**LOI: Afbouw opgebouwde reserves en beperken toekomstige reserves – afbouw LOI-plaatsen**

6 juli 2018

# Inleiding

Fedasil moet 22 miljoen euro besparen. Een van de maatregelen die daartoe worden genomen, is de terugbetaling van de LOI-reserves: actuele reserves worden afgebouwd en toekomstige reserves worden beperkt tot een werkingsreserve.

De VVSG werd geraadpleegd over de afbouw van de bestaande en het voorkomen van de toekomstige LOI-reserves. De VVSG kan zich vinden in deze aanpak. De federale overheid zal immers niet terugkomen op de door Fedasil te realiseren besparingen. Eventuele alternatieve maatregelen kunnen een grotere negatieve impact hebben. Bovendien is niemand gebaat bij in de LOI-boekhouding de facto geblokkeerde LOI-reserves. Het overblijvende punt van discussie zijn de lopende dossiers en de reeds ingediende investeringsaanvragen (zie onder punt 6).

# Afbouw van de actuele LOI-reserves: de 75%-25%-maatregel

De afbouw van de actuele reserves gebeurt **op vrijwillige basis**. Als het OCMW ingaat op de oproep van Fedasil, kan het 25% van de actuele reserve vrij besteden zonder voorafgaand akkoord van Fedasil en zonder in te dienen verantwoording. Dus ook aan projecten die niets met het LOI te maken hebben. De resterende 75% moet aan Fedasil teruggestort worden.

De 75% - 25% maatregel is:

* eenmalig
* van de geaccumuleerde LOI-reserv**e worden eerst afgetrokken:** 
  + deel van de LOI-reserve opgebouwd met andere inkomsten dan de door Fedasil betaalde LOI-subsidies (bijvoorbeeld loonsubsidie van andere bron, huurinkomsten van een derde voor een deel van het gebouw, enz.), op voorwaarde dat die bedragen al in de boekhouding geïdentificeerd kunnen worden
  + deel van de LOI-reserve opgebouwd met overschotten van de door Europa betaalde subsidies voor de opvang in het LOI in het kader van resettlement
  + 10% werkingsreserve
* de 10% werkingsreserve wordt berekend op de in het vorige boekjaar werkelijk uitbetaalde subsidies (als de actuele reserve minder dan de 10% werkingsreserve bedraagt, behoudt het LOI de hele actuele reserve)
* van het saldo wordt 75% terug aan Fedasil gestort
* de overige 25% is voor het OCMW dat het bedrag vrij kan besteden dus ook aan projecten die geen verband houden met het LOI.

OCMW’s die gebruik willen maken van deze éénmalige maatregel, moeten **voor 31 augustus 2018 intekenen[[1]](#footnote-1)**. Meer informatie in de [Oproep van Fedasil](http://www.vvsg.be/sociaal_beleid_en_werk/Vreemdelingen/Documents/2018%2002%2021%20oproep%20LOI%20reserves.pdf).

De controle op de 75%-25%-maatregel gebeurt tegen 31/8/2018 aan de hand van de bewijsstukken. Aangezien de besteding van de 25% vrij is, kan de controle alleen gaan over de berekening van de 25%.

**Let op,** wie niet intekent, zal later 90% van de actuele reserve - na aftrek van de 10% wervingsreserve – moeten terugstorten (zie punt 3). De vrijwilligheid van de afbouw is dus wel relatief.

# Beperken van de toekomstige reserves: de 90%-10%-maatregel

Het voorkomen van de opbouw van nieuwe reserves gebeurt door een aanpassing van het koninklijk besluit dat de LOI-subsidies regelt en gebeurt dus **niet op vrijwillige basis**. Ook de LOI-conventies zullen aangepast worden. In de toekomst zal een OCMW op het einde van een jaar telkens maximaal 10% van de in het vorige boekjaar werkelijk uitbetaalde subsidies als werkingsreserve kunnen meenemen naar het volgende werkjaar. Bij grote investeringen kan er een afwijking aangevraagd worden.

De 90% - 10% maatregel is:

* jaarlijks
* op het einde van een jaar mag een LOI 10% van de in het vorige boekjaar werkelijk uitbetaalde subsidies als werkingsreserve meenemen naar het komende werkjaar
* alles boven de 10 % werkingsreserve moet aan Fedasil teruggestort worden
* voor een toekomstige grote investering kan met goedkeuring van Fedasil een grotere reserve opgebouwd worden
* bij sluiting van een LOI moet de 10% werkingsreserve volstaan om de sluitingskosten te dekken.

**Fedasil zal de 90%-10%-maatregel toepassen op de volledige bestaande reserve op 1 januari 2019**. Wie niet ingaat op de vrijwillige afbouw, zal later dus gesanctioneerd worden. De vrijwilligheid van de afbouw is dus wel relatief.

De controle op de 90%-10%-maatregel zal met steekproeven gebeuren. Het gaat over onregelmatigheden in de berekening. De vraag hoe ver kan Fedasil kan (zal) teruggegaan bij een eventueel probleem in de berekening (één jaar? vijf jaar?) bleef onbeantwoord.

Wat de investeringen betreft, dat kan gaan over:

* installatiekosten (opknapbeurt van woning zodat deze terug beschikbaar is voor extra crisisplaatsen. Dit kan gaan van schilderwerken tot de aankoop van huishoudapparaten, en dergelijke meer.) 🡪 Deze omschrijving roept een aantal vragen op (Wat valt er nu precies onder? Hoe afbakenen t.o.v. een renovatie?) en zal in de praktijk verder verfijnd moeten worden.
* renovatie van een bestaande LOI-woning
* aankoop woning (niet meer mogelijk: aankoop van een voertuig – onduidelijk waarom die mogelijkheid weggevallen is).

# Is een investeringsaanvraag m.b.t. de LOI-reserve nog mogelijk?

Voor de gecumuleerde reserves van het boekjaar 2017 krijgen de OCMW’s tot en met 31 augustus 2018 de kans om zich in de 75%-25%-maatregel in te schrijven. Een investeringsaanvraag kan echter nog gedurende heel 2018 ingediend worden (zie ook punt 5). Voor de gecumuleerde reserves van het boekjaar 2018 geldt de 90%-10%-maatregel. Een investeringsaanvraag moet voor 31 maart 2019 ingediend worden. Telkens zonder verdere garantie dat de investeringsaanvraag goedgekeurd zal worden.

We kregen de volgende toelichting van Fedasil:

“Voor 2018 (boekhoudjaar 2017) zal Fedasil momenteel geen positieve beslissing geven omwille van de volgende redenen:

* een historisch lage bezettingsgraad van het hele LOI-netwerk;
* waardoor in 2018 een grote afbouw bij de LOI zal gebeuren en het dus onduidelijk is in welk soort gebouwen zinvol geïnvesteerd kan worden (zie onder punt 5).;
* de door Fedasil te realiseren besparing.

Voor 2019 (boekhoudjaar 2018) zal het Agentschap dit herbekijken. De dossiers zullen dan geëvalueerd worden tegenover de bezettingsgraad op dat moment, de status van de afbouw en eventuele verdere besparingsmaatregelen die worden opgelegd.”

Voorlopig geeft Fedasil dus nog steeds geen akkoord bij een aanvraag om de reserves alsnog te kunnen investeren. Het is vandaag moeilijk te voorspellen in welke mate Fedasil later wel zal ingaan op ingediende voorstellen aangezien de vermelde parameters momenteel nog onbekenden zijn. Als voldoende besturen intekenen op de 75%-25%-maatregel, de afbouw van de LOI-plaatsen op schema zit en het aantal asielaanvragen stabiel blijft (of stijgt), dan zal Fedasil misschien in de tweede helft van 2018 of voor eind maart 2019 ingaan op een voorstel tot investering. Ook de bij de afbouw van de LOI-plaatsen genomen beslissingen m.b.t. de toekomstige rol van de LOI en dus de nood aan LOI-woningen (zowel qua aantal als qua type) spelen een rol bij de beslissingen van Fedasil m.b.t. investeringsaanvragen. Fedasil bekijkt momenteel een aantal reeds ingediende dossiers in functie van de afbouw en het door Fedasil nagestreefde toekomstige opvangnetwerk. Zekerheid is er voorlopig dus niet en na 31 augustus 2018 kan er niet meer ingetekend worden op de 75%-25%-maatregel. Niet intekenen houdt dus een risico in.

We wijzen er wel op dat het belangrijk is om de **berekening van de 75%-25%-maatregel correct te maken** (zie onder punt 2). In een aantal gevallen blijkt er toch een niet onbelangrijk deel van de LOI-reserve aftrekbaar te zijn voor de toepassing van de 75%-25%-maatregel.

# De afbouw van de LOI-plaatsen en de link met de LOI-reserves

De regering heeft beslist dat het opvangnetwerk tegen eind 2018 moet afbouwen van ongeveer 23.000 opvangplaatsen naar 16.600 opvangplaatsen.

Concreet worden gesloten in 2018:

* 2.845 collectieve opvangplaatsen in de tijdelijke opvangcentra
* 4.000 LOI-plaatsen.

De afbouw zal in een eerste fase op vrijwillige basis gebeuren. Dan wordt de sluitingsdatum in onderling overleg bepaald. Indien er onvoldoende vrijwillige sluitingen zijn, zal er in een tweede fase gedwongen afgebouwd worden aan de hand van een aantal criteria.

De criteria bij de gedwongen sluitingen:

* Spreiding van LOI-plaatsen verzekeren.
* Bereidheid van het LOI om in te tekenen op een of meer van de volgende pistes:
  + Flexibiliteit in de configuratie van de plaatsen
  + Aanpassingen doen om bewoners met specifieke noden op te vangen
  + Voortrekkersrol bij de integratie van erkend vluchtelingen en subsidiair beschermden.

Meer informatie in de [Informatieve Nota m.b.t. de afbouw van de LOI-plaatsen](http://www.vvsg.be/sociaal_beleid_en_werk/Vreemdelingen/Documents/2018%2007%2006%20Informatieve%20Nota%20afbouw%20LOI.docx). (indien link niet werkt te vinden op www.vvsg.be onder sociaalbeleid en werk < vreemdelingen < materiële opvang).

De beslissingen i.v.m. de afbouw werden eind juni verstuurd. De deadline i.v.m. het intekenen op de 75%-25%-maatregel werd uitgesteld tot 31 augustus 2018.

OCMW’s die geen lopend project hebben voor de besteding van hun LOI-reserve (zie ook punt 6) maar die wel plannen hadden om met de LOI-reserve een LOI-woning te renoveren, kunnen een voorstel doen om bij die renovatie rekening te houden met de criteria van de afbouw. Bijvoorbeeld de LOI-woning geschikt maken voor rolstoelgebruikers of zowel voor gezinnen als voor alleenstaanden. Fedasil zal uiteindelijk beslissen welke voorstellen weerhouden worden in functie van het toekomstige netwerk. Dat kan een mogelijkheid zijn om de LOI-reserve alsnog te gebruiken voor een investering in het LOI.

# Wat met de lopende dossiers en de reeds ingediende investeringsaanvragen m.b.t. de LOI-reserve?

De VVSG kan zich vinden in de afbouw van de bestaande en het voorkomen van de toekomstige LOI-reserves. Niemand is gebaat bij in de LOI-boekhouding geblokkeerde LOI-reserves. Sinds de omzendbrief m.b.t. het LOI-beheer bepaalt dat Fedasil een voorafgaand akkoord moet geven bij een investering van de LOI-reserve, staan die reserves immers de facto geblokkeerd in de LOI-boekhouding als er geen project is dat voldoet aan de in die omzendbrief bepaalde voorwaarden en waar Fedasil de vereiste voorafgaandelijke goedkeuring voor wil geven. Immers, ook al kunnen er vragen gesteld worden bij de juridische afdwingbaarheid van die omzendbrief (zie verder), in de praktijk wordt de omzendbrief grotendeels toegepast. Met de 75%-25%-maatregel kan er toch 25% (na aftrek van een aantal kosten – zie onder punt 2) van de LOI-reserve vrij besteed worden. Ook het voorkomen van toekomstige reserves is verdedigbaar rekening houdend met de actuele budgettaire situatie.

Het punt van discussie zijn de lopende dossiers en reeds ingediende investeringsaanvragen. De VVSG vindt dat er rekening moet worden gehouden met de lopende dossiers en de reeds ingediende investeringsaanvragen.

De lopende dossiers zijn de investeringen die al voor de omzendbrief van 30 juni 2017 m.b.t. het beheer van de LOI werden opgestart en waarbij het OCMW kan aantonen dat de investering past in het kader van de opvang van asielzoekers. Aangezien die omzendbrief de voorwaarde van de voorafgaandelijke toestemming heeft ingevoerd, kon er voorafgaand aan die omzendbrief een investering gebeuren door een beslissing van het OCMW zonder tussenkomst van Fedasil. Deze dossiers kunnen volgens de VVSG dan ook zonder meer verder uitgevoerd worden. Maar niet alle OCMW’s die hun dossier alsnog voorleggen aan Fedasil ter goedkeuring of ter bevestiging zodat ze zekerheid hebben, krijgen een bevestigend antwoord. Voor deze dossiers vraagt de VVSG dat er rechtszekerheid gegeven wordt door staatsecretaris Francken en Fedasil.

De reeds ingediende investeringsaanvragen zijn de aanvragen die na de omzendbrief van 30 juni 2017 m.b.t. het beheer van de LOI werden ingediend en waarbij er tot op vandaag geen antwoord (of het negatieve standaardantwoord) door Fedasil gegeven werd omwille van het moratorium en waarbij er een aantoonbaar (bindend) initiatief van het OCMW was voor de oproep/instructie van 21 februari 2018 m.b.t. de LOI-reserves. In deze groep zitten heel uiteenlopende dossiers. Bijgevolg is het onmogelijk om voor alle dossiers eenzelfde beslissing te bepleiten. De huidige regelgeving opgenomen in de omzendbrief van 30 juni 2017 en de recente oproep/instructie van Fedasil van 21 februari 2018 sluiten niet uit dat er alsnog een voorafgaandelijk akkoord gegeven wordt. Het is verder ook niet de verantwoordelijkheid van de OCMW's dat Fedasil gedurende maanden geen voorafgaand akkoord voor de geplande aankoop kon geven. Voor deze dossiers zou er per dossier een gemotiveerde beslissing (geen standaardantwoord) genomen moeten worden rekening houdend met de inhoud van de aanvraag alsook met de wachttijd en de eventuele communicatie die er is geweest met de regiomedewerkers van Fedasil. Die beslissing moet binnen een redelijke termijn genomen worden.

Met betrekking tot de lopende dossiers horen we van een aantal OCMW’s dat zij van Fedasil een ‘akkoord’ gekregen hebben zodat ze nu toch rechtszekerheid hebben. In die gevallen waren de werken of de aankoopdossiers al gestart of bindend geworden. Er was m.a.w. meer dan alleen een Raadsbeslissing. Met betrekking tot de reeds ingediende investeringsaanvragen krijgen we diverse signalen uit de praktijk. Ook hier geeft Fedasil af en toe een ‘akkoord’. In die dossiers waren er vaak al onomkeerbare stappen gezet of was er door de regiomedewerkers van Fedasil al een soort van toestemming gecommuniceerd.

Wat er precies zal gebeuren als een OCMW niet intekent op de 75%-25%-maatregel en nadien de 90% niet vrijwillig betaalt, weten we nog niet. Er zijn nog heel wat vragen. Zal Fedasil terugvorderen, zelfs in rechte, als het OCMW niet vrijwillig betaalt? We wachten ook nog op de tekst van het aangepaste KB dat de LOI-subsidie voor de toekomst zal regelen.

De toepassing van de 90%-10%-maatregel op de volledige bestaande reserve doet de vraag rijzen **in hoeverre de overheid kan terugkeren in de tijd en LOI-reserves kan terugeisen die opgebouwd werden voor het invoeren van nieuwe regels**. Alvast een aantal uitgangspunten.

Een *eerste uitgangspunt* is dat nieuwe regelgeving niet met terugwerkende kracht kan worden toegepast. Een aangepast KB op de LOI-subsidie kan alleen voor de toekomst gelden. Dat zou dan betekenen dat de 90%-10%-maatregel alleen voor de toekomstige opgebouwde reserve kan gelden. Tenzij de jaarlijkse omzendbrief m.b.t. het beheer van de LOI ook een voldoende basis vormt om de spelregels te wijzigen. Kan er m.a.w. aan de spelregels m.b.t. de LOI-subsidies gesleuteld worden via omzendbrief of moest dat via KB? Er zijn verschillende soorten omzendbrieven. Enerzijds zijn er omzendbrieven die de bestaande rechtsregels verder uitleggen of interpreteren. Anderzijds zijn er verordenende omzendbrieven die rechtsregels toevoegen. Om de regels m.b.t. de LOI-reserves te kunnen wijzigen, is een verordenende omzendbrief vereist aangezien er niets in het KB staat over de reserves. Inhoudelijk kunnen de jaarlijkse omzendbrieven m.b.t. het beheer van de LOI als verordenende omzendbrieven beschouwd worden. Ze voegen zonder twijfel rechtsregels toe. Maar ze voldoen niet aan de vormvereisten om een verordenende omzendbrief te zijn. Die moeten immers voor advies aan de Raad van State voorgelegd worden en moeten in het staatsblad gepubliceerd worden. Hoe een rechter dit zal beoordelen ingeval van een geschil, blijft afwachten. Bij ons weten zijn er immers nog geen rechterlijke uitspraken over het bindend karakter van deze omzendbrieven.

Een *tweede uitgangspunt* is dat een overheid die subsidies toekent, gerechtigd, zelfs verplicht, is om te controleren of de subsidies voor het juiste doel worden gebruikt en desgevallend die subsidies terug te vorderen als dat niet het geval zou zijn. Forfaitaire subsidies zijn dus niet zonder meer verworven in die mate dat eventuele overschotten ook voor andere doeleinden gebruikt kunnen worden. Maar is het niet uitgeven en dus opsparen van subsidies ook onjuist gebruik als het OCMW de opdracht correct vervult?

Een *derde uitgangspunt* is het vertrouwensbeginsel tussen overheden. Bij de toepassing van een eventuele terugvordering van subsidies door de overheid, hangt alles af van de regels qua aanvraag, gebruik en verantwoording van de subsidies. Als er voordien een regeling bestond die toeliet dat het OCMW een deel van de LOI-subsidies die niet aan het LOI werden besteed, mocht houden (of als er een regeling bestond waarbij men het gebruik van slechts een deel van de toegekende subsidie moest verantwoorden), dan kan de wetgever daar nadien niet op terugkomen. Behalve vanaf het moment dat een eventuele nieuwe regeling van kracht wordt maar niet voor het verleden. Anders wordt het vertrouwensbeginsel tussen overheden aangetast. Dat beginsel ondersteunt dus ook de vraag naar rechtszekerheid voor de lopende dossiers. Daarnaast is er het moratorium van Fedasil op beslissingen i.v.m. de na 30 juni 2017 ingediende investeringsaanvragen. Is het nog redelijk verantwoord om gedurende minstens 8 maanden geen antwoord te geven op aanvragen die volgens de net verstuurde omzendbrief gevraagd moesten worden?

Fabienne Crauwels

1. Deze datum werd verlaat van 30 juni 2018 naar 31 augustus 2018 in verband met de eventuele investeringen in het kader van de afbouw van de LOI-plaatsen. [↑](#footnote-ref-1)