



Rekenhof



Impact van de vluchtelingen crisis op de Vlaamse begrotingsuitvoering 2016



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, januari 2018



Rekenhof

Impact van de vluchtelingen crisis op de Vlaamse begrotingsuitvoering 2016



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 23 januari 2018
Vlaams Parlement, 39 (2017-2018) – Nr. 1

Hoofdstuk 1	
Inleiding	7
1.1 Onderzoeksdomein	7
1.2 Onderzoeksaanpak	7
Hoofdstuk 2	
Beschikbare kredieten	9
Hoofdstuk 3	
Raming en gebruik van de kredieten	11
3.1 Overzicht van de kredieten en hun uitvoering	11
3.2 Uitvoering per beleidsdomein	12
3.2.1 Kancelarij en Bestuur	12
3.2.2 Mobiliteit en Openbare Werken	13
3.2.3 Omgeving	13
3.2.4 Werk en Sociale Economie	13
3.2.5 Onderwijs en Vorming	14
3.2.6 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	17
Hoofdstuk 4	
Financiële coördinatie en monitoring	19
Hoofdstuk 5	
Algemene conclusies	21
Hoofdstuk 6	
Antwoord van de minister-president	23

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

In 2015 werd België, net als vele andere Europese landen, geconfronteerd met een sterk verhoogde instroom van vluchtelingen. Het aantal personen dat een asielaanvraag indiende verdubbelde in 2015 nagenoeg, tot bijna 45.000¹. De toename van de beschermingsgraad² in 2015, van 37,7% in 2014 tot 52,7%³, versterkte het effect van de verhoogde instroom nog. De overheid diende diverse maatregelen te nemen, die vooral vanaf 2016 tot verhoogde uitgaven leidden⁴. In 2016 steeg bovendien het aantal aanvragen tot gezinshereniging door erkende vluchtelingen of subsidiair beschermden tot 7.019 (in 2015: 3.992). De impact van de vluchtelingen crisis zal dus nog doorwerken in de komende jaren. Het Rekenhof onderzocht de Vlaamse middeleninzet in 2016 en, in beperktere mate, 2017.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek naar de impact van de vluchtelingen crisis op de Vlaamse begrotingsuitvoering 2016 kadert in de strategie van het Rekenhof de uitvoering van actuele, budgettaire impulsen in de Vlaamse begrotingen op te volgen en daarover te rapporteren aan het Vlaams Parlement.

Het Rekenhof hanteerde daarbij de onderzoeksvraag of Vlaanderen een duidelijk zicht heeft op de kostprijs van de maatregelen die het nam ingevolge de vluchtelingen crisis. In dat ver-

¹ Bron: Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (http://www.cgvs.be/sites/default/files/asielstatistieken_december_2016_nl.pdf).

² De beschermingsgraad is het aandeel dossiers waarin de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus (dat is een tijdelijk statuut; als de situatie in het herkomstland na vijf jaar nog niet voldoende veilig is, krijgt de subsidiair beschermde een definitieve verblijfsvergunning) wordt verleend ten opzichte van het totaal aantal dossiers waarin een eindbeslissing werd genomen.

³ Bron: Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (<http://www.cgvs.be/nl/actueel/asielstatistieken-overzicht-2016>).

⁴ De Belgische overheid had de Europese Commissie gevraagd bij de beoordeling van het traject richting de begrotingsdoelstelling op middellange termijn, de extra uitgaven ten gevolge van de uitzonderlijke instroom van vluchtelingen buiten beschouwing te laten. In deze mogelijkheid is voorzien door artikel 5, lid 1, en artikel 6, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 over de versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid. Daarvoor worden in de stabiliteitsprogramma's van België bijlagen opgenomen die rapporteren over de grootte van die uitgaven.

Het stabiliteitsprogramma van België 2017-2020 (april 2017) vermeldt dat die uitgaven voor de Vlaamse Gemeenschap 138,4 miljoen euro bedragen. Dit bedrag bevat, conform de instructies van de Europese Commissie, ook de uitgaven voor asiel bij constant beleid.

De Europese Commissie heeft de bedragen in het stabiliteitsprogramma als plausibel omschreven (bron: European Commission, Assessment of the 2017 stability programme for Belgium, 23 mei 2017, p. 13). Voor België als geheel betekent dit dat de vereiste aanpassing in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn voor 2016 naar beneden werd bijgesteld met 0,08% van het BBP (bron: Europese Commissie, Aanbeveling voor een aanbeveling van de raad over het nationale hervormingsprogramma 2017 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 van België, 22 mei 2017, p. 4).

band richtte het zijn onderzoek in het bijzonder op de geraamde impact, de inzet van de middelen, de coördinatie van de maatregelen en de monitoring van de uitvoering ervan. Het evalueerde niet de doelmatigheid van de maatregelenuitvoering.

Het onderzoek steunt op de studie van vrij raadpleegbare informatie, bijvoorbeeld parlementaire documenten (begrotingsstukken, schriftelijke vragen, verslagen van plenaire of commissiezittingen, ...), alsook op een bevraging van Vlaamse administraties en ministeriële kabinetten.

HOOFDSTUK 2

Beschikbare kredieten

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de kredieten die de Vlaamse overheid heeft uitgetrokken om de gevolgen van de vluchtelingencrisis op te vangen. In de begrotingen 2016 en 2017 bestonden de kredieten uit een algemene provisie⁵ en kredieten die rechtstreeks werden toegewezen aan een specifiek beleidsdomein. Deze tabel houdt geen rekening met de zogenaamde *open end* regelingen⁶, zoals die voor de gezinsbijslag en de onderwijswerkingsmiddelen voor de erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden, maar ook voor de personen zonder wettig verblijf en andere. Zo steeg de gezinsbijslag voor erkende vluchtelingen in Vlaanderen met 5,8 miljoen euro, van 8,7 miljoen euro tot 14,5 miljoen euro⁷.

Tabel 1: Beschikbare kredieten⁸ voor de vluchtelingencrisis per beleidsdomein (in miljoen euro)

Beleidsdomein	2016				2017		
	BO	BA	HV	Totaal	BO	BA	Totaal
KB	11,8	11,8	26,6	38,4	0,0	14,9	14,9
MOW	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Omgeving	0,0	2,5	0,2	2,7	2,3	4,4	4,4
WSE	2,5	2,5	0,0	2,5	0,0	2,0	2,0
OV	23,3	44,7	-0,2	44,5	0,0	17,2	17,2
WVG	6,7	7,5	10,0	17,5	0,8	6,9	6,9
totaal				105,8			45,4

BO = initiële begroting; BA = begrotingsaanpassing; HV = herverdeling uit provisie

Bron: samengesteld door Rekenhof

⁵ De aangepaste begroting bevatte nog een provisie van 54,5 miljoen euro, waarvan 46,0 miljoen euro werd herverdeeld naar de beleidsdomeinen voor uitgaven ten gevolge van de vluchtelingencrisis. Er restte dus nog een saldo van 8,5 miljoen euro. In de aangepaste begroting 2017 kwam geen provisie meer voor.

⁶ Cfr. het antwoord van de minister-president op parlementaire vragen in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van 23 februari 2016. *Open end* kredieten zijn niet gelimiteerde kredieten, die stijgen met de zich voordoende behoeften.

⁷ Bron: schriftelijke vraag nr. 407 van 20 februari 2017.

⁸ De cijfers geven een totaalbeeld, dus na de herverdelingen uit de provisie.

HOOFDSTUK 3

Raming en gebruik van de kredieten

3.1 Overzicht van de kredieten en hun uitvoering

De onderstaande tabel toont voor 2016 per beleidsdomein de maatregelen, de ramingen en de uitvoeringsgegevens.

Tabel 2: maatregelen 2016 in het kader van de vluchtelingen crisis (in miljoen euro)

Beleidsdomein	Maatregel	Raming	Uitvoering
KB	Inburgeringstrajecten en begeleidingen Nederlands	15,9	14,9
	Subsidie aan lokale besturen	22,6	22,6
MOW	Bewaken drie snelwegparkings	0,2	0,2
Omgeving	Huursubsidie	2,7	2,7
WSE	VDAB actieplan asielcrisis	2,5	2,5
OV	Huur modulaire schoolunits	1,2	0,4
	Traumabegeleiding	0,5	0,4
	Leerlingenvervoer opvangcentra	0,3	0,1
	Extra omkadering basis en secundair onderwijs	12,6	11,9
	Extra telling kleuters op 1 juni 2016	0,4	0,7
	Extra werkingstoelage per kleuter thuistaal niet Nederlands en anderstalige nieuwkomer < 5 jaar	7,8	7,8
	Onthaaljaar anderstalige nieuwkomer	0,1	?*
	Vervolgcoach secundair onderwijs	2,6	2,8
	NT2	18,5	13,5
	Zomeraanbod NT2	0,3	?*
	Extra middelen Universitair Talencentrum	0,1	?*
	NARIC	0,2	?*
WVG	Uitbreiding psychosociale begeleiding en woonbegeleiding bij de centra algemeen welzijnswerk	5,8	5,8
	Creëren residentiële buffercapaciteit en bijkomend aanbod begeleid zelfstandig wonen in de bijzondere jeugdzorg	8,3	8,3
	Pleegzorgproject Fonds Jongerenwelzijn	1,0	1,0
	Instream van kinderen van 0 tot 3 jaar bij Kind en Gezin	0,5	0,5
	Traumabegeleiding bij de centra geestelijke gezondheidszorg	1,0	1,0
	Vaccins Agentschap Zorg en Gezondheid	0,8	0,2
Totaal		105,8	97,3

(*) geen afsplitsing mogelijk

De onderstaande alinea's bevatten de bevindingen van het Rekenhof bij elk van deze maatregelen.

3.2 Uitvoering per beleidsdomein

3.2.1 Kanselarij en Bestuur

Inburgeringstrajecten en begeleidingen Nederlands

Met gerichte inburgeringstrajecten en begeleidingen Nederlands wil de Vlaamse overheid personen van buitenlandse herkomst versterken in hun integratie in de samenleving door ze wegwijs te maken in de Vlaamse samenleving, ze te begeleiden in het uittekenen van hun levensloopbaan en ze Nederlands te leren. Vluchtelingen zijn verplicht een traject te volgen. In het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur heeft de Vlaamse overheid in 2016 bijna 16 miljoen euro ingeschreven voor 6.526 extra begeleidingen Nederlands⁹ en 9.199 extra *verplichte* inburgeringstrajecten voor personen van buitenlandse herkomst. In 2017 wordt een blijvende verhoogde druk op inburgering verwacht, ondanks de dalende instroom van vluchtelingen. De begroting 2017 heeft voorzien in 14,9 miljoen euro voor 8.318 inburgeringstrajecten en 11.022 begeleidingen Nederlands. Door de verhoogde instroom van vluchtelingen steeg ook de vraag naar sociale tolken en juridische helpdeskbijstand inzake verblijfsvergunning. De extra kostprijs daarvan, waarvan het bedrag niet kan worden geraamd, is niet vervat in de extra middelen voor de vluchtelingen crisis, maar is vervat in de reguliere werkingsmiddelen. De ramingen van het aantal begeleidingen en inburgeringstrajecten bleken realistisch. Alleen het Agentschap Integratie en Inburgering Antwerpen realiseerde substantieel minder trajecten en begeleidingen: 1.162 in plaats van de geraamde 1.915. Het Agentschap Binnenlands Bestuur controleerde bij de vier entiteiten die werden betoelaagd, de aanwending en vorderde het deel dat niet kon worden verantwoord terug¹⁰.

Subsidies aan lokale besturen

Een andere belangrijke maatregel in het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur betreft de subsidies aan lokale besturen, onder meer voor de begeleiding van niet begeleide minderjarige vreemdelingen, naar een woonegelegenheid, naar medische en psychosociale hulp en voor gezinsondersteuning. De Vlaamse Regering verdeelde 22,6 miljoen euro aan de gemeenten waar de problematiek van de asielcrisis zich het meest ernstig voordoet¹¹. Deze kredietraming steunde op inschattingen van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het geraamde bedrag volledig werd besteed: er werd 22,6 miljoen euro uitbetaald aan 165 steden en gemeenten¹². De gemeenten konden deze middelen autonoom aanwenden binnen de grenzen die Vlaanderen definieerde, en dienden daarover jaarlijks tegen eind juli te rapporteren in hun jaarrekening¹³. Daarin moeten zij, gekoppeld

⁹ Het betreft hier geen cursussen Nederlands, maar de oriëntatie van vluchtelingen naar gepaste opleidingen (intake-gesprekken). De doorverwijzing naar de geschikte cursus NT2 wordt gefinancierd via het beleidsdomein KB, de financiering van de cursussen zelf via het beleidsdomein OV.

¹⁰ Drie entiteiten dienden in het totaal 0,8 miljoen euro van de 14,4 miljoen euro terug te betalen.

¹¹ De verdeling steunde op de criteria vermeld in het besluit van de Vlaamse agentschap van 13 mei 2016 houdende de bepaling van de voorwaarden voor de toekenning van subsidies aan gemeenten in het kader van de vluchtelingenproblematiek.

¹² De grootste subsidieontvangers waren Antwerpen (5,6 miljoen euro), Gent (1,5 miljoen euro) en Leuven (1,0 miljoen euro).

¹³ De controle door de Vlaamse overheid over 2016 is nog niet beëindigd.

aan deelrapportagecodes¹⁴, aangeven welke activiteiten en prestaties zijn verricht en welke effecten zijn bereikt.

3.2.2 Mobiliteit en Openbare Werken

Bewaking snelwegparkings

Het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken heeft alleen in 2016 0,2 miljoen euro besteed aan de bewaking van drie snelwegparkings op het traject E40 richting de kust en Frankrijk. Door de sluiting van de *jungle van Calais* achtte de Vlaamse overheid de kans groot dat mensensmokkelaars de parkings zouden gebruiken. De uitvoering van deze maatregel is wegens dwingende spoed verlopen via een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking.

3.2.3 Omgeving

Huursubsidie

In de begrotingen 2016 en 2017 voor het beleidsdomein Omgeving zijn in totaal 7,1 miljoen euro bijkomende kredieten opgenomen voor de extra aanvragen van huursubsidies door de erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden. De raming door de IVA Wonen-Vlaanderen was moeilijk bij gebrek aan historische cijfers voor asielzoekers en de stijgende evolutie in de huursubsidieaanvragen in de laatste jaren. In 2016 kende het huursubsidiekrediet een beperkte overaanwending, die reglementair werd gecompenseerd binnen het betrokken begrotingsartikel. Deze overaanwending had uiteraard maar ten dele betrekking op de asielcrisis. Het Rekenhof oordeelt dat de IVA het maximale heeft gedaan om de extra kredieten degelijk te ramen. De volledige aanwending van de kredieten in 2016 en de vaststelling dat er een stijging is in de wachtlijst van de onbehandelde aanvragen uit 2016¹⁵, leert dat de ramingen uit 2016 en de initiële begroting 2017 aan de lage kant waren. De begrotingsaanpassing 2017 heeft dan ook terecht voorzien in extra kredieten.

De budgettaire impact van de huurpremie wordt pas vanaf de begroting 2020 verwacht. Deze premie wordt gegeven aan wie vier jaar ingeschreven is op een wachtlijst van een sociale huisvestingsmaatschappij die werkzaam is in de gemeente waar hij woont. De hoogte van deze premie komt ongeveer overeen met die van de huursubsidie.

3.2.4 Werk en Sociale Economie

VDAB-actieplan asielcrisis

In het beleidsdomein Werk en Sociale Economie werkte de VDAB het actieplan Integratie door werk uit. Dat plan focust voornamelijk op een snellere toeleiding naar de VDAB-bemiddelaars en een snellere activering op de arbeidsmarkt. Taal aanleren en werkervaring opdoen, konden daarbij samenlopen. Voor de adequate uitvoering van het actieplan diende de VDAB eerst

¹⁴ Deze codes gelden sinds de budgetopmaak 2017.

¹⁵ Eind 2016 waren er 4.133 onbesliste aanvragen, waarvan er 2.131 betrekking hadden op huurders met asielcrisis-nationaliteit. In 2017 zal dus nog een aanzienlijk gedeelte van het budget moeten gaan naar aanvragen uit 2016. Deze achterstand is uitsluitend te wijten aan de verificatie van de conformiteit van de woning aan de minimumkwaliteitsnormen van de Vlaamse Wooncode.

samenwerkingsovereenkomsten aan te gaan met de diverse partners (federale, Vlaamse en lokale overheden), alsook een (geautomatiseerde) gegevensuitwisseling te realiseren¹⁶. Voor de beheersing van de directe gevolgen van de asielcrisis, namelijk onthaal, screening en intensievere begeleiding, ontving de VDAB in 2016 en 2017 respectievelijk 2,5 en 2 miljoen euro bijkomende werkingsmiddelen. Die gingen in 2016 en 2017 voornamelijk naar de aanwerving van 35 extra consulenten, die met een contract van bepaalde tijd voor twee jaar zijn tewerkgesteld in de regionale werkwinkels. De middelen werden in 2016 volledig besteed aan loonkosten en specifieke werkingskosten, onder meer ICT-kosten voor de ontwikkeling van de Hi-app voor vluchtelingen. Daarbuiten (en zeker op langere termijn) zijn er voor de vluchtelingeninstroom nog belangrijke uitgaven in de reguliere VDAB-begroting verwerkt, in het bijzonder de zogenaamde tenders. Tendering houdt in dat de VDAB een beroep doet op niet-commerciële en commerciële begeleidingsorganisaties voor sommige aspecten van de begeleiding en opleiding. Een beperkt aantal tenders is specifiek gericht op de doelgroep asielzoekers, andere op de ruimere groep van anderstaligen met een migratieachtergrond. Voor enkele van die uitgaven ontvangt de VDAB subsidies van het Europees Sociaal Fonds (ESF) of van het Europees Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie (AMIF). De uitgaven voor de tenders bedroegen in 2016 minder dan begroot¹⁷, voornamelijk doordat de doorstroming van vluchtelingen naar de VDAB trager op gang kwam dan verwacht.

3.2.5 Onderwijs en Vorming

In het beleidsdomein Onderwijs en Vorming (OV) werden twaalf maatregelen genomen. Voor diverse maatregelen is er geen een-op-een-relatie tussen asielbudget en besteding. OV koos er immers voor de vluchtelingen te integreren in het reguliere aanbod en ze niet af te scheiden van de andere leerlingen.

Huur modulaire schoolunits

De raming voor de maatregel bleek moeilijk. Zo werden er slechts 18 modulaire units voor de opvang van de extra leerlinginstroom gesubsidieerd, terwijl voor 2016 en 2017 werd uitgegaan van een mogelijke vraag voor respectievelijk 145 en 245 bijkomende units.

Traumabegeleiding

Er werd 0,5 miljoen euro projectsubsiemiddelen uitgetrokken voor de traumabegeleiding van vluchtelingenkinderen door zes organisaties die zijn verbonden aan de centra voor leerlingenbegeleiding in de verschillende Vlaamse provincies en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Zoals voorzien in het subsidiebesluit, werd 80% van het budget al aangerekend in 2016 (0,4 miljoen euro), terwijl het project loopt van 1 december 2016 tot 30 november 2017.

¹⁶ Het actieplan is er voor de ruimere groep van anderstaligen met een migratieachtergrond. De VDAB heeft geen kennis van het verblijfsstatuut (asielzoekers in procedure, erkende vluchtelingen, subsidiair beschermden) en de verblijfsduur (nieuw- of oudkomer). De samenwerkingsovereenkomsten en de gegevensuitwisselingen moeten de VDAB daarover de nodige informatie verstrekken.

¹⁷ Alle tenders samen vertegenwoordigden in de uitgaven 2016 ongeveer 27 miljoen euro. De begrote middelen ervoor bedroegen 39 miljoen euro in de initiële begroting en 32 miljoen euro in de aangepaste, definitieve begroting 2016.

Leerlingenvervoer opvangcentra

Een voorzichtig geraamd krediet van 0,3 miljoen euro was in 2016 beschikbaar voor leerlingenvervoer vanuit de opvangcentra. Uiteindelijk vroegen maar vier opvanginitiatieven deze vervoersubsidies en vaak maar voor een deel van 2016. Zodoende werd maar 0,1 miljoen euro aangerekend.

Extra omkadering basis- en secundair onderwijs

Een van de belangrijkste maatregelen in het beleidsdomein bestond in de creatie van extra omkadering in het basis- en secundair onderwijs: meer leerlingen, meer klassen en meer leraren. Dat had een rechtstreeks effect op de lonen. Het kabinet Begroting raamde de impact op grond van de stijging van het aantal leerlingen afkomstig van Syrië, Afghanistan en Irak in de periode van februari 2015 tot februari 2016 en de gemiddelde loonkosten¹⁸ op 12,6 miljoen euro. Uiteindelijk werd 11,9 miljoen euro uitgegeven voor 1.818 leerlingen basisonderwijs en 1.627 leerlingen secundair onderwijs (begroting én realisatie werden tegen eenzelfde gemiddelde kostprijs per leerling berekend). De realisatie ligt dus in de lijn van het budget.

Extra telling kleuters op 1 juni 2016

Er werd in een extra omkadering (in loonmiddelen) voorzien voor anderstalige kleuters die na 1 februari 2016 instapten in de school¹⁹, dus niet exclusief voor vluchtelingenkinderen, maar ook voor kinderen waarvan de thuistaal verschillend is van de onderwijstaal. De raming ging uit van 2.484 extra kleuters en een budget van 0,4 miljoen euro voor de periode van september tot en met december 2016. Uiteindelijk bleken 3.932 extra kleuters te zijn geteld, goed voor een budget van 0,7 miljoen euro. Deze maatregel had ook invloed op de tweede helft van het schooljaar, dus op het budget 2017 (1,4 miljoen euro).

Extra werkingstoelage kleuters en anderstalige nieuwkomers

Een niet onbelangrijke maatregel in het beleidsdomein OV was ook de extra werkingstoelage van 950 euro in de schooljaren 2015-2016 en 2016-2017 per kleuter met een *thuistaal niet Nederlands* en per anderstalige nieuwkomer jonger dan vijf jaar voor scholen die aan bepaalde criteria voldeden. Deze maatregel was echter niet alleen van toepassing voor vluchtelingenkinderen, maar voor alle kleuters met een thuistaal niet-Nederlands. Het initieel budget 2016 van 2,9 miljoen euro werd in 2016 opgetrokken, nadat 5.276 kleuters werden geteld voor het schooljaar 2015-2016 en 2.888 kleuters voor het schooljaar 2016-2017.

¹⁸ Bij de raming werd het aantal leerlingen nog vermenigvuldigd met factor 1,25 omdat de gegevens over de leerlingenaantallen voor sommige scholen nog niet beschikbaar waren.

¹⁹ De stijging betreft kleuters die op 31 december van het lopende schooljaar jonger dan vijf jaar zijn en die op de eerste schooldag van februari 2016 gelijktijdig aan de volgende voorwaarden voldoen: a) de kleuter is een nieuwkomer, dit wil zeggen dat hij pas vanaf 1 juli 2015 of later in België verblijft; b) hij heeft niet het Nederlands als thuistaal of moedertaal; c) hij beheerst onvoldoende de onderwijstaal om met goed gevolg de lessen te kunnen volgen; d) hij is maximaal negen maanden ingeschreven, vakantiemaanden juli en augustus niet inbegrepen, in een school met het Nederlands als onderwijstaal.

Onthaaljaar anderstalige nieuwkomers

Scholen hebben onder bepaalde voorwaarden recht op een werkingsbudget van 12,50 euro per maand per ingeschreven anderstalige nieuwkomer²⁰. Door het toegenomen aantal vluchtelingen steeg het budget voor de toelage met 0,1 miljoen euro. In 2016 werd voor deze maatregel in totaal 0,3 miljoen euro aangerekend²¹.

Vervolgcoach secundair onderwijs

Het onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers bestaat in het voltijds gewoon secundair onderwijs na een onthaaljaar ook uit begeleiding in het vervolgonderwijs, door een vervolgschoolcoach. De vervolgschoolcoaching is door de vluchtelingenstroom herzien en opgetrokken met 2,6 miljoen euro voor 2016 (periode september-december). Het aantal vervolgschoolcoaches steeg van 37 in juni 2016 tot 175 in september 2016. Deze stijging is niet alleen het gevolg van de vluchtelingencrisis, maar ook van de nieuwe regelgeving. De loonkosten voor de vervolgschoolcoaches stegen in 2016 met 2,8 miljoen euro, tot 4,6 miljoen euro.

NT2

Veruit de budgettair belangrijkste maatregel ingevolge de vluchtelingencrisis bij OV was de verhoging van het aanbod opleidingen Nederlands als tweede taal (NT2) bij de centra voor basiseducatie (CBE) of volwassenonderwijs (CVO), of in de universitair talentcentra (UTC²²). Die opleidingen maken deel uit van het inburgeringstraject dat vluchtelingen moeten volgen en vergen extra loon- én werkingsmiddelen. De berekening van het vereiste krediet voor de CBE en CVO in 2016 steunde op de gemiddelde kostprijs per NT2-traject (2.700 euro) en het aantal verwachte extra inburgeringstrajecten. Er werd uiteindelijk in een krediet van 18,5 miljoen euro voorzien. De instroom en bewegingen van nieuwe cursisten uit de recente migratiegolf was en is nog altijd moeilijk te voorspellen²³. De administratie gaf de centra bij de middelenverdeling duidelijke richtlijnen voor een snelle, gerichte en efficiënte inzet ervan. Toch werden de voorziene kredieten in 2016 niet volledig aangewend, door een terugval van de instroom van asielzoekers na januari 2016, de impact in de eerste helft van 2016 van de decretale middelen en de middelen voor de verhoogde taalvereiste inburgering, en, vooral, de lange looptijd van een traject (gemiddeld 28 maanden in de CVO en 31,8 maanden bij de CBE), waardoor de loon- en werkingskosten zich over meer begrotingsjaren spreiden. De Vlaamse Regering heeft daarom ook in 2017 nog 17,2 miljoen euro voor NT2-trajecten in het kader van de asielcrisis uitgetrokken (inclusief zomercursussen en UTC). De kredieten 2016 volstonden om in voldoende extra aanbod te voorzien: mede dankzij de beschikbaarheid van de extra middelen asiel waren er in 2016 geen wachtlijsten NT2. Het Rekenhof stelde vast dat de middelen effectief werden ingezet voor de organisatie van een extra aanbod NT2. Het is

²⁰ Dit betreft een bestaande en dus geen nieuwe maatregel.

²¹ De databanken van het AGODI tonen geen onderscheid tussen anderstalige nieuwkomers en anderstalige nieuwkomers in het kader van de vluchtelingencrisis.

²² De vier UTC (Antwerpen, Brussel, Gent, Leuven) konden in 2016 rekenen op een totaalbudget van 0,2 miljoen euro, waarmee zij 335 trajecten betaalden.

²³ Sommigen zoeken eerst huisvesting; in sommige streken zijn de centra actiever, sommigen ondergaan een statuutwijziging; grote, tijdelijke opvangcentra sluiten soms, enz.

wel zo dat de NT2-modules die met deze middelen worden ingericht, niet exclusief worden voorbehouden aan asielzoekers²⁴.

NARIC

Asielzoekers, erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden die in het verleden een diploma hebben behaald, kunnen hun diploma laten gelijkschakelen. In Vlaanderen gebeurt dit door NARIC (*National Academic Recognition Information Centre*), een overheidsdienst van het ministerie van Onderwijs. NARIC kreeg 0,2 miljoen euro extra middelen toegekend wegens de verwachte stijging van het aantal aanvragen. Ook hier is het moeilijk een een-op-een-relatie te leggen tussen de asielmiddelen en de maatregelen die zijn genomen om de extra werklust voor NARIC op te vangen. De middelen zijn toegevoegd aan de reguliere werkingsmiddelen en dienden om de werking van NARIC te versterken.

3.2.6 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Psychosociale en woonbegeleiding

In het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin ging in 2016 5,8 miljoen euro extra budget naar de centra voor algemeen welzijnswerk (CAW) om de psychosociale begeleiding en woonbegeleiding voor vluchtelingen uit te breiden. Dit budget werd in drie schijven toegekend aan CAW's, waarbij de eerste schijf gelijk verdeeld werd over de verschillende regio's. De tweede en derde schijf werden verdeeld in verhouding tot het aantal behandelde dossiers. Bekeken op het niveau van de volledige subsidie, is er een scheef trekking tussen de toegekende subsidie en het aantal behandelde dossiers per regio. De subsidies werden uitdrukkelijk voor één jaar verleend, maar de contracten voor woonbegeleiding zijn met één jaar verlengd zonder voorafgaande evaluatie en de inhoudelijke en financiële rapportering is uitgesteld tot 30 april 2018.

Residentiële buffercapaciteit en aanbod begeleid zelfstandig wonen

Nog in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin ging 8,3 miljoen euro naar het Agentschap voor Jongerenwelzijn voor de creatie van een extra residentiële buffercapaciteit en een bijkomend aanbod begeleid zelfstandig wonen. De nood daaraan is ontstaan door de hogere instroom van niet-begeleide buitenlandse minderjarigen²⁵. Met Fedasil werd een overeenkomst tot cofinanciering gesloten. Het totale budget 2016 voor de samenwerking met Fedasil bedroeg 8,9 miljoen euro, waarvan Fedasil 4,0 miljoen euro droeg. Eind 2016 werden het residentiële aanbod en het begeleid zelfstandig wonen verlengd²⁶. Tegen eind november moesten de initiatiefnemers een aanvraag indienen met een inhoudelijke en cijfermatige onderbouwing (wachtlijsten, bezetting, ...) om de verlenging te verantwoorden.

²⁴ Om de efficiëntie van de klasindeling (cursisten, plaats, tijd, ...) te optimaliseren, mogen de centra gemengde groepen inrichten, los van statuut, nationaliteit, enzovoort van de cursisten. Hetzelfde geldt ook omgekeerd: asielzoekers kunnen bij eender welk bestaand aanbod in CVO en CBE ingeschoven worden om les te volgen.

²⁵ Deze instroom vergde ook extra inspanningen in pleegplaatsingen, SA (specifieke acties) en internaten, waarvoor de dotatie aan het Fonds Jongerenwelzijn steeg met 0,9 miljoen euro reguliere middelen.

²⁶ De middelen daarvoor werden ingeschreven op de begroting 2017: 1,2 miljoen euro voor pleegplaatsingen in de initiale begroting en 6,6 miljoen euro voor residentiële buffercapaciteit en begeleid zelfstandig wonen bij de begrotingscontrole.

Pleegzorgproject Fonds Jongerenwelzijn

Bij het Fonds Jongerenwelzijn werd een pleegzorgproject *Geef de wereld een thuis* opgestart met de reguliere middelen. Er werden ook reguliere middelen ingezet voor het aanstellen van een externe expert en het versterken van de aanmeldpunten niet begeleide minderjarigen. In 2016 werd in een totaalbedrag van 1 miljoen euro voorzien.

Instroom jonge kinderen bij Kind en Gezin

Aangezien een bijkomende instroom werd verwacht in de dienstverlening van Kind en Gezin, werd het extra benodigde budget geraamd op 0,5 miljoen euro voor 2016. Deze raming steunde op 1.010 extra kinderen tegen een gemiddelde kostprijs van 515,44 euro. Dit gaat niet over specifieke maatregelen, maar eerder over bijkomende middelen voor de reguliere werking. Er vond dan ook geen specifieke evaluatie of monitoring plaats. Evenmin zijn definitieve cijfers bekend over het aantal extra kinderen.

Traumabegeleiding centra geestelijke gezondheidszorg

Omdat de verhoogde instroom aan vluchtelingen vooral mensen uit oorlogsgebied betreft, wilde de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin bijkomend inzetten op psychologische ondersteuning inzake traumabegeleiding. Er werd een samenwerking opgezet tussen Solentra (expertisecentrum voor traumabegeleiding) en de centra voor geestelijke gezondheidszorg (CGG). De initiële begroting 2016 voorzag daarvoor in 0,5 miljoen euro, waarmee in totaal 6,3 bijkomende VTE konden worden aangeworven. De prestaties die met deze bijkomende middelen werden gerealiseerd, moesten ten laatste op 31 maart 2017 via een inhoudelijke en financiële rapportering aan het Agentschap Jongerenwelzijn worden toegelicht. Eind 2016 werd echter een bijkomend budget van 0,5 miljoen euro uitgetrokken, waarbij de verantwoordingsdatum verschoof naar 1 maart 2018. Uit het antwoord op een schriftelijke vraag²⁷ blijkt dat in de periode januari-oktober 2016 278 minderjarige vluchtelingen werden bereikt, waarvan 193 door Solentra en de Vlaamse CGG en 85 door het Brusselse CGG. Er werden ook 20 meerderjarige vluchtelingen bereikt.

Vaccins

De federale en de Vlaamse overheid hebben een overeenkomst gesloten over de terbeschikkingstelling van vaccins aan asielzoekers. De federale overheid koopt de vaccins aan via de Vlaamse overheid. In 2016 werd daarvoor in 0,8 miljoen euro voorzien. Conform de overeenkomst met de federale overheid, werd dit bedrag ook aan de inkomstenzijde ingeschreven.

²⁷ Bron: schriftelijke vraag nr. 177 van 2 december 2016.

HOOFDSTUK 4

Financiële coördinatie en monitoring

De Vlaamse Regering behandelde tijdens haar ministerraden talrijke dossiers over de verschillende maatregelen. Ze heeft op 15 juli 2016 ook een overzicht van de maatregelen besproken en een tweede bespreking zou plaatsvinden in het najaar van 2017.

Daarbuiten spelen nog een aantal mechanismen een rol in de financiële coördinatie en monitoring van de maatregelen ingevolge de vluchtelingencrisis:

- Het *ministerieel comité vluchtelingen- en asielcrisis* dat moest zorgen voor *de nodige beleidsafstemming tussen de ministers bevoegd voor de relevante beleidsdomeinen, opdat een tijdig, accuraat en gecoördineerd antwoord kan worden gegeven op de uitdagingen die zich voordoen en de juiste actie kan worden ondernomen en dat werd belast met het in kaart brengen van alle beschikbare gegevens, het opvolgen van de gebeurtenissen, het uitvoeren van onderzoek waar nodig en vooral het nemen van de passende maatregelen binnen de betrokken beleidsdomeinen* vergaderde twee maal in 2015²⁸.
- Een *werkgroep ambtelijk overleg vluchtelingen* met vertegenwoordigers uit alle betrokken beleidsdomeinen, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en de Vlaamse Gemeenschapscommissie, is in de zomer van 2016 door het departement Kanselarij en Bestuur opgericht voor een beleidsdomeinoverschrijdende coördinatie van de maatregelen. De werkgroep kwam in 2016 en 2017 regelmatig bijeen en had vooral een inhoudelijke focus: zo was er een inbreng van de VVSG over de pijnpunten op lokaal niveau, heeft de werkgroep knelpuntfiches opgesteld over een aantal thema's²⁹ en heeft hij tijdens de vergaderingen cijfergegevens besproken over bijvoorbeeld de beschermingsgraad, de woonplaats van de vluchtelingen en het aantal aanvragen gezinshereniging.
- Het *Agentschap Inburgering en Integratie* zorgt voor de informatieaanlevering over asielaanvragen, beschermingsgraad en vluchtelingenprofielen. Het stelt nota's op die mede de impact op de Vlaamse overheidsfinanciën hebben bepaald.
- Ook binnen de verschillende beleidsdomeinen werd in opvolgingsmechanismen voorzien. Er werden overlegfora ingericht, al dan niet samen met andere beleidsdomeinen en het federale niveau. Voorbeelden zijn het overkoepelend overleg *vluchtelingen en onderwijs* met onderwijsbeleid, federale overheid en stakeholders uit het onderwijsveld, en het overleg tussen het onderwijsbeleid, de onderwijskoepels, de agentschappen Integratie en

²⁸ Op 9 september en 23 oktober 2015. Er waren geen vergaderingen in 2016 of 2017. Het Rekenhof beschikt niet over de notulen van deze vergaderingen.

²⁹ In de fiche over werk gaat het bijvoorbeeld over het feit dat mobiliteit een belangrijke drempel is bij de zoektocht naar werk of dat erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden van huisvesting hun primaire behoefte maken (eerder dan werk).

Inburgering en het Huis van het Nederlands Brussel ter opvolging van de middelen voor NT2.

- Er zijn ook instrumenten ingevoerd voor de opvolging van de financiële evolutie van individuele maatregelen. Zo vereist de saldobetaling van projectsubsidies doorgaans een inhoudelijk en financieel verslag (bijvoorbeeld subsidies voor de CAW). De CAW moesten bovendien een monitoringsysteem opzetten voor de asielcrisisdossiers. Bij de bijzondere jeugdzorg voorzag de overeenkomst met de gesubsidieerde organisaties in een maandelijkse opvolging door een stuurgroep. Een werkgroep analyseerde de inzet van de NT2-middelen. Het Agentschap Binnenlands Bestuur berekent maandelijks het opgebruikte budget voor de lokale bijkomende inburgeringstrajecten en begeleidingen. Al deze opvolgingsinformatie op grond van indicatoren stroomde ook door naar de ambtelijke werkgroep.

HOOFDSTUK 5

Algemene conclusies

Van de 106 miljoen euro kredieten in de uitgavenbegroting 2016 voor de opvang van de vluchtelingen crisis werd 97 miljoen euro besteed. Het Rekenhof kon de precieze kostprijs van de verhoogde vluchtelingeninstroom echter niet afzonderen. Enerzijds zijn in dat bedrag een aantal uitgaven niet meegerekend, zoals de kinderbijslag aan erkende vluchtelingen, die in Vlaanderen steeg met ongeveer 6 miljoen euro, en de onderwijswerkingsmiddelen voor de erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden, maar ook voor de personen zonder wettig verblijf. Anderzijds is er een verwevenheid met de reguliere financiering: zo was het extra NT2-aanbod niet exclusief toegankelijk voor de nieuw ingestroomde vluchtelingen en dienden de Vlaamse overheidsentiteiten de effecten van de verhoogde instroom soms ook op te vangen met bestaande kredieten. Bovendien was niet overal al controlerapportering over de middeleninzet voorhanden.

De Vlaamse overheid heeft op verschillende niveaus gezorgd voor coördinatie- en opvolgingsinstrumenten, die in de praktijk volgens het Rekenhof hun nut hebben bewezen.

De verhoogde instroom zal ook in 2017 en de volgende jaren leiden tot verhoogde overheidsuitgaven, aangezien sommige dienstverleningen, zoals die van de VDAB, vertraging in de instroom ervoeren, maar ook doordat, zoals voor de huurpremie, de regelgeving de impact heeft vertraagd of doordat de verhoogde instroom op zijn beurt kan leiden tot nog meer instroom, bijvoorbeeld in het kader van gezinshereniging.

HOOFDSTUK 6

Antwoord van de minister-president

In zijn antwoord verwees de minister-president van de Vlaamse Regering naar de gecoördineerde reactie van de ambtelijke werkgroep Vluchtelingen. Die werd per brief aan het Rekenhof bezorgd en is verwerkt in de tekst van dit verslag.

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be