



Rekenhof



Opvang van asielzoekers



Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers
Brussel, oktober 2017



Rekenhof

Opvang van asielzoekers



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 25 oktober 2017

Opvang van asielzoekers

Het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil) organiseert het opvangnetwerk dat materiële hulp verleent aan asielzoekers (huisvesting, voeding, kleding, medische, sociale en psychologische begeleiding) en ziet erop toe dat de opvang conform de regels gebeurt. Het aantal asielzoekers schommelt sterk van jaar tot jaar. In 2015 vroegen 44.760 personen asiel aan. Dat aantal daalde tot 18.710 in 2016. De begroting 2016 voorzag in 608 miljoen euro voor de opvang van asielzoekers, een bedrag dat in de begroting 2017 werd verminderd tot 482 miljoen euro. Midden 2017 stond Fedasil zelf in voor 20 % van de opvangplaatsen, de overige opvangplaatsen werden door partners (bv. het Rode Kruis) verzorgd. 56 % van de opvangplaatsen bevindt zich in collectieve centra. De 44 % individuele opvanginitiatieven worden vooral door de OCMW's aangeboden.

Het Rekenhof ging in een audit na of Fedasil zorgt voor een efficiënte en kwaliteitsvolle opvang. Het stelde vast dat Fedasil momenteel voldoende financiële middelen ontvangt om zijn taken uit te voeren, maar dat de voorstelling van die middelen in de begroting onvoldoende transparant is. Bovendien ontbreken een aantal belangrijke uitvoeringsbesluiten, b.v. op het vlak van de kwaliteitsnormen.

Uit de audit bleek ook dat vele asielzoekers zeer lang in collectieve centra verblijven, terwijl er in de individuele opvang leegstand is. Begin 2017 bedroeg de gemiddelde verblijfstijd in collectieve centra dertien maanden. Een driehonderdtal personen verbleef al langer dan twee jaar in een collectief centrum. Dit is het gevolg van de beleidsbeslissing om individuele opvang voor te behouden aan personen die een zeer grote kans maken op een positieve beslissing of die al een positieve beslissing hebben ontvangen, in combinatie met de lange asielprocedure. Nochtans wordt algemeen aangenomen dat wanneer een collectief verblijf meer dan zes maanden duurt, de kans op problemen voor de bewoners en het personeel van de centra stijgt. Het Rekenhof beveelt Fedasil aan een oplossing te zoeken voor de lange collectieve verblijven om problemen op humanitair vlak en inzake goed beheer te voorkomen.

Fedasil is erin geslaagd tijdens de asielcrisis van 2015 – begin 2016 voldoende opvang te bieden. Een snelle opbouw maakte in enkele maanden een verdubbeling van het aantal opvangplaatsen mogelijk, waarbij de rol van de partners zeer belangrijk was. Toch waren er uitdagingen. Tijdens de opbouw werd het hoe langer hoe moeilijker nog nieuwe plaatsen te openen. Het beroep op de privésector verliep relatief moeizaam en was minder succesvol dan verwacht. Fedasil wil in de toekomst beschikken over voldoende bufferplaatsen die snel kunnen worden geactiveerd in het geval van een asielcrisis, om zo tijd kopen tot nieuwe centra kunnen worden geopend.

Na de asielcrisis werd het collectief opvangnetwerk weer afgebouwd. Centra met evidente nadelen inzake kwaliteit of kostprijs werden gesloten. De ministerraad besliste zelf welke centra moesten sluiten, een keuze die vroeger aan de partners werd overgelaten. Dit heeft soms voor onbegrip gezorgd bij die partners. Afbouwen op basis van kwaliteit en kostprijs is momenteel niet evident omdat Fedasil niet over harde gegevens daarover beschikt. Het Rekenhof beveelt daarom een kostenefficiëntie-analyse van de verschillende centra aan, zodat de verdere afbouw toch op basis van die criteria kan gebeuren. Door de hoge bezettingsgraad in de collectieve centra is een verdere afbouw voorlopig bevroren.

De materiële hulp onder de vorm van collectieve en individuele opvang is duurder dan financiële hulp op het niveau van een leefloon. De keuze voor materiële hulp aan asielzoekers dateert van 2001 en werd onder meer gemotiveerd door de vrees van een mogelijk aanzuigingseffect bij financiële steun. De keuze werd bevestigd in het huidige regeerakkoord.

De kostprijs van collectieve asielopvang kan niet worden vastgesteld. Zo is een belangrijke kost van asielopvang, de huurwaarde van het centrum, vaak niet bekend of slechts heel beperkt meegerekend in de kostprijs. Vergelijkingen van kostprijzen worden voorts bemoeilijkt door verschillen inzake doelpubliek (kwetsbare personen...) van de centra. De bezettingsgraad heeft een duidelijke impact op de kostprijs: hoe hoger de bezettingsgraad, hoe lager de kosten, vermits de vaste kosten over een groter aantal asielzoekers worden verdeeld. Het Rekenhof stelt vast dat individuele opvang goedkoper is dan collectieve. Dit is vooral te wijten aan de personeelskosten van de begeleiding. Het financieringsmodel van individuele opvang, met bedragen die onbegrensd oplopen per bijkomend gezinslid, heeft ervoor gezorgd dat OCMW's de voorbije jaren reserves hebben opgebouwd. Het Rekenhof beveelt Fedasil aan grenzen te bepalen voor de tarieven voor gezinnen in lokale opvanginitiatieven (LOI's).

Om te evolueren naar een uniform netwerk werkt Fedasil momenteel kwaliteitsnormen en audits uit, en startte het een belangrijk informatiseringsproject op. De traditionele partners van Fedasil hebben wel nog niet hun akkoord verleend voor een volledige medewerking aan deze initiatieven. Tot dan zijn normen in de praktijk niet afdwingbaar, kunnen er buiten de eigen Fedasilcentra geen audits worden uitgevoerd, wordt het nieuwe informaticasysteem slechts in een deel van het opvangnetwerk gebruikt en kan Fedasil geen gefundeerde uitspraak doen over de kwaliteit van het opvangnetwerk. De nieuwe kwaliteitsnormen kunnen voor Fedasil en zijn partners bepaalde kosten verhogen, een aspect dat wellicht onvoldoende is belicht. Het Rekenhof beveelt aan verder te werken aan een akkoord met de partners zodat een uniforme kwaliteit van het opvangnetwerk kan worden verzekerd, rekening houdende met de verschillen in werking tussen partners.

Fedasil weet momenteel niet hoeveel kwetsbare personen met specifieke opvangnaden verblijven binnen het opvangnetwerk. Het concept kwetsbaarheid wordt niet altijd op eenzelfde manier gedefinieerd en er is nog geen procedure om kwetsbare personen te identificeren. De evaluatie van kwetsbaarheden en bijzondere noden van asielzoekers is in de praktijk problematisch: ze wordt vaak niet, onvoldoende of te laat uitgevoerd en leidt hoe dan ook zelden tot een overplaatsing naar een geschiktere plaats. Het Rekenhof beveelt Fedasil aan bijkomende inspanningen te leveren om kwetsbare personen te definiëren en identificeren, en hen op die basis effectief een aangepaste opvangplaats en begeleiding aan te bieden.

Tussen de opvangstructuren zijn er verschillen wat betreft de artsen bij wie een asielzoeker terecht kan en de medische of psychologische zorgen die worden verzekerd. Het Rekenhof beveelt aan de medische en psychologische zorgen zoveel mogelijk te uniformiseren, ongeacht de opvangstructuur. Hiertoe zullen de verschillen in terugbetaling van medische zorgen door Fedasil en door de POD Maatschappelijke Integratie moeten worden weggewerkt.

Fedasil beschikt over onvoldoende operationele gegevens, waardoor het slechts een onvolledig zicht heeft op de toestand van het opvangnetwerk. Het informatiseringsproject dat Fedasil heeft opgestart, kan hier mogelijk bij helpen. Een beter onderbouwd maatschappelijk en parlementair debat over de opvang van asielzoekers zou mogelijk zijn indien voldoende gegevens (hoe lang

in welk type opvang, aantallen sancties en transfers, aantallen kwetsbare personen...) zouden worden verzameld en openbaar gemaakt.

Fedasil en de staatssecretaris sluiten zich aan bij de meeste conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 1

Inleiding	13
1.1 Onderzoeksthema	13
1.2 Opvang van asielzoekers	13
1.3 Audit	14
1.3.1 Onderzoeksvragen en normen	14
1.3.2 Onderzoeksmethoden	14
1.4 Procedure	14

Hoofdstuk 2

Institutioneel en organisatorisch kader	17
2.1 Beschrijving en wettelijke basis	17
2.1.1 Internationaal kader	17
2.1.2 Opvangwet	17
2.1.3 Opvang	19
2.2 Financiële middelen	25

Hoofdstuk 3

Beheer van de opvang	29
3.1 Instroom	29
3.2 Uitstroom	29
3.3 Op- en afbouw crisis 2015-2016	31
3.3.1 Opbouw	31
3.3.2 Afbouw	35
3.3.3 Partners	36
3.3.4 Lokale opvanginitiatieven (LOI)	37
3.3.5 Preopvang	38
3.4 Kostprijs van de opvang	39
3.4.1 Reële Gemiddelde Kost	39
3.4.2 Kostenberekening	40
3.4.3 Kostprijs collectieve en individuele opvang	42
3.5 Personeel	43
3.5.1 Normen	43
3.5.2 Personeelsuitgaven en personeelsbezetting	44
3.6 Match-IT	46

Hoofdstuk 4

Kwaliteit van de opvang	47
4.1 Normen en audits	47
4.1.1 Normen	47
4.1.2 Audits en opvolging	47
4.2 Ordemaatregelen, sancties en klachten	48
4.2.1 Ordemaatregelen	48
4.2.2 Sancties	49
4.2.3 Beroep	50
4.2.4 Klachten	50
4.3 Opvang van kwetsbare personen	52
4.3.1 Evaluatie	52

4.3.2	Niet-begeleide minderjarigen	54
4.3.3	Psychologische begeleiding	55
4.4	Medische begeleiding	56
4.4.1	Kwaliteit	58
4.4.2	Kostprijs	59
Hoofdstuk		
Conclusies en aanbevelingen		61
5.1	Conclusies	61
5.1.1	Institutioneel en organisatorisch kader	61
5.1.2	Beheer van de opvang	61
5.1.3	Kwaliteit van de opvang	62
5.2	Aanbevelingen	63
Bijlage		
Antwoord van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie		69

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksthema

Het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil) is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers en sommige categorieën van vreemdelingen. Fedasil is een openbare instelling die werkt onder toezicht van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie. De opvang van asielzoekers is geregeld door de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van andere categorieën van vreemdelingen (hierna: de Opvangwet).

Fedasil organiseert en beheert de opvangstructuren en controleert de kwaliteit van de opvang. Naast huisvesting is Fedasil ook verantwoordelijk voor de maaltijden, de kleding, de medische, sociale en psychologische begeleiding, het toekennen van een dagelijkse toelage en de toegang tot juridische bijstand. Daarnaast coördineert Fedasil de vrijwillige terugkeerprogramma's.

Het Rekenhof heeft een audit uitgevoerd naar de opvang van asielzoekers. Andere opdrachten van Fedasil werden niet onderzocht, tenzij ze een impact hebben op de opvang. Zo werden de vrijwillige terugkeerprogramma's niet onderzocht, maar wel de opvang in zogenaamde open terugkeerplaatsen.

Gesloten opvangcentra zijn geen onderdeel van deze audit. Deze centra worden beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ).

1.2 Opvang van asielzoekers

De asielprocedure start wanneer de asielzoeker een aanvraag indient bij de Dienst Vreemdelingenzaken. Vanaf dan heeft hij recht op materiële hulp. Fedasil wijst de asielzoeker toe aan een opvangstructuur.

De opvang van asielzoekers gebeurt in België voornamelijk op twee manieren: collectief en individueel. Het huidige opvangmodel gaat standaard uit van de collectieve opvang, de individuele opvang wordt voorbehouden aan asielzoekers die een positieve beslissing hebben gekregen, aan nationaliteiten die meer dan 90 % kans hebben op een positieve beslissing en aan de kwetsbare asielzoekers.

De Opvangwet (artikel 62 tot 64) stelt dat Fedasil de opvang aan partners kan toevertrouwen. In mei 2017 gebeurde de collectieve opvang in 63 opvangcentra. Van de individuele opvang gebeurt 85 % door de OCMW's, de zogenaamde lokale opvanginitiatieven (LOI). Asielzoekers worden dan opgevangen in individuele, gemeubelde woningen en krijgen materiële hulp die vergelijkbaar is met de hulp in de collectieve centra. Ook andere partners kunnen voor individuele opvang zorgen (zie tabel 1).

1 % van de plaatsen zijn open terugkeerplaatsen, bestemd om uitgeprocedeerde asielzoekers een intensieve terugkeerbegeleiding op maat te geven.

Midden mei 2017 stond Fedasil in voor ongeveer 20 % van de opvangplaatsen. De overige plaatsen werden door partners aangeboden (zie tabel 1). De bezettingsgraad van de opvangplaatsen bedroeg 83 %.

Tabel 1 – Aantal asielzoekers en spreiding van de opvangplaatsen over de partners (17 mei 2017)

Opvangpartner	Aantallen	Percentage
Collectieve opvang		
Croix-Rouge (25 centra)	5.406	21,48 %
Fedasil (19 centra)	4.942	19,64 %
Rode Kruis (15 centra)	2.698	10,72 %
Andere (Samusocial, Caritas...) (4 centra)	1.052	4,18 %
Totaal collectieve opvang	14.098	56,02 %
Individuele opvang		
OCMW	9.136	36,33 %
Vluchtelingenwerk ^(*) & Ciré	1.288	5,12 %
Andere partners	327	1,30 %
Totaal individuele opvang	10.751	42,75 %
Open terugkeerplaatsen	310	1,23 %
Totaal	25.159	100 %

(*) De samenwerking met Vluchtelingenwerk Vlaanderen werd eind juni 2017 stopgezet.

Bron: Fedasil

Voor het jaar 2016 werd 608 miljoen euro ingeschreven in de begroting voor de opvang van asielzoekers, voor 2017 was dat 482 miljoen euro. Het verschil is te verklaren door de afnemende gevolgen van de asielcrisis van 2015-2016.

1.3 Audit

1.3.1 Onderzoeksvragen en normen

De audit gaat na of Fedasil zorgt voor een efficiënte en kwaliteitsvolle opvang. Dit gebeurt aan de hand van drie onderzoeksvragen en subvragen.

1. Waarborgt het institutioneel kader een efficiënte en kwaliteitsvolle opvang?

- 1.1 Zijn de taken en verantwoordelijkheden van Fedasil duidelijk beschreven en afgebakend?
- 1.2 Beschikt Fedasil over de nodige middelen en bevoegdheden om zijn opdrachten uit te voeren?

2. Beheert Fedasil de opvang efficiënt?

- 2.1 Slaagt Fedasil erin een gepaste opvang te bieden tegen een correcte kostprijs?
- 2.2 Verloopt de op- en afbouw van opvangcapaciteit efficiënt en transparant?
- 2.3 Verloopt de samenwerking met de verschillende partners efficiënt?

3. Waarborgt Fedasil de kwaliteit van de opvang?

- 3.1 Zijn de kwaliteitsnormen uitgewerkt conform de wettelijke en internationale verplichtingen?
- 3.2 Controleert Fedasil efficiënt de kwaliteit in alle opvangstructuren?

Wat het normenkader van deze audit betreft, baseerde het Rekenhof zich op richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, waarbij richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten wordt herschikt. De Europese richtlijn van 2003 werd opgenomen in de Belgische wetgeving door de Opvangwet. Daarnaast hanteerde het Rekenhof ook de normenkaders die gangbaar zijn in de vakliteratuur voor goed beheer (bv. COSO voor de internecontrollenormen en Intosai Gov 9100-9130).

1.3.2 Onderzoeksmethoden

De auditbevindingen steunen in grote mate op de analyse van beleids- en beheersdocumenten (wetgeving, financiële informatie...), aangevuld door interviews met medewerkers van Fedasil en van de beleidscel van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie. Bij de andere actoren (bv. de structurele partners van Fedasil) is in beperkte mate informatie vergaard. Het Rekenhof bezocht ook enkele opvangstructuren: het Klein Kasteeltje (beheerd door Fedasil), Alseberg (beheerd door het Rode Kruis) en Bierset (beheerd door het Croix-Rouge).

1.4 Procedure

9 november 2016	Aankondiging van de audit bij de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en de directeur-generaal van Fedasil
December 2016 tot juni 2017	Uitvoering van de audit
2 augustus 2017	Verzending van het ontwerpverslag naar de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en de directeur-generaal van Fedasil
19 september 2017	Ontvangst per mail van de opmerkingen van Fedasil
6 oktober 2017	Ontvangst per mail van de opmerkingen van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie op de conclusies en aanbevelingen (bijlage 1)

Hoofdstuk 2

Institutioneel en organisatorisch kader

2.1 Beschrijving en wettelijke basis

2.1.1 Internationaal kader

De Europese richtlijn 2013/33/EU bepaalt de normen waaraan de opvang van asielzoekers moet voldoen. Het doel van de richtlijn is tot een gemeenschappelijk beleid te komen zodat de verantwoordelijkheden en de financiële gevolgen evenredig worden verdeeld tussen de lidstaten¹. De Europese instellingen willen voorkomen dat een onevenredig aantal personen asiel aanvraagt in bepaalde lidstaten wegens een ongelijke behandeling door de lidstaten. Niettemin bepaalt de richtlijn dat lidstaten de mogelijkheid hebben gunstigere bepalingen aan te nemen dan deze bepaald in de richtlijn. De richtlijn bevat dus eerder minimumnormen waaraan de wetgeving moet voldoen. Terzelfdertijd hoeven lidstaten asielzoekers niet even gunstig te behandelen in het kader van de opvang als de eigen onderdanen².

De deadline voor de omzetting van de richtlijn was 20 juli 2015³. België heeft deze deadline niet gehaald, waardoor de Europese Commissie een inbreukprocedure tegen België is gestart⁴. De inbreukprocedure staat nog steeds open omdat de richtlijn nog niet volledig is omgezet. Er bestaat bv. nog geen procedure voor de identificatie van kwetsbare personen (zie verder 4.3), wat de nieuwe richtlijn oplegt⁵. De uitvoeringsmaatregelen die tot nu toe zijn meegedeeld aan de Europese Commissie betreffen bevoegdheden van de gemeenschappen (school- en beroepsopleiding). Intussen werd op 22 juni 2017 wel een wetsontwerp ingediend in de Kamer dat de Opvangwet aanpast en de richtlijn omzet⁶.

2.1.2 Opvangwet

De Opvangwet bepaalt wie recht heeft op materiële hulp, hoe de opvang moet worden georganiseerd en waaraan de materiële hulp moet voldoen. Volgens Fedasil wordt de Opvangwet momenteel herschreven in het kader van het Migratiewetboek (dat alle wetten over asiel, migratie en opvang zou bevatten).

1 Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, Memorie van toelichting, artikel 2.

2 Richtlijn 2013/33/EU, artikel 17, § 5.

3 Richtlijn 2013/33/EU, artikel 31, § 1.

4 Inbreukprocedure 20150356.

5 Federaal Migratiecentrum Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, Brussel, mei 2016, p. 154 en 157 www.myria.be.

6 *Parl. St. Kamer*, 22 juni 2017, DOC 54 2548/001, Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen.

In 2015 voerde Fedasil een evaluatie uit van de Opvangwet en formuleerde naar aanleiding daarvan een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen hadden betrekking op de aanpassing van de procedure voor verlenging van verblijfsrecht wegens medische redenen (artikel 7 van de Opvangwet) en de uitvoering van bepalingen uit de Opvangwet door middel van koninklijke besluiten:

1. artikel 43 dat de efficiënte overgang van materiële hulp naar maatschappelijke begeleiding bepaalt;
2. artikel 17 dat de kwaliteitsnormen van de opvang bepaalt;
3. artikel 19 dat de huishoudelijke reglementen en de regels voor controles van de kamers bepaalt;
4. artikelen 6 en 54 die de vrijwillige terugkeer bepalen.

Deze koninklijke besluiten ontbreken nog steeds. Daarnaast ontbreken nog andere koninklijke besluiten die verplicht of facultatief uitvoering geven aan de Opvangwet (zie tabel 2). Als alternatief voor de ontbrekende koninklijke besluiten heeft Fedasil voor sommige onderdelen instructies uitgevaardigd voor de opvangstructuren.

Tabel 2 – Ontbrekende koninklijke besluiten in uitvoering van de Opvangwet

Artikel wet	Inhoud artikel	Facultatief/Verplicht	Instructie Fedasil(*)
6/1, § 3	Terugkeertraject	Facultatief	20/10/2015
6/1, § 4	Terugkeertraject, wijziging verplichte plaats van inschrijving	Facultatief	20/10/2015
10, 3°	Voorwaarden voor de verplichte plaats van inschrijving	Facultatief	N.v.t.
11, § 1, § 3	Maximale duur asielaanvraag	Facultatief	N.v.t.
12	Vraag tot overplaatsing naar individuele opvang na zes maanden	Verplicht	Ontbreekt
13	Schrapping van de plaats van verplichte inschrijving	Verplicht	24/10/2007
17	Kwaliteitsnormen	Verplicht	Ontbreekt
19, § 1	Huishoudelijk reglement	Verplicht	Ontbreekt
19, § 2	Controle van de kamers	Verplicht	Ontbreekt
21	Toegang tot de opvangstructuur door advocaten, UNHCR en Ngo's	Facultatief	Ontbreekt
26	Conventies met zorginstellingen	Verplicht	N.v.t.
30	Conventies in het kader van psychologische ondersteuning	Facultatief	N.v.t.
31	Maatschappelijke begeleiding	Facultatief	Ontbreekt
35/2	Verklaring financiële middelen door de begunstigen	Verplicht	N.v.t.
43	Overgang naar maatschappelijke begeleiding	Verplicht	20/07/2016
54	Toegang tot de vrijwillige terugkeer	Verplicht	20/10/2015

(*) N.v.t. (niet van toepassing): koninklijke besluiten die geen betrekking hebben op afspraken of procedures tussen Fedasil en zijn partners.

2.1.3 Opvang

2.1.3.1 *Asielprocedure*

De verschillende verblijfsprocedures worden behandeld door de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en Staatslozen (CGVS) en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RVV).

Bij de DVZ melden vreemdelingen zich aan om een asielaanvraag in te dienen. De DVZ stuurt die asielaanvraag door naar het CGVS die over de asielaanvraag beslist. Het CGVS kan een positieve of een negatieve beslissing nemen. In het eerste geval verkrijgt de vreemdeling internationale bescherming, in het tweede geval kan hij in beroep gaan tegen de beslissing bij de RVV. De RVV kan de beslissing van het CGVS bevestigen of schorsen. In geval van schorsing moet het CGVS de aanvraag opnieuw behandelen. Indien het beroep wordt verworpen door de RVV kan de asielzoeker een niet-schorsend cassatieberoep indienen bij de Raad van State. Voor medische of humanitaire redenen kunnen daarnaast nog andere verblijfsaanvragen worden ingediend bij de DVZ of het CGVS.

Het regeerakkoord van 22 oktober 2014 voorziet in een maximale doorlooptijd van zes maanden om een definitief antwoord te geven op de asielaanvraag. Deze termijn wordt momenteel niet gehaald. Het CGVS kampt met een achterstand in de behandeling van aanvragen, waardoor de doorlooptijd hoog blijft. Op een totaal van 12.078 dossiers had het CGVS in mei 2017 een achterstand van 7.078 dossiers. In het tweede semester 2016 bedroeg de doorlooptijd gemiddeld 321 dagen vanaf de asielaanvraag (waarvan 74 dagen bij de DVZ en 234 bij het CGVS). De lange doorlooptijd verlengt de verblijfsduur van de asielzoekers in de opvangstructuren.

2.1.3.2 *Recht op materiële hulp*

Een asielzoeker en zijn familieleden hebben recht op materiële hulp. Dit betekent huisvesting, voeding, kleding en medische, sociale en psychologische begeleiding. Er wordt slechts een beperkt zakgeld uitgekeerd (7,4 euro per week⁷). Opvang kan worden geweigerd aan wie over voldoende eigen middelen beschikt (niveau leefloon). In de praktijk kan Fedasil hierop echter geen controle uitoefenen. Voorts is de asielzoeker niet verplicht in te gaan op het voorstel van opvang en kan hij een eigen onderdak zoeken (zogenoemde *no shows*). Een *no show* kan, voor zover hij recht op opvang heeft, steeds beslissen om opnieuw opvang aan te vragen.

De keuze voor een systeem van materiële hulp in de plaats van financiële steun dateert van 2001⁸. Daarvoor konden asielzoekers terecht bij het OCMW om een beroep te doen op het leefloon (toen bestaansminimum). In wezen was er geen apart systeem voor asielzoekers: ze genoten dezelfde financiële steun waar ook andere burgers recht op hebben. De omschakeling in 2001 kwam er voor twee redenen. Ten eerste wilde men huisjesmelkerij tegengaan. Door in materiële hulp te voorzien zijn asielzoekers niet meer aangewezen op de markt van goedkope huurwoningen, die oververzadigd was. Ten tweede bestond de indruk dat het systeem van financiële steun een aantrekkingsfactor was voor asielzoekers om naar België

⁷ Voor een volwassen asielzoeker in een collectief centrum. De asielzoeker in individuele opvang ontvangt 60 euro leefgeld per week, maar moet hiermee ook voedsel en producten voor hygiëne kopen.

⁸ Wet van 2 januari 2001 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen.

te komen⁹, het zogenaamde ‘aanzuigeffect’. Materiële hulp is wel beduidend duurder dan financiële hulp op het niveau van het leefloon (zie punt 3.4).

Het recht op materiële hulp start bij de indiening van de asielaanvraag en geldt gedurende de hele asielprocedure. Asielzoekers kunnen echter na een negatieve beslissing een nieuwe aanvraag indienen (de zogenaamde meervoudige asielaanvragen). Fedasil kan bij vermoeden van misbruik, mits motivering, opvang weigeren. In 2016 werd de opvang geweigerd aan 3.327 personen met een meervoudige asielaanvraag. Wanneer het CGVS de nieuwe asielaanvraag in overweging neemt¹⁰ door nieuwe elementen die niet bekend waren bij de vorige asielaanvraag, heeft de asielzoeker opnieuw recht op opvang.

De beslissingen om opvang te weigeren bij meervoudige asielaanvragen worden volgens de Federale Ombudsman niet individueel gemotiveerd door Fedasil¹¹. Deze praktijk is in strijd met de Opvangwet en de Europese richtlijn. Fedasil is voor het ontbreken van een individuele motivering dan ook al enkele keren veroordeeld door de arbeidsrechtbank. De staatssecretaris argumenteert dat het voor Fedasil niet eenvoudig is op individuele basis te oordelen of er al dan niet sprake is van misbruik, omdat Fedasil geen inhoudelijke informatie heeft over de asielaanvragen¹².

Ongeacht of zij door Fedasil worden opgevangen of niet, hebben asielzoekers altijd recht op medische begeleiding door Fedasil.

Bij een positieve beslissing wordt overgegaan van materiële opvang naar maatschappelijke dienstverlening, in de praktijk financiële steun, door het OCMW. De overgangsperiode duurt twee maanden, tweemaal verlengbaar met één maand. Uitzonderlijk is nog een derde verlenging met een maand mogelijk. Deze mogelijkheid tot verlengingen kwam er vooral op vraag van de lokale overheden, die het probleem van het zoeken naar huisvesting hadden onderstreept¹³. In de plaats van huisvesting door een OCMW kan de betrokkene ook kiezen voor “hulp bij vervroegd vertrek”: op voorwaarde dat hij de opvang binnen de tien werkdagen verlaat, ontvangt hij éénmalig een bedrag in maaltijdcheques (280 euro per volwassene, 120 euro per kind). In de praktijk wordt hiervoor haast nooit gekozen. Na de overgangsperiode eindigt de opvang.

Bij een negatieve beslissing eindigt het recht op materiële hulp nadat een bevel om het grondgebied te verlaten is verstrekt en er geen schorsend beroep meer mogelijk is. Het personeel van de centra gaat het recht op opvang van hun bewoners periodiek na. De bewoners moeten hen normaal ook op de hoogte houden van eventuele beslissingen. Uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen ingaan op het voorgestelde terugkeertraject en kunnen worden opgevangen in een open terugkeerplaats.

⁹ *Parl. St. Kamer*, 5 december 2001, DOC 50 1448/036, Beleidsnota Opvang Asielzoekers 2002, p. 4 en 9.

¹⁰ Zo nam het CGVS in 2016 38 % van de nieuwe aanvragen in overweging. In 2017 was dat slechts 25 % (tot einde mei).

¹¹ Federale Ombudsman, *Jaarverslag 2015*, Brussel, maart 2016, 250 p., www.federaalombudsman.be.

¹² *Parl. St. Kamer*, 15 maart 2017, CRIV 54 COM 619, p. 12.

¹³ Uit een enquête van Fedasil bij de opvangstructuren (2013) blijkt dat 70 % van de medewerkers van de opvangstructuren dit als problematisch beschouwde. Het zoeken naar een woning en de waarborg voor de huurwoning zijn de vaakst aangehaalde problemen. In 2015 moest Fedasil dan ook in 1.527 dossiers verlenging van opvang toestaan na de vooropgestelde termijn van twee maanden. In 2013 gaven de medewerkers van de opvangstructuren aan dat deze verlenging in meer dan de helft van de gevallen te wijten was aan problemen om een huurwoning te vinden.

Verlengingen van het recht op materiële hulp kunnen na een negatieve beslissing worden aangevraagd voor een hele reeks redenen: familiale eenheid, zwangerschap, lopend schooljaar, medische redenen... Fedasil onderzoekt de aanvragen en oordeelt over hun gegrondheid. Tenslotte beschikt Fedasil nog over de discretionaire bevoegdheid om in uitzonderlijke omstandigheden de materiële hulp te verlengen omwille van menselijke waardigheid.

2.1.3.3 Opvangmodel

Het opvangmodel bepaalt waar de asielzoeker wordt ondergebracht binnen het beschikbare opvangnetwerk. Dat kan eventueel in fases, waarbij de asielzoeker in opeenvolgende structuren wordt opgevangen. Die transfers breken wel de continuïteit van de opvang en brengen extra kosten en lasten met zich mee. In hoeverre een opvangmodel echt in de praktijk kan worden omgezet, hangt af van de beschikbaarheid van voldoende plaatsen van de verschillende types opvang. Door de vele crisissen is het vaak niet mogelijk geweest het theoretische opvangmodel toe te passen en werden asielzoekers ondergebracht waar op dat ogenblik nog plaats was.

Dispatching

De Opvangwet stelt dat de asielzoeker een aangepaste plaats moet krijgen, rekening houdend met zijn gezins- en gezondheidstoestand en kwetsbaarheid. Bijzonder kwetsbare personen kunnen worden ondergebracht bij gespecialiseerde instellingen of verenigingen. Het dispatchingteam van Fedasil evalueert de situatie van de betrokkene en zoekt een aangepaste plaats in het opvangnetwerk. Ook wordt geprobeerd een redelijke verscheidenheid aan opgevangen personen te verkrijgen in de verschillende centra. Ook het Rode Kruis en het Croix-Rouge zijn vertegenwoordigd in de dispatching. De verdeling van de asielzoekers tussen Fedasil en de partners gebeurt in onderling overleg, waarna Fedasil of de partner autonoom de best geschikte plaats in zijn eigen netwerk zoekt.

Binnen 30 dagen na de toewijzing van een opvangstructuur moet worden geëvalueerd of die opvang is aangepast aan de specifieke noden van de betrokkene. In de praktijk leidt dit zelden of nooit tot een verhuizing naar een andere opvangstructuur (zie punt 4.3.1).

Verschillen tussen collectieve en individuele opvang

Veruit de belangrijkste onderverdeling binnen het opvangnetwerk is deze tussen collectieve en individuele opvang.

Collectieve opvang gebeurt in grotere structuren, die doorgaans 100 tot 700 personen huisvesten. Het zijn altijd gebouwen die oorspronkelijk een andere bestemming hadden (voormalige kazernes, ziekenhuizen, internaten, vakantiedorpen...). Ondanks de betrachting van Fedasil een uniforme opvangkwaliteit aan te bieden (zie punt 4.1.1) verschillen centra, voornamelijk qua infrastructuur, ligging, staat van onderhoud en hoe lang ze al worden gebruikt voor opvang. Ook binnen een centrum zijn belangrijke verschillen mogelijk (bv. familiestudio's en grote slaapzalen met chambrettes afgesloten met gordijnen).

Individuele opvang gebeurt in kleinere structuren of aparte woningen. Een alleenstaande heeft er recht op een eigen kamer, bij gezinnen is er per twee gezinsleden een slaapkamer. Ook binnen de individuele opvang bestaan er belangrijke verschillen in infrastructuur, ligging en staat van onderhoud.

Beide vormen van opvang hebben voor- en nadelen en zijn meer of minder geschikt voor bepaalde types personen. Collectieve opvang biedt een ruime begeleiding door een multidisciplinair team en vergemakkelijkt de observatie in het begin van het asieltraject. Individuele opvang biedt meer privacy, is beter geschikt voor meer autonome personen, biedt meer garanties voor het gezinsleven, en opent meer mogelijkheden inzake integratie. Collectieve opvang is dus meer aangewezen in het begin van de opvang, individuele opvang in een verdere fase, met het oog op de latere integratie in de maatschappij.

Algemeen wordt aanvaard dat collectieve opvang slechts voor een beperkte termijn te verantwoorden is. Bij langdurig verblijf nemen de nadelen van collectieve opvang de overhand op de voordelen. Bewoners kunnen autonomie en verantwoordelijkheid verliezen en de kans op conflicten stijgt. Dit heeft zeer nefaste effecten op alle bewoners van de centra en ook op het personeel dat er is tewerkgesteld. Het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) stelt dat de maximumtermijn zes maanden bedraagt, ook de partners en de Federale Ombudsman zijn deze mening toegedaan¹⁴. Deze grens wordt in de praktijk voor de meerderheid van de asielzoekers overschreden (zie verder).

Opvangwet: systeem van twee fasen

Vóór de Opvangwet van 2007 berustte de toewijzing aan collectieve en individuele opvang grotendeels op toeval, naargelang van de beschikbaarheid. Gekoppeld aan soms zeer lange asielprocedures resulteerde dat voor sommige personen in zeer lange collectieve verblijven.

De Opvangwet wilde hieraan tegemoetkomen door het begin van de opvang collectief te maken en na vier maanden verblijf de mogelijkheid te bieden een transfert aan te vragen naar individuele opvang. Vooral in crisistijden waar het netwerk overbezet was, kon het verzoek niet altijd worden ingewilligd.

Nieuwe opvangmodel

Het regeerakkoord van 2014 drukt de voorkeur uit de opvang collectief te organiseren, uitgaande van een asielprocedure van gegarandeerd maximaal zes maanden. Met de garantie op een snelle behandeling zou het tweefasenopvangmodel, dat bedoeld was om al te lange collectieve verblijven te vermijden, geen zin meer hebben. Een extra transfert zou zo worden vermeden. Vanaf 2016 werd de termijn in de Opvangwet van vier maanden voor een transfertaanvraag naar individuele opvang op zes maanden gebracht.

Hoewel de Opvangwet nog steeds alle bewoners de mogelijkheid biedt een transfertaanvraag in te dienen, zal Fedasil de individuele opvang prioritair voorbehouden voor asielzoekers die verblijfsrecht hebben gekregen¹⁵, asielzoekers die een hoge kans op erkenning hebben en bepaalde kwetsbare personen. De andere asielzoekers blijven gedurende de hele asielprocedure in het collectief centrum dat hen werd toegewezen. Dit vormt geen probleem zolang de garantie uit het regeerakkoord van een beslissing binnen zes maanden is vervuld. Dit is momenteel echter niet het geval. Het opvangnetwerk ondergaat de volle weerslag van het aanslepen van de asielprocedures. In de praktijk vertoeft 40 % van de bewoners in

¹⁴ De Federale Ombudsman, *Onderzoek naar de werking van de open centra beheerd en erkend door Fedasil*, Brussel, april 2009, 197p, www.federaalombudsman.be.

¹⁵ De regering besliste de asielzoeker met een positieve beslissing steeds naar de individuele opvang te laten gaan omdat OCMW's beter uitgerust zijn om opvanggerechtigden in deze fase te begeleiden.

collectieve opvang er al langer dan een jaar (situatie 31 januari 2017). De gemiddelde verblijfstijd bedroeg op 31 januari 2017 13,2 maanden¹⁶. De partners hebben meer mensen die langer in collectief verblijf zitten. Het Croix-Rouge telt 260 bewoners die al langer dan twee jaar in een van haar collectieve centra verblijven, het Rode Kruis 43. Door het lange verblijf van veel asielzoekers verhoogt de kans op wrijvingen en conflicten in de centra.

Hierdoor is ook de afbouw van de crisiscapaciteit vertraagd, terwijl er leegstand is in de individuele opvang (zie punt 3.3.4). Het nieuwe opvangmodel maakt het in theorie mogelijk het evenwicht tussen collectieve en individuele opvang aan te passen door in te spelen op twee hefboomen: de beschermingsgraad die een nationaliteit moet hebben en de duur die de asielzoekers verblijven in een collectieve opvang voor ze naar individuele opvang mogen. De drempelwaarden van beschermingsgraad en verblijfsduur worden op beleidsniveau vastgelegd.

Tabel 3 – *Verblijfsduur en aantal personen in collectieve opvang bij Fedasil en Rode Kruis/ Croix-Rouge (maart 2017)*

Duur van het verblijf	Aantal opgevangen personen			
	Rode Kruis	Croix-Rouge	Federale centra	Totaal aantal personen
< 6 maanden	641	1.777	2.807	5.225
6 < 12 maanden	353	738	700	1.791
> 12 maanden	1.609	2902	943	5.454
Totaal aantal personen	2.603	5.417	4.563	12.470
% verblijf > 12 maanden	30	53	17	

Bron: Rode Kruis, Croix-Rouge en Fedasil

Fedasil begon in 2015 met de invoering van het nieuwe opvangmodel maar moest deze operatie onderbreken door de asielcrisis van 2015-2016. Midden 2016 was er opnieuw ruimte voor de invoering van het nieuwe model, wat leidde tot een zekere mate van leegstand in de individuele opvang (zie punt 3.3.2).

Na vier maanden in collectieve opvang en voor zover ze een lopende asielprocedure hebben bij het CGVS kunnen asielzoekers met een hoge beschermingsgraad een transfert naar een LOI aanvragen. De hoge beschermingsgraad houdt in dat de asielzoeker een nationaliteit moet hebben waarvan de asielaanvragen in minstens 90 % van de gevallen worden goedgekeurd. Syriërs vertegenwoordigen de overgrote meerderheid van alle asielzoekers die een hoge beschermingsgraad hebben.

Hervestiging

Hervestiging kadert binnen een programma van de UNHCR voor vluchtelingen die zich buiten de EU bevinden en daar niet duurzaam kunnen integreren noch naar hun thuisland kunnen terugkeren. Prioriteiten worden door de UNHCR en de EU bepaald. De uitgekozen personen worden naar de EU overgebracht. In 2016 onthaalde België 452 vluchtelingen (bijna uitsluitend Syriërs). In 2017 zouden 550 Syrische vluchtelingen uit Libanon en Jordanië

¹⁶ Parl. St. Kamer, 3 mei 2017, CRIV 54 COM 651, p. 2

worden ontvangen en daarenboven personen in het kader van het akkoord tussen de EU en Turkije.

Bij aankomst in België moeten de betrokkenen nog een asielaanvraag indienen, maar dat is een formaliteit want het CGVS heeft hun dossier al vooraf onderzocht. Na een kort verblijf van drie tot zes weken in enkele specifiek hiervoor uitgekozen collectieve centra worden de betrokkenen aan een LOI toegewezen voor een transitie die zes maanden duurt, tweemaal verlengbaar met één maand.

Relocatie (spreidingsplan van de EU)

Via relocatie wil de EU de druk van vluchtelingen die zich al in de EU bevinden spreiden over alle lidstaten. Lidstaten met een bijzonder hoge instroom, momenteel Italië en Griekenland, kunnen via dit systeem vluchtelingen van nationaliteiten die in de EU een grote kans maken op erkenning (meer dan 75 %) overbrengen naar andere lidstaten. De uiteindelijke instroom via relocatie is beperkt: tot mei 2017 werden 551 personen naar België overgebracht¹⁷. Deze asielzoekers volgen het gewone traject binnen het opvangnetwerk.

2.1.3.4 Opvangmodel voor niet-begeleide minderjarige vluchtelingen (NBMV)

In tegenstelling tot volwassenen is het recht op opvang van de niet-begeleide minderjarige vluchteling (NBMV) niet afhankelijk van het indienen van een asielaanvraag. Alle minderjarigen die zich op het Belgisch grondgebied bevinden of het betreden zonder verblijfsrecht en zonder ouderlijk gezag, hebben recht op opvang door Fedasil. De NBMV kan ervoor kiezen verblijfsprocedures, waaronder een asielaanvraag, op te starten.

Zolang de NBMV minderjarig is en geen verblijfsvergunning heeft, blijft het recht op opvang behouden en mag de jongere niet worden uitgewezen. Het recht op opvang vervalt als de NBMV achttien jaar wordt en geen verblijfsvergunning heeft of als hij wordt erkend als vluchteling of een ander verblijfsstatuut heeft.

In het eerste geval zal de jongere het opvangnetwerk moeten verlaten, in het tweede geval heeft de jongere recht op financiële steun door het OCMW, zoals voor volwassenen die zijn erkend als vluchteling. De transitieperiode bedraagt zes maanden voor NBMV in plaats van twee maanden voor volwassenen. Jongeren die na erkenning niet in staat zijn autonoom te leven, kunnen verder worden opgevangen in centra voor jongerenwelzijn van de gemeenschappen.

Het opvangtraject van NBMV bestaat uit drie fasen.

In de eerste fase verblijft de NBMV gedurende een termijn van maximaal 30 dagen in een centrum voor observatie en oriëntatie (OOC)¹⁸. Eind 2016 waren er 190 plaatsen in OOC's. Tijdens het verblijf in dit centrum wordt de NBMV geïdentificeerd en geobserveerd en wordt op basis van zijn speciale noden een geschikte opvangplaats gezocht. De OOC's zijn

¹⁷ Europese Commissie, *Relocation and Resettlement – State of Play*, 2017, 2 p.

¹⁸ Koninklijk besluit van 9 april 2007 tot vastlegging van het stelsel en de werkingsregels voor de centra voor observatie en oriëntatie voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, artikel 7. In het OOC van Sugny kunnen zij vier maanden blijven, maar de opvang is vooral voor NBMV die geen asiel aanvragen.

afzonderlijke centra¹⁹, gescheiden van andere opvanginitiatieven en worden door Fedasil zelf georganiseerd²⁰. Het huishoudelijk reglement van de OOC's moet worden vastgelegd bij ministerieel besluit, wat tot nu toe niet is gebeurd.

Als de DVZ twijfelt over de minderjarigheid wordt de Dienst Voogdij van de FOD Justitie belast met het vaststellen van de leeftijd. Als de jongere inderdaad jonger is dan achttien jaar wordt een voogd aangewezen. Het koninklijk besluit van 9 april 2007 bepaalt dat elk OOC een akkoordprotocol sluit met de Dienst Voogdij om de modaliteiten van de samenwerking vast te leggen. Tot dusver heeft geen enkel OOC een dergelijk akkoordprotocol gesloten.

De tweede fase van de opvang start nadat de identificatie is afgerond en een geschikte opvangplaats gevonden is. De jongeren worden opgevangen in aparte vleugels van opvangcentra waar ook volwassenen verblijven, of in specifieke centra voor NBMV. Eind 2016 waren er 2.138 plaatsen voor NBMV in collectieve centra. Het personeel dat wordt ingezet voor de begeleiding van NBMV krijgt aangepaste opleidingen²¹.

In de derde fase kunnen NBMV vanaf zestien jaar die in staat zijn zelfstandig te leven doormen naar individuele opvang, na een verblijf van vier maanden in collectieve opvang. Eind 2016 waren er 323 plaatsen voor NBMV in individuele opvang.

2.2 Financiële middelen

De opvang van asielzoekers wordt bekostigd vanuit de begroting van Fedasil (301 miljoen euro in 2017, zie tabel 4). Daarnaast bevat de begroting een provisie (300 miljoen euro voor 2016 en 168 miljoen voor 2017). Onderstaande tabel houdt geen rekening met de provisie.

¹⁹ Neder-Over-Heembeek, Steenokkerzeel en Sugny.

²⁰ Tijdens de opvangcrisis van 2015-2016 werden bijkomende OOC-plaatsen gecreëerd door de partners.

²¹ Opvangwet, artikel 42.

Tabel 4 – Begroting Fedasil

	2015 (reële uitgaven)		2016 (aangepaste begroting)		2017 (begroting + aandeel in de begroting)	
	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%
Uitgaven						
Personeel	57.059.715	16,52	57.553.017	18,71	57.963.855	19,26
Huur en kosten	44.963.176	13,02	36.064.764	11,72	36.473.844	12,12
Tussenkomsst Staat aan derden	230.561.899	66,75	180.463.695	58,66	161.189.420	53,55
EU- projecten	2.080.790	0,60	10.070.094	3,27	12.404.769	4,12
Vermogens- uitgaven	6.486.372	1,88	3.310.981	1,08	3.360.646	1,12
Voor order ⁽¹⁾	4.280.864	1,24	20.193.671	6,56	29.593.931	9,83
Totaal	345.434.831		307.658.238		300.986.465	
Ontvangsten						
Statutaire opdracht	837.743	0,28	1.018.440	0,33	958.440	0,32
Specifiek (EU)	3.383.042	1,11	10.070.094	3,27	12.404.769 ⁽²⁾	4,12
Dotatie Staat	296.558.357	97,44	276.374.017	89,83	258.029.325	85,73
Voor order	3.586.164	1,18	20.193.671	6,56	29.593.931	9,83
Totaal	304.365.306		307.656.222		300.986.465	

⁽¹⁾ Deze uitgaven worden gebruikt voor de hervestiging en relocatie.

⁽²⁾ In het kader van het Europese Fonds voor Asiel en Migratie (AMIF) werden projecten ingediend met een totaal aan Europese middelen van 10,6 miljoen euro. Die projecten zullen worden geleid door Fedasil.

Bron: algemene uitgavenbegroting

Zoals blijkt uit bovenstaande tabel maken de uitgaven ten gunste van derden voor de financiering van de opvang van asielzoekers het grootste gedeelte uit van de begroting. Ze zijn wel in dalende lijn. Tabel 5 hieronder geeft een detailoverzicht van die uitgaven.

Tabel 5 – Financiering van de opvang door derden (in euro en percentage)

	2015		2016		2017	
	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%
Specifieke subsidies	696.472	0,30	921.574	0,51	921.574	0,57
Toelagen aan organisaties	145.597.242	63,15	102.153.274	56,61	81.219.056	50,39
Lokale opvanginitiatieven (OCMW)	70.431.406	30,55	68.058.958	37,71	69.238.901	42,95
Programma vrijwillige terugkeer	6.862.908	2,98	7.015.308	3,89	7.495.308	4,65
Subsidies aan gemeenten	2.453.912	1,06	2.314.581	1,28	2.314.581	1,44
Contracten met private partners	4.519.957	1,96				
Totaal	230.561.897		180.463.695		161.189.420	

Bron: algemene uitgavenbegroting

In 2015 bedroeg de dotatie aan Fedasil 296,6 miljoen euro (zie tabel 4). De dotatie werd verminderd tot 276,4 miljoen euro in 2016 en 258 miljoen euro in 2017. De ministerraad legde immers een besparing op van 20 miljoen euro per jaar, vanaf 2016 tot 2019²². Nadien besliste de ministerraad de besparing in 2017 op te trekken tot 22 miljoen euro²³. Door structureel doelmatiger en doeltreffender te werken zou Fedasil de besparing moeten realiseren. Fedasil wijst erop dat de dotatie niet zal volstaan om de geplande activiteiten voor de vrijwillige terugkeer te financieren en de crisiscapaciteit die in 2016 niet werd afgebouwd, verder open te houden²⁴.

Ingevolge de migratiecrisis in de tweede helft van 2015 is een provisie 'Asiel en Migratie' van 650 miljoen euro opgenomen in de begroting 2016. Die is bedoeld om de mogelijk bijkomende niet-recurrente uitgaven te compenseren van de verschillende departementen in de loop van het begrotingsjaar. De ministerraad heeft op 20 mei 2016 toelating gegeven voor de uitzonderlijke overdracht naar Fedasil van 300 miljoen euro uit de provisie²⁵. Hoewel er concrete ramingen bestonden over de kostprijs van de bijkomende opvang, is dit budget niet toegevoegd aan de initiële begroting van Fedasil²⁶. Uiteindelijk bedroegen de begrote uitgaven van Fedasil in 2016 608 miljoen euro, meer dan het dubbele van de aangepaste begroting. Door meer dan de helft van de kosten van de opvang van asielzoekers te dragen via een begrotingsprovisie wordt de budgettaire transparantie geschaad.

²² Ministerraad 15 april 2014.

²³ Ministerraad 20 oktober 2016.

²⁴ *Parl. St. Kamer*, 23 november 2016, DOC 54 2110/008, Verantwoording van de Algemene Uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2017, FOD Binnenlandse Zaken, p. 242 en *Parl. St. Kamer*, 5 december 2016, DOC 54 2108/003, Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017, p. 74.

²⁵ Koninklijk besluit 26 mei en 16 september 2016.

²⁶ *Parl. St. Kamer*, 6 juni 2016, DOC 54 1804/002, Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van de staatsbegroting 2016, p. 43.

In 2017 is er een nieuwe asielprovisie van 168 miljoen gecreëerd om de bijkomende niet-re-currente kosten inzake de asielcrisis te kunnen dekken²⁷. Zo kan Fedasil voor 2017 beschikken over 482 miljoen euro in totaal. Opnieuw beschikt Fedasil over concrete ramingen van de kostprijs van extra opvangcapaciteit en had dit budget kunnen worden toegevoegd aan de initiële begroting. Bovendien zal de provisie ook worden gebruikt voor de opbouw van de buffercapaciteit (zie punt 3.3.1.2). Dit zal in de toekomst een structurele uitgave worden en kan dus volgens het Rekenhof niet meer worden gedekt door een provisie.

²⁷ *Parl. St. Kamer*, 27 april 2017, DOC 54 2411/001, Wetsontwerp houdende eerste aanpassing van de Algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2017, p. 48.

Hoofdstuk 3

Beheer van de opvang

3.1 Instroom

Het aantal asielaanvragen schommelt sterk. Het laagste aantal tijdens de voorbije jaren was er in 2016, terwijl 2015 nog het jaar met de meeste asielaanvragen was (zie tabel 6).

Tabel 6 – Asielaanvragen 2009-2016

Asielaanvragen	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal personen	32.271	28.351	21.222	22.848	44.760	18.710
Enkelvoudige	25.583	18.452	12.061	14.131	39.064	14.670
Meervoudige	6.688	9.899	9.161	8.717	5.696	4.040
% meervoudige	20,72	34,92	43,17	38,15	12,73	21,59

Bron: CGVS

De toename van het aantal asielzoekers in 2015 komt voornamelijk uit vier landen: Afghanistan, Irak, Somalië en Syrië. De helft van het totaal aantal asielzoekers in 2015 komt uit Afghanistan, Irak en Syrië.

Momenteel melden er zich maandelijks ongeveer 1.500 asielzoekers. Iets meer dan 20 % daarvan zijn meervoudige aanvragen (zie 2.1.3.2).

In 2016 meldden er zich 22.394 personen aan voor opvang bij de Dispatching van Fedasil. Dit cijfer is hoger dan de asielaanvragen omdat bijvoorbeeld ook NBMV die geen asiel aanvragen en families in illegaal verblijf opvang aanvragen. Hiervan kregen 16.699 personen opvang en 5.695 niet. Bij de personen die geen opvang kregen, waren er 3.327 meervoudige aanvragen, 2.346 *no shows* en 22 EU-onderdanen.

3.2 Uitstroom

Bij een positieve beslissing hebben erkende vluchtelingen recht op een transitieperiode. Bij een negatieve beslissing verloopt het recht op opvang pas na een beroepstermijn en kunnen er uitzonderingen worden aangevraagd. Dit zorgt er dan ook voor dat het opvangnetwerk personen bevat die al een positieve of een definitieve negatieve beslissing hebben ontvangen (zie tabel 7).

Tabel 7 – Procedurestanden asielzoekers in het opvangnetwerk op 28 februari 2017

Procedurestand	Aantal	%
Asielzoekers met dossier in behandeling	16.458	77
Personen met verblijfstitel (in transitie)	2.651	12
Uitgeprocedeerd	1.558	7
Andere	969	4
Totaal	21.636	

Bron: Fedasil

Van de personen die in februari 2017 de opvang verlieten, kreeg 46 % verblijfsrecht, 17 % was uitgeprocedeerd, 5 % koos voor vrijwillige terugkeer en 25 % verliet op eigen initiatief de opvangstructuur hoewel het recht op opvang nog bestond. Over hun motivering of bestemming bestaan geen betrouwbare data. De overige 6 % ten slotte gaat naar de gevangenis of een gesloten centrum, wordt uitgesloten om disciplinaire redenen enz.

Beschermingsgraad

De beschermingsgraad (het percentage asielzoekers dat het statuut van erkende vluchteling of subsidiair beschermde verkrijgt) is stelselmatig toegenomen: van 22,5 % in 2012, 28,1 % in 2013, 37,7 % in 2014, 52,7 % in 2015 tot 57,7 % in 2016. In 2017 daalt de beschermingsgraad voorlopig weer tot 50,2 % (tot mei).

Open Terugkeerplaatsen (OTP)

Asielzoekers worden vanaf het begin van de opvang geïnformeerd over de mogelijkheid tot vrijwillige terugkeer. Bij een eerste negatieve beslissing wordt het onderwerp weer aangekaart. Bij een negatieve eindbeslissing start de laatste fase van het “terugkeertraject”. De asielzoeker wordt toegewezen aan een OTP wanneer het recht op opvang eindigt. Eind 2016 waren er 310 OTP in vier uitgekozen collectieve centra. Indien nodig zijn deze plaatsen ook beschikbaar voor de gewone opvang. De duur van het verblijf in OTP is maximaal 30 dagen, eventueel verlengbaar in het kader van een concreet terugkeerproject.

In 2016 werden 2.684 uitgeprocedeerde asielzoekers toegewezen aan een OTP. Slechts 482 ervan (18 %) meldden zich effectief aan bij de OTP. Het aankomstpercentage varieert per opvangpartner (Fedasil 18 %, Rode Kruis 31 %, Croix-Rouge 9 %). Mogelijk speelt er een verschil in de mate van promotie van het terugkeertraject. Van de asielzoekers die in 2016 in de OTP aankwamen, keerde 23 % effectief terug in het kader van het programma van vrijwillige terugkeer. De meerderheid verlaat de opvang, met onbekende bestemming.

Volgens een interne evaluatie van Fedasil²⁸ gaan asielzoekers vooral naar de OTP omdat ze nog geen (illegaal) huisvestingsalternatief hebben gevonden. De OTP biedt dan toch nog een maand uitstel. Vooral gezinnen met kinderen en kwetsbare profielen (bv. medisch) gaan er effectief naartoe.

²⁸ Fedasil, *Evaluatierapport terugkeertraject en aanbevelingen*, juli 2014.

3.3 Op- en afbouw crisis 2015-2016

3.3.1 Opbouw

3.3.1.1 Prognoses

Het beheer van het opvangnetwerk van Fedasil begint bij de prognoses die worden gemaakt over het aantal plaatsen dat Fedasil nodig heeft. Op basis van historische cijfers, bv. de gemiddelde erkenningsgraad de laatste drie maanden, maakt Fedasil vier keer per jaar een inschatting van hoe het netwerk moet evolueren.

Een belangrijke voorwaarde voor het opmaken van prognoses is het beschikken over voldoende en recente informatie over de behandeling van asielaanvragen. Fedasil ontvangt niet systematisch informatie over de behandeling van asielaanvragen door het CGVS en de RVV. Het CGVS verstrekt op verzoek van Fedasil wel ad hoc informatie, maar concrete afspraken of protocollen om informatie te delen ontbreken.

Voor de behandelingstermijn van asielaanvragen is een moeilijk in te schatten factor voor Fedasil, wat adequate prognoses bemoeilijkt. Schommelingen in de behandelingstermijn kunnen een grote impact hebben op de benodigde plaatsen in het opvangnetwerk. Het CGVS publiceert weliswaar cijfers over de werklast maar niet over de behandelingstermijn (zie punt 2.1.3.1).

Voor prognoses is de bezettingsgraad een belangrijke parameter. Het verzadigingspunt van het opvangnetwerk is 94 %. Op dat moment moet in bijkomende plaatsen worden voorzien. Het ligt in de bedoeling van Fedasil de bezettingsgraad op ongeveer 85 % te houden, en hoe dan ook niet onder 70 % te gaan.

3.3.1.2 Bufferplaatsen

Bij de aanvang van de opvangcrisis van 2015 probeerde Fedasil het aantal beschikbare opvangplaatsen te doen stijgen in twee stappen: bufferplaatsen en marktconsultatie.

Sinds 2014 is het systeem van bufferplaatsen ontwikkeld. Het voorzien in bufferplaatsen bovenop de structurele capaciteit was één van de lessen die werden getrokken uit de opvangcrisis 2009-2012. Bufferplaatsen zijn er in hoofdzaak bij collectieve centra (zowel bij Fedasil als bij de partners). Het voordeel is dat ze zich in bestaande centra bevinden, waardoor er meteen inzetbaar personeel beschikbaar is. Voor een korte periode neemt het personeel van een bestaand centrum de extra bewoners erbij. In tussentijd kan de opvangverantwoordelijke personeel aanwerven om deze nieuwe bewoners over te nemen en om nieuwe plaatsen of centra te openen.

Bufferplaatsen worden vastgelegd in conventies met partners. In die conventies is beschreven hoeveel plaatsen er moeten zijn en wanneer die moeten kunnen worden geactiveerd. De termijn van activering varieert. Standaard voor collectieve bufferplaatsen is twee weken, bij LOI's gaat het meestal om twee of zelfs drie maanden. Fedasil bepaalt na goedkeuring van de staatssecretaris wanneer de bufferplaatsen moeten worden geactiveerd en brengt de structuren daarvan op de hoogte. Binnen de termijn die in conventies is bepaald, moeten ze vervolgens beschikbaar zijn om asielzoekers aan toe te wijzen.

Momenteel zijn er bij de LOI's weinig bufferplaatsen. Een opvangcrisis wordt, gezien het huidige opvangmodel, vooral opgevangen in collectieve centra en er worden volgens Fedasil bijna even snel nieuwe plaatsen gecreëerd bij LOI's met nieuwe conventies dan het zou duren om de bufferplaatsen te activeren.

De geplande 2.093 plaatsen waren bij de crisis van 2015 op korte tijd volledig opgevuld. Fedasil wil daarom in de toekomst evolueren naar een veel grotere buffer van 7.500 plaatsen, tegen een gemiddelde prijs van 5 euro per dag. Bij de begrotingscontrole van maart 2017 voorziet de provisie in een budget voor 5.000 plaatsen.

3.3.1.3 Marktconsultatie

Omdat de buffercapaciteit in de zomer van 2015 meteen was uitgeput, besliste de ministerraad op 28 juli 2015 een marktconsultatie te houden om een raamovereenkomst te sluiten met een aantal privéoperators. De raamovereenkomst stelde Fedasil in staat het benodigde aantal opvangplaatsen te openen naargelang van de behoefte en bepaalde dat er maximaal 10.000 opvangplaatsen konden worden geopend. De vroegste opening van extra capaciteit binnen de raamovereenkomst werd gepland voor 22 januari 2016.

Het opvangnetwerk verzadigde echter veel sneller, waardoor al in de zomer van 2015 extra capaciteit nodig was. Terwijl de procedure voor de raamovereenkomst liep, werd daarom naar nieuwe opvangcapaciteit gezocht. Alle beslissingen over capaciteit van centra worden in de ministerraad genomen (beslissingen om centra te openen of te sluiten vinden plaats binnen het kernkabinet). Tabel 8 geeft een overzicht van alle beslissingen van de ministerraad over de uitbreiding van de opvangcapaciteit in 2015.

Tabel 8 – Beslissingen ministerraad verhoging opvangcapaciteit 2015

Ministerraad	Aantal extra plaatsen	Uitvoerder	Type
06/08	2.756	Fedasil & traditionele partners	Verhoging capaciteit bestaande centra + opening nieuwe centra
28/08	900	Fedasil	Noodopvang in mobiele units
28/08	500	Fedasil	Opening centrum Elsenborn
28/08	900	Fedasil & Croix-Rouge	Verhoging capaciteit bestaande centra
28/08	1.600	OCMW	Oproep bijkomende plaatsen LOI
28/08	2.000	Privéoperators	Overheidsopdracht transitplaatsen via hoogdringendheid
28/08	1.600	Rode Kruis	Noodopvang in mobiele units
11/09	5.000	Privéoperators	Overheidsopdracht transitplaatsen via hoogdringendheid
11/09	1.020	Fedasil & traditionele partners	Verhoging capaciteit bestaande centra + opening nieuwe centra
18/09	1.980	Fedasil & traditionele partners	Verhoging capaciteit bestaande centra + opening nieuwe centra
18/09	520	Fedasil & traditionele partners	Verhoging capaciteit bestaande centra + opening nieuwe centra

Ministerraad	Aantal extra plaatsen	Uitvoerder	Type
18/09	600	Rode Kruis & Croix-Rouge	Verhoging capaciteit in kazernes
16/10	1.650	Fedasil	Verhoging capaciteit bestaande centra + opening nieuwe centra
30/10	500	Rode Kruis	Transitplaatsen: kort verblijf vóór toewijzing regulier netwerk
30/10	1.179	Fedasil & traditionele partners	Verhoging capaciteit bestaande centra + opening nieuwe centra
30/10	1.500	Privéoperatoren	Overheidsopdracht transitplaatsen via hoogdringendheid
13/11	970	Fedasil & Defensie	Opening centrum Aarlen
23/12	1.815	Fedasil & traditionele partners	Opening nieuwe centra
23/12	752	Fedasil & traditionele partners	Verhoging capaciteit bestaande centra + opening nieuwe centra
23/12	2.066	Fedasil & traditionele partners	Verhoging capaciteit bestaande centra + opening nieuwe centra (enkel NBMV)

Bron: nota's aan de ministerraad

In augustus 2015 alleen al werd beslist 10.256 plaatsen te openen. In eerste instantie werden de nieuwe plaatsen gezocht bij Fedasil zelf, de traditionele partners en de OCMW's. De plaatsen bestaan uit verschillende types: noodopvang in mobiele units, verhoging van de capaciteit van bestaande centra, opening van nieuwe centra en het verhogen van het aantal plaatsen in LOI's.

Alle ministerraden samengeteld, zijn er beslissingen genomen over 29.808 extra opvangplaatsen, bovenop de 16.636 structurele plaatsen. Deze initiatieven waren niet allemaal succesvol: het aantal daadwerkelijk gerealiseerde plaatsen ligt veel lager dan het aantal plaatsen bepaald in de oorspronkelijke beslissingen.

Dat kan grotendeels worden toegeschreven aan de beperkte resultaten uit de openbare aanbestedingen. Op 28 augustus en 11 september 2015 werden nieuwe aanbestedingen voor 7.000 plaatsen geopend bij hoogdringendheid. Van deze plaatsen werden er 800 voorbehouden voor NBMV. Uiteindelijk werden slechts 1.852 plaatsen effectief geopend. Dit was te wijten aan een aantal factoren. Ten eerste ontving Fedasil voor beide aanbestedingen geen enkele offerte voor de opvang van NBMV. Ten tweede voldeden heel wat offertes niet aan de technische vereisten van het bestek. Sommige privéoperatoren boden immers enkel gebouwen en infrastructuur aan en geen materiële hulp.

Om de tegenvallende resultaten van de openbare aanbestedingen op te vangen werden twee ingrepen gedaan:

1. Fedasil opende zelf nieuwe centra om het gebrek aan nieuwe plaatsen op te vullen (1.650 beoogde plaatsen).
2. De ministerraad deed een nieuwe aanbesteding van 1.500 plaatsen op 30 oktober 2015.

De resultaten van de eerste ingreep vielen echter tegen. Drie van de voorgestelde nieuwe centra gingen uiteindelijk niet open. Slechts 579 van de 1.650 plaatsen werden gecreëerd.

Voor de tweede ingreep probeerde de ministerraad nu ook voormalige hotels en vakantieparken aan te spreken. Opnieuw werd niet het beoogde aantal gehaald: slechts 830 plaatsen werden effectief gegund. Er werd geen specifiek aantal plaatsen vooropgesteld voor NBMV, maar er werden wel 145 plaatsen gegund voor NBMV.

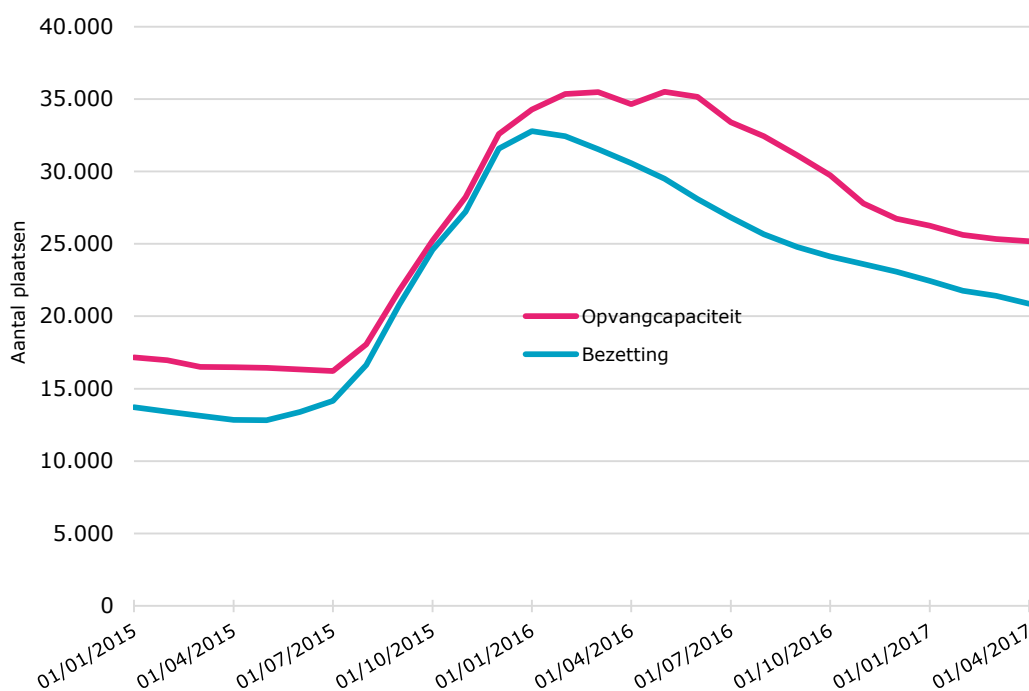
In totaal heeft Fedasil zo slechts 2.682 van de 8.500 vooropgestelde opvangplaatsen bij privéoperatoren kunnen openen.

De rest van de opvangplaatsen werd ingevuld door Fedasil zelf, de traditionele partners en de OCMW's. Ook daar verliep het openen van centra of het uitbreiden van de capaciteit niet altijd zoals vooropgesteld door de ministerraad.

Grafiek 1 geeft een overzicht van de evolutie van de opvangcapaciteit en de bezetting van het opvangnetwerk van Fedasil tijdens de op- en afbouw tussen 2015 en april 2017.

Ondanks de problemen om privéoperatoren te vinden, heeft Fedasil de crisis goed beheerd. Fedasil is erin geslaagd het netwerk voldoende snel te laten groeien, waardoor alle asielzoekers tijdens de crisis binnen het netwerk zijn opgevangen. Dit gebeurde mede dankzij de partners, die het grootste deel van de inspanning voor hun rekening hebben genomen (zie punt 3.3.3 en 3.3.4).

Grafiek 1 – Evolutie opvangcapaciteit en bezetting opvangnetwerk (januari 2015-april 2017)



Bron: Fedasil

Tijdens de opvangcrisis heeft Fedasil ook gebruik gemaakt van opvang in mobiele units en noodopvang²⁹. Die plaatsen moeten niet aan dezelfde vereisten voldoen als reguliere opvang. Dit gaat normaal gezien gepaard met minder kwaliteitsvolle opvang. Ze worden dan ook enkel gebruikt als uitzondering en meestal voor een korte periode (maximaal tien dagen in noodopvang), om asielzoekers tijdelijk op te vangen tot er geschikte reguliere plaatsen zijn gevonden. Zodra voldoende tijdelijke plaatsen beschikbaar waren, heeft Fedasil de opvang in mobiele units en noodopvang stopgezet. Mobiele units werden enkel door Fedasil zelf uitgebaat, noodopvang zowel door Fedasil als door partners in collectieve opvang. Het nieuwe wetsontwerp legt de maximale duur van noodopvang niet meer vast op tien dagen, maar vermeldt “een zo kort mogelijke redelijke termijn”³⁰.

Momenteel vangt Fedasil ook vreemdelingen op die nog niet zijn geregistreerd als asielzoeker, in zogenaamde preopvang (zie verder).

3.3.2 Afbouw

Uit grafiek 1 blijkt dat het opvangnetwerk al gedeeltelijk opnieuw is afgebouwd. Een plan dat een afbouw naar 25.000 plaatsen tegen einde 2016 beoogde, werd goedgekeurd in de ministerraad van 9 juni 2016. De afbouw werd als volgt opgevat:

- het leegmaken van alle noodopvang (en de maximale omzetting in buffercapaciteit);
- het sluiten van centra met aflopende verbintenissen. Fedasil heeft alle contracten met privéoperators opgezegd. Daarnaast waren er centra waarvan de eigenaar of opvangpartner zelf de verbintenis niet wenste te verlengen, of sites die aan Defensie moesten worden teruggegeven;
- het sluiten van de individuele opvangplaatsen die geen specifiek doelpubliek beogen (medisch, NBMV...) bij de opvangpartners Vluchtelingenwerk Vlaanderen en Ciré. Voor dergelijke plaatsen wordt momenteel de voorkeur gegeven aan LOI's bij OCMW's;
- het afbouwen van tijdens de crisis gecreëerde plaatsen die slecht scoren inzake kwaliteit en/of kostprijs. De praktische uitvoering van dit principe is soms problematisch bij gebrek aan harde gegevens (zie verder). Sites met gehuurde containers of stacaravans werden vermoed een dure kostenstructuur te hebben;
- het niet operationeel maken van centra waarvan de opening tijdens de crisis was beslist, maar die om diverse redenen nog niet waren geopend.

Het afbouwplan hanteert, zoals gebruikelijk, in grote mate het LIFO-principe (*last in first out*) waarbij de recentst gecreëerde opvangstructuren als eerste terug worden gesloten.

Fedasil stelde voor verschillende nieuwe centra te behouden, maar hun capaciteit te verkleinen (en van de zo afgebouwde plaatsen bufferplaatsen te maken). Dat voorstel heeft het kernkabinet in de meeste gevallen niet gevolgd. De specifieke sluitingen worden op beleidsniveau bepaald terwijl vroeger de traditionele partners zelf konden beslissen hoe ze de hen opgelegde afbouwdoelstellingen realiseerden. Vooral bij het Rode Kruis, waarvan acht van de tien nieuwe centra zijn gesloten, heeft dit voor onbegrip gezorgd. Het Croix-Rouge heeft maar één van zijn zes nieuwe centra moeten sluiten en heeft de rest van de afbouw mogen spreiden over zijn andere centra.

²⁹ Opvangwet, artikel 18.

³⁰ *Parl. St.* Kamer, 22 juni 2017, DOC 54 2548/001, op. cit., artikel 66.

De selectie voor afbouw op basis van kwaliteit en kostprijs is niet eenvoudig. Het ontbreekt Fedasil nog aan sterke en door alle partners aanvaarde normen. Vaak zal er ook een verband zijn tussen kwaliteit en kostprijs. Ook worden kleinere centra meestal als kwaliteitsvoller beschouwd, maar deze zijn duurder.

De *quick wins* qua afbouw en sluitingen zijn gerealiseerd. Opvangplaatsen met evident lage kwaliteit zijn al afgebouwd: noodopvang, containers enz. Als alle plaatsen ‘evenwaardig’ zijn op vlak van kwaliteit en kostenefficiëntie, wenst Fedasil toekomstige op- en afbouw te realiseren op basis van geografische spreiding. Het systeem van geografische spreiding heeft het voordeel dat het objectief is. Hierbij moet rekening worden gehouden met kwetsbare doelgroepen (worden buiten de spreiding gehouden), minimale capaciteit (die nodig is om als centrum kostenefficiënt te zijn) en minimale evenwichten tussen de opvangoperatoren.

Voor 2017 was een bijkomende afbouw tot het niveau van voor de crisis gepland. Dit tweede afbouwplan wou “*het gegroeide onevenwicht tussen collectieve en individuele opvang aanpakken, rekening houdend met de voorrang die in het nieuwe opvangmodel gegeven wordt aan collectieve opvang*”³¹. Het plan werd door het kernkabinet *on hold* gezet na een signaal van Fedasil dat er problemen bleven om bepaalde plaatsen te vinden. De bezettingsgraad in de collectieve centra bleef eind 2016 immers hoog: 91,6 %. Tegelijkertijd was de bezettingsgraad in de individuele opvang relatief laag: 79,4 %.

3.3.3 Partners

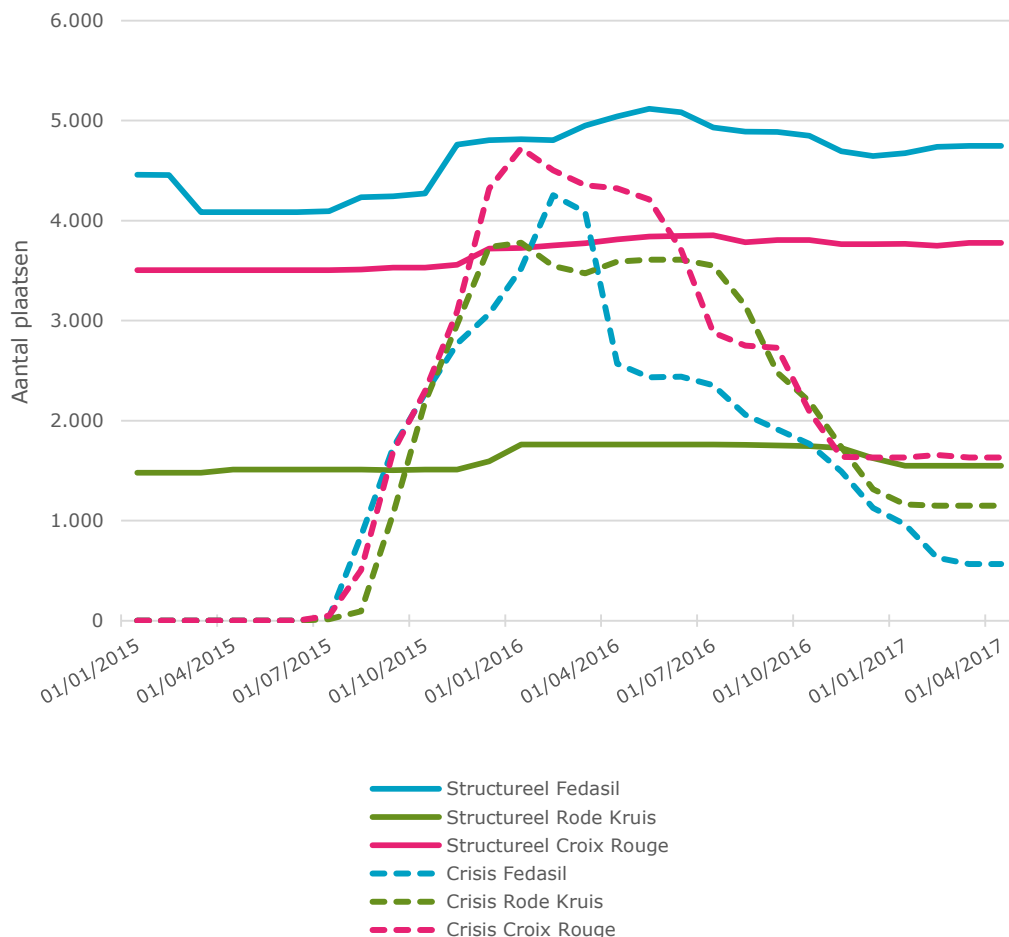
Bij de opbouw in het kader van de crisis van 2015-2016 werd vaak eerst gezocht naar infrastructuur en vervolgens werd beslist wie de structuur zou uitbaten. De inspanning verschilde echter per partner. Grafiek 2 toont de structurele capaciteit van Fedasil, het Rode Kruis en het Croix-Rouge, alsook alle bijkomende crisiscapaciteit. De zwaarste inspanningen werden door de partners gedragen. Op het hoogtepunt van de crisis had:

- Croix-Rouge 4.724 extra plaatsen bovenop 3.728 structurele plaatsen (126,7 % extra);
- Rode Kruis 3.779 extra plaatsen bovenop 1.759 structurele plaatsen (214,7 % extra);
- Fedasil 4.255 extra plaatsen bovenop 4.806 structurele plaatsen (88,5 % extra).

Vooraf de inhaalinspanning van het Rode Kruis valt dus op, dat de opvangcapaciteit verdrievoudigde tijdens de crisis.

³¹ Parl. St. Kamer, 27 oktober 2016, DOC 54 2111/017, Beleidsnota Asiel en Migratie, p. 17.

Grafiek 2 – Opbouw en afbouw van structurele en tijdelijke plaatsen, Fedasil, Rode Kruis en Croix-Rouge (januari 2015-april 2017)



Bron: Fedasil

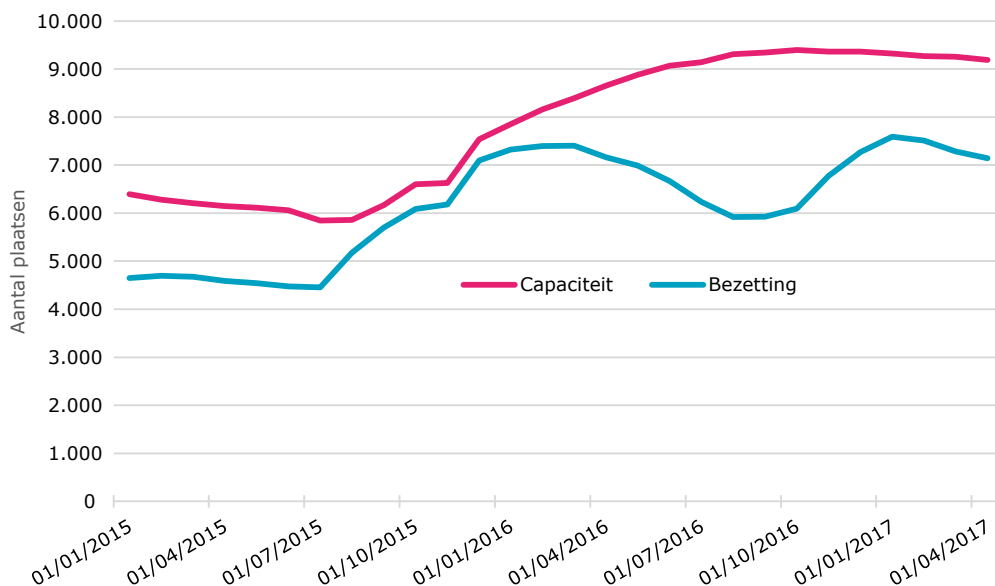
3.3.4 Lokale opvanginitiatieven (LOI)

Grafiek 3 geeft een overzicht van de op- en afbouw van het LOI-netwerk en de bezetting ervan. De capaciteit was in april 2017 43,7 % hoger dan de capaciteit begin 2015. Aangezien de bezetting intussen is gedaald (in april 2017 bedroeg de bezettingsgraad 77,7 %) is er een overcapaciteit aan individuele plaatsen in LOI's. De lage bezettingsgraad in LOI's vloeit voort uit het openen van nieuwe plaatsen, waartoe tijdens de asielcrisis een oproep werd gedaan aan LOI's. Door de massale reactie was het aanbod groter dan de vraag. Fedasil heeft toch toegezegd alle plaatsen te aanvaarden waarvoor al inspanningen waren gedaan. De overcapaciteit kan in principe worden opgevuld door een beleidskeuze om meer overplaatsingen naar een LOI goed te keuren. Op die manier zou ook de collectieve crisiscapaciteit sneller kunnen worden afgebouwd. Fedasil heeft zelf geen operationele vrijheid om dit te beslissen (zie het nieuwe opvangmodel, punt 2.1.3.3). Wel heeft Fedasil tijdens de afbouw de toestemming gekregen asielzoekers naar een LOI door te sturen wanneer een collectief centrum moest sluiten.

De afbouw van LOI's is moeilijk voor Fedasil. Fedasil is erg afhankelijk van de bereidheid van OCMW's om inspanningen te leveren. Bijgevolg is Fedasil weigerachtig om na een

oproep tot opening snel weer LOI's te sluiten, uit bezorgdheid dat bij een volgende oproep geen OCMW's bereid gevonden worden om opnieuw LOI's te openen. De afbouwplannen van Fedasil hebben daarom tot dusver LOI's buiten beschouwing gelaten.

Grafiek 3 – Op- en afbouw LOI-plaatsen (januari 2015-maart 2017)



Bron: Fedasil

Er bestaat intussen een reglementair kader voor een spreidingsplan voor LOI's³². De regering kan bij koninklijk besluit een schijf van opvangplaatsen openstellen die vervolgens door de OCMW's moeten worden geopend. Deze verplichting is nog niet toegepast omdat de instroom van asielzoekers daalt.

3.3.5 Preopvang

Door de grote instroom van asielzoekers tijdens de asielcrisis van 2015-2016 kon de DVZ niet alle asielaanvragen behandelen op de dag van aanmelding en werd een systeem van preregistratie ontwikkeld. Vreemdelingen die zich aanmeldten bij de DVZ na het bereiken van de maximumcapaciteit kregen een uitnodiging om zich een van de volgende dagen aan te melden voor de registratie van de asielaanvraag. De preregistratie is niet hetzelfde als een asielaanvraag. Personen die de preregistratie hebben doorlopen, hebben nog niet het statuut van asielzoeker en hebben geen recht op opvang. De Opvangwet voorziet enkel in opvang voor personen die daadwerkelijk een geregistreerde asielaanvraag hebben.

Opdat deze personen toch zouden worden opgevangen besliste de ministerraad nachtopvang te laten organiseren. Midden september 2015 werd deze nachtopvang uitgebreid tot 24u/24u-opvang.

³² Koninklijk besluit van 17 mei 2016 tot bepaling van de criteria voor een evenwichtige spreiding over de gemeenten van de opvangplaatsen voor de asielzoekers, artikel 9.

Hoewel de instroom is gedaald en de maximumcapaciteit van de DVZ normaal niet meer wordt overschreden, blijft preregistratie en preopvang vandaag bestaan³³. Wie zich voor het eerst aanmeldt bij de DVZ, krijgt die dag een veiligheidsscreening door de DVZ en een medische screening door Fedasil. De persoon krijgt een convocatienummer voor een latere datum waarop de echte asielaanvraag pas mogelijk is. Momenteel bedraagt de wachttijd maximaal een week. In uitzonderlijke gevallen (bv. acute medische problemen) kan de asielaanvraag wel onmiddellijk worden geregistreerd.

Het ontbreekt België alsnog aan een wettelijk kader voor preregistratie en preopvang. Volgens een nota aan de ministerraad (3 juni 2016) biedt preregistratie voordelen die haar behoud verantwoorden. Zo laat het een veiligheidsscreening toe en zou het voor een betere organisatie van het opvangnetwerk zorgen. Er wordt in de nota ook vastgesteld dat preregistratie ontradend werkt: in maart en april 2016 vroeg 13,15 % van alle preregistreerde vreemdelingen uiteindelijk geen asiel aan. Die verminderde instroom in het opvangnetwerk betekent een besparing voor Fedasil. Het is niet bekend of deze personen het Belgisch grondgebied verlaten of kiezen voor een illegaal verblijf.

Het recente wetsontwerp dat de Opvangwet wijzigt, creëert een wettelijk kader voor de preregistratie en preopvang³⁴.

3.4 Kostprijs van de opvang

3.4.1 Reële Gemiddelde Kost

De kostprijs van de opvang kan worden vergeleken aan de hand van de Reële Gemiddelde Kost (RGK), dat is de kostprijs per opgevangen asielzoeker per dag voor elke organisator. De RGK wordt berekend door de totale kostprijs te delen door het aantal dagen per jaar en het aantal bezette plaatsen. De grootste kosten zijn personeelskosten, voeding en het wettelijke zakgeld voor asielzoekers.

Voor de vergelijking van de kostprijs van de verschillende opvangstructuren houdt het Rekenhof geen rekening met de medische kosten omdat:

- opvangstructuren verschillen in doelpubliek. Sommige opvangstructuren hebben een specifiek doelpubliek met medische problemen die heel hoge medische kosten met zich meebrengen (meer dan twee derden van alle opvangplaatsen voor specifieke medische problemen bevindt zich in federale centra);
- de medische kosten in LOI's worden terugbetaald door de POD Maatschappelijke Integratie, in andere opvangstructuren door Fedasil.

³³ Er zijn uitzonderingen, bv. asielzoekers in het kader van relocatie moeten niet via de preopvang.

³⁴ *Parl. St.* Kamer, 22 juni 2017, DOC 54 2548/001, op. cit.

Tabel 9 – RGK per opvangorganisator in euro, 2013-2015 (cijfers 2016 nog niet beschikbaar)

	2013	2014	2015
Fedasil	49,25	57,01	42,33
Partners			
<i>Collectieve opvang</i>			
Rode Kruis	47,26	54,68	47,66
Croix-Rouge	48,70	56,73	46,14
Rode Kruis/Croix-Rouge Paviljoenen	51,69		
Belle Vue	48,30	51,65	44,67
SOI Gent	49,24	46,04	42,44
Samusocial	88,27	95,76	51,19
Synergie 14			74,16
Caritas			71,84
Broeders van Liefde	47,51		
Les Sept Lieues	40,81		
<i>Individuele opvang</i>			
Vluchtelingenwerk Vlaanderen	35,55	37,04	37,09
Ciré	34,85	37,11	35,11
Privéoperatoren			
G4S-Corsendonck			46,81
Bridgestock			72,25
Senior Assist			48,75
OCMW's (LOI)	34,57	37,02	37,15

Bron: Fedasil

De RGK loopt sterk uiteen tussen de partners (tabel 9). Vergelijkingen moeten echter met de nodige voorzichtigheid gebeuren. Doelpubliek, grootte en ligging van de centra, de manier van financiering en de al dan niet inbegrepen kosten (vooral de kost van gebouwen) verschillen. Ook heeft de bezettingsgraad een grote invloed op de RGK van collectieve opvang. Hoe hoger de bezettingsgraad hoe lager de RGK, aangezien de vaste kosten over een groter aantal asielzoekers worden verdeeld. Dit verklaart de daling van de RGK van de collectieve opvang in 2015 tegenover 2014. Duidelijk is wel dat individuele opvang beduidend goedkoper is dan collectieve opvang (zie 3.4.3).

3.4.2 Kostenberekening

De bedragen zijn niet perfect vergelijkbaar tussen de verschillende organisatoren, omdat de manier van financiering en de inbegrepen kosten verschillen.

De kosten voor de eigen centra van Fedasil bevatten alle uitgaven die plaatsvinden binnen de opvangcentra van Fedasil. De kosten van de centrale diensten op de hoofdzetel, die worden ingezet om de eigen opvangstructuren te ondersteunen, worden niet meegerekend in

deze kostprijs³⁵. Bovendien omvat de kostprijs geen kosten voor de gebouwen die worden gebruikt om opvang te organiseren. De gebouwen die Fedasil gebruikt, worden meestal ter beschikking gesteld door de Regie der Gebouwen of andere overheidsinstellingen (bv. Defensie). Fedasil betaalt enkel huur aan de Regie als die het gebouw zelf huurt. Het onderhoud en de investeringskosten verbonden aan de gebouwen zijn wel ten laste van Fedasil. De werkelijke totale kostprijs voor de overheid ligt dus hoger dan de eigen kosten waarover Fedasil rapporteert.

De partners worden vergoed op basis van hun reële kosten. Elke partner heeft per conventie een aantal plaatsen en een maximaal tarief per plaats afgesproken met Fedasil. Het tarief in 2017 is 42,48 euro per volwassen asielzoeker per dag, 70,52 euro per NBMV per dag en 83,49 euro voor medische plaatsen. Het maximale budget van de partners wordt berekend op basis van het aantal effectief beschikbare plaatsen, dus ook onbezette plaatsen. Sinds 2015 krijgen de partners bij bezetting onder de 94 % (het verzadigingspunt) slechts 94 % van het maximumbudget ter beschikking. Binnen dit maximumbudget kunnen de partners vervolgens alle gemaakte kosten indienen bij Fedasil voor terugbetaling. Overschrijding van de overeengekomen tarieven is niet mogelijk. De gebouwen die de partners gebruiken, zijn zowel gebouwen van overheidsinstellingen als schenkingen, of worden gehuurd op de private markt. De werkelijke totale kostprijs van de opvang door de partners ten laste van de overheid ligt ook bij de partners iets hoger.

De privéoperators werden forfaitair vergoed per beschikbare plaats. De tarieven en het aantal plaatsen voor de privéoperators zijn gegund via openbare aanbesteding. Het gegunde tarief varieert per privéopérateur en ook per opvangcentrum tussen 40,50 euro tot 45,75 euro per volwassen asielzoeker per dag³⁶. De privéoperator ontvangt bijgevolg voor elke beschikbare plaats forfaitair het gegunde dagtarief. Er is geen afrekening of controle op de werkelijke kosten door Fedasil. De kosten omvatten de totale kostprijs.

De OCMW's worden voor de organisatie van LOL's betaald volgens forfaitaire tarieven. Elk jaar worden de bedragen geïndexeerd en meegedeeld via een omzendbrief van Fedasil³⁷. In 2017 zijn ze bepaald op 38,53 euro per dag voor een volwassen asielzoeker en 69,14 euro per dag voor een NBMV³⁸. De kosten omvatten de totale kostprijs.

³⁵ In 2009 berekende Fedasil de overheadkosten voor de eigen opvang op 3,37 euro per asielzoeker per dag.

³⁶ Eén privéoperator heeft ook plaatsen voor NBMV, die zijn gegund aan 67,50 euro per dag.

³⁷ Omzendbrief van 25 maart 2016. Er zijn ook tarieven voor minderjarigen bepaald.

³⁸ Koninklijk besluit van 24 juli 2012 tot regeling van de terugbetaling door het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers van de kosten van de materiële hulp door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn toegekend aan een begunstigde van de opvang gehuisvest in een plaatselijk opvanginitiatief.

Tabel 10 – Kosten opvang in euro, 2013-2015

	2013	2014	2015
Federale centra	67.916.278	61.530.167	71.450.058
Opvangstructuren partners	108.989.941	96.595.211	129.846.722
Privéoperatoren			4.396.116
OCMW (LOI)	93.778.171	73.737.432	70.431.406
Totaal	270.684.390	231.862.810	276.124.302

Bron: Fedasil

Grote centra zijn kostenefficiënter dan kleine centra door de schaalvoordelen. De partners dringen er daarom op aan een goede mix van grote en kleine centra te mogen organiseren. De partners worden gefinancierd voor alle plaatsen die ze aanbieden en mogen de kosten zelf verdelen over de centra. In sommige kleine centra liggen de kosten daarom hoger dan de inkomsten op basis van het aantal beschikbare plaatsen, maar dat wordt gecompenseerd met inkomsten voor andere centra.

3.4.3 Kostprijs collectieve en individuele opvang

Tabel 11 geeft een overzicht van de RGK van collectieve³⁹ en individuele opvang. De voorbije jaren was de reële kostprijs voor individuele opvang 8,10 euro tot 19,97 euro goedkoper per asielzoeker per dag dan de gerapporteerde prijs voor collectieve opvang. Bovendien omvatten deze kosten de totale kostprijs, in tegenstelling tot de kostprijs voor collectieve centra. Het werkelijke verschil is dus nog groter.

Tabel 11 – RGK in euro van individuele en collectieve opvang, 2013-2015

	2013	2014	2015
Gemiddelde individuele opvang	36,99	37,03	34,69
Gemiddelde collectieve opvang	49,44	57,00	45,09
Vershil individuele/collectieve opvang	14,74	19,97	8,10

Bron: Fedasil

Het verschil in kostprijs tussen individuele en collectieve opvang is vooral te wijten aan de personeelskosten voor begeleiding. Hoewel individuele en collectieve opvang aan dezelfde normen qua maatschappelijke begeleiding zijn onderworpen, worden asielzoekers in collectieve opvang intensiever begeleid. Zo is er in elk centrum 24u permanentie, zijn de maatschappelijk werkers vlotter toegankelijk en worden er activiteiten georganiseerd. De begeleiding van asielzoekers in individuele opvang is beperkt tot periodieke afspraken met maatschappelijke begeleiders van het OCMW. Daarom is opvang in individuele woningen ook niet voor alle asielzoekers geschikt. Niet alle NBMV zijn bijvoorbeeld in staat autonoom

³⁹ Exclusief kosten voor opvang door privéoperatoren in 2015.

te wonen. De opvang en begeleiding van deze NBMV zijn relatief gezien duur, wat de kostprijs van collectieve opvang verhoogt.

Daarnaast lag de kostprijs bij collectieve opvang de voorbije jaren hoger omdat collectieve structuren vaak een lagere bezettingsgraad hadden dan individuele opvangstructuren. In 2015 lag de bezettingsgraad van de individuele opvang (81 %) echter lager dan die van de collectieve opvang (91 %) en ook dan was er nog een verschil van 8,10 euro.

Voor OCMW's is de financiering van een LOI ruim, zeker voor grotere gezinnen, aangezien het bedrag onbeperkt stijgt afhankelijk van het aantal gezinsleden. Voor een koppel met twee kinderen ontvangt een LOI 3.654,90 euro per maand. Bij leegstand van een woning voor een dergelijk gezin krijgen de OCMW's 1.433,29 euro, nog altijd meer om louter opvang ter beschikking te stellen dan de 1.179,65 euro die het OCMW zou ontvangen voor het leefloon van een gelijkaardig gezin. Bovendien moet, in tegenstelling tot financiële steun zoals het (equivalent) leefloon, bij een LOI een deel van de kosten niet door de gemeenten zelf worden gedragen.

De voorbije jaren hebben OCMW's dan ook overschotten opgebouwd uit de toelages die ze ontvangen van Fedasil. Sinds 2016 vraagt Fedasil aan de OCMW's jaarlijks de opgebouwde reserves te rapporteren⁴⁰. Volgens Fedasil is het voor OCMW's echter niet altijd duidelijk om de inkomsten en uitgaven die specifiek zijn voor de LOI's, te isoleren uit de boekhouding. De forfaitaire bedragen en de eventuele reserves kunnen nochtans enkel worden gebruikt voor uitgaven verbonden aan de LOI-overeenkomst. Voor elke investering is de voorafgaande goedkeuring van Fedasil nodig. In 2015 gaven 79,3 % van alle OCMW's hun uitstaande reserves aan, voor een totaal voor 26,8 miljoen euro. De reserves per OCMW lopen uiteen van enkele honderden euro's tot een maximum van 1,8 miljoen euro.

3.5 Personeel

3.5.1 Normen

De Opvangwet preciseert een aantal verplichtingen voor het personeel van de opvangstructuren. De personeelsleden zijn gebonden aan een geheimhoudingsplicht en een deontologische code⁴¹. Daarnaast moet Fedasil, of de partner, een multidisciplinaire opleidingscyclus organiseren voor het personeel van de opvangstructuren.

Fedasil heeft geen normen voor de personeelsbezetting van opvangstructuren. Voor de federale centra hanteert Fedasil een rekensleutel waarmee het de personeelsvereisten bepaalt. Partners zijn vrij hun personeelsbezetting te bepalen. Fedasil heeft geen informatie over de personeelsbezetting bij of het personeelsbeleid van de partners.

Er waren wel minimale vereisten opgenomen in het lastenboek voor de opvang door privé-operatoren. Bij kwaliteitsaudits werd vaak vastgesteld dat de minimale personeelsbezetting niet werd gehaald. Daarnaast werden vaak problemen vastgesteld met de aanwezigheid van personeel dat EHBO kan toedienen.

⁴⁰ Omzendbrief 25 maart 2016 aan de voorzitters en secretarissen van de OCMW's.

⁴¹ Ministerieel besluit van 19 december 2013 tot vaststelling van de deontologische code voor de personeelsleden van de opvangstructuren voor asielzoekers.

3.5.2 Personeelsuitgaven en personeelsbezetting

Tabel 12 geeft een overzicht van de gerealiseerde uitgaven voor het personeel van Fedasil van 2015 en de begrotingen van 2016 en 2017. De kosten bevatten alle personeelsuitgaven die worden betaald uit de dotatie en uit financiering via Europese projecten. Deze budgetten bevatten alle middelen om te voorzien in personeelsbezetting in de structurele opvangcapaciteit van Fedasil. Personeel dat wordt gefinancierd via de provisie wordt aangeworven met contracten van bepaalde duur. De personeelskosten voor 2016 en 2017 worden op ongeveer 20 % geraamd van de totale uitgaven van Fedasil.

Tabel 12 – Personeelskosten en aandeel in de uitgaven 2012-2015 en budget 2016-2017 (in euro)

	Dotatie	Europese projecten	Totaal	Aandeel
2015	57.059.715	1.422.112	58.481.827	16,9 %
2016	57.553.017	4.119.813	61.672.830	20,0 %
2017	57.963.855	4.785.935	62.749.790	20,8 %

Bron: Fedasil

Het personeelsplan van Fedasil wordt bepaald op basis van een analyse van de nood aan personeel voor de structurele opvangcapaciteit. Nadien wordt deze behoefte ingevuld op basis van drie financieringsbronnen: de dotatie, startbaanovereenkomsten gefinancierd door de RVA en Europese projecten. De financiering via startbaanovereenkomsten en Europese projecten is echter minder stabiel dan de financiering via dotatie. In 2016 werd in 27 VTE voorzien uit startbaanovereenkomsten en 62,1 VTE uit Europese projecten. Startbaanovereenkomsten werden stopgezet bij de zesde staathervorming. Hierdoor vallen die inkomsten vanaf 2017 weg. Voor 2016 werd in de aanpassing van de begroting nog in een bijkomend bedrag voorzien om de lopende startbaanovereenkomsten te financieren tot eind 2016. Bij Europese projecten is de financiering afhankelijk van de goedkeuring door het Europees Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie (AMIF). Indien deze financieringen stoppen zal de personeelsbezetting moeten dalen, of de dotatie worden verhoogd.

Het personeel van Fedasil wordt aangeworven in contractueel dienstverband. Personeel voor crisiscapaciteit wordt aangeworven met arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur. Het aantal opeenvolgende overeenkomsten van bepaalde duur is echter wettelijk beperkt. Daardoor moet Fedasil na verloop van tijd personeelsleden die het maximaal aantal arbeidsovereenkomsten hebben bereikt, laten vertrekken. Ze worden vervangen door nieuw, onervaren personeel, wat weer investeringen in opleiding noodzaakt en de kwaliteit van de opvang niet ten goede komt.

Het personeelsplan 2016 voorziet in 993,4 VTE, bestaande uit 904,3 VTE betaald uit de dotatie, 62,1 VTE betaald uit Europese projecten en 27 VTE startbaanovereenkomsten. Fedasil berekende dat het 770,3 VTE nodig heeft in de centra om te voorzien in een structurele opvangcapaciteit van 4.201 opvangplaatsen. Het personeelsplan voorziet slechts in 735,26 VTE. Het directiecomité besliste daarom 35 VTE te financieren vanuit de interdepartementale provisie in de begroting voor asiel en migratie, ook al gaat het dus om een structurele personeelsbehoefte.

Sinds 2013 is de structurele personeelsbezetting stelselmatig gedaald. In 2016 waren er gemiddeld 964,92 VTE voor de structurele opvangcapaciteit van Fedasil. Sinds augustus

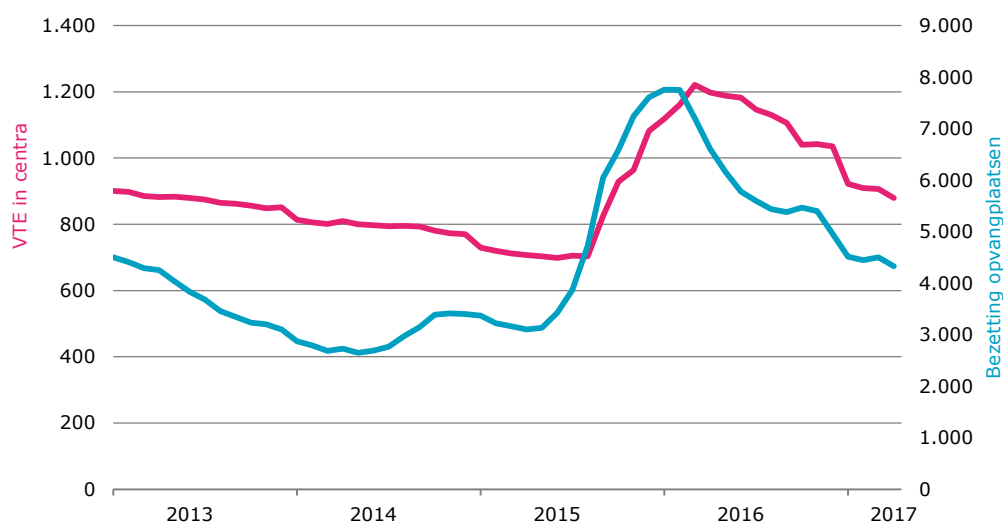
2015 heeft Fedasil voor de bijkomende opvangcapaciteit extra personeel aangeworven. Deze extra personeelsbezetting betrof op het hoogtepunt in maart 2016 551,5 VTE, dat is 56,7 % boven de structurele personeelsbezetting. Het is de bedoeling dat de personeelsbezetting na de crisis terugkeert naar de structurele personeelsbezetting van voor de crisis.

De laatste jaren is de personeelsbezetting op de hoofdzetel van Fedasil gestegen, ondanks een daling in de totale personeelsbezetting. Vooral de directie Operationele Diensten is verantwoordelijk voor deze stijging, door de creatie van regionale onderafdelingen in 2015. De regiocoördinatoren vertegenwoordigen Fedasil op lokaal vlak (helpdesk, beheer van opvangplaatsen en conventies, overleg en kwaliteit...). Daarnaast zijn ze ook het eerste aanspreekpunt voor OCMW's die LOI's organiseren.

Fedasil zet meer personeel in dan de grote partners. Eind 2016 ving Fedasil 4,8 asielzoekers per VTE op (bezette plaatsen gedeeld door VTE) in de centra (1.036 VTE), het Croix-Rouge 7,4 personen per VTE (701 VTE) en het Rode Kruis 8,2 per VTE (348 VTE). Bij de grote partners wordt meer gewerkt met polyvalente medewerkers, die verschillende activiteiten uitvoeren. Bij Fedasil heeft elke medewerker één specifieke taak.

Aanwervingen bij de partners verlopen sneller dan bij Fedasil. Grafiek 4 geeft een overzicht van het aantal VTE bij Fedasil en het aantal personen in de federale centra. De personeelsbezetting volgt grotendeels de bezetting van de opvangplaatsen, zij het met een paar maanden vertraging. De piek in opvangplaatsen situeerde zich in januari 2016, de piek in personeelsbezetting in maart. Omgekeerd daalt het aantal VTE trager dan het aantal asielzoekers in de centra. De relatief tragere reactiviteit bij het aanwerven van extra personeelsleden zorgt ervoor dat Fedasil bij een plotse stijging van het aantal asielzoekers eerst de partners aanspreekt. Toch is ook Fedasil erin geslaagd op korte termijn veel extra personeel aan te werven.

Grafiek 4 – Personeelsbezetting in VTE en bezetting opvangplaatsen 2013-april 2017 in centra Fedasil



Bron: Fedasil

3.6 Match-IT

Match-IT is een informatiseringsproject, bestemd om het beheer van het opvangnetwerk te automatiseren. Wanneer het project is afgerond, moet het alle informatie bevatten over de asielzoekers en de beschikbare plaatsen, en in staat zijn een 'match' te maken tussen de opvangnoden van een asielzoeker en de beschikbare plaatsen. De medewerkers van de opvangstructuren zullen via Match-IT toegang hebben tot het wachtregister om het recht op opvang te controleren, de mogelijkheid hebben een transfer aan te vragen enz. Het systeem is heel specifiek, elke asielzoeker wordt aan een specifiek bed in een bepaalde kamer van een opvangcentrum toegewezen.

Het project is gestart in november 2013. De eerste functionaliteiten van Match-IT zijn al operationeel, voor een deel van het netwerk (69 % van alle opvangplaatsen). Momenteel kan Match-IT de basisfunctionaliteiten van het beheer van het netwerk uitvoeren: asielzoekers die worden aangemeld in het netwerk krijgen een dossier in Match-IT, hun noden worden geregistreerd en een geschikte opvangplaats kan worden toegewezen. In de volgende fasen moet bv. ook het sociaal dossier van een asielzoeker worden opgenomen in Match-IT zodat dit niet hoeft te worden meegegeven aan een asielzoeker in geval van een transfer. Maar ook de 'matching' moet nog verder worden ontwikkeld zodat de persoonlijke tussenkomst nog vermindert.

Match-IT moet een oplossing bieden voor het gebrek aan informatie en controle dat Fedasil heeft over de personen die het opvangt en de plaatsen die het beschikbaar heeft. Vooral over asielzoekers die werden toegewezen aan opvangstructuren van het Rode Kruis en het Croix-Rouge had Fedasil een gebrek aan informatie. Op het moment dat asielzoekers werden toegewezen aan die partners, werden ze overgenomen in het informaticasysteem van die partners. De partners wijzen deze asielzoekers zelf toe aan een opvangcentrum. Vervolgens organiseren ze soms ook transfers binnen het eigen netwerk van opvangstructuren. Nochtans kent de Opvangwet de bevoegdheid van toewijzing aan de opvangstructuur exclusief toe aan Fedasil.

Het Rode Kruis en het Croix-Rouge hebben sterk geïnvesteerd in een eigen informatiseringsproject, dat aansluit bij hun operationele praktijken. Daardoor wensen zij hun eigen software niet volledig te vervangen door Match-IT. Beide partners wensen daarom eerder een synchronisatie tussen hun eigen informaticasysteem en Match-IT. De modaliteiten van het gebruik van Match-IT zullen moeten worden opgenomen in de nieuwe conventies met het Rode Kruis en het Croix-Rouge.

Match-IT wordt mee via een Europees project gefinancierd (AMIF; 67 %), maar deze financiering stopt in 2018. Het project zal dan 2,6 miljoen euro gekost hebben.

Fedasil heeft voor de geautomatiseerde toegang voor Match-IT tot het wachtregister een machtiging gevraagd van de privacycommissie. Deze machtiging treedt pas in werking wanneer de DVZ, het CGVS en de RVV de conformiteitsverklaring en de evaluatievragenlijst hebben bezorgd aan de commissie. Wanneer het Rode Kruis en het Croix-Rouge willen instappen, zullen zij ook hun systemen moeten aanpassen aan de veiligheids- en privacyvereisten⁴².

⁴² Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, Sectoraal Comité voor de Federale overheid, Beraadslaging FO nr. 10/2016 van 7 april 2016, 29 p., www.privacycommission.be.

Hoofdstuk 4

Kwaliteit van de opvang

4.1 Normen en audits

Artikel 17 van de Opvangwet bepaalt dat een koninklijk besluit de normen vastlegt waaraan de opvangstructuren moeten beantwoorden, zowel inzake kwaliteit als inzake infrastructuur, alsook de nadere regels van de controle door Fedasil van de naleving van deze normen. Dat koninklijk besluit ontbreekt nog maar Fedasil heeft sinds juli 2015 een project lopen om normen op te stellen en een auditprocedure uit te werken.

4.1.1 Normen

Fedasil streeft uniforme kwaliteitsnormen na om de eenvormigheid van de opvang te kunnen garanderen. Het agentschap heeft momenteel reeds minimale kwaliteitsnormen voor maatschappelijke en juridische begeleiding, materiële hulp, infrastructuur, inboedel en veiligheid⁴³ ontwikkeld. Bij het afsluiten van de audit waren er nog geen normen voor medische en psychologische begeleiding, NBMV en voor de tijdelijke en noodopvang.

Fedasil baseert de normen op de wetgeving, instructies en bestaande praktijken. Deze normen worden getest aan de hand van testaudits en er is overleg met de partners.

De overeenstemming met de partners is een moeizaam proces. De reeds bestaande normen zijn immers in de praktijk niet afdwingbaar bij de partners zolang de conventies niet zijn gewijzigd. Het Rode Kruis en het Croix-Rouge willen ruimte voor de verschillen in werking bij de uitwerking van de normen (de partners hadden ook zelf reeds normen en auditprocedures ontwikkeld). Daarbij vragen sommige normen in het kader van infrastructuur en veiligheid zware investeringen. De partners hebben geen budgettaire ruimte om de nodige aanpassingen te doen (zie kostprijs). Ze hebben ook geen zekerheid dat investeringen renderen op langere termijn omdat centra bij dalende instroom soms worden afgebouwd of gesloten.

In het ontwerp van koninklijk besluit dat Fedasil voorbereidt, zouden enkel criteria maar geen normen worden opgenomen. De criteria bepalen de vooropgestelde doelen, normen zijn eerder uitvoeringsmodaliteiten. Zo kan bijvoorbeeld het criterium 'toegang tot internet' worden opgenomen, terwijl de norm van hoe dit moet worden gerealiseerd, kan evolueren van het ter beschikking stellen van computers tot het aanbieden van draadloos internet. Dit kan mogelijks tegemoetkomen aan de bezwaren van de partners.

4.1.2 Audits en opvolging

Fedasil heeft momenteel nog geen volwaardige kwaliteitsaudits uitgevoerd in haar eigen centra of die van het Rode Kruis of het Croix-Rouge.

⁴³ Voor infrastructuur, inboedel en veiligheid wordt een onderscheid gemaakt tussen collectieve opvangcentra en LOI. Bij de LOI zijn de normen iets minder streng.

Er zijn wel testaudits (vier bij federale centra en tien bij partners/LOI's) gebeurd en audits bij drie tijdelijke federale centra en de veertien centra van privéoperatoren. De dienst Kwaliteit kon zo aan het directiecomité van Fedasil een stand van zaken geven van de kwaliteit in de centra die heel snel zijn opengegaan tijdens de recente asielcrisis. Bovendien waren de normen voor de privéoperatoren en het uitvoeren van audits reeds opgenomen in de lastenboeken.

Voordat de audits in het volledige netwerk van start kunnen gaan, moeten nog een aantal problemen worden uitgeklaard:

- Hoe zal de monitoring van de uitvoering van de aanbevelingen en actieplannen concreet in zijn werk gaan? Is elke non-conformiteit even erg? Fedasil werkt ter zake aan een beoordelingssysteem volgens graad van ernst.
- Er moeten sancties worden ontwikkeld (bv. een tijdelijke opschorting van plaatsen of boetes) en worden opgenomen in het koninklijk besluit.
- Om voldoende audits te organiseren, is er volgens het managementplan van de directie Beleidsondersteuning te weinig personeel. Met de huidige opvangcapaciteit zou er met vier VTE slechts eens om de vier à vijf jaar een audit ter plaatse kunnen worden uitgevoerd.

Naast deze praktische problemen ontbreekt nog een draagvlak voor de audits bij de belangrijkste partners. Ze hebben immers bezwaren tegen de ontwikkelde auditprocedure, waarbij één organisator van de opvang, Fedasil, de andere partners controleert. Ze dringen dan ook aan op audits door een onafhankelijke instantie.

Die enkele audits bij drie tijdelijke federale centra en de veertien centra van de privéoperatoren legden al wel zwakke punten bloot. Zo bleek het personeel soms onvoldoende gevormd en ondersteund en waren er problemen met het sanitair.

4.2 Ordemaatregelen, sancties en klachten

4.2.1 Ordemaatregelen

De ordemaatregelen hebben als doel de orde, de rust en de veiligheid in de opvangstructuur te waarborgen of te herstellen. Een ordemaatregel is verschillend van een sanctie. Zij heeft als doel de goede werking van de opvangstructuur en het gemeenschapsleven te garanderen, en niet het gedrag of de persoonlijke fout van iemand te bestraffen. De procedureregels en de autoriteiten die gemachtigd zijn om de ordemaatregelen te nemen, zijn reglementair vastgelegd in een koninklijk besluit⁴⁴.

⁴⁴ Koninklijk besluit van 15 mei 2014 betreffende de procedures voor ordemaatregelen, sancties en de behandeling van klachten van begunstigen van opvang.

De wetgever wenste geen lijst van ordemaatregelen op te nemen in de regelgeving⁴⁵. Enkel de nota over de procedure voor ordemaatregelen van Fedasil van 24 april 2015 vermeldt een aantal voorbeelden. Zo kan een bewoner met psychologische problemen die zich niet bewust is van de impact daarvan op andere bewoners, worden overgeplaatst om de rust en orde te waarborgen in de centra.

Fedasil heeft geen zicht op het gebruik van ordemaatregelen. Ordemaatregelen worden niet bijgehouden, noch voor de eigen centra, noch voor de partners. Het koninklijk besluit bepaalt dat er een gesprek plaatsvindt met de betrokkene in geval van een ordemaatregel. Het bespreekbaar maken vermindert de kans op beroepen tegen of klachten over ordemaatregelen.

4.2.2 Sancties

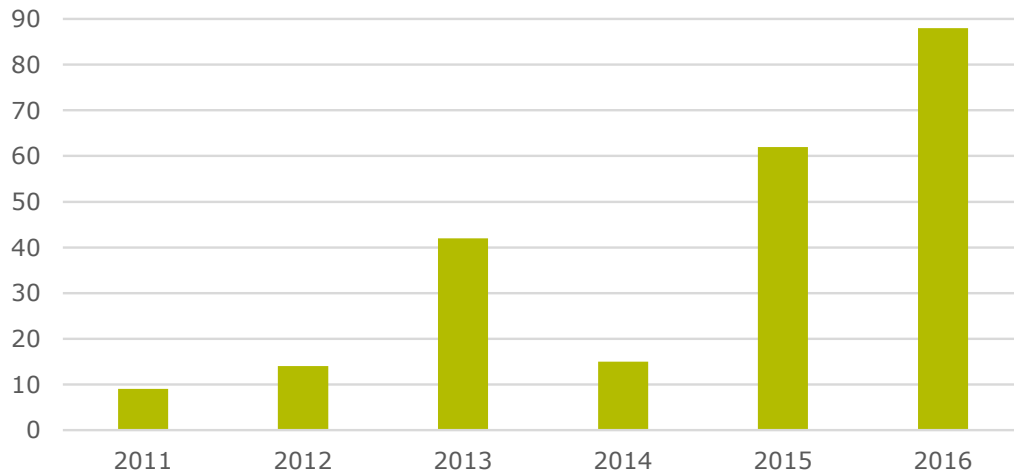
De sancties staan expliciet in de Opvangwet vermeld: de formele verwittiging, de uitsluiting van deelname aan activiteiten, uitsluiting van het verrichten van betaalde prestaties, de beperking van toegang tot sommige diensten, de verplichting om taken van algemeen nut te vervullen en de overplaatsing naar een andere opvangstructuur (of disciplinaire transfer), tijdelijke uitsluiting van het recht op materiële hulp, definitieve uitsluiting van materiële hulp en de intrekking van de dagvergoeding. Bij geen enkele sanctie mag de toegang tot de medische begeleiding worden beperkt. De procedure is verder uitgewerkt in het bovenvermelde koninklijk besluit van 15 mei 2014 en in de nota van Fedasil van 24 april 2015.

De sanctie moet worden opgelegd door de directeur of de verantwoordelijke van de opvangstructuur, en kan tijdens de uitvoering ervan enkel door diezelfde persoon worden verminderd of opgeheven. Zodra een opvangstructuur een bewoner een derde keer (of meer) disciplinair wil overplaatsen, moet de transferaanvraag worden voorgelegd aan de regiodirecteur die de meest aangepaste plaats zoekt. De sanctie van de tijdelijke en definitieve uitsluiting moet ook worden bevestigd door de directeur-generaal van Fedasil binnen een termijn van drie werkdagen (zoniet wordt de uitsluiting opgeheven). De uitsluiting kan enkel worden uitgesproken bij zeer ernstige inbreuken op het huishoudelijke reglement. De wet geeft niet aan welke inbreuken als ernstig kunnen worden beschouwd. De toelichting bij het koninklijk besluit verduidelijkt dat de centrumverantwoordelijke dit zal beoordelen na een gedetailleerd onderzoek waarbij de asielzoeker vooraf wordt gehoord. De definitieve uitsluiting kan enkel worden opgelegd nadat een tijdelijke uitsluiting van één maand geen oplossing kon bieden. Hierop bestaat één uitzondering: bij ernstige gevallen van fysiek of seksueel geweld kan de sanctie onmiddellijk worden opgelegd.

Fedasil heeft geen gegevens van de sancties en heeft geen zicht op het gebruik ervan door de partners. Er zijn wel jaarlijkse cijfers van de tijdelijke uitsluitingen omdat de directeur-generaal die moet bevestigen, maar geen details per maand of per centrum⁴⁶. Eind april 2017 was nog geen enkele asielzoeker definitief uitgesloten.

⁴⁵ Wijziging van de Opvangwet door de wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen. Het is zeer moeilijk om interne ordemaatregelen limitatief en voorafgaandelijk te definiëren. Bovendien bestaat er geen enkele hogere juridische verplichting, in tegenstelling tot de sancties, om op limitatieve wijze de ordemaatregelen in of op grond van een wet te definiëren. Omwille van deze redenen werd beslist de machtiging te schrappen die initieel aan de koning werd toegekend om de ordemaatregelen vast te leggen die kunnen worden genomen ten aanzien van een bewoner.

⁴⁶ Federaal Migratiecentrum Myria, Verslag contactvergadering asiel, 21 september 2016, p. 15, www.myria.be.

Grafiek 5 – Tijdelijke uitsluitingen

Bron: Fedasil

Volgens Fedasil⁴⁷ zijn groepsincidenten de grootste reden voor uitsluiting, voornamelijk vechtpartijen door overbezetting van de centra.

4.2.3 Beroep

Artikel 47 van de Opvangwet voorziet in de mogelijkheid van een intern beroep tegen bepaalde sanctiebeslissingen⁴⁸ en tegen beslissingen om geen medische begeleiding toe te staan omdat ze niet noodzakelijk is voor de menselijke waardigheid⁴⁹. De wet bepaalt verder dat elke schending van de rechten van de begunstigden van de opvang, voorzien in Boek II en III van de wet, ook het voorwerp kan uitmaken van een (extern) beroep bij de Arbeidsrechtbank.

Er waren heel weinig beroepen in de periode 2013 tot 2015: gemiddeld twee interne beroepen en één extern beroep per jaar. De weinige beroepen tegen medische beslissingen beperken zich tot de federale centra. De beroepen tegen bepaalde sancties beperken zich tot die tegen de onmiddellijke overplaatsing. In de meeste gevallen wordt de beslissing bevestigd maar in bijna de helft van de gevallen wordt de termijn van 30 dagen om een gemotiveerde beslissing te nemen, niet gerespecteerd⁵⁰.

⁴⁷ Federaal Migratiecentrum Myria, Verslag contactvergadering asiel, 21 september 2016, p.15, www.myria.be.

⁴⁸ De beperking van de toegang tot sommige diensten; de verplichting om taken van algemeen nut te verrichten; de tijdelijke opheffing of vermindering van de dagvergoeding; de overplaatsing, zonder verwijf, van de begunstigde van de opvang naar een andere opvangstructuur.

⁴⁹ Het beroep wordt binnen de vijf werkdagen na de betekening van de beslissing ingesteld en de verantwoordelijke voor het beroep beschikt over 30 dagen vanaf de indiening van het beroep om een gemotiveerde beslissing te nemen. Hij kan de beslissing tot oplegging van een sanctie bevestigen, wijzigen of verbreken. Tegen deze beslissing kan de betrokkene beroep indienen bij de Arbeidsrechtbank. Dit beroep heeft geen automatisch opschortend effect voor de uitvoering van de sanctie, maar de verantwoordelijke kan wel beslissen om de uitvoering van de sanctie op te schorten tijdens de behandeling van het beroep. Er kan ook worden geoordeeld de begunstigde van de opvang en de andere betrokken personen (van de opvangstructuur) te horen, indien dit nodig wordt geacht.

⁵⁰ Hierover wordt gerapporteerd in het Jaarverslag Klachten en Beroepen van Fedasil.

Het behoort tot de taken van de maatschappelijk werker de begunstigde van de opvang te informeren over de beroepsmogelijkheid. De begunstigde kan een beroep doen op zijn recht op juridische hulp en bijstand vragen van een raadsman. Het weinige aantal beroepen doet vermoeden dat de beroepsmogelijkheden niet in alle centra voldoende zijn uitgelegd. Dit wordt bevestigd door de vaststellingen in de weinige auditrapporten (zie punt 4.1.2): bij vier van de veertien privéoperatoren en één van de drie federale centra die werden onderzocht, waren er inbreuken op het meedelen van de beroeps- of klachtenprocedure.

4.2.4 Klachten

Artikel 46 van de Opvangwet roept een klachtenprocedure in het leven. De klachten kunnen gaan over de levensomstandigheden in de opvangstructuur of over de toepassing van het huishoudelijk reglement. Vooreerst is er een interne klachtenbehandeling waarbij de begunstigde van de opvang zich met zijn klacht wendt tot de directeur of verantwoordelijke van de opvangstructuur. Deze klacht moet niet schriftelijk worden ingediend, de bedoeling is immers klachten vlot bespreekbaar te maken. Elke opvangstructuur is verplicht een spoor bij te houden van de datum van de klacht, alsook van de wijze waarop deze werd behandeld. Aan de hand hiervan kan Fedasil het jaarlijkse verplichte klachtenrapport aan de minister voorleggen⁵¹.

Indien de klacht niet binnen de zeven dagen werd behandeld, kan de begunstigde van de opvang zijn klacht schriftelijk richten tot de directeur-generaal van Fedasil of de persoon aangeduid door de partner en erkend door het agentschap. Het bovenvermelde koninklijk besluit van 15 mei 2014 legt de verdere procedureregels voor de klachten vast. Het doel is vaak voorkomende klachten te detecteren en hiervoor structurele oplossingen te vinden.

Tabel 13 – Aantal klachten en percentage gegronde klachten in de centra/LOI's 2013-2015.

	2013	% gegrond	Aantal centra/ LOI's	2014	% gegrond	Aantal centra/ LOI's	2015	% gegrond	Aantal centra/ LOI's
Federale opvangcentra	92	53	9	88	58	7	75	71	6
LOI's	28	71	11	22	77	8	16	75	6
Andere opvangcentra	2	1		0			5	0	5
Totaal	122	57	20	110	62	15	96	68	17

Bron: Jaarverslag Klachten en Beroepen

Het koninklijk besluit heeft in 2015 niet geleid tot een betere registratie van klachten. De klachten ingediend door andere dan federale opvangcentra zijn bijna nihil, maar ook bij de federale opvangcentra komen de klachten uit een zeer beperkt aantal centra: vanaf 2011 tot 2015 komt 80 % van de klachten uit drie centra: Ponderôme, Klein Kasteeltje en Broechem. De cijfers kunnen moeilijk worden geïnterpreteerd als een maat van de kwaliteit van de centra, maar eerder als een maat van de invoering van de klachtenprocedure. Bij de partners

⁵¹ Opvangwet, artikel 48.

wordt veeleer nog een interne procedure of informeel klachtenbeheer gebruikt, waardoor klachten bijna nooit worden geregistreerd. Fedasil heeft voor de eigen centra een overzicht per centrum, maar niet voor de partners.

De wettelijk opgelegde behandelingstermijn (zeven dagen) wordt vrij goed gerespecteerd (88 % in 2014 en 92 % in 2015). De klachten zijn wel steeds vaker gegrond. Voor 95 % van de gegronde klachten in 2015 werd een oplossing gevonden. Maar ook ongegronde klachten kunnen leiden tot het bijsturen van de organisatie of het beleid van een centrum.

Fedasil verdeelt de klachten onder in acht categorieën. Klachten over materiële hulp, infrastructuur, personeel en begeleiding en leven in collectiviteit zijn meestal gegrond, klachten over persoonlijke problemen, medische begeleiding, sancties en transfers minder.

4.3 Opvang van kwetsbare personen

De Opvangwet⁵² erkent expliciet de noodzaak aan een betere bescherming van kwetsbare personen die om internationale bescherming verzoeken. Uit de beleidsnota's van de staatssecretaris blijkt dat hij ook maximale aandacht wil besteden aan de meest kwetsbare groepen kandidaat-vluchtelingen. De Europese richtlijn vermeldt expliciet de volgende doelgroepen: minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen met ernstige ziekten, personen met mentale stoornissen en personen die foltering hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld, zoals slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking. In het wetsontwerp dat werd ingediend in de Kamer wordt deze opsomming toegevoegd aan de Opvangwet⁵³. Er worden prioritair plaatsen voorbehouden voor deze kwetsbare groepen: individuele opvang, gespecialiseerde opvangplaatsen (zoals opvangcentrum van Rixensart voor minderjarige zwangere meisjes en jonge moeders, CARDA voor psychologische problemen), ...

Fedasil weet momenteel niet hoeveel kwetsbare personen met specifieke opvangnaden binnen het opvangnetwerk verblijven. Het concept kwetsbaarheid wordt niet door iedereen op dezelfde manier gedefinieerd en er is nog geen procedure voor de identificatie van kwetsbare personen, wat in de nieuwe Europese richtlijn verplicht is geworden (zie ook punt 2.1.1)⁵⁴.

4.3.1 Evaluatie

De situatie van de begunstigde van de opvang moet worden geëvalueerd binnen de dertig dagen na de toewijzing aan de opvangstructuur⁵⁵. Deze individuele evaluatie dient om uit te maken of de opvangstructuur aangepast is aan de specifieke noden van de asielzoeker en om niet onmiddellijk zichtbare tekenen van kwetsbaarheid op te sporen, bijvoorbeeld in het geval van slachtoffers van foltering of andere vormen van ernstig geweld. De evaluatie van

⁵² Opvangwet, artikel 11, 22 en 36.

⁵³ *Parl. St. Kamer*, 22 juni 2017, DOC 54 2548/001, *op.cit.*, artikel 68.

⁵⁴ Fedasil, *Rapport I, Studie kwetsbare personen met specifieke opvangbehoeften*, december 2016, p. 37 e.v., www.fedasil.be.

⁵⁵ Opvangwet, artikel 22.

de individuele situatie van de begunstigde van de opvang moet gedurende het hele verblijf in de opvang worden voortgezet.

Specifieke regels rond de individuele evaluatie werden vastgelegd in een koninklijk besluit⁵⁶.

De evaluatie wordt geformaliseerd in het evaluatieverslag. Het evaluatieverslag maakt deel uit van het sociaal dossier van de begunstigde van de opvang⁵⁷. Dit verslag moet ook worden gevalideerd; enerzijds om na te gaan of de evaluatie gebeurt binnen de voorgeschreven termijnen en anderzijds om goedkeuring te verlenen aan de inhoud van het verslag. Het verslag moet worden aangevuld gedurende de permanente evaluatie, die ten minste om de zes maanden plaatsvindt. Telkens de asielzoeker naar een andere opvangplaats gaat, moet dit opnieuw gebeuren.

Het verslagformulier moet per ministerieel besluit worden vastgelegd. In afwachting van dit besluit heeft Fedasil een typeformulier opgesteld. Dit formulier is enkel verplicht in de federale structuren.

Er worden heel wat problemen vastgesteld met betrekking tot deze evaluaties. Al bij de eerste evaluatie van de Opvangwet in 2009⁵⁸ stelde Fedasil bij een bevraging vast dat bij 12,7 % van de asielzoekers helemaal geen evaluatie werd uitgevoerd en dat in 54 % van de gevallen de evaluatie niet tijdig was.

Bij een evaluatie in 2013 stelde Fedasil ook vast dat de individuele evaluatie niet altijd wordt uitgevoerd in optimale omstandigheden of op uniforme wijze. Bovendien kon er niet altijd gevolg worden gegeven aan het resultaat van de evaluatie. Wanneer bepaalde specifieke noden worden gedetecteerd en een aanvraag wordt gedaan voor een transfert kan dit vaak lang duren of niet doorgaan, zeker bij verzadiging van het netwerk⁵⁹.

Fedasil houdt de cijfers niet standaard bij. De enige gegevens tot nu toe zijn de vaststellingen bij het beperkte aantal audits die de dienst Kwaliteit uitvoerde. In drie van de vier audits van de tijdelijke federale centra (weliswaar tijdens de asielcrisis) bleek dat er geen systematische evaluatie van de specifieke noden gebeurt. Bij de audits bij de privéoperatoren werd ook vastgesteld dat het evaluatierapport niet in het sociaal dossier werd teruggevonden (twee centra), er gesprekken met asielzoekers, een procedure en het typeformulier ontbraken (één centrum), er geen evaluatie gebeurt (twee centra), de evaluatie slechts binnen vier maanden na aankomst gebeurt (één centrum) en de individuele evaluatie enkel gebeurt indien er volgens de maatschappelijk werker reden toe is (één centrum).

⁵⁶ Koninklijk besluit van 25 april 2007 tot bepaling van de nadere regels van de evaluatie van de individuele situatie van de begunstigde van de opvang.

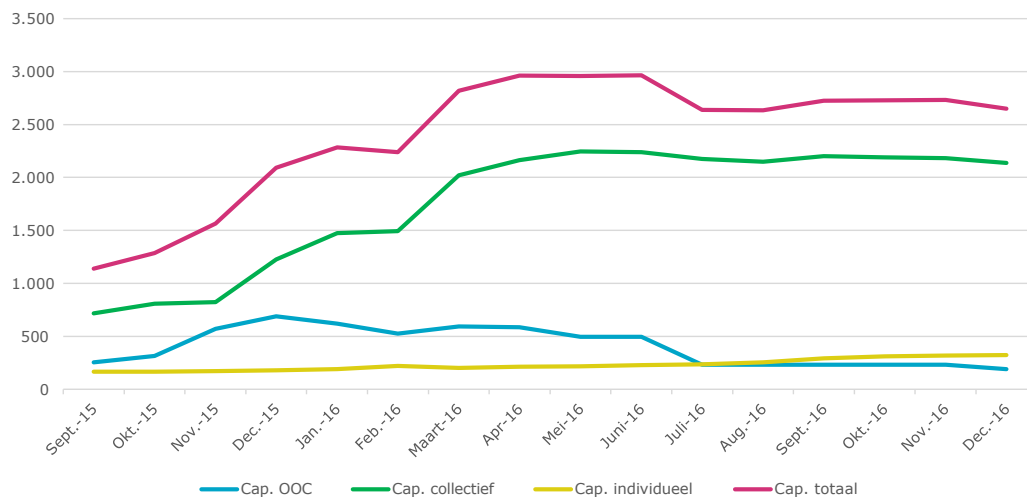
⁵⁷ Het sociaal dossier moet volgens artikel 32 van de Opvangwet worden opgesteld voor elke begunstigde van de opvang.

⁵⁸ Fedasil, *Eerste evaluatie van de toepassing van de wet van 12 januari 2007*, juni 2008 (met update februari 2009), 63 p. Het gaat om 1.017 evaluatiedossiers, slechts 6,4 % van de opvangcapaciteit. Er was een lage responsgraad vooral bij het Rode Kruis, andere ngo's en LOI's.

⁵⁹ Federaal Migratiecentrum Myria, Verslag contactvergadering asiel, 19 oktober 2016, p. 11, www.myria.be en De Federale Ombudsman, *Onderzoek naar de werking van de open centra beheerd en erkend door Fedasil*, april 2009, p. 86, www.federaalombudsman.be.

4.3.2 Niet-begeleide minderjarigen

Grafiek 6 – Capaciteit en bezetting opvang minderjarigen (september 2015-december 2016).



Bron: Fedasil

De jaarlijkse instroom van NBMV in het opvangnetwerk steeg in 2015 tot 3.422 om in 2016 terug te dalen tot 1.385. Buiten de crisis worden jaarlijks een 800-tal NBMV opgevangen. De capaciteit voor NBMV is toegenomen van 1.139 plaatsen in september 2015 tot 2.651 in december 2016. De crisis zorgde eerst voor tekorten bij de eerste fase (opvang in een centrum voor observatie en oriëntatie (OOC)) met een vermeerdering van deze plaatsen. Eens de crisis voorbij was, werden die plaatsen weer afgebouwd.

Eén van de evaluaties om kwetsbaarheden vast te stellen is de leeftijdsbepaling bij NBMV. De leeftijdsbepaling door de Dienst Voogdij bepaalt of een jongere het statuut van NBMV met bijzondere begeleiding krijgt of niet. Voor ongeveer 41 % van alle NBMV in 2015 werd de Dienst Voogdij verzocht een leeftijdsonderzoek uit te voeren. In 86 % van de leeftijdsonderzoeken bleek dat de vreemdeling in kwestie toch meerderjarig was⁶⁰. De termijn om tot een leeftijdsbepaling te komen bedraagt drie weken⁶¹. Tijdens de recente asielcrisis liep deze termijn verder op. Door de lange wachttijd op een bepaling van de leeftijd verblijven NBMV langer dan de geplande 30 dagen in de OOC's en wordt een deel van de plaatsen in OOC's bezet door meerderjarige vreemdelingen, voor een relatief lange termijn.

Fedasil besteedt bijzondere aandacht aan de opvang van NBMV. Ze worden gehuisvest in speciaal daarvoor bestemde centra of aparte vleugels van gemengde opvangcentra. Er is in meer begeleiding en personeelsbezetting voorzien bij NBMV dan bij volwassen asielzoekers.

Wel krijgt Fedasil af te rekenen met onrustwekkende verdwijningen, vooral in de eerste opvangfase. De stijging in 2015 en 2016 had wellicht te maken met het groter aantal NBMV door de opvangcrisis.

⁶⁰ Vr. en Antw. Kamer, 7 april 2017, QRVA 54 113, Antwoord van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie op de vraag nr. 855 van volksvertegenwoordiger D. Ducarme van 21 september 2016, p. 286.

⁶¹ Vr. en Antw. Kamer, 17 februari 2017, QRVA 54 106, Antwoord van de minister van Justitie op de vraag nr. 1585 van volksvertegenwoordiger M. De Coninck van 2 december 2016, p. 183.

Tabel 14 – *Onrustwekkende verdwijningen NBMV in de verschillende opvangfases (2014-2016)*

	2014	2015	2016
Fase 1	25	41	30
Fase 2	11	11	21
Fase 3	2	0	0

Bron: Fedasil

Fedasil heeft in 2015 een werkgroep opgericht met alle betrokken diensten (politie, parket, DVZ, CGVS, Dienst Voogdij) en Child Focus om oplossingen te bedenken voor deze problematiek. Eén van de resultaten van deze werkgroep is een samenwerkingsprotocol tussen alle genoemde diensten waarin afspraken zijn gemaakt over de te volgen procedure bij een verdwijning uit een OOC.

Voor de begeleiding van NBMV heeft Fedasil verschillende specifieke projecten, waarvoor specifieke conventies worden gesloten met partnerorganisaties. In 2016 werd voor 236.900 euro projecten voor minderjarigen gefinancierd door Fedasil⁶².

4.3.3 Psychologische begeleiding

Artikel 30 van de Opvangwet verzekert de noodzakelijke psychologische begeleiding van de begunstigde van de opvang. Consultaties bij een psycholoog worden niet door het RIZIV terugbetaald. Deze zijn nochtans essentieel voor veel asielzoekers. Veel voorkomende psychische problemen hebben te maken met trauma's opgelopen in het thuisland en stress. Hoewel de grondige behandeling meestal pas volgt na een positieve beslissing in de asielprocedure is het belangrijk dat de problemen in een zo vroeg mogelijk stadium worden aangepakt.

Als de behandelende arts bepaalt dat er nood is aan een consultatie bij een psycholoog betaalt Fedasil de kosten terug. Fedasil betaalt enkel psychologische consultaties terug voor de asielzoekers en begunstigten voor wie ze bevoegd is voor de (terug)betaling van medische kosten (zie punt 4.4). Dit zijn alle asielzoekers met recht op opvang, behalve deze die in een LOI verblijven. Voor wie in een LOI verblijft, neemt de POD Maatschappelijk Integratie de medische kosten ten laste. Dat betekent dat de kosten van een consult bij de psycholoog ten laste blijven van de OCMW's die een LOI beheren. De POD kan die kosten niet terugbetalen omdat er momenteel geen RIZIV-nomenclatuurnummer bestaat voor psychologische consultaties.

Om de psychologische begeleiding te realiseren, kan Fedasil overeenkomsten sluiten met gespecialiseerde instanties. Bij koninklijk besluit⁶³ kent de staatsecretaris subsidies toe in het kader van een project of activiteit. De focus ligt dikwijls op problematische minderjarigen.

⁶² Koninklijk besluit van 10 april 2016 tot toekenning van subsidies door het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers in het kader van een project of activiteit.

⁶³ Voorbeelden van dergelijke goedgekeurde projecten zijn Ulyse (psychologische opvolging in het kader van de opvang), Solentra (een mobiele psycholoog voor het Brussels netwerk kinderen en jongeren), integratie van vrouwen die worden geconfronteerd met besnijdenis (GAMS) en KULeuven praxis P (collaboratieve zorgnetwerken in kinderpsychiatrische hulp).

Het nadeel van projectwerking is het gebrek aan duurzaamheid. Het project moet immers elk jaar worden goedgekeurd.

Het centrum van het Croix-Rouge in Bierset beschikt over 40 plaatsen voor asielzoekers met trauma's, het Cardaproject⁶⁴. Het Croix-Rouge ontvangt hiervoor geen extra budget en financiert dit met de dagelijkse 'opvang tarief'. In 2016 waren er 242 doorverwijzingen naar CARDA (86 voor residentiële opvang en intensieve psychologische begeleiding en 156 voor ambulante psychologische begeleiding).

Er zijn geen cijfers beschikbaar van de aanvragen voor psychologische begeleiding maar wel van het aantal facturen, wat een indicatie geeft van het gebruik van psychologische begeleiding (zie tabel 15). Deze kosten schommelen rond de 2 % van de totale medische kosten.

De norm voor psychologische begeleiding die bij de audits door Fedasil wordt gebruikt, is *“de noodzakelijke psychologische begeleiding wordt verzekerd aan de begunstigde van de opvang (doorverwijzing en facilitatie)”*. Slechts bij één van de audits bij de nieuwe federale centra en de privéoperatoren werd een tekortkoming vastgesteld.

Tabel 15 – Aantal facturen bij de psycholoog

	2012	2013	2014	2015	2016
Federale centra	1.846	1.853	1.551	1.435	1.579
NBMV	166	158	52	56	156
No shows	199	172	117	141	176
Totaal aantal	2.211	2.183	1.720	1.632	1.911
Totale kostprijs	295.736	315.536	250.855	301.649	395.041
Gemiddelde kost per factuur (*)	133,76	144,52	145,85	184,83	206,92

(*) Een factuur kan betrekking hebben op verschillende consultaties.

Bron: Fedasil

4.4 Medische begeleiding

Elke begunstigde van de opvang heeft volgens de Opvangwet (artikel 23) recht op medische begeleiding. Deze begeleiding wordt verzekerd indien ze noodzakelijk is om een leven te kunnen leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Medische begeleiding bestaat uit medische hulpverlening en verzorging, ongeacht of die opgenomen is in de RIZIV-nomenclatuur of tot het dagelijkse leven behoort (artikel 24). Indien zorg wordt terugbetaald, is de terugbetaling inclusief remgeld. Met het koninklijk besluit van 9 april 2007 werd enerzijds een lijst uitgevaardigd van hulp en zorg die wel opgenomen zijn in de RIZIV-nomenclatuur maar toch niet aan asielzoekers worden terugbetaald (omdat ze niet noodzakelijk zijn) en anderzijds een lijst van hulp en zorg die niet door het RIZIV worden terugbetaald maar toch aan de asielzoeker zullen worden betaald (omdat ze tot het

⁶⁴ Centre d'accompagnement rapproché pour demandeurs d'asile en souffrance mentale.

dagelijks leven behoren). Voorbeelden van zorg die in België normaal wordt terugbetaald maar niet aan asielzoekers zijn esthetische ingrepen en vruchtbaarheidsbehandelingen. Voorbeelden van hulp die in België normaal niet wordt terugbetaald maar wel aan asielzoekers zijn pijnstillers (paracetamol, ibuprofen...) en zuigelingenmelk.

Fedasil voorziet zelf ook soms in uitzonderingen op de RIZIV-nomenclatuur, in afwijking van het koninklijk besluit van 9 april 2007, omdat de kosten van de behandeling hoog zijn voor het budget van Fedasil. Zo zijn er sinds kort betere behandelingen tegen Hepatitis C op de markt. Deze worden erkend door het RIZIV en asielzoekers hebben er bijgevolg recht op. Dergelijke behandelingen kosten gemiddeld echter 90 000 euro. Hepatitis C is een relatief vaak voorkomende ziekte bij asielzoekers, waardoor Fedasil de totale kosten van terugbetaling van deze behandeling raamt op vijf miljoen euro. Fedasil staat deze behandeling daarom niet toe, maar wel de klassieke behandeling tegen Hepatitis C.

Naargelang van de verblijfplaats van de asielzoeker zijn er een aantal verschillen in de medische zorg en de terugbetalingsmodaliteiten (zie tabel 16).

Tabel 16 – *Verschillen in medische begeleiding naargelang van de verblijfplaats*

Verblijfplaats	Medische zorgen door	Terugbetaling door	Wat wordt terugbetaald
Collectief opvangcentrum of individuele opvang niet in LOI	Centrumarts/artsen of instellingen met conventie met opvangstructuur/zelf gekozen arts	Fedasil	KB van 9 april 2007
LOI	Artsen of instellingen met conventie met OCMW/zelf gekozen arts	POD Maatschappelijke Integratie	RIZIV-nomenclatuur
<i>No show</i>	Zelf gekozen arts	Fedasil	KB van 9 april 2007

Bron: Fedasil

Federale centra, centra van de partners en individuele opvang buiten een LOI hebben vaak samenwerkingsverbanden gesloten met artsen, groepspraktijken of medische centra in de omgeving van het centrum. De begunstigde van de opvang is verplicht gebruik te maken van deze artsen voor medische zorgen, maar kan uitzonderingen aanvragen. Alle medische kosten worden door Fedasil gedragen. In acht federale centra zijn er momenteel nog tien door Fedasil aangestelde artsen aanwezig. De aanwezigheid van een centrumarts moedigt volgens Fedasil de vraag naar medische zorg aan. Daardoor zijn er in bepaalde centra wachttijden voor artsenbezoeken. Fedasil heeft op basis van een studie naar de voor- en nadelen van het interne systeem besloten geen artsen meer aan te nemen.

Begunstigden van de opvang in een LOI kunnen terecht bij artsen of instellingen die reeds een conventie hebben met het OCMW, of kunnen uitzonderingen aanvragen. De terugbetaling van medische kosten gebeurt niet door Fedasil, maar door de POD Maatschappelijke Integratie (Opvangwet, artikel 25). De OCMW's maken daarvoor gebruik van MediPrima, het standaard IT-systeem voor terugbetaling van medische hulp door de POD Maatschappelijke Integratie. MediPrima heeft momenteel echter enkel de mogelijkheid kosten binnen de RIZIV-nomenclatuur te registreren, waardoor de uitzonderingen van het koninklijk besluit van 9 april 2007 niet zijn opgenomen. OCMW's kunnen zelf wel de

uitzonderingen op de RIZIV-nomenclatuur waar de begunstigde recht op heeft ten laste nemen, maar het is onduidelijk of OCMW's dat in de praktijk ook doen. Dit kan aanleiding geven tot verschillen in medische zorgen naargelang van het type opvangstructuur.

No shows kunnen zelf de arts kiezen bij wie ze langsgaan, maar moeten voorafgaand aan elk artsbezoek een betalingsverbintenis aanvragen bij Fedasil. In geval van spoedeisende hulp kan de arts na het verstrekken van de zorgen de kosten terugvorderen van Fedasil, zonder voorafgaande verbintenis. Ook voor apothekerskosten moet een betalingsverbintenis worden aangevraagd.

De dienst voor terugbetalingen kampt op het moment van asielcrisissen met een achterstand in terugbetalingen⁶⁵. In 2016 bedroeg de gemiddelde tijd tussen de datum van factuur en de datum van betaling 128 dagen. Op dit ogenblik is er geen achterstand meer.

Beslissingen op basis van budgettaire mogelijkheden, de verschillen in terugbetaling naargelang van de opvangstructuur en de administratieve last van de medische zorgen voor *no shows* zijn gevolgen van het feit dat Fedasil zelf wordt belast met het verzekeren van medische begeleiding. Fedasil organiseert nu terugbetaling van medische zorgen, parallel aan bestaande systemen bij andere overheidsinstanties. Fedasil is voorstander om deze taak in de toekomst over te laten aan deze instanties die daar meer ervaring mee hebben, zoals de POD Maatschappelijke Integratie of de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV).

4.4.1 Kwaliteit

Het koninklijk besluit dat de regels voor de overeenkomsten met artsen en medische centra vastlegt, is nog niet uitgevaardigd. Fedasil heeft geen specifieke kwaliteitsnormen over de medische begeleiding; ze zouden momenteel worden uitgewerkt. Er waren wel minimale vereisten in het lastenboek voor de opvang bij overheidsopdracht. Hoewel deze niet van toepassing zijn op de huidige opvangstructuren, worden ze sinds 2015 gebruikt bij kwaliteitsaudits om de medische begeleiding in de opvangstructuren te toetsen. Daarbij wordt sinds kort ook getoetst of begunstigden toegang hebben tot medische zorgen. Er werden tot dusver vooral klachten geformuleerd over het ontbreken van personeel dat EHBO kan toepassen en over gebrekkige controle en onderhoud van het EHBO-materiaal. Bij privéoperators was er daarnaast ook vaak een probleem met de opvolging van het medisch intake- en outtakegesprek, de vaccinaties, de TBC-screening en de kennis over de mogelijkheid een beroep in te dienen tegen beslissingen over medische begeleiding.

4.4.2 Kostprijs

In 2015 besteedde Fedasil 29.702.688 euro aan de medische begeleiding van asielzoekers, dit is 8,7 % van de totale uitgaven⁶⁶. De voorbije jaren schommelde het aandeel van de medische kosten steeds rond 9 %. De uitgaven van de POD Maatschappelijke Integratie en de OCMW's voor medische begeleiding van asielzoekers zijn niet bekend.

⁶⁵ Vr. en Antw. Kamer, 11 januari 2016, QRVA 54 057, Vraag nr. 258 van volksvertegenwoordiger K. Metsu van 26 augustus 2015 aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, p. 555-557.

⁶⁶ Fedasil, *Reporting 2015 Budget & Financiën*. Deze kosten bevatten alle medische kosten voor begunstigden in federale centra, centra van partners en individuele opvang bij partners en de kosten voor de medische cel in het hoofdkwartier van Fedasil.

Tabel 17 geeft een overzicht van de gemiddelde prijs per dag en per begunstigde in federale centra en de centra van de partners. De medische kosten voor begunstigten in de federale centra lopen vaak hoger op dan de kosten in centra van de partners. De kosten van een raadpleging bij een eerstelijnsarts zijn opgenomen in de kosten voor de partners, maar niet voor die federale centra die nog een eigen arts hebben. Het verschil zal in werkelijkheid daarom nog groter zijn. De kosten zijn echter niet zomaar vergelijkbaar. Meer dan twee derden van alle opvangplaatsen voor personen met specifieke medische problemen bevinden zich in federale centra. De kosten voor deze specifieke problemen lopen vaak hoog op, wat de hogere kostprijs van medische begeleiding in federale centra verklaart.

Tabel 17 – *Gemiddelde prijs van de medische begeleiding van asielzoekers per dag en per begunstigde in euro, 2013-2015*

	2013	2014	2015
Federale centra	7,91	8,36	6,09
Rode Kruis	7,01	6,65	3,91
Croix-Rouge	6,92	6,26	5,41
Ciré	5,16	5,60	4,99
Vluchtelingenwerk Vlaanderen	5,60	6,29	5,68

Bron: Fedasil

Hoofdstuk 5

Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

5.1.1 Institutioneel en organisatorisch kader

De Opvangwet is momenteel niet conform de Europese regelgeving en er ontbreken een aantal belangrijke uitvoeringsbesluiten, bijvoorbeeld de organisatie van de overgang van materiële hulp naar maatschappelijke begeleiding en de kwaliteitsnormen waaraan de opvang moet voldoen.

Tijdens de crisis is een systeem van preopvang opgestart om de instroom te kanaliseren en dat is na de crisis behouden. Dit systeem vergt een wettelijk kader.

Het door de regering vooropgestelde opvangmodel, met een collectieve opvang van maximaal zes maanden, gevolgd door een transitie in individuele opvang, wordt in de praktijk niet gehaald door de lange asielprocedure. Het beleid om aanvragen tot overplaatsing naar individuele opvang na een verblijf van zes maanden in collectieve opvang te weigeren, kan leiden tot lange verblijven in collectieve centra. Veertig procent van de bewoners verblijft er langer dan één jaar. Dit kan problemen stellen op humanitair vlak en inzake goed beheer (impact op de werking van de centra, in het bijzonder hun personeel) en verhoogt de kosten van de opvang doordat de uitstroom wordt vertraagd.

Fedasil weigert opvang bij een groot aantal meervoudige asielaanvragen (3.327 personen in 2016) op basis van een vermoeden van misbruik. Fedasil beschikt echter niet over inhoudelijke informatie van de asielprocedure om deze beslissingen te staven. De weigering van opvang wordt door Fedasil dan ook niet individueel gemotiveerd.

De financiële middelen die Fedasil ontvangt, blijken momenteel voldoende. De voorstelling in de begroting is echter niet transparant. Structurele opvangnaden worden betaald via Europese projectfinanciering en structurele bufferplaatsen worden in 2017 vergoed vanuit de niet-recurrente interdepartementale provisie.

5.1.2 Beheer van de opvang

Fedasil is er tijdens de asielcrisis van 2015 – begin 2016 in geslaagd opvang te bieden aan alle asielzoekers. Het netwerk werd snel genoeg opgebouwd, in belangrijke mate dankzij de partners (Rode Kruis, Croix-Rouge, LOI ...) die flexibel konden inspelen op de plotse, sterk stijgende behoefte aan opvangplaatsen. Toch verliep de opbouw soms moeizaam. De pogingen om de capaciteit uit te breiden waren aanvankelijk succesvol, maar hoe meer uitbreiding er nodig was, hoe moeilijker Fedasil erin slaagde nieuwe centra of plaatsen te openen. Voor het eerst werd ook geprobeerd private partners aan te spreken, maar de resultaten van die aanbestedingen brachten minder plaatsen op dan verwacht en verliepen moeizamer dan de inspanningen van de traditionele partners.

Het opvangnetwerk wordt terug afgebouwd. De *quick wins* qua afbouw en sluitingen zijn al gerealiseerd. Opvangplaatsen met evident lage kwaliteit zijn afgebouwd. Een verdere afbouw op basis van kwaliteit en kostprijs is niet evident. Fedasil beschikt op dit moment nog niet over sterke en door alle partners aanvaarde normen en auditprocedures om de kwaliteit van opvangstructuren te bepalen. In tegenstelling tot vorige afbouwplannen heeft het beleidsniveau zelf bepaald welke centra moesten sluiten en die beslissing niet overgelaten aan de partners. De aldus gemaakte keuzes hebben soms voor onbegrip gezorgd bij de partners. Een tweede afbouwplan was gepland maar werd door het kernkabinet *on hold* gezet omdat de bezettingsgraad in de collectieve centra hoog blijft. Fedasil wil asielcrisissen in de toekomst vermijden door te beschikken over voldoende bufferplaatsen.

De totale kostprijs van de asielopvang kan niet worden vastgesteld. De belangrijke kosten van asielopvang, de eigenlijke huisvesting, zijn niet bekend en worden slechts heel beperkt meegerekend in de kostprijs. Vergelijkingen inzake kostprijs worden verder bemoeilijkt door verschillen inzake doelpubliek. De bezettingsgraad heeft een duidelijke impact op de kostprijs: hoe hoger de bezettingsgraad hoe lager de kosten, vermits de vaste kosten over een groter aantal asielzoekers worden verdeeld.

Individuele opvang is goedkoper dan collectieve opvang. Dit is vooral te wijten aan de personeelskosten van de begeleiding. Deze beide vormen van materiële hulp zijn overigens duidelijk duurder dan financiële hulp (op het niveau van een leefloon). De keuze voor uitsluitend materiële hulp aan asielzoekers dateert van 2001 en werd bevestigd in het huidige regeerakkoord. Het opvangmodel is niet het efficiëntst mogelijke maar is gemotiveerd door overwegingen met betrekking tot aanzuigeffecten. Het financieringsmodel van individuele opvang, met bedragen die onbegrensd oplopen per bijkomend gezinslid, heeft ervoor gezorgd dat OCMW's de voorbije jaren reserves hebben opgebouwd.

Er ontbreken momenteel heel wat data met betrekking tot de opvang die het beleid en de uitvoering ervan zouden kunnen ondersteunen: duurtijd van het verblijf, doorlooptijd van de procedure, aantal sancties, aantal transfers, aantal kwetsbare personen in het opvangnetwerk, wie een aanvraag tot psychologische begeleiding heeft gedaan, ... Hierdoor heeft Fedasil soms weinig zicht op de toestand van het netwerk. Match-IT, het informatiseringsproject om het beheer van het opvangnetwerk te automatiseren zal volgens Fedasil dit probleem gedeeltelijk oplossen. Dit project is in volle ontwikkeling.

5.1.3 Kwaliteit van de opvang

Er ontbreekt momenteel nog een uitvoeringsbesluit dat de kwaliteitsnormen of -criteria vastlegt. Fedasil is gestart met de ontwikkeling ervan maar nog niet alle normen zijn gefinaliseerd. Het respecteren van de normen kan een budgettaire impact hebben voor Fedasil en voor de partners, een aspect dat tot nu toe wellicht onvoldoende belicht is.

Om te evolueren naar een uniform netwerk heeft Fedasil verschillende stappen ondernomen: het bepalen van normen, het ontwikkelen van een procedure voor kwaliteitsaudits en het informatiseringsproject Match-IT. Hoewel de ontwikkeling van elk van deze onderdelen al vergevorderd is, heeft Fedasil nog geen akkoord met de belangrijkste partners over hun medewerking aan deze onderdelen. Zonder akkoord kunnen geen audits worden uitgevoerd, zijn de normen in de praktijk niet afdwingbaar en is het informatiseringsproject slechts voor een deel van het netwerk te gebruiken. Zolang dat akkoord er niet is, heeft

Fedasil onvoldoende informatie over de kwaliteit van opvangstructuren van de partners en kan het geen uitspraak doen over een homogene kwaliteit van het opvangnetwerk.

Andere signalen die kwaliteitsproblemen aan het licht kunnen brengen (aantallen klachten, sancties, ...) worden niet (ordemaatregelen, sancties) of onvoldoende bijgehouden, of wel worden procedures in de praktijk vaak niet gerespecteerd (klachten). Het gevolg is dat er geen betrouwbare indicatoren zijn die Fedasil zou kunnen gebruiken om structurele kwaliteitsproblemen op te sporen.

Kwetsbare personen (zoals NBMV) krijgen een specifieke opvang met uitgebreidere begeleiding. Fedasil weet momenteel niet hoeveel kwetsbare personen met specifieke opvang-noden binnen het opvangnetwerk verblijven. Het concept kwetsbaarheid wordt door de actoren niet op dezelfde manier gedefinieerd en er is nog geen procedure voor de identificatie van kwetsbare personen, wat in de nieuwe Europese richtlijn verplicht is geworden. De evaluatie van kwetsbaarheden en bijzondere noden van asielzoekers is problematisch. De evaluatie wordt vaak niet, onvoldoende of niet binnen de wettelijke termijn uitgevoerd en leidt zelden tot een effectieve overplaatsing.

Er zijn verschillen tussen de opvangstructuren wat betreft bij welke artsen een asielzoeker terecht kan en welke medische of psychologische zorgen worden verzekerd. Fedasil weigert om budgettaire redenen soms effectievere maar veel duurdere behandelingen, buiten het reglementaire kader. De administratieve last voor de medische begeleiding door Fedasil is groot. Fedasil werpt de vraag op of deze administratie niet beter door een andere overheidsinstelling met meer ervaring op dat vlak zou kunnen worden overgenomen.

5.2 Aanbevelingen

Het Rekenhof beveelt aan de Opvangwet aan te passen aan de Europese richtlijn en de nog ontbrekende uitvoeringsbesluiten op te stellen. Er moet ook een wettelijk kader voor de preopvang worden gecreëerd.

Aanbevolen wordt scenario's uit te werken voor wanneer de duur van het verblijf in een collectief centrum het maximum van zes maanden ruimschoots overschrijdt om problemen op humanitair vlak en inzake goed beheer te voorkomen.

De staatssecretaris zou de financiële middelen nodig voor de opvang van asielzoekers voldoende transparant moeten presenteren in de begroting.

De staatsecretaris en Fedasil moeten voortwerken – samen met de partners – aan door de partners aanvaarde kwaliteitsnormen, en een auditprocedure moet worden ontwikkeld om een uniforme kwaliteit van de opvang te kunnen verzekeren. Hierbij moet zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de verschillen in werking.

De staatssecretaris zou, in overleg met de andere bevoegde beleidsverantwoordelijken, de medische en psychologische zorgen zoveel mogelijk moeten uniformiseren voor alle asielzoekers, ongeacht de opvangstructuur. Hiertoe zullen de verschillen in terugbetaling van medische zorgen door Fedasil en door de POD Maatschappelijke Integratie moeten worden weggewerkt.

Aan Fedasil wordt aanbevolen om in geval van weigering van opvang bij meervoudige asiel-aanvragen de weigering individueel te motiveren. Hierbij kan overwogen worden de bevoegdheid om over het recht van opvang te oordelen bij meervoudige asielaanvragen toe te wijzen aan andere instanties.

Fedasil zou bij de verdere afbouw rekening moeten houden met de criteria kostprijs en kwaliteit. Naast de extra inspanningen op het vlak van kwaliteitsbepaling vereist dit ook een kostenefficiëntie-analyse van de eigen centra en de centra van de partners.

Het Rekenhof beveelt Fedasil aan de tarieven voor gezinnen in LOI's te begrenzen. Een systeem waarbij de financiering niet onbeperkt oploopt per bijkomend kind is aangewezen, naar analogie met het leefloon.

Het Rekenhof beveelt Fedasil aan bijkomende inspanningen te leveren om het begrip kwetsbaarheid te definiëren, kwetsbare personen te identificeren en hen een aangepaste opvangplaats en begeleiding aan te bieden.

Fedasil zou voldoende data (duurtijd, doorlooptijd, sancties, transfers, aantal kwetsbare personen, ...) moeten verzamelen en publiek beschikbaar stellen om het maatschappelijk en parlementair debat over de opvang van asielzoekers zo goed mogelijk te onderbouwen.

In zijn antwoord (zie bijlage) sluit de staatssecretaris zich aan bij de meeste conclusies en aanbevelingen. Voor verschillende aanbevelingen wordt reeds een begin van uitvoering gemeld. De staatssecretaris spreekt zich niet uit over de problematiek van de zeer lange verblijven in collectieve centra en de aanbeveling om de tarieven voor gezinnen in LOI's te begrenzen.

Tabel 18 – Synthese van de aanbevelingen

Aanbevelingen		Referentie in het verslag
Aanbevelingen voor de staatssecretaris		
1	De opvangwet aanpassen aan de Europese richtlijn en de nog ontbrekende uitvoeringsbesluiten opstellen.	2.1.1, 2.1.2
2	De preopvang een wettelijk kader geven.	3.3.5
3	De financiering van de opvang transparant in de begroting opnemen.	2.2
Aanbevelingen voor de staatssecretaris en Fedasil		
4	De overeenkomsten met de partners verder uitwerken, rekening houdend met de verschillen in werking.	3.6, 4.1.1
5	De uniforme kwaliteit van de opvang verzekeren door het verder uitwerken van sterke normen en controles op hun naleving.	4.1.1, 4.1.2
6	Zorgen voor uniforme medische en psychologische zorgen.	4.3.3, 4.5
Aanbevelingen voor Fedasil		
7	De weigering van opvang bij meervoudige asielaanvragen individueel motiveren.	2.1.3.2
8	Bij de verdere afbouw rekening houden met kostprijs en kwaliteit.	3.3.2
9	De tarieven voor gezinnen in lokale opvanginitiatieven begrenzen.	3.4
10	Bijkomende inspanningen leveren inzake kwetsbare personen: definitie, identificatie en aangepaste opvang en begeleiding.	4.3
11	Voldoende data verzamelen en openbaar maken om het maatschappelijk en parlementair debat omtrent de opvang van asielzoekers mogelijk te maken.	4.2, 4.3

Antwoord van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie



Staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve vereenvoudiging
Lambermontstraat 2 - 1000 Brussel - Tel : 02 206 14 21

Eerste Voorzitter
Zetel van het Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

Geachte,

Hierbij de opmerkingen van het kabinet op de conclusies en de aanbevelingen:

Aanbevelingen voor de staatssecretaris

1. De opvangwet aanpassen aan de Europese richtlijn en de nog ontbrekende uitvoeringsbesluiten. 2.1.1, 2.1.2

Het kabinet merkt hierbij op dat het inderdaad klopt dat de Omzetting van de Richtlijn nog niet volledig rond maar wel al vergevorderd is. Deze omzetting van de Richtlijn werd reeds goedgekeurd in de Commissie Binnenlandse Zaken. Ook wordt prioritair aandacht gegeven aan de identificatie van kwetsbare personen, onder andere door een studie kwetsbaarheid van het Agentschap.

Bijkomend wijst het kabinet erop dat er reeds aan de meeste minimumnormen van de Richtlijn werd voldaan qua opvang. Het kabinet merkt ook graag op dat, ondanks het ontbreken van bepaalde aanbevolen Koninklijke Besluiten, de werking van het Agentschap nooit in het gedrang is gekomen daar er wel instructies werden uitgestuurd om de werking te garanderen. Niettegenstaande zullen deze KB's worden opgesteld of waar mogelijk worden voorzien van een wettelijk kader in het nieuwe Migratiewetboek.

2. De pre-opvang een wettelijk kader geven. 3.3.5

Het kabinet kan bevestigen dat er een wettelijk kader voorzien is in de omzetting van de opvangrichtlijn. De regering keurde in juni 2017 ook de bouw van een aanmeldcentrum te Nederover-Heembeek goed. De verschillende stappen van de procedure zullen geïntegreerd worden in het aanmeldcentrum.

3. De financiering van de opvang transparant in de begroting opnemen.

Het huidige systeem van werken met een basis begroting en een provisie is er gekomen in het kader van de asielcrisis om Europese begrotingstechnische redenen. Dit is een uitdovend scenario.

Binnen de schoot van de regering wordt een toekomstvisie op het opvangnetwerk uitgewerkt. Dat opvangnetwerk van de toekomst moet het Agentschap post-asielcrisis in staat stellen om zowel flexibel als kostenefficiënt haar opvangtaken te kunnen vervullen. Vanzelfsprekend zal een transparant budgettair kader deel uitmaken van deze toekomstvisie.



Staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve vereenvoudiging
Lambermontstraat 2 - 1000 Brussel - Tel : 02 206 14 21

Aanbevelingen voor de staatssecretaris en Fedasil

4. De overeenkomsten met de partners verder uitwerken, rekening houdend met de verschillen in werking. 3.6, 4.1.1

Voor het kabinet was het belangrijk om de reeds bestaande conventies met de traditionele partners te vernieuwen en waar nodig aan te passen om alzo de samenwerking te verbeteren en bepaalde nieuwe beleidslijnen uit te zetten. Bij deze onderhandelingen hebben alle partners rekening gehouden met de verschillen in werking van eenieder en zijn er verschillende verbeteringen aangebracht aan de samenwerking. Het kabinet bevestigt dat de onderhandelingen met de partners in een finale fase zitten en dat weldra een geüpdatet versie kan ondertekend worden.

5. De uniforme kwaliteit van de opvang verzekeren door het verder uitwerken van sterke normen en controles op hun naleving. 4.1.1, 4.1.2

Het kabinet gelooft sterk in uniforme kwaliteitsnormen voor de opvang bij Fedasil en zijn opvangpartners opdat bed, bad en brood in elke fase (collectief en individueel) van de opvang gelijk is. Ondanks de hoge instroom van 2015/2016, is er verder gewerkt aan het uitbouwen van uniforme kwaliteitscontroles. Het is wel zo dat de focus van deze controles voornamelijk bij de nieuwe centra en bij de nieuwe partners lag. Desalniettemin vonden er ook testaudits van de minimale normen plaats in de reguliere centra zowel bij Fedasil als bij de traditionele partners.

6. Zorgen voor uniforme medische en psychologische zorgen. 4.3.3

Het kabinet erkent de noodzaak om psychologische begeleiding te realiseren voor de bewoners die gebruik maken van de opvang. Het is dan ook zo dat de psychologische begeleiding van asielzoekers een specifiek actiepoint is in de AMIF-oproep. Dit zowel voor volwassenen als minderjarigen.

Aanbevelingen voor Fedasil

7. De weigering van opvang bij meervoudige asielaanvragen individueel motiveren.

De wet laat Fedasil toe om geen opvang te geven in geval van een meervoudige asielaanvraag en dit totdat het CGVS de beslissing tot in overweging name heeft genomen. Wel zegt de wet dat dit enkel kan door een individuele gemotiveerde beslissing te nemen. Fedasil motiveert met een verwijzing naar het artikel in de wet. Deze motivatie is ondertussen verder verfijnd op individuele basis en zal in de toekomst nog verder worden geëvalueerd en verfijnd waar nodig.

8. Bij de verdere afbouw rekening houden met kostprijs en kwaliteit. 3.3.2

Na de sterke afname van het aantal asielzoekers, besliste de Kern in juni 2016 om het opvangnetwerk met meer dan 10.000 plaatsen te verminderen. Deze afbouw werd eind augustus 2017 volledig bereikt. Daar de instroom van nieuwkomers die opvang behoeven blijft dalen, werd de staatssecretaris door de regering belast met het voordragen van een 'Toekomstvisie van het opvangnetwerk'. Deze visie zal onder andere rekening houden met het aantal collectieve plaatsen



Staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve vereenvoudiging
Lambermontstraat 2 - 1000 Brussel - Tel : 02 206 14 21

versus de individuele plaatsen, met de kwaliteit van de plaatsen, met de kostprijs, etc. Er wordt verwacht om deze visie voor te dragen aan de regering voor het einde van 2017.

9. De tarieven voor gezinnen in LOI's begrenzen. 3.4

Het kabinet is vragende partij om de reserves bij de LOI's gedeeltelijk te kunnen recupereren. Ook beoogt het samen met het Agentschap een begrenzing van 10% reserves die de lokale besturen zouden kunnen behouden en waarbij de rest terug dient te vloeien naar het Agentschap. De nodige stappen voor een juridisch kader worden hiervoor momenteel uitgewerkt.

10. Bijkomende inspanningen leveren inzake kwetsbare personen: definitie, identificatie en aangepaste opvang en begeleiding. 4.3

Het beleid dat de staatssecretaris voert is, kan als volgt samengevat worden; 'hard voor zij die misbruik plegen en zacht voor de kwetsbaren'. Dit wordt dan ook toegepast in het opvangbeleid. Zo introduceerde het kabinet samen met het Agentschap het Nieuwe Opvangmodel in het opvangnetwerk waarbij elke partner die opvang organiseert een specifieke taak uitvoert en expertise hierin verder opbouwt. Zo zullen de traditionele partners de collectieve opvang blijven verder uitbaten, zullen erkenden en subsidiair beschermen alsook personen met een hoge kans op erkenning opgevangen worden in LOI's en worden de doelgroepenplaatsen toegekend aan de NGO's.

Ook zal het kabinet samen met het agentschap het concept kwetsbaarheid uitwerken en bekijken hoe de identificatie van kwetsbare personen nog kan verfijnd worden.

11. Voldoende data verzamelen en openbaar maken om het maatschappelijk en parlementair debat omtrent de opvang van asielzoekers mogelijk te maken.

Er is steeds zeer open en transparant gecommuniceerd over de opvanglocaties voor asielzoekers. Ook op de website van Fedasil is steeds openbare informatie beschikbaar. Waar er vraag was naar data met het oog op het maatschappelijk en parlementair debat is dit steeds ter beschikking gesteld.

Theo Francken

Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met Administratieve Vereenvoudiging

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.
Il existe aussi une version française de ce rapport.

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



WETTELIJK DEPOT
D/2017/1128/35

PREPRESS EN DRUKWERK
Centrale drukkerij van de Kamer van volksvertegenwoordigers

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be