Vlaams
Parlement

39 (2019-2020) – Nr. 1
ingediend op 11 maart 2020 (2019-2020)

Verslag

van het Rekenhof

over het Agentschap Integratie en Inburgering: efficiëntiewinsten en herstructurering

verzendcode: BIN

Rekenhof

Agentschap Integratie en Inburgering: efficiëntiewinsten en herstructurering

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, februari 2020

Rekenhof

Agentschap Integratie en Inburgering: efficiëntiewinsten en herstructurering

Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 25 februari 2020
Vlaams Parlement, 39 (2019-2020) – Nr. 1

Inhoud

Samenvatting 7

Hoofdstuk 1

Inleiding 13

1.1 Onderzoeksdomein 13
1.1.1 Hervorming integratie- en inburgeringsbeleid 13
1.1.2 Oprichting AgII 14
1.2 Onderzoeksaanpak 16

Hoofdstuk 2
Subsidiëring van het AgII 17

2.1 Subsidiebudget aan het AgII 17
2.2 Evolutie subsidies aan het AgII 17
2.3 Conclusies 19

Hoofdstuk 3
Efficiëntiewinsten 21

3.1 Inleiding 21
3.2 Vertraging in saneringsplannen AgII 22
3.3 Harmonisering arbeidsvoorwaarden en functieclassificatie 22
3.4 Aannames financieel plan 23
3.4.1 Personeelsafbouw 23
3.4.2 Overige aannames financieel plan 24
3.5 Houding organisaties pre-inkanteling 25
3.6 Kruispuntbank Inburgering (KBI) 26
3.7 Aansluiting bij gemeenschappelijke dienstencentra 27
3.8 Asielcrisis 28
3.9 Financieringsmodel AgII 29
3.10 Conclusies 29

Hoofdstuk 4
Herstructurering 31

4.1 Personeelsafbouw 31
4.1.1 Berekening structureel overtal 31
4.1.2 Afbouw contracten asielcrisis 32
4.2 Herstructureringskosten 32
4.3 Vergoedingen en kwaliteit personeelsdossiers 33
4.4 Conclusies 34

Hoofdstuk 5
Algemene conclusies 35

Hoofdstuk 6
Aanbevelingen 37

Bijlage 1
Antwoord van de Vlaamse minister van Inburgering 41

Samenvatting

De Vlaamse Regering gaf met een conceptnota in 2011 de aanzet voor een reorganisatie van de integratie- en inburgeringssector. Die reorganisatie zou de doelmatigheid van het aanbod, alsook de efficiëntie en de effectiviteit van de sector verhogen. Onderdeel ervan was de samenvoeging van de bestaande gesubsidieerde organisaties (onthaalbureaus, integratiecentra en sociaal tolk- en vertaaldiensten) in het nieuwe Agentschap Integratie en Inburgering (AgII).

In 2015 kantelden vijftien organisaties in het AgII in, gevolgd door vijf Huizen van het Nederlands. Het Rekenhof onderzocht of het AgII de verwachte efficiëntiewinsten realiseerde. Het onderzocht ook de onderbouwing van de herstructurering die het AgII op 2 oktober 2017 aankondigde.

Efficiëntiewinsten

De voorspelde efficiëntiewinsten zijn niet gehaald. Het voor het AgII opgestelde financieel plan van 2012 voorzag in de eerste drie boekjaren een gecumuleerde bedrijfseconomische winst van 2,9 miljoen euro. Over de jaren 2015-2017 leed het AgII echter een bedrijfseconomisch verlies van 7,4 miljoen euro, ondanks een stijgende subsidiëring. De oorzaken zijn te optimistische en onvolledige aannames in het financieel plan en onvoorziene evoluties die een aanzienlijke invloed hadden op de operationele en financiële werking van het AgII, zoals het uitstel van de personeelsafslanking en de extra kosten verbonden aan de harmonisering van de arbeidsvoorwaarden en de invoering van de nieuwe functiekwalificatie.

Op 16 juli 2016 werd het beheer van de Kruispuntbank Inburgering (KBI) aan het AgII overgedragen, echter zonder dat daar een afdoende financiering tegenover werd gesteld. De KBI is (nog) niet in staat betrouwbare geaggregeerde informatie te verstrekken. Zo is het nog niet mogelijk maandelijkse lijsten te genereren van inburgeraars die de afgelopen periode voor het eerst tot die categorie behoren of lijsten waarmee de doorlooptijden voor de cursus maatschappelijke oriëntatie kunnen worden geanalyseerd.

Het AgII kende de afgelopen jaren een sterk variabele werklast. De aantallen inburgeraars, zowel vluchtelingen als anderen, fluctueerden sterk. Het financieringsmodel van het AgII is niet aangepast aan dergelijke fluctuaties.

Herstructurering

Voor zijn herstructurering vertrok het AgII niet van een inschatting van de werkelijke personeelsbehoeften, maar van het voorhanden zijnde budget. Daarbij berekende het dat het met zijn basisdotatie maximaal 537 voltijdse equivalenten kon financieren.

De herstructureringskosten zijn bovendien aanzienlijk groter dan wat het AgII initieel aan het parlement meedeelde. Over de periode 2018-2021 zullen die kosten 12,5 miljoen euro belopen, in plaats van het eenmalige bedrag van 5,5 miljoen euro in 2018. Behalve de financiële kosten, zijn er daarenboven menselijke en maatschappelijke kosten, die niet in deze ramingen zijn begrepen.

Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen antwoordde op 14 februari 2020 dat hij geen verdere opmerkingen had bij het ontwerprapport van het Rekenhof.

Agentschap Integratie en Inburgering: efficiëntiewinsten en herstructurering

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

1.1.1 Hervorming integratie- en inburgeringsbeleid

Het landschap voor integratie- en inburgering bestond tot 2014 uit een waaier van organisaties die overheden, voorzieningen, verenigingen en individuele burgers ondersteunen, begeleiden en stimuleren bij het omgaan met migratie. Die organisaties, elk met hun eigen ontstaans- en ontwikkelingsgeschiedenis, werden in de loop der jaren opgenomen in de regelgeving en gesubsidieerd door de Vlaamse overheid. Dat had een weinig afgestemd beleid, een grote versnippering van expertise en een overlapping van werkzaamheden als gevolg. De Vlaamse Regering gaf in haar conceptnota van 30 september 2011[1] de aanzet tot een reorganisatie die de doelmatigheid van het aanbod en de efficiëntie en effectiviteit van de integratie-en inburgeringssector diende te verhogen.

Onderdeel van de reorganisatie was de samenbrenging van een aantal van de gesubsidieerde organisaties in één nieuw agentschap. Om die visie te onderbouwen, schreef het agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) drie studies uit. Een juridische analyse, een studie naar de organisatiestructuur en een financieel plan. Voor dit onderzoek ligt de focus op het financieel plan. Een stuurgroep met vertegenwoordigers van het ABB, het kabinet en het departement Financiën en Begroting keurde de aannames goed waarop de financiële impactstudie steunde. Die studie resulteerde in het rapport Financieel plan voor het op te richten agentschap Integratie en Inburgering van 30 mei 2012 (verder afgekort tot: financieel plan).

[1] Vlaams Parlement, Document 1266 (2011-2012) – Nr. 1.

Op 7 juni 2013 stemde de decreetgever het decreet betreffende het Vlaamse integratie-en inburgeringsbeleid (verder afgekort tot: inburgeringsdecreet)[2], dat, samen met vier uitvoeringsbesluiten[3], het vernieuwde integratie- en inburgeringsbeleid vorm geeft. Het decreet beoogt vier doelstellingen:

- de integratie van de uitvoerende actoren van het integratiebeleid;
- een betere afstemming tussen de verschillende actoren in het integratieproces;
- een hogere efficiëntie en effectiviteit en een duidelijke profilering, gericht op de eindgebruiker;
- de optimalisering van de bestaande regelgeving op het vlak van integratie en inburgering[4].

1.1.2 Oprichting AgII

Op 23 november 2013 stemde de Vlaamse Regering in met de oprichting van het AgII, een privaatrechtelijk extern verzelfstandigd agentschap (EVA). Het heeft als statutair doel: het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid ondersteunen, stimuleren en begeleiden. Daarnaast moet het eerste- en tweedelijnsdiensten aanbieden:

- primaire inburgeringstrajecten;
- sociaal tolk- en vertaalondersteuning;
- ondersteuning van lokale besturen, organisaties en diensten bij het toegankelijk maken van hun dienstverlening voor personen met een migratieverleden;
- ondersteuning van projecten die de sociale cohesie in een diverse samenleving en de emancipatie van doelgroepen van het integratie- en inburgeringsbeleid stimuleren;
- taalpromotie en taalbeleidsondersteuning.

Voor de centrumsteden Gent en Antwerpen werden twee afzonderlijke, gemeentelijke EVA's in privaatrechtelijke vorm (vzw's) opgericht: *In-Gent en Atlas*.

---

[2] Vlaams Parlement, Document 1867 (2012-2013) – Nr. 11.

[3] De vier uitvoeringsbesluiten zijn:
- Besluit van de Vlaamse Regering van 6 september 2013 betreffende de inwerkingtreding van diverse bepalingen van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie-en inburgeringsbeleid (dit besluit heeft de oprichting van het AgII mogelijk gemaakt).
- Besluit van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014 tot toekenning van taken en kerntaken aan een lokaal bestuur, zoals vermeld in artikel 25, §1, eerste lid, 1°, van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie-en inburgeringsbeleid (dit besluit heeft aparte extern verzelfstandigde agentschappen in de steden Gent en Antwerpen mogelijk gemaakt).
- Besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2015 tot toekenning van taken en kerntaken aan een vereniging zonder winstoogmerk, zoals vermeld in artikel 25,§1, eerste lid,3°, van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie-en inburgeringsbeleid (dit besluit zorgde voor het behoud van het Huis van het Nederlands Brussel als afzonderlijke entiteit).
- Besluit van de Vlaamse Regering van 29 januari 2016 houdende de uitvoering van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie-en inburgeringsbeleid (dit besluit operationaliseerde de hervorming van de sector integratie en inburgering verder).

[4] Samenvoeging van het decreet van 28 april 1998 inzake het Vlaamse Integratiebeleid en het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaams Inburgeringsbeleid.

Het Vlaams regeerakkoord 2014-2019[5] hield de afspraak in de Huizen van het Nederlands in de drie EVA's te integreren om meer duidelijkheid te scheppen in het integratielandschap. Het inburgeringsdecreet werd aan deze afspraak aangepast. Een uitzondering vormt het Huis van het Nederlands Brussel (HvN Brussel), dat wegens de specifieke Brusselse context niet inkantelde en zelfstandig blijft opereren.

Het AgII is operationeel sinds medio 2014 en ontving een opstartsubsidie van 2,1 miljoen euro. Op 1 januari 2015 kantelden vijftien organisaties in en op 1 oktober 2015 vijf Huizen van het Nederlands. Bij twaalf vzw's[6] gebeurde dit via een inbreng onder algemene titel, waarbij de reserves, de infrastructuur, de liquide middelen en het personeel van de ingekantelde organisaties werden overgedragen aan het AgII. Voor de andere organisaties[7] gebeurde de inkanteling via de gemeenrechtelijke procedure van overname van activa en personeel met een overnameovereenkomst.

Met het oog op een maximale informatiedoorstroming en afstemming sloot het AgII in 2015 samenwerkingsovereenkomsten[8] met de andere actoren in de sector en het ABB, wat overal in Vlaanderen eenzelfde kwalitatieve dienstverlening garandeerde.

Door schaalvergroting en de wegwerking van grote regionale organisatieverschillen moest het AgII efficiëntiewinsten realiseren. Het financieel plan ging uit van een gecumuleerd nettoresultaat van 2,9 miljoen euro over de eerste drie boekjaren. Over de boekjaren 2015-2017[9] leed het AgII in werkelijkheid echter een bedrijfseconomisch verlies van bijna 7,4 miljoen euro. Dat heeft ertoe geleid dat de raad van bestuur op 2 oktober 2017 een harde herstructurering aankondigde, met collectieve ontslagen.

---

5 Vlaams Parlement, Document 31 (2014) – Nr.1 van 25 juli 2014.

6 Vzw De Som, vzw Inburgering Oost-Vlaanderen, vzw Prisma, vzw Brussels Onthaal Nieuwkomers (BON), vzw Odice, vzw Babel Tolkentelefoon, vzw Kruispunt Migratie-Integratie, vzw Onthaalbureau Inburgering Limburg, De huizen van het Nederlands voor de provincies Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant.

7 vzw Regionaal Integratiecentrum Foyer, Limburg – Provinciale dienst Integratiecentrum en sociaal tolken, Onthaalbureau Vlaams-Brabant, Provinciaal integratiecentrum Vlaams-Brabant, vzw Sociaal Tolk en Vertaaldienst Vlaams-Brabant, Sociaal Tolken en vertaaldienst provincie Antwerpen, Sociaal Tolk en Vertaaldienst Oost-Vlaanderen, Huis van het Nederlands West-Vlaanderen. Limburg – Provinciale dienst Integratiecentrum en sociaal tolken

8 Samenwerkingsovereenkomst van 14 juli 2015 tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, en het AgII; samenwerkingsovereenkomst van 30 oktober 2015 tussen het AgII, Atlas en In-Gent; samenwerkingsovereenkomst van 30 oktober 2015 tussen het Huis van het Nederlands Brussel, het AgII, Atlas en In-Gent.

9 Voor een correcte vergelijking met het financieel plan zijn voor het AgII de eerste drie volwaardige boekjaren gebruikt, die startten op 1 januari 2015 met de eerste golf inkantelingen.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof kondigde zijn onderzoek naar de efficiëntiewinsten en herstructurering van het AgII op 6 augustus 2018 aan bij de algemeen directeur van het agentschap. Het ging uit van de volgende onderzoeksvragen:

1. In welke mate zijn de vooropgestelde efficiëntiewinsten gehaald? Zo niet, wat zijn de oorzaken?
2. Werd de herstructurering goed aangepakt?

Het Rekenhof focuste op het financiële luik van de hervormingen uit het inburgeringsdecreet. De correcte toepassing van de wet-Renault[10] en het syndicaal overleg vallen buiten het onderzoeksdomein.

De onderzoeksmethoden van het Rekenhof bestonden uit documentenonderzoek (conceptnota, decreet, uitvoeringsbesluiten, studierapporten, ingediende balansen, notulen raad van bestuur, ...) en interviews met leidinggevenden van het AgII.

Het Rekenhof heeft zijn controlebevindingen op 15 februari 2019 besproken met de waarnemend directeur van het AgII.

Een voorontwerp van verslag werd bezorgd aan de voorzitter van de raad van bestuur en de waarnemend directeur van het AgII om ze de gelegenheid te bieden de feitelijke juistheid van de bevindingen na te gaan en te reageren op de conclusies en aanbevelingen. De reacties van de raad van bestuur werden verwerkt in het ontwerpverslag gericht aan de bevoegde minister. Zijn reactie is verwerkt in dit rapport.

[10] Wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling, in het bijzonder de artikelen 62-69 over het collectief ontslag.

HOOFDSTUK 2

Subsidiëring van het AgII

2.1 Subsidiebudget aan het AgII

In 2014 verstrekte het ABB 33,2 miljoen euro werkingssubsidies aan de vijftien integratie- en inburgeringsorganisaties en de vijf ingekantelde huizen van het Nederlands, alsook een werkingssubsidie van 2,1 miljoen euro aan het AgII. De hervorming van de integratie- en inburgeringssector moest voor de begroting van de Vlaamse overheid voor de jaren 2015 en 2016 budgetneutraal zijn[11]. Dat blijkt niet het geval te zijn geweest. De ABB-subsidies bedroegen in 2018, exclusief de asielmiddelen, 45,9 miljoen euro. De onderstaande tabel toont de evolutie van de ABB-subsidies in de periode 2014-2018.

Tabel 1 - Evolutie van de ABB-subsidies 2014-2018 (in duizenden euro)

	2014	2015	2016	2017	2018
AgII	35.280	37.486	50.389	48.128	52.776
Voorlopers[12]	31.133				
Werking[13]	2.090	35.609	38.841	40.940	45.876
Asiel[14]	0	0	11.548	7.188	6.900
Vijf huizen van het Nederlands[15]	2.057	1.877	0	0	0
AgII zonder asiel	35.280	37.486	38.841	40.940	45.876

Bron: Rekenhof

2.2 Evolutie subsidies aan het AgII

Het Rekenhof berekende hoe de middelen voor het AgII zijn geëvolueerd sinds zijn oprichting in 2014[16]. Voor de inflatie heeft het dezelfde aannames gehanteerd als in het financieel plan, dat is uitgegaan van een constante jaarlijkse indexering van de subsidies met 2%.

[11] Bron: Nota aan de Vlaamse regering bij de eerste principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet (Stuk VR 2012 2007 DOC.0779/1).

[12] Bron: Cijfers gebaseerd op het Orafinrapport, grootboek, rekeninganalyse reserveringen met respectievelijk het programma (1BJ306 en 1BJ307) en het KBO-nummer.

[13] Bron: Cijfers gebaseerd op het Orafinrapport, grootboek, rekeninganalyse reserveringen met respectievelijk het betrokken werkingsjaar en het KBO-nummer.

[14] Zie voetnoot werking.

[15] Bron: Cijfers gebaseerd op het Orafinrapport, inkooporders met gekoppelde facturen met grootboekdatum van het betrokken werkingsjaar en het programma (1FF213 voor 2014 en 1FF214 voor 2015).

[16] Om die evolutie te kunnen berekenen, gaan de cijfers in de tabel ervan uit dat de middelen voor de vijftien ingekantelde organisaties al in 2014 integraal naar het AgII gingen. In de praktijk geschiedde dat op 1 januari 2015.

Sinds 2014 ontving het AgII enkele nieuwe subsidies:

- Door de interne staatshervorming verloren de provincies vanaf 2015 hun bevoegdheid over persoonsgebonden materies en verdween het Provinciefonds. Een deel van de middelen (1,1 miljoen euro) van het Provinciefonds was bestemd voor integratie- en inburgeringsactiviteiten. Sinds 2015 is dat deel toegevoegd aan de basisdotatie van het AgII.
- Sinds 2016 krijgt het AgII een bijkomende financiering voor de asielcrisis, waarmee het de extra werklast bovenop het gemiddelde van de referentieperiode 2012-2014 moest bekostigen.
- Sinds 16 juli 2016 staat het AgII in voor het beheer van de Kruispuntbank Integratie (verder afgekort tot KBI). Daarvoor krijgt het van het ABB compenserende subsidies (zie punt 3.6).
- Sinds 2016 zijn de subsidies Gescoregularisatie en Via-middelen gevoegd bij de basisdotatie van het AgII.
- In 2017 kreeg het AgII eenmalig een verhoging van zijn basisdotatie voor het project NT2 Oefenkansen Nederlands.

De berekening heeft deze nieuwe subsidies niet meegeteld. Het Rekenhof corrigeerde de subsidies die het AgII ontving, om de evolutie zuiver te kunnen weergeven. Het nam de extra middelen die het AgII in 2017 ontving voor zijn herstructurering (zie hoofdstuk 4), evenmin in de correctie op, omdat de herstructurering geen aanleiding gaf tot bijkomende taken voor het AgII.

Tabel 2 - Evolutie van de AgII-subsidies 2014-2018 (in duizenden euro)

	2014	2015	2016	2017	2018
AgII 2014 met jaarlijkse indexering (2%)	35.280	35.986	36.705	37.439	38.188
AgII en voorlopers (reëel)	35.280	37.486	50.389	48.128	52.776
Correcties					
Interne staatshervorming		-1.072	-1.093	-1.115	-1.138
Asiel			-11.548	-7.188	-6.900
KBI			-409	-961	-1.257
Gescoregularisatie			-114	-116	-119
Via-middelen			-84	-85	-87
NT2 (Oefenkansen)				-1.000	
AgII na correcties[17]	35.280	36.414	37.141	37.662	43.275
Vergelijking met 2014 geïndexeerd[18]	0	428	435	222	5.087
Cumulatie extra middelen[19]		428	864	1.086	6.173

De gecorrigeerde subsidies van het AgII stegen in de periode 2014-2018 van 35,3 naar 43,3 miljoen euro. Die stijging is sterker dan de jaarlijkse indexatie met 2% van de subsidies uit 2014 (dat zou in 2018 tot een subsidie van 38,2 miljoen euro hebben geleid). Gecumuleerd ontving het AgII 6,2 miljoen euro extra bovenop de indexering.

[17] AgII na correcties = AgII en voorlopers (reëel) na verrekening van de correcties.

[18] Vergelijking met 2014 geïndexeerd = AgII na correcties – AgII 2014 met jaarlijkse indexering.

[19] Cumulatie extra middelen = de som van de extra middelen ten opzichte van 2014 van het betrokken jaar, vermeerderd met de extra middelen van de vorige jaren.

De reële indexeringen vielen aanzienlijk lager uit dan de aannames in bovenstaande berekening. In de berekening zijn de indexaties over de periode 2015-2018 goed voor een bedrag van 7,2 miljoen euro. In realiteit kreeg het AgII in de beschouwde periode enkel indexaties in 2017 en in 2018 voor een gecumuleerd bedrag van 1,9 miljoen euro. Op basis van die reële indexaties, heeft het AgII 11,5 miljoen euro extra ontvangen bovenop de indexering.

2.3 Conclusies

Het Rekenhof berekende hoe de middelen voor het AgII evolueerden sinds zijn oprichting in 2014. De cijfers tonen aan dat die oprichting in de praktijk niet budgetneutraal was, maar minstens 6,2 miljoen euro extra subsidiëring vergde.

HOOFDSTUK 3

Efficiëntiewinsten

3.1 Inleiding

Het financieel plan geeft aan het realiseren van de efficiëntiewinsten een financiële invulling. Het hield bij de inschatting van de financiële baten door de oprichting van het AgII rekening met de realisatie van efficiëntiewinsten en -verliezen. In de eerste drie werkingsjaren zou het AgII een gecumuleerd bedrijfseconomisch nettoresultaat halen van 2,9 miljoen euro[20]. Het financieel plan omvatte de inkanteling van dertien organisaties[21] in het AgII. Uiteindelijk kantelden vijftien organisaties en vijf huizen van het Nederlands in[22]. Dat hogere aantal zou door meer schaalvoordelen moeten resulteren in grotere efficiëntiewinsten voor het AgII dan waarin het financieel plan voorzag. In realiteit leed het AgII een gecumuleerd bedrijfseconomisch verlies van 7,4 miljoen euro over de periode 2015-2017.

Het AgII ontplooide tal van initiatieven om efficiëntiewinsten te realiseren. Het greep in op het niveau van de organisatie van de werkzaamheden. Zo trok het het urenpakket van de leerkrachten maatschappelijke oriëntatie (MO) op, zorgde het voor een evaluatie en bijsturing van de huisvesting, optimaliseerde het de planning om de personeelsinzet te verhogen, uniformiseerde het het kaderbasisaanbod MO, en uniformiseerde het de werking en de tarieven van sociaal tolken en vertalen. Daarnaast waren er ingrepen om de externe dienstverlening goedkoper te maken: waar mogelijk zou het AgII bijvoorbeeld gebruik maken van of aansluiten op raamcontracten en dienstverlening die andere overheidsdiensten al afsloten of aanboden, en het AgII evalueerde ook de verzekeringspolissen en stuurde die bij.

Enkele factoren hadden echter een aanzienlijke negatieve impact op de operationele en financiële werking van het AgII, zoals de vertraging in de saneringsplannen, de nood aan harmonisering van de arbeidsvoorwaarden en de minder snelle personeelsafbouw. Zij zorgden voor de niet-realisatie van de vooropgestelde efficiëntiewinsten. Dit hoofdstuk bespreekt deze factoren meer in detail. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ook ingegaan op de houding van de in te kantelen organisaties (punt 3.5), de impact van de asielcrisis (punt 3.8) en het financieringsmodel van het AgII (punt 3.9).

---

[20] Respectievelijk 19.000 euro, 1.245.000 euro en 1.620.000 euro.

[21] Vzw De Som, vzw Inburgering Oost-Vlaanderen, vzw Prisma, Onthaalbureau Vlaams-Brabant, vzw Brussels Onthaal Nieuwkomers (BON), vzw Odice, Provinciaal integratiecentrum Vlaams-Brabant, vzw Foyer, vzw Sociaal Tolk en vertaaldienst Vlaams-Brabant, Sociaal Tolken en vertaaldienst provincie Antwerpen, Sociaal Tolk en vertaaldienst Oost-Vlaanderen, vzw Babel Tolkentelefoon, vzw Kruispunt Migratie-Integratie.

[22] Bovenop de dertien organisaties in het financieel plan zijn dat: vzw Onthaalbureau Inburgering Limburg, Limburg – Provinciale dienst Integratiecentrum en sociaal tolken, en vijf huizen van het Nederlands (Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen). De inkanteling van de laatste groep werd beslist bij de regeringsvorming 2014.

3.2 Vertraging in saneringsplannen AgII

Op 3 oktober 2014[23] besprak de raad van bestuur van het AgII de begroting 2015 en stelde hij vast dat niet alle in te kantelen organisaties het boekjaar 2014 met een *break-even* of positief resultaat zouden afsluiten. Er werd bedrijfseconomisch een recurrent tekort van 2,7 miljoen euro verwacht. De raad besliste enerzijds alle organisaties toch te laten inkantelen op 1 januari 2015 en anderzijds richtlijnen en een timing vast te leggen om het AgII *break-even* te laten draaien. De algemeen directeur kreeg de opdracht een plan uit te werken op basis van de voorgestelde aanpak. De periode tot *break-even* zou het AgII overbruggen met twee elementen die niet waren opgenomen in de begroting 2015, namelijk: het subsidiesaldo 2014 op de eigen werkingsmiddelen (0,9 miljoen euro) en de reserves van de inkantelende organisaties. Finaal leverden ze samen 7,3 miljoen euro op.

De raad van bestuur keurde op 22 mei 2015 het gevraagde plan goed om via een zachte herstructurering tegen eind 2017 een structureel evenwicht te bereiken met een verhouding personeelskosten-werkingskosten van 80-20. Opvallend is dat het AgII vertrok van het beschikbare budget (de basisdotatie van het ABB) en het maximaal aantal VTE dat binnen dat budget mogelijk was. Het ging niet uit van de personeelsbehoefte in functie van zijn decretale taken.

De raad van bestuur stelde al op 27 januari 2017 vast dat een structureel evenwicht vóór eind 2017 niet haalbaar was en dat het AgII de zachte herstructurering niet kon realiseren, noch op het vlak van personeel, noch op het vlak van werkingskosten. De raad van bestuur bepaalde daarom dat het structureel evenwicht bereikt moest worden tegen eind 2019, wat leidde tot de harde herstructurering die aan bod komt in hoofdstuk 4.

3.3 Harmonisering arbeidsvoorwaarden en functieclassificatie

Vóór de reorganisatie van de Vlaamse integratie- en inburgeringssector waren de arbeidsvoorwaarden in de verschillende organisaties ongelijk. De Vlaamse Regering stelde[24] dat het in het belang van een goede werking van het nieuwe agentschap raadzaam was de arbeidsvoorwaarden op elkaar af te stemmen en zo snel mogelijk een uniform personeelsstatuut voor het AgII in te voeren. Dat werd geconcretiseerd in de CAO van 2 januari 2015. De CAO bepaalde verder dat voor alle functies in het agentschap een functiebeschrijving moest worden opgesteld, onderbouwd met een functieweging en gekoppeld aan het toepasselijke barema van het paritair comité 329.01 (socio-culturele sector). De CAO voorzag in de invoering van de nieuwe functieclassificatie eind 2015, maar het AgII heeft die pas in 2017 gefinaliseerd en met terugwerkende kracht tot 1 januari 2016 toegepast. De functieclassificatie verhoogde de loonkosten jaarlijks met 1,2 miljoen euro.

Het AgII heeft het Rekenhof geen antwoord verstrekt op zijn vraag naar de recurrente kosten die verbonden zijn aan de harmonisering van de arbeidsvoorwaarden. Artikel 2 van de CAO verminderde de arbeidsduur voor een voltijdse betrekking van 38 naar 36 uur per week. Het AgII realiseerde dat door twaalf extra verlofdagen toe te kennen. Dat houdt een arbeidsduurvermindering in van ongeveer 5%. In 2016 bedroegen de loonkosten 38,8 miljoen euro. Op grond hiervan kunnen de recurrente kosten voor de harmonisering van de arbeidsvoorwaar-

[23] Documenten raad van bestuur AgII van 3 oktober 2014 bij agendapunten 3/4.

[24] Nota van de Vlaamse Regering van 22 november 2013 betreffende de oprichting van het AgII.

den op 2 miljoen euro worden geraamd, zijnde 5% van de loonkosten in 2016 (38,8 miljoen euro). De werkelijke kost ligt echter wat lager doordat sommige van de ingekantelde organisaties reeds een stelsel kenden van minder dan 38 uur per week en doordat volgens sector-CAO's van het paritair comité 329 voor 45-plussers[25] reeds voorzien in arbeidsduurverkorting door het verlenen van extra vakantiedagen.

3.4 Aannames financieel plan

3.4.1 Personeelsafbouw

Het financieel plan steunt op een aantal aannames over de startpositie en de ontwikkeling van het AgII. De consultant gebruikte daarvoor de inschattingen van de stuurgroep. In een arbeidsintensieve omgeving zoals het AgII wegen de personeelskosten zwaar door. Significante efficiëntiewinsten boeken kan dan ook uitsluitend met ingrepen die een duidelijk neerwaartse impact hebben op de personeelskosten. Dat blijkt ook uit het financieel plan, dat uitgaat van een daling van de VTE met 12% in de eerste drie werkingsjaren, zonder gedwongen ontslagen. De stuurgroep ging ervan uit dat de personeelsaantallen de eerste twee jaren telkens met 3% konden dalen door het vertrekkende personeel slechts gedeeltelijk te vervangen. Hij ging ook uit van een bijkomend personeelsverloop van 6% (2% in de eerste drie jaren) door de veranderingen en de nieuwe structuur. Dat bijkomend personeelsverloop komt overeen met het streefcijfer van de Vlaamse Regering om tegen 2014 het aantal ambtenaren te verminderen met 6%.

Efficiëntiewinsten in het AgII zouden het niet vervangen van de vertrekkers moeten compenseren, want het was niet de bedoeling dat het AgII minder zou presteren dan wat de aparte organisaties vóór de inkanteling samen realiseerden. Het AgII diende dus in de eerste drie jaar 12% efficiëntiewinst te realiseren.

Die ambitieuze afbouw met 12% van het personeelsbestand doorstaat de toets met de realiteit niet. De onderstaande tabel toont de reële evolutie van het personeelsbestand.

[25] CAO van 15 december 2003: 45-50 jaar: 36 uur, 50+: 34 uur. De werkweek van 38 uur blijft behouden, doch compensatie in ADV-dagen met 1 uur gelijk aan 6 ADV-dagen.
CAO van 28 november 2006: 45-50 jaar: 36 uur, 50+: 34 uur. De werkweek van 38 uur blijft behouden, doch compensatie in ADV-dagen met 1 uur gelijk aan 6 ADV-dagen.

Tabel 3 - Evolutie personeelsbestand

	1/1/15	31/12/15	31/12/16	31/12/17
Aantal VTE[26]	484,89	569,50	729,80	691,80
Evolutie aantal VTE		[27]+ 29,17	+ 160,30	- 38,00
in %		+6%	+28%	-5%
Correctie impact asielcrisis		0	- 106,90[28]	[29]- 135,20
Gecorrigeerd aantal VTE	484,89	569,50	622,90	556,60
Evolutie gecorrigeerd aantal VTE		+ 29,17	+ 53,40	- 66,30
in %		+6%	+9%	-11%

In het tweede deel van de tabel heeft het Rekenhof de impact van de asielcrisis gecorrigeerd. Het heeft daarvoor de ontvangen asielmiddelen omgerekend naar een aantal VTE op grond van een gemiddelde kostprijs van 60.000 euro per VTE.

Het AgII is dus niet vanaf de inkantelingen in 2015, maar pas in het najaar van 2017 gestart met de personeelsafbouw waarin het financieel plan voorzag. Het moest toen een harde herstructurering aankondigen.

3.4.2 Overige aannames financieel plan

Het financieel plan bevat enkele aannames die bij een fusieoperatie of door de eigenheid van het AgII niet realistisch zijn.

- Doordat het plan ervan uit ging dat niemand zou worden ontslagen, heeft het niet voorzien in ontslagvergoedingen. Dat was weinig realistisch bij een efficiëntieoefening met dertien in te kantelen organisaties, met meer dan 500 betrokken VTE.
- Het plan ging er ook van uit dat het AgII door een efficiënte inschakeling van het eigen personeel geen beroep meer zou moeten doen op tijdelijke uitzendkrachten. Dat was weinig realistisch, aangezien de werklast door de aard van de activiteiten plots kan wijzigen.
- Het financieel plan hield geen rekening met de terbeschikkingstelling van personen aan het AgII. Volgens de sociale balans van het AgII was er nochtans altijd al sprake van terbeschikkingstelling van personen aan het AgII.
- Het financieel plan ging ten slotte uit van een constant blijvende verloning, op indexeringen na. Het samenbrengen van dertien organisaties met eigen verloningssystemen en arbeidsvoorwaarden in een nieuwe organisatie impliceert evenwel een harmonisatie (zie 3.3), die extra kosten meebrengt.

[26] Het aantal VTE op 1/1/15 is het cijfer verstrekt op 18 december 2019 door het AgII.; de andere aantallen VTE zijn overgenomen uit de jaarrekeningen van het AgII.

[27] Op 1 oktober 2015 kantelden vijf Huizen van het Nederlands in. Volgens de overnameovereenkomsten gaat het over 63 personeelsleden. Aan hetzelfde deeltijdpercentage als de inkantelingen op 1 januari 2015 komen de 63 personeelsleden overeen met 55,44 VTE. Deze VTE zijn in mindering gebracht om de evolutie ten opzichte van 1 januari 2015 te bepalen.

[28] In 2016 werd 7,77 + 3,78 (herverdelingsbesluit) – 0,49 = 11,05 miljoen euro ontvangen. Daarvan werd 4,7 miljoen euro overgedragen naar 2017 (uitsplitsing overlopende rekening 492/3 in jaarrekening 2016). In 2016 ging bijgevolg 11,05 – 4,70 = 6,35 miljoen euro naar de asielfinanciering, of een equivalent van 106,9 VTE.

[29] In 2017 werd 7,19 – 0,57 = 6,62 miljoen euro ontvangen. Daarvan werd 3,21 miljoen euro overgedragen naar 2018 (uitsplitsing overlopende rekening 492/3 in jaarrekening 2017). In 2017 ging bijgevolg 6,62 + 4,70 - 3,21 = 8,11 miljoen euro naar de asielfinanciering, of een equivalent van 135,2 VTE.

Ontslagvergoedingen, uitzendkrachten en terbeschikkingstellingen kostten het AgII in de periode 2014-2017 uiteindelijk 2,8 miljoen euro[30]. De hierbij verrekende ontslagvergoedingen gingen alle de harde herstructurering vooraf, want de eerste harde ontslagen vielen pas op 1 maart 2018. De kostprijs van de harmonisering van de arbeidsvoorwaarden en van de invoering van de nieuwe functieclassificatie is in punt 3.3 geraamd op maximaal 3,2 miljoen euro per jaar.

3.5 Houding organisaties pre-inkanteling

De reorganisatie van de integratie- en inburgeringssector heeft veel tijd gevergd. De doorlooptijd van de goedkeuring van de conceptnota tot de eerste inkantelingsgolf bedroeg 3,5 jaar. In die tussentijd konden de gesubsidieerde organisaties handelingen stellen die ingingen tegen de voorgestelde reorganisatie of interen op eerder opgebouwde reserves. De subsidiërende overheid diende waakzaam te zijn en preventief te handelen.

Zij heeft enkele maatregelen genomen. Vanaf 1 januari 2011 moesten de onthaalbureaus de aankoop van gronden en de aankoop, bouw en verbouwing van gebouwen vooraf aan het ABB voorleggen. En een besluit van de Vlaamse Regering[31] van 20 december 2013 beperkte de eventuele reserves op 31 december 2013 bij de onthaalbureaus, integratiecentra en het Kruispunt Migratie-Integratie tot maximaal 20% van de jaarsubsidie[32]. Zij heeft echter de belangrijkste component in de arbeidsintensieve sector van integratie en inburgering, met name de personeelskosten, over het hoofd gezien. Er werden bijvoorbeeld geen maatregelen opgelegd zoals een voorafgaande toestemming bij indienstnemingen of loonsverhogingen.

Zoals blijkt uit de onderstaande tabel, kenden negen vzw's[33], die inkantelden op 1 januari 2015 en goed zijn voor zowat 80%[34] van het ingekantelde personeel, in 2012-2013 sterk stijgende personeelskosten en gemiddelde aantallen VTE. De personeelskosten 2014 waren nagenoeg stabiel ten opzichte van het vorige jaar en eind 2014 daalde het aantal VTE met 7% ten opzichte van het gemiddelde over 2013.

---

30 Ontslagvergoedingen: kosten op de economische rekening 620250 (verbrekingsvergoeding bedienden) en 620253 (verbrekingsvergoeding voorgaande jaren). Voor de jaren 2014, 2015, 2016, 2017 was dat respectievelijk 211.937,57 euro, 315.015,14 euro, 340.409,58 euro en 901.083,44 euro. Tijdelijke uitzendkrachten: kosten op de economische rekening 617000 (uitzendkrachten), voor de jaren 2014, 2015, 2016, 2017 was dat respectievelijk 0 euro, 17.144,84 euro, 192.225,07 euro en 225.317,63 euro. Terbeschikkingstelling: kosten op de economische rekeningen 617100 (personen ter beschikking gesteld), voor de jaren 2014, 2015, 2016, 2017 was dit respectievelijk 0 euro, 305.653,84 euro, 198.134,39 euro en 112.009,93 euro.

31 Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2002 betreffende de erkenning en subsidiëring van de centra en diensten voor het Vlaamse minderhedenbeleid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2006 betreffende de uitvoering van het Vlaamse inburgeringsbeleid en van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 november 2010 met betrekking tot de uitvoering van het decreet betreffende het Vlaamse integratiebeleid, wat betreft de toekenning van subsidies in het kalenderjaar 2014.

32 De afgetopte middelen gaan naar het AgII om er de werking 2014 mee te financieren.

33 Vzw De Som, vzw Inburgering Oost-Vlaanderen, vzw Prisma, vzw Brussels Onthaal Nieuwkomers (BON), vzw Odice, vzw Regionaal Integratiecentrum Foyer, vzw Babel Tolkentelefoon, vzw Kruispunt Migratie-Integratie, vzw Onthaalbureau Inburgering Limburg.

34 Schatting op basis van de overeenkomsten tot overdracht van algemeenheid.

Tabel 4 - Evolutie ingekanteld personeel

Jaar	Personeelskosten in miljoen euro (economische rekening 62)	VTE[35]
2011	21,4	423,2
2012	22,9	434,3
2013	25,8	457,7
2014	25,4	427,7

De stijgende loonkosten in de periode 2012-2013 zijn een indicatie dat het personeelsbestand in de periode vóór de inkantelingen toenam. Als reactie op een gestegen werklast, is dat op zich niet negatief. Het Rekenhof wilde dat onderzoeken, maar het AgII en het ABB slaagden er niet in cijfers te geven over de evolutie van de werklast[36] in de ingekantelde organisaties.

Al vóór de inkanteling was het AgII op de hoogte van een mogelijk negatief evoluerende situatie. De raad van bestuur verwees naar het structureel tekort bij de in te kantelen organisaties over 2013 van 2,6 miljoen euro, voornamelijk te wijten aan sterk gestegen personeelskosten. De raad van bestuur vroeg de in te kantelen organisaties op 6 juni 2014 om maatregelen om in het werkingsjaar 2014 minstens *break-even* te kunnen draaien. Het AgII schreef de organisaties met de grootste negatieve evolutie in die zin aan.

De reactie van het AgII had op korte termijn resultaat. Zoals uit de bovenstaande tabel blijkt, stabiliseerden de personeelskosten bij de negen in te kantelen vzw's in 2014 en daalde het aantal VTE tot op het gemiddelde niveau van 2011. De nagenoeg gestabiliseerde personeelskosten, in combinatie met de sterk gedaalde VTE, wijst erop dat pas eind 2014 sprake was van een uitstroom in personeel. De raad van bestuur van het AgII verleende de bestuurders van de ingekantelde vzw's op 8 mei 2015 kwijting voor hun beheer.

Doordat het personeelsbestand en de personeelskosten van het AgII begin 2015 terug op het gemiddelde niveau van 2011 lagen, verkeerde het AgII in een goede uitgangspositie om snel *break-even* te draaien. Bovendien vielen de middelen om de overgangsperiode te overbruggen beter uit dan op 3 oktober 2014 geraamd door de raad van bestuur. Op grond van de balansen 2014 hebben de ingekantelde organisaties gezamenlijk 7,3 miljoen euro reserves[37], opgebouwd met subsidies van de Vlaamse overheid, overgedragen aan het AgII.

3.6 Kruispuntbank Inburgering (KBI)

Conform artikel 20 van het inburgeringsdecreet stelt de Vlaamse Regering een klantvolgsysteem ter beschikking: de kruispuntbank inburgering (KBI). Dat systeem is bedoeld om de individuele inburgeraar op te volgen en geaggregeerde informatie te genereren voor statistische doeleinden en beleidsondersteuning. De KBI wordt niet alleen gebruikt door het AgII, maar ook door In-Gent, Atlas, het Huis van het Nederlands Brussel en het ABB.

---

35 2011-2013: Cijfers uit de jaarrekening, gemiddelde VTE tijdens het boekjaar.
2014: Cijfers uit de inkantelingsovereenkomsten tussen het AgII en de respectieve organisaties.

36 Hoeveel intakegesprekken? Hoeveel trajectbegeleidingen? Hoeveel cursussen MO? Hoeveel inburgeringscontracten? ...

37 Deze reserves omvatten evenwel de saldi van de werkingssubsidies 2014 voor een bedrag van 3,5 miljoen euro, waarvan na de subsidieafrekening slechts 2,6 miljoen euro werd uitbetaald.

Ook de VDAB, OCMW's en andere organisaties maken er gebruik van. De ontwikkeling van de huidige applicatie, die mede de migratie van historische data inhield, startte in 2011 onder de coördinatie en het beheer van het ABB.

Na een ontwikkelingsperiode van vijf jaar werd de KBI in 2016 uiteindelijk operationeel verklaard. Op 15 juli 2016 droeg het ABB het beheer ervan over aan het AgII. In de praktijk is de KBI, zeker op het vlak van geaggregeerde informatieverstrekking, nog niet operationeel. De databank levert nog altijd geen betrouwbare cijfers over de operationele doelstellingen waarvoor zij is ontwikkeld[38] en kende veel bijsturingen. Ondanks de langere ontwikkelingstijd en hogere ontwikkelingskosten is de KBI voor het management dan ook nog geen betrouwbaar informatie-instrument op rapporterings- en beleidsondersteuningsniveau.

Het ABB droeg aan het AgII ook middelen over voor het beheer van de KBI. Het AgII heeft die middelen volledig ingezet om de betrokken dienstverlener te financieren, maar ze waren ontoereikend. Volgens de toelichting bij de jaarrekening 2017 was een bedrag nodig van 1,7 miljoen euro[39]. Het AgII vroeg en verkreeg bijkomende middelen[40]. Op grond van de gegevens waarover het Rekenhof beschikt, ontvangt het AgII evenwel nog altijd onvoldoende middelen voor zijn taak van KBI-beheerder. Ten opzichte van een jaarlijkse behoefte van 1,7 miljoen euro is de gecumuleerde onderfinanciering van medio 2016 tot eind 2018 opgelopen tot 1,5 miljoen euro[41].

Tijdens de onderzoeksfase beweerde het AgII sinds 2018 geen onderfinanciering meer te ervaren, maar het onderbouwde die stelling niet tegenover het Rekenhof. In het antwoord op het voorontwerp van verslag erkende het AgII dat er nog een onderfinanciering bestaat. Uit de op 17 december 2019 ontvangen documenten blijkt dat, zonder rekening te houden met de inzet van eigen personeel, de nettokost ten laste van het AgII 2.068.633,58 euro bedroeg in 2017 en 1.873.844,43 in 2018.

3.7 Aansluiting bij gemeenschappelijke dienstencentra

Bij de oprichting van het agentschap AgII was het de intentie efficiëntiewinsten te genereren door maximaal gebruik te maken van de gemeenschappelijke dienstencentra van de Vlaamse overheid. Het AgII onderzocht de mogelijkheden daarvan, maar de sectorspecifieke regelingen en de organisatiestructuur van het AgII als private EVA stonden sommige van die pistes in de weg.

---

38 Een voorbeeld daarvan zijn de cijfers over het aantal inburgeringsattesten uitgereikt in 2016. In het jaarverslag 2016 is sprake van 16.267 attesten, in het jaarverslag 2017 is sprake van 13.887 voor dezelfde periode. Daarnaast zijn er geen geaggregeerde cijfers beschikbaar over de inburgeringstrajecten en dus geen cijfers over de werklast. Evenmin zijn er cijfers over de maandelijkse instroom van inburgeraars, hoewel artikel 20, §1, van het inburgeringsdecreet dat verplicht. Historische data kunnen niet geraadpleegd worden.

39 Het AgII ontving 961.000 + 362.000 = 1.323.000 euro en er is een tekort van 362.000 euro. Samen is dat 1.685.000 euro.

40 409.000 euro bij de begrotingsaanpassing 2016 en werkingskosten voor de periode van 16 juli tot 31 december; 552.000 euro in de initiële begroting 2017, plus werkingskosten voor de periode 1 januari tot 15 juli; 296.000 euro in de initiële begroting 2018, en bijpassen tekortfinanciering KBI.

41 (12/26 * 1.685.000 – 409.000) + (1.685.000 -961.000) + (1.685.000 – 1.257.000) = 369.000 + 724.000 + 428.000 = 1.523.000.

Vooral de loonverwerking en personeelsadministratie hebben niet de verwachte efficiëntiewinsten opgeleverd. Ze werden in 2016 gevoerd door het Agentschap Overheidspersoneel (AgO). VLIMPERS[42], het softwarepakket ontwikkeld voor de loonadministratie van overheidspersoneel, kon echter moeilijk overweg met de specifieke regels die gelden voor het personeel onder het paritair comité 329 (socio-culturele sector), waaronder het AgII ressorteert. Na één jaar beëindigde het AgII de samenwerking met het AgO. Dat resulteerde eenmalig in 0,8 miljoen euro informaticameerkosten en zorgde voor extra werklast voor de HR-dienst en de boekhouding van het AgII.

3.8 Asielcrisis

In 2015 werd België, net als veel andere Europese landen, geconfronteerd met een sterk verhoogde instroom van vluchtelingen. Die instroom had een impact op de werking van het AgII. Zo fungeerde het agentschap als coördinator voor de monitoring van de vluchtelingenstroom, bood het in zijn werkingsgebied extra begeleidingen Nederlands en inburgeringstrajecten aan en steeg de werklast bij de juridische helpdesk en het sociaal tolken. In 2016 nam het AgII voor die bijkomende werklast 73,6 VTE extra personeelsleden in dienst[43] met contracten voor onbepaalde duur, hoewel de raad van bestuur op 2 oktober 2015 voor die tijdelijke opdrachten nochtans contracten van bepaalde duur verkoos.

Het AgII ontving voor de gestegen werklast specifieke asielsubsidies. Voor elk extra inburgeringstraject en elk intakegesprek NT2 (Nederlands als tweede taal) ontving het bovenop de gemiddelde aantallen uit de referentieperiode 2012-2014 respectievelijk 1.575 euro en 142 euro extra subsidies. Het principe van extra middelen voor een verhoogde werklast dan in de referentieperiode, is nog altijd van toepassing en de bedragen worden ieder jaar geïndexeerd.

Het AgII heeft verschillende doelgroepen. Behalve erkende asielzoekers, die een verplichte inburgering moeten volgen, zijn er bijvoorbeeld ook EU-onderdanen, die er vrijwillig voor kunnen kiezen een inburgeringscursus te volgen. Niet alleen voor de vluchtelingen lag het aantal inburgeringstrajecten in de periode 2015-2017 boven de aantallen in de referentieperiode. Dat was ook zo voor de andere doelgroepen. In 2012-2014 lag het gemiddelde voor de andere doelgroepen op 8.886 afgesloten inburgeringscontracten, terwijl dat voor de periode 2015-2017 steeg tot 10.785. De vluchtelingen maken trouwens maar een minderheid uit van de personen die een inburgeringscontract afsluiten. In de referentieperiode 2012-2014 was dat 21%, in 2015 22%, in 2016 41% en in 2017 28%[44].

---

[42] Vlaams intermodulair personeelssysteem.

[43] Berekening op basis van de e-mail van 15 mei 2017 betreffende het detail van de niet-aanbestede asielcrisismiddelen. De raad van bestuur van 27 januari 2017 gewaagde van ongeveer 85 VTE.

[44] Cijfers en percentages afgeleid uit het antwoord op de schriftelijke parlementaire vraag nr. 272 van 2 februari 2018 aan de minister verantwoordelijk voor inburgering.

Volgens het AgII volstaan de supplementaire asielmiddelen om de extra werklast te financieren. Het baseert zich daarvoor op zijn asieltool, een instrument voor kostprijsberekening[45]. De asielcrisis had geen directe, maar wel een indirecte financiële weerslag, doordat het AgII arbeidscontracten voor onbepaalde duur sloot voor tijdelijke opdrachten, die het achteraf moest verbreken en waarvoor het ontslagvergoedingen moest betalen (zie 4.1.2).

3.9 Financieringsmodel AgII

De asielcrisis illustreert dat de werklast van het AgII inherent onstabiel is wegens de sterk fluctuerende toestroom van inburgeraars. De grootste fluctuaties betreffen de erkende vluchtelingen, maar ook bij de andere doelgroepen doen zich behoorlijk wat fluctuaties voor. Zonder de vluchtelingen varieerde het aantal inburgeringscontracten in de periode 2012-2017 tussen 8.048 en 11.220 per jaar. Het financieringsmodel van het AgII is echter niet aangepast aan die situatie: het steunt op een stabiele dotatie. Sinds 2016 krijgt het AgII ad hoc extra middelen (de asielmiddelen) om de verhoogde toestroom ten opzichte van de referentieperiode 2012-2014 op te vangen. Het AgII moet ieder jaar de begroting afwachten om te weten of de ad-hocfinanciering wordt verlengd.

3.10 Conclusies

Het AgII heeft met de uniformisering en de stroomlijning van de processen in zijn organisatie pogingen ondernomen om efficiëntiewinsten te realiseren. Het heeft de efficiëntiewinsten die bij de hervorming van de inburgerings- en integratiesector werden vooropgesteld, echter niet gehaald. Enerzijds bleek het verwachte gecumuleerde nettoresultaat van 2,9 miljoen euro over de eerste drie boekjaren uit het financieel plan niet realistisch. Anderzijds hadden een aantal factoren een aanzienlijke invloed op de operationele en financiële werking van het AgII:

- Het AgII kon de *zachte* uitstroom van 6% van zijn personeel in 2016 en 2017 uitstellen, gebruik makend van de reserves van de ingekantelde organisaties en het saldo van de eigen werkingsmiddelen 2014.
- De harmonisering van de arbeidsvoorwaarden en de functieclassificatie leiden jaarlijks tot maximaal 3,2 miljoen euro meerkosten.
- Voorafgaand aan hun inkanteling zijn onvoldoende preventieve maatregelen genomen opdat de betrokken organisaties hun kosten zouden beheersen. De bijsturingen onder impuls van het AgII corrigeerden de situatie: de personeelsniveaus lagen eind 2014 nagenoeg op het niveau van eind 2011.
- Voor zijn taak als KBI-beheerder ontving het AgII onvoldoende middelen, waardoor de KBI in 2017 nog niet operationeel was. Zo ontbrak nog betrouwbare rapportering over werklast en wachtlijsten.
- De vooropgestelde aansluiting bij de gemeenschappelijke dienstencentra, o.a. voor loonverwerking en personeelsadministratie, bleek niet werkbaar.
- Het financieringsmodel van het AgII is niet aangepast aan zijn sterk fluctuerende werklast.

[45] Het AgII hanteert de volgende parameters: trajectbegeleiding: 120 lopende trajecten per trajectbegeleider en een gemiddelde duur van 17 maanden per trajectbegeleiding; maatschappelijke oriëntatie: per jaar 10 cursussen van 60 uur per docent en 15 leerlingen per klas, maatschappelijke oriëntatie lessen duren gemiddelde 14 maanden; NT2: 550 intakes per intaker per jaar. Voorts hanteert het AgII een verhouding van 70% voor personeelskosten en 30% voor werking en overhead.

HOOFDSTUK 4

Herstructurering

De verwachte efficiëntiewinsten door de oprichting van het AgII bleven ondanks extra middelen uit. Op 27 januari 2017 stelde de raad van bestuur van het AgII vast dat er een structureel tekort bleef. Door het wegebben van de asielcrisis diende op korte tijd veel (tijdelijk) personeel, aangeworven met contracten van onbepaalde duur, af te vloeien. De raad kondigde een harde herstructurering aan, met toepassing van de wet-Renault en collectief ontslag. Over een periode van twee jaar moest het personeelsbestand dalen met 170 personen (of 145 VTE), tot 537 VTE. Die afslanking zou het AgII toelaten eind 2019 een structureel evenwicht te bereiken.

4.1 Personeelsafbouw

Het AgII onderscheidt twee categorieën van harde personeelsafbouw: de wegwerking van het structureel overtal aan VTE (het aantal VTE dat het AgII financieel niet kan dragen met zijn basisdotatie) en de afbouw van het tijdelijk asielcrisispersoneel.

4.1.1 Berekening structureel overtal

Van bij de start van het AgII waren de courante uitgaven hoger dan de courante inkomsten. Het AgII kreeg dat structureel tekort niet onder controle. Het probleem kwam al aan bod op de raad van bestuur van 3 oktober 2014. De raad trof maatregelen om met een zachte herstructurering eind 2017 te komen tot een structureel evenwicht.

In de toelichting bij de jaarrekening 2017 heeft het AgII het structureel overtal berekend. Het kwam tot een structureel personeelskostentekort van 3,0 miljoen euro. Bij een jaarlijkse kostprijs voor 1 VTE van 60.000 euro betekende dat een structureel overtal van 50 VTE. Het tekort op de werkingsmiddelen bedroeg 1,1 miljoen euro.

De berekening verdeelde de basisfinanciering van 41 miljoen euro in personeelskosten en werkingskosten in een verhouding van 74,5-25,5, terwijl de raad van bestuur steeds uitging van 80-20. De verhouding 80-20 zou het structureel tekort voor de personeelskosten hebben verminderd tot 0,8 miljoen euro of slechts 14 VTE in overtal, terwijl het tekort op de werkingsmiddelen zou zijn gestegen tot 3,3 miljoen euro.

Het AgII streefde met zijn harde personeelsherstructurering naar een evenwicht tussen kosten en opbrengsten zonder voldoende oog te hebben voor een personeelsformatie waarmee het zijn maatschappelijk belangrijke decretale integratie- en inburgeringsbeleidstaken kon uitvoeren. Het heeft louter op grond van budgettaire criteria beslist hoeveel VTE in het basiskader konden blijven.

Op de vraag of het AgII zijn decretale taken met een structureel kader van 537 VTE kan uitvoeren, antwoordde het agentschap finaal dat het geen antwoord kan geven op die vraag omdat het onvoldoende beschikt over gestandaardiseerde basisprocessen en producten om daaruit het aangewezen organigram te ontwikkelen. Het is de bedoeling dat de aan te werven transitiemanager die taak prioritair ter harte neemt.

4.1.2 Afbouw contracten asielcrisis

Door het afnemen van de asielcrisis werd het AgII minder bevraagd. Het had dan ook minder personeel nodig. Doordat het AgII, in afwijking van de beslissing van de raad van bestuur, voor de asielcrisis extra personeel in dienst nam met contracten van onbepaalde duur in de plaats van bepaalde duur, diende het op korte termijn veel van die contracten te verbreken.

Het AgII stelde dat het de contracten van bepaalde duur niet kon operationaliseren om een aantal redenen:

- Het AgII zat middenin de opmaak van zijn organogram, waarbij personeelsleden van functie zouden veranderen.
- Bij verschillende ingekantelde organisaties hadden heel wat MO-lesgevers door de opeenvolging van contracten van bepaalde duur wettelijk gezien recht op een contract van onbepaalde duur.
- Er waren veel openstaande vacatures voor trajectbegeleider en MO-leerkrachten, zelfs zonder asielcrisis.
- Niet-langlopende contracten van onbepaalde duur kunnen gemakkelijker of op zijn minst goedkoper beëindigd worden.
- Als een organisatie zowel voor haar basiswerking als voor de opvang van een piekbelasting personeel in dienst moet nemen, kan zij moeilijk een verschil in contracten motiveren voor personen die dezelfde taken moeten uitvoeren.
- De vakbonden stonden achter de regeling.

Het Rekenhof is van oordeel dat het agentschap de beslissing van zijn raad van bestuur met contracten van bepaalde duur te werken, wel kon operationaliseren. Het had voor alle indienstnemingen contracten van bepaalde duur kunnen sluiten en alleen personeelsleden die het maximum aantal contracten van bepaalde duur hadden bereikt, eventueel een contract van onbepaalde duur kunnen aanbieden.

4.2 Herstructureringskosten

In de toelichting bij de jaarrekening 2017 is sprake van een geraamde herstructureringskostprijs van 3,8 miljoen euro, gespreid over twee jaar. Het betreft de kosten voor ontslagvergoedingen, vergoedingen voor collectief ontslag, kosten van de tewerkstellingscel, enz. De programmatoelichting 2018[46] gewaagt al van 5,5 miljoen euro eenmalige herstructureringskosten, ongeveer gelijk verdeeld over, enerzijds, ontslagvergoedingen en, anderzijds, extra werkingskredieten en investeringen. De herstructureringskosten betreffen de totale kosten om het agentschap terug op het juiste spoor te krijgen. Zij zijn bijgevolg ruimer dan alleen maar de ontslagkosten. Het Rekenhof stelde vast dat het gaat om 2,9 miljoen euro ontslag-

[46] Zie Vlaams Parlement, Document 13 (2017-2018) – Nr. 2-P.

vergoedingen, 0,9 miljoen euro investeringen (in informatica en gebouwen[47]) en 1,7 miljoen euro structurele opvulling van het tekort aan werkingsmiddelen[48]. De programmatoelichting 2019[49] vermeldt 3,0 miljoen euro herstructureringskosten: 0,6 miljoen euro ontslagvergoedingen, 0,5 miljoen euro investeringen in ICT en 0,4 miljoen euro logistiek[50], 1,4 miljoen euro opstartkosten voor het GID[51] (informaticanetwerk) en 0,1 miljoen euro kosten voor een analyse van de toekomst van de KBI. De laatste twee stemmen ongeveer overeen met de structurele opvulling van het tekort aan werkingsmiddelen. In de begroting 2020 wordt de basissubsidie uiteindelijk structureel met 2,0 miljoen euro verhoogd.

In de periode 2018-2021 zullen de herstructureringskosten oplopen tot 12,5 miljoen euro[52], dat is bijna anderhalve keer het voorgestelde bedrag in 2018.

Behalve de zuiver financiële kosten moeten ook de menselijke en maatschappelijke kosten in rekening worden gebracht, zoals rendementsverliezen bij het AgII door de onzekerheid bij het personeel, stakingsacties, enz.

4.3 Vergoedingen en kwaliteit personeelsdossiers

Het Rekenhof heeft in een steekproef van tien van de 67 in 2018 ontslagen personeelsleden gecontroleerd of het AgII de ontslagvergoedingen correct heeft berekend. Negen van de tien gevallen vertoonden wat anciënniteit betreft verschillen tussen de gegevens in de personeelsdossiers en de elektronische gegevens die het sociaal secretariaat hanteerde bij de berekening van de ontslagvergoedingen. De verschillen, die in drie gevallen zelfs tien jaar of meer bedroegen, zijn waarschijnlijk te wijten aan de ondermaatse kwaliteit van de papieren personeelsdossiers. Met de elektronische gegevens als basis, waren de berekeningen van het sociaal secretariaat in negen op de tien gevallen correct. In het tiende dossier, van een werknemer die niet in de tewerkstellingscel stapte, was te weinig betaald.

Het AgII stelde dat het van verscheidene ingekantelde organisaties personeelsdossiers van een ondermaatse kwaliteit ontving. Het Rekenhof voerde daarop een tweede steekproef uit, ditmaal op twintig personeelsdossiers van personen die het AgII na de inkantelingen in 2015 zelf in dienst nam. In die dossiers controleerde het of de betaalde maandlonen correct waren. Voor elf personen was het maandloon verenigbaar met de gegevens uit het papieren dossier. Bij de loonberekening van zes personen hanteerde het AgII een hogere anciënniteit dan blijkt uit het personeelsdossier[53]. Van die zes had één persoon volgens het personeelsdossier een werkritme van 70%, terwijl de loonberekening uitging van 80%. In een ander dossier werd het loonbarema van een hoger ingeschaalde functie gebruikt. In de twee resterende personeelsdossiers, die beide directeursfuncties betroffen, ontbrak een arbeidsovereenkomst.

---

47 Het bedrag maakt deel uit van een vierjarig investeringsprogramma van jaarlijks 0,9 miljoen euro in de periode 2018-2021.

48 Volgens de gegevens die het AgII heeft verstrekt op vraag van het Rekenhof.

49 Zie Vlaams Parlement, Document 13 (2018-2019) – Nr. 2-P.

50 Samen is dat de 0,9 miljoen euro uit het investeringsprogramma 2018-2021.

51 GID staat voor Geïntegreerde Diensten en is een informaticanetwerk.

52 5,5 (2018) + 3,0 (2019) + 2,0 (2020: verhoging basissubsidie) + 2,0 (2021: verhoging basissubsidie).

53 Na de controles van de papieren dossiers bezorgde het AgII voor 1 dossier nog bewijzen van tewerkstelling die de toegekende anciënniteit ondersteunen.

Maar in iets meer dan de helft van de steekproef was er dus overeenstemming tussen het personeelsdossier en de loonberekening. Daarmee scoorden de personeelsdossiers van de door het AgII aangeworven personeelsleden weliswaar beter dan de dossiers van het ingekantelde personeel, maar er blijft veel ruimte voor verbetering. Voor de achttien dossiers uit de steekproef die een arbeidsovereenkomst bevatten, wordt op maandbasis 3.427,27 euro meer betaald dan de papieren personeelsdossiers toelaten. Geëxtrapoleerd naar het volledige AgII en uitgaand van 537 personeelsleden[54] zou dat op jaarbasis 1,2 miljoen euro vertegenwoordigen. Voor de twee dossiers zonder arbeidsovereenkomst kan het Rekenhof geen uitspraak doen over de correctheid van de betaalde bedragen.

4.4 Conclusies

Het AgII heeft de herstructurering vanuit financieel oogpunt benaderd. Uit zijn basisdotatie heeft het een maximaal personeelskader van 537 VTE afgeleid, zonder rekening te houden met de werkelijke personeelsbehoeften op het terrein.

De herstructureringskosten waren ten slotte duidelijk groter dan initieel meegedeeld aan het parlement. Voor de periode 2018-2021 zullen die kosten 12,5 miljoen euro bedragen, in plaats van het eenmalige bedrag van 5,5 miljoen euro in 2018.

[54] Het herstructureringsplan gaat uit van 537 VTE. De extrapolatie gaat ervan uit dat iedereen voltijds werkt.

HOOFDSTUK 5

Algemene conclusies

In 2015-2018 stegen de subsidies, exclusief de extra asielmiddelen, aan het AgII van 35,3 naar 43,3 miljoen euro. Die stijging overtreft duidelijk de loutere jaarlijkse indexatie met 2%. Gecumuleerd kreeg het AgII in de periode 2014-2018 zelfs 6,2 miljoen euro meer dan de loutere indexering van de middelen die naar de ingekantelde organisaties stroomden. Ondanks die toename in de middelen is het AgII er de eerste werkingsjaren niet in geslaagd een structureel evenwicht te behalen.

Met de hervorming van de inburgerings- en integratiesector wilde de Vlaamse overheid efficientiewinsten realiseren. Die werden becijferd in het financieel plan. Door een combinatie van te optimistische en onvolledige aannames in het financieel plan en evoluties die een aanzienlijke negatieve invloed hadden op de operationele en financiële werking van het AgII, werd die doelstelling niet verwezenlijkt. Het financieel plan voorspelde een winst van 2,9 miljoen euro over de eerste drie boekjaren, maar in werkelijkheid boekte het agentschap een verlies van 7,4 miljoen euro.

Het AgII krijgt onvoldoende middelen voor het overgenomen beheer van de KBI. De KBI is nog altijd geen betrouwbaar informatie- en beleidsondersteunend instrument voor het management.

Het financieringsmodel van het AgII is niet aangepast aan de noden van het agentschap: het steunt op een stabiele dotatie, waarmee niet flexibel kan worden ingespeeld op de sterk fluctuerende werklast, die mede afhangt van de onregelmatige toestroom van inburgeraars.

Het AgII ging bij de harde herstructurering in 2017 uit van de financiële invalshoek. Uit zijn basisdotatie heeft het zijn maximaal personeelskader van 537 VTE afgeleid, zonder rekening te houden met de werkelijke personeelsbehoeften op het terrein.

De herstructureringskosten zijn aanzienlijk groter dan initieel meegedeeld aan het parlement. Zij zullen in de periode 2018-2021 oplopen tot 12,5 miljoen euro, in plaats van de geraamde eenmalige 5,5 miljoen euro in 2018.

HOOFDSTUK 6

Aanbevelingen

- Het opdrachtgevend bestuur dient bij de voorbereiding van inkantelings- of fusieoperaties uit te gaan van realistische en onderbouwde aannames.
- De overheid dient in te kantelen organisaties in de aanloopperiode naar de inkanteling zorgvuldig in de gewenste richting te sturen met preventieve maatregelen, zoals aangepaste subsidiebesluiten met beperkingen op indienstnemingen van of loonsverhogingen voor personeelsleden of op het kopen of verkopen van onroerende goederen.
- Overheidsagentschappen moeten het aantal VTE in hun personeelskader bepalen op grond van hun reële behoeftes, en niet op basis van het beschikbare budget.
- Er moeten stappen worden ondernomen om het financieringsmechanisme van het AgII beter af te stemmen op een fluctuerende werklast.
- De ontwikkeling van de KBI moet voldoende financieel ondersteund worden opdat zij betrouwbare managementinformatie kan verstrekken.
- Het AgII moet zorgen voor correcte, volledige personeelsdossiers.

Bijlage

Bijlage 1

Antwoord van de Vlaamse minister van Inburgering

14 februari 2020

Betreft: Ontwerpverslag onderzoek efficiëntiewinsten en herstructurering bij het Agentschap Integratie en Inburgering

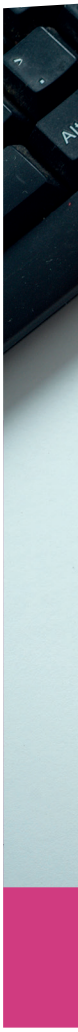
Mijnheer de raadsheer

Bij deze willen wij u danken voor het door u opgeleverde ontwerpverslag hierboven vermeld. Wij wensen hier verder geen opmerkingen op te geven.

Met de meeste hoogachting,

Bart Somers

Viceminister-President van de Vlaamse regering, Vlaamse Minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke kansen



Dit verslag is ook beschikbaar op de website van het Rekenhof.

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be