



Rekenhof



Humanresourcesbeheer bij Fedasil



Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers
Brussel, oktober 2022



Rekenhof

Humanresourcesbeheer bij Fedasil



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 26 oktober 2022

Humanresourcesbeheer bij Fedasil

Het Rekenhof heeft onderzocht of het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil) zijn personeelscyclus voldoende onder controle heeft. Het analyseerde daartoe of de controleomgeving die Fedasil heeft ingevoerd ervoor kan zorgen dat het agentschap zich kan wapenen tegen de risico's eigen aan de personeelscyclus.

Het Rekenhof onderzocht ook in welke mate de processen voor het personeelsbeheer van Fedasil in overeenstemming zijn met de wetgeving, de internebeheersingsnormen en de principes van doelmatigheid en doeltreffendheid. De voornaamste HR-processen werden onderzocht, zoals de programmering van de behoeften, de aanwerving en de selectie, de vastlegging en berekening van de wedden, de beslissingen in verband met de loopbaan.

Het Rekenhof is ook nagegaan welk gevolg werd gegeven aan de aanbevelingen die het in 2009 had geformuleerd in zijn vorige audit over de personeelscyclus van Fedasil.

De hoofdplicht van Fedasil bestaat uit het organiseren en beheren van de opvang van asielzoekers. Op 31 maart 2022 stelde het agentschap 2.382 werknemers (2.085,13 voltijds equivalenten (VTE)) tewerk, verspreid over het hoofdbestuur, de 34 opvangcentra, het aanmeldcentrum en twee regionale kantoren.

Op 31 augustus 2022 waren er in België sinds het begin van het jaar 22.627 aanvragen voor internationale bescherming ingediend. Voor het volledige jaar 2021 ging het om 25.971 asielaanvragen. De asielprocedure start wanneer iemand een asielaanvraag indient bij de dienst Vreemdelingenzaken. Vanaf dat moment heeft de asielzoeker recht op materiële steun. De toekenning van die steun, de opvang en de begeleiding van de asielzoekers vallen onder de verantwoordelijkheid van Fedasil.

Het humanresourcesbeheer van Fedasil is geëvolueerd sinds 2009. Bepaalde aanbevelingen die het Rekenhof destijds had geformuleerd, worden echter nu pas uitgevoerd.

Administratieve organisatie en interne beheersing

Fedasil beschikt over een managementplan 2021-2026 waarin een strategische doelstelling is opgenomen die specifiek is gericht op het personeelsbeheer. Dat plan is begin 2022 in werking getreden en bevat zes doelstellingen in verband met human resources. Die HR-doelstellingen worden in een operationeel plan verder uitgewerkt in verschillende projecten. Er zijn echter geen indicatoren vastgelegd om te meten in welke mate die doelstellingen werden gerealiseerd. Volgens Fedasil zouden die tegen eind 2022 moeten zijn gedefinieerd.

Sinds 2009 werkte Fedasil ook aan verschillende projecten op het vlak van risicobeheer en interne beheersing, zoals de formalisering van de processen, de informatisering van de HR-gegevens, de redactie van procedurehandleidingen en het uitwerken van boordtabellen voor de HR-materies. De internebeheersingsomgeving en -activiteiten werden weliswaar ontwikkeld, maar dekken niet alle risico's af. Van die risico's werd overigens ook geen grondige analyse gemaakt. Afgezien van een risicoanalyse die werd

uitgevoerd voor het managementplan 2021-2026 voerde Fedasil geen recurrente analyse uit die specifiek gericht is op de HR-processen. Het Rekenhof stelt ook vast dat duidelijke richtlijnen ontbreken, dat er dubbele controles gebeuren die de werking van Fedasil verzwaren en dat de boordtabellen enkel de materies in verband met het welzijn op het werk afdekken.

Wat de organisatiestructuur betreft, is er nog steeds geen exhaustieve en formele verdeling van de HR-taken tussen de centra en het hoofdbestuur, ondanks het feit dat er handleidingen ter beschikking zijn van de HR-verantwoordelijken om de rol van eenieder te definiëren. Het Rekenhof stelde vast dat de informatie in die handleidingen niet actueel is en dat niet alle HR-verantwoordelijken ervan op de hoogte zijn. Daardoor kan het gebeuren dat de aanwervingen op een andere manier worden behandeld naargelang van het centrum. Bovendien gebeuren in het kader van bepaalde internebeheersingsactiviteiten soms dubbele verificaties, door het betrokken centrum én door het hoofdbestuur, zonder dat er echte instructies noch coördinatie zijn. Daardoor is niet gegarandeerd dat de risico's onder controle zijn.

Het Rekenhof formuleert zes aanbevelingen om te verhelpen aan die vaststellingen. Die hebben als voornaamste doelstellingen het verbeteren van de informatie die het HR-beheer van het agentschap en de centra moet aansturen en het vermijden van elk risico op ongelijke behandeling in het kader van dat beheer. Op basis van die aanbevelingen zou de controleomgeving van Fedasil fundamenteel moeten kunnen worden verbeterd.

Wettelijkheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de personeelsprocessen

Naar aanleiding van de goedkeuring van het managementplan 2021-2026 heeft het directiecomité in mei 2022 een nieuw personeelsplan voor 2022 gevalideerd. Dat plan werd in september ter goedkeuring voorgelegd aan de Inspecteur van Financiën. De behoeften in dat plan worden objectiever en flexibeler bepaald zodat beter kan worden ingespeeld op de fluctuerende werklust.

Veel aanwervingen van Fedasil gebeuren via arbeidsovereenkomsten van een bepaalde duur van zes maanden of via arbeidsovereenkomsten van onbepaalde duur met ontbindende voorwaarde. Momenteel is meer dan de helft van de personeelsleden van Fedasil aangeworven via dergelijke, onzekere arbeidsovereenkomsten. Dat Fedasil massaal een beroep doet op arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur impliceert dat het agentschap vaak nieuwe aanwervingen moet doen, wat een aanzienlijke werklust inhoudt (bij het Klein Kasteeltje vinden elke week en soms vier dagen per week aanwervingsprocedures plaats). De onzekere arbeidsovereenkomsten die Fedasil aanbiedt, zorgen er bovendien voor dat het agentschap niet aantrekkelijk is als werkgever, dat de aanwervingen niet vlotten en dat het niet gemakkelijk is bepaalde specifieke profielen (IT, medisch enz.) aan zich te binden.

Fedasil legt de weddeschalen van zijn personeelsleden correct vast en berekent hun geldelijke anciënniteit correct. Er is echter geen enkele regelgeving van toepassing op het agentschap wat betreft de erkenning van de anciënniteit. Noch is er een richtlijn die de geldelijke anciënniteit die in de privésector of als zelfstandige werd verworven valoriseert. De selectiejury's mogen die erkenning naar eigen goeddunken bepalen, wat kan leiden tot ongelijke behandeling.

Hoewel Fedasil zijn medewerkers evalueert, is het agentschap momenteel aan geen enkele regelgeving in verband met de evaluatie van zijn personeel onderworpen. Die evaluatie heeft dus geen enkele invloed op de loopbaan van de personeelsleden.

Het Rekenhof heeft ook vastgesteld dat twee posten van mandataris vacant zijn, waaronder die van directeur van de directie Operationele Diensten sinds meer dan anderhalf jaar. Daarbij komt het recente ontslag van de directeur-generaal die het agentschap op 30 september 2022 heeft verlaten.

Tot slot wordt Fedasil elk jaar met een grote uitstroom geconfronteerd, wat leidt tot een hoog personeelsverloop. Door gebrek aan tijd en personeel organiseert het agentschap echter niet systematisch een exitgesprek als een medewerker ontslag neemt. Op die manier beschikt het niet over structurele informatie over de redenen waarom die personeelsleden vertrekken.

Het Rekenhof formuleert zestien aanbevelingen om tegemoet te komen aan die vaststellingen, met als voornaamste doel het HR-beheer doeltreffender maken, onder meer door principieel af te stappen van het systematische gebruik van arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur, maar ook door het reglementaire kader voor de evaluatie en de inaanmerkingneming van de anciënniteit te herzien. Ook het informeren van de HR-verantwoordelijken van de centra kan beter. De aanbevelingen van het Rekenhof zijn ook bedoeld om Fedasil aantrekkelijker te maken als werkgever. De vacante betrekkingen van mandatarissen moeten overigens onverwijld worden ingevuld.

Dit verslag houdt rekening met het antwoord van Fedasil op het ontwerpverslag en met de aanvullende informatie die naar aanleiding daarvan werd verstrekt. De staatssecretaris voor Asiel en Migratie sluit zich aan bij de vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof.

Hoofdstuk 1	
Inleiding	7
1.1 Context	7
1.1.1 Structuur en opdrachten van Fedasil	7
1.1.2 Personeel	8
1.2 Audit	9
1.2.1 Auditthema	9
1.2.2 Onderzoeksvragen	9
1.2.3 Auditmethodes	9
1.2.4 Verloop van de audit	10
Hoofdstuk 2	
Administratieve organisatie en interne beheersing	11
2.1 Strategische en operationele doelstellingen	11
2.2 Identificatie en analyse van de risico's die samenhangen met de personeelscyclus	12
2.3 Organisatiestructuur	13
2.4 Conclusies en aanbevelingen	14
Hoofdstuk 3	
Regelmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de personeelsprocessen	16
3.1 Programmering, aanwerving en selectie	16
3.1.1 Programmering	16
3.1.2 Aanwerving en selectie	17
3.2 Opvolging van de prestaties, vastlegging en berekening van het loon	20
3.2.1 Opvolging van de prestaties	20
3.2.2 Vastlegging en berekening van het loon	21
3.2.3 Personeelsdossiers	22
3.3 Beslissingen over de loopbaan en de beëindiging ervan	23
3.3.1 Evaluatie	23
3.3.2 Bevorderingen	24
3.3.3 Toekenning van de mandaten	25
3.3.4 Beëindiging van de loopbaan	26
3.4 Conclusies en aanbevelingen	26
Hoofdstuk 4	
Algemene conclusie en aanbevelingen	30
4.1 Algemene conclusie	30
4.2 Aanbevelingen	32
Bijlage	
Verdeling van de HR-taken tussen het hoofdbestuur en de centra	36

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Context

Het Rekenhof is zich bewust van de hogere werklust en de moeilijke omstandigheden waarin het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil) de laatste jaren heeft moeten werken. Het verslag geeft geen beoordeling over het volume of de kwaliteit van het werk.

Op 31 augustus 2022 waren in België 22.627 asielaanvragen ingediend sinds het begin van het jaar. Voor het volledige jaar 2021 ging het om 25.971 asielaanvragen. Als de huidige trend zich voortzet, zal het aantal asielaanvragen in 2022 wellicht hoger liggen dan dat van 2021.

Voor Oekraïense vluchtelingen geldt een bijzondere procedure¹ om tijdelijke bescherming aan te vragen die verschilt van die van een asielaanvraag. De voornaamste rol van Fedasil bestaat erop dit vlak in deze vluchtelingen, die over geen opvangoplossing beschikken in België, de weg te wijzen naar een door de gemeenten van het land voorgestelde woning of een tijdelijke noodopvang te bieden aan vluchtelingen zonder woonoplossing. Sinds 10 maart 2022 heeft Fedasil zich ontfermd over 14.153 personen die uit Oekraïne zijn overgekomen, d.i. meer dan 25 % van alle Oekraïense vluchtelingen die in België zijn toegekomen.

De asielprocedure start wanneer iemand een asielaanvraag indient bij de Dienst Vreemdelingenzaken. Vanaf dat moment heeft de asielzoeker recht op materiële steun. Het is Fedasil dat verantwoordelijk is voor de toekenning van die materiële hulp, het onthaal en de begeleiding van de asielzoekers.

1.1.1 Structuur en opdrachten van Fedasil

Fedasil is een instelling van openbaar nut van categorie A in de zin van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Het agentschap werd opgericht door de programmawet van 19 juli 2001² en staat onder het toezicht van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie.

De verschillende opdrachten van Fedasil staan beschreven in de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen³ (hierna de 'opvangwet' genoemd).

¹ Het gaat om een maatregel die is ingevoerd door richtlijn 2001/55/EG en die is uitgevoerd door een beslissing van de Raad van de Europese Unie van 4 maart 2022. België heeft sinds 10 maart 2022 50.739 aanvragen voor tijdelijke bescherming ontvangen die werden ingediend door Oekraïense vluchtelingen (cijfers van 15/07/2022).

² Programmawet van 19 juli 2001.

³ Wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen.

De voornaamste opdracht van Fedasil bestaat erin te zorgen voor de organisatie en het beheer van de opvang van de asielzoekers, ofwel rechtstreeks ofwel in samenwerking met partners⁴. Fedasil is verantwoordelijk voor de controle van de kwaliteit van de materiële hulp die aan de begunstigden van de opvang wordt toegekend. Het coördineert de verschillende programma's inzake vrijwillige terugkeer en houdt zich bezig, tot slot, met de voorbereiding, het ontwerp en de uitvoering van het beleid inzake opvang van asielzoekers.

Fedasil heeft een gedecentraliseerde structuur die rekening houdt met de opdrachten waarmee het is belast. Het hoofdbestuur bevindt zich in Brussel en daarnaast beschikt Fedasil ook over een aanmeld- en dispatchingcentrum (in het Klein Kasteeltje in Brussel), twee regionale kantoren en 34 opvangcentra (op 15 juli 2022). Het aantal opvangcentra van Fedasil en de locatie ervan veranderen regelmatig naargelang van het aantal asielzoekers dat erin moet worden gehuisvest en de beschikbaarheid van de sites die worden gebruikt. In 2021 werden zes centra gesloten terwijl één centrum werd geopend. In de loop van de eerste zes maanden van het jaar 2022 werden drie nieuwe centra geopend terwijl twee centra hun deuren hebben gesloten.

Fedasil heeft een algemene directie en drie andere directies⁵: de directie Algemene Diensten, de directie Operationele Diensten en de directie Beleidsondersteuning. Zij worden telkens geleid door een directeur. Die vier directeurs vormen het directiecomité. De directeur Communicatie van het agentschap maakt ook deel uit van het directiecomité maar heeft enkel een adviserende stem. De directeur-generaal van Fedasil die op 1 januari 2021 werd aangewezen voor een mandaat van zes jaar⁶, heeft zijn functie neergelegd op 30 september 2022.

1.1.2 Personeel

Op 31 maart 2022 stelde het agentschap 2.382 personeelsleden tewerk, goed voor 2.085,13 voltijds equivalenten (VTE). Die werknemers worden hoofdzakelijk tewerkgesteld bij de verschillende opvangcentra van Fedasil (2.038 personeelsleden), terwijl de andere aan de slag zijn in één van de vier directies van het hoofdbestuur (344 personeelsleden). Voor de aangepaste begroting van 2021 werden de personeelsuitgaven van Fedasil geraamd op 103,5 miljoen euro, d.i. nagenoeg 23 % van de totale uitgaven van het agentschap (451,9 miljoen euro).

Fedasil mag op grond van de opvangwet contractueel personeel aannemen. Bijgevolg zijn alle personeelsleden van Fedasil aangeworven op basis van een arbeidsovereenkomst, met uitzondering van de vier mandatarissen en vijftien statutaire personeelsleden met een opdracht van algemeen nut bij Fedasil.

De bepalingen in verband met het personeel van Fedasil zijn vastgelegd bij koninklijk besluit van 22 oktober 2001⁷.

4 De voornaamste partners van Fedasil in het kader van de opvang van asielzoekers zijn het Rode Kruis/Croix-Rouge, alsook de OCMW's via de lokale opvanginitiatieven (LOI).

5 Koninklijk besluit van 15 oktober 2001 betreffende de structuur, de organisatie en de werking van het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers.

6 Koninklijk besluit van 22 december 2020 houdende aanduiding van de houder van de managementfunctie van directeur-generaal bij het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers.

7 Koninklijk besluit van 22 oktober 2001 houdende diverse bepalingen betreffende het personeel van het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers.

1.2 Audit

1.2.1 Auditthema

Het Rekenhof heeft een audit uitgevoerd van de personeelscyclus bij Fedasil. Daarin komen de administratieve organisatie en de interne beheersing aan bod die het agentschap voor die cyclus heeft ingevoerd, alsook de voornaamste processen inzake personeel: programmering van de behoeften, aanwerving en selectie, bepaling en berekening van de lonen, beslissingen in verband met de loopbaan.

Het Rekenhof is ook nagegaan welk gevolg werd gegeven aan de aanbevelingen die het in 2009 had geformuleerd in zijn vorige audit over de personeelscyclus van Fedasil⁸.

1.2.2 Onderzoeksvragen

De audit is opgebouwd rond de volgende twee vragen:

- Beschikt Fedasil over een kwaliteitsvolle administratieve organisatie en interne beheersing om zich te wapenen tegen de risico's die inherent zijn aan de personeelscyclus?
- Zijn de processen inzake humanresourcesbeheer van Fedasil in overeenstemming met de wetgeving, de internebeheersingsnormen evenals met de beginselen van doelmatigheid en doeltreffendheid?

1.2.3 Auditmethodes

Het Rekenhof baseerde zich voor zijn audit op de volgende methodes:

- grondig onderzoek van de documentatie (wetgeving, verslagen en door Fedasil verstrekte interne documentatie);
- versturen van vragenlijsten naar het hoofdbestuur van Fedasil en zeven opvangcentra (Sint-Truiden, Gent, Moeskroen, Florennes, Sint-Pieters-Woluwe, Neder-Over-Heembeek, alsook het aanmeldcentrum van het Klein Kasteeltje). Om een zo representatief mogelijke steekproef te bekomen, werd beslist twee centra per gewest te bevragen alsook het aanmeldcentrum van het Klein Kasteeltje. De centra werden ook geselecteerd op basis van drie andere criteria: hun omvang, de datum waarop ze werden geopend en hun eventuele specificiteit (twee geselecteerde centra zijn observatie- en oriëntatiecentra voor niet-begeleide minderjarigen);
- interviews met de personeelsverantwoordelijken van het hoofdbestuur en de directeurs en/of humanresourcesverantwoordelijken van de opvangcentra uit de steekproef;
- interview met de Inspecteur van Financiën die bevoegd is voor Fedasil;
- onderzoek van 40 dossiers van personeelsleden van Fedasil, geselecteerd uit de personeelsleden van het hoofdbestuur en van de zeven geselecteerde opvangcentra.

8 Rekenhof, *Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers – Audit van de personeelscyclus*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2009, 38 p., www.rekenhof.be.

1.2.4 Verloop van de audit

3 februari 2021	Aankondiging van de audit aan Fedasil en aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie
Maart – september 2021	Onderbreking van de auditwerkzaamheden omwille van andere prioritaire opdrachten die aan het Rekenhof werden toevertrouwd
September 2021 – mei 2022	Auditwerkzaamheden
23 mei 2022	Exitmeeting met Fedasil
3 augustus 2022	Verzending van het ontwerpverslag naar Fedasil en de staatssecretaris voor Asiel en Migratie
13 september 2022	Antwoord van Fedasil
16 september 2022	Vraag om bijkomende informatie aan Fedasil
20 september 2022	Antwoord van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie
26 september 2022	Bezorging van aanvullende informatie door Fedasil
26 oktober 2022	Goedkeuring van het definitieve verslag

Hoofdstuk 2

Administratieve organisatie en interne beheersing

2.1 Strategische en operationele doelstellingen

In zijn audit van 2009 had het Rekenhof Fedasil aanbevolen om geleidelijk aan een beleid voor humanresourcesmanagement (HRM) in te voeren zodat het zou kunnen beschikken over competent personeel. Het managementplan 2008-2012 bevatte immers geen enkele doelstelling op het vlak van de personeelscyclus. Het identificeerde echter bepaalde risicodomeinen zoals de informatisering van de personeelsplanning, de invoering van ontwikkelcirkels, de uitwerking van een opleidingsbeleid en een betere communicatie van het aanwervingsproces aan de buitenwereld. Om die risico's aan te pakken had de directeur-generaal de HR-dienst opgedragen projecten in die domeinen door te voeren.

Op 15 maart 2013 keurde de staatssecretaris het managementplan 2012-2018 goed. Dat bevatte geen enkele strategische doelstelling en dus geen enkele operationele doelstelling in verband met de personeelscyclus, die nochtans duidelijk geïdentificeerde risico's vertoonde: geen HR-beleid, geen organisatiecultuur, vermoeidheid en berusting bij het personeel. Gezien die problemen, stelde de directeur-generaal voor de organisatiestructuur van Fedasil aan te passen om ervoor te zorgen dat deze beantwoordt aan de verantwoordelijkheden en de strategie van de instelling, door een geïntegreerde aanpak op het terrein.

Doordat er tussen 2018 en 2021 geen directeur-generaal werd benoemd, werd pas in 2021 gestart met de opmaak van een nieuw managementplan.

In februari 2022 keurde de staatssecretaris het managementplan 2021-2026 goed. In dat plan is een strategische doelstelling opgenomen: *“het ontwikkelen van een organisatie die inzet op haar mensen en deze maximaal ondersteunt”*, die verder wordt uitgewerkt in zes operationele doelstellingen:

- evolueren naar een proactief en dynamisch HR-beleid;
- een lerende organisatie creëren;
- de *employer branding* versterken;
- investeren in het welzijn van de medewerkers;
- de kernwaarden van Fedasil laten leven binnen het agentschap;
- de interne communicatie versterken.

Het Rekenhof stelt vast dat er voor het eerst sinds 2009 een managementplan is dat een strategische doelstelling en operationele doelstellingen heeft in verband met het personeel.

Dat managementplan 2021-2026 werd op 30 september 2021 goedgekeurd door het directiecomité van Fedasil. Een operationeel plan werkt de HR-doelstellingen verder uit in verschillende projecten. Fedasil heeft echter nog geen indicatoren vastgelegd om te kunnen meten in welke mate de

doelstellingen werden gehaald. Volgens Fedasil zouden die indicatoren tegen eind 2022 moeten zijn gedefinieerd.

Het Rekenhof beveelt aan om voor elk project van de operationele doelstellingen een realisatiekalendar op te stellen en opvolgingsindicatoren uit te werken.

2.2 Identificatie en analyse van de risico's die samenhangen met de personeelscyclus

In 2009 had het Rekenhof vastgesteld dat het hoofdbestuur van Fedasil en de centra samen een SWOT-analyse⁹ hadden uitgevoerd voordat het managementplan 2008-2012 werd opgesteld. Het Rekenhof stelde vast dat er geen analyse werd uitgevoerd van de risico's die eigen zijn aan de personeelscyclus en dat er tekortkomingen waren in de controleomgeving. Het merkte op dat er geen handleiding en procedures waren. Er ontbrak bovendien ook een interne beheersingscultuur doordat de informatie moeilijk circuleerde in de gedecentraliseerde structuur van Fedasil.

Het Rekenhof heeft de SWOT-analyses van de managementplannen 2012-2018 en 2021-2026 onderzocht in de huidige audit. In de laatste analyse (2021-2026) zijn alle risico's meegenomen die een impact kunnen hebben op de goede werking van Fedasil, zonder een onderscheid te maken tussen de risico's voor de operationele en voor de ondersteunende diensten.

Er bestaat bij Fedasil een cel interne beheersing overeenkomstig artikel 4 van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 betreffende het intern controlesysteem. Die cel staat in voor het verzamelen en doorsturen van de informatie in verband met het jaarverslag over de werking van het intern controlesysteem¹⁰ aan de dienst Federale Interne Audit (FIA).

Fedasil heeft sinds 2009 zijn processen geformaliseerd door nieuwe handleidingen op te stellen om het HR-proces te omkaderen. Het heeft die handleidingen ook bezorgd aan de centra. Het organiseerde controles op elke fase van de personeelscyclus om een eenvormige behandeling te waarborgen en om fouten te vermijden die nadelig kunnen zijn voor de werking van de instelling (niet-gewenste contractverlenging, niet-verschuldigde betalingen enz.). Er worden overigens maandelijks twee boordtabellen opgesteld over het ziekteverzuim en de arbeidsongevallen. Elke fase van de personeelscyclus kan worden opgevolgd via een programma en er zijn databases ter beschikking om de informatie over de personeelsleden terug te vinden.

Het Rekenhof stelt echter vast dat de SWOT-analyse die in het kader van het managementplan werd uitgevoerd, een eenmalige oefening is die niet opnieuw wordt uitgevoerd om als input te dienen voor de omgeving en de controleactiviteiten. De risico's eigen aan de personeelscyclus worden bijgevolg niet regelmatig en op geactualiseerde wijze beheerd.

De formalisering van de HR-processen en de verspreiding van handleidingen bij de centra is een goede praktijk die de controleomgeving helpt te ontwikkelen om de risico's op een ongelijke behandeling te verminderen. De controles die het hoofdbestuur uitvoert op de HR-activiteiten van

⁹ *Strengths, Weaknesses, Opportunities & Threats*. Het gaat om een managementmodel dat de sterke en zwakte punten binnen een organisatie en de kansen en bedreigingen van de omgeving analyseert; vervolgens wordt op basis van die analyse een strategie gedefinieerd.

¹⁰ Artikel 7 van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007.

de centra voorkomen dat niet-verschuldigde bedragen worden uitbetaald of dat contracten ongewenst worden verlengd.

Bij de uitvoering van bepaalde instructies met betrekking tot de HR-processen (zie [punt 2.3](#)) stelt het Rekenhof echter vast dat er ofwel geen duidelijke instructies zijn, ofwel dat er dubbele controles moeten worden uitgevoerd die meer werk meebrengen voor de centra en het hoofdbestuur.

De HR-boordtabellen vermelden gegevens die elke werkgever moet verzamelen op grond van de codex over het welzijn op het werk. De gegevens van de HR-programma's van Fedasil worden niet gebruikt voor rapporteringsdoeleinden of als input voor de boordtabellen.

Het Rekenhof beveelt Fedasil aan om, in het verlengde van zijn managementplan 2021-2026 en zijn HR-doelstellingen, een specifieke risicoanalyse voor de personeelscyclus te ontwikkelen op basis van de gegevens uit de programma's van Fedasil. Nieuwe boordtabellen zouden het in dat opzicht mogelijk maken grote risico's op te sporen, de HR-processen aan te sturen en de realisatie van de doelstellingen van het managementplan op te volgen.

2.3 Organisatiestructuur

Tijdens de audit van 2009 stelde het Rekenhof vast dat de bevoegdheden voor human resources niet formeel waren verdeeld tussen de centra en het hoofdbestuur van Fedasil. Dat leidde tot verschillende praktijken tussen de centra en dus een gebrek aan eenvormige behandeling.

In de [bijlage](#) van dit verslag wordt aangegeven hoe de taken van human resources momenteel zijn verdeeld tussen de centra en het hoofdbestuur¹¹.

Uit de auditwerkzaamheden blijkt dat de taken inzake HR voor de meeste domeinen duidelijk zijn verdeeld tussen het hoofdbestuur en de centra. Het hoofdbestuur speelt zijn rol op het vlak van ondersteuning en controle, en neemt bepaalde in de tabel beschreven activiteiten volledig op zich. Via de programma's voor de uitbetaling en de registratie van de werktijd kunnen bovendien eerstelijnscontroles (centra) en tweedelijnscontroles (hoofdbestuur) worden uitgevoerd.

In andere domeinen stelt het Rekenhof echter vast dat er geen duidelijke verdeling bestaat van de HR-taken tussen de centra en het hoofdbestuur bij Fedasil. De verantwoordelijkheden inzake human resources zijn voor bepaalde specifieke punten niet duidelijk vastgelegd, zoals wat betreft de raming van de behoeften, de keuze van het type arbeidsovereenkomst, de opstelling van de functiebeschrijvingen, het opstarten van bepaalde selectieprocedures¹², de samenstelling van het selectiedossier, de controle van de prestaties van de personeelsleden, het bijhouden van de dossiers van het personeel of de procedure die het einde van de arbeidsovereenkomsten regelt. In al die gevallen ontbreken instructies of zijn ze onnauwkeurig of niet up-to-date.

Voor verschillende fasen van de personeelscyclus wordt de bevoegdheid soms samen beheerd door het desbetreffende centrum en het hoofdbestuur, wat een goede coördinatie vereist. In de meeste onderzochte dossiers stelde het Rekenhof vast dat die er ook was.

¹¹ De tabel opgenomen in de [bijlage](#) is geen document van Fedasil maar werd opgesteld door het Rekenhof op basis van zijn onderzoek van de handleidingen en functiebeschrijvingen van de HR-beheerders.

¹² Specifiek voor de hoogdringende en vervangingscontracten.

Wat de vervangingscontracten betreft, worden de formulering van de behoefte en het opstarten van de procedure niet altijd gecoördineerd tussen het hoofdbestuur en de centra. De centra kunnen de procedure opstarten zonder voorafgaande goedkeuring van het hoofdbestuur, wat in strijd is met de instructies van het vademecum.

Omgekeerd zijn bepaalde centrumdirecteurs niet op de hoogte van de procedure voor noodaanwervingen (waarvoor geen voorafgaande bekendmaking noch een selectiecommissie nodig zijn). Het hoofdbestuur gaf aan dat dergelijke rekruteringen niet meer gebeurden. Fedasil stelde tijdens de audit dat het vademecum voor dat punt nog moet worden aangepast.

Het Rekenhof stelt bijgevolg nog verschillende praktijken vast bij de centra voor de behandeling van de personeelsleden. Bovendien stelt het vast dat de huidige handleidingen en procedures niet de hele HR-cyclus afdekken, dat ze niet steeds up-to-date zijn en dat de centra er niet altijd voldoende van op de hoogte zijn.

De prestaties van de personeelsleden van Fedasil worden in twee fasen gecontroleerd: de centra voeren een eerstelijnscontrole uit en het hoofdbestuur een tweedelijnscontrole voordat de wedde wordt vereffend. Het Rekenhof stelde geen disfuncties vast bij die dubbele controle, die niet is geformaliseerd en berust op de waakzaamheid van de personeelsleden. Het stelt echter vast dat die regeling geen gelijke behandeling en geen voldoende omkadering waarborgt om de risico's te kunnen beperken.

Het Rekenhof beveelt Fedasil aan de taken inzake HRM exhaustief te verdelen tussen het hoofdbestuur en de centra, de HR-processen volledig te formaliseren en ervoor te zorgen dat de handleidingen die die processen omkaderen, worden gecommuniceerd en up-to-date blijven.

2.4 Conclusies en aanbevelingen

Fedasil heeft sinds 2009 vooruitgang geboekt bij het formaliseren en realiseren van zijn HR-doelstellingen. Het agentschap heeft in meer dan tien jaar tijd heel wat werk geleverd in de standaardisering van zijn HR-processen. Die uniformisering van de behandeling van de human resources tussen de centra en het hoofdbestuur kon via verschillende instrumenten worden bereikt, namelijk:

- nieuwe handleidingen;
- het gebruik van communicatiekanalen;
- meer gedetailleerde functiebeschrijvingen;
- procedures die steunen op HR-programma's.

Fedasil beschikt ook over talrijke programma's met gegevens die de volledige personeelscyclus afdekken, maar die programma's zijn niet onderling met elkaar verbonden.

Het Rekenhof stelt vast dat het managementplan 2021-2026 het eerste plan is met een strategische doelstelling gericht op de human resources, en waaraan zes operationele maatregelen zijn gekoppeld. Die zes maatregelen werden in een operationeel plan gegoten en verder uitgewerkt in verschillende projecten. Tot nu toe werd echter nog geen enkele opvolgingsindicator opgesteld om die maatregelen te realiseren.

Buiten een algemene SWOT-analyse in zijn managementplan voert Fedasil geen risicoanalyse uit op het vlak van HR. De controleactiviteiten kunnen risico's die niet aan een dergelijke analyse werden onderworpen, moeilijk voorkomen en opsporen. Een risicoanalyse is echter een onontbeerlijke voorafgaande voorwaarde om een kwaliteitsvolle interne beheersing in te voeren. Fedasil zou de uitwerking van de operationele plannen te baat moeten nemen om die analyse van de specifieke HR-risico's uit te voeren. Op die manier zou het de zwakke punten en bedreigingen in de SWOT-analyse die aan die materie eigen zijn, actualiseren en preciseren.

Het Rekenhof stelt ook vast dat ondanks het bestaan van HR-databases, er geen regelmatige en structurele opvolging is van de HR-activiteiten, buiten de materies die worden geregeld door de codex over het welzijn op het werk.

Voor bepaalde specifieke punten zoals de aanwervingen voor vervangingen of noodaanwervingen stelt het Rekenhof vast dat er geen instructies bestaan of dat ze onvoldoende nauwkeurig zijn. Daardoor ontstaan interpretatieverschillen of verschillende praktijken tussen de centra.

Thema	Aanbeveling	Gericht aan
Strategische en operationele doelstellingen	1 Opvolgingsindicatoren uitwerken voor elk project van het operationeel plan en een kalender opstellen voor de realisatie ervan	Fedasil
	2 Nieuwe boordtabellen ontwikkelen om indicatoren in verband met het personeelsbeheer te kunnen opvolgen, onder meer inzake aanwerving en uitstroom binnen de organisatie	
Interne beheersing	3 De interne beheersing versterken, onder meer door vooraf een analyse te maken van de risico's eigen aan het luik human resources	
Organisatiestructuur	4 De taken inzake personeelsbeheer op exhaustieve wijze verdelen tussen het hoofdbestuur en de centra	
	5 Erop toezien dat de procedurehandleidingen goed worden verspreid binnen het agentschap en dat ze up-to-date blijven	
	6 Alle processen in verband met de personeelscyclus formaliseren om ervoor te zorgen dat ze eenvormig worden toegepast	

Hoofdstuk 3

Regelmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de personeelsprocessen

3.1 Programmering, aanwerving en selectie

3.1.1 Programmering

Fedasil moet zijn personeelsbehoeften definiëren in een personeelsplan¹³. Het laatste plan dat werd ondertekend door de staatssecretaris, dateert van 2017 en werd niet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Dat personeelsplan voorziet in 1.258,62 VTE als totale effectieven, gespreid over de verschillende directies van het hoofdbestuur en de opvangcentra.

De behoeften zoals geformuleerd in het personeelsplan van 2017 blijken in de praktijk veel groter. Op 31 maart 2022 stelde Fedasil immers 2.085,13 VTE tewerk, dat is 826,51 VTE meer dan de formatie waarin het personeelsplan van 2017 voorzag. Die overschrijding situeert zich hoofdzakelijk in de opvangcentra. De personeelsformatie van 2017 voorzag in 949,62 VTE voor de opvangcentra. Op 31 maart 2022 waren daar 1.776,53 VTE aan het werk, volgens de gegevens meegedeeld door Fedasil.

Naar aanleiding van de goedkeuring van het managementplan 2021-2026 heeft het directiecomité in mei 2022 een nieuw personeelsplan voor 2022 gevalideerd. Dat plan werd in september ter goedkeuring voorgelegd aan de Inspecteur van Financiën.

De behoeften in dat personeelsplan worden objectiever en flexibeler bepaald om beter in te spelen op de fluctuerende werklust. Het nieuwe personeelsplan heeft tot doel de personeelsformatie in de opvangcentra te harmoniseren. Fedasil heeft de verschillende functies die in de opvangcentra worden uitgevoerd, opgelijst. Voor elke functie werd bepaald hoeveel mankracht nodig is volgens de opvangcapaciteit van de centra, volgens de opgevangen doelgroepen (minderjarigen enz.) en volgens de specifieke behoeften van bepaalde centra. Wat het hoofdbestuur betreft, hebben de directies en diensten een evaluatie gemaakt in het licht van de voorgaande plannen van 2017 en 2021. De directies en diensten hebben ook de impact geanalyseerd van de doelstellingen van het managementplan 2021-2026 op hun werklust en op hun personeelsbehoeften. Dat personeelsplan zal ook jaarlijks worden geactualiseerd.

Het Rekenhof beveelt Fedasil aan erop toe te zien dat de behoeften die werden geformuleerd in het personeelsplan periodiek worden geëvalueerd, rekening houdende met de veranderende context van de opvang van asielzoekers.

¹³ Artikel 11, § 2, 4^e lid, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

3.1.2 Aanwerving en selectie

Soorten arbeidsovereenkomsten

Overeenkomstig artikel 55, 2^e lid, van de opvangwet kan Fedasil zijn personeel via arbeidsovereenkomst aanwerven. Bijgevolg werken alle personeelsleden van Fedasil op basis van een arbeidsovereenkomst, met uitzondering van de drie mandatarissen en vijftien statutaire personeelsleden met een opdracht van algemeen nut.

In de praktijk worden de personeelsleden van Fedasil aangeworven in het kader van:

- een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd (AOT);
- een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met ontbindende voorwaarde ('AOT voorwaarde');
- een arbeidsovereenkomst voor een bepaalde tijd (ABT) die over het algemeen wordt gesloten voor een looptijd van zes maanden en die maximum vier keer kan worden verlengd;
- een vervangingsovereenkomst (VO).

De ontbindende voorwaarde in de 'AOT voorwaarde' bepaalt dat de overeenkomst wordt gefinancierd door een bijzonder budget dat aan Fedasil wordt toegekend. Indien Fedasil die financiering verliest tijdens de duur van de overeenkomst, zal de overeenkomst van rechtswege stoppen op het einde van de maand waarin aan de werknemer schriftelijk werd gemeld dat de ontbindende voorwaarde zich voordoet. In dat geval is Fedasil geen opzegvergoeding verschuldigd aan de betrokken werknemer. Fedasil wijst erop dat die voorwaarde in de praktijk nooit is ingeroepen.

Volgens de cijfers van Fedasil waren in juni 2022 1.096 personeelsleden aangeworven in het kader van een AOT, 824 in het kader van een 'AOT voorwaarde', 606 in het kader van een ABT en 26 in het kader van een VO.

Volgens Fedasil stemmen de AOT overeen met de arbeidsovereenkomsten die binnen de personeelsformatie vallen die in 2017 werd vastgelegd en die dus worden gedekt door de toegekende structurele begroting. Omgekeerd beogen de 'AOT voorwaarde' en de ABT (met over het algemeen een looptijd van zes maanden) de functies waarin de personeelsformatie van 2017 niet voorzag: ze werden ingevoerd na het creëren van extra opvangplaatsen in de bestaande centra of de opening van nieuwe centra in het kader van de opvangcrisis. De 'AOT voorwaarde' zouden worden toegekend vanaf de tweede ABT. De ABT worden ook gebruikt om afwezige collega's te vervangen.

Die gedragslijnen met betrekking tot de soort toegekende arbeidsovereenkomst zijn echter niet geformaliseerd en worden niet systematisch toegepast. Sommige personeelsleden worden rechtstreeks aangeworven in het kader van een AOT terwijl de ABT voor anderen soms drie of vier keer worden verlengd. Die situatie is een bron van ongelijke behandeling tussen de medewerkers omdat er geen objectieve verantwoording is voor dat verschil in behandeling.

Dat massale gebruik van ABT en het aanzienlijke personeelsverloop bij Fedasil impliceren dat jaarlijks heel wat nieuwe arbeidsovereenkomsten worden gesloten. Tussen 2019 en 2021 werden 2.851 nieuw arbeidsovereenkomsten ondertekend¹⁴. Daaruit vloeit voort dat de HR-beheerders van Fedasil een groot deel van hun werktijd moeten besteden aan aanwerving, in het bijzonder in de opvangcentra die vaker een beroep doen op dergelijke arbeidsovereenkomsten. Volgens de verslagen

¹⁴ In dat aantal zitten de arbeidsovereenkomsten die worden ondertekend door medewerkers met een ABT die bij het verstrijken van die arbeidsovereenkomst een nieuwe ABT krijgen aangeboden.

van het programma CV Warehouse, dat Fedasil gebruikt voor de verwerking van de vacatures sinds het voorjaar van 2021, werden tussen juni 2021 en april 2022 1.026 vacatures gepubliceerd, en dit enkel voor de opvangcentra. Het aanmeldcentrum van het Klein Kasteeltje heeft in die periode bijvoorbeeld 61 vacatures gepubliceerd, wat overeenkomt met meer dan één aanbieding per week.

Hoewel het mogelijk is voor bepaalde soorten functies een wervingsreserve aan te leggen, waarop verschillende centra een beroep kunnen doen, zijn die reserves volgens verschillende centra snel uitgeput, onder meer rekening houdend met het feit dat de aangeboden arbeidsovereenkomsten weinig aantrekkelijk zijn.

Aanwervingsprocedure

De regels voor de aanwerving van personeel zijn vastgelegd in de artikelen 13 en 14 van het koninklijk besluit van 22 oktober 2001. Naast de klassieke aanwervingsvoorwaarden (diploma dat overeenstemt met het niveau van de functie, getuigschrift van goed zedelijk gedrag) waaraan de kandidaten moeten voldoen, moeten ze ook geslaagd zijn voor een selectieproef. Deze selectieproef kan worden georganiseerd in samenwerking met Selor, maar mag ook autonoom door Fedasil worden afgenomen. In de praktijk organiseert Fedasil de selectieproeven voor zijn contractueel personeel altijd zelf. De vacatures worden echter gericht verspreid via de website van Selor.

De aanwervingsprocedures bij Fedasil zijn gedeeltelijk gedecentraliseerd, wat betekent dat de opvangcentra verantwoordelijk zijn voor de selectieprocedure en voor de beslissing over de aanwerving van hun personeel. De HR-dienst van het hoofdbestuur verleent niettemin zijn medewerking. Elke aanwervingsprocedure moet worden goedgekeurd door het hoofdbestuur, waarbij een unieke aanwervingscode wordt ontvangen die samenhangt met de vacante betrekking. Het hoofdbestuur controleert en ondersteunt de centra overigens gedurende de hele selectieprocedure en werkt er in voorkomend geval aan mee (controle van de vacatures, punctuele aanwezigheid in de selectiejury's, hulp bij het uitwerken van de selectieproeven, controle van de evaluatiefiches en van de selectieverslagen enz.).

De aanwervingsprocedure bij Fedasil wordt geregeld door een vademecum voor selectie en aanwerving dat werd uitgewerkt door de HR-dienst van het hoofdbestuur. Dat vademecum definieert hoe de procedure verloopt vanaf de publicatie van de vacature tot de indiensttreding van de geselecteerde kandidaat. Het vademecum wil het aanwervingsbeleid harmoniseren en het transparant en effectief maken. De opvangcentra moeten dus de regels van dat vademecum volgen. Volgens de interviews in de verschillende opvangcentra wordt de procedure uit het vademecum goed nageleefd. Eén van de geïnterviewde centra wist echter niet van het bestaan af van dat vademecum. Volgens een ander centrum zou het vademecum moeten worden bijgewerkt gelet op de wijzigingen in de werking van het agentschap. In de praktijk zouden er verschillende uitzonderingen bestaan op de verplichting in het vademecum om de vacatures vooraf enkel intern te publiceren.

Het Rekenhof stelde overigens vast dat er in het vademecum voor selectie en aanwerving een procedure is opgenomen voor noodaanwerving in geval er een dringende en onvoorziene personeelsbehoefte is. Op grond van die procedure is het niet verplicht de vacature te publiceren. Dit niet bekend maken is in strijd met het grondwettelijke beginsel van de gelijke toegang tot openbare ambten.

Omdat de aanwervingsprocedures bij Fedasil zo'n aanzienlijke werkbelasting vormen, beveelt het Rekenhof Fedasil aan het huidige aanwervingssysteem te evalueren en de alternatieve oplossingen te bekijken (gecentraliseerde aanwervingen, Selor inschakelen, onderaanneming, interimarbeid enz.).

Het Rekenhof beveelt Fedasil bovendien aan erover te waken dat het vademecum voor selectie en aanwerving bij alle opvangcentra goed wordt verspreid en goed wordt toegepast. Het beveelt tot slot aan de procedure van de noodaanwerving in zijn vademecum te schrappen of op zijn minst erover te waken dat de vacature vooraf wordt gepubliceerd.

Aanwervingsmoeilijkheden

De SWOT-analyse die Fedasil had uitgevoerd voor de opmaak van het managementplan 2021-2026 wijst de aanwerving van personeel in een heel concurrentiële markt aan als één van de bedreigingen waarmee het agentschap te maken heeft. De analyse wijst ook op het personeelsverloop als zwak punt van Fedasil. De verantwoordelijken van de centra die werden bevraagd in het kader van deze audit wezen ook op die moeilijkheden.

De meeste arbeidsovereenkomsten die Fedasil aanbiedt, zijn arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd van zes maanden of arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd met ontbindende voorwaarde¹⁵. De aan dergelijke arbeidsovereenkomsten inherente onzekerheid kan afbreuk doen aan de aantrekkelijkheid van Fedasil als werkgever. Het gebruik van onzekere arbeidsovereenkomsten kan in het bijzonder een probleem vormen voor de aanwerving van hogere technische profielen (ICT, medisch, data-analist, financieel enz.). Voor dergelijke profielen rijst bovendien het probleem van de verloning, vermits Fedasil gebonden is door de weddeschalen die bij het federaal openbaar ambt van toepassing zijn en die niet altijd in overeenstemming zijn met de marktnormen voor dergelijke functies.

Fedasil is zich bewust van die moeilijkheden op het vlak van de aantrekkelijkheid en het houden van personeel en heeft daarom de volgende maatregelen genomen:

- Tijdens de uitwerking van de nieuwe personeelsformatie heeft het directiecomité een nieuw beleid goedgekeurd voor de arbeidsovereenkomsten. Het heeft beslist alle medewerkers arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd aan te bieden en geen gebruik meer te maken van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd met ontbindende voorwaarde of van arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd (behalve voor de vervanging van een afwezige medewerker). Het directiecomité had immers vastgesteld dat de onzekerheid van de aangeboden overeenkomsten nadelig was voor de positie en de aantrekkelijkheid van Fedasil als werkgever in een concurrentiële arbeidsmarkt.
- Er werd een werkgroep opgericht voor de vakgebieden met personeelstekorten om na te denken over oplossingen om bepaalde soorten specifieke profielen te kunnen aanwerven. Een van de mogelijke pistes zou erin bestaan Fedasil, zoals bepaald in het koninklijk besluit van 16 december 2021 voor de personeelsleden van het federaal openbaar ambt, toelating te geven om in bepaalde hypothesen af te wijken van de diplomavooraarde voor bepaalde functies waarin er schaarste is. Om die afwijking op Fedasil te kunnen toepassen, zou het koninklijk besluit van 22 oktober 2001 bijgevolg moeten worden aangepast.

¹⁵ Die twee categorieën vertegenwoordigen 56 % van de arbeidsovereenkomsten die op 13 juni 2022 van toepassing waren.

- Fedasil diversifieert de kanalen om vacatures te publiceren, onder meer door zijn aanbiedingen op specifieke professionele sites te verspreiden.
- Fedasil zou zelfs een beroep kunnen doen op uitzendarbeid om bepaalde jobs op korte termijn in te vullen, want het is immers expliciet opgenomen in het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 7 december 2018 inzake de toepassing van uitzendarbeid. Dat impliceert dat Fedasil mits naleving van de voorwaarden in dat besluit een beroep zou kunnen doen op uitzendkrachten, onder meer in de veronderstelling van een tijdelijke toename van werk. Om van die mogelijkheid gebruik te maken, heeft Fedasil zich aangesloten bij de overheidsopdracht die op federaal niveau werd gelanceerd en waarvan de plaatsingsprocedure wordt beheerd door de FOD BOSA. Naar aanleiding van die opdracht, die op korte termijn zou moeten worden gegund, zal Fedasil met de vakverenigingen overleg organiseren om het kader af te bakenen waarbinnen eventueel gebruik kan worden gemaakt van uitzendarbeid binnen het agentschap.

In het kader van de opmaak van het nieuwe personeelsplan beveelt het Rekenhof aan om principieel arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd aan te bieden aan het personeel van Fedasil, en het gebruik van arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd te beperken tot de omstandigheden waarin dit gerechtvaardigd is (vervanging). Het directiecomité van Fedasil heeft daarvan akte genomen.

Voorts beveelt het Rekenhof aan te overwegen het koninklijk besluit van 22 oktober 2001 aan te passen zodat kan worden afgeweken van de diplomavorwaarde voor knelpuntberoepen bij Fedasil, volgens het model dat bij het federaal openbaar ambt van toepassing is.

3.2 Opvolging van de prestaties, vastlegging en berekening van het loon

3.2.1 Opvolging van de prestaties

Fedasil beschikt over *HR-Portal*¹⁶, een IT-programma waarmee elke medewerker via een beveiligde individuele sessie zijn prestaties kan opvolgen (werkplanning, verlof aanvragen enz.). De personeelsleden kunnen via dat programma ook in *real time* prikken en aanvragen voor uitgesteld prikken indienen (wanneer ze zijn vergeten te prikken).

De controles en de opvolging van de registraties worden gecentraliseerd en gedecentraliseerd uitgevoerd:

- 1) de dienstchefs valideren de aanvragen voor verlof en voor uitgesteld prikken;
- 2) de HR-verantwoordelijken van de centra checken de kwaliteit van de registraties en corrigeren de onregelmatigheden;
- 3) de HR-dienst van het hoofdbestuur beheert het systeem in zijn geheel en voert een monitoring uit voor heel het agentschap.

¹⁶ Het Agentschap stelt zijn medewerkers twee handleidingen ter beschikking waarin de werking van *HR-Portal* wordt uitgelegd. Een handleiding voor alle medewerkers stelt de basisfunctionaliteiten voor de individuele opvolging van de prestaties voor. De andere, die enkel voor de dienstchefs bestemd is, gaat in detail in op de aanvullende functionaliteiten (validering van de verlopen en van de uitgestelde prikverrichtingen, delegatie van taken enz.) die hun als teambeheerder ter beschikking worden gesteld.

Ondanks het feit dat er een elektronisch priksysteem wordt gebruikt, is er geen automatische verbinding tussen het prestatieregistratiesysteem en de loonberekening. Het Rekenhof beveelt aan te zorgen voor een dergelijke verbinding en tegelijk te garanderen dat de gegevens worden gecontroleerd.

3.2.2 Vastlegging en berekening van het loon

Bij de vastlegging van het brutoloon van de personeelsleden van Fedasil moet rekening worden gehouden met twee elementen, namelijk de weddeschaal en de geldelijke anciënniteit.

Artikel 17 van het koninklijk besluit van 22 oktober 2001 luidt: *“De personeelsleden worden met dezelfde graad bekleed als deze waarmee de Rijksambtenaren bij hun werving worden bekleed. Zij ontvangen een bezoldiging die berekend wordt in de eerste weddeschaal verbonden aan deze graad”* (behalve in geval van uitzondering, zie [punt 3.3.2](#)).

Bij de analyse van een steekproef van dossiers stelde het Rekenhof vast dat de weddeschalen correct worden vastgelegd in lijn met het niveau van de functie en dat ze in de arbeidsovereenkomst worden vermeld.

Zodra de weddeschaal is vastgelegd, moet de trap worden bepaald die overeenstemt met de geldelijke anciënniteit binnen die schaal. In elke weddeschaal zijn er 30 trappen, waarbij een trap een dienstjaar vertegenwoordigt.

Hoewel het koninklijk besluit van 25 oktober 2013¹⁷ niet op hem van toepassing is, past Fedasil die bepalingen toe om de verworven geldelijke anciënniteit te berekenen op het moment van indiensttreding. Die berekening is gebaseerd op de effectief gepresteerde diensten zowel in de overheidsector als in de privésector of als zelfstandige.

De anciënniteit van de personeelsleden die kan worden meegenomen bij het agentschap wordt geëvalueerd door de selectiejury bij het aanwervingsgesprek en op basis van de documenten die de toekomstige medewerker binnen de vier maanden na zijn indiensttreding voorlegt. Er wordt ook rekening gehouden met de informatie in de toepassingen mycareer.be en mypension.be. De selectiejury verzamelt de nodige documenten, onder meer de C4-formulieren¹⁸ van vroegere werkgevers en stuurt deze naar de hoofdzetel. Het bepalen van de geldelijke anciënniteit is een taak die is voorbehouden aan de HR-dienst van het hoofdbestuur.

De van rechtswege verworven anciënniteit, d.w.z. de anciënniteit die voortvloeit uit de effectief gepresteerde diensten in de verschillende overheidsdiensten, wordt automatisch gevaloriseerd bij Fedasil.

Wat de erkenning van de in de privésector verworven geldelijke anciënniteit betreft, stelt het koninklijk besluit van 25 oktober 2013: *“kan de leidend ambtenaar [...] eveneens de diensten verricht [...] in de privésector of als zelfstandige erkennen indien hij van mening is dat deze diensten een beroepservaring vormen die bijzonder nuttig is voor de functie waarin het personeelslid wordt aangeworven”*.

¹⁷ Betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt.

¹⁸ Werkloosheidsbewijs.

Er bestaat geen richtlijn over de interpretatie van het criterium in verband met de nuttigheid van voorgaande diensten voor de uit te oefenen functie bij Fedasil. Elke selectiejury kan vrij voorstellen de in de privésector verworven anciënniteit te valoriseren op basis van wat de kandidaten beweren en de verstrekte attesten.

Die ruime interpretatie mag dan een troef zijn om toekomstige medewerkers in te delen in een trap die overeenstemt met hun loopbaanjaren, er bestaat niettemin een risico op ongelijke behandeling van de laureaten aangezien het voorstel van erkenning van bepaalde diensten gepresteerd in de privésector kan variëren naargelang van de selectiejury.

Het Rekenhof heeft geen enkele onregelmatigheid vastgesteld bij de controle van de dossiers. De gevaloriseerde anciënniteitsjaren zijn correct berekend en verantwoord aan de hand van bewijsstukken.

Wat die anciënniteit betreft, beveelt het Rekenhof Fedasil echter aan richtlijnen te definiëren over de valorisering van de geldelijke anciënniteit die in de privésector werd verworven om ervoor te zorgen dat de personeelsleden gelijk worden behandeld. Om het juridische kader uit te klaren, beveelt het ook aan de bepalingen van hoofdstuk II van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 van toepassing te maken op het personeel van Fedasil.

3.2.3 Personeelsdossiers

De dossiers van de personeelsleden worden administratief bijgehouden op de hoofdzetel en bevatten de documenten over de persoonlijke toestand van het personeelslid: persoonsgegevens, arbeidsovereenkomst, studieachtergrond, selectiedossier, tuchtdossier enz.

Bij het hoofdbestuur worden de dossiers van de personeelsleden hoofdzakelijk op papier bewaard. Tijdens de COVID-19-crisis heeft Fedasil een project gelanceerd om de dossiers te digitaliseren. Het gaat echter gewoon om een systeem om de documenten te bewaren: ze worden gescand en opgeslagen op een server die enkel toegankelijk is voor de HR-dienst van de hoofdzetel.

De HR-diensten van de centra beschikken ook over een kopie van de dossiers voor hun personeelsleden¹⁹. Het feit dat er verschillende kopijen van eenzelfde dossier bestaan, vormt een risico op het vlak van de bijwerking en de betrouwbaarheid van de informatie.

De HR-diensten van de centra staan hoofdzakelijk in voor het verzamelen en bijwerken van de documenten in verband met de afwezigheden (ziekte, omstandigheidsverlof) en over de opleidingen die bij het centrum worden georganiseerd. De HR-verantwoordelijken van de centra hebben van het hoofdbestuur geen enkele instructie gekregen over de manier waarop de documenten voor de personeelsdossiers moeten worden beheerd.

In het kader van de digitalisering van de personeelsdossiers beveelt het Rekenhof Fedasil aan de HR-verantwoordelijken van de centra ook toegang te geven tot het digitale dossier om ervoor te zorgen dat het volledig is, en instructies op te stellen ten behoeve van de centra voor het beheer van de personeelsdossiers. Fedasil zou de digitalisering van de HR-dossiers ook te baat moeten nemen om een programma te ontwikkelen of aan te kopen om de HR-informatie nuttig te kunnen aanwenden.

¹⁹ Afhankelijk van de centra gaat het om een papieren of een digitale kopie.

3.3 Beslissingen over de loopbaan en de beëindiging ervan

3.3.1 Evaluatie

Fedasil evalueert zijn personeel volgens het model dat is opgesteld door het koninklijk besluit van 24 september 2013 betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt, hoewel dat besluit niet op Fedasil van toepassing is.

De evaluatiecyclus van een personeelslid bestaat uit de functie-, plannings- en evaluatiegesprekken. Er moet een verslag worden opgesteld na afloop van elk gesprek en dat moet worden ingevoerd in de toepassing Crescendo. In principe bestrijkt de evaluatieperiode van een personeelslid een kalenderjaar, van 1 januari tot 31 december. Dat jaar wordt afgesloten door een evaluatie ook al heeft het personeelslid geen volledig jaar gewerkt: er wordt een evaluatie uitgevoerd zodra het personeelslid zes maanden dienst telt.

Het Rekenhof controleerde de evaluatiecycli 2019-2021 en onderzocht ook de verslagen van de verschillende gesprekken voor een steekproef van vijftien personeelsleden.

Wat de onderzochte periode betreft, volgen de datums voor het afnemen van de gesprekken die in Crescendo zijn ingevoerd het model van het koninklijk besluit van 24 september 2013 betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt.

Voor vijf dossiers ontbreken de documenten die aantonen dat er een functiegesprek plaatsvond. Ondanks het feit dat er functiebeschrijvingen bestaan voor de betrekkingen bij het agentschap, worden deze niet systematisch bij het verslag gevoegd (een functiebeschrijving is opgenomen in één op de vijftien dossiers). Enkel het profiel van generieke competenties is in alle dossiers aanwezig. Dat profiel verwijst systematisch naar de standaardprofielen die zijn opgesteld voor de federale ambtenaren.

In negen van de vijftien dossiers ontbreken de verslagen over de planningsgesprekken voor minstens één cyclus. De verslagen opgesteld na afloop van de planningsgesprekken zijn volledig en gedetailleerd. De doelstellingen en de indicatoren en deadlines voor de evaluatie van die doelstellingen zijn duidelijk bepaald.

Voor twaalf dossiers ontbreken de verslagen van evaluatiegesprekken voor minstens één cyclus²⁰. In vier dossiers werd minstens één evaluatiecyclus afgesloten zonder dat een gesprek plaatsvond. Voor vier andere dossiers werd minstens één cyclus afgesloten met een evaluatiegesprek zonder dat de verslagen werden overgezonden.

Op één uitzondering na²¹ zijn de verslagen van de evaluatiegesprekken gedetailleerd. De afgesproken doelstellingen worden vermeld en geëvalueerd. Buiten één uitzondering geven de evaluatoren feedback over het halen van de doelstellingen en/of over het algemeen functioneren van de geëvalueerde. Hoewel de eindvermelding van de evaluatie systematisch wordt opgenomen in de

²⁰ Het Rekenhof merkt op dat voor zes dossiers het ontbrekende verslag betrekking heeft op de evaluatieperiode van 2021. Die periode was niet afgesloten bij de controle en de evaluaties werden opgeschort in het vooruitzicht dat het Symphonieproject zou worden afgerond. Bij het voltooiën van de auditwerkzaamheden waren de evaluatiecycli die moesten worden afgesloten, ook effectief afgesloten.

²¹ Het evaluatieverslag vermeldt niet de tabel met de doelstellingen noch opmerkingen van de evaluator of een motivering voor de eindvermelding.

verslagen, wordt de motivering van die vermelding slechts in twee dossiers opgenomen. Die motivering is over het algemeen aanwezig in de algemene feedback en/of de opmerkingen voor elke doelstelling.

Het Rekenhof stelde een aanzienlijk aantal tekortkomingen vast inzake het bijhouden van de dossiers, onder meer evaluatiecycli die werden afgesloten zonder gesprek en ontbrekende verslagen. Ook al zorgt de HR-dienst van het hoofdbestuur voor opvolging, Fedasil bevestigt dat bepaalde evaluatoren de gesprekken niet formeel opnemen in de toepassing Crescendo. Hoewel het aantal gesprekken duidelijk zal verminderen bij de invoering van het nieuwe evaluatiesysteem *Symphonie*, beveelt het Rekenhof Fedasil aan ervoor te zorgen dat de evaluatiegesprekken correct worden gerealiseerd (en ingevoerd).

Bij de evaluatie wordt de vermelding ‘onvoldoende’ officieel nooit toegekend aan personeelsleden aangezien Fedasil niet valt binnen het toepassingsgebied van de gemeenschappelijke beroepscommissie inzake evaluatie²². Juridisch gezien heeft het evaluatiesysteem dat is ingesteld door het koninklijk besluit van 24 september 2013 geen enkele impact op de loopbaan van de personeelsleden van Fedasil aangezien dat besluit niet op hen van toepassing is. Als het agentschap een medewerker wil ontslaan (buiten de in de arbeidsovereenkomst bepaalde hypothesen), moet het de regels in verband met de wet op de arbeidsovereenkomsten toepassen.

De inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 14 januari 2022 betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt dat een nieuwe aanpak van het evaluatiesysteem van de federale ambtenaren invoert, wijzigt die situatie niet aangezien Fedasil niet binnen het toepassingsgebied ervan valt.

Om de beroepscommissie inzake evaluatie bevoegd te maken voor de bezwaarschriften in verband met de vermeldingen ‘onvoldoende’ van Fedasil beveelt het Rekenhof aan Fedasil op te nemen in het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 14 januari 2022.

3.3.2 Bevorderingen

De personeelsleden hebben dezelfde graad als rijksambtenaren bij hun aanwerving. Ze ontvangen een bezoldiging die is berekend in de eerste weddeschaal van die graad.

Het koninklijk besluit van 22 oktober 2001 voorziet niettemin in twee uitzonderingen op die regel:

- 1) wanneer de personeelsleden worden belast met gespecialiseerde of leidinggevende taken, kunnen ze worden bekleed met een graad die bij wijze van bevordering wordt toegekend aan de rijksambtenaren en een bezoldiging ontvangen die berekend wordt in een weddeschaal verbonden aan deze graad;
- 2) indien ze bij het agentschap het bewijs geleverd hebben van een meer dan gemiddelde beroepskwalificatie en/of een ervaring hebben verworven in hun functie, kunnen ze een bezoldiging ontvangen die berekend wordt in een hogere weddeschaal verbonden aan hun graad.

²² Bevoegd voor de bezwaarschriften tegen een evaluatieverslag en de eindvermelding ingediend door de personeelsleden van de instellingen van openbaar nut.

Die afwijkingen moeten worden vastgelegd in een reglement van het directiecomité. Ondanks het feit dat dat reglement ontbreekt, stelt het Rekenhof vast dat minstens in één geval een werknemer een hogere weddeschaal ontving dan de eerste weddeschaal van zijn graad.

Fedasil heeft het reglement opgesteld waarin de uitzonderingen van artikel 17 van het koninklijk besluit van 22 oktober 2001 worden vastgelegd. Het werd voor advies voorgelegd aan de Inspecteur van Financiën, maar het directiecomité heeft er nog geen akte van genomen. Het Rekenhof beveelt Fedasil dus aan dat reglement zo snel mogelijk goed te keuren.

De interne mobiliteit bij het agentschap bestaat uit hetzij een horizontale mobiliteit (verandering van functie binnen eenzelfde niveau/graad) hetzij een verticale mobiliteit (verandering van functie naar een hoger niveau/hogere graad). Die mobiliteit kan zich voordoen binnen eenzelfde eenheid of naar een andere eenheid²³. Wanneer een betrekking vacant wordt, kan eenzelfde interne selectieprocedure worden georganiseerd als de externe selectieprocedure. Daardoor bestaat de enige mogelijkheid tot mobiliteit voor een medewerker erin dat hij nuttig wordt gerangschikt na afloop van de interne of externe aanwervingsprocedure. Fedasil zou moeten onderzoeken of er daarnaast een systeem van echte interne (op zijn minst horizontale) mobiliteit kan worden ingevoerd.

3.3.3 Toekenning van de mandaten

Binnen Fedasil worden de betrekkingen van mandatarissen ingenomen door de directeur-generaal en de directeurs van de drie directies van het agentschap, namelijk de directie Beleidsondersteuning, de directie Algemene Diensten en de directie Operationele Diensten. Bij de selectie, de aanwerving en de aanwijzing van die mandatarissen moeten de bepalingen van het koninklijk besluit van 16 november 2006 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de management- en staffuncties in sommige instellingen van openbaar nut worden nageleefd.

Het koninklijk besluit van 22 oktober 2001 bepaalt dat de leidinggevende functies worden uitgeoefend in het kader van een arbeidsovereenkomst en dit ondanks het koninklijk besluit van 16 november 2006 dat preciseerd dat de managementfuncties worden toegekend voor mandaten van zes jaar. Het Rekenhof beveelt aan het koninklijk besluit van 22 oktober 2001 te wijzigen en te bepalen dat de betrekkingen van de leidinggevende personeelsleden via mandaat worden uitgeoefend.

Eind mei 2022 was de post van directeur Operationele Diensten sinds meer dan een jaar vacant en werd de post van directeur Algemene Diensten ad interim uitgeoefend. Fedasil bevestigde dat de procedures voor die twee betrekkingen nog niet publiek waren opgestart. In de exit-meeting van de audit op 23 mei 2022 stelde Fedasil met betrekking tot de functie van directeur Operationele Diensten dat de functie werd gewogen, dat het de goedkeuring van de minister van Ambtenarenzaken had bekomen en dat het wachtte op het antwoord van de minister van Begroting. Wat de directeur Algemene Diensten betreft, moest de functie nog worden gewogen.

Fedasil gaf tijdens het tegensprekelijke debat aan dat de vraag voor publicatie en lancering van de selectieprocedure voor de post van directeur Operationele Diensten naar Selor was verstuurd. Wat de post van directeur Algemene Diensten betreft, werd de functiebeschrijving goedgekeurd

²³ Met een eenheid wordt een centrum of directie bedoeld.

door de directeur-generaal en de staatssecretaris. Ze moest echter nog worden voorgelegd aan de minister van Ambtenarenzaken. De post van directeur-generaal is vacant sinds 1 oktober 2022.

3.3.4 Beëindiging van de loopbaan

Jaarlijks verlaten een aanzienlijk aantal medewerkers het agentschap: tussen 2019 en 2021 verlieten 1.138 medewerkers Fedasil (zonder de pensioneringen mee te tellen). De voornaamste oorzaken zijn het aflopen van de arbeidsovereenkomsten (618) en de ontslagen (320).

Hoewel aan verschillende AOT een ontbindende voorwaarde is gekoppeld over de financiering, werd een dergelijke voorwaarde nooit ingeroepen om een arbeidsovereenkomst te beëindigen.

Bij ontslag bepalen het type functie uitgeoefend door het personeelslid en de omstandigheden van het ontslag (er wordt geval per geval een individuele analyse uitgevoerd) of een opzegperiode moet worden volbracht. Personeelsleden die worden ontslagen, worden vooraf opgeroepen om hun verweermiddelen te kunnen uitzetten.

Door tijds- en personeelsgebrek organiseert Fedasil niet systematisch een exitgesprek als een medewerker ontslag neemt. Rekening houdend met het hoge personeelsverloop en het tijdsgebrek om dergelijke gesprekken te voeren, kiest Fedasil veeleer voor een automatisering van de gesprekken voor bepaalde personeelscategorieën (de AOT, een steekproef van personeelsleden die hun job opgeven binnen de eerste zes maanden enz.). Fedasil is een ontwerp in die zin aan het uitwerken. Het Rekenhof beveelt aan systematisch een exitgesprek te plannen met de personeelsleden die ontslag nemen; op die manier zou het agentschap belangrijke informatie kunnen verzamelen over de redenen van vertrek van die personeelsleden.

Wanneer een centrum wordt gesloten, wordt de arbeidsovereenkomst van de personeelsleden beëindigd met inachtneming van de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn bij de verbreking van een arbeidsovereenkomst. Bij de sluiting van het centrum van Theux heeft de HR-dienst van het hoofdbestuur een cel voor individuele begeleiding opgericht om de betrokken medewerkers te informeren en te helpen.

3.4 Conclusies en aanbevelingen

Het Rekenhof onderzocht de regelmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de personeelsprocessen. Het formuleerde de volgende vaststellingen:

- De personeelsbehoeften die werden geformuleerd in het laatste personeelsplan van Fedasil van 2017 blijken in de feiten veel groter te zijn. Naar aanleiding van de goedkeuring van het managementplan 2021-2026 valideerde het directiecomité in mei 2022 een nieuw personeelsplan voor 2022. De behoeften worden objectiever en flexibeler bepaald in dat personeelsplan om beter in te spelen op de fluctuerende werklust.
- Meer dan 20 % van het personeel van Fedasil wordt aangeworven in het kader van arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd van zes maanden. Fedasil moet bijgevolg heel vaak nieuwe aanwervingen doen, wat een aanzienlijke werklust is, onder meer voor het HR-personeel van de centra, die verantwoordelijk zijn voor de aanwerving en selectie van hun personeelsleden. In minder dan een jaar werden in de opvangcentra van Fedasil nagenoeg 1.026 selecties georganiseerd.

- De grote uitdaging voor Fedasil bestaat erin personeel te houden en specifieke profielen (IT, medisch) aan te werven, rekening houdend met de onzekerheid van de geboden arbeidsovereenkomsten en de barema's die bij het federaal openbaar ambt van toepassing zijn. Als reactie daarop heeft het directiecomité van Fedasil beslist geen gebruik meer te maken van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd met ontbindende voorwaarde noch van arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd (behalve in geval van vervangingen), maar al zijn personeel arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd te geven.
- De aanwervingsprocedure wordt beschreven in een vademecum. De centra zijn niettemin niet altijd op de hoogte van dat vademecum en het vademecum zou moeten worden bijgewerkt om de praktijken te vermelden zoals ze nu bestaan.
- De prestaties van de medewerkers (werkplanning, verlofaanvraag, prikverrichtingen enz.) worden opgevolgd en gecontroleerd. Ondanks het feit dat een elektronisch priksysteem wordt gebruikt, is er geen automatische koppeling tussen het registratiesysteem van de prestaties en de berekening van de wedden.
- De weddeschalen worden correct bepaald in het licht van het functieniveau. De geldelijke anciënniteit wordt correct berekend. Er is echter geen enkele regelgeving van toepassing op Fedasil met betrekking tot de erkenning van de anciënniteit. Bovendien zijn er geen richtsnoeren voor de erkenning van de geldelijke anciënniteit die werd verworven in de privésector of als zelfstandige. Elke selectiejury kan vrij een erkenning van de gepresteerde diensten voorstellen, waardoor een risico op ongelijke behandeling van laureaten ontstaat.
- Fedasil evalueert zijn medewerkers volgens het systeem dat van toepassing is op het personeel van de federale overheid. De evaluaties hebben echter geen enkele impact op de loopbaan van de medewerkers aangezien het agentschap niet is onderworpen aan de regelgeving in verband met de evaluatie van het personeel van de federale overheid.
- De uitzonderingen op de normale contractuele bepaling van de barema's zijn momenteel niet door het directiecomité vastgelegd in een reglement.
- Er zijn twee betrekkingen van mandatarissen vacant, waaronder de betrekking van directeur Operationele Diensten, die al meer dan anderhalf jaar vacant is.
- Fedasil krijgt elk jaar te maken met veel medewerkers die vertrekken, wat leidt tot een hoog personeelsverloop. Door tijds- en personeelsgebrek organiseert het agentschap niet systematisch een exitgesprek als een medewerker ontslag neemt.

Thema	Aanbeveling	Gericht aan
Programmering van de behoeften	7 Erop toezien dat de behoeften geformuleerd in het personeelsplan periodiek worden geëvalueerd, rekening houdend met de veranderende context van de opvang van asielzoekers	Fedasil
Aanwerving	8 Het huidige aanwervingssysteem en de alternatieven ervoor evalueren (gecentraliseerde aanwervingen, beroep op Selor, onderaanneming, uitzendarbeid enz.)	Fedasil
	9 De personeelsleden principieel overeenkomsten voor onbepaalde tijd aanbieden en de overeenkomsten voor een bepaalde tijd enkel gebruiken in de omstandigheden die dat rechtvaardigen (vervanging)	Fedasil
	10 Een aanpassing van het koninklijk besluit van 22 oktober 2001 overwegen om te voorzien in een mogelijkheid om af te wijken van de diplomavooraarde in geval van een knelpuntberoep (naar het model van het koninklijk besluit van 16 december 2021)	Regering
	11 Het gebruik van de procedure voor noodaanwervingen schrappen uit het vademecum selectie en aanwerving, of er op zijn minst op toezien dat de vacature vooraf wordt gepubliceerd	Fedasil
	12 Erop toezien dat het vademecum selectie en aanwerving goed wordt verspreid en toegepast in alle opvangcentra	Fedasil
Opvolging van de prestaties	13 Ervoor zorgen dat er een automatische koppeling is tussen het registratiesysteem van de prestaties en de loonberekening, en tegelijk waarborgen dat de gegevens worden gecontroleerd	Fedasil
Loonbepaling	14 Richtlijnen definiëren in verband met de valorisering van de anciënniteit die werd verworven in de privésector om ervoor te zorgen dat de personeelsleden gelijk worden behandeld	Fedasil
	15 De bepalingen van hoofdstuk II van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt van toepassing maken op Fedasil	Regering
Personeelsdossier	16 In het kader van de digitalisering van de personeelsdossiers ervoor zorgen dat de HR-verantwoordelijken van de centra er toegang toe hebben zodat ze exhaustief zijn, en duidelijke instructies opstellen voor de centra over het beheer van de personeelsdossiers De digitalisering van de HR-dossiers te baat nemen om een programma te ontwikkelen waarmee de HR-informatie nuttig kan worden aangewend	Fedasil

Thema	Aanbeveling	Gericht aan
Evaluatie	17 Het opvolgingssysteem verder ontwikkelen om ervoor te zorgen dat de evaluatiegesprekken correct verlopen (en worden geregistreerd)	Fedasil
	18 Fedasil opnemen in het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 14 januari 2022 betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt	Regering
Bevorderingen	19 Een reglement aannemen op het niveau van het directiecomité dat de voorwaarden vastlegt voor de toekenning van een hogere weddeschaal	Fedasil
	20 De invoering onderzoeken van een systeem van interne mobiliteit, die op zijn minst horizontaal is	Fedasil
Toekenning van de mandaten	21 Het koninklijk besluit van 22 oktober 2001 wijzigen opdat de posten van het leidinggevende personeel via mandaat worden toegekend	Regering
Beëindiging van de loopbaan	22 Systematisch een exitgesprek houden met ontslagnemende personeelsleden	Fedasil

Hoofdstuk 4

Algemene conclusie en aanbevelingen

4.1 Algemene conclusie

Het humanresourcesbeheer bij Fedasil is geëvolueerd sinds 2009. Bepaalde aanbevelingen die het Rekenhof destijds had geformuleerd, worden echter nu pas uitgevoerd. Fedasil beschikt nu over een managementplan 2021-2026 met een strategische doelstelling die gericht is op het personeelsbeheer. Dat plan is begin 2022 in werking getreden en bevat zes doelstellingen in verband met human resources. Die HR-doelstellingen werden in een operationeel plan gegoten en verder uitgewerkt in verschillende projecten. Er zijn echter geen indicatoren vastgelegd om te kunnen meten in welke mate die doelstellingen werden gerealiseerd. Volgens Fedasil zouden die indicatoren tegen eind 2022 moeten zijn gedefinieerd. Het Rekenhof beveelt aan om voor elk project van het operationeel plan opvolgingsindicatoren uit te werken en een kalender voor de realisatie ervan op te stellen.

Fedasil werkte sinds 2009 aan verschillende werven op het vlak van het risicobeheer en de interne beheersing, zoals de formalisering van de processen, de informatisering van de HR-gegevens, de redactie van procedurehandleidingen en het uitwerken van boordtabellen voor de HR-materies. De internebeheersingsomgeving en -activiteiten werden weliswaar uitgebouwd, maar niet alle risico's zijn afgedekt. Die risico's werden bovendien niet grondig geanalyseerd. Afgezien van een SWOT-analyse die werd uitgevoerd voor het managementplan 2021-2026 werd binnen Fedasil geen recurrente risicoanalyse uitgevoerd die specifiek gericht is op de HR-processen. Het Rekenhof stelt ook vast dat duidelijke richtlijnen ontbreken, dat er dubbele controles gebeuren die de werking van Fedasil verzwaken en dat de boordtabellen enkel de materies in verband met het welzijn op het werk afdekken. Het Rekenhof beveelt Fedasil aan om, in het verlengde van het managementplan 2021-2026 en de strategische HR-doelstellingen, een specifieke risicoanalyse te ontwikkelen op basis van de gegevens van de programma's van Fedasil, en deze op te volgen via ad-hoc-boordtabellen.

Wat de organisatiestructuur betreft, is de verdeling van de HR-taken tussen de centra en het hoofdbestuur nog steeds niet exhaustief en formeel vastgelegd, ondanks het feit dat er wel handleidingen zijn voor de HR-verantwoordelijken om de rol van eenieder te definiëren. Het Rekenhof stelt echter vast dat de informatie in die handleidingen niet actueel is en dat niet alle HR-verantwoordelijken ervan op de hoogte zijn. Sommige taken in het kader van de aanwervingen komen er niet gedetailleerd in aan bod, wat ertoe kan leiden dat de kandidaten op een andere manier worden behandeld naargelang van het centrum. Bovendien gebeurt er in het kader van sommige internebeheersingsactiviteiten een dubbele controle door zowel het betrokken centrum als het hoofdbestuur, zonder dat er echte instructies zijn noch coördinatie, waardoor niet is gegarandeerd dat de risico's onder controle zijn. Het Rekenhof beveelt Fedasil aan de HR-taken op exhaustieve wijze te verdelen tussen het hoofdbestuur en de centra, de HR-processen volledig te

formaliseren en ervoor te zorgen dat de handleidingen over die processen worden gecommuniceerd en bijgewerkt, en dat ze exhaustief zijn.

De personeelsbehoeften zoals opgenomen in het laatste personeelsplan van Fedasil van 2017 blijken in de praktijk veel groter. Naar aanleiding van de goedkeuring van het managementplan 2021-2026 valideerde het directiecomité in mei 2022 een nieuw personeelsplan voor 2022. De behoeften in dat personeelsplan worden objectiever en flexibeler bepaald zodat beter kan worden ingespeeld op de fluctuerende werklast. Het nieuwe personeelsplan heeft tot doel de personeelsformatie in de opvangcentra te harmoniseren.

Veel aanwervingen van Fedasil gebeuren op basis van arbeidsovereenkomsten van een bepaalde duur van zes maanden of arbeidsovereenkomsten van onbepaalde duur met ontbindende voorwaarde. Momenteel is meer dan de helft van de personeelsleden van Fedasil aangeworven via die onzekere arbeidsovereenkomsten. Dat massaal een beroep wordt gedaan op arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur impliceert een aanzienlijke werklast voor Fedasil, dat vaak nieuwe aanwervingen moet uitvoeren. Door de onzekerheid van de arbeidsovereenkomsten van Fedasil is het agentschap bovendien niet aantrekkelijk als werkgever, lopen de aanwervingen niet vlot en is het niet gemakkelijk om bepaalde specifieke profielen (IT, medisch enz.) aan zich te binden. Het Rekenhof beveelt bijgevolg aan het gebruik van arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur te beperken tot de situaties waarin dat gerechtvaardigd is, en de personeelsleden principieel een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur aan te bieden. Bovendien zou het huidige aanweringssysteem alsook de alternatieven ervoor moeten worden geëvalueerd.

Fedasil legt de weddeschalen van zijn personeelsleden correct vast en berekent ook hun geldelijke anciënniteit op een correcte manier. Er is echter geen enkele regelgeving van toepassing op het agentschap in verband met de erkenning van anciënniteit. Evenmin is er een richtlijn wat betreft de valorisering van de geldelijke anciënniteit die in de privésector of als zelfstandige werd verworven. De selectiejury's mogen die erkenning vrij bepalen, wat kan leiden tot ongelijke behandeling.

Hoewel Fedasil zijn medewerkers evalueert, is het agentschap aan geen enkele regelgeving onderworpen wat betreft de evaluatie van zijn personeel. Die evaluaties hebben dus geen enkele invloed op de loopbaan van de personeelsleden.

Het Rekenhof stelde ook vast dat twee mandatarisposten vacant zijn. De vraag voor publicatie en lancering van de selectieprocedure voor de post van directeur Operationele Diensten werd naar Selor verstuurd. Wat de post van directeur Algemene Diensten betreft, werd de functiebeschrijving goedgekeurd door de directeur-generaal en de staatssecretaris. Ze moet echter nog worden voorgelegd aan de minister van Ambtenarenzaken. De post van directeur-generaal is vacant sinds 1 oktober 2022.

Tot slot wordt Fedasil elk jaar met een grote uitstroom geconfronteerd, wat leidt tot een hoog personeelsverloop. Door gebrek aan tijd en personeel organiseert het agentschap echter niet systematisch een exitgesprek als een medewerker ontslag neemt. Het misloopt op die manier belangrijke informatie over de redenen van vertrek van die personeelsleden.

Het huidige verslag houdt rekening met het antwoord van Fedasil op het ontwerpverslag en met de aanvullende informatie die naar aanleiding daarvan werd verstrekt. De staatssecretaris sluit zich aan bij de vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof.

4.2 Aanbevelingen

Thema	Aanbeveling	Gericht aan	Zie punt
Strategische en operationele doelstellingen	1 Opvolgingsindicatoren uitwerken voor elk project van het operationeel plan en een kalender opstellen voor de realisatie ervan	Fedasil	2.1
	2 Nieuwe boordtabellen ontwikkelen zodat indicatoren voor het personeelsbeheer kunnen worden opgevolgd, onder meer voor de aanwervingen en uitstroom van het agentschap	Fedasil	2.1
Interne beheersing	3 De interne beheersing versterken, onder meer door vooraf een analyse te maken van de risico's eigen aan het luik human resources	Fedasil	2.2
Organisatie-structuur	4 De taken van personeelsbeheer op exhaustieve wijze verdelen tussen het hoofdbestuur en de centra	Fedasil	2.3
	5 Erop toezien dat de procedurehandleidingen goed worden verspreid binnen het agentschap en dat ze worden bijgewerkt	Fedasil	2.3
	6 Alle processen in verband met de personeelscyclus formaliseren om ervoor te zorgen dat ze eenvormig worden toegepast	Fedasil	2.3
Programmering van de behoeften	7 Erop toezien dat de behoeften geformuleerd in het personeelsplan periodiek worden geëvalueerd, rekening houdende met de veranderende context van de opvang van asielzoekers	Fedasil	3.3.1

Thema	Aanbeveling	Gericht aan	Zie punt
Aanwerving	8 Het huidige aanwervingssysteem en de alternatieven ervoor evalueren (gecentraliseerde aanwervingen, beroep op Selor, onderaanneming, uitzendarbeid enz.)	Fedasil	3.1.2
	9 De personeelsleden principieel overeenkomsten voor onbepaalde tijd aanbieden en de overeenkomsten voor een bepaalde tijd enkel gebruiken in de omstandigheden die dat rechtvaardigen (vervanging)	Fedasil	3.1.2
	10 Een aanpassing van het koninklijk besluit van 22 oktober 2001 overwegen zodat kan worden afgeweken van de diplomavooraarde in geval van een knelpuntberoep (naar het model van het koninklijk besluit van 16 december 2021)	Regering	3.1.2
	11 Het gebruik van de procedure voor noodaanwervingen schrappen uit het vademecum selectie en aanwerving, of er op zijn minst op toezien dat de vacature vooraf wordt gepubliceerd	Fedasil	3.1.2
	12 Erop toezien dat het vademecum selectie en aanwerving goed wordt verspreid en toegepast in alle opvangcentra	Fedasil	3.1.2
Opvolging van de prestaties	13 Ervoor zorgen dat er een automatische koppeling is tussen het registratiesysteem van de prestaties en de loonberekening, en tegelijk waarborgen dat de gegevens worden gecontroleerd	Fedasil	3.2.1
Loonbepaling	14 Richtlijnen definiëren voor de valorisering van de anciënniteit die werd verworven in de privésector zodat de personeelsleden gelijk worden behandeld	Fedasil	3.2.2
	15 De bepalingen van hoofdstuk II van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt van toepassing maken op Fedasil	Regering	3.2.2
Personeelsdossier	16 In het kader van de digitalisering van de personeelsdossiers ervoor zorgen dat de HR-verantwoordelijken van de centra toegang hebben tot die dossiers zodat ze volledig zijn, en instructies uitwerken voor de centra met betrekking tot het beheer van de personeelsdossiers De digitalisering van de HR-dossiers te baat nemen om een programma te ontwikkelen waarmee de HR-informatie nuttig kan worden aangewend	Fedasil	3.2.3

Thema	Aanbeveling	Gericht aan	Zie punt
Evaluatie	17 Het opvolgingssysteem verder ontwikkelen zodat de evaluatiegesprekken correct worden uitgevoerd (en geregistreerd)	Fedasil	3.3.1
	18 Fedasil opnemen in het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 14 januari 2022 betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt	Regering	3.3.1
Bevorderingen	19 Een reglement aannemen op het niveau van het directiecomité dat de voorwaarden omkadert voor de toekenning van een hogere weddeschaal	Fedasil	3.3.2
	20 De invoering onderzoeken van een systeem van interne mobiliteit die minstens horizontaal is	Fedasil	3.3.2
Toekenning van de mandaten	21 Het koninklijk besluit van 22 oktober 2001 in die zin wijzigen dat de posten van leidinggevende personeel worden toegekend via mandaat	Regering	3.3.3
Beëindiging van de loopbaan	22 Systematisch een exitgesprek houden met de ontslagnemende personeelsleden	Fedasil	3.3.4

Verdeling van de HR-taken tussen het hoofdbestuur en de centra

Centra*	Centra en hoofdbestuur	Hoofdbestuur
Definitie van de behoeften		
Formulering van de behoeften aan human resources	Raming van het nodige personeel en verdeling van de soorten arbeidsovereenkomsten	Uitvoering van het personeelsplan
Aanwerving		
Opstelling van de vacature	Verandering of nieuwe functie: functiebeschrijving via de centra maar finale validering door het hoofdbestuur	Functiebeschrijving en model van vacature (standaardmodel)
Aanwervingsgesprek en keuze van de laureaat	<ul style="list-style-type: none"> Lancering van de aanwervingsprocedure (ABT, AOT, vervanging en noodaanwerving) en bekendmaking Samenstelling van het selectiedossier 	/
Indienstneming		
Indiensttreding van de personeelsleden	/	Opstelling van de arbeidsovereenkomst en voorstel van weddeschaal
Controle van de prestaties en loon		
Registratie van de prestaties van de personeelsleden (prikverrichtingen, verlof enz.)	Controle van de prestaties van de personeelsleden	Vereffening van de wedde
Personeelsdossier		
/	Bijhouden van de elementen van het personeelsdossier	Administratieve opvolging van de sociale instanties (ziekenfondsen, RSZ, RVA enz.)
Evaluatie		
Uitvoering van de evaluaties	/	Opvolging en controle van de evaluatiecycli
Opleiding		
/	Organisatie van de opleidingen	/
Bevorderingen		
/	/	Beslissing in verband met de bevorderingen
Einde van de arbeidsovereenkomst		
/	Beslissing tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst	Beëindiging van de arbeidsrelatie
Pensioengegevens		
/	/	Verzending van de bestanddelen voor het pensioen aan de FPD

* Als het gaat om personeel van het hoofdbestuur en niet van een centrum zorgt de HR-dienst van het hoofdbestuur van Fedasil zelf voor de taken vermeld in deze kolom.

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van Fedasil

Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar, in het Nederlands en het Frans, op www.rekenhof.be.



WETTELIJK DEPOT

D/2022/1128/41

PREPRESS

Centrale drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

COVERFOTO

Fedasil - Layla Aerts

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

www.rekenhof.be