AGENTSCHAP BINNENLANDS BESTUUR

Evaluatie samenwerkingsovereenkomst Agentschap Integratie en Inburgering 2021-2025

1 Situering

1.1 Regelgevende verplichtingen

Artikel 19 van het I&I-decreet bepaalt dat er tussen het EVA I&I en de Vlaamse Regering een samenwerkingsovereenkomst (SWO) moet gesloten worden. In die SWO moet volgende geregeld worden:

- de krachtlijnen, de nadere omschrijving en aanpak van de uit te voeren taken en kerntaken;
- de informatie- en rapportageverplichtingen over de taken en kerntaken en de financiële situatie, waaronder minstens het opstellen van een jaarverslag;
- de nadere voorwaarden en modaliteiten tot eventuele terbeschikkingstelling aan het EVA van statutaire personeelsleden, gebouwen en andere infrastructuur of andere middelen als vermeld in artikel 18;
- de regels en modaliteiten voor de toekenning, de terugvordering en de verantwoording van de subsidies, de indiening van aanvragen en verantwoordingsstukken, de eenmalige gegevensopvraging en voor de onverenigbaarheden en de procedure voor de controle op de aanwending van de subsidies;
- de nadere bepalingen betreffende het beheer van, het toezicht op en de werking van het EVA;
- de duur, opzeggings- en verlengingsmogelijkheden van de samenwerkingsovereenkomst;
- de lokale en regionale vestigingsplaatsen van het EVA met het oog op een laagdrempelige werking en een voldoende lokale spreiding;
- de manier waarop het bestuursorgaan de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de juridische dienstverlening zal garanderen;
- een anti-discriminatie- en diversiteitsclausule bevatten.

Deze bepaling geldt ook voor Gent, Antwerpen en het Huis van het Nederlands. Alleen is in de betreffende BVR's (Steden en Huis) die de delegatie van de kerntaken naar deze actoren regelen, opgenomen dat de SWO's tussen de actoren en de minister (i.p.v. de Vlaamse Regering moeten gesloten worden.

Voor de steden moet bovenop de hierboven vermelde elementen in de SWO volgende opgenomen worden:

"…daarin bijkomend aan te geven op welke wijze voorzien zal worden in de nodige afstemming met: 1) het EVA, vermeld in artikel 2, eerste lid, 6°, van het decreet van 7 juni 2013; 2) het eigen inclusieve lokale integratiebeleid, vermeld in artikel 12 van het decreet van 7 juni 2013."

Voor het huis moet het volgende bijkomend opgenomen worden:

"Daarin wordt bijkomend aangegeven op welke wijze gezorgd zal worden voor de nodige afstemming met de volgende instanties : 1° het EVA; 2° de stedelijke EVA's; 3° de volgende instanties die subsidies verstrekken aan Huis van het Nederlands Brussel vzw : a) de Vlaamse Gemeenschapscommissie; b) de Vlaamse minister, bevoegd voor de coördinatie van het beleid met betrekking tot Brussel-Hoofdstad.

1.2 Huidige samenwerkingsovereenkomsten

De huidige SWO's lopen van 1 januari 2021 tot in principe 31 december 2025. Indien er op 1 januari 2026 geen nieuwe SWO is, dan wordt de huidige SWO automatisch verlengd tot op het ogenblik dat de nieuwe SWO in werking treedt (cf. art. 25 (AgII), art. 22 (steden), art 23 (Huis) van de huidige SWO).

In de huidige SWO's is bepaald dat er een evaluatie moet gebeuren voor het aflopen van de SWO (cf. art. 21 (AgII), art 18 (steden), art. 19 (huis)):

"§2. Ten laatste één maand voor het aflopen van de Overeenkomst wordt door vertegenwoordigers van de Partijen een gezamenlijke eindevaluatie doorgevoerd van de ***uitvoering van de Overeenkomst*** *en* ***de aanwending van de toegekende middelen****. Voor de Vlaamse overheid zullen aan deze eindevaluatie deelnemen: een vertegenwoordiging van het Agentschap Binnenlands Bestuur eventueel aangevuld met een vertegenwoordiging van het kabinet van de minister."*

2 Eindevaluatie

2.1 Aanpak

Op 23 september 2025 bezorgde het Vlaams agentschap Integratie en Inburgering (het AgII) een zelfevaluatie over de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst 2021-2025. Deze werd gemaakt aan de hand van een aantal richtvragen die door het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) werden opgesteld. Op 14 oktober 2025 formuleerde ABB een aantal bijkomende vragen die op 16 oktober 2025 werden beantwoord. De zelfevaluatie, bijkomende vragen en antwoorden is als 1 document in bijlage toegevoegd.

Om de samenwerking tussen ABB en de 4 privaatrechtelijke agentschappen te evalueren werd door ABB een onderzoeksopdracht gegeven aan het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing. Concreet werd gevraagd om het volgende te onderzoeken:

- De verschillende samenwerkingsrelaties en -praktijken tussen ABB en de vier privaatrechtelijke EVA's, inclusief de taakverdeling, in kaart te brengen en te analyseren, in het licht van de formulering van de samenwerkingsovereenkomsten.
- Uitdagingen te identificeren in de toepassing van het bestuursdecreet en de Vlaamse codex overheidsfinanciën door de EVA's, en in het bijzonder de mate van toezicht en controle.

Daarbij ook de rol van ABB en de regeringscommissaris te bekijken met het oog op rolafbakening i.f.v. effectieve en efficiënt toezicht.

- Concrete aanbevelingen te formuleren in het licht van de heronderhandeling van de samenwerkingsovereenkomsten, met het oog op de optimalisatie van de samenwerking en de rolverdeling tussen ABB en de privaatrechtelijke EVA's, de samenwerkingsstructuren en controlemechanismen.

Daarbij werden de verschillende stakeholders, betrokken in de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst, ruim bevraagd.

Het rapport werd opgeleverd op 14 oktober 2025, zie bijlage.

Op basis van de zelfevaluatie, het voormelde onderzoeksrapport en de afgelopen jaarrapporteringen van het AgII, geeft ABB hierna haar bevindingen m.b.t. de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst.

2.2 Evaluatie ABB – 19/10/2025

2.2.1 Aanwending van de toegekende middelen

Financieel

Cf. de samenwerkingsovereenkomst belast het bestuursorgaan van het AgII een beëdigd commissaris-revisor met de controle op de financiële toestand, op de jaarrekening en op de regelmatigheid ten aanzien van de wet, de statuten en de overeenkomst, van de in de boekhouding en jaarrekening weer te geven verrichtingen. Hij rapporteert zijn bevindingen door middel van een revisoraal verslag aan het bestuursorgaan van het AgII en de regeringscommissaris. Bijkomend is cf. de statuten van het AgII en het jaarlijks toelagebesluit, houdt de regeringscommissaris specifiek toezicht op de financiën en de begroting.

ABB heeft de jaarrekeningen en de verslagen van de bedrijfsrevisor afgelopen jaren ontvangen. Daaruit bleken geen anomalieën. ABB heeft ook geen specifieke meldingen hieromtrent ontvangen van de regeringscommissaris.

Inhoudelijk

Cf. de samenwerkingsovereenkomst heeft ieder jaar een jaarverslag gemaakt waarin gerapporteerd werd over de opdrachten. Bij de zelfevaluatie heeft het AgII een synthese gemaakt van de uitvoering van de opdrachten afgelopen jaren.

ABB heeft geen meldingen ontvangen van de regeringscommissaris over anomalieën bij het uitvoeren van de aan het AgII toegekende opdrachten. We stellen vast dat het AgII afgelopen jaren de decretale opdrachten ten volle heeft uitgevoerd, ondanks de corona-crisis en de Oekraïne-crisis, die een grote impact hadden op hun werking. Daar kwam ook een grote hervorming van het inburgeringstraject bij, een heroriëntering in hun dienstverlening in het kader van het lokale integratiebeleid en een versterkte inzet op activering.

2.2.2 Uitvoering van de overeenkomst

Zowel de zelfevaluatie van het AgII als het onderzoeksrapport van het Steunpunt Bestuurlijke vernieuwing geven een aantal knelpunten weer die bij de opmaak van de nieuwe

samenwerkingsovereenkomst verder bekeken moeten worden. We geven hierna een gebundeld overzicht van de verschillende knelpunten aan de hand van de elementen in de huidige samenwerkingsovereenkomst:

Art. 7. Het ondernemingsplan

In dit artikel is een specifieke bepaling opgenomen m.b.t. het lokale integratiebeleid in Brussel. Concreet moet het AgII in hun ondernemingsplan opnemen hoe er uitvoering zal gegeven worden aan de beleidsprioriteiten van de VGC inzake het integratiebeleid. De VGC moet vooraf goedkeuring verlenen over hoe het AgII deze ondersteuning zal vormgeven. Het AgII geeft aan dat het afstemmen van de timing een uitdaging vormt. Na afronding van het voorstel van ondernemingsplan moet het Brusselluik immers nog een formele procedure binnen VGC doorlopen, wat minstens een maand duurt. De huidige situatie is dat de regering in lopende zaken geen toekomstige beslissingen kan nemen. En er is geen vastgelegde procedure indien VGC geen goedkeuring verleent.

Art. 9. Beleidsinteractie

Uit het onderzoek van het Steunpunt Bestuurlijke vernieuwing blijkt dat er een discrepantie tussen de formele rolverdeling zoals vastgelegd in decreten (waarbij ABB een beleidsondersteunende en de privaatrechtelijke agentschappen (EVApr's) een beleidsuitvoerende rol hebben) en de feitelijke praktijk, waarin EVApr's vaak ook beleidsvoorbereidende taken opnemen. Deze praktijk leidt tot rolvermenging en informatie-asymmetrie.

De kern van het probleem ligt in onvoldoende scherp afgebakende kaders over wat "beleidsgerichte input" van EVApr's precies mag inhouden. Het Bestuursdecreet voorziet dit wel, maar zonder duidelijke grenzen of procedures, waardoor in de praktijk EVApr's beleidsmatig soms verder gaan dan wettelijk bedoeld. Er wordt dan ook voorgesteld om in de samenwerkingsovereenkomst te verduidelijken wat onder "beleidsgerichte input" begrepen wordt en om procesafspraken vast te leggen over hoe de communicatie, coördinatie en terugkoppeling van de beleidsgerichte input gebeurt.

In de overeenkomst is opgenomen dat ABB overleg organiseert met het AgII om o.a. evoluties in het beleid te bespreken. Het AgII vraagt om ook strategisch overleg te organiseren tussen de voogdijminister en de voorzitters/algemeen directeurs van de agentschappen bij belangrijke beleidswijzigingen.

Art. 10. Samenwerking en afstemming met Atlas, In-Gent en het Huis van het Nederlands Brussel

Om de samenwerking tussen de agentschappen onderling te stroomlijnen is momenteel bepaald dat er een afsprakenkader tussen deze actoren moet gemaakt worden en ter kennisgeving aan de minister moet voorgelegd worden. In dat kader moeten afspraken opgenomen zijn m.b.t. het streven naar uniformiteit bij de uitvoering van de gemeenschappelijke taken, m.b.t. de overkoepelende taken die aan het AgII zijn toegekend en m.b.t. de opdrachten die gemeenschappelijk moeten opgenomen worden.

Afgelopen periode is een oefening gestart om klaarheid te brengen in ieders rol en verantwoordelijkheid aan de hand van het "RACI-model". Dit resulteerde echter niet in een gedragen afsprakenkader omdat er o.a. onderling discussie is over wie finaal beslist bij de uitvoering van opdrachten waarvoor het AgII verantwoordelijk is. Bij gebrek aan unanimiteit over de toepassing van het RACI-model, verloopt de onderlinge afstemming en besluitvorming soms moeizaam. Het AgII vraagt daarom naar een bekrachtiging door de minister van de invulling die zij geeft aan de unieke taken en coördinerende rol die toegewezen zijn aan het AgII.

Art. 12. Bijkomende opdrachten

Het AgII kaart aan dat dat laattijdige, onvoorspelbare en gefragmenteerde extra middelen doorheen het jaar het voor hen moeilijk maakt om het personeelsbeleid- en ondernemingsplan structureel af te stemmen. En wanneer meerdere aanvullende middelen dan nog eens gelijktijdig moeten ingezet worden, kan dit een ontwrichtende invloed hebben op de uitvoering van de reguliere werkzaamheden.

Art. 14. Uitbetaling Toelage door Vlaamse overheid

Het AgII geeft aan dat de uitbetaling van de toelages niet het schema van de samenwerkingsovereenkomst volgt, maar gedreven wordt door de nood aan cash volgens het cashpoolingsmechanisme.

Art. 17. Reservevorming

Wat betreft reservevorming geldt dat de mogelijkheid hiertoe expliciet is opgenomen in de statuten, het decreet en de samenwerkingsovereenkomst. Toch geeft het AgII aan dat er onduidelijkheid is over welke voorafgaandelijke afspraken met de Vlaamse Overheid gemaakt moeten worden om effectief en rechtszeker tot reservevorming over te gaan en deze reserves aan te wenden. Deze onduidelijkheid bemoeilijkt een strategische inzet van reserves en beperkt de voorspelbaarheid van het financieel beleid.

Ook het Steunpunt Bestuurlijke vernieuwing geeft aan dat de mogelijkheid om beperkte reserves op te bouwen voor continuïteit, innovatie of onvoorziene omstandigheden vaak een van de argumenten is voor de oprichting van een EVApr. In de praktijk wordt vastgesteld dat dit door de huidige ESR-regels bemoeilijkt wordt (het aanwenden van de reserves door de EVApr's belast immers het ESR-vorderingensaldo en maakt dus telkens voorwerp uit van begrotingsbespreking). Men suggereert dan ook om pistes te verkennen (uiteraard binnen de decretale en budgettaire mogelijkheden) om hier meer flexibiliteit in te creëren (bv. via specifieke afspraken over de bestemming en het beheer van eventuele beperkte overschotten). Dit is immers belangrijk om de slagkracht en het ondernemerschap van de EVApr's te stimuleren.

Art. 18. Rapportering door het Agentschap

Volgens dit artikel moet het jaarverslag ter kennisgeving aan het parlement bezorgd worden en gepubliceerd worden op de centrale website van de Vlaamse overheid. Dat gebeurt niet altijd even consequent. Te bekijken in welke mate de jaarlijkse publicatie op de website van het AgII volstaat.

Het Steunpunt Bestuurlijke vernieuwing geeft aan dat er momenteel geen volledig zicht is op de totale financiering van de EVApr's, noch op hoe middelen (basisdotatie, projectsubsidies en andere Vlaamse fondsen) worden aangewend. De basistoelage wordt jaarlijks toegekend zonder structurele evaluatie van de reële financiële behoeften of de verhouding met andere inkomstenbronnen. Dat maakt het moeilijk om het geheel van middelen coherent op te volgen en te verantwoorden.

Art. 19. Toezicht en opvolging door de Regeringscommissaris/Art. 20. Toezicht en opvolging door het Agentschap Binnenlands Bestuur

Het Steunpunt Bestuurlijke vernieuwing stelt vast dat hoewel de formele bevoegdheden in de samenwerkingsovereenkomst is vastgelegd, de toezichtsrollen van de regeringscommissaris en ABB in de praktijk door elkaar lopen — met name op het vlak van financiële opvolging en beleidsconformiteit. Dat kan leiden tot inefficiëntie, onduidelijkheid en verminderde controle. Men stelt voor om de

rolverdeling tussen de toezichtshouders en onderlinge samenwerkingsafspraken expliciet op te nemen in de samenwerkingsovereenkomst.