vlak als op het niveau van de autorisaties in de softwaretoepassingen worden gerealiseerd. Het creëren van een back-up voor elke functie is hierbij aangewezen in het kader van de bedrijfscontinuïteit.

Binnen een goede functiescheiding hoort ook het vier-ogen-principe. Dit betekent niet dat overlappend werk moet uitgevoerd worden, maar dat basisdocumenten in het betalingsproces die door een medewerker worden behandeld, minstens ook de goedkeuring moeten bevatten van een andere persoon. Deze goedkeuringsstap moet ook effectief worden uitgevoerd en mag geen pro-forma handtekening inhouden. Een cascade van goedkeurende handtekeningen zonder effectief inhoudelijk nazicht van de ter betaling voorgelegde documenten creëert niet alleen een administratieve last zonder meerwaarde in het grotere geheel van organisatiebeheersing, maar eveneens een "vals" gevoel van veiligheid en afdoende organisatiebeheersing. De betrouwbaarheid van een betalingsproces wordt echter niet enkel bepaald door het aantal goedkeurende controlestappen in de procedures, maar ook en vooral door de kwaliteit en onafhankelijkheid van elke individuele controlestap t.o.v. een voorafgaande handeling binnen het proces. Ten slotte vormt een post factum steekproefsgewijze controle op de correctheid/rechtmatigheid van de betaalde facturen het sluitstuk van de controleprocessen in het financieel systeem.

1.2 VASTSTELLINGEN

In 18 van de 21 geauditeerde OCMW-besturen was onvoldoende of geen functiescheiding aanwezig. In een aantal gevallen werden verschillende opeenvolgende stappen in het betalingsproces uitgevoerd door dezelfde medewerker. Voor de 18 betrokken OCMW-besturen werd een aanbeveling omtrent de uitbouw inzake functiescheiding geformuleerd. In de meeste van deze OCMW-besturen werden aan personeelsleden te ruime autorisaties in de softwarepakketten toegekend omwille van een te beperkt personeelsbestand, bedrijfscontinuïteitsaspecten of onvoldoende kennis van het softwarepakket.

Figuur 2 - **Aantal geauditeerde OCMW-besturen waar er een voldoende vorm van functiescheiding in het betalingsproces aanwezig is**



In 9 van de 21 OCMW-besturen kon het rekeningnummer van de cliënt nog gewijzigd worden eens de betaalopdracht op de financiële dienst werd geïnitieerd. Dit houdt een risico op fraude in.

In 5 van de 21 OCMW-besturen stelde Audit Vlaanderen vast dat de definitieve goedkeuring⁵ voor de uitbetaling van de steunvormen pro forma wordt gegeven. Het zwaartepunt van de controle op de correctheid van de uit te voeren betaling, ligt dan uiteraard bij voorafgaande controlestappen.

1.3 VERBETERPUNTEN

Om het risico op misbruiken in het betalingsproces te beperken, is het aangewezen dat de OCMW-besturen een optimale functiescheiding nastreven in hun betalingsprocessen en in het bijzonder bij de toekenning van autorisaties in hun softwaretoepassingen. Hierbij is het in het kader van de bedrijfscontinuïteit aangewezen om voor elke functie eveneens een back-up te voorzien.

⁵ Een definitieve goedkeuring wordt in deze context gedefinieerd als de dubbele handtekeningbevoegdheid in het elektronische betalingsplatform.

2

**CREËREN VAN EEN UNIEKE
AUTORISATIE VOOR DE
AANMAAK OF WIJZIGING VAN
BEGUNSTIGDENGEGEVENS**

2.1 REFERENTIEKADER

De diverse softwareleveranciers bieden verschillende mogelijkheden aan op het vlak van autorisaties in de pakketten en modules die ze ter beschikking stellen van de OCMW-besturen. Elk OCMW-bestuur bepaalt zelf de “set-up” van hun softwarepakketten en legt hierbij voor elke module de autorisaties vast die aan haar personeelsleden worden toegekend, de zogenaamde CRUD-rechten. CRUD is een afkorting voor de vier basisoperaties die op gegevens uitgevoerd kunnen worden:

- Create: toevoegen van nieuwe gegevens
- Read: opvragen van gegevens
- Update: wijzigen van gegevens
- Delete: verwijderen van gegevens

Het beheer van begunstigdegegevens is een functionaliteit die in principe aanwezig is in alle gebruikte financiële softwaresystemen.

De creatie van een nieuw dossier voor een cliënt gebeurt in principe op basis van het rijksregisternummer van de cliënt, maar het kan ook zonder opgave van het rijksregisternummer. Er wordt gebruik gemaakt van het KBO-nummer⁶ of het rijksregisternummer bij de registratie van nieuwe derden/leveranciers. Maar niet alle derden/leveranciers beschikken over een KBO-nummer (bv. particuliere verhuurders). Hierdoor ontstaat het risico dat sommige cliënten/derden/leveranciers meerdere malen in de database worden opgenomen.

2.2 VASTSTELLINGEN

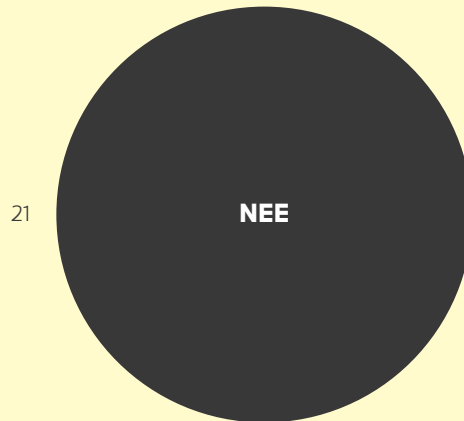
Voorbeelden van beheersmaatregelen die werden aangetroffen bij de geauditeerde OCMW-besturen, ter afdekking van het risico dat sommige cliënten/derden/leveranciers meerdere malen in de database worden opgenomen, zijn:

- het uitvoeren van periodieke steekproeven om na te gaan of bepaalde leveranciers dubbel werden geregistreerd in de databank;
- het uitvoeren van een vergelijking tussen de begunstigden in de databank van de sociale dienst en de begunstigden in de databank van de financiële dienst om mogelijke anomalieën op te sporen.

In geen enkel geauditeerd OCMW-bestuur bestond een unieke autorisatie, los van de dossierbeheerders, voor het begunstigdebeheer. Bij de meerderheid van de OCMW-besturen konden begunstigdegegevens zowel bij de sociale dienst als de financiële dienst door meerdere personen worden gewijzigd. Gelet op de ruime toekenning van autorisaties was het voor heel wat personeelsleden ook mogelijk om in de flow van het betalingsproces begunstigdegegevens te wijzigen, inclusief rekeningnummers.

⁶ Het KBO- of ondernemingsnummer is een uniek nummer waarover elke onderneming moet beschikken. Het ondernemingsnummer van actieve ondernemingen kan opgezocht worden in de Kruispuntbank van Ondernemingen (KBO).

Figuur 3 - Aantal geauditeerde OCMW-besturen die een unieke autorisatie hebben voor het begunstigdenbeheer



Wanneer de autorisatie inzake begunstigdenbeheer (registreren, aanpassen en verwijderen van gegevens) berust bij meerdere personeelsleden, ontstaat een groot risico.

2.3 VERBETERPUNTEN

Om het risico op misbruiken in het betalingsproces te beperken, is het aangewezen dat de OCMW-besturen een unieke autorisatie, los van de dossierbeheerders, creëren voor de aanmaak en wijziging van begunstigdegegevens. Deze unieke autorisatie bevindt zich bij de financiële dienst.

Door een gebrek aan functiescheiding en de mogelijkheid om begunstigdegegevens aan te maken in verschillende softwaremodules, is het wijzigen van een begunstigde rekeningnummer vaak zeer eenvoudig en vergemakkelijkt dit de aanmaak van frauduleuze betalingen.

3

**SYSTEMATISCH BIJHOUDEN
VAN STAVINGSSTUKKEN DIE
AANTONEN DAT HET GEBRUIKTE
BEGUNSTIGDENREKENINGNUMMER
IN HET BETALINGSPROCES AAN DE
CLIËNT TOEBEHOORT**

3.1 REFERENTIEKADER

Een OCMW-bestuur verleent diensten aan verschillende actoren, waaronder cliënten, leveranciers en andere begunstigden. De gegevens van deze derden (bankrekeningnummer, adres, etc.) dienen regelmatig aangepast te worden in de verschillende databanken en papieren dossiers van het OCMW-bestuur.

Als niet alle stavingsstukken m.b.t. het gehanteerde (eventueel gewijzigde) begunstigdenrekeningnummer aanwezig zijn binnen het OCMW-bestuur, kan de correctheid van een rekeningnummer uiteraard niet worden geverifieerd.

3.2 VASTSTELLINGEN

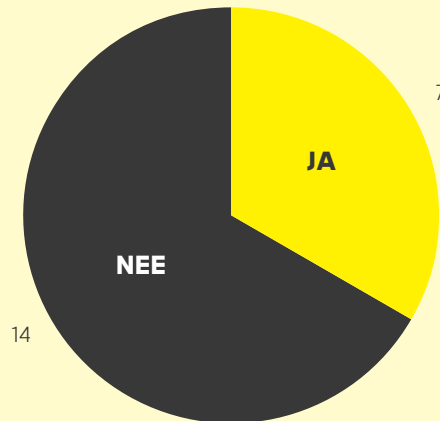
Voor bepaalde cliënten werden verschillende begunstigdenrekeningnummers gebruikt. In de fysieke dossiers van de cliënten werd in de meeste van de geauditeerde OCMW-besturen een verklaring gevonden voor het gebruik van de verschillende rekeningnummers, maar vaak ontbraken de stavingsstukken voor de gewijzigde rekeningnummers, zoals een kopie van een bankkaart, een door de cliënt ondertekende verklaring, een attest van de bank voor het openen van een nieuwe rekening, etc.

Enkele OCMW-besturen maken voor hun cliëntendossiers gebruik van een intakeformulier, waarop vaak ook een rubriek is voorzien voor het begunstigdenrekeningnummer. Audit Vlaanderen stelde vast dat deze rubriek niet systematisch werd ingevuld. Andere OCMW-besturen maken gebruik van een document voor de sociale dienst waarop de situatie van de cliënt gevolgd wordt, maar ook bij deze OCMW-besturen stelde Audit Vlaanderen vast dat noch de voor het begunstigdenrekeningnummer voorziene rubriek steeds werd ingevuld, noch het document voor de sociale dienst, waarop de situatie van de cliënt gevolgd wordt, stelselmatig aan het dossier werd toegevoegd.

In 14 van de 21 geauditeerde OCMW-besturen kon het bestuur niet steeds een tastbaar bewijs voorleggen dat een cliënt zijn rekeningnummer wijzigde. De wijziging van het bankrekeningnummer wordt hier noch digitaal, noch in het fysieke dossier geregistreerd. In een aantal gevallen volstond een telefonisch contact, een aanvraag per mail of een bezoek aan de sociale dienst.

Niettegenstaande herhaaldelijk aandringen door Audit Vlaanderen, slaagden enkele OCMW-besturen er tijdens de audit niet in om aan de hand van stavingstukken, de rechtmatigheid van door hen gebruikte begunstigdenrekeningnummers aan te tonen. Het aantal rekeningnummers waarvan de rechtmatigheid niet kon aangetoond worden, varieerde bij deze OCMW-besturen van 1 tot 65.

Figuur 4 - **Aantal geauditeerde OCMW-besturen die steeds stavingsstukken konden voorleggen voor gewijzigde begunstigenrekeningnummers**



3.3 VERBETERPUNTEN

Om zeker te zijn dat elke steunmaatregel wordt gestort op een aan de cliënt toebehorend rekeningnummer, moeten binnen het OCMW-bestuur de hiertoe vereiste stavingsstukken aanwezig zijn. Dit kan gebeuren door een kopie van de betrokken bankkaart te nemen, door officiële brieven van derden bij te houden of door een door de cliënt ondertekende verklaring te vragen. Deze bewijsstukken dienen op een gestructureerde wijze bijgehouden te worden.

4

UITVOEREN VAN BETALINGEN OP BASIS VAN ORIGINELE FACTUREN EN STAVINGSSTUKKEN

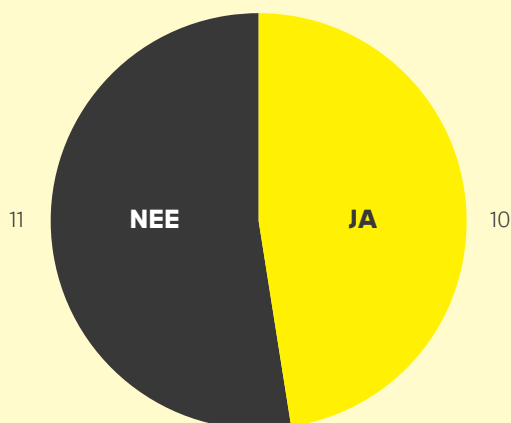
4.1 REFERENTIEKADER

Binnen het betalingsproces worden verschillende beheersmaatregelen ingebouwd. De adequaatheid en doeltreffendheid van deze beheersmaatregelen wordt vooral bepaald door de kwaliteit en onafhankelijkheid van elke individuele controlestap. Hiertoe dient de uitvoerder van een controlestap te beschikken over ondersteunende stavingsstukken, zoals originele facturen en raadsbeslissingen en beslissingen van het bijzonder comité voor de sociale dienst⁷.

4.2 VASTSTELLINGEN

In 11 van de 21 geauditeerde OCMW-besturen werden betalingen door de financiële dienst niet uitgevoerd op basis van originele facturen of andere stavingsstukken. Originele facturen bevonden zich niet bij de boekhouding, maar in het fysieke dossier van de cliënt. Aan een dergelijke werkwijze zijn significante risico's verbonden, zoals het manipuleren van gegevens op de factuur of de factuur meerdere keren in het betalingscircuit inbrengen.

Figuur 5 - Aantal geauditeerde OCMW-besturen die betalingen uitvoeren op basis van originele facturen of andere stavingsstukken



Ook raadsbeslissingen en beslissingen van het bijzonder comité voor de sociale dienst werden bij het initiëren van betaalopdrachten niet steeds geraadpleegd.

⁷ Een raadsbeslissing of een beslissing van het bijzonder comité voor de sociale dienst kan fungeren als stavingsstuk voor een betaling waarvoor geen facturen beschikbaar zijn, zoals de toekenning van een leefloon.

4.3 VERBETERPUNTEN

Om de garantie op een correcte betaling te verhogen en het risico op dubbele betalingen te verkleinen, wordt bij het uitvoeren van betalingen maximaal gebruik gemaakt van originele facturen en andere stavingstukken. Deze originele documenten worden bewaard bij de boekhouddienst van het OCMW-bestuur.

Indien een OCMW-bestuur inzet op digitalisering, dient ook de beveiliging van de ondersteunende stavingstukken voldoende aandacht te krijgen.

5

VARIA

Audit Vlaanderen stelde daarnaast nog enkele andere aandachtspunten vast.

5.1 LOGGING VAN GEBRUIKTE REKENINGNUMMERS

Audit Vlaanderen verkreeg van drie softwareleveranciers uitleg over de werking van de verschillende pakketten/modules die zij aanbieden aan de sociale en financiële dienst van de OCMW-besturen.

In het pakket van één softwareleverancier wordt geen historiek bijgehouden van gebruikte rekeningnummers.

Bij de twee andere leveranciers wordt elk gebruikt rekeningnummer gelogd. Indien nadien wijzigingen worden aangebracht aan de gegevens van de cliënt, wordt de initiële informatie niet overschreven maar toegevoegd, waardoor aan één cliënt meerdere rekeningnummers kunnen gekoppeld zijn.

Eén van de softwareleveranciers voorziet in hun pakket/module de mogelijkheid, in principe enkel bij uitzonderlijke gevallen, om medewerkers een machtiging te geven betalingen uit te voeren op een rekeningnummer dat niet is opgenomen in het dossier/ derdenfiche van de cliënt of leverancier. Bij betalingen selecteert het systeem standaard het rekeningnummer dat als 'actief' aangevinkt staat in de derdenfiche van de begunstigde. Medewerkers die rekeningnummers beheren en bovenstaande machtiging krijgen, kunnen bijgevolg een betaling initiëren/uitvoeren op een rekeningnummer dat niet is opgenomen in de derdenfiche van de begunstigde. Deze optie is blijkbaar standaard gedeactiveerd wanneer het softwarepakket wordt aangekocht/geïnstalleerd en kan enkel geactiveerd worden voor medewerkers die ook de machtiging hebben om bankrekeningnummers van derden te beheren..

Deze functie houdt uiteraard een risico op frauduleuze praktijken in, omwille van het niet-registreren van het gebruikte rekeningnummer en de grote vrijheid om op een willekeurig rekeningnummer een betaling uit te voeren.

5.2 ARCHIEF

Het archief van een OCMW-bestuur, aangesloten op het netwerk van de Kruispuntbank, dient in overeenstemming te zijn met de minimale veiligheidsnormen die werden gedefinieerd door de werkgroep "Informatieveiligheid" van het Algemeen Coördinatiecomité onder de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ). Het hoofdstuk "Fysieke beveiliging en beveiliging van de omgeving" stelt als norm dat elk OCMW-bestuur dat is aangesloten op het netwerk van de Kruispuntbank, de toegang tot de gebouwen en lokalen moet beperken tot de geautoriseerde personen en hierop controle moet verrichten, zowel tijdens als buiten de werkuren. Dit houdt in dat moet worden voorkomen dat personen met slechte bedoelingen makkelijk toegang hebben tot:

- het informaticamateriaal om het te vernielen/stelen en/of vertrouwelijke gegevens te raadplegen/aan te passen/vernietigen (bijv.: sociale gegevens van persoonlijke aard);
- de dossiers die sociale gegevens bevatten;

- de archieflokalen met vertrouwelijke gegevens.

Audit Vlaanderen stelde bij 4 van de 21 geauditeerde OCMW-besturen een ernstige archiefproblematiek vast die helemaal niet in overeenstemming was met de vastgelegde normen.



BIJLAGE 1: LIJST VAN GEAUDITEERDE BESTUREN

- OCMW-bestuur Ardoioe
- OCMW-bestuur Bonheiden
- OCMW-bestuur Brecht
- OCMW-bestuur Destelbergen
- OCMW-bestuur Duffel
- OCMW-bestuur Eeklo
- OCMW-bestuur Haacht
- OCMW-bestuur Herentals
- OCMW-bestuur Ieper
- OCMW-bestuur Kapellen
- OCMW-bestuur Kaprijke
- OCMW-bestuur Lebbeke
- OCMW-bestuur Leopoldsburg
- OCMW-bestuur Menen
- OCMW-bestuur Merchtem
- OCMW-bestuur Nazareth
- OCMW-bestuur Oostkamp
- OCMW-bestuur Oudenaarde
- OCMW-bestuur Ruiselede
- OCMW-bestuur Ternat
- OCMW-bestuur Vilvoorde

COLOFON

Uitgave maart 2016

Depotnummer: D/2016/3241/071

Uitgever: Eddy Guilliams, administrateur-generaal Audit Vlaanderen, Boudewijnlaan 30, 1000 Brussel

Deze publicatie is ook beschikbaar op www.auditvlaanderen.be