

Dossier

'Heen en retour' Rechtspositie van kinderen op de vlucht



Dossier

'Heen en retour' Rechtspositie van kinderen op de vlucht



Heen en retour

'It has to be recognized that migrant children are first and foremost children and that they have the same rights as others to enjoy all the rights of the child. The principle of the best interest of the child means that each child must be seen as an individual and special consideration must be given to his or her particular circumstances.'

Thomas Hammarberg, voormalig mensenrechtencommissaris Raad van Europa

Het is 17 september 2013. Er staat die dag niet veel speciaals in de Vlaamse kranten. Maar voor Jelena is het een dag die ze niet gauw zal vergeten. Jelena is een Tsjetsjeens meisje van 15, dat ruim vier jaar in ons land verblijft. Door het gebrek aan zorg in Tsjetsjenië is haar moeder gestorven aan een zware ziekte. Haar vader is dan met zijn vijf kinderen naar België gevlucht en heeft hier asiel aangevraagd. Na 14 maanden werd dat afgewezen. Jelena's vier jaar oudere zus was in die periode zwaar ziek, werd in België geopereerd en moest dan nog door een lange revalidatieperiode. Daarom mocht het gezin hier nog een tijdlang blijven. Dat is nu ook afgelopen. Ook een laatste aanvraag voor een 'machtiging tot verblijf om humanitaire redenen' via de burgemeester van de gemeente waar ze verblijven, werd afgewezen. In de tussentijd is haar vader hertrouwd met een Tsjetsjeense vrouw en is het gezin uitgebreid met een zusje dat nu al drie jaar is, en met een tweeling van bijna twee jaar. Drie kinderen die hun 'vaderland' nog nooit gezien hebben.

Jelena neemt een belangrijk deel van de zorg in het gezin op zich. In tegenstelling tot haar papa spreekt ze vlot Nederlands. Dat maakt dat ze bij allerlei gelegenheden als tolk 'mocht' optreden. Ook in de procedure om een verblijfsvergunning te krijgen. Maar dan alleen om de vragen, de angsten, de wensen van haar papa te vertolken. En de antwoorden die onze overheidsinstanties daarop gaven. Haar eigen vragen, wensen, verlangens, angsten werden nooit gehoord. Laat staan dat ze de gegrondheid ervan onderzochten. Jelena zat in het secundair onderwijs in de richting sociale en technische vorming. Ze deed het goed op school. Ze wil later verpleegster worden. Maar de uitzichtloosheid van de hele situatie woog al een hele tijd erg zwaar op haar. Haar omgeving wees erop dat het voor haar stilaan te veel werd. Op school suggereerden ze een verblijf in een in-

ternaat om haar wat rust te brengen. Maar hoe moest het dan met de andere kinderen?

In april nam Jelena zelf contact op met het Kinderrechtencommissariaat. Ze vroeg onze steun om legaal in België te kunnen blijven. We leerden haar kennen als een moedig en verstandig meisje dat het opnam voor haar groot gezin. Omdat verdere procedures om een legaal verblijfsstatuut te krijgen geen perspectief meer leken te bieden, gaf haar papa finaal de strijd op en besloot hij met zijn gezin terug te keren naar Tsjetsjenië. Op 17 september 2013. Jelena had het erg moeilijk met de beslissing van haar vader, maar haar gezin niet volgen is voor haar nooit een optie geweest.

Zoals Jelena zijn er vandaag heel wat kinderen in ons land. Het zijn kinderen van wie het leven sterk getekend is door de vlucht uit hun land van herkomst. Kinderen op de vlucht, alleen of begeleid door hun ouders, hebben het erg moeilijk. Vaak hebben zij nooit gevraagd om hun land van herkomst te verlaten. Soms staan ze voor een terugkeer naar een land dat ze nooit gekend hebben. Ondertussen hebben ze zich wel heel wat inspanningen getroost om zich aan te passen aan hun nieuwe omgeving. 'Je moet je best doen, dan komt het wel goed.' Ze hebben onze taal geleerd, lopen hier school, gaan met hun vrienden naar de sportclub, spelen hier in een muziekbond. En toch blijven ze vooral kinderen op de vlucht. Leven ze in grote onzekerheid. Worstelen ze met het verlangen en de hoop om een veilige toekomst uit te bouwen. Alleen weten ze vaak niet waar die toekomst zal liggen.

Structurele knelpunten

Onze Klachtenlijn kreeg de laatste jaren heel wat vragen en klachten over en van kinderen op de vlucht. Van die kinderen en jongeren zelf, en van mensen uit hun directe omgeving. Voogden botsen op moeilijkheden in hun zoektocht naar een duurzame oplossing voor hun pupil. In de opvang maken ze zich zorgen over de gebrekige toegang tot psychologische begeleiding. En scholen zijn kwaad dat leerlingen die er al jaren schoollopen van de ene op de andere dag al hun ontwikkelingskansen moeten inleveren. Omdat er achter die signalen vaak structurele knelpunten zitten, is er dit dossier. Het bouwt verder op

het dossier 'Heen en retour' uit 2007 dat toen uitdrukkelijk opgezet was om de situatie van kinderen op de vlucht te belichten vanuit een kinderrechtenperspectief om zo een bijdrage te leveren aan het politieke en maatschappelijk debat over het thema. De laatste zes jaar is er heel wat veranderd, maar de doelstellingen van deze geactualiseerde 'Heen en retour' bleven dezelfde. Het Kinderrechtencommissariaat wil signaleren en adviseren. Het is onze opdracht te waken over de rechten van kinderen in Vlaanderen. In dit dossier proberen we de vele signalen en klachten die we binnenkregen, bij elkaar te brengen. We geven knelpunten weer en formuleren aanbevelingen. Want er is nog een lange weg te gaan naar een beleid dat kinderen op de vlucht volop tot hun recht laat komen. In de procedures worden kinderen die hier met hun ouders zijn nog te weinig gehoord. De klachten laten ook vermoeden dat de belangen van de kinderen zelf niet altijd meetellen als eerste overweging. Retour lonkt te vaak. Ook zien we te veel kinderen die samen met hun ouders al jaren in de illegaliteit leven of die er zelfs in geboren werden. Kinderen die in mensenwaardige omstandigheden leven aan de rand van de maatschappij. De bevoegde overheden kunnen daar de ogen niet langer voor sluiten.

In hoofdstuk 1 krijgt u een overzicht van alle kind- en mensenrechteninstrumenten die van belang zijn om een asiel- en migratiebeleid uit te tekenen. Hoofdstuk 2 verduidelijkt het wettelijke kader van de verschillende verblijfsprocedures die kinderen op de vlucht of hun ouders in België kunnen instellen. Omdat die procedures afhangen van of een minderjarige hier met of zonder zijn ouders is, bespreken we de twee groepen apart. In hoofdstuk 3 lichten we de verschillende opvangmogelijkheden toe voor kinderen met en kinderen zonder ouders. En in hoofdstuk 4 bekijken we hoe het recht op onderwijs in Vlaanderen ingevuld wordt voor kinderen op de vlucht. De laatste drie hoofdstukken eindigen met een overzicht van de knelpunten en met aanbevelingen. In het laatste samenvattende hoofdstuk brengen we al onze aanbevelingen nog eens samen.

Ik hoop dat dit dossier een aanzet levert om de situatie van kinderen op de vlucht kritisch te analyseren. Die kinderen zijn geen 'randverschijnselen'. Het zijn kinderen en jongeren met kind- en

mensenrechten die recht hebben op een menswaardig bestaan met maximale ontplooiingskansen en een toekomst zonder angst.

Bruno Vanobbergen
Kinderrechtencommissaris

11 december 2013

Dit dossier was niet mogelijk geweest zonder de medewerking van verschillende mensen en organisaties. We bedanken de mensen van de luistergroep voor hun reflectie op de knelpunten en aanbevelingen in dit dossier: Wim Bonny van het Rode Kruis, Laurence Bruyneel van Caritas International, Aintzane de Aguirre van het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen, David De Ridder van het OCMW Antwerpen, Lieven Devisscher van Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Farah Laporte van de Kinderrechtencoalitie, Virna Saenen van het Agentschap Jongerenwelzijn, Raf Thomas van OLIV vzw, Laetitia Van der Vennet van het Platform Kinderen op de Vlucht, Johan Van hove van Gardanto vzw, Marianne Vervliet van de Universiteit Gent, Ruben Wissing van het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen.

Voor extra informatie, cijfers en bredere context danken we Dirk Van den Bulck en Anja De Wilde van het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, Wim Eeckhout, Geert Verbauwhede, Muriel Hulpiau, Ruth Meyers, Stefanie Defoer en Veerle Peters van de Dienst Vreemdelingenzaken, Daniel Flore van het Directoraat-Generaal Wetgeving, Fundamentele Rechten en Vrijheden bij de FOD Justitie, Marc Tysebaert van de Directie Fundamentele Rechten bij de FOD Justitie, Philippe Pede van de Dienst Voogdij bij de FOD Justitie, Peter Neelen en Stijn Kwanten van Fedasil, Anne Dussart en Sofie De Mot van Caritas Internationaal, Vernesa Music en Valon Halimi van de International Organization for Migration.

Onze bijzondere dank gaat naar Brecht De Schutter, Ilse Derluyn en Ann De Vos voor hun feedback op eerdere versies van het dossier.

De eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van dit dossier ligt bij het Kinderrechtencommissariaat.



Inhoud

Heen en retour

Deel 1 Kinder- en mensenrechtenkader 8

1. Internationaal	10
1.1. VN-Verdrag over en Comité voor de Rechten van het Kind	10
Kinderrechtenverdrag	10
Kinderrechtencomité	10
1.2. Andere VN-verdragen en toezichthoudende organen	14
Vluchtelingenverdrag en Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties	14
ECOSOC-verdrag en Comité voor Economische, Sociale en Culturele rechten	15
BUPO-verdrag en Comité voor de Rechten van de Mens	15
2. Regionaal-Europees	17
2.1. Raad van Europa	17
EVRM en Europees Hof voor de Rechten van de Mens	17
(H)ESH en Europees Comité voor Sociale Rechten	18
2.2. Europese Unie	19
Richtlijnen	19
Actieplan niet-begeleide buitenlandse minderjarigen (2010-2014)	21
2.3. Europees Netwerk Kinderombudsdiensten	22
3. Nationaal: het Grondwettelijk Hof	23

Deel 2: Kinderen op zoek naar papieren 24

1. Kinderen met hun ouders	26
1.1. Asiel en subsidiaire bescherming	26
Kinderen van het gezin als rechtssubjecten	27
1.2. Medische regularisatie (art. 9 ter)	29
1.3. Slachtoffer mensenhandel en –smokkel	30
1.4. Humanitaire regularisatie (art. 9 bis)	31
Belang en welzijn van kinderen uit een gezin?	32
2. Kinderen zonder ouders	34
2.1. Heterogene groep	34
2.2. ‘Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen’	34
Definitie	34
Voogdij van ‘niet-begeleide minderjarige vreemdelingen’	34
Verblijfsprocedures en –documenten	35
2.3. Niet-begeleide Europese minderjarigen	39
Genoeg bescherming voor niet-begeleide Europese minderjarigen in een kwetsbare toestand?	39
3. Knelpunten: synthese en aanbevelingen	41
3.1. Kinderen en jongeren met hun ouders	41
Verblijfsbeslissingen weinig transparant over belang en welzijn kind	41
Kinderen met ouders op de vlucht zelf te weinig betrokken bij fases verblijfprocedure	41
3.2. Kinderen en jongeren zonder hun ouders	41
Duurzame verblijfsrechtelijke oplossing volgens vastgestelde rangorde, niet altijd in het belang van het kind	42
Bijzondere procedure is niet cumuleerbaar met andere procedures	42
Besluitvorming duurzame oplossing te eenzijdig	42
Te weinig rechtsbescherming niet-begeleide Europese minderjarigen	42
Meer begeleiding en opvolging van voogden nodig	43

Deel 3: Opvang van en zorg voor kinderen op de vlucht 44

1. De opvangwet van 12 januari 2007	46
2. Opvang van kinderen met ouders	47
2.1. Materiële opvang	47
Opvang tijdens de asielprocedure	47
Opvang tijdens de terugkeertrajecten	49
Opvang van gezinnen met kinderen zonder geldige verblijfsdocumenten	55
Bedenking: het net en de mazen	58
2.2. Sociale en juridische bijstand	61
Tijdens de asielprocedure	62
Na de asielprocedure	62
Bedenking	65
2.3. Medische en psychologische zorg	67
Tijdens de asielprocedure	67
Tijdens de terugkeertrajecten	67
Gezinnen zonder geldige verblijfsdocumenten	68
Tussen de plooiën (1)	69
2.4. Integrale jeugdhulp	70
Toegang grondig hertekend	71
Tussen de plooiën (2)	72
3. Opvang en zorg voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'	75
3.1. Opvang in drie fasen	75
Eerste fase: observatie en oriëntatie	75
Tweede fase: stabilisatie	75
Derde fase: begeleide autonomie	76
Einde opvang als niet-begeleide minderjarige vreemdeling	76
Bedenkingen	77
3.2. Sociale en juridische bijstand	79
De voogd	79
Terugkeerbegeleiding	79
Bedenkingen	82
3.3. Medische en psychologische zorg	82
Bedenkingen	83
3.4. Integrale Jeugdhulp	83
Bedenkingen	83
4. Knelpunten: synthese en aanbevelingen	85
4.1. Knelpunten in de materiële opvang	85
Toch nog geen dak boven het hoofd	85
Onderbroken opvang	86
Open Terugkeercentrum Holsbeek twee keer maatje te klein	86
Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen: erkend en dan?	86
4.2. Knelpunten in de sociale ondersteuning	87
Kinderen niet of te weinig voorbereid op terugkeer	87
4.3. Knelpunten in de medische en psychologische hulp	87
Dringende medische hulp niet voor alle kinderen?	87
Tekort aan psychologische ondersteuning	88
4.4. Knelpunten in de toegang tot de jeugdhulp	88
Maakt één toegangspoort een einde aan de verschillende toegangsvoorwaarden?	88
18+ en dan?	89

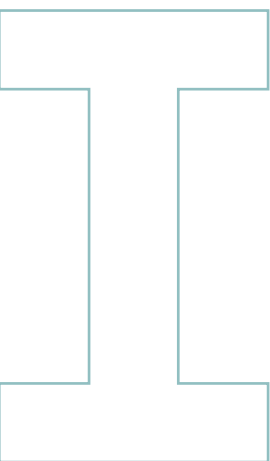
Inhoud

Deel 4 Onderwijs aan kinderen op de vlucht	90
1. Leerplicht en inschrijvingsrecht	92
1.1. Kinderen zonder papieren	92
Geen aangifte bij Dienst Vreemdelingenzaken of politie	92
2. Initieel onthaalonderwijs	94
2.1. 'Onthaalonderwijs' heeft ruime en enge betekenis	94
Wie zijn de anderstalige nieuwkomers?	94
Diversiteit in de onthaalklas	95
2.2. Doel en inhoud van initieel onthaalonderwijs	95
In het basisonderwijs	96
In het secundair onderwijs	96
Integratie in Vlaanderen als toekomstperspectief?	96
Geen oog voor tekorten in schoolse kennis en vaardigheden	97
Weinig oog voor psychosociaal welbevinden van anderstalige nieuwkomers	97
Realiteit van kinderen op de vlucht is complexer	97
2.3. Initieel onthaalonderwijs: organisatie	98
In het basisonderwijs	98
In het secundair onderwijs	101
Professionele ondersteuning	102
3. Toeleiding naar onthaalonderwijs	103
3.1. Toeleiding vanuit de opvangplaatsen	103
3.2. Onthaalbureaus en LOP's	103
4. Opvolging na het onthaalonderwijs	105
4.1. Ongekend, dus onbemind?	105
5. Als de school onzekerheid wordt	106
6. Knelpunten: synthese en aanbevelingen	108
6.1. Knelpunten in het onthaalonderwijs	108
Meer dan Nederlands leren en inburgering alleen	108
Nood aan expertiseontwikkeling	108
Meer aandacht voor de opvolging van alle anderstalige nieuwkomers	109
6.2. Bijdrage tot een humaan terugkeerbeleid	109
Band met taal en cultuur van herkomst behouden	109
Met een diploma in handen sterker terug	110
Deel 5: Aanbevelingen	112
1. Verblijfswettelijk kader	114
1.1. Kinderen en jongeren met hun ouders	114
Verblijfsbeslissingen weinig transparant over belang en welzijn kind	114
Kinderen met ouders op de vlucht zelf te weinig betrokken bij fases verblijfprocedure	114
1.2. Kinderen en jongeren zonder hun ouders	114
Duurzame verblijfsrechtelijke oplossing volgens vastgestelde rangorde niet altijd in belang kind	114
Bijzondere procedure is niet cumuleerbaar met andere procedures	115
Besluitvorming duurzame oplossing te eenzijdig	115
Te weinig rechtsbescherming niet-begeleide Europese minderjarigen	115
Meer begeleiding en opvolging van voogden nodig	115
2. Materiële opvang en zorg	116
2.1. Knelpunten in de materiële opvang	116





	Toch nog geen dak boven het hoofd	116
	Vermijd nodeloos verhuizen	116
	Open Terugkeercentrum Holsbeek twee keer maatje te klein	116
	'Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' erkend en dan?	116
2.2.	Knelpunten in de sociale ondersteuning	117
	Kinderen niet of te weinig voorbereid op terugkeer	117
2.3.	Knelpunten in de medische en psychologische hulp	117
	Dringende medische hulp niet voor alle kinderen?	117
	Tekort aan psychologische ondersteuning	118
2.4.	Knelpunten in de toegang tot de jeugdhulp	118
	Maakt één toegangspoort een einde aan de verschillende toegangsvoorwaarden?	118
	(Bijna) 18+ en dan?	118
3.	Onderwijs	119
3.1.	Onthaalonderwijs	119
	Meer dan Nederlands leren en inburgering alleen	119
	Nood aan expertiseontwikkeling	119
	Meer aandacht voor de opvolging van alle anderstalige nieuwkomers	120
3.2.	Bijdragen tot humaan terugkeerbeleid	120
	Band met taal en cultuur van herkomst behouden	120
	Met diploma sterker terug	120



Deel

1



Kinder- en mensenrechten- kader





Het huidige migratiebeleid focust sterk op migratie beheersen en irreguliere migratie bestrijden.¹ Hoewel staten mogen controleren hoe migranten het grondgebied binnenkomen, er verblijven en weggestuurd worden, kunnen ze dat niet zomaar helemaal naar eigen goeddunken doen. Kinder- en mensenrechten leggen minstens een ondergrens op van minimaal te respecteren regels.

In dit hoofdstuk krijgt u een overzicht van de verschillende kinder- en mensenrechteninstrumenten. Deze standaarden zijn soms bindend en soms enkel richtinggevend (soft law) voor de overheid. Maar allemaal zijn ze van belang voor kinderen op de vlucht en bepalen ze hun rechtspositie mee. Internationaal zijn verschillende VN-verdragen belangrijk en neemt de aandacht toe van toezichthoudende VN-comités voor kinderen op de vlucht. Op Europees niveau moeten rechterlijke instanties zich alsmaar meer uitspreken over klachten van minderjarigen op de vlucht. Verschillende EU-richtlijnen raken aan deze groep. Op nationaal niveau sprak het Grondwettelijk Hof zich al vaker uit over de verzoenbaarheid van de behandeling van die groep kinderen met de Grondwet en het kinderrechtenverdrag. Hoewel dit overzicht niet volledig is, geeft het wel een duidelijk beeld van de toenemende aandacht voor kinderen op de vlucht en van de internationale roep om een sterkere rechtspositie.

1. S. Bouckaert, *Documentloze vreemdelingen: Grondrechtenbescherming doorheen de Belgische en internationale rechtspraak vanaf 1985*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2007, p. 21.

1. Internationaal

1.1

VN-Verdrag over en Comité voor de Rechten van het Kind

Kinderrechtenverdrag

Het VN-Verdrag over de Rechten van het Kind, kortweg kinderrechtenverdrag, is het enige internationale verdrag dat integraal gaat over kinderrechten. Het verdrag is juridisch bindend. België ratificeerde het verdrag en moet er zich daarom aan houden.²

Het kinderrechtenverdrag is een uitgebreide catalogus van burgerlijke en politieke, maar ook economische, sociale en culturele kinderrechten. Artikel 2 van het kinderrechtenverdrag bepaalt dat het verdrag geldt voor elk kind dat onder 'de rechtsmacht' valt van de 'staten die partij zijn'. Volgens het Grondwettelijk Hof is de fysieke aanwezigheid van een minderjarige op het grondgebied daarvoor al genoeg. De verblijfsstatus is niet van belang.³ Alle kinderen ongeacht hun status kunnen zich dus beroepen op de rechten uit het kinderrechtenverdrag.

Enkele bepalingen van het kinderrechtenverdrag die belangrijk zijn voor kinderen op de vlucht:

- Artikel 2: verbod op discriminatie
- Artikel 3: belang van het kind als eerste overweging in alle beslissingen die het aanbelangen
- Artikel 5: leiding door ouders en groeiende capaciteit van het kind
- Artikel 6: recht op leven, overleven en zich ontwikkelen
- Artikel 7: recht op naam en nationaliteit
- Artikel 10: recht op gezinshereniging
- Artikel 12: recht van het kind om zijn of haar mening te geven en dat er met die mening volgens leeftijd en maturiteit rekening gehouden wordt in elke aangelegenheid of procedure die het kind aanbelangt
- Artikel 13: vrijheid van meningsuiting, recht op informatiegaring

- Artikel 19: bescherming tegen mishandeling en verwaarlozing
- Artikel 20: bijkomende bescherming van kinderen buiten hun gezin
- Artikel 22: bijzondere bescherming voor minderjarige asielzoekers en vluchtelingen
- Artikel 24: recht op toegang tot gezondheidszorg
- Artikel 26: recht op sociale zekerheid
- Artikel 27: recht op een toereikende levensstandaard
- Artikel 28: recht op onderwijs
- Artikel 31: recht op vrije tijd, ontspanning en culturele activiteiten
- Artikel 32: bescherming tegen economische exploitatie (kinderarbeid)
- Artikel 34: bescherming tegen seksuele exploitatie
- Artikel 35: bescherming tegen verkoop, kinderhandel of ontvoering
- Artikel 36: bescherming tegen alle vormen van uitbuiting
- Artikel 37: bescherming tegen foltering, vernederende behandeling en onwettige vrijheidsberoving.

Sommige rechten beschermen bijzonder kwetsbare groepen extra.

Artikel 22 van het kinderrechtenverdrag beschermt minderjarige vluchtelingen en asielzoekers extra:

1. De staten die partij zijn, nemen passende maatregelen om te waarborgen dat een kind dat de vluchtelingenstatus wil verkrijgen of dat in overeenstemming met de toepasselijke internationale of nationale rechtsregels en procedures als vluchteling wordt beschouwd, ongeacht of het al dan niet door zijn ouders of door iemand anders wordt begeleid, passende bescherming en humanitaire bijstand krijgt bij het genot van de van toepassing zijnde rechten beschreven in dit verdrag en in andere internationale akten inzake de rechten van de mens of humanitaire akten waarbij de bedoelde Staten partij zijn.

2. Hiertoe verlenen de Staten die partij zijn, naar zij passend achten, hun medewerking aan alle inspanningen van de Verenigde Naties en andere

2. Verdrag inzake de Rechten van het Kind, goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in haar resolutie 44/25 op 20 november 1989 (inwerkingtreding 2 september 1990); Bekrachtiging 16 december 1991; Instemming Decr. VI. Gem. 15 mei 1991, BS 13 juli 1991; Decr. Fr. Gem. 25 juni 1991, BS 9 augustus 1991; W. 25 november 1991, BS 17 januari 1992.

3. Arbitragehof nr. 106/2003, 22 juli 2003, B.6.2.



bevoegde intergouvernementele of niet-gouvernementele organisaties die met de Verenigde Naties samenwerken, om dat kind te beschermen en bij te staan en de ouders of andere gezinsleden op te sporen van het kind dat vluchteling is, teneinde de nodige inlichtingen te verkrijgen voor hereniging van het kind met het gezin waartoe het behoort. In gevallen waar geen ouders of andere familieleden kunnen worden gevonden, wordt aan het kind, overeenkomstig de in dit Verdrag omschreven beginselen, dezelfde bescherming verleend als aan ieder ander kind dat, om welke reden ook, blijvend of tijdelijk het leven in een gezin moet ontberen.

België legde bij artikel 2 over het verbod op discriminatie een interpretatieve verklaring af. De Belgische overheid stelt dat verschillen in behandeling niet uitgesloten zijn. Zolang het verschil in behandeling op objectieve en redelijke overwegingen steunt en in overeenstemming is met de beginselen van de democratische samenleving, sluit de Belgische overheid ze niet uit. Omdat het Kinderrechtencomité het verbod op discriminatie in dezelfde zin begrijpt als België het formuleerde in de interpretatieve verklaring, is die verklaring eigenlijk overbodig. Want ook zonder de verklaring laat artikel 2 van het kinderrechtenverdrag België toe om een onderscheid te maken bij het genot van de verdragsrechten tussen minderjarigen op basis van nationaliteit of bezit van legale verblijfsstatus, voor zover dat geen discriminatie veroorzaakt. Toch zou het symbolisch een mooi signaal zijn mocht België de interpretatieve verklaring opheffen. Het Kinderrechtencomité dringt daar al jaren op aan. Opvallend dat België de interpretatieve verklaring toch nog altijd niet introk.

Kinderrechtencomité

Commentaar op landenrapporten

Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind, kortweg het Kinderrechtencomité, is het internationaal orgaan dat erop toeziet dat de staten het kinderrechtenverdrag naleven.⁴ Daarvoor moeten ze elke vijf jaar een rapport voorleggen

aan het Kinderrechtencomité. In dat rapport vermeldt de staat welke maatregelen hij nam om het kinderrechtenverdrag uit te voeren en of hij vooruitgang boekte om de kinderrechten te realiseren. Daarna volgt er een dialoog tussen het Kinderrechtencomité en de vertegenwoordigers van de staat. Het Kinderrechtencomité formuleert dan zijn slotopmerkingen (*concluding observations*) waarin het positieve ontwikkelingen vermeldt, en waarin ook aandachtspunten en aanbevelingen staan. Hoewel juridisch niet bindend, zijn die slotopmerkingen een gezaghebbende interpretatie van de juridische verplichtingen onder het kinderrechtenverdrag.

Eerste Belgische rapport 1994

Bij het eerste Belgische rapport drukt het Kinderrechtencomité in zijn slotopmerkingen zijn bezorgdheid uit over het Belgische asielbeleid voor minderjarigen. Niet-begeleide buitenlandse minderjarigen zonder wettig verblijf mogen tot hun 18 jaar in België verblijven. Daarna lopen ze het gevaar dat ze de volle uitoefening van hun rechten verliezen, onder andere het recht op gezondheidszorg en onderwijs. Het Kinderrechtencomité noemt deze praktijk onverenigbaar met artikel 2 en 3 van het kinderrechtenverdrag. Tegelijk vraagt het België met aandrang om het voorbehoud bij artikel 2 in te trekken.⁵

Tweede Belgische rapport 1999

In de slotbemerkingen bij het tweede Belgische rapport gaat het Kinderrechtencomité daar gedetailleerd op door. Positief is het bureau voor minderjarigen bij de Dienst Vreemdelingenzaken, de specifieke opvangvoorzieningen voor niet-begeleide buitenlandse minderjarigen en het toenmalige wetsontwerp over de voogdij van die minderjarigen. Minder positief is dat specifieke regelgeving ontbreekt voor niet-begeleide buitenlandse minderjarigen, of ze nu asiel aanvragen of niet. Op basis van artikel 2, 3 en 22 van het kinderrechtenverdrag vraagt het Kinderrechtencomité bijzondere aandacht voor

4. Artikel 44 Kinderrechtenverdrag.

5. Kinderrechtencomité, Slotopmerkingen (België), 20 juni 1995, CRC/C/15/Add.38, par. 9, www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/6265d1507ebdf9f74125623700578cdd?Opendocument.

minderjarige slachtoffers van economische uitbuiting of seksueel geweld. Minderjarigen moeten toegang krijgen tot gezondheidszorg en onderwijs, ook als ze in opvangcentra verblijven. Voogden moeten onafhankelijk kunnen werken en het belang van de minderjarige behartigen, ook na de asielpcedure als dat nodig is. De minderjarige moet over zijn rechten geïnformeerd worden en genoeg rechtsbijstand krijgen. Een familiehereniging moet in het belang van de minderjarige zijn. Bij terugkeer moet de opvolging van de niet-begeleide buitenlandse minderjarigen versterkt worden.⁶

Derde Belgische rapport 2008

Bij het derde Belgische rapport verwelkomt het Kinderrechtencomité in zijn slotopmerkingen de initiatieven van België om het hoofd te bieden aan de opvangcrisis voor niet-begeleide buitenlandse minderjarigen (2009-2011). Het Kinderrechtencomité uit zijn bezorgdheid over niet-begeleide minderjarigen die ouder zijn dan 13 jaar en geen asiel aanvragen, en die op straat moeten leven omdat de opvangcentra ze weigeren. Het Kinderrechtencomité is ook bezorgd over de niet-begeleide buitenlandse minderjarigen die door plaatsgebrek in de opvangcentra terecht komen in de asielcentra voor volwassenen en daar soms geen enkele vorm van bijstand meer krijgen. Ook minder positief vindt het Kinderrechtencomité dat de Voogdijwet de Europese niet-begeleide buitenlandse minderjarigen geen voogd toewijst, dat de gezinshereniging van niet-begeleide minderjarigen vaak belemmerd wordt door omslachtige procedures en dat erkende staatloze kinderen geen verblijfsrecht in België krijgen. Tot slot spoort het Kinderrechtencomité België met aandrang aan om geen gezinnen op te sluiten in gesloten centra, om te zoeken naar alternatieven en om alle nodige maatregelen te nemen om tijdelijke huisvesting te vinden voor de gezinnen van wie de asielaanvraag geweigerd is en die op straat leven.⁷ Opnieuw vraagt het Kinderrechtencomité

met aandrang om het voorbehoud bij artikel 2 in te trekken.⁸

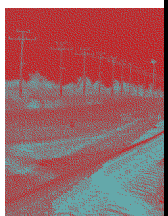
Algemene Commentaar over behandelen van niet-begeleide buitenlandse minderjarigen

Het Comité adviseert landen ook over hoe ze bepaalde verdragsbepalingen kunnen invullen. Dat doet het in 'General Comments' of Algemene Commentaren: concrete aanbevelingen over hoe de rechten in het kinderrechtenverdrag te interpreteren en te realiseren zijn. Hoewel juridisch niet bindend, zijn die commentaren een gezaghebbende leidraad bij de juridische verplichtingen onder het kinderrechtenverdrag.

In de zesde Algemene Commentaar staat de behandeling van niet-begeleide buitenlandse minderjarigen centraal.⁹ De Algemene Commentaar geldt voor kinderen die buiten hun land van herkomst van hun ouders gescheiden zijn, ongeacht hun verblijfsstatus of de reden van hun verblijf. Juist omdat niet-begeleide buitenlandse minderjarigen meer risico lopen op seksuele uitbuiting en misbruik, kinderarbeid, huiselijk geweld en discriminatie voor huisvesting, onderdak, gezondheidszorg en onderwijs, brengt het Kinderrechtencomité met deze Algemene Commentaar deze groep extra onder de aandacht.

De Algemene Commentaar start met enkele algemene beginselen zoals het verbod op discriminatie, het recht op leven, overleven en ontwikkeling en het hoor- en spreekrecht. Het Kinderrechtencomité vraagt respect voor het beginsel van non-refoulement¹⁰ en vermeldt uitdrukkelijk dat minderjarigen niet teruggestuurd mogen worden naar landen waar een ernstig risico op 'underage recruitment' bestaat. Daarna volgt wat verdragsstaten moeten doen om gepaste bijstand, opvang en zorg te realiseren

6. Kinderrechtencomité, Slotopmerkingen (België), 13 juni 2002, CRC/C/15/Add.178, par. 27 en 28, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/435/05/PDF/G0243505.pdf?OpenElement>.
7. Kinderrechtencomité, Slotbemerkingen (België), 18 juni 2010, CRC/C/BEL/CO/3-4, par. 64-65 en 74-75, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/430/77/PDF/G1043077.pdf?OpenElement>.
8. Ibid., par. 9 en 10.
9. Kinderrechtencomité, General Comment n°6 'Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin', 1 september 2005, CRC/GC/2005/6.
10. Het beginsel van non-refoulement betekent het verbod om vluchtelingen terug te sturen naar een land waar ze vervolging te vrezen hebben of waar hun leven of veiligheid in gevaar is (VN-vluchtelingenverdrag, artikel 33).





voor niet-begeleide buitenlandse minderjarigen. Enkele voorbeelden:

- Een voogd aanstellen
- Familieleden zo snel mogelijk opzoeken
- Identiteitspapieren zo snel mogelijk op punt stellen
- Op zoek gaan naar een 'duurzame oplossing', ongeacht de verblijfsstatus of de situatie
- Toegang garanderen tot de procedure, ongeacht de leeftijd
- Continuïteit in de verblijfsregeling garanderen
- Een toereikend zorgaanbod garanderen met respect voor de fysieke, mentale en morele ontwikkeling
- Toegang tot gezondheidszorg en onderwijs garanderen
- Misbruik, uitbuiting en vrijheidsberoving vermijden
- Rekening houden met de veiligheid, zekerheid, socio-economische omstandigheden, mate van integratie in het gastland, verblijfsduur in het gastland en de mening van het kind dat teruggestuurd dreigt te worden.

Discussiedag over de rechten van alle kinderen in internationale migratie

Elk jaar organiseert het Kinderrechtencomité een discussiedag om een thema te verkennen. In 2012 stonden de rechten van kinderen in de internationale migratie centraal. Er werden verschillende aanbevelingen geformuleerd.¹¹ We lichten er enkele uit:

- Waarborg alle rechten van het kinderrechtenverdrag voor alle kinderen onder de eigen rechtsmacht, ongeacht hun migratiestatus of die van hun ouders.
- Voorzie in de bescherming van alle kinderen, ook als zij ouder zijn dan 16 jaar en ongeacht hun verblijfsstatus.
- Beoordeel en evalueer individueel het belang van het kind in alle fasen en bij alle beslissingen die impact hebben op kinderen in het migratieproces.
- Gebruik gepaste methodes in alle administratieve en gerechtelijke migratieprocedures die

kinderen aanbelangen. Behandel alle kinderen, ook zij die vergezeld zijn van hun ouders of wettelijke voogd, als individuele rechthebbenden. Neem hun kindspecifieke behoeften in aanmerking en zorg ervoor dat hun visie op een passende manier gehoord wordt.

- Sluit kinderen niet op en zoek minder schadelijke alternatieven voor detentie.
- Scheid kinderen niet van hun ouders, behalve als die scheiding in het belang van het kind zelf is. Als kinderen onderdanen zijn van het land, mogen staten hun ouders met onwettig verblijf niet opsluiten en deporteren, maar moeten ze die regulariseren.
- Waarborg de toegang tot economische, sociale en culturele rechten – zoals het recht op een behoorlijke levensstandaard, het recht op gezondheid, bescherming tegen economische exploitatie – voor alle migranten, ongeacht hun verblijfsstatus.

Hoewel deze aanbevelingen juridisch niet bindend zijn, vormen ze toch een gezaghebbende interpretatie van de juridische verplichtingen onder het kinderrechtenverdrag.

11. Kinderrechtencomité, Rapport van de Algemene Discussiedag (2012), The rights of all children in the context of international migration, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/ReportDGDChildrenAndMigration2012.pdf>.

1.2

Andere VN-verdragen en toezichthoudende organen

Vluchtelingenverdrag en Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties

Vluchtelingenverdrag

Het VN-Verdrag van 28 juli 1951 over de status van vluchtelingen, kortweg vluchtelingenverdrag of conventie van Genève, geldt voor vluchtelingen.¹²

Definitie van 'vluchteling'

'De persoon die uit een gegronde vrees voor vervolging wegens zijn of haar ras, religie, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich buiten zijn of haar land van herkomst bevindt en niet in staat is of, vanwege deze vrees, niet bereid is een beroep te doen op de bescherming van dat land.'

Deze definitie is vatbaar voor interpretatie. Het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen gaf in 1979 een handboek uit waarin de procedure en de toe te passen criteria centraal staan.¹³ Hoewel dat handboek juridisch niet bindend is, fungeert het wel als leidraad voor veel landen, ook voor België.

Het vluchtelingenverdrag dateert van 1951. Momenteel zijn er nieuwe noden aan bescherming die het verdrag nog niet opnam, zoals voor mensen die vluchten voor natuur- en milieuroepen of om sociaaleconomische redenen. Zij worden nu volledig uitgesloten van elke bescherming onder dit verdrag, hoewel zij in hun land van herkomst vaak niet op een waardige manier kunnen leven.

Hoog Commissariaat voor Vluchtelingen (UNHCR)

De Vluchtelingenorganisatie van de VN, het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen (UNHCR), heeft als belangrijkste taak vluchtelingen wereldwijd te beschermen.¹⁴ Dat gebeurt op verschillende manieren. Zo is de rol van de UNHCR erop toe te zien dat staten met een asielprocedure het vluchtelingenverdrag correct omzetten in nationale wetgeving. Bijzondere aandacht gaat naar de kwetsbare groep van kinderen. Zo formuleerde het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen verschillende richtlijnen over minderjarigen zoals over niet-begeleide buitenlandse minderjarigen, het belang van het kind en asielaanvragen van minderjarigen onder de artikelen 1(A)2 en 1(F) van het vluchtelingenverdrag en -protocol. Die juridisch niet-bindende bronnen geven informatie over hoe het vluchtelingenverdrag te begrijpen en toe te passen. Ze zijn dus belangrijk als staten hun beleid opstellen.

Guidelines on Refugee Children (1988 en geactualiseerd in 1994)

Deze richtlijnen¹⁵ focussen op verschillende aspecten van de leefsituatie van minderjarige asielaanvragers zoals cultuur, psychosociale gezondheid, voeding, persoonlijke vrijheid en veiligheid, juridische situatie en onderwijs. Aandacht gaat naar niet-begeleide minderjarigen en de zoektocht naar een duurzame oplossing voor hen.

Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum (1997)

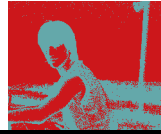
Deze richtlijnen¹⁶ gaan over identiteit vaststellen, interviews afnemen en beslissen over de asielsituatie. De richtlijnen beschouwen het belang van het kind als basisprincipe voor de bescherming van niet-begeleide buitenlandse minderjarigen.

12. Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen, goedgekeurd op 28 juli 1951, goedgekeurd op 28 juli 1951 op grond van resolutie 429 (V) van 14 december van de Algemene Vergadering (inwerkingtreding 22 april 1954), Bekrachtiging 22 juli 1953; Instemming W. 26 juni 1953, BS 4 oktober 1953.

13. UNHCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*, Genève, 1979, heruitgegeven in 1992. 14. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>.

15. UNHCR, *The 1994 Guidelines on Protection and Care of Refugee Children*, Genève, 1994, <http://www.unhcr.org/3b84c6c67.html>.

16. UNHCR, *The 1997 Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, Genève, 1997, <http://www.unhcr.org/3d4f91cf4.pdf>.



Guidelines on Determining the Best Interests of the Child (2008)

Deze richtlijnen¹⁷ reiken een werkinstrument aan om het criterium van 'het belang van het kind' nader te bepalen in de migratiecontext. Die bepaling moet gezien worden als het resultaat van een proces met strikte procedurewaarborgen die de participatie van de buitenlandse minderjarigen zonder enige discriminatie mogelijk maken en waarbij verschillende experts betrokken zijn die alle relevante elementen afwegen om de beste optie in het belang van de minderjarige vast te stellen.

ECOSOC-verdrag en Comité voor Economische, Sociale en Culturele rechten

ECOSOC-verdrag

Dit verdrag¹⁸ spitst zich toe op economische, sociale en culturele rechten. Die verdragsrechten worden zonder onderscheid gewaarborgd aan elke persoon op het grondgebied die onderworpen is aan de rechtsmacht van de verdragsstaat. Ontwikkelingslanden kunnen wel bepalen in hoeverre zij de economische verdragsrechten aan niet-onderdanen waarborgen, rekening houdend met de rechten van de mens en met hun nationale economie (artikel 2).

Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten

In de Algemene Commentaar over het recht op onderwijs vermeldt het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten dat het verbod op discriminatie geldt voor alle schoolgaande kinderen op het grondgebied, ongeacht hun verblijfsstatus.¹⁹ In de Algemene Commentaar over non-discriminatie bij economische, sociale en

culturele rechten verwijst het Comité naar het recht op onderwijs en de toegang tot geschikte voeding en betaalbare gezondheidszorg voor alle minderjarigen, inclusief documentloze minderjarigen.²⁰

BUPO-verdrag en Comité voor de Rechten van de Mens

BUPO-verdrag

In dit verdrag²¹ staan de burgerlijke en politieke rechten centraal. De rechten van dit verdrag worden zonder onderscheid gewaarborgd aan elke persoon op het grondgebied die onderworpen is aan de rechtsmacht van de verdragsstaat (artikel 2). Een uitzondering is artikel 25 dat aangeeft dat sommige rechten uitsluitend van toepassing zijn op onderdanen. Het gaat over rechten als: het recht om deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden, te stemmen en gekozen te worden en toegelaten te worden tot de overheidsdiensten van een land op voet van gelijkheid.

De verdragsartikelen die relevant zijn voor kinderen op de vlucht: artikel 7 over verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling, artikel 9 over het recht op vrijheid en veiligheid en artikel 24 over de bescherming van minderjarigen.

Comité voor de Rechten van de Mens

In de individuele klacht van *Bakhtiyari tegen Australië* (2003) vond het Mensenrechtencomité dat de opsluiting van een moeder en haar vijf kinderen gedurende twee jaar en tien maanden in afwachting van hun uitzetting, in strijd was met artikel 9 van het BUPO-verdrag. Australië had namelijk niet aangetoond dat minder ingrijpende

17. UNHCR, *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, Genève, 2008, <http://www.unhcr.org/4566b16b2.pdf>.

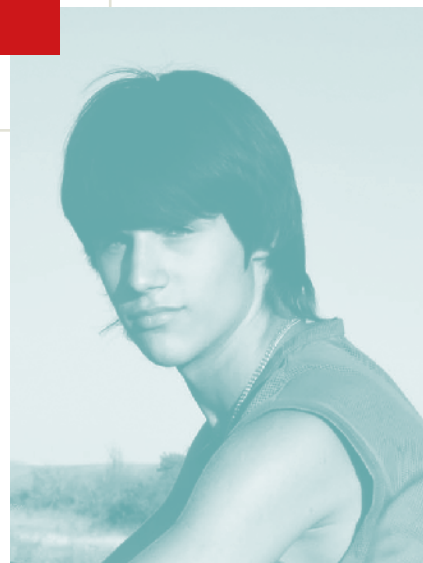
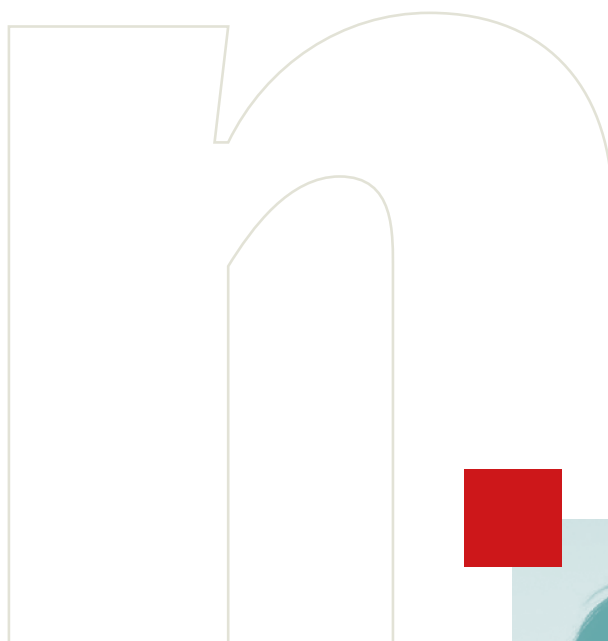
18. Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in haar resolutie 2200 A (XXI) van 16 december 1966 (inwerkingtreding 3 januari 1976), Bekrachtiging 21 april 1983; Instemming W. 15 mei 1981, BS 6 juli 1983; Decr. VI. Gem. 8 juni 1982, BS 15 oktober 1982; Decr. Fr. Gem. 25 januari 1983, BS 26 februari 1983.

19. Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, General Comment n° 13 'the right to education', 8 december 1999, E/C.12/1999/10, par. 34, <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=E/C.12/1999/10&Lang=E>.

20. Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, General Comment n° 20 'non-discrimination in economic, social and cultural rights', 2 juli 2009, E/C.12/GC/20, par. 30, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f20&Lang=en.

21. Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in haar resolutie 2200 A (XXI) op 16 december 1966 (inwerkingtreding 23 maart 1976), BS 6 juli 1983.

maatregelen niet hetzelfde doel konden bereiken. Verder besluit het Mensenrechtencomité in dezelfde klacht ook tot een schending van artikel 24 van het BUPO-verdrag. Het Mensenrechtencomité zegt dat die bepaling de staten niet alleen verplicht om een algemeen beleid op te maken in het belang van de kinderen, maar ook om bij alle besluiten die gevolgen kunnen hebben voor kinderen het belang van het kind als eerste overweging te nemen. Omdat de kinderen in deze zaak aanzienlijk en langdurig leden onder hun willekeurige opsluiting, concludeerde het Mensenrechtencomité dat Australië de belangen van de kinderen niet indachtig was.²²



22. Comité voor de Rechten van de Mens, *Bakhtiyari v. Australia*, Communication N° 1069/2002, CCPR/C/79/D/1069/2002, 2003.

2. Regionaal-Europees

2.1 Raad van Europa

In de Raad van Europa gelden er twee belangrijke mensenrechtenverdragen: het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM) en het Europees Sociaal Handvest (ESH) dat in 1996 herzien werd (HESH). België ratificeerde de twee verdragen.²³ Het toezichthoudende orgaan bij het EVRM is het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Bij het (H)ESH is dat het Europees Comité voor Sociale Rechten. We zoomen in op het belang van deze verdragen en toezichtsorganen voor kinderen op de vlucht.

EVRM en Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Het EVRM gaat vooral over burgerlijke en politieke rechten. Met uitzondering van artikel 6²⁴ verwijst het EVRM niet uitdrukkelijk naar kinderen. Toch ontwikkelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kindspecifieke rechtspraak. Voor kinderen op de vlucht is dat bijvoorbeeld het geval als het gaat over het verbod op foltering (artikel 3), het recht op vrijheid (artikel 5) en het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven (artikel 8).

Een volledig overzicht van relevante rechtspraak is hier niet mogelijk. In wat volgt, komen alleen de veroordelingen aan bod die België opliep over kinderen op de vlucht. Het Europees Hof behandelt klachten over schendingen en velt arresten. Die uitspraken van het Hof zijn bindend en definitief.

Zaak Conka tegen België (5 februari 2002)

De Romafamilie Conka verbleef in Gent. Het

gezin kreeg een schriftelijke uitnodiging om naar het Gentse politiecommissariaat te komen onder het voorwendsel dat dat nodig was om hun asielaanvraag te vervolledigen. Daar kregen ze het bevel om het grondgebied te verlaten. Ze werden meteen naar gesloten centrum 127 bis in Steenokkerzeel gebracht en daarna ook het land uitgezet.²⁵

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelde een schending vast van:

- Artikel 5 (1 en 4): recht op persoonlijke vrijheid. De list waarmee de familie naar het politiebureau misleid werd, tastte de rechtmatigheid van hun vrijheidsberoving aan.
- Artikel 13: recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel. Omdat het onmogelijk was voor de familie om in beroep te gaan tegen hun uitwijzing en omdat ze uitgewezen werden terwijl er nog een procedure liep bij de Raad van State.
- Artikel 4 Vierde Protocol EVRM: verbod op collectieve uitzetting van vreemdelingen.

Zaak Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga (26 januari 2006)

Tabitha Kaniki Mitunga kwam als vijfjarig meisje vanuit Congo aan in België, zonder geldige verblijfsdocumenten. Ze was samen met haar oom onderweg naar haar moeder die in Canada een asielprocedure had lopen. Omdat ze in tegenstelling tot haar oom niet de juiste papieren had, werd ze opgesloten in het gesloten transitcentrum 127 in Steenokkerzeel met het oog op haar verwijdering naar Congo. De detentieomstandigheden van Tabitha waren dezelfde als voor volwassenen. Er was ook niemand aangeduid om zich over haar te ontfermen. Er waren geen maatregelen genomen voor psychologische bijstand of onderwijs. Later werd zij zonder goede voorbereiding of omkadering uitgewezen naar Congo. Eenmaal in Congo wachtte haar daar ook niemand op om haar op te vangen.²⁶

23. Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, 4 november 1950 (inwerkingtreding 3 september 1953); Bekrachtiging 14 juni 1966; Instemming W. 13 mei 1955, BS 19 augustus 1955, err. BS 29 juni 1961; Europees Sociaal Handvest, 18 oktober 1961 (inwerkingtreding 26 februari 1965), BS 5 mei 1990; Herzien Europees Sociaal Handvest, 3 mei 1996 (inwerkingtreding 1 juli 1999).

24. Artikel 6 EVRM bepaalt in het licht van het recht op een eerlijk proces dat de toegang tot de rechtszaal aan het publiek of de pers ontzegd kan worden als de belangen van minderjarigen dat eisen.

25. Europees Hof Rechten van de Mens, Conka t/ België, 5 februari 2002, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60026>.

26. Europees Hof Rechten van de Mens, Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga t/ België, 12 oktober 2006, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-77447>.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelde daarom een schending vast van:

- Artikel 3: verbod op onmenselijke of vernederende behandeling. De omstandigheden van opsluiten en repatriëren van de minderjarige vond het Hof een onmenselijke behandeling, vooral door de zware psychologische gevolgen op het kind. Het Hof had het over 'een totaal gebrek aan menselijkheid'.
- Artikel 5 (1): recht op vrijheid. Het opsluiten van Tabitha in een gesloten centrum voor volwassenen, onder een gelijkaardig regime, was niet aangepast aan de extreme kwetsbaarheid van een niet-begeleide minderjarige.
- Artikel 8: recht op familie en gezinsleven. Omdat er geen vluchtgevaar was, was het niet nodig het meisje op te sluiten in een gesloten centrum. Er waren andere minder schadelijke alternatieven die veel meer in het belang van het kind waren. Daarnaast deed België niets om de gezinshereniging van Tabitha met haar moeder te vergemakkelijken.

Muskhadzhiyeva en anderen tegen België (19 januari 2010)

Een alleenstaande Russische moeder van Tsjetsjeense origine vroeg samen met haar vier kinderen om asiel in België. Omdat een vingerafdrukcontrole aantoonde dat het gezin voor zijn komst al in Polen verbleef, was Polen onder de Dublinverordening bevoegd voor de behandeling van hun asielaanvraag. Daarom werd hun aanvraag in België onontvankelijk verklaard. In afwachting van hun uitwijzing naar Polen, zat het gezin meer dan één maand opgesloten in het gesloten centrum 127 bis in Steenokkerzeel.²⁷

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelde een schending vast van:

- Artikel 3: verbod op onmenselijke of vernederende behandeling. Door hun jonge leeftijd, de duur van hun detentie en hun verontrustende gezondheidstoestand, waren de levensom-

standigheden van de kinderen in het gesloten centrum in strijd met artikel 3 van het EVRM.

- Artikel 5: recht op vrijheid en veiligheid. Omdat de detentie van buitenlandse minderjarigen in een gesloten centrum voor volwassenen niet aangepast was aan hun kwetsbare positie.

Kanagaratnam en anderen tegen België (13 december 2011)

Een alleenstaande moeder en haar drie kinderen waren Sri Lankaanse onderdanen die vanuit Congo België bereikten. Meteen werden ze vier maanden opgesloten in het gesloten centrum 127 bis in Steenokkerzeel.²⁸ De detentieomstandigheden zijn vergelijkbaar met die in de zaak Muskhadzhiyeva. Het Hof nam de interpretatie van het Muskhadzhiyeva-arrest grotendeels over. Het Europees Hof stelde voor de kinderen een schending van de artikelen 3 en 5 (1) EVRM vast.

(H)ESH en Europees Comité voor Sociale Rechten

In het (H)ESH staan sociaaleconomische mensenrechten. Extra beschermingsrechten voor kinderen komen aan bod in de artikelen 7(10) en 17. Artikel 7 waarborgt het recht van kinderen en jongeren op bescherming tegen fysieke en morele gevaren. Artikel 17 (H)ESH waarborgt kinderen sociale, juridische en economische bescherming. Als toezichthoudend orgaan op het (H)ESH boog het Europees Comité voor Sociale Rechten zich onlangs over een collectieve klacht tegen België.

27. Europees Hof Rechten van de Mens, Muskhadzhiyeva en anderen t/ België, 19 januari 2010, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96825>.

28. Europees Hof Rechten van de Mens, Kanagaratnam e.a. t/ België, 13 december 2011, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-107895>.



Defence for Children International (DCI) tegen België (23 oktober 2012)

De collectieve klacht hekelde de opvangcrisis voor buitenlandse minderjarigen in België.²⁹ Tussen 2009 en 2011 verhinderde het verzadigde opvangnetwerk in België dat de begeleide en niet-begeleide buitenlandse minderjarigen toegang kregen tot opvang. Toen de klacht ingediend werd, verbleven er ongeveer duizend opvanggerechtigden (niet-begeleide en begeleide minderjarigen samen met hun ouders) in hotels in afwachting dat er plaatsen zouden vrijkomen in de opvangcentra, en zonder enige begeleiding. Anderen werden gewoon op straat aan hun lot overgelaten omdat Fedasil geen opvangalternatief had.

Het Europees Comité voor Sociale Rechten oordeelde dat de serieuze en aanhoudende tekortkomingen in de opvang van deze kinderen een schending zijn van:

- Artikel 7 (10): het recht op bijzondere bescherming tegen de gevaren voor lichaam en geest. Omdat door de tekortkomingen in de opvangstructuren een groot deel van de minderjarigen zonder wettig verblijf op straat belandt en zo blootgesteld wordt aan serieuze lichamelijke en morele risico's.
- Artikel 11 (1 en 3): het recht op bescherming van de gezondheid. Het gebrek aan opvangvoorzieningen leidt ertoe dat minderjarigen op straat terechtkomen, waardoor hun toegang tot gezondheidszorg problematisch wordt en waardoor ze blootgesteld worden aan aanzienlijke risico's voor hun gezondheid en lichamelijke integriteit.
- Artikel 17: het recht op sociale, wettelijke en economische bescherming. Door het gebrek aan onderdak en de problemen door de onaanpaste opvang in hotels, deed België niet genoeg om de buitenlandse minderjarigen de nodige zorg en begeleiding te geven, waardoor veel kinderen en jongeren blootgesteld werden aan ernstige risico's voor hun leven en gezondheid.

2.2 Europese Unie

Richtlijnen

In 1999 nam de Europese Gemeenschap met het Verdrag van Amsterdam³⁰ het migratie- en asielbeleid op als een van zijn bevoegdheden. De laatste jaren werden enkele richtlijnen over asielzoekers vanuit een land buiten de EER³¹ aangenomen die relevant zijn voor kinderen op de vlucht. Richtlijnen grijpen niet rechtstreeks in in de nationale wetgeving, maar verbinden lidstaten voor het te bereiken resultaat. Hoe ze dat bereiken, wordt overgelaten aan de lidstaten. Binnen een gestelde timing moeten de lidstaten de richtlijnen omzetten in nationale wetgeving. België haalt niet altijd zijn deadlines.

Opvangrichtlijn

Opvangrichtlijn 2013/33 gaat over de opvang van asielzoekers.³² De richtlijn legt minimumnormen vast waaraan de opvang van asielzoekers moet voldoen. De richtlijn heeft bijzondere aandacht voor buitenlandse minderjarigen:

- Artikel 11 (2 en 3): Detentie van minderjarigen is een uiterste maatregel nadat blijkt dat andere, minder dwingende maatregelen niet doeltreffend toegepast kunnen worden. De detentie moet zo kort mogelijk duren en alles moet in het werk gesteld worden om de detentie op te heffen en de minderjarige onder te brengen in aangepaste accommodatie. Het belang van de minderjarige moet vooropstaan.
- Artikel 14: minderjarige kinderen van asielzoekers en minderjarige asielzoekers hebben toegang tot onderwijs, zolang een tegen hen of hun ouders gerichte verwijderingsmaatregel niet daadwerkelijk uitgevoerd wordt.
- Artikelen 21 en 23: De lidstaten houden in hun nationale recht tot uitvoering van de richtlijn rekening met de specifieke situatie van kwetsbare personen, zoals niet-begeleide en andere

29. Europees Comité voor Sociale Rechten, Klacht nr. 69/2011, Defence for Children International (DCI) t/ België, 23 oktober 2012, <http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=6>.

30. Verdrag van Amsterdam van 2 oktober 1997, in werking sinds 1 mei 1999, <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

31. De zogenaamde 'derdelanders'.

32. 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 (herschikking), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:NL:PDF>.



minderjarigen. Ze laten zich vooral leiden door het belang van het kind en zorgen ervoor dat kinderen een levensstandaard hebben die past bij hun fysieke, geestelijke, spirituele en sociale ontwikkeling.

- Artikel 24 spitst zich toe op de situatie van niet-begeleide minderjarigen, zoals hun verblijf, opvang en de opleiding van mensen die met hen werken.

Kwalificatierichtlijn

Kwalificatierichtlijn 2011/95 legt normen vast voor de erkenning en bescherming van 'vluchtelingen' of van 'personen die subsidiaire bescherming genieten'.³³ De notie 'vluchteling' sluit aan bij de interpretatie door het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen (UNHCR). De definitie van een 'persoon die subsidiaire bescherming moet krijgen' sluit aan bij een praktijk die al bestond in verschillende lidstaten.³⁴ Mensen die buiten het vluchtelingenverdrag vallen maar toch gevaar voor hun leven of vrijheid riskeren als ze terugkeren, kregen in sommige lidstaten al bescherming. Het gaat om minimumnormen, waardoor lidstaten een gunstiger behandeling mogen geven dan de richtlijn voorschrijft.

De richtlijn biedt onder andere deze bescherming:

- Bescherming tegen refoulement³⁵
- Informatieverstrekking over hun rechten en plichten in verband met hun status
- Instandhouding van het gezin
- Afgifte van reisdocumenten
- Toegang tot de arbeidsmarkt
- Toegang tot onderwijs
- Toegang tot sociale voorzieningen
- Toegankelijke gezondheidszorg en huisvesting
- Vrij verkeer binnen de Lidstaat, toegang tot integratievoorzieningen.

Richtlijn 2011/95 herzielt de kwalificatierichtlijn 2004/83. De bepalingen moeten binnen twee

jaar omgezet worden in de nationale regelgeving. Een belangrijke wijziging is de verhoogde aandacht voor de rechten van het kind:

- Overwegingen 18 en 19: Het 'belang van het kind' zoals bepaald in het kinderrechtenverdrag moet bij de uitvoering van deze richtlijn een van de hoofdoverwegingen van de lidstaten zijn. Bij de beoordeling van het belang van het kind moeten lidstaten rekening houden met het beginsel van eenheid van gezin, met het welzijn en de sociale ontwikkeling van de minderjarige, met overwegingen van veiligheid en de opvattingen van de minderjarige, in overeenstemming met zijn leeftijd en maturiteit.
- Artikel 4: De beoordeling van het verzoek om internationale bescherming moet onder andere rekening houden met de leeftijd van de aanvrager. Om te beoordelen of op basis van de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, de daden waaraan hij blootgesteld is of blootgesteld zou kunnen worden, overeenkomen met vervolging of ernstige schade.
- Artikel 23: Lidstaten moeten waarborgen dat de eenheid van de familie behouden kan blijven.
- Artikel 27: Minderjarigen die internationale bescherming krijgen, hebben onbeperkt toegang tot onderwijs.
- Artikel 30: Buitenlandse minderjarigen hebben recht op medische en psychologische verzorging als zij slachtoffer waren van mishandeling, verwaarlozing, uitbuiting, foltering, wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of een gewapend conflict.
- Artikel 31 gaat specifiek over niet-begeleide minderjarigen die internationale bescherming krijgen, onder andere over de noodzaak aan wettelijke vertegenwoordiging van deze groep, hun recht op inspraak en huisvesting.

Procedurerichtlijn

Richtlijn 2013/32³⁶ legt gemeenschappelijke pro-

33. Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake de normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:NL:PDF>.

34. M.-C. Foblets, D. Vanheule en S. Bouckaert, 'De nieuwe asielwetgeving: het Belgische asielrecht kleurt Europees', *RW* 2006-07, 942-957.

35. Dit is bescherming tegen het terugsturen naar een land waar de vluchteling vervolging te vrezen heeft of waar zijn leven of veiligheid in gevaar zijn (vluchtelingenverdrag, artikel 33).

36. Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herbeschikking), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0060:0095:NL:PDF>.



cedures vast om internationale bescherming toe te kennen of in te trekken zoals regels over de toegang tot de procedure, de procedure in eerste aanleg, de intrekkingprocedure en de procedure in hoger beroep. De richtlijn legt ook minimumnormen vast voor de behandeling van asielverzoeken om internationale bescherming op grond van de vluchtelingenstatus. Als een lidstaat zoals België een eenheidsprocedure volgt die de twee asielverzoeken (vluchteling en subsidiaire bescherming) behandelt, dan gelden de minimumnormen voor de hele procedure.

Specifiek voor minderjarige asielzoekers gelden deze artikelen:

- Artikelen 14 en 15: Lidstaten kunnen in hun nationale wetgeving voorschrijven in welke gevallen een minderjarige een persoonlijk onderhoud moet kunnen krijgen. Dat onderhoud moet kindvriendelijk verlopen.
- Artikel 25 gaat over de waarborgen voor niet-begeleide minderjarige asielzoekers in procedures, zoals het recht op een vertegenwoordiger, recht op kosteloze juridische en procedurele informatie, gekwalificeerd personeel dat met de nodige kennis van de bijzondere behoeften van niet-begeleide asielzoekers interviews afneemt, waarborgen voor de minderjarige asielzoeker bij de medische test in geval van twijfel over de leeftijd, waarborgen voor de minderjarige asielzoeker als de behandelingsprocedure versneld wordt of aan de grens of in de transitzones.

Terugkeerrichtlijn

Richtlijn 2008/115 bepaalt de gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.³⁷

- Artikel 10: Bij de terugkeer en het verwijderen van niet-begeleide minderjarigen moeten lidstaten ervan overtuigd zijn dat de minderjarige teruggestuurd wordt naar een familielid, een aangewezen voogd of naar gepaste opvangfaciliteiten in het land van terugkeer.

- Artikel 14: In afwachting van hun terugkeer moeten minderjarigen toegang krijgen tot leerplichtonderwijs (*basic education system*), afhankelijk van de duur van hun verblijf.
- Artikel 15: Hier staat de bewaring van minderjarigen en gezinnen centraal. Zo moeten zij pas in laatste instantie, en voor een zo kort mogelijke periode in bewaring gesteld worden. Van in bewaring gestelde gezinnen moet de privacy gegarandeerd zijn. Niet-begeleide minderjarigen worden zoveel mogelijk ondergebracht in inrichtingen met personeel en faciliteiten die afgestemd zijn op de noden van hun leeftijd. Minderjarigen moeten de mogelijkheid krijgen tot vrijetijdsbesteding en, afhankelijk van de duur van hun verblijf, tot onderwijs. Sowieso moet het belang van het kind vooropstaan tijdens de bewaring in afwachting van verwijdering.

Actieplan niet-begeleide buitenlandse minderjarigen (2010-2014)

In 2010 nam de Europese Commissie een actieplan aan dat de aandacht hielp vestigen op niet-begeleide minderjarigen die Europa binnenkomen.³⁸ Het wil die minderjarigen beter beschermen en ervoor zorgen dat de rechten van het kind beter nageleefd worden.

Een tussentijds verslag in 2012 maakt de balans op van de geboekte vorderingen en geeft aan op welke terreinen er de volgende twee jaar meer aandacht en meer gerichte acties nodig zijn.³⁹

De positieve gevolgen van het actieplan de laatste twee jaar:

- De uitdrukkelijke erkenning van het belang van het kind als leidend beginsel zorgt voor een betere bescherming in de nieuwe wetgevingsinstrumenten van de EU op het gebied van asiel, immigratie en mensenhandel.
- De gemeenschappelijke EU-aanpak zorgt voor meer aandacht voor het financieren van

37. Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:NL:PDF>.

38. Actieplan niet-begeleide minderjarigen (2010-2014), Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, SEC (2010)534, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:NL:PDF>.

39. Report from the Commission to the Council and the European Parliament. Mid-term report on the implementation of the Action Plan on Unaccompanied Minors, 28 september 2012, COM(2012) 554 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/uam/uam_report_20120928_en.pdf



maatregelen voor minderjarigen als bijzonder kwetsbare groep.

- Het overleg tussen de EU-instellingen, nationale autoriteiten, en intergouvernementele en niet-gouvernementele organisaties verloopt vlotter en er is een betere uitwisseling van kennis en praktijken. Bijvoorbeeld over voogdij en leeftijdsbepaling.

Wat er nog meer moet gebeuren:

- Er zijn extra inspanningen nodig om kwantitatieve en kwalitatieve gegevens te verzamelen en uit te wisselen. Hoeveel minderjarigen verdwijnen er uit de opvang? Hoeveel niet-begeleide minderjarigen keren terug? De vergelijkbaarheid van in de EU verzamelde gegevens moet verder verbeteren.
- Permanent overleg en informatie-uitwisseling tussen de EU, de lidstaten en de landen van herkomst is cruciaal. Alleen zo is het mogelijk ervaring en goede praktijken te delen, de behoeften van die landen beter te begrijpen en concrete oplossingen voor preventie te vinden, familieleden te traceren en de veilige terugkeer van niet-begeleide minderjarigen te waarborgen.
- De Commissie blijft prioriteit geven aan de financiering van projecten. Zowel de lidstaten als de internationale en niet-gouvernementele organisaties worden aangemoedigd om de beschikbare financiële middelen volop te benutten.

2.3 Europees Netwerk Kinderombudsdiensten

Het Europees Netwerk van Kinderombudsdiensten (ENOC) verbindt ombudsdiensten voor kinderen in Europa. Het komt op voor de toepassing van het kinderrechtenverdrag, ondersteunt lobbywerk voor rechten van kinderen en wisselt informatie en strategieën uit.

In een van zijn verklaringen steunt en becommentarieert ENOC de zesde Algemene Commentaar

van het Kinderrechtencomité waarin de behandeling van niet-begeleide buitenlandse minderjarigen centraal staat.⁴⁰ In deze verklaring vragen de Europese Kinderombudsdiensten onder andere:

- Omkader de asielprocedure in alle fasen, met de nodige rechtswaarborgen.
- Gebruik wetenschappelijk correcte methoden om de leeftijd te bepalen.
- Laat kinderen meedenken aan duurzame oplossingen in hun belang.
- Geef minderjarigen van bij hun aankomst toegang tot sociale en economische voorzieningen.
- Werk internationaal samen om familie op te sporen.
- Geef minderjarigen een verblijfsvergunning als er geen andere oplossing gevonden wordt.

In een andere verklaring uiten de Europese Kinderombudsdiensten hun bezorgdheid over de Terugkeerrichtlijn van de EU over minderjarigen.⁴¹

Enkele bekommernissen:

- Een specifieke behandeling en bespreking van buitenlandse minderjarigen ontbreekt. Minderjarigen onderbrengen onder de algemene term 'kwetsbare personen' waartoe veel groepen behoren, verzwakt onvermijdelijk hun rechtsbescherming.
- Minderjarigen opsluiten kan alleen als uiterste en allerlaatste maatregel.
- Er is geen aandacht voor re-integratie als minderjarigen naar hun land van terugkeer moeten.
- Er is te weinig aandacht voor het recht op onderwijs, gezondheid, beroepsopleiding voor buitenlandse minderjarigen. De richtlijn maakt alleen gewag van de mogelijkheid van minderjarigen tot vrijetijdsbesteding en afhankelijk van de duur van hun verblijf tot onderwijstoeegang tijdens hun detentie.
- Er is niet genoeg aandacht voor de rechten en belangen van buitenlandse minderjarigen. Zij zijn dragers van rechten en hebben recht op bescherming, zoals bepaald in het internationaal recht en het kinderrechtenverdrag.

40. <http://www.crin.org/enoc/resources/infodetail.asp?id=11850>.

41. <http://www.crin.org/enoc/resources/infoDetail.asp?ID=18038&flag=report>.

3. Nationaal: het Grondwettelijk Hof

Het Grondwettelijk Hof toetst de Belgische wetgeving aan de rechten en vrijheden van de burger in de Grondwet. Via die toetsing kan het onrechtstreeks het internationale en Europese mensenrechtendiscours in zijn beoordeling opnemen.

In zijn rechtspraak had het Grondwettelijk Hof al geregeld aandacht voor buitenlandse minderjarigen. Vooral toen het ging over het recht op maatschappelijke dienstverlening van minderjarigen zonder wettig verblijf.

Voor het Grondwettelijk Hof kwam een zaak over de vraag of buitenlandse minderjarigen die zonder wettig verblijf op het grondgebied verblijven, recht hebben op maatschappelijke dienstverlening. De ministerraad dacht dat het kinderrechtenverdrag uitsluitend van toepassing is op kinderen die onder de rechtsmacht van de staat vallen. Dat zou niet het geval zijn voor kinderen zonder wettig verblijf. Het Grondwettelijk Hof trad die argumentatie niet bij. Het Hof is van mening dat de verwijzing naar 'rechtsmacht' in het kinderrechtenverdrag betekent dat er 'een band bestaat tussen diegene die zich op het kinderrechtenverdrag beroept en de verdragspartij die de bepalingen ervan zou hebben miskend'. Die band is er volgens het Hof zodra het individu zich op het grondgebied van België bevindt, zelfs als die aanwezigheid onwettig is.⁴²

In dezelfde zaak sprak het Grondwettelijk Hof zich uit over de Grondwet die onverzoenbaar is met het kinderrechtenverdrag als het recht op maatschappelijke dienstverlening beperkt blijft tot dringende medische hulp bij kinderen. Volgens het Hof hebben kinderen in onwettig verblijf recht op ruimere maatschappelijke dienstverlening dan dringende medische hulp als er aan drie voorwaarden voldaan is. Ten eerste moeten de bevoegde overheden vaststellen dat hun ouders de onderhoudsplicht niet nakomen of niet kunnen nakomen. Bovendien moet vaststaan dat de vraag naar maatschappelijke dienstverlening gaat over 'onontbeerlijke uitgaven voor de ontwikkeling van het kind'. En ten derde moet het OCMW nagaan dat de dienstverlening alleen maar dient om die uitgaven te dekken.

In een later arrest bepaalde het Hof dat vreemdelingen in onwettig verblijf, van wie het kind door medische overmacht het grondgebied in geen geval kan verlaten, een ruimer recht kunnen hebben op maatschappelijke dienstverlening.⁴³

Als een kind wettig op het grondgebied verblijft maar de ouders niet, dan moet er rekening gehouden worden met alle behoeften van het kind, dus ook met de gezinssituatie, om maatschappelijke dienstverlening toe te kennen.⁴⁴

42. Arbitragehof nr. 106/2003, 22 juli 2003, B.6.2.

43. Grondwettelijk Hof nr. 194/2005, 21 december 2005.

44. Grondwettelijk Hof nr. 44/2006, 15 maart 2006.

Deel

2

Kinderen op zoek naar papieren

mode

Kinderen op de vlucht die in België aankomen en hier willen blijven, moeten een verblijfsprocedure opstarten om een geldig verblijfsstatuut te krijgen. Dat is niet eenvoudig. Vaak komen ze in een papierstrijd terecht waarvan ze de eindstreep niet zien. Alleen of samen met hun ouders proberen ze een verblijfstitel te krijgen. Zolang er nog mogelijkheden zijn, blijven ze hopen.

Als ze niet of niet meer de nodige documenten hebben om legaal in België te blijven, zijn of worden ze 'documentloos'. Wat dat voor minderjarigen precies betekent, komt in het volgende hoofdstuk gedetailleerd aan bod.

In dit hoofdstuk verduidelijken we het wettelijke kader van de verschillende verblijfsprocedures die kinderen op de vlucht of hun ouders in België kunnen instellen. Omdat die procedures variëren naargelang een minderjarige hier met of zonder zijn of haar ouders is, bespreken we de twee groepen apart. Een globaal en gedetailleerd overzicht van alle verblijfsstatuten vindt u op www.kruispuntmi.be.

1. Kinderen met hun ouders

1.1

Asiel en subsidiaire bescherming¹

De ouders van kinderen en jongeren op de vlucht stellen doorgaans zelf de asielprocedure in. Het verblijfsstatuut van de kinderen uit het gezin volgt dan dat van hun ouders. De kinderen kunnen ook zelf een eigen asielprocedure opstarten, maar dat gebeurt zelden.² Onder impuls van het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV) en INTACT zijn er de laatste tijd pogingen ondernomen om minderjarige meisjes van wie de moeder al een negatieve asielbeslissing kreeg, uit eigen naam een nieuwe – maar voor hen eerste – asielaanvraag te laten indienen. Het gaat om meisjes die bang zijn voor vrouwelijke genitale verminking. Die aanvragen gebeuren met wisselend succes. De rechtspraak is zich nog aan het vormen.

De asielprocedure doorloopt twee fasen: de opstart- en de onderzoeksfase.

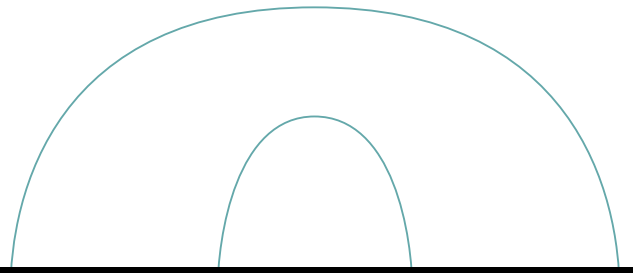
In de **opstartfase** registreert de Dienst Vreemdelingenzaken de asielaanvraag en bepaalt welke lidstaat van de Europese Unie (uitgezonderd Denemarken, maar inclusief IJsland en Noorwegen) verantwoordelijk is voor het onderzoek van de asielaanvraag. Dat gebeurt momenteel op basis van de Dublin II-verordening die aangenomen is door de Raad van de Europese Unie.³ De verordening hanteert als beginsel dat één lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Meestal wordt de asielzoeker terug verwezen naar het EU-land waar hij het eerst binnenkwam en eventueel al asiel aanvroeg. Bij verschillende asielaanvragen in verschillende landen wordt de asielzoeker in principe teruggestuurd naar het land waar hij voor het eerst asiel vroeg. Er wordt ook rekening

gehouden met familiebanden. Los van deze criteria is elke doorverwijzende lidstaat verplicht om op grond van de soevereiniteitsclausule de asielaanvraag toch zelf te behandelen, als de asielaanvrager in de verantwoordelijke lidstaat het reëel risico loopt op een behandeling in strijd met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.⁴ Dat gebeurt momenteel alleen om asielzoekers terug te sturen naar Griekenland, hoewel er ook in andere EU-lidstaten slechte asielprocedures zijn, of slechte opvangmogelijkheden, zoals in Italië of in Hongarije.

Als België bevoegd is, gaat het Commissariaat-Generaal voor Vluchtelingen en Staatlozen in de **onderzoeksfase** na of de asielaanvrager de nodige elementen kan aanbrengen die wijzen op persoonlijke vervolging, zoals bepaald in het vluchtelingenverdrag. Het vluchtelingenverdrag definieert een vluchteling als: 'Elke persoon die zich buiten het land waarvan hij de nationaliteit heeft of, indien hij geen nationaliteit heeft, buiten zijn land van herkomst bevindt, en de bescherming van dat land niet kan of wil inroepen omwille van de gegronde vrees voor vervolging omwille van zijn ras, zijn religie, zijn nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep, of zijn politieke overtuiging.'⁵ Het Commissariaat-Generaal nodigt de asielaanvrager uit voor een interview. Als het de ouders zijn die de asielprocedure ingesteld hebben, worden alleen zij gehoord. De kinderen van het gezin doorgaans niet. Dit gebeurt alleen als het vluchtmotief verband houdt met de minderjarige en het relevant is om de minderjarige te horen. Als de jongere de asielprocedure in eigen naam opstart omdat hij persoonlijk bang is voor vervolging, wordt hij wel automatisch gehoord. Maar minderjarigen dienen zelden zelf een asielaanvraag in.

Als de asielaanvrager voldoet aan de voorwaarden van het vluchtelingenverdrag, erkent het Commissariaat-Generaal voor Vluchtelingen en

1. Artikelen 48-57/36 Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.
2. Cijfers over het aantal kinderen die ouders vergezellen, zijn er niet. Het Commissariaat-Generaal voor Vluchtelingen en Staatlozen neemt begeleide kinderen niet apart op in de cijfers.
3. Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend, *Pb. L.* 25 februari 2003, nr. 50/1. Ingetrokken door de zogenaamde Dublin III-verordening: Verordening (EG) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, *Pb. L.* 29 juni 2013. Deze Dublin III-verordening geldt pas voor verzoeken ingediend vanaf 1 januari 2014.
4. EHRM, *M.S.S. t/ België en Griekenland*, 21 januari 2011.
5. Art. 1 VN-vluchtelingenverdrag.



Staatlozen hem of haar als vluchteling. Hij krijgt dan een B-kaart (verblijfsdocument van onbepaalde duur) en alle rechten en plichten van de Belgische onderdaan. En hij mag permanent in België blijven. De eenheid van het gezin wordt ruim geïnterpreteerd. Dat betekent dat als de ouders erkend worden als vluchteling, ook de kinderen erkend worden. Het Commissariaat-Generaal geeft aan dat de omgekeerde beweging ook geldt, namelijk dat als een kind uit het gezin een erkenning krijgt als vluchteling, het statuut van de ouders dat van het kind volgt.

Als de asielaanvrager niet voldoet aan de voorwaarden van het vluchtelingenverdrag, gaat het Commissariaat-Generaal na of de aanvrager wel in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Dat verblijfsstatuut is bedoeld voor wie niet beantwoordt aan de criteria voor een erkenning als vluchteling, maar toch gevaar loopt als hij teruggaat naar zijn land van herkomst. Voor dat statuut moet de aanvrager aantonen dat hij persoonlijk risico loopt op 'ernstige schade' bij terugkeer. Onder dat schadebegrip valt: doodstraf of executie, ernstige schade door onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, of andere bedreigingen van het leven door willekeurig geweld in een gewapend conflict. In eerste instantie krijgt de aanvrager een tijdelijk verblijfsdocument en later kan het gezin mogelijk permanent in België blijven.⁶

Bij weigering van het vluchtelingenstatuut of van het subsidiair beschermingsstatuut kan de aanvrager een schorsend beroep aantekenen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Die heeft volle rechtsmacht, maar geen eigen onderzoeksbevoegdheid. De procedure is schriftelijk. Er is wel een pleitzitting, maar de rechter houdt alleen rekening met de elementen uit het dossier. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen kan de beslissing van het Commissariaat-Generaal voor Vluchtelingen en Staatlozen vernietigen, hervormen of bevestigen.

Tegen bepaalde beslissingen in de asielprocedure is de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen alleen maar annulatierechter.⁷ Dan beslist de Raad niet over de grond van de zaak, maar oefent hij

alleen wettigheidstoezicht uit. Die procedure is erg formalistisch (strikte termijnen, beperkte mogelijkheden om nog nieuwe stukken toe te voegen in het kader van een beroepsprocedure). Dat is jammer omdat het haaks staat op het principe van een zo ruim mogelijke bescherming.

Tegen een negatieve beslissing van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen kan de aanvrager een (niet-schorsend) cassatieberoep indienen bij de Raad van State. Die beslist niet over de grond van de zaak en kent dus geen verblijfsstatuut toe, maar gaat na of de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen juridisch correct handelde bij zijn beslissing. Als de Raad van State oordeelt dat de beslissing van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen onwettig is, vernietigt hij de beslissing en stuurt ze terug naar de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen die dan opnieuw een beslissing moet nemen. Als de Raad van State het beroep van de asielaanvrager verworpt, houdt dat in dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen correct handelde. Er is dan geen hoger beroep meer mogelijk en de asielaanvraag is definitief afgewezen.

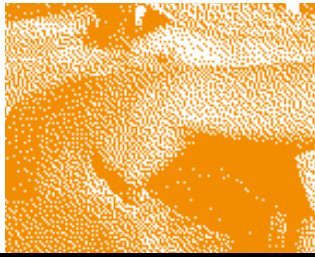
Kinderen van het gezin als rechtssubjecten

Recht om gehoord te worden en mening te uiten

Een klacht die we vaker krijgen van begeleide minderjarigen, is dat in de asielprocedure de kinderen zelf niet gehoord worden. Kinderen en jongeren die hier samen met hun ouders zijn, klagen bij het Kinderrechtencommissariaat aan dat ze geen stem hebben. Ze krijgen zelf niet de kans om in de asielprocedure uiting te geven aan hoe zij de situatie in hun land van herkomst beleefden en welke bedreigingen zij ervaren.

Kinderen klagen dat ongenoegen vaak aan nadat ze hier al jaren verblijven. Ze kwamen hier vaak aan met hun ouders toen ze nog heel jong waren, en door hun prille leeftijd werden ze niet gehoord in de procedure. Maar na enkele jaren

6. Ze krijgen een verlengbare verblijfstitel voor ten minste één jaar, telkens verlengbaar voor twee jaar. Als de situatie in het land van herkomst vijf jaar na de aanvraag nog niet duurzaam veranderd is, kan de aanvrager en zijn gezin permanent in België blijven.
7. Beslissing tot niet-inoverwegingname van een nieuwe asielaanvraag door het Commissariaat-Generaal voor Vluchtelingen en Staatlozen, beslissingen van de Dienst Vreemdelingenzaken inzake Dublin, beslissing tot detentie.



zonder wettig verblijf voelen de kinderen zich mondig genoeg om zelf hun eigen standpunt naar voren te brengen en raken ze gefrustreerd omdat ze blijkbaar de weg niet vinden om zelf een asielaanvraag te bepleiten.

Zo is er het verhaal van Yasir. Hij is een hoogbegaafde, mondige, getalenteerde jongen van 15 jaar. Hij kreeg het Nederlands heel vlug onder de knie en deed de eerste graad van het secundair onderwijs in één jaar. Nu zit hij in het 4e jaar a.s.o. Yasir uit zijn frustraties op school en de school neemt contact op met de Klachtenlijn. Wat de jongen en de school vooral stoort, is dat Yasir nooit gehoord werd, en dat hij nooit de kans kreeg om zijn ouders die geen Nederlands spreken bij te staan. Toch zou de jongen een centrale rol spelen in het gezin. Hij beklagde zich erover dat de tolk die ze toegewezen kregen, hun Perzische spreektaal niet volledig machtig is en veel vertaal- en interpretatiefouten maakt en dat hijzelf niet mocht reageren.

Toch bepaalt artikel 12 van het kinderrechtenverdrag dat een kind dat daartoe in staat is 'vrijelijk zijn mening moet kunnen uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen'. In de Algemene Commentaar over het recht van het kind om gehoord te worden (2009) stelt het Comité voor de Rechten van het Kind in paragraaf 123: 'Children who come to a country following their parents in search of work or as refugees are in a particularly vulnerable situation. For this reason it is urgent to fully implement their right to express their views on all aspects of the immigration and asylum proceedings.'

Jelena was pas 11 toen ze met haar gezin emigreerde. Alle pogingen van haar vader om een wettig verblijfsstatuut te krijgen, mislukten. Ondertussen is Jelena 15. Door haar taalvaardigheid en intellectuele mogelijkheden werd ze de spil van het gezin. Haar vader en haar stiefmoeder spreken geen Nederlands. Haar ouders hebben niet meer de moed en kracht om een nieuwe asielprocedure te starten, waardoor het meisje ontgoocheld is. Jelena zou het misschien zelf wel kunnen, maar blijft in de eerste plaats loyaal tegenover haar familie. Het is trouwens niet evident dat een begeleide minderjarige een asiel-

procedure zou voeren. Het meisje klaagt vooral aan dat ze bij de voorbije procedures nooit gehoord werd.

Zoals Jelena en Yasir zijn er veel kinderen en jongeren. Zij verenigden zich in wat ze zelf het 'Kids Parlement' noemen en ijveren voor de erkenning van hun rechten, zoals het recht om gehoord te worden, in België.

Kinderen die zelf een asielprocedure opstarten als ze bang zijn voor vervolging, worden wel gehoord. Maar dat gebeurt zelden. Als de ouders niet op de hoogte zijn van de angst of als ze er zelf aan de basis van liggen, is het bijzonder moeilijk voor een kind om in eigen naam een procedure te starten.⁸

Belang en welzijn van het kind

Van advocaten die de gezinnen juridisch bijstaan, krijgen we het signaal dat het onderzoek en de verblijfsrechtelijke beslissing zich vooral richten op de situatie van de ouders. Dat is in het nadeel van de minderjarigen als ook zij een uitgesproken risico lopen op vervolging. Soms wordt dat risico niet besproken omdat de ouder het zelf niet aanhaalt. Verder zijn de beslissingen van het Commissariaat-Generaal voor Vluchtelingen en Staatlozen weinig transparant over hoe het belang en het welzijn van het kind als leidende principes fungeren bij het onderzoek en de verblijfsrechtelijke beslissing. De Commissaris-Generaal motiveert alleen negatieve beslissingen, zodat het niet altijd duidelijk is welke positieve voorwaarden hij hanteert.

Toch bepaalt artikel 3 van het kinderrechtenverdrag dat verdragsstaten bij alle beslissingen die het kind aanbelangen, het belang van het kind minstens als een eerste overweging in aanmerking moeten nemen. In zijn veertiende Algemene Commentaar vraagt het Kinderrechtencomité staten een grondige oefening te maken voor ze beslissingen nemen: Welke elementen zijn relevant om het belang van het kind te beoordelen en te bepalen? Concretiseer die en weeg ze tegenover elkaar af. Het Comité reikt alvast enkele relevante wegingselementen aan: de mening van

8. CBAR-BCHV, *L'enfant dans l'asile : prise en considération de sa vulnérabilité et de son intérêt supérieur*, 2013, 40-43.

het kind, zijn of haar identiteit, het behoud van de familiale omgeving en handhaving van relaties, zorg, bescherming en veiligheid van het kind, de kwetsbaarheid, het recht op gezondheid en op onderwijs. In de huidige verblijfsrechtelijke beslissingen is die oefening niet of te weinig zichtbaar.

Naar aanleiding van de discussiedag over de rechten van kinderen in de internationale migratie, formuleerde het Kinderrechtencomité de aanbeveling om alle kinderen, ook zij die vergezeld zijn van hun ouders, als individueel rechthebbenden te behandelen. Dat betekent dat de bevoegde overheden hun kindspecifieke behoeften in aanmerking nemen en dat hun visie op een passende manier gehoord wordt. Verder moeten bevoegde overheden het individuele belang van elk kind in alle fasen en bij elke beslissing die impact heeft op kinderen beoordelen, evalueren en motiveren.

1.2 Medische regularisatie (art. 9 ter)⁹

Als een minderjarige of ander gezinslid ernstig ziek is en de nodige behandeling niet beschikbaar of toegankelijk is in het land van herkomst, kunnen ze een medische regularisatie aanvragen bij de Dienst Vreemdelingenzaken.¹⁰

De procedure verloopt in principe volledig schriftelijk en in twee fasen. Eerst gaat de Dienst Vreemdelingenzaken na of de aanvraag voldoet aan alle ontvankelijkheidsvoorwaarden (bewijs van identiteit, medisch attest, adres van effectieve verblijfplaats, geen strafbare handelingen). Als dat zo is, onderzoekt de Dienst de gegrondheidsvoorwaarden: de ernst van de ziekte en de niet-beschikbaarheid van gepaste medische zorg in het land van herkomst of het land van verblijf.¹¹

- De Dienst Vreemdelingenzaken gaat na of de medische toestand een ernstig humanitair risico inhoudt. Zo'n risico is er als er geen geschikte behandeling is in het land van herkomst of van verblijf waardoor het risico bestaat dat bij terugkeer het leven of de fysieke integriteit in gevaar is of dat de aanvrager een onmenselijke of vernederende behandeling moet ondergaan. Een arts van de Dienst Vreemdelingenzaken onderzoekt de medische toestand en de ernst van het humanitair risico. Er is enkel een fysiek onderzoek als de arts van Dienst Vreemdelingenzaken dat nodig vindt, anders niet.
- Daarna gaat de Dienst Vreemdelingenzaken na of de medische zorg voor de ziekte van het gezinslid niet gepast is in het herkomstland of land van verblijf. Dat is het geval als de nodige zorg er niet, onzeker of erg beperkt beschikbaar of toegankelijk is. Is er een aanvaardbaar niveau van zorg of behandeling? Dan heeft de aanvrager geen recht op medisch verblijf in België. De Dienst Vreemdelingenzaken houdt wel rekening met de feitelijke en individuele toegankelijkheid van medische zorg.

Als de Dienst Vreemdelingenzaken medische regularisatie toekent, is dat een tijdelijk verblijfsrecht, dat bovendien voorwaardelijk is. Als de medische redenen zich niet langer voordoen, kan de Dienst Vreemdelingenzaken het verblijfsrecht intrekken. Na vijf jaar krijgt de aanvrager een verblijfsrecht van onbepaalde duur zonder voorwaarden.¹² Een positieve verandering in de gezondheidssituatie beïnvloedt het verblijfsrecht dan niet meer. Toch kun je tot tien jaar na je aanvraag je verblijfsrecht verliezen als het blijkt te berusten op een foutieve weergave van de feiten, op valse verklaringen of valse documenten.¹³ Als de Dienst Vreemdelingenzaken het dossier ongegrond verklaart, moet hij die weigering motiveren en het advies van de arts toevoegen. De Dienst Vreemdelingenzaken kan ook een bevel afleveren om het grondgebied te verlaten en mag overgaan tot effectieve uitwijzing.

9. Artikel 9 ter Verblijfswet is de omzetting van de Europese richtlijn over subsidiaire bescherming (2004/83/EG). Artikel 9 ter is ook geïnspireerd op artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

10. Gezondheidsredenen kunnen ook in bepaalde gevallen ingeroepen worden om een kort uitstel van uitwijzing te krijgen, bijvoorbeeld bij een ziekenhuisverblijf of zwangerschap. Dan wordt het best een verlenging van kort verblijf aangevraagd of een verlenging van het bevel om het grondgebied te verlaten.

11. In de ontvankelijkheidsfase gebeurt sinds begin 2012 ook al een onderzoek naar het eventueel kennelijk ongegrond karakter van de aanvraag, met name of de ziekte niet manifest ernstig genoeg is om geregulariseerd te kunnen worden. In de praktijk wordt het overgrote deel van de aanvragen om die reden al geweigerd. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen spreekt heel veel annulaties uit.

12. Art. 13 Verblijfswet. De termijn van 5 jaar loopt vanaf de aanvraag tot medische regularisatie en niet vanaf de toekenning ervan.

13. Art. 13, § 5 Verblijfswet.



Tegen de weigering van de Dienst Vreemdelingenzaken kunnen de minderjarige of de ouders een beroep tot nietigverklaring of tot schorsing instellen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Tegen het bevel om het grondgebied te verlaten kunnen ze een beroep indienen tot nietigverklaring en eventueel tot schorsing. Bij de Raad van State kunnen ze in beroep gaan tegen een arrest van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat de weigering van de Dienst Vreemdelingenzaken bevestigt. De Raad van State is een cassatierechter die geen feiten beoordeelt, maar nagaat of de juridische normen correct geïnterpreteerd werden. Als de Raad van State oordeelt dat de beslissing van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen onwettig is, vernietigt hij de beslissing en stuurt ze terug naar de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen die dan opnieuw moet beslissen. Als de Raad van State het beroep van de asielaanvraag verwerpt, houdt dat in dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen correct handelde. Er is dan geen beroep meer mogelijk en de aanvraag is definitief afgewezen.

1.3

Slachtoffer mensenhandel en -smokkel¹⁴

Mensenhandel is uitbuiting, zoals seksuele (prostitutie) of economische uitbuiting (arbeid). Mensenhandel is iets anders dan mensensmokkel: de mensensmokkelaar komt tegemoet aan de vraag van vreemdelingen om ze onwettig over de grens te brengen en wordt daarvoor betaald.

Voor slachtoffers van mensenhandel en -smokkel is er in België een beschermingsprocedure, waaraan bepaalde voorwaarden gekoppeld zijn, zoals:

- Geen contact met de vermoedelijke dader
- Geen gevaar voor de openbare orde en veiligheid
- Meewerken met politie en justitie
- Begeleiding door een gespecialiseerd centrum

De procedure loopt in vier fasen:

- De identificatie van een mogelijk slachtoffer en doorverwijzing naar een van de drie gespecialiseerde centra. Na een intakegesprek en eventuele opname krijgt het slachtoffer 45 dagen bedenktijd. In die periode kan het slachtoffer nadenken over of hij wel of niet een klacht indient.
- Als het slachtoffer beslist een klacht in te dienen tegen zijn exploitanten, krijgt hij een attest van immatriculatie voor drie maanden. In die fase begeleidt een gespecialiseerd centrum het slachtoffer. De Dienst Vreemdelingenzaken neemt contact op met het parket om na te gaan of het om een dossier mensenhandel of -smokkel gaat. Als na die drie maanden het parket het dossier nog altijd behandelt, maar het nog niet duidelijk is of het wel degelijk om mensenhandel of -smokkel gaat, wordt het attest van immatriculatie nog eens drie maanden verlengd.
- Na die fase krijgt het slachtoffer een elektronische A-kaart¹⁵ voor zes maanden, op voorwaarde dat het gerechtelijk dossier nog altijd loopt, dat het parket de persoon als een slachtoffer van mensenhandel of -smokkel beschouwt, dat de persoon nog altijd bereid is om mee te werken, dat de banden met de uitbuiters verbroken zijn en dat het slachtoffer geen gevaar vormt voor de openbare of nationale veiligheid. De verblijfsvergunning is verlengbaar tot het einde van de gerechtelijke procedure.
- Als de klacht of de verklaring leidt tot een veroordeling in eerste aanleg of als het openbaar ministerie in zijn vordering de tenlastelegging van mensenhandel of -smokkel aanvaardt en de verklaring of de klacht betekenisvol was voor de procedure, heeft het slachtoffer recht op een elektronische B-kaart.¹⁶

Omdat de voorwaarden erg strikt zijn, starten maar weinig mensen zo'n procedure op. Het slachtoffer is volledig overgeleverd aan het succes van het onderzoek, wat hij zelf niet altijd helemaal in de hand heeft. Zo kan hij alle mogelijke openheid aan de dag gelegd hebben, maar als de verklaring niet betekenisvol geacht wordt, zal hij er toch geen verblijfsrecht aan overhouden.

14. Art. 61/2 t.e.m. art. 61/5 Verblijfswet.

15. Bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister (tijdelijk verblijf).

16. Bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister (onbepaalde duur).

Na een algemene daling in 2009 stelt de Dienst Vreemdelingenzaken sinds 2010 een lichte stijging vast.¹⁷

1.4 Humanitaire regularisatie (art. 9 bis)

Kinderen of hun ouders zonder geldige verblijfsdocumenten kunnen in buitengewone omstandigheden een regularisatie aanvragen bij de Dienst Vreemdelingenzaken.¹⁸ Het is een uitzonderingsprocedure voor situaties waarin de andere verblijfsprocedures geen oplossing bieden, maar waar er toch een reden voor verblijf in België is. De procedure doorloopt twee fasen: de ontvankelijkheids- en de gegrondheidsfase.

Voor een ontvankelijke aanvraag tot humanitaire regularisatie moet de aanvrager een verblijfplaats in België en een identiteitsbewijs hebben. Bovendien moet hij aantonen dat het voor hem zo goed als onmogelijk is om terug te keren naar zijn herkomstland om daar een aanvraag in te dienen bij de Belgische diplomatieke post.

De gegrondheidsvoorwaarden zijn allesbehalve transparant. De voorwaarden voor een gegronde regularisatieaanvraag liggen niet wettelijk vast. De staatssecretaris voor Asiel en Migratie heeft als hoofd van de Dienst Vreemdelingenzaken een discretionaire bevoegdheid. Dat betekent dat zij vrij kan beslissen of ze een humanitaire regularisatie toestaat. Willekeur kan wel. Er is geen mogelijkheid om bijvoorbeeld discriminatie in te roepen als twee identieke situaties verschillend beoordeeld worden.

Er zijn pogingen geweest om transparantie te scheppen in de criteria waarop de overheid zich baseert om een positieve beslissing te nemen, maar het ging om omzendbrieven of instructies zonder stevige wettelijke basis. Vandaag lijkt de overheid zich vooral te baseren op de instructie van 9 juli 2009.¹⁹ Die instructie werd vernietigd door de Raad van State, maar de vorige staats-

secretaris Wathélet heeft publiek verklaard dat de administratie de instructie toch zou blijven toepassen.

Die boodschap heeft ook een tijdlang op de website van de Dienst Vreemdelingenzaken gestaan. Ze werd daar achteraf weggehaald, maar er is nooit publiek op teruggekomen, noch door de nieuwe staatssecretaris, noch door de Dienst Vreemdelingenzaken.

In de praktijk worden zowel beslissingen genomen in overeenstemming met de criteria van de instructie, als met schending ervan. Hieronder vindt u criteria van de instructie, hoewel de precieze invulling ervan in de praktijk weleens verandert.

Specifieke humanitaire situaties die aanleiding kunnen geven tot regularisatie, zijn onder andere:

Langdurige asielprocedures

- Vreemdelingen met een onredelijk lange asielprocedure van drie jaar (voor gezinnen met kinderen op school) of vier jaar (voor alleenstaanden en andere gezinnen), een procedure bij de Raad van State niet meegerekend.
- Vreemdelingen met een onredelijk lange procedure van vier jaar (gezinnen met kinderen op school) of vijf jaar (alleenstaanden, andere families), de procedure voor de Raad van State of de regularisatieprocedure volgend op een asielprocedure meegerekend.
- Sinds eind 2012 past de Dienst Vreemdelingenzaken de verminderde termijn nog alleen toe voor aanvragers met schoolgaande kinderen tussen 6 en 18 jaar. De Dienst Vreemdelingenzaken past de verminderde termijn ook alleen toe als een kind tijdens de procedure minstens een jaar naar school ging.

Prangende humanitaire situaties

- De vreemdeling is ouder van én vormt een gezin met een Belgisch minderjarig kind.
- De vreemdeling is ouder van én zorgt effectief voor een minderjarig kind uit de EU. Het kind moet genoeg bestaansmiddelen hebben, eventueel gekregen van de ouders.
- Familieleden van een EU-burger die in het land van herkomst ten laste waren van de EU-

17. Er zijn geen cijfers over het aantal gezinnen die deze procedure opstarten.

18. Art. 9 bis Verblijfswet.

19. http://www.kruispuntmi.be/sites/default/files/bestanden/omzendbrieven%20en%20instructies/instructie_regularisatie_20090719.pdf.



burger of erbij woonden, of die de persoonlijke verzorging van de EU-burger nodig hebben. Dat geldt alleen als er geen asielaanvraag voor gezinshereniging ingediend kan worden.

- De vreemdeling aan wie een onbeperkt verblijf in ons land toegekend werd toen die minderjarig was, maar die later terugkeerde naar zijn land van herkomst, en geen aanspraak kan maken op recht van terugkeer (bijvoorbeeld omdat zijn paspoort in het land van herkomst afgenomen is).
- Echtgenoten met een verschillende nationaliteit van wie in hun eigen landen van herkomst geen gezinshereniging mogelijk is. Als het echtpaar uitgewezen wordt, zouden de partners dus in twee verschillende landen moeten wonen.
- Vreemdelingen met een Belgisch (invaliditeits-) pensioen die hun recht op verblijf in ons land verloren zijn omdat ze teruggekeerd zijn naar hun land van herkomst.

Als de aanvraag ingediend werd tussen 15 september 2009 en 15 december 2009, Duurzame lokale verankering, met name de cumulatie van:

- Minstens vijf jaar onafgebroken verblijf in ons land
- Een wettig verblijf of geloofwaardige pogingen daartoe (daterend van vóór 18 maart 2008)
- Lokale verankering in België (zoals sociale banden, schoolloopbaan en inburgering van de kinderen, kennis van een landstaal, werkverleden en werkbereidheid, loopbaanperspectieven)

Fraude of openbare orde kan een reden zijn om de regularisatie niet toe te staan, ook als de aanvraag aan de criteria voldoet. Ze zijn geen absolute uitsluitingsgronden, maar de staatsecretaris weegt ze samen met de Dienst Vreemdelingenzaken geval per geval af tegenover de positieve elementen van het dossier.

De aanvraag tot humanitaire regularisatie kan leiden tot verschillende beslissingen. De Dienst Vreemdelingenzaken of de staatssecretaris voor Asiel en Migratie kunnen de aanvraag goedkeuren. Dat betekent dat ze de aanvrager een machtiging tot verblijf toekennen. De duur van de ver-

blijfsmachtiging (beperkt/onbeperkt) hangt af van het toegekende criterium uit de instructie van 19 juli 2009 en is opgenomen in het bijhorende vademecum van 21 september 2009.²⁰ De Dienst Vreemdelingenzaken of de staatssecretaris kan de aanvraag weigeren omdat ze onontvankelijk of ongegrond is. De Dienst Vreemdelingenzaken moet dan de redenen van weigering vermelden en motiveren. De Dienst kan tegelijk een bevel afleveren om het grondgebied te verlaten, als er geen andere basis voor wettig verblijf is. Tegen dat bevel en tegen een afwijzing van de regularisatieaanvraag kun je in beroep gaan bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Belang en welzijn van kinderen uit een gezin?

Het Kinderrechtencommissariaat vangt signalen op van advocaten die aangeven dat regularisatiebeslissingen bij een mogelijke terugkeer niet genoeg oog hebben voor de situatie, het belang en het welzijn van kinderen van de hoofdaanvrager in het gastland, het herkomstland of in een ander land. Kinderen zorgen dikwijls voor een goede integratie (taalkennis, school, verenigingsleven), maar dat is op zich helemaal niet genoeg als voorwaarde om geregulariseerd te worden. In de praktijk gebeurt dat alleen als de asielprocedure onredelijk lang duurde of als er andere prangende situaties zijn. Dat is niet het geval voor families die hier na hun asielaanvraag onwettig zijn blijven wonen. En dat geldt ook voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' van wie de asielaanvraag afgewezen werd. Na hun 18e krijgen zij plots een bevel om het grondgebied te verlaten, ondanks hun goede integratie en werkbereidheid.

Toch bepaalt artikel 3 van het kinderrechtenverdrag dat verdragsstaten bij alle beslissingen die het kind aanbelangen, het belang van het kind minstens als een eerste overweging in aanmerking moeten nemen. In zijn veertiende Algemene Commentaar vraagt het Kinderrechtencomité staten een grondige oefening te maken voor ze beslissingen nemen: Welke elementen zijn relevant om het belang van het kind te beoordelen

20. http://www.kruispuntmi.be/sites/default/files/bestanden/omzendbrieven%20en%20instructies/instructie_vademecum_regularisatie_instructie_20090719_20090921.pdf.

en te bepalen? Concretiseer die en weeg ze tegenover elkaar af. In de huidige regularisatiebeslissing wordt deze oefening niet of onvoldoende gemaakt.

Naar aanleiding van de discussiedag over de rechten van kinderen in de internationale migratie, formuleerde het Kinderrechtencomité de aanbeveling om alle kinderen, ook zij die vergezeld zijn van hun ouders, als individueel rechthebbenden te behandelen. Dat betekent dat de bevoegde overheden hun kindspecifieke behoeften in aanmerking nemen en dat ze het individuele belang van elk kind bij elke beslissing die impact heeft op kinderen – dus ook de regularisatiebeslissing – beoordelen, evalueren en motiveren.

De Dienst Vreemdelingenzaken motiveert alleen de negatieve beslissingen, zodat het niet altijd duidelijk is welke positieve voorwaarden hij in de regularisatieaanvraag hanteert.



2. Kinderen zonder ouders

2.1 Heterogene groep

Kinderen op de vlucht die niet vergezeld zijn van hun ouders of wettige voogd, zijn een aparte doelgroep, de 'niet-begeleide buitenlandse minderjarigen'. Ze zijn veelal van bij hun aankomst niet begeleid, maar kunnen dat ook pas daarna worden, doordat hun ouders verdwijnen of terugkeren. Sommigen vragen asiel aan, anderen zijn het slachtoffer van mensenhandel, nog anderen zoeken een betere levensstandaard op. Sommigen komen uit EER-landen, anderen uit landen van buiten de EER. Verblijfsrechtelijk wordt een onderscheid gemaakt tussen 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' en 'niet-begeleide Europese minderjarigen'. Daarom lichten we de verblijfsprocedures van de twee groepen apart toe.

2.2 'Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'

Definitie

Een 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' is 'elke onderdaan van een staat die niet behoort tot de Europese Economische Ruimte, die de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt, noch begeleid is door een persoon die het ouderlijk gezag of de voogdij voor hem uitoefent krachtens de nationale wet van de minderjarige en die asiel heeft aangevraagd of niet voldoet aan de voorwaarden voor toegang of verblijf op het Belgische grondgebied'.²¹

Deze definitie wordt strikt geïnterpreteerd. Vaak zijn ze begeleid door een tante of een meerderjarige broer, maar worden ze toch apart verhoord

in het kader van de asielaanvraag als 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling'. Ze krijgen ook een voogd toegewezen.

De meerderheid van deze 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' zijn jongens tussen 16 en 18 jaar. Al is die leeftijd duidelijk aan het verlagen. Zij komen vooral uit Afghanistan, Algerije, Marokko, Guinee en India.²²

Voogdij van 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'

De Voogdijwet van 2002 bepaalt dat elke 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' die in België verblijft een voogd toegewezen krijgt. Elke overheidsinstantie die de aanwezigheid van 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' in België vaststelt of de aankomst van een niet-begeleide minderjarige aan de grens verneemt, moet de Dienst Voogdij inlichten. Vanaf dan heeft de Dienst Voogdij samen met de voogd een aanzienlijke rol in de hulp aan de minderjarige.²³

De Dienst Voogdij²⁴

De Dienst Voogdij valt onder de FOD Justitie en er werken juristen, sociologen, maatschappelijk werkers, administratieve assistenten, chauffeurs en begeleiders. De dienst is verantwoordelijk voor de algemene coördinatie van de 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'.

De politie en de Dienst Vreemdelingenzaken melden doorgaans de minderjarigen aan bij de Dienst Voogdij met een meldingsformulier.²⁵ De Dienst Voogdij gaat dan na of de minderjarige voldoet aan de definitie van 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling'.²⁶ Bij twijfel over de leeftijd laat de Dienst een medisch onderzoek (drievoudige radiografie van gebit, sleutelbeen en pols) doen.²⁷

²⁸ Zo'n medisch onderzoek geeft geen absoluut

21. Art. 61/14 Wet 15 december 1980.

22. In 2012 waren deze landen de top 5 van herkomstlanden.

23. Programmawet 24 december 2002, Titel XIII - Hoofdstuk VI: Voogdij over 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'.

24. http://justitie.belgium.be/nl/themas_en_dossiers/kinderen_en_jongeren/niet-begeleide_minderjarige_vreemdelingen/dienst_voogdij/.

25. Een particulier of advocaat kunnen een niet-begeleide minderjarige ook melden, al gebeurt dat zelden. Meer dan 70% van de minderjarigen wordt gemeld door de politie. Anderen melden zich spontaan aan bij de Dienst Vreemdelingenzaken om er een asielaanvraag in te dienen. In 2012 kreeg de Dienst Voogdij 3909 meldingen.

26. In 2012 identificeerde de Dienst Voogdij 800 personen die zich minderjarig verklaarden.

27. In 2012 ging het om 953 tests.

28. Volgens artikel 41 van de Opvangwet van 2007 kan de jongere voor zo'n leeftijdsonderzoek tot zes dagen opgesloten worden in een gesloten centrum aan de grens (bijvoorbeeld op de luchthaven). Daarna wordt hij opgevangen in een observatie- en oriëntatiecentrum (OOC) van Fedasil. In hoofdstuk 3 gaan we daar verder op in.

uitsluitel over de biologische leeftijd. Er is altijd een foutenmarge.²⁹ De beslissing is aanvechtbaar bij de Raad van State. Dat is dan een niet-schorsend beroep, zodat de jongere voorlopig toch beschouwd wordt als meerderjarig. Gaat het om een 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' zoals de definitie bepaalt, dan neemt de Dienst Voogdij contact op met de opvangcentra en wijzen die een voogd aan. De Dienst Voogdij centraliseert en coördineert de voogdij: de dienst werft de voogden aan, erkent ze en leidt de voogden op. Tot slot waakt de Dienst Voogdij over de duurzame oplossing voor de 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' (zie later).

De voogden

De voogd is de wettelijke vertegenwoordiger van de 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling'. Om voogd te worden, moet de kandidaat-voogd aan bepaalde voorwaarden voldoen in verband met de vaardigheden en kennis over de problematiek van 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'. Voldoet hij, dan erkent de Dienst Voogdij hem als voogd. Er zijn verschillende soorten voogden: de voogd als vrijwilliger, de zelfstandige voogd in hoofd- of bijberoep en de voogd die als werknemer 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' begeleidt. Elke erkende voogd krijgt een opleiding over de problematiek van de 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'. Die bestaat uit een basisopleiding (4 dagen) en een voortgezette opleiding (1dag/jaar).

Als wettelijk vertegenwoordiger van de 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' is de voogd verantwoordelijk voor de continuïteit van de opvoeding en de ontwikkeling van zijn pupil. In die verantwoordelijkheid zitten heel uiteenlopende opdrachten. Ze mag niet onderschat worden: erop toezien dat de 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' passende huisvesting, medische en psychologische verzorging, en onderwijs krijgt, de minderjarige vertegenwoordigen en begeleiden in verblijfs- of andere administratieve procedures, maatregelen nemen om de familie van de minderjarige terug te vinden, een duurzame oplossing voorstellen voor de minderjarige.³⁰

Omdat de rol van de van de voogd zo divers is, voorziet de Dienst Voogdij in een hulpmiddel, het vademecum dat voogden wegwijs maakt in hun opdracht. Elke voogd heeft bovendien een referentiepersoon die hij kan aanspreken als hij vragen heeft.

Het toezicht op de voogd gebeurt door de Dienst Voogdij en de vrederechter van de verblijfplaats van de 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling'. De voogd moet aan beiden een eerste verslag, tussentijdse verslagen en een definitief verslag bezorgen.

Aan het systeem van voogden zitten verschillende tekortkomingen. Hoewel de Klachtenlijn van het Kinderrechtencommissariaat het laatste jaar geen klachten meer krijgt dat 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' geen of te laat een voogd toegewezen krijgen, betekent dat niet dat het niet meer zo is. Er zijn er zogezegd voldoende, maar sommige voogden hebben heel veel 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' te begeleiden. Daardoor komt de kwaliteit van het werk van de voogden soms onder druk. Ook is er helemaal geen controle over het doen en laten van voogden, waardoor er heel wat kwaliteitsverschillen zijn. De Dienst Voogdij wil sterker focussen op de kwaliteit van de voogd, meer bepaald door *intensere coaching* en met een helpdesk voor voogden. In 2010 drong de Dienst Voogdij op een hoorzitting in de Belgische Senaat naar aanleiding van een voorstel van resolutie over de bescherming van de 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' ook aan op een duidelijker statuut over het beroepsgeheim en de deontologie van voogden in de voogdijwet. Met bijvoorbeeld een commissie die deontologische problemen kan bestuderen en daarover knopen kan doorhakken. Maar dat is tot op vandaag nog niet gerealiseerd.

Verblijfsprocedures en -documenten

De voogd is dus verantwoordelijk om de minderjarige te begeleiden en bij te staan in verblijfsprocedures en als hij de vereiste verblijfsdocu-

29. In 2012 bleek uit de medische tests dat ongeveer 30% minderjarig was.

30. Artikelen 9-16 Voogdijwet.



menten aanvraagt. Een pro-deadvocaat neemt de juridische bijstand op voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' in de procedures.

Er zijn verschillende procedures die 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' samen met hun voogd kunnen opstarten.

Asiel en subsidiaire bescherming

'Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' kunnen een asielprocedure opstarten als ze bang zijn voor persoonlijke vervolging zoals die gedefinieerd is in het vluchtelingenverdrag. Zij kunnen dat zelf doen, zonder hun voogd. De meeste 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' vragen asiel aan, al daalt het aantal asielaanvragen wel.³¹ 25% van de minderjarige asielaanvragers waren meisjes, 75% jongens. Afghanistan, Guinee, Congo-Kinshasa, Somalië en Pakistan zijn de top 5 van belangrijkste herkomstlanden. Bijna de helft van alle niet-begeleide minderjarigen die in 2012 een asielaanvraag opstartten, kwam uit Afghanistan. Toch daalt het aantal Afghaanse niet-begeleide minderjarigen in vergelijking met 2011.³²

De procedure voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' is te vergelijken met die voor de volwassen asielaanvrager, met een paar uitzonderingen. De eerste uitzondering heeft te maken met het Dublinonderzoek van de Dienst Vreemdelingenzaken in de opstartfase. Anders dan bij volwassen asielzoekers die verschillende aanvragen indienden, is de verantwoordelijke lidstaat bij een niet-begeleide minderjarige die asiel vraagt in verschillende EU-lidstaten en die verder geen gezinsleden heeft die wettig verblijven in een van de lidstaten, de lidstaat waar de niet-begeleide minderjarige momenteel verblijft.³³ De jongere moet zich dus niet meer verplaatsen naar de vorige lidstaat waar hij was of waar hij een asielaanvraag indiende. Dat is nieuw en positief. Ook de nieuwe Dublin III-verordening hanteert dat principe. Een andere uitzondering zit in

de onderzoeksfase waarin het Commissariaat-Generaal voor Vluchtelingen en Staatlozen de asielaanvrager verhoort. Bij minderjarige asielzoekers nemen speciaal opgeleide ambtenaren de interviews af en de voogd mag alle verhoren en interviews bijwonen.

Als de minderjarige asielaanvrager de asielprocedure met succes doorloopt, krijgt hij een permanent (vluchtelingenstatuut) of tijdelijk (subsidiaire bescherming) verblijfsrecht en vervalt de specifieke voogdij. Op een totaal van 1.700 beslissingen in 2012 erkende het Commissariaat-Generaal voor Vluchtelingen en Staatlozen het vluchtelingenstatuut van 484 minderjarigen (215 meisjes, 269 jongens). En 450 minderjarigen kregen een subsidiaire beschermingsstatus (7 meisjes, 443 jongens). De als vluchteling erkende minderjarige (of de minderjarige die subsidiaire bescherming kreeg) kan gezinshereniging met zijn ouders krijgen als hij die aanvraagt voor hij 18 is. In 2012 werden 766 weigerings- en andere beslissingen genomen. Als het Commissariaat-Generaal de asielaanvraag van de minderjarige afwijst, is de beroepsprocedure dezelfde als bij volwassenen.³⁴

Als de asielaanvraag van de minderjarige asielzoeker definitief afgewezen wordt, en de niet-begeleide nog altijd minderjarig is, dan kan hij de bijzondere verblijfsprocedure opstarten (waarover het verder nog gaat).

Slachtoffer van Mensenhandel en -smokkel

'Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' kunnen ook de procedure als slachtoffer van mensenhandel en -smokkel opstarten. Dat kan als ze het slachtoffer zijn van mensenhandel en exploitatie (o.a. prostitutie, economische exploitatie, smokkel, bedelarij). Er zijn maar weinig 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' die deze procedure opstarten,³⁵ en het zijn overwegend meisjes.³⁶ De dossiers gaan vooral over prostitutie en smokkel. Dit is wellicht om-

31. In 2011 dienden 1.385 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' een asielaanvraag in. In 2012 waren dat er maar 977. (De cijfers gaan over het aantal asielaanvragen van niet-begeleiden van wie na een leeftijdsonderzoek de effectieve minderjarigheid vastgesteld is).

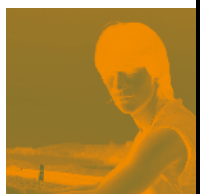
32. Commissariaat-Generaal voor Vluchtelingen en Staatlozen, Jaarverslag 2012.

33. Hof van Justitie, arrest van 6 juni 2013, nr. C- 648/11.

34. Commissariaat-Generaal voor Vluchtelingen en Staatlozen, Jaarverslag 2012.

35. Dienst Vreemdelingenzaken, Jaarverslag 2012. In 2012 ging het om 19 dossiers van minderjarigen. In 8 dossiers ging het om niet-begeleide Europese minderjarigen en 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' samen).

36. Dienst Vreemdelingenzaken, Jaarverslag 2012. Het gaat om 6 meisjes en 2 jongens.



dat het moeilijk is om te voldoen aan de strikte voorwaarden om het statuut van slachtoffer van mensenhandel te krijgen (alle contact met de uitbuiters verbreken, begeleiding in een gespecialiseerd opvangcentrum, samenwerken met de gerechtelijke overheden). 'Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' volgen dezelfde procedure als de volwassen slachtoffers, maar krijgen wel onmiddellijk een voorlopige verblijfsvergunning (attest van immatriculatie).³⁷

Humanitaire en medische regularisatie

'Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' kunnen samen met hun voogd een procedure opstarten tot humanitaire en medische regularisatie. Dat gebeurt zelden tot nooit.

Bijzondere verblijfsprocedure³⁸

'Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' die geen asiel- of andere procedure opstartten of dat wel deden maar van wie de aanvraag afgewezen werd en voor wie er op korte termijn geen duurzame oplossing is, kunnen de bijzondere verblijfsprocedure opstarten. Ze kunnen dat niet alleen, maar moeten het samen met hun voogd doen. De Vreemdelingenwet van 15 december 1980 verankerde die bijzondere procedure door een wetswijziging in 2011.³⁹

Duurzame oplossing

Centraal in deze bijzondere verblijfsprocedure staat de duurzame oplossing die in het belang van de minderjarige gezocht moet worden. Die duurzame oplossing bestaat uit drie verblijfsrechtelijke mogelijkheden in volgorde van prioriteit:

- Hereniging van de minderjarige met zijn gezin
- Terugkeer naar zijn land van herkomst of een

ander land met garanties op gepaste opvang en verzorging

■ Verblijf in België

De voogd zoekt samen met de Dienst Voogdij de duurzame oplossing en betreft de 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' bij de uitwerking ervan. Voor informatie kan de voogd altijd terecht bij verschillende organisaties, zoals IOM, Caritas en het Rode Kruis. In een aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 2007 wordt de duurzame oplossing van de 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' vertaald in een levensproject.⁴⁰ De aanbeveling is voor de voogden een hulpmiddel om te zoeken naar een oplossing. Uiteindelijk beslist de Dienst Vreemdelingenzaken over de duurzame oplossing van de 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'. De Dienst interviewt de minderjarige in aanwezigheid van zijn voogd, een tolk (als dat wenselijk is) en een advocaat (op vraag van de voogd) en onderzoekt de duurzame oplossing die de voogd voorstelt. Afhankelijk van de stand van de procedure kan de Dienst Vreemdelingenzaken verblijfsdocumenten afleveren.⁴¹

- Tijdens de zoektocht naar de duurzame oplossing kent de Dienst Vreemdelingenzaken de 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' een attest van immatriculatie van 6 maanden toe.⁴² Als de duurzame oplossing na die periode nog niet gevonden is, wordt het verblijfsdocument verlengd met 6 maanden.⁴³
- Als de Dienst Vreemdelingenzaken van mening is dat de minderjarige voor de duurzame oplossing terug moet naar zijn herkomstland, dan krijgt de voogd het bevel (bijlage 38) om binnen dertig dagen de 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' terug te brengen naar het land van herkomst of een ander land.⁴⁴ De voogd kan daartegen in beroep gaan bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Als de 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' niet aan de voorwaarden voldoet voor een verblijf in België, en toch niet wil terugkeren naar zijn

37. Volwassenen krijgen een attest van immatriculatie pas na 45 dagen bedenktijd om al dan niet met het gerecht mee te werken.

38. Wet van 12 september 2001 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen met het oog op de toekenning van een tijdelijke machtiging tot verblijf aan de niet-begeleide minderjarige vreemdeling, BS 28 november 2011.

39. Artikelen 61/14 tot 61/25.

40. Recommendation Rec (2007) 9 and explanatory memorandum, Life projects for unaccompanied migrant minors.

41. In 2012 werden er 281 documenten afgeleverd aan -18-jarigen, 29 aan 18-jarigen.

42. In 2012 werden van de 310 afgeleverde documenten, 96 attesten van immatriculatie afgeleverd.

43. In 2012 verlengde de Dienst Vreemdelingenzaken 174 attesten van immatriculatie.

44. In 2012 gaf de Dienst Vreemdelingenzaken 115 bevelen tot terugleiding af aan 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen': 1 aan een 18-jarige, 114 aan -18-jarigen.

land van herkomst of een ander land, kan hij tot zijn achttiende verjaardag in de opvangfaciliteit blijven. Op zijn 18e krijgt de minderjarige het bevel om het grondgebied te verlaten.⁴⁵ Ook de voogdijwet blijft van toepassing tot de achttiende verjaardag. 'Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' kunnen alleen vrijwillig terugkeren. In de praktijk vertrekken heel weinig niet-begeleide minderjarigen vrijwillig vóór hun achttiende verjaardag.

- Als duidelijk is dat de duurzame oplossing in België zelf ligt, krijgt de 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' een A-kaart voor 1 jaar.⁴⁶ Voorwaarde is wel dat hij een nationaal document kan voorleggen, of minstens een document waaruit blijkt dat er stappen ondernomen zijn om de identiteit aan te tonen. Vanaf dan wordt gefocust op het levensproject van de niet-begeleide minderjarige in België. Een maand voor de vervaldag van de elektronische A-kaart bezorgt de voogd bewijskrachtige elementen over het levensproject van de minderjarige in België, zoals kennis van één van de drie landstalen, regelmatig lessen bijwonen, de gezinstoestand van de minderjarige en andere specifieke elementen over zijn toestand.⁴⁷ Na drie jaar met een A-kaart krijgt de minderjarige een B-kaart (onbeperkt verblijf) van de Dienst Vreemdelingenzaken, voor zover hij nog als 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' beschouwd wordt.⁴⁸ Als beslist wordt om de machtiging niet toe te staan, moet die beslissing gemotiveerd worden. Dat betekent dat een 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' voor zijn vijftiende verjaardag een attest van immatriculatie moet hebben en dat de duurzame oplossing in België moet zijn, om een B-kaart te krijgen. Als de minderjarige op 18 nog geen drie jaar een A-kaart heeft, wordt het dossier bij zijn meerderjarigheid opgevolgd door het Bureau Lang Verblijf van de Dienst Vreemdelingenzaken. Zij oordelen over een eventuele verlenging. Een vaste voorwaarde om te voldoen aan een verlenging is dat de aanvrager genoeg bestaansmiddelen heeft.

Duurzame oplossing?

Er zijn verschillende knelpunten bij de bijzondere procedure waardoor de zoektocht naar een duurzame oplossing in het belang van de minderjarige nogal een stroef proces is.

Problematisch in de procedure is de noodzaak voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' om identiteitsdocumenten voor te leggen. Dat is in de praktijk vaak erg moeilijk, omdat de meeste 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' in België aankomen zonder documenten. Op die manier worden heel veel 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' al meteen uitgesloten van de procedure.

Een ander knelpunt heeft te maken met de bewijzen die de 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' en zijn voogd moeten voorleggen. Het is erg moeilijk aan te tonen dat de 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' niet terug kan naar zijn thuisland, en dat zijn toekomst dus het best in België ligt.

De duurzame oplossing is verblijfsrechtelijk: gezinshereniging, terugkeer naar het land van herkomst of naar een ander land, verblijf in België. Bovendien verloopt ze volgens een vastgestelde rangorde: de hereniging met de ouders in het herkomstland is prioritair. Daarna komt de geschikte opvang en verzorging in het herkomstland of in een ander land. En pas op het laatst een verblijf in België. Of die rangorde altijd het belang van het kind dient, valt te betwijfelen.

Er is ook een gebrek aan gelijkwaardige inspraak van de verschillende actoren in de besluitvorming rond de duurzame oplossing. Zo zijn de Dienst Voogdij en de voogd betrokken in de voorbereidende fase van de beslissing, maar is het de Dienst Vreemdelingenzaken die finaal beslist. Hoe de Dienst Vreemdelingenzaken de criteria toepast, is erg onduidelijk. Bovendien worden heel wat beslissingen rond de duurzame oplossing boven het hoofd van de minderjarige genomen. En de opdracht van de Dienst Voogdij (die tot de FOD Justitie behoort en als opdracht heeft om 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' die in België

45. In 2012 ging het om 25 bevelen om het grondgebied te verlaten.

46. In 2012 leverde de Dienst Vreemdelingenzaken 49 A-kaarten af (2 aan 18-jarigen, 47 aan >18-jarigen).

47. In 2012 verlengde de Dienst Vreemdelingenzaken 174 A-kaarten.

48. In 2012 leverde Dienst Vreemdelingenzaken 25 B-kaarten af aan 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' op een totaal van 310 afgeleverde documenten.

verblijven te beschermen) is helemaal anders dan die van de Dienst Vreemdelingenzaken (die sorteert onder de staatssecretaris van Migratie en Asielbeleid met als eerste missie migratiestromen beheersen. De vraag is dan ook of de Dienst Vreemdelingenzaken die het laatste woord heeft, wel het best geplaatst is om de eindbeslissing te nemen.

Bijzondere procedure of asielpcedure?

Een ander knelpunt is de niet-cumuleerbaarheid van de bijzondere procedure met andere procedures. Alleen 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' die geen asielpcedure of een andere procedure opstartten of dat wel deden maar van wie de aanvraag afgewezen werd, kunnen de bijzondere procedure instellen. Vooral oudere 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' die in ons land aankomen, moeten daarom vaak samen met hun voogd en advocaat een strategische keuze maken: ofwel de bijzondere procedure, ofwel de asielpcedure of een andere procedure. Omdat ze de procedures niet tegelijk kunnen instellen, maar alleen na elkaar en omdat de aanvragen tijd in beslag nemen, is het voor hen niet meer mogelijk verschillende procedures in te stellen. Want als ze meerderjarig worden, is de bijzondere procedure voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' niet meer van toepassing.

2.3 Niet-begeleide Europese minderjarigen

Niet-begeleide Europese minderjarigen komen uit een land in de Europese Economische Ruimte zonder begeleiding van iemand die het ouderlijk gezag of de voogdij uitoefent krachtens de nationale wet van de minderjarige.

Het gaat vooral om minderjarigen uit Roemenië, voormalig Joegoslavië en Kroatië. Het is moeilijk om exacte cijfers te geven omdat niet alle jongeren

in aanraking komen met instanties die de plicht of de reflex hebben om ze te signaleren bij de Dienst Voogdij.

Zoals blijkt uit de definitie van de 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' sluit de nationaliteitsvoorwaarde (onderdaan van een derde land) niet-begeleide Europese minderjarigen uit. Zij vallen daardoor niet onder de Voogdijwet en krijgen dus geen voogd. Verblijfsrechtelijk kunnen ze zowel de procedure mensenhandel als de asielpcedure opstarten. Omdat ze geen recht hebben op een voogd, moeten ze die verblijfsprocedures alleen opstarten. De bijzondere procedure staat niet voor hen open.

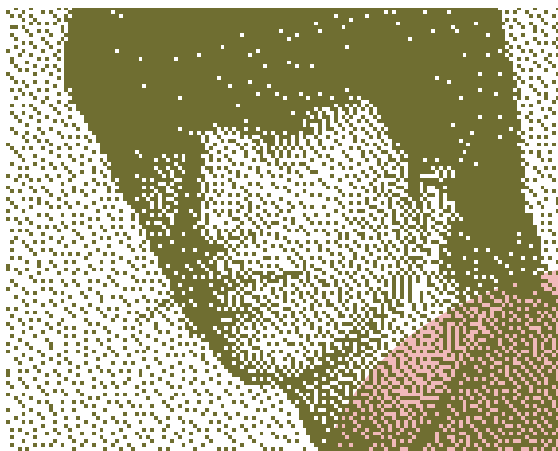
Voor niet-begeleide Europese minderjarigen in een kwetsbare toestand is er de Dienst 'Signalement van niet-begeleide Europese minderjarigen in kwetsbare toestand' (SEMK).⁴⁹ Zo'n kwetsbare toestand is er als de minderjarige gevaar kan lopen door een onregelmatige administratieve toestand, een onstabiele sociale toestand, zwangerschap, een gebrekkige lichamelijke of geestelijke toestand, als slachtoffer van mensenhandel of -smokkel of als belenaar. De Dienst SEMK zoekt een oplossing of een opvangsituatie en overlegt met de Dienst Vreemdelingenzaken om de verblijfsrechtelijke mogelijkheden te evalueren.⁵⁰

Genoeg bescherming voor niet-begeleide Europese minderjarigen in een kwetsbare toestand?

Dat Europese minderjarigen geen voogd krijgen, heeft ingrijpende en nadelige gevolgen. Doordat ze geen voogd krijgen, krijgen ze ook geen procesbekwaamheid wat een schending is van hun recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, zoals bepaald in artikel 13 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Bij gebrek aan handelingsbekwaamheid, zitten kwetsbare niet-begeleide Europese minderjarigen in een nog zwakkere positie.

49. Omzendbrief van 2 augustus 2007 betreffende niet-begeleide Europese minderjarigen in kwetsbare toestand.
50. Omzendbrief van 2 augustus 2007 betreffende niet-begeleide Europese minderjarigen in kwetsbare toestand.

Het Grondwettelijk Hof meent dat het gebrek aan wetsbepalingen die het statuut van niet-begeleide Europese minderjarigen verduidelijken, discriminerend is. Er is voor die groep minderjarigen een gebrek aan effectieve rechtsbescherming als zij in een kwetsbare situatie zitten. Het Hof verwijst naar de wetgever die een beschermingsregeling voor deze specifieke groep zou moeten uitwerken, die rekening houdt met het EU-recht, en vooral met het vrij verkeer van personen dat ook voor niet-begeleide minderjarigen geldt.⁵¹



51. Grondwettelijk Hof nr. 106/2013, 18 juli 2013, B.4.7-B.4.9..

3. Knelpunten: synthese en aanbevelingen

Dit hoofdstuk liet bij verblijfsprocedures verschillende knelpunten zien voor kinderen en jongeren op de vlucht. Meer algemeen ligt aan de basis van al die knelpunten dat kinderen en jongeren op de vlucht in de procedures vooral benaderd worden als 'vreemdeling' en niet als wat ze vooral zijn: kinderen in ongewone en kwetsbare situaties.

3.1

Kinderen en jongeren met hun ouders

Verblijfsbeslissingen weinig transparant over belang en welzijn kind

De verschillende verblijfsbeslissingen van de ouders zijn weinig transparant over hoe het belang en het welzijn van de kinderen als leidende principes vorm krijgen.

Aanbeveling 1

Het Kinderrechtencommissariaat dringt erop aan om het belang en het welzijn van het kind als leidende principes voorop te stellen bij verblijfsrechtelijke beslissingen over een gezin. Van belang is bovendien om die principes te concretiseren en de verblijfsbeslissing in het licht van de leidende principes te motiveren. De algemene commentaar over het belang van het kind van het VN-Comité over de rechten van het kind en de UNHCR-Richtlijnen zijn een belangrijke inspiratiebron voor kindvriendelijke verblijfsbeslissingen.

Kinderen met ouders op de vlucht zelf te weinig betrokken bij fases verblijfprocedure

Een knelpunt dat daar bij aansluit, is dat kinderen en jongeren die samen met hun ouders op de vlucht zijn, te weinig betrokken worden bij de verschillende fases van de verblijfsprocedure. Daardoor hebben ze het gevoel dat ze niet

gehoord worden, of dat ze geen uiting kunnen geven aan hoe zij de situatie beleven of welke bedreigingen zij ervaren.

Aanbeveling 2

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt om kinderen uit het gezin meer te betrekken bij de verblijfsbeslissing. Dat betekent voor kinderen dat ze minstens de mogelijkheid krijgen om hun verhaal te doen om trauma's te verwerken. Voor oudere begeleide minderjarigen houdt die betrokkenheid ook in dat ze de kans krijgen gehoord te worden en dat ze een verklaring kunnen afleggen in de verblijfsprocedures als zij dat willen. Aan hun inbreng moet passend belang gehecht worden, met respect voor artikel 3 en 12 van het kinderrechtenverdrag.

Aanbeveling 3

Bij de betrokken advocaat dringt het Kinderrechtencommissariaat erop aan om bij de kinderen van het gezin discreet af te toetsen of ze zelf gehoord willen worden. De advocaat moet dan in acht nemen dat deze kinderen redenen kunnen hebben om dat niet in aanwezigheid van hun ouders te doen. Hij moet daarom de omstandigheden scheppen waardoor het kind genoeg vertrouwen wint om vrijuit te spreken. Net zoals bij 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' is het van belang dat de interviews afgenomen worden door speciaal opgeleide ambtenaren.

3.2

Kinderen en jongeren zonder hun ouders

Dit hoofdstuk vond verschillende knelpunten in de bijzondere procedure die de zoektocht belemmeren naar een duurzame oplossing in het belang van de 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling'.

Duurzame verblijfsrechtelijke oplossing volgens vastgestelde rangorde niet altijd in belang van kind

De duurzame verblijfsrechtelijke oplossing loopt volgens een vastgestelde rangorde. Of die oplossing altijd in het belang van het kind is, valt te betwifelen.

Aanbeveling 4

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt om bij het doorlopen van de verschillende verblijfsoplossingen altijd het belang van het kind voorop te stellen en waar nodig in het belang van het kind af te wijken van de vastgestelde rangorde.

Bijzondere procedure is niet cumuleerbaar met andere procedures

Een ander knelpunt is de niet-cumuleerbaarheid van de bijzondere met andere procedures. Omdat de procedures niet tegelijk ingesteld kunnen worden en de aanvragen tijd in beslag nemen, is het vaak niet meer mogelijk om de twee procedures in te stellen. Als ze meerderjarig worden, geldt niet langer de bijzondere procedure voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'. Bovendien moet de 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' vóór zijn vijftiende verjaardag, van wie beslist werd dat de duurzame oplossing in België ligt, reeds een attest van immatriculatie hebben om een permanent verblijf in België te kunnen krijgen.

Aanbeveling 5

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt om de huidige procedures onmiddellijk na elkaar op te starten. Wij vragen om aan jongeren van wie beslist werd dat de duurzame oplossing in België is, een permanente verblijfsvergunning af te leveren los van de vraag hoe lang de jongere reeds in België is.

Besluitvorming duurzame oplossing te eenzijdig

Een volgend knelpunt heeft te maken met het gebrek aan gelijkwaardige inspraak van de verschillende actoren in de besluitvorming rond de duurzame oplossing. Zo zijn de Voogd en de Dienst Voogdij vooral betrokken in de voorbereidende fase, maar ligt de eindbeslissing uitsluitend bij de Dienst Vreemdelingenzaken.

Aanbeveling 6

Het Kinderrechtencommissariaat pleit ervoor om in het belang van het kind de finale beslissing van een duurzame oplossing voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' over te laten aan een interdisciplinair comité waarin de verschillende actoren gelijkwaardig inspraak hebben. Opnieuw kunnen de UNHCR-richtlijnen de inspiratiebron zijn. Van belang is ook de betrokkenheid en de inspraak van de jongere zelf.

Te weinig rechtsbescherming niet-begeleide Europese minderjarigen

Er is te weinig rechtsbescherming voor niet-begeleide Europese minderjarigen. Zo zoekt de Dienst SEMK alleen een oplossing voor niet-begeleide Europese minderjarigen in een specifiek gedefinieerde kwetsbare toestand, waardoor de kans bestaat dat andere, ook kwetsbare niet-begeleide Europese minderjarigen, uit de boot vallen. Verder hebben niet-begeleide Europese minderjarigen geen voogd die ze begeleidt en vertegenwoordigt. Bij gebrek aan handelingsbekwaamheid, zitten die kwetsbare minderjarigen in een nog zwakkere positie.

Aanbeveling 7

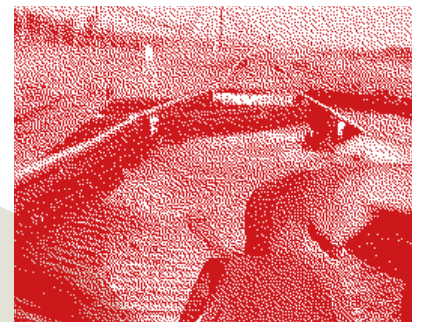
Conform het arrest van het Grondwettelijk Hof vraagt het Kinderrechtencommissariaat een aangepaste regeling voor niet-begeleide minderjarigen van binnen de EER in een kwetsbare toestand. Die regeling moet rekening houden met het vrij verkeer van personen dat in de EU ook voor jongeren geldt, en moet ook toelaten dat EER-jongeren in een duidelijk problematische situatie de nodige zorg en bescherming krijgen. Dat kan ook in ons land als blijkt dat terugkeer naar het land van herkomst niet meteen mogelijk is. We mogen er niet van uitgaan dat een land, omdat het tot de EER behoort, per definitie kinderen en jongeren in een kwetsbare situatie de nodige zorg en bescherming biedt.

Meer begeleiding en opvolging van voogden nodig

Een andere uitdaging ligt in de begeleiding van de voogden.

Aanbeveling 8

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt om de voogden meer op te volgen en te ondersteunen met training en intervisie, en om jongeren meer op de hoogte te brengen hoe ze moeten omgaan met klachten over hun voogd.



Deel

3

Opvang van en zorg voor kinderen op de vlucht

inleidend

Kinderen hebben recht op een passende levensstandaard. Vooral hun ouders zorgen daarvoor. Kunnen de ouders er niet voor instaan? Dan moeten de kinderen kunnen rekenen op ondersteuning.¹

Voor kinderen zonder ‘papieren’ is dat recht niet zo vanzelfsprekend. Zitten ze nog samen met hun ouders in een asielprocedure? Dan kunnen ze rekenen op ondersteuning van de overheid. Samen met hun ouders kunnen ze in een open opvangcentrum en soms in een flat of huis terecht. Sinds de opvangwet van 2007 krijgen ze alleen nog materiële en dus geen financiële ondersteuning meer.²

Eindigt de asielprocedure op een uitwijzing? Dan biedt de federale overheid wel nog een poos materiële opvang, maar daar staat wel iets tegenover: vrijwillige of gedwongen terugkeer. Wie onderduikt, komt in bestaansonzekerheid terecht.

Ook de opvang maakt een onderscheid tussen minderjarigen die alleen en die samen met hun ouders komen. Voor ‘niet-begeleide minderjarige vreemdelingen’ zijn er specifieke opvangvoorzieningen. Worden ze meerderjarig, dan vallen die in principe weg. Ook wie voor zijn 18e verjaardag een erkenning krijgt, komt vaak in een heel andere woonsituatie terecht.

In dit hoofdstuk lichten we de verschillende opvangmogelijkheden toe voor kinderen met en zonder ouders. Gaan ze zelf of samen met hun ouders voor een erkenning van een statuut als vluchteling, dan staat de federale overheid in voor hun materiële opvang. In andere gevallen ligt het gecompliceerder en worden soms ook de Gemeenschappen aangesproken.

1. Art. 27, 5 en 18 kinderrechtenverdrag.

2. Asielzoekers hebben de eerste zes maanden na hun aanvraag geen toegang tot de arbeidsmarkt, maar kunnen ondertussen wel opleidingen volgen (<http://fedasil.be/nl/inhoud/opvang-asielzoekers-0>).

1. De opvangwet van 12 januari 2007

De opvangwet van 2007 is geënt op de filosofie van de wijziging in 2006 aan de Vreemdelingenwet van 1980. Daarin staat de korte procedure centraal. Asielzoekers, meerderjarigen en minderjarigen, hebben sindsdien in de hele procedure recht op menswaardige opvang in de vorm van materiële steun. Daarin zit huisvesting, persoonlijke begeleiding volgens de psychosociale behoeften, sociale en medische begeleiding en juridische bijstand. De opvangplaats moet zo geschikt mogelijk zijn voor de gezinssituatie en de persoonlijke behoeften van de asielzoeker en zijn kinderen. Kwetsbare groepen zoals minderjarigen en zwangere vrouwen krijgen bijzondere aandacht.

De ondersteuning is materieel, niet financieel. Wel wordt in de materiële steun een dagvergoeding opgenomen, zeg maar 'zakgeld'.

Voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' gelden er specifieke bepalingen. Daarmee komt de wet enigszins tegemoet aan het advies van de expertencommissie 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' in de ICEM.³ Die expertencommissie pleitte voor opvang in drie fasen die rekening houdt met de reële zorgbehoeften en noden van de minderjarige, en niet langer louter gebaseerd is op het statuut van de minderjarige.

De categorieën van mensen die recht hebben op materiële steun zijn:

- Asielzoekers en hun familieleden zolang ze in de asielprocedure zitten, tot en met het beroep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen
- Personen die subsidiaire bescherming vragen
- Uitgeprocedeerde asielzoekers die aan het einde van de procedure om gestaafde medische redenen niet terug kunnen naar hun land van herkomst
- Uitgeprocedeerde asielzoekers van wie de overheid aanvaardt dat ze door overmacht niet terug kunnen naar hun land van herkomst
- Uitgeprocedeerde asielzoekers van wie familieleden in de eerste graad nog verder recht op steun hebben

■ Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen.

Vanaf je tweede asielaanvraag heb je pas recht op opvang nadat het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen na overweging van de aanvraag besluit de vraag verder te behandelen.

Asielzoekers voor wie zes maanden na hun aanvraag nog geen beslissing genomen is, krijgen toegang tot de arbeidsmarkt. Wie gaat werken, blijft recht hebben op opvang en materiële ondersteuning, maar als ze in de opvangstructuur blijven wonen, moeten ze wel een bijdrage betalen.⁴

Wie geen geldige verblijfsdocumenten meer heeft, heeft alleen recht op dringende medische hulp. Wie geregulariseerd wordt of op een andere manier verblijfsrecht krijgt, krijgt geen materiële steun meer. Die mensen kunnen een eigen inkomen verwerven of een beroep doen op financiële steun van het OCMW, als dat nodig is.

Voor wie het bevel kreeg het grondgebied te verlaten of geen geldige verblijfsdocumenten heeft, nergens onderdak heeft, nog niet in een vrijwillige terugkeerprocedure zit, maar bereid is daar in te stappen, werkte de federale overheid sinds september 2012 en mei 2013 specifieke opvang-initiatieven uit.



3. Begin 2005 startte de Interdepartementale Commissie Etnisch-Culturele Minderheden (ICEM) een nieuwe expertencommissie niet-begeleide minderjarigen op. Die commissie kreeg de opdracht om aan de minister van Welzijn een adviesnota voor te leggen rond kwaliteitsvolle opvang van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. Het Kinderrechtencommissariaat was op de vergaderingen. Op vraag van de minister overlegde de commissie over het huidige opvangkader en de knelpunten daarin, over de voorwaarden voor kwaliteitsvolle opvang en begeleiding, en over de Vlaamse en federale bevoegdheden en het kostenplaatje van een kwaliteitsvol Vlaams opvangbeleid. Op 14 juni 2005 ging het advies naar de minister. Interdepartementale commissie etnisch-culturele minderheden, *Het Vlaams beleid naar etnisch-culturele minderheden, Jaarrapport 2004-2005*, Brussel, 2006, p. 222.

4. <http://fedasil.be/nl/inhoud/opvang-asielzoekers-0>.
Zie ook http://fedasil.be/sites/5042.fedimbo.belgium.be/files/008_koninklijk_besluit_van_12_januari_2011_-_materiele_hulp_aan_asielzoekers_die_beroeepsinkomsten_hebben.pdf

2. Opvang van kinderen met ouders

Materiële opvang en sociale, juridische, medische en psychologische bijstand of zorg hangen vaak nauw samen. Toch zijn er heel wat aspecten van recht op zorg die gelijklopen, wat ook de plaats van opvang is en wie er ook verantwoordelijk voor is. We bespreken daarom eerst de regeling en de voorzieningen voor materiële opvang. Daarna gaan we in op de bijstand en zorg voor gezinnen met kinderen op de vlucht.

2.1 Materiële opvang

De opvang van kinderen die hier aankomen onder begeleiding van hun ouders (of van andere personen die het ouderlijk gezag uitoefenen) verschilt naar gelang van hun verblijfsstatuut. Er zijn drie verschillende situaties: gezinnen in een asielprocedure, gezinnen in een terugkeertarajet, gezinnen zonder geldige verblijfsdocumenten. In de praktijk komen die laatste twee sinds mei 2013 samen. Gezinnen zonder geldige verblijfsdocumenten krijgen voor een korte periode opvang. In die periode wordt, naast een onderzoek naar de eventueel nog resterende mogelijkheden om tot een wettig verblijf te komen, vooral gefocust op terugkeer. Om een en ander duidelijker in historisch perspectief te plaatsen, behouden we echter de driedeling.

Opvang tijdens de asielprocedure

De opvang verloopt in twee fasen. Na een eerste fase met collectieve opvang volgt een tweede fase met individuele opvang.⁵ De materiële hulp moet eerst en vooral de basisbehoeften dekken: eten, een slaapplek, sanitaire voorzieningen, kleren. Bij de materiële hulp hoort ook de financiële en logistieke hulp die onder bepaalde voorwaarden bij vrijwillige terugkeer geboden wordt. Dat bespre-

ken we in de rubriek *Sociale en juridische bijstand*.

Collectieve en individuele opvang samen genomen waren er in het Belgische opvangnetwerk eind 2012 net geen 24.000 plaatsen, vrij gelijk verdeeld over collectieve en individuele opvangstructuren. Daarmee bleef de capaciteit stabiel in vergelijking met 2011, na een jarenlange stijging sinds 2008.⁶ Tegen 1 oktober 2013 was de capaciteit weer gereduceerd tot ruim 21.400 plaatsen.⁷ De bezettingsgraad was toen 72%.⁸

Collectieve opvang

Bij hun aankomst in België worden kinderen met hun ouders, als ze asiel aanvragen, opgevangen in een collectieve opvangstructuur van Fedasil of een van zijn partners. Het opvangnetwerk heeft momenteel ruim 50 opvangcentra waarvan Fedasil er 16 beheert,⁹ het Belgische Rode Kruis (beide vleugels) ruim 30, en andere partners nog een paar. De omvang van de centra varieert: van enkele tientallen opvangplaatsen tot ruim achthonderd.¹⁰

Fedasil wijst nieuwkomers toe aan een centrum. In de mate van het mogelijke houdt Fedasil rekening met de behoeften van kinderen en hun ouders. Zo worden asielzoekers die Frans kunnen spreken, zoveel mogelijk toegewezen aan Franstalige centra. Algemeen bepaalt de taal waarin de asielprocedure gevoerd wordt, aan welk landsgedeelte het gezin toegewezen wordt. Is de procedure in het Nederlands, dan wordt het gezin doorgaans toegewezen aan een centrum in Vlaanderen. Maar dat is niet altijd zo. Plaatsgebrek of bijzondere omstandigheden kunnen maken dat een gezin met een procedure in het Nederlands toch toevertrouwd wordt aan een centrum in Wallonië. Ook wordt er gekeken of de infrastructuur aan specifieke noden voldoet, bijvoorbeeld voor rolstoelgebruikers of voor gezinnen met kinderen. Asielzoekers zijn niet verplicht in de toegewezen opvang te verblijven, maar de

5. Vanwege de grote toestroom kwamen nieuwkomers vanaf 2011 eerst in een noodopvang voor ze doorstroomden naar de collectieve opvang. Door een dalend aantal nieuwkomers en inkorting van de verblijfsduur kon die noodopvang in de loop van 2012 geleidelijk verminderd worden.

6. Fedasil. *Jaarverslag 2012*. <http://fedasil.be/sites/5042.fedimbo.belgium.be/files/jaarverslag%202012.pdf>.

7. Daarnaast waren er nog eens 400 noodopvang- of transitplaatsen en 300 terugkeerplaatsen (<http://fedasil.be/nl/figures>).

8. Daarmee kwam er een eind aan de opvangcrisis van 2009 tot begin 2012. In die periode werd een deel van de asielzoekers wegens plaatsgebrek ondergebracht in goedkope hotels. Op het hoogtepunt van de crisis ging dat om 1.200 personen. Begin 2012 ging het nog om een honderdtal, vooral niet-begeleide jongeren die de resultaten van hun leetijdtest afwachten (Fedasil. *Jaarverslag 2012*).

9. De opvang- en oriëntatiecentra (OOC) in Steenokkerzeel en Neder-Over-Heembeek tellen we niet mee omdat die alleen niet-begeleide minderjarige huisvesten.

10. <http://fedasil.be/nl>. In deze cijfers zitten zowel de reguliere als de noodopvang.



meesten doen dat wel. Wie dat niet doet, verliest zijn recht op materiële ondersteuning.

De centra zijn *open*. De bewoners kunnen vrij binnen en buiten. Elk centrum heeft een permanentie die dag en nacht draait. De infrastructuur verschilt van centrum tot centrum. Soms zijn het oudere gebouwen, bijvoorbeeld een kazerne, een ziekenhuis of een internaat met een aangepaste infrastructuur. Andere voorzieningen zijn nieuw opgetrokken prefabgebouwen. In de kamers zijn er verschillende bedden waar bewoners naar gelang van hun profiel samengebracht worden. Gezinnen worden zoveel mogelijk ondergebracht in een aparte kamer.

Typisch aan deze opvangvorm is het gemeenschapsleven: gezinnen, mannen en vrouwen moeten er samenwonen. Ze worden geacht bij te dragen aan het onderhoud van de gemeenschappelijke lokalen en te helpen bij het bedelen van maaltijden. Voor die gemeenschapsdiensten krijgen ze wat extra geld boven op hun zakgeld.

Om de bewoners een zinvolle tijdsbesteding te geven, worden verschillende activiteiten georganiseerd: workshops, sport- en culturele activiteiten. Meestal is er ook een bibliotheek en een internetcafé. De volwassenen kunnen binnen en buiten het opvangcentrum opleidingen volgen, meestal taalcursussen en kook-, naai- of informatiële lessen. De opvangcentra organiseren ook buurtactiviteiten waarvoor ze asielzoekers en bewoners uit de buurt uitnodigen. Ze doen dat alleen of in samenwerking met de gemeente of met lokale verenigingen. Bij de organisatie van al die activiteiten zijn vaak vrijwilligers betrokken.

Individuele opvang

Na vier maanden in een open opvangcentrum kunnen asielzoekers hun overplaatsing vragen naar een privéwoning.¹¹ Dan komen ze terecht in een *lokaal opvanginitiatief* (LOI). Die LOI's zijn een netwerk voor opvang in meestal kleinschali-

ge lokale woonformules¹² onder rechtstreeks beheer van een OCMW of ngo-partner (de koepelorganisaties Vluchtelingenwerk Vlaanderen en het Franstalige Ciré).¹³ Kinderen wonen dan samen met hun ouders in een gemeubelde gezinswoning die voldoende uitgerust is zodat de ouders zelf kunnen instaan voor alle basisnoden. Het OCMW of de ngo zorgt voor begeleiding. Fedasil bepaalt de kwaliteitsnormen waaraan de materiële opvang minstens moet voldoen. Ongeveer de helft van de opvang wordt op deze manier georganiseerd.

Asielzoekers in een LOI krijgen elke week leefgeld voor eten en persoonlijke hygiëne. Daarbovenop krijgen ze wat zakgeld, een vast bedrag per persoon dat varieert met de leeftijd. Extra kosten (voor kleren, onderwijs, transport, vrije tijd) moeten door het OCMW betaald worden. Als het OCMW, na analyse van de behoeftigheid van de persoon, tot de conclusie komt dat bijdragen in sommige kosten niet gerechtvaardigd is, heeft het voor dat niet-meebetalen de toestemming nodig van de regiocoördinator van Fedasil.¹⁴ Hoe de financiële bijdrage gebeurt, verschilt van plaats tot plaats.

Niet-toewijzing

Is er zowel in de reguliere opvang als in de noodopvang geen plaats meer, dan worden nieuwkomers verwezen naar een OCMW om er maatschappelijke steun aan te vragen.¹⁵

Einde van de opvang

Na een positieve beslissing (asiel of subsidiaire bescherming) moeten asielzoekers een eigen onderkomen zoeken. Daarvoor kunnen ze hulp vragen aan een OCMW. Ondertussen kunnen ze nog tot twee maanden in de opvangstructuur blijven. Ook bij een negatieve beslissing moeten ze de opvang verlaten. In het kader van de terugkeerbegeleiding is er specifieke opvang gepland. Daar gaan we verder op in.

11. Fedasil is niet verplicht daarop in te gaan. In de individuele woning verblijft de asielzoeker alleen of met andere asielzoekers.

12. In enkele gevallen gaat het om een collectieve opvangstructuur.

13. Ciré staat voor *Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers*.

14. De regiocoördinatoren van Fedasil (in vier regionale bureaus: Gent, Leuven, Luik, Charleroi) zijn de aanspreekpunten voor de OCMW's die een LOI organiseren. Ze bieden ondersteuning en controleren op een geharmoniseerde en kwaliteitsvolle opvang van asielzoekers.

15. Het jaarverslag 2012 van Fedasil vermeldt dat er in 2012 nog 313 niet-toewijzingen waren (tegenover 4.314 in 2011). Het gros daarvan (214) viel in januari. Daarna kregen nog maar een beperkt aantal Europese asielzoekers een niet-toewijzing. Het jaarverslag vermeldt niet of daar gezinnen met kinderen bij waren. (<http://fedasil.be/sites/5042.fedimbo.belgium.be/files/jaarverslag%202012.pdf>).

Opvang tijdens de terugkeertrajecten

Elk jaar krijgt een duizendtal gezinnen met minderjarige kinderen een negatieve beslissing over hun asielaanvraag.¹⁶ In het kader van haar terugkeerbeleid voorziet de federale overheid sinds kort in specifieke opvang voor die gezinnen.

De federale overheid zet vooral in op *vrijwillige* terugkeer. Voor asielzoekers (waaronder ook gezinnen met kinderen) die geen verblijfsvergunning kregen, wordt opvang met het oog op begeleiding naar een vrijwillige terugkeer gezien als het meest humane alternatief voor een gedwongen terugkeer, humaner dan ze simpelweg op straat zetten met een *bevel om het grondgebied te verlaten* in de hand. Faalt de begeleiding naar vrijwillige terugkeer, dan volgt in principe de gedwongen terugkeer.

Opvang met het oog op vrijwillige terugkeer

Onlangs startte de federale overheid nieuwe initiatieven op voor de opvang en begeleiding van uitgeprocedeerde asielzoekers of andere personen (waaronder gezinnen met kinderen) zonder geldige verblijfsdocumenten. De focus ligt op vrijwillige terugkeer – ook al is er in principe wel een tweesporenbeleid, waarbij ook nog eventuele resterende mogelijkheden bekeken worden om alsnog een verblijfsvergunning te krijgen. Hoe dat vrijwillig terugkeertraject er precies uitziet, bespreken we verder onder ‘*Sociale en juridische bijstand*’. Hier bekijken we de huisvesting en andere aspecten van de materiële opvang.

Open terugkeerplaatsen

In september 2012 werden de *open terugkeerplaatsen* (OTP) gecreëerd. Er zijn momenteel 300 van die plaatsen, georganiseerd in vier open opvangcentra van Fedasil: Arendonk, Poelkapelle, Sint-Truiden en Jodoigne. Na bevestiging van een negatieve beslissing door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen worden asielzoekers

(ook gezinnen met kinderen) verzocht naar de toegewezen open terugkeerplaats te gaan. Het gaat om *open* terugkeerplaatsen. Net als voor de andere bewoners in de opvangcentra (voor wie de asielprocedure nog loopt) geldt dat ze er vrij in en uit kunnen.

Het verblijf in een open terugkeerplaats kan in principe tot 30 dagen duren. In die periode wordt onder begeleiding van een terugkeerbegeleider van Fedasil en een ambtenaar van de Dienst Vreemdelingenzaken de terugkeer voorbereid.

Van september 2012 tot augustus 2013 werden 995 gezinnen van twee of meer personen aan een open terugkeerplaats toegewezen, samen 3.303 personen. Daarvan gingen 346 gezinnen (35%) op de uitnodiging in,¹⁷ wat in verhouding dubbel zoveel is als voor alleenstaande mannen of vrouwen (17%). Gezinnen met kinderen maakten dat eerste jaar 69% uit van de bevolking in de open terugkeerplaatsen. De gemiddelde verblijfsduur in een open terugkeerplaats is 32 dagen. De gemiddelde bezettingsgraad van de open terugkeerplaatsen schommelt rond 50%.

Waar gaan ze uiteindelijk naartoe?

Over waar mensen na een verblijf in een open terugkeerplaats naartoe trekken, zijn er geen aparte cijfers voor gezinnen met kinderen of voor alleenstaanden. We kunnen dus alleen maar globale cijfers rapporteren. De meerderheid (66%) vertrekt met onbekende bestemming, vóór of na het verstrijken van het bevel om het grondgebied te verlaten. 18% vertrekt in het kader van een vrijwillig terugkeertraject. 8% wordt naar een ander opvangcentrum overgebracht en 7% wordt door de politie geconvoceerd (gedwongen terugkeer). Dat gebeurt niet met gezinnen. Volgens Fedasil zijn er tussen gezinnen met kinderen en alleenstaanden geen grote verschillen als het gaat om vertrek in het kader van vrijwillige terugkeertrajecten.

Het Open Terugkeercentrum in Holsbeek

Voor gezinnen met minderjarige kinderen die, na het verstrijken van de termijn van hun bevel om

16. Bron: Dienst Vreemdelingenzaken. Als we andere verblijfsprocedures meerekenen, gaat het elk jaar om 3.000 tot 4.000 gezinnen met minderjarige kinderen.

17. In personen geteld ging het om 1.268 volwassenen en kinderen. Volgens Fedasil mogen we aannemen dat 90% van de gezinnen in de OTP minderjarige kinderen heeft.

het grondgebied te verlaten, zonder geldige verblijfsdocumenten in België verblijven en niet zelf in hun eigen onderhoud kunnen voorzien, werd het Open Terugkeercentrum in Holsbeek opgericht. Anders dan bij het doelpubliek van de open terugkeerplaatsen sluit de opvang in Holsbeek niet aan op een afgelopen asielprocedure, maar gaat het om gezinnen voor wie de termijn van het bevel om het grondgebied te verlaten al verstreken is en die dus zonder geldige verblijfsdocumenten in België verblijven.¹⁸ In tegenstelling tot de open terugkeerplaatsen die onder Fedasil vallen, wordt het Open Terugkeercentrum van Holsbeek door de Dienst Vreemdelingenzaken beheerd, zij het wel samen met Fedasil.

Aan de basis van het Open Terugkeercentrum ligt de overeenkomst van 29 maart 2013 tussen Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken over *de materiële hulp aan de minderjarige vreemdelingen die met hun ouders illegaal in het Rijk verblijven en die opgevangen worden overeenkomstig de voorwaarden en modaliteiten bepaald in het KB van 24 juni 2004*.¹⁹ In principe moet Fedasil die gezinnen opvangen (art. 60 van de opvangwet van 2007). Maar Fedasil kan zijn opdrachten aan partners toevertrouwen (art. 62 van de opvangwet).²⁰ De eerste bewoners kwamen aan op 13 mei 2013.

Toegang tot het Open Terugkeercentrum

Voor het Open Terugkeercentrum geldt artikel 60 van de opvangwet, dat bepaalt dat eerst een OCMW moet vaststellen dat de ouders niet in staat zijn hun onderhoudsplicht na te komen en de buitenlandse minderjarige daardoor behoeftig is.²¹ Is dat het geval en vragen de ouders het OCMW om materiële ondersteuning, dan heeft het OCMW de opdracht om het gezin naar Fedasil toe te leiden, die het gezin vervolgens een verblijf in het Open Terugkeercentrum zal voorstellen.²²

Materiële opvang in het Open Terugkeercentrum

Het Open Terugkeercentrum zit in een voormalig Formule 1-hotel, in een kmo-zone in Holsbeek, vlak bij Leuven. Er zijn een 35-tal kamers die elk krap slaapruimte bieden voor drie personen. Naar gelang van het aantal personen krijgt een gezin één of meer kamers toebedeeld. In één kamer worden geen leden van verschillende gezinnen ondergebracht. Op elke kamer is er een wastafel en tv. Een van de kamertjes is ingericht als speelruimte voor jonge kinderen, een ander als medisch kabinet. Maaltijden kunnen bereid en genuttigd worden in de refter-annex-keuken. Rond het gebouw is een smalle strook gras, met tussen twee vleugels een graspleintje met een schommel en een glijbaan. Achter het gebouw ligt een braak stuk grasland waar een basketbalterrein gepland is.²³

Waar gaan ze uiteindelijk naartoe?

Is een gezin niet bereid om mee te werken aan het vrijwillig terugkeertraject, dan kunnen de leden met het oog op een gedwongen terugkeer overgebracht worden naar een open woonunit (terugkeerwoning). De directie zegt dat ze vooraf op de hoogte gebracht worden van het tijdstip van de overbrenging. Dat betekent dat ze er nog altijd voor kunnen kiezen om 'te verdwijnen'. Dat laatste gebeurt ook vaak, zoals blijkt uit tabel 1.

18. Het verschil tussen naar een open terugkeerplaats gaan of toegeleid worden naar het Open Terugkeercentrum in Holsbeek is in het meest beperkte geval niet meer dan de termijn van het bevel om het grondgebied te verlaten.

19. Voor een ruimere historische situering van de opvang van gezinnen met minderjarige kinderen zonder wettig verblijf verwijzen we naar verder in dit hoofdstuk.

20. Artikel 62 van de opvangwet van 2007 bepaalt: 'Het Agentschap kan aan partners de taak toevertrouwen om aan begunstigden van de opvang materiële hulp te verstrekken zoals voorzien in deze wet. Deze partners zijn het Rode Kruis van België, de andere overheden, de openbare besturen en de verenigingen. Met het oog hierop sluit het Agentschap overeenkomsten af.' http://fedasil.be/sites/5042.fedimbo.belgium.be/files/001_wet_van_12_januari_2007_betreffende_de_opvang_van_asielzoekers.pdf.

21. De overeenkomst tussen Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken bepaalt dat toegang tot het Open Terugkeercentrum daarnaast ook verleend kan worden op basis van een uitspraak van een rechtbank.

22. Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten. (2013). *De opdracht van het OCMW bij de materiële opvang van illegaal verblijvende gezinnen met minderjarige kinderen. Nota bijgewerkt op 28 mei 2013*. www.vvsg.be.

23. Deze informatie is gebaseerd op vaststellingen bij een bezoek aan het Open Terugkeercentrum in Holsbeek door de kinderrechtencommissaris, zijn Franstalige collega, de *délégué général aux droits de l'enfant* en de federale ombudsman op 19 juni 2013 en op informatie die de directie toen gaf. Toen waren 35 kinderen jonger dan 12 jaar in het centrum.



Tabel 1. Reden van vertrek uit Open Terugkeercentrum Holsbeek (periode 13 mei 2013 - 4 oktober 2013)

	Personen	%	Gezinnen	%
Vertrek zonder meer	133	50%	33	49%
Vrijwillige terugkeer	20	7%	4	6%
Transfer andere opvang	20	7%	6	9%
Naar open woonunit	88	33%	23	34%
Disciplinaire opvang	0	0%	0	0%
Verblijfsvergunning België	8	3%	2	3%
Totaal	269	100%	68	100%

Bron: directie Open Terugkeercentrum Holsbeek

In de eerste vijf maanden ‘verdween’ de helft van de gezinnen ‘zonder meer’. Amper 6% koos effectief voor vrijwillige terugkeer. Eén op drie werd naar een open woonunit overgebracht, wat betekent dat het vrijwillig terugkeertraject faalde en er overgegaan werd naar een gedwongen terugkeertraject. 9% werd om verschillende redenen overgebracht naar een open opvangcentrum van Fedasil: moeder hoogzwanger of een asielaanvraag werd in overweging genomen. Twee gezinnen kregen toch nog een verblijfsvergunning. In de twee gevallen ging het om een regularisatie.

Dat de stap naar het Open Terugkeercentrum in Holsbeek voor sommige gezinnen al van in het begin geen keuze voor vrijwillige terugkeer betekent, blijkt uit dit verhaal.

Geen toekomst in eigen land

Een Russisch-Afghaans gezin met vijf kinderen tussen 1 en 12 jaar, woont 3,5 jaar in Kortrijk, waar het goed geïntegreerd is. De kinderen lopen er school. Het jongste kind is trouwens in Kortrijk geboren. Alle pogingen om tot een legaal verblijf te komen mislukken. Het gezin wordt uitgewezen. De OCMW-hulpverlening in Kortrijk stopt. Het gezin zegt niet terug te kunnen naar Afghanistan of Rusland, omdat in de twee landen hun gemengde gezinssituatie – moeder Russische en vader Afghaan – problemen van uitsluiting geeft. Ze hebben tussen de twee landen gereisd en beoordeelden de situatie telkens

als te onveilig, ook voor hun kinderen. Door hun materiële nood laat het gezin zich opnemen in het Open Terugkeercentrum. Maar vanaf dag 1 lijkt duidelijk dat het gezin nooit in een vrijwillig terugkeertraject zal stappen.

Thuisbegeleiding

De wet van 16 november 2011 (art. 2, § 3 en 4)²⁴ biedt de mogelijkheid om via *thuisbegeleiding* een terugkeertraject uit te werken. Het voordeel van deze manier van werken zou zijn dat gezinnen met kinderen voor een terugkeertraject niet eerst hun vertrouwde opvangplaats of woonomgeving moeten verlaten.²⁵

Hierover ondervraagd door de auteurs van een evaluatierapport over de *open woonunits*,²⁶ zegde het kabinet van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie in september 2012 dat de Dienst Vreemdelingenzaken al begonnen was met een voorstel uit te werken voor thuisbegeleiding. Dat voorstel houdt in dat de Dienst Vreemdelingenzaken coaches aanwerft en gaat samenwerken met het project SeFoR.²⁷ Die thuisbegeleiding zou aangeboden worden aan gezinnen met minderjarigen die in een eigen woning verblijven, na een negatieve beslissing over hun verblijf in België, tijdens de geldigheidsduur van het bevel om het grondgebied te verlaten. Conform de wet en nog verder in een koninklijk besluit nader te bepalen, zou met het gezin een

24. http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2011111608.

25. Tot de gezinnen die anders wel hun vertrouwde omgeving moeten verlaten, behoren bijvoorbeeld gezinnen die na een negatieve eindbeslissing over hun asielaanvraag vanuit een LOI naar een open terugkeerplaats gaan in een van de vier open opvangcentra van Fedasil, maar ook gezinnen die na het verstrijken van de termijn van hun bevel om het grondgebied te verlaten niet langer door een OCMW of andere organisatie materieel ondersteund worden en naar het Open Terugkeercentrum in Holsbeek toegeleid worden.

26. Duysens, S., Fournier, K., Stockmans, P. & Cerulus, M. (2012). ‘Open woonunits’ en ‘coaches’ voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor detentie. Evaluatie na vier jaar werking. Brussel: Vluchtelingenwerk Vlaanderen. http://www.vluchtelingenwerk.be/bestanden/publicaties/Evaluatienota_terugkeerwoningen_2012_1.pdf.

27. Het project SeFoR van de Dienst Vreemdelingenzaken volgt vreemdelingen op die het bevel kregen om het grondgebied te verlaten, maar buiten de opvangstructuren verblijven. Ze sensibiliseren deze doelgroep over vrijwillige terugkeer. Zie: <http://fedasil.be/nl/inhoud/begeleiding>.



overeenkomst afgesloten worden over de voorwaarden van het verblijf in de eigen woning.²⁸ Als het gezin niet langer in een eigen privéwoning kan verblijven, geen gevolg geeft aan het bevel om het grondgebied te verlaten of de overeenkomst niet naleeft, zou het overgebracht kunnen worden naar een open woonunit.

Deze wettelijke mogelijkheid werd tot nu toe nog maar heel beperkt toegepast. In samenwerking met het project SeFoR werden in de loop van 2012-2013 een vijftiental gezinnen geselecteerd. Zij kregen terugkeerbegeleiding van de Dienst Vreemdelingenzaken. Verdere uitbreiding stuit momenteel op budgettaire beperkingen. Ook het KB dat de voorwaarden van de overeenkomst en de sancties bij niet-naleving moet regelen, is nog niet verschenen.

Opvang met het oog op gedwongen terugkeer

Asielaanvragers van wie de aanvraag verworpen werd en niet vrijwillig terugkeren, kunnen opgepakt en vastgehouden worden met het oog op gedwongen terugkeer. Voor gezinnen met kinderen was het tot rond de eeuwwisseling de gewoonte dat het gezinshoofd vastgehouden werd en dat de rest van het gezin gevraagd werd op de dag van de terugkeer naar de luchthaven te komen zodat ze samen met het gezinshoofd konden afreizen. Van specifieke opvang voor de moeders en hun kinderen was toen geen sprake. Omdat meer en meer moeders met hun kinderen op de dag van het vertrek niet op de luchthaven kwamen opdagen, werd vanaf mei 2001 besloten om gezinnen in hun geheel vast te houden. Ook door de aanzwellende kritiek op die detentiepraktijk, waardoor ook kinderen opgesloten werden, werd in 2008 besloten het roer om te gooien. Een eerste poging om uitgewezen gezinnen uit te nodigen naar Brussel om met de Dienst Vreemdelingenzaken over de mogelijkheden tot

terugkeer te komen praten,²⁹ mislukte. Toen werd een nieuw initiatief uitgewerkt: de terugkeerwoningen.³⁰

Terugkeerwoningen (open woonunits)

Sinds oktober 2008 worden uitgewezen gezinnen met minderjarige kinderen in principe niet meer vastgehouden in gesloten centra. Ze komen in 'open woonunits' onder begeleiding van een coach. Ze leven er een paar weken in een regime van *gecontroleerde vrijheid* in een woning die aangepast is aan de behoeften van een gezin. Ze hebben de vrijheid om hun huis te verlaten, bijvoorbeeld om boodschappen te doen, op doktersconsult te gaan, hun advocaat te spreken of om de kinderen naar school te brengen. Voorwaarde is dat er telkens een volwassen familielid thuisblijft.³¹

Alle kosten voor eten, medische zorg, verplaatsing, onderwijs en administratie worden gedragen door de Dienst Vreemdelingenzaken. Voor de kosten voor eten en verplaatsingen krijgt elk gezin een weekbudget dat het niet mag overschrijden.³²

Van 3 in oktober 2008 is het aantal open woonunits vijf jaar later uitgebreid tot 23, verspreid over vijf locaties (Zulte, Tielt, Sint-Gillis-Waas, Tubize en Beauvechain). Voor de nabije toekomst zijn op de drie laatste locaties nog vijf extra woonunits gepland. Samen met de uitbreiding van het aantal open woonunits steeg ook het aantal gezinnen dat er verbleef: van 58 in 2009 tot 153 in 2012.

Wie verblijft er in de open woonunits?

Oorspronkelijk waren de terugkeerwoningen bedoeld voor gezinnen met kinderen die zonder geldige verblijfsdocumenten in België verblijven en voor gezinnen die in het kader van de Dublin II-verordening naar een ander land van de

28. Voorwaarden zouden zijn (1) dat de eigenaar van de woning ermee akkoord moet gaan dat gezin daar verblijft en (2) dat de woning volgens de normen bewoonbaar moet zijn.

29. Die eerste poging lijkt een soort voorloper van het huidige vrijwillige terugkeerbeleid te zijn, maar zonder de eraan gekoppelde opvang-initiatieven die er pas vanaf 2012 kwamen.

30. Zie Verbauwheide, G. (2013). *Alternatives to detention for families with minor children – The Belgian approach*. Brussel: Dienst Vreemdelingenzaken. Een meer uitgebreide historische schets staat in Stockmans, P., Blancquaert, C., Deputter, H. (2009). *Een alternatief voor de opsluiting van gezinnen met kinderen. Open woonunits en terugkeercoaches voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor gedwongen verwijdering vanuit een gesloten centrum: Evaluatie na één jaar werking*. Brussel: Vluchtelingenwerk Vlaanderen.

31. Zie http://www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/wegwijs.aspx?id=11344#minderjarigen_in_detentie.

32. Voor medische zorg zijn er ook beperkingen. Zie de paragraaf over medische en psychologische zorg.

Europese Unie uitgewezen worden.³³ Sinds oktober 2009 vangende de open woonunits ook asielzoekende gezinnen op die aan de grens tegengehouden worden en dus nog aan het begin van alle procedures staan. De open woonunits worden dan door een juridische fictie gelijkgesteld met plaatsen aan de grens.³⁴ De term *open woonunit* is sindsdien dus meer op zijn plaats dan het oorspronkelijke *terugkeewoning*.

Tussen oktober 2008 en begin augustus 2013 verbleven 515 gezinnen, met samen 991 minderjarige kinderen, in de open woonunits. De verblijfsduur was in die periode gemiddeld 23,25 dagen.³⁵ Irak, Afghanistan, Rusland, Servië en Kosovo zijn de top 5 van de herkomstlanden.³⁶ Het aandeel gezinnen met alleenstaande moeders is behoorlijk groot en varieert naar gelang van het jaar van één op de drie tot ruim de helft.

woonunits in 2011 en 2012 stevig uit te breiden, kon hun aantal weer omhoog (zie tabel 3).³⁷

Het aantal gezinnen met minderjarige kinderen dat aan de grens tegengehouden wordt, steeg de jongste jaren aanzienlijk: van 17 in 2009 (die toen nog allemaal in detentie gehouden werden) over 66 in 2010 tot 120 in 2012.³⁸ Vanaf 2010 werd gemiddeld twee derde overgebracht naar een open woonunit. De rest koos ervoor onmiddellijk terug te keren. Dat ondanks die stijging in absolute aantallen het aandeel 'grensgezinnen' in de open woonunits van 2010 tot 2012 daalde (van 65% naar 50%), werd pas mogelijk door de uitbreiding van het aantal open woonunits. Daardoor konden weer meer Dublin II-gezinnen en ook meer gezinnen zonder geldige verblijfsdocumenten naar de open woonunits toegeleid worden. Toch wordt momenteel nog maar een

Tabel 3. Evolutie van aantallen gezinnen in de open woonunits

Statuut	2009	2010	2011	2012
Gezinnen zonder geldige verblijfsdocumenten	30 51%	15 23%	36 26%	47 31%
'Dublin II-gezinnen'	23 40%	8 12%	19 14%	29 19%
Tegengehouden aan de grens	5 9%	43 65%	82 60%	77 50%
Totaal	58 100%	66 100%	137 100%	153 100%

Bron: Dienst Vreemdelingenzaken

Waar in 2009 de 30 gezinnen in de categorie 'zonder geldige verblijfsdocumenten' en de 23 gezinnen in de categorie 'Dublin II' samen ruim 90% uitmaakten van de opnames in de terugkeewoningen, ging het in 2010 en 2011 vooral om gezinnen die aan de grens tegengehouden werden. In 2010 waren er daardoor fors minder gezinnen voor wie de terugkeewoningen oorspronkelijk bedoeld waren. Pas door het aantal

beperkt deel van de onwettig in België verblijvende gezinnen met minderjarige kinderen opgenomen in een open woonunit.³⁹

Waar gaan ze uiteindelijk naartoe?

Tegen begin augustus 2013 hadden 501 van de 515 gezinnen die sinds oktober 2008 ooit in een open woonunit aangekomen waren, die alweer verlaten:

33. De Dublin II-Verordening van 18 februari 2003 legt een reeks criteria vast om te bepalen welk EU-land verantwoordelijk is om een asielaanvraag te behandelen. De bedoeling is de verantwoordelijkheid voor de behandeling bij één lidstaat te leggen om asielshoppen te voorkomen. Meestal worden asielzoekers terugverwezen naar het EU-land waar ze het eerst de EU binnenkwamen. Maar er wordt ook rekening gehouden met familiebanden (http://www.vluchtelingenwerk.be/bestanden/Nota_Dublin.pdf).

34. Duyssens e.a. (2012), geciteerd werk.

35. Alle cijfers in deze en in de volgende paragraaf ontleen we aan Verbauwhede, G. (2013), geciteerd werk.

36. Duyssens e.a. (2012), geciteerd werk. De gegevens in dat rapport gaan over de eerste vier werkjaren van de open woonunits (van oktober 2008 tot begin oktober 2012).

37. Bron: Dienst Vreemdelingenzaken.

38. In 2013 lijkt er weer een daling ingezet te zijn. De Dienst Vreemdelingenzaken wijst op de verandering van herkomstland van die 'grensgezinnen'. Waar het in 2009 vooral om Afrikaanse gezinnen ging, is de oorsprong nu meer divers: Rusland, Albanië, Servië, Irak. Geen enkel van die 'grensgezinnen' komt nog rechtstreeks uit hun land van oorsprong. Ze verbleven eerst (lang) in een derde land.

39. Verbauwhede, G. (2013), geciteerd werk. Vergelijk het aantal gezinnen zonder geldige verblijfsdocumenten dat in een terugkeewoning opgevangen wordt (afgerond: 50) met de volgende aantallen: 1000 gezinnen met kinderen per jaar krijgen een negatieve beslissing op hun asielaanvraag (bron: Fedasil). Daarvan duikt 65% onmiddellijk onder. Van de 35% die wel komt opdagen bij een open terugkeerplaats duikt ook weer twee derde onder. Van al die ondergedoken gezinnen worden er dan jaarlijks 50 opgevoerd en naar een terugkeewoning gebracht.

- 232 gezinnen (46,3%) keerden terug naar hun land van herkomst of naar een derde land (35 met steun van de IOM, 16 vrijwillig zonder begeleiding, 44 gedwongen terugkeer, 41 onder toepassing van de Dublin II-verordening, 10 op basis van een bilaterale overeenkomst, 86 werden 'teruggestuurd aan de grens').
- 133 gezinnen (26,5%) verdwenen uit de open woonunit met onbekende bestemming.
- 135 gezinnen (27%) werden om verschillende redenen vrijgelaten.⁴⁰
- 1 gezin werd wegens ziekte van de moeder voor een korte periode overgebracht naar een gesloten centrum en daarna naar een open opvangcentrum.
- 1 kind werd naar een open opvangcentrum voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' overgebracht nadat bleek dat het geen familiebanden had met de volwassene in zijn gezelschap. De volwassene werd overgebracht naar een gesloten centrum.

Het aandeel gezinnen dat terugkeerde, steeg van 33% in 2010 tot 49% in 2012. Het aandeel gezinnen dat 'vrijgelaten' werd, daalde tegelijk van 35% in 2010 tot 20% in 2012. Die daling lijkt op het eerste gezicht de daling van het aandeel gezinnen 'tegegehouden aan de grens' (van 65% naar 50%) te weerspiegelen – wat inhoudt dat ook de stijging van het aandeel terugkeerders vooral samenhangt met de veranderde verhoudingen tussen de verschillende statuten.⁴¹

Het aandeel gezinnen dat 'ontsnapte' en onderdook, bleef tot 2012 constant rond 25%.⁴² Dat over de hele periode tot begin augustus 2013 dat aandeel 26,5% was, wijst op een stijging in de eerste acht maanden van 2013. Ontsnappen en onderduiken gebeurt meestal ofwel in de eerste dagen na aankomst in de open woonunit, ofwel kort nadat het gezin de boodschap kreeg dat het binnenkort gedwongen verwijderd wordt.

In verhouding vinden we de meeste onderduikers bij de 'Dublin II-gezinnen'. In 2011 bijvoorbeeld ging het om 9 van de 19 gezinnen (47%). Bij de gezinnen zonder geldige verblijfsdocumenten ging het in 2011 om 12 van de 36 gezinnen (33%) en bij de 'grens-gezinnen' om 13 van de 82 (16%). In hun evaluatierapport over de eerste vier werkjaren van de open woonunits wijzen Duyse e.a. (2012) in dit verband op de dubieuze reputatie van sommige EU-landen. Vaak gaat het om een land (zoals Polen of Griekenland) waar de opvang en behandeling van asielzoekers in verschillende internationale rapporten (onder andere ook door het Europees Parlement) ondermaats genoemd wordt. De Dienst Vreemdelingen zaken wijst erop dat bij de gezinnen die verdwenen, er ook waren die in het kader van de Dublin II-verordening naar een van onze buurlanden overgebracht gingen worden. De hoogste 'verdwynratio' vinden we bij Armeense, Congolese, Angolese en Kameroense gezinnen.⁴³

Opmerkelijk is dat zowel bij de gezinnen zonder wettig verblijfsstatuut als bij de Dublin II-gezinnen het aandeel onderduikers van 2011 naar 2012 met ongeveer één derde verminderde: van 33% (12 gezinnen) naar 23% (11 gezinnen) bij de eerste categorie, van 47% (9 gezinnen) naar 31% (9 gezinnen) bij de Dublin II-gezinnen. Die daling werd volledig gecompenseerd door een stijging bij de 'grens-gezinnen' (van 16% naar 24%). De vraag is of die dalende trend bij de oorspronkelijke doelgroep van de terugkeerwoningen zich in 2013 verderzet.

Alternatief voor detentie

Open woonunits zijn bedoeld als alternatief voor detentie. Maar ze opereren wel in hetzelfde kader als de gesloten centra. Dat wil zeggen dat het verblijf (eigenlijk de 'vasthouding' dus) er beperkt is in de tijd (in principe tot 30 dagen).⁴⁴ Als het gezin niet meewerkt én de nationaliteit duidelijk vastgesteld kan worden, dan wordt het op transport gezet naar de luchthaven en volgt de daad-

40. Redenen voor de vrijlating waren onder andere: regularisatie (3), medische redenen (9), nieuwe asielprocedure (10), hangende asielprocedure (15), tijdelijk niet verwijderbaar (5), rechterlijk bevel (7), geen identificatie (9), erkenning als vluchteling (41), subsidiaire bescherming (18), verblijfsvergunning om andere reden (9).

41. Vergelijken met de beginperiode (2008-2009) is niet relevant omdat het aandeel 'gezinnen tegengehouden aan de grens' maar 9% was. Die gezinnen kwamen pas vanaf oktober 2009 in de open woonunits terecht.

42. Het resterende percentage (van 9% in 2010 tot 6% in 2012) gaat over het aandeel gezinnen dat de open woonunit nog niet verlaten had.

43. Verbauwheide, G., 2013, geciteerd werk.

44. Uitzonderlijk kan het verblijf wel langer duren. Net als bij de gesloten centra geldt een wettelijke maximumtermijn van twee maanden, verlengbaar met nog eens twee maanden en dan nog eens met maximaal één maand. In de praktijk komt dat zelden voor. Tot nu toe heeft maar één gezin vijf maanden in een terugkeerwoning verbleven. Dat had te maken met een lang aanslepende identificatieprocedure (bron: Dienst Vreemdelingen zaken).

werkelijke uitzetting. Bij een veiligheidsrisico gebeurt dat onder politiebegeleiding. De Dienst Vreemdelingenzaken benadrukt dat *niet willen vertrekken* geen reden is voor detentie in een gesloten centrum. Als één of meer gezinsleden zich verzetten tegen het vertrek, dan wordt het hele gezin terug naar de woonunit geëscorteerd.⁴⁵

Zijn er geen documenten die de nationaliteit duidelijk aangeven, dan leidt gebrek aan medewerking aan terugkeer ertoe dat het gezin de open woonunit moet verlaten. Dan zoekt de coach wel naar alternatieve opvang.

Het verblijf in een open woonunit kan – zeker als gedwongen terugkeer het perspectief is – wel eens tot spanningen leiden, en soms tot moeilijk of agressief gedrag bij één of meer gezinsleden. De coaches hebben dan maar beperkte mogelijkheden om alles terug in goede banen te leiden. Detentie van het gezin in een gesloten centrum is een mogelijkheid, maar komt volgens de Dienst Vreemdelingenzaken uiterst zelden voor.

Gesloten woonunits op het terrein van 127bis

Op dit moment zijn ze er nog niet, maar ze zaten op een gegeven moment wel in de plannen van het beleid: vijf gesloten woonunits op het terrein van gesloten terugkeercentrum 127bis in Steenokkerzeel. De overheid dacht aan prefabwoningen met enkele speeltuigen errond op een deel van het terrein dat afgesloten is van het gesloten centrum.

De bedoeling was om alleen in uitzonderlijke omstandigheden gebruik te maken van die gesloten woonunits, bijvoorbeeld als een gezin uit een open woonunit verdwijnt (en daarna toch weer opgepakt wordt). Het zou ook alleen gaan om gezinnen waarvoor de terugkeer al op erg korte termijn gerealiseerd kan worden. Daartoe behoren ook gezinnen die aan de grens geweigerd worden, behalve als ze asiel aanvragen.⁴⁶

Detentie in gesloten centrum

In tegenstelling tot het wettelijk verbod op opsluiting van 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen',⁴⁷ is er voor begeleide minderjarigen geen sprake van een uitdrukkelijk verbod op opsluiting. In de praktijk worden buitenlandse kinderen die hier met hun ouders zijn, sinds oktober 2008 niet meer vastgehouden in gesloten centra. Daar zijn twee uitzonderingen op. Bij de aankomst aan de grens kan een gezin met kinderen tot 48 uur vastgehouden worden. Als dat gebeurt, dan is dat vooral in de weekends, als er geen coach is voor de eerste opvang. Een tweede uitzondering doet zich voor bij de terugkeer, als het vliegtuig heel vroeg vertrekt. Dan wordt het gezin om praktische redenen al een avond van tevoren overgebracht. De detentie duurt dan maximaal één nacht.

Opvang van gezinnen met kinderen zonder geldige verblijfsdocumenten

Buitenlandse gezinnen met kinderen die het bevel kregen om het grondgebied te verlaten en die niet in een terugkeertraject zitten, zitten in een bijzonder precarie situatie. De ouders en andere volwassen gezinsleden krijgen geen toegang tot de arbeidsmarkt en kunnen dus ook geen inkomsten of rechten opbouwen voor gezondheidszorg, werkloosheid of kinderbijslag.

Hobbelig parcours

Lange tijd was er niets duidelijk geregeld voor de materiële opvang of medische hulp aan gezinnen zonder verblijfsvergunning. In de jaren vóór de opvangwet van 2007 kwam daar verandering in – ook op grond van verplichtingen uit mensenrechtenverdragen en het kinderrechtenverdrag en na opmerkelijke uitspraken van het Grondwettelijk Hof⁴⁸ en andere rechtspraak. Zo werd aan mensen en kinderen zonder papieren een recht op *dringende medische hulp* toegekend.⁴⁹ Dat vol-

45. Bron: Dienst Vreemdelingenzaken.

46. Zie Duyssens e.a. (2012), geciteerd werk, pp. 7-8 en pp. 56-57. Op dit moment lijkt er voor deze plannen geen politieke meerderheid te bestaan.

47. Met uitzondering van een periode van maximum zes dagen bij de aankomst in België.

48. Zie onder andere Arbitragehof 22 juli 2003, Arbitragehof 19 juli 2005, Arbitragehof 15 maart 2006: www.arbitrage.be.

49. Art. 57, § 2, OCMW-wet.

stond niet om tegemoet te komen aan de eisen van het kinderrechtenverdrag. Zonder een recht op ruimere steun riskeren kinderen terecht te komen in omstandigheden die hun belang (kinderrechtenverdrag artikel 3) en hun ontwikkeling (artikel 6) aantasten. Na een lange periode van rechtspraak van de arbeidsrechtbanken, arresten van het Grondwettelijk Hof en wetgevende initiatieven kwam er vanaf 2004 uiteindelijk meer duidelijkheid over het recht op ruimere steun aan minderjarigen, waaronder ook materiële opvang. Door als voorwaarde te stellen dat het OCMW eerst de staat van behoeftigheid van de minderjarige kinderen moet vaststellen, kreeg het OCMW hierin een cruciale rol.⁵⁰

Dat die steun oorspronkelijk alleen voor de minderjarigen gold en niet voor hun ouders, werd als een inbreuk op hun gezinsleven beschouwd. Naar aanleiding van een arrest van het Grondwettelijk Hof⁵¹ werd de wet in 2005 nog eens aangepast. De wet waarborgt sindsdien ook de aanwezigheid van ouders in het opvangcentrum.⁵² Begin augustus 2006 verbleven zo'n 700 mensen in deze situatie in de asielcentra.

Alle wettelijke verankering (ook nog eens in art. 60 van de opvangwet van 2007 en in art. 57, § 2 van de OCMW-wet) ten spijt, bleek het recht op materiële opvang van behoeftige gezinnen met kinderen zonder wettelijk verblijfsstatuut in de praktijk niet altijd zonder slag of stoot toegekend te worden. Wegens overbezetting van het opvangnetwerk weigerde Fedasil van april 2009 tot begin april 2013 de aanvragen tot opvang die de OCMW's voor deze gezinnen indienen.⁵³ Klachten bij de federale ombudsman leidden voor enkele gezinnen toch tot opvang door Fedasil, maar een structurele oplossing bleef uit.⁵⁴ Die kwam er pas met de opening van het Open Terugkeercentrum in Holsbeek.

De huidige situatie: materiële opvang

Sinds 13 mei 2013 worden gezinnen zonder verblijfstatuut die bij het OCMW aankloppen om materiële steun, na onderzoek van hun vraag, toegeleid naar het Open Terugkeercentrum in Holsbeek.⁵⁵

Rol van het OCMW

Het OCMW heeft vooral een *informatieplicht*. Het moet het gezin informeren over

- de aard en de plaats van de opvang (collectief, in het Open Terugkeercentrum onder beheer van de Dienst Vreemdelingenzaken, in natura – voeding en kleren – met daarnaast een beperkte dagvergoeding, met toegang tot medische en psychosociale zorg, juridische bijstand en onderwijs),
- het gegeven dat de aanwezigheid van de ouders bij de minderjarige gewaarborgd is,
- en het gegeven dat de opvang gepaard gaat met een vrijwillig terugkeertraject en dat mislukking daarvan gevolgd wordt door overplaatsing naar een terugkeerwoning van de Dienst Vreemdelingenzaken met het oog op gedwongen verwijdering.

Niet alleen gezinnen die daadwerkelijk hulp vragen, moeten deze informatie krijgen. Het OCMW moet elk gezin dat in aanmerking zou kunnen komen en met het OCMW in contact komt, op eigen initiatief deze informatie geven, zelfs als het gezin weinig of geen interesse toont voor die materiële opvang en bijvoorbeeld alleen om dringende medische hulp komt. Volgens de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) betekent dat niet dat altijd ook een procedure (met sociaal onderzoek en aanvraag tot huisvesting in het Open Terugkeercentrum) gestart moet worden. Het is aan de maatschappelijk werker om te beoordelen of het gezin dat wil of het bewust afwijst.⁵⁶

50. Zie voor een volledige bespreking: Bouckaert, S., geciteerd werk, 2006, p. 101-116.

51. Zie onder andere arresten van het Arbitragehof van 22 juli 2003, 19 juli 2005 en 15 maart 2006: www.arbitrage.be.

52. Wijziging doorgevoerd via art. 22 van de wet van 27 december 2005 houdende diverse bepalingen, BS 30 december 2005. Het KB van 1 juli 2007 voegde bepalingen toe aan de bestaande opvangregeling voor illegaal verblijvende gezinnen met minderjarige kinderen. Het gaat onder andere om de inhoud en omvang van de aangeboden hulp. Het KB specificeert ook dat de hulp rekening houdt met de specifieke situatie van de minderjarige.

53. VVSG (2013), geciteerd werk

54. http://www.federalombudsman.be/nl/search/node/minderjarigen_in_staat_van_behoeftigheid.

55. De aanvraag moet ingediend worden bij het OCMW van de gewoonlijke verblijfplaats van de minderjarige, niet bij het OCMW waaraan ze bij de asielaanvraag toegewezen werden.

56. In haar nota van 28 mei 2013 raadt VVSG de OCMW's wel aan om bij een afwijzing het gezin een schriftelijke verklaring te laten ondertekenen, zodat bij een eventueel dispuut voor de arbeidsrechtbank aangetoond kan worden dat het OCMW zijn informatieplicht nagekomen is en zo vermeden kan worden dat het OCMW in afwachting van opvang in het Open Terugkeercentrum veroordeeld wordt om de materiële opvang te bekostigen.



Stemt het gezin ermee in, dan doet het OCMW een *sociaal onderzoek*, waarin de minderjarigheid van het kind, het illegale verblijf in België, de vereiste verwantschap met en de effectieve uitoefening van het ouderlijk gezag door de begeleidende volwassene en de staat van behoeftigheid aangetoond worden. Gezinnen die op het moment waarop ze zich tot het OCMW wenden nog materiële opvang krijgen, komen dan nog niet in aanmerking voor opvang in het Open Terugkeercentrum.

Daarna wordt bij Fedasil een *aanvraag tot huisvesting* ingediend. Fedasil faxt een voorstel tot huisvesting terug (in het Open Terugkeercentrum onder beheer van de Dienst Vreemdelingenzaken) en het OCMW legt dat ter ondertekening aan het gezin voor. Het gezin kan dan het voorstel nog aanvaarden of weigeren.

Na deze procedure moet het OCMW nog zijn *eigenlijke beslissing* nemen. Die beslissing kan zijn dat het gezin materiële opvang in een federaal opvangcentrum krijgt (als het sociaal onderzoek uitwijst dat aan de voorwaarden voldaan is én het gezin de voorgestelde huisvesting aanvaardt). Of het kan zijn dat materiële opvang in een federaal opvangcentrum geweigerd wordt (als aan één of meer voorwaarden niet voldaan is óf als het gezin de voorgestelde huisvesting niet aanvaardt). Als het gezin wel aan de voorwaarden voldoet, maar weigert in te gaan op het voorstel om naar het Open Terugkeercentrum te gaan, verliest het meteen zijn recht op materiële opvang.

Zoals alle OCMW-beslissingen moet ook deze beslissing zo snel mogelijk en uiterlijk binnen één maand na de aanvraag gebeuren. Wat in de periode tussen de aanvraag en de feitelijke opvang in het Open Terugkeercentrum moet gebeuren en wie voor de materiële opvang verantwoordelijk is, blijkt niet duidelijk uit de regelgeving. Volgens VVSG kan de rechtbank zowel Fedasil als het OCMW verantwoordelijk stellen. Rekening houdend met alle wettelijke termijnen kan die tussenperiode ruim een maand duren.

Naar het Open Terugkeercentrum of een andere opvangplaats

Het gezin krijgt de beslissing van het OCMW binnen acht dagen aangetekend of tegen ontvangstbewijs bezorgd.⁵⁷ Het gezin moet zich *vanaf de afspraakdatum* die in het voorstel van huisvesting staat,⁵⁸ aanbieden bij de dienst Dispatching van Fedasil, die het gezin aan het Open Terugkeercentrum zal toewijzen. Uiterlijk één werkdag na die toewijzing moet het gezin zich met de nodige documenten (waaronder de OCMW-beslissing en het afschrift van aanvaarding van het huisvestingsaanbod) bij het Open Terugkeercentrum aanbieden.

Een gezin dat eerder al eens in het Open Terugkeercentrum opgevangen werd en zich opnieuw aanbiedt, wordt meteen naar een terugkeerwoning van de Dienst Vreemdelingenzaken overgebracht. Is daar geen plaats, dan gaat het toch naar het Open Terugkeercentrum of – als ook daar geen plaats is – naar een open terugkeerplaats van Fedasil.⁵⁹

Recht onder voorwaarden

Behoeftige gezinnen met kinderen zonder wettelijk verblijfsstatuut die materiële steun vragen, worden dus uitdrukkelijk uitgenodigd om in een terugkeertraject te stappen. Dat is op zich niet strijdig met het recht op materiële ondersteuning. Dat recht staat een uitwijzing niet in de weg en biedt dus ook geen verblijfszekerheid. De huidige regelgeving is gebaseerd op arrest nr. 106/2003 van het Grondwettelijk Hof dat uitdrukkelijk stelt dat de maatschappelijke dienstverlening waarop gezinnen zonder verblijfsvergunning recht hebben, niet belet dat maatregelen uitgevoerd kunnen worden om ouders en hun kinderen daadwerkelijk te verwijderen.

Overigens komt niet elk gezin met een bevel om het grondgebied te verlaten na de termijn waarin het het grondgebied moest verlaten, meteen in het Open Terugkeercentrum terecht. Gezinnen kiezen soms om verder in de illegaliteit te blijven

57. Als een van de voorwaarden is dat het gezin op het ogenblik van de aanvraag geen materiële opvang heeft, rijst natuurlijk de vraag waar dat aangetekend schrijven naartoe gestuurd moet worden.

58. Oorspronkelijk was de regel: *op* de afspraakdatum. Maar om die regel in overeenstemming te brengen met de OCMW-regelgeving die het gezin 30 dagen geeft, werd dat versoepeld tot *vanaf* de afspraakdatum.

59. VVSG (2013), geciteerd werk.

en te overleven met behulp van liefdadigheid. Maar het gebeurt ook dat gezinnen nog 'even' in het LOI kunnen verblijven, ook al is de termijn verstreken. Die 'extra tijd' wordt dan bijvoorbeeld getolereerd uit medische of menselijke overwegingen.

Extra time tot einde schooljaar

Een uitgeprocedeerd gezin met drie kinderen werd door het LOI voor de veiligheid van de kinderen niet op straat gezet. Bij het LOI waren ze ervan overtuigd dat het gezin anders in de illegaliteit zou verdwijnen. In zulke situaties kan het OCMW afspraken maken met Fedasil. Dat zou toch uitzonderlijk zijn. Uiteindelijk werd op het einde van het schooljaar het gezin toch uitgezet en bood het zich inderdaad niet aan bij het Open Terugkeercentrum.

Verdere lokale ondersteuning wegens preciaire situatie

Een alleenstaande moeder met drie jongere kinderen in de lagereschoolleeftijd kreeg het bevel om het grondgebied te verlaten. Een aanvraag voor medische regularisatie werd verworpen. De moeder ging in beroep en het plaatselijke OCMW besloot (zonder afspraak met Fedasil) om met eigen middelen het gezin verder te steunen, tot de uitspraak in beroep. Gelet op de medische problemen van de moeder schatte het OCMW zelf de situatie als bijzonder precair in. In beroep kreeg moeder een regularisatie op medische gronden en het gezin kon verder in het LOI opgevangen worden.

Bedenking: het net en de mazen

De jongste jaren werden duidelijk inspanningen geleverd om een samenhangend opvangbeleid uit te werken. Dat bouwt verder op de fundamenteën in de opvangwet van 2007, die al voorzag in een duidelijke regeling voor opvang van asielzoekers. De nieuwe initiatieven die sindsdien genomen werden, verfijnen de regeling voor de opvang van wie uitgeprocedeerd is. Er ligt een duidelijke logica aan ten grondslag. Wie uitgeprocedeerd en behoeftig is, krijgt toch nog materiële opvang, maar wel met het oog op begeleide terugkeer. Het liefst vrijwillig, gedwongen als het moet. En als er minderjarigen bij betrokken zijn, komt er in

principe geen detentie meer aan te pas.

Wie waar opgevangen wordt, is in die logica ook helder afgebakend. Is de procedure pas afgelopen, heeft het gezin het bevel om het grondgebied te verlaten nog in de hand maar heeft het nog 'eigen' onderdak, dan kan het daar voorlopig blijven en krijgt het terugkeerbegeleiding aan huis (zij het voorlopig nog maar op heel beperkte schaal). Heeft het gezin geen eigen onderdak meer, dan is er opvang in een open terugkeerplaats. Is het bevel om het grondgebied te verlaten al verstreken en zit het gezin dus zonder geldige verblijfsdocumenten, dan gebeurt de opvang in het Open Terugkeercentrum in Holsbeek. Dat allemaal voor wie meewerkt aan een vrijwillig terugkeertraject. Lukt dat niet, dan is er nog altijd opvang, maar in een terugkeerwoning – een alternatief voor detentie van gezinnen met kinderen die wachten op gedwongen terugkeer. De termijn voor die verschillende opvanginitiatieven is in principe maximaal 30 dagen. Maar het kan eventueel ook langer.

Dat niet voor iedereen die professioneel in aanraking komt met gezinnen op de vlucht, duidelijk is wat de rechten van die mensen zijn en tot wie ze zich kunnen wenden, blijkt uit de vragen aan de Klachtenlijn van het Kinderrechtencommissariaat.

Een medewerker van een inburgeringscursus:

'Wij begeleiden een alleenstaande moeder met twee kinderen uit Ingoesjetië. Ze kregen een negatief antwoord op hun asielaanvraag en hebben geen recht meer op opvang. De moeder staat nu op straat. Haar 10-jarige dochter heeft hulp nodig. Het meisje is zwaar getraumatiseerd en was in behandeling bij een kinderpsychiater. Heeft dit gezin recht op materiële hulp? Hoe kunnen we moeder helpen? Wat kunnen we haar adviseren?'

Toch nog geen dak boven het hoofd

Overigens beletten alle hierboven beschreven maatregelen niet dat er in België nog altijd gezinnen met kinderen zijn zonder onderkomen of middelen van bestaan. Wie uitgeprocedeerd is, het bevel kreeg het grondgebied te verlaten, zonder onderkomen valt en na een vraag om materiële ondersteuning een voorstel tot huisvesting in het Open Terugkeercentrum in Holsbeek kreeg,



kan dat voorstel weigeren. Of het aanvaarden en dan toch nog een poos moeten wachten voor er een beslissing valt. Of het aanvaarden maar dan zelf uiteindelijk niet komen opdagen. Of uit het Open Terugkeercentrum 'verdwijnen'. Zoals je ook uit een open terugkeerplaats kunt verdwijnen. Gezinnen die via een terugkeerwoning passeren, kunnen er 'ontsnappen'. Of ze kunnen bij een gedwongen verwijdering weigeren het vliegtuig op te stappen en onverrichter zake naar de terugkeerwoning teruggebracht worden, waar dan na een poos een eind gesteld wordt aan hun verblijf. En voor gezinnen die hier zonder geldige verblijfsdocumenten verblijven, is er ook niet altijd plaats in een terugkeerwoning.

Dat veel gezinnen met kinderen zonder verblijfsvergunning zich niet kunnen neerleggen bij de gedachte terug te keren naar hun land van herkomst, blijft ook een gegeven. Dat velen *van de radar verdwijnen* en *onzichtbaar* worden is even goed een feit. Dat de betrokken kinderen daarmee in een heel precarie leefsituatie terechtkomen ook.

Kind tussen volwassen daklozen

Gzifa vluchtte met haar moeder van Afghanistan naar Iran, vandaar naar Griekenland, en ten slotte naar België, waar ze nu ongeveer twee jaar wonen. Het meisje was 15 toen ze in België aankwam. Eerst woonde ze in een lokaal opvanginitiatief. Haar asielaanvraag werd afgewezen en ze werd met haar moeder aan de deur gezet. Ze trokken naar een andere stad in Vlaanderen. De coördinator van een onthaalklas in die stad nam contact op met het Kinderrechtencommissariaat om de situatie van het meisje te melden. Er was geen opvang voor Gzifa. Het meisje leefde op straat, sliep in een park of in het station. Ze ging wel elke dag naar school, wat voor haar ook een zekere opvang betekende, onder andere omdat ze er te eten kreeg.

Uiteindelijk kreeg ze in de koudste wintermaanden samen met haar moeder opvang, maar dan alleen 's nachts, in het kader van daklozenzorg. De verantwoordelijke van het centrum wees op het onverantwoorde en de onveiligheid van de situatie. Het meisje bracht er de nachten door in een centrum met een honderdtal dakloze volwassen mannen en een tiental vrouwen, met wie ook Gzifa de kamer deelde. Tot de laatste week voor het winteropvangcentrum dicht ging, was

er geen duidelijkheid waar Gzifa naartoe kon. Uiteindelijk kon ze in een lokaal opvanginitiatief opgenomen worden en onderzoekt het OCMW de aanvraag. Hulpverleners steunen Gzifa en haar moeder verder bij hun derde poging tot regularisatie.

Sommigen vallen helemaal door de mazen van het net en overleven puur op liefdadigheid.

Een huiswerkbegeleidster vertelt:

November 2012:

'Ik ben de huiswerkbegeleidster van twee zusjes. Hun ouders zijn vluchtelingen en wonen bijna vijf jaar in België. Hun aanvraag tot medische regularisatie werd afgewezen. Nu hebben ze hun OCMW-steun ook niet meer en redden ze zich met voedselpakketten.'

Juli 2013:

'Het gezin leeft nog altijd van liefdadigheid en voedselpakketten en ze hebben zelf een nog meer noodlijdend Tsjetsjeens gezin met drie kinderen opgenomen.'

Dat de onzekere leefsituatie en het voortdurende verhuizen dat ermee samenhangt, kwalijke gevolgen heeft voor het welzijn van de kinderen, zowel psychisch als fysiek, is duidelijk.

Stress door onzekere leefsituatie

Een Rwandese mama kwam vier jaar geleden met haar dochtertje van 5 aan in België. Na drie jaar werd ze uitgewezen, maar ze gaf geen gevolg aan de uitwijzing. We zijn nu een jaar verder. Hoe verloopt het nu? De dame die de mama met haar dochtertje, ondertussen 9 jaar, bijstaat, vertelt het ons:

'Zoals heel wat uitgewezen mensen is de mama niet teruggekeerd naar Rwanda. Ze leven dus nog altijd 'onder de radar' en verhuizen van hier naar daar. Vandaag nog zijn we bij de kinderarts geweest omdat het meisje de laatste tijd veel last heeft van spasmen in de darmen. De kinderarts was heel begripvol en luisterde ook naar hun verhaal. Ze is er bijna zeker van dat de problemen een gevolg zijn van stress bij het kind. Toch is het een heel vrolijk en lief kind maar de laatste tijd beseft ze zelf natuurlijk meer en meer in welke situatie ze zitten. We proberen ze op allerlei manieren te ondersteunen.'

Klachten over de materiële opvang gaan dus vooral over het ontbreken ervan in verschillende situaties. Over wat in bestaande opvanginitiatieven aan materiële opvang geboden wordt, krijgt de Klachtenlijn geen klachten. Behalve over het Open Terugkeercentrum in Holsbeek.

Open Terugkeercentrum Holsbeek is maatje te klein

Het Open Terugkeercentrum van Holsbeek kwam er speciaal voor de opvang van gezinnen met kinderen. De infrastructuur kan de gezinnen in elk geval weinig bekoren.

Beter af in een terugkeerwoning?

Het vrijwillige terugkeertraject van het Russisch-Afghaans gezin met vijf kinderen tussen 1 en 12 jaar was mislukt. Het gezin wordt van het Open Terugkeercentrum in Holsbeek overgeplaatst naar een terugkeerwoning in Zulte met het oog op gedwongen terugkeer.

Die laatste overplaatsing wordt door het gezin als positief ervaren omdat er nu weer fatsoenlijke huisvesting is voor een gezin met vijf kinderen.

Het voormalige Formule 1-hotel dat nu Open Terugkeercentrum is, is er duidelijk niet op gebouwd om gezinnen met kleine kinderen op te vangen. De kamers zijn te klein om als gezin wat activiteit te kunnen ontplooiën en er is ronduit te weinig speelruimte voor kinderen. Het recht op spel en vrijetijdsbesteding is niet alleen een kwestie van vrije tijd hebben, maar ook van de fysieke ruimte om te spelen. Daarin schiet het Open Terugkeercentrum in Holsbeek nu schromelijk te kort.

Behalve als plek waar gezinnen met kinderen zonder geldige verblijfsdocumenten naartoe geleid (moeten) worden om materiële opvang te krijgen, vervult het Open Terugkeercentrum van Holsbeek ook een functie in het terugkeerbeleid van de federale overheid. We bekijken dat meer in detail in het ruimere kader van de terugkeerbegeleiding die Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken opzetten. Die terugkeerbegeleiding hoort bij de sociale en juridische bijstand voor gezinnen met kinderen.



Continuïteit onnodig doorbroken

Voor de materiële opvang valt het op dat de initiatieven die nu ten volle uitgewerkt zijn (open terugkeerplaatsen, Open Terugkeercentrum, open woonunits) van de gezinnen vergen dat ze hun vertrouwde woonplek verlaten. Soms moeten ze op korte tijd verschillende keren verhuizen.

Van LOI naar Open Terugkeercentrum naar terugkeerwoning naar?

Het Russisch-Afghaans gezin waarover we het al eerder hadden, moest na 3,5 jaar opvang door een LOI zijn huis in Kortrijk verlaten. Voor de kinderen betekende dat ook: afscheid van de school waar ze drie jaar naartoe gegaan waren, en van het sociale netwerk dat ze daar opgebouwd hadden. Na één maand Holsbeek ('gelukkig' een vakantiemaand dus geen nieuwe school) en een mislukt vrijwillig terugkeertraject later, moesten ze weer verhuizen, nu naar Zulte. Een nieuwe school. Een nieuwe aanpassing. Ondertussen verblijven ze drie maand in de terugkeerwoning in Zulte, wat op zich heel lang is. Die kinderen zitten nu al twee maand op hun nieuwe school. Wat volgt daarna?

Mocht de in de wet geplande terugkeerbegeleiding aan huis hier toegepast zijn, dan zou dat in het geval van het Russisch-Afghaans gezin wellicht ook geen geslaagd vrijwillig terugkeertraject opgeleverd hebben. Maar het gezin zou alvast de verhuizing naar het Open Terugkeercentrum bespaard gebleven zijn.

Het Open Terugkeercentrum is eigenlijk bedoeld voor gezinnen die helemaal geen opvang meer hebben. Maar uit deze en andere getuigenissen die bij de Klachtenlijn binnenkomen, leren we dat uitgeprocedeerde gezinnen met kinderen door het OCMW eerst op straat gezet worden, waarna vastgesteld wordt dat ze geen onderdak meer hebben, dat ze behoeftig zijn en soms ook dat de termijn van hun bevel om het grondgebied te verlaten verstreken is. En dus worden ze dan toegeleid naar het Open Terugkeercentrum. Allemaal volgens het boekje, maar toch wel een beetje Kafkaïens. Het lijkt logischer om het Open Terugkeercentrum (en in andere gevallen de open terugkeerplaatsen) alleen te gebruiken voor gezinnen die werkelijk nergens meer onderdak kunnen vinden en de gezinnen die wel nog

onderdak hebben eerst begeleiding aan huis te bieden in plaats van ze eerst op straat te zetten.

Op die manier zou veel nodeloos verhuizen vermeden kunnen worden. Dat verhuizen veroorzaakt allerlei onderbrekingen in het leven van de kinderen en jongeren die het terugkeerproces nodeloos compliceren. Zo moeten ze voor die korte periode weer van school veranderen. Ook allerlei andere elementen die hun leven structuur gaven, vallen weg of veranderen.

Helemaal onwenselijk is het als die verhuizing ook een verandering van taalrol (van Nederlandstalig naar Franstalig of omgekeerd) met zich meebrengt, zoals soms gebeurt. Dan moet alles plots ook nog eens in een andere taal. Dat betekent voor de kinderen toch wel wat.

Retourtje Jodoigne

Nikhad is nu 16 jaar. Ruim 4,5 jaar geleden kwam hij met zijn moeder en jonger zusje aan in België. Het gezin werd opgevangen in het Fedasilcentrum in Arendonk. Hun asielaanvraag wordt afgewezen maar de moeder kan daarna een regularisatie krijgen om medische redenen. Het gezin krijgt een onderkomen in een privéwoning in Dendermonde. Nikhad heeft een mentale beperking en krijgt gedragstherapie. De laatste drie schooljaren, tot de zomer van 2013, ging hij in Dendermonde naar een school voor buitengewoon onderwijs. Dat liep goed. Nikhad vond er zijn plaats.

In september 2013 daagt Nikhad niet meer op. De school is verontrust en hoort dat de regularisatie vervallen is, de OCMW-steun stopgezet en dat het gezin uit het huis gezet werd. Niemand weet of de jongen ergens anders school loopt.

Blijkt dat het gezin eind augustus opgenomen werd in het Fedasilcentrum van Jodoigne, in Wallonië (vermoedelijk in de open terugkeerplaatsen daar). Er wordt gevreesd dat de jongen na drie jaar Nederlandstalig buitengewoon onderwijs nu geen aangepast onderwijs meer zal krijgen.

Het gezin blijft tot eind september in het Waalse opvangcentrum. Omdat er voor Nikhad in de omgeving van Jodoigne geen school gevonden wordt die aangepast is aan zijn noden, wordt het gezin overgebracht naar het Fedasilcentrum

in Arendonk, waar ook open terugkeerplaatsen zijn.

De hele maand september is Nikhad niet naar school geweest. Sinds oktober volgt hij weer buitengewoon onderwijs, nu in Mol, niet ver van Arendonk. Er is ondertussen een nieuwe asielaanvraag ingediend en het gezin zit in het centrum in Arendonk in de afdeling voor asielzoekers.

Ook in dit geval had, na het vervallen van de regularisatie om medische redenen, een poging tot terugkeerbegeleiding aan huis (in plaats van in een open terugkeerplaats) het gezin veel verhuisellende kunnen besparen. Wellicht zou de moeder dan evengoed een tweede asielaanvraag ingediend hebben in plaats van een vrijwillig terugkeertraject te volgen. De uitkomst zou wellicht hetzelfde geweest zijn. Maar zou, gelet op de situatie van Nikhad, er met die nieuwe asielaanvraag dan geen mogelijkheid geweest zijn om de opvang in Dendermonde verder te zetten? Zodat Nikhad, met zijn mentale beperking en nood aan therapie, verder naar zijn vertrouwde school voor buitengewoon onderwijs had kunnen gaan? Als we dit geval goed bekijken, kunnen we ons niet van de indruk ontdoen dat, eerder dan het belang van de kinderen, puur administratieve overwegingen de overhand hadden in het beslissingsproces waarmee de opvang geregeld werd.

2.2

Sociale en juridische bijstand

Over de begeleiding zegt de wet dat kinderen en hun ouders recht hebben op geïndividualiseerde informatie en juridische, medische en psychologische bijstand (eerste en tweede lijn). We bekijken eerst de eerste twee elementen.

Door het hele traject dat gezinnen met kinderen op de vlucht afleggen, wordt een tweesporenbeleid gevolgd. Aan de ene kant krijgen de gezinnen hulp bij de afwikkeling van procedures die kunnen leiden tot een verblijfsvergunning, terwijl ze tegelijk begeleid worden met het oog op terugkeer. Het accent verschuift naar gelang van de fase in het traject.

Tijdens de asielprocedure

Zolang de asielprocedure loopt, gaat de aandacht van de betrokkenen en hun begeleiders vooral uit naar de mogelijkheden om een verblijfsvergunning te krijgen.

Bijstand van opvangcentra en LOI

In de open opvangcentra krijg je een maatschappelijk assistent toegewezen die je individueel sociaal begeleidt. Dat gaat van uitleg over de asielprocedure, over hulp bij het administratief beheer van je eigen dossier tot het bespreken van de gevolgen van een beslissing van het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS).

De maatschappelijk assistent kan de asielzoekers ook in contact brengen met een advocaat voor gratis gespecialiseerde juridische hulp. Zij kunnen ook terecht bij het bureau voor rechtshulp in de buurt. Gratis hulp van een tolk is er voor wie geen Nederlands, Frans of Duits verstaat.

De LOI bieden vergelijkbare hulp, georganiseerd door het OCMW of de ngo die het LOI beheert.

De terugkeerbegeleiders van Fedasil

In 2012 kwam het *permanent terugkeerloket* er, strategisch gelegen in hetzelfde gebouw als het CGVS en de Dienst Vreemdelingenzaken. *Terugkeerbegeleiders* van Fedasil informeren er iedereen die niet in een terugkeertraject zit over de mogelijkheden tot begeleidde vrijwillige terugkeer. Daarnaast werken de *terugkeerbegeleiders* van Fedasil ook in de open opvangcentra.

De terugkeerbegeleiding maakt een onderscheid tussen twee aspecten. Elke opvangmedewerker en maatschappelijk werker geeft algemene informatie en maakt het *thema bespreekbaar*. Pas als de asielzoeker⁶⁰ besliste om terug te keren, komt de terugkeerbegeleider in beeld, die de technische kanten van het terugkeertraject opneemt. In

essentie is het aanbod voor begeleidde terugkeer (inclusief materiële en logistieke ondersteuning) vanaf dan hetzelfde als de begeleiding en ondersteuning na de asielprocedure (zie verder).

Het Rode Kruis werkt op een vergelijkbare manier. Terugkeer bespreekbaar maken is de taak van elke opvangmedewerker. Besluit de asielzoeker in een terugkeertraject te stappen, dan wordt een terugkeerbegeleider van de hoofdzetel ingeschakeld.

Ook in de LOI's is het de taak van elke begeleider om terugkeer ter sprake te brengen. Vanwege de kleinschaligheid van de initiatieven kunnen die begeleiders vaak op minder ondersteuning rekenen van de eigen organisatie. Daarom biedt Fedasil ondersteuning aan, met gerichte opleidingen voor LOI-medewerkers. En door de mogelijkheid om door te verwijzen naar terugkeerbegeleiders uit de regionale diensten van Fedasil, ondersteunt het die LOI's ook voor andere aspecten.

De terugkeerbegeleiding start dus al vanaf dag 1. Als asielzoekers hun asielaanvraag indienen bij de Dienst Vreemdelingenzaken, krijgen ze meteen al een brochure over vrijwillig terugkeren. Een tweede informatiebrochure krijgen ze na de afwijzing van hun asielaanvraag, samen met het bevel het grondgebied te verlaten.⁶¹

Na de asielprocedure

Bij gezinnen die *uitgeprocedeerd* zijn – of meer algemeen: die zonder geldige verblijfsdocumenten in België verblijven – wordt de terugkeerbegeleiding intensiever. Zo worden de ouders er uitdrukkelijker op gewezen dat zij moeten beslissen wat ze verder van plan zijn. De overheid zet vooral in op vrijwillige terugkeer.

De *technische uitwerking van een terugkeertraject* onder begeleiding van een terugkeercoach houdt in dat mogelijkheden tot herintegratie in het land van herkomst verkend en ondersteund worden.

60. We hebben het hier over mensen voor wie de procedure nog loopt.

61. <http://fedasil.be/nl/inhoud/begeleiding>.

Terugkeer- en re-integratiesteun

Wie kiest voor vrijwillige terugkeer krijgt onder bepaalde voorwaarden financiële en logistieke steun. De terugkeersteun (het vliegtuigticket + de terugkeerpremie in cash geld), varieert naar gelang van de leeftijd van 25 euro per kind tot 1 jaar, 50 euro per kind tussen 1 en 2 jaar tot 250 euro per volwassene). De re-integratiesteun is bedoeld om re-integratie in het land van herkomst te bevorderen.⁶² Daarvoor krijg je geen cash geld maar materiële steun, bijvoorbeeld voor huisvesting, opleiding, om een eigen zaak op te starten. Of je krijgt tijdelijke loonsubsidies om als werknemer aan de slag te kunnen. Die materiële steun wordt geregeld via partnerorganisaties in het land van herkomst. Naar gelang van je categorie kan het gaan om 700 euro per volwassene en 350 euro per kind uit het nationale (Belgische) re-integratiefonds, plus eventueel 1.500 euro per gezin, uit het Europees Terugkeergefonds.

Niet iedereen krijgt het volledige pakket. Dat geldt om te beginnen alleen voor mensen die al langer dan twaalf maanden onafgebroken in België zijn of een bevel gekregen hebben om het grondgebied te verlaten. Asielzoekers en uitgeprocedeerden die binnen 30 dagen na het bevel om het grondgebied te verlaten een vrijwillig terugkeertraject starten, kunnen aanspraak maken op het hele pakket: terugkeersteun én materiële steun uit het nationale re-integratiefonds én materiële steun uit het Europees Terugkeergefonds (ETF). Wie binnen het jaar na het bevel om het grondgebied te verlaten een vrijwillig terugkeertraject start, kan alleen nog rekenen op terugkeersteun en materiële steun uit het nationale

re-integratiefonds, maar niet meer op de hogere ETF-steun. Wie nog later start met zijn terugkeertraject, krijgt alleen nog de terugkeersteun, maar geen re-integratiesteun meer. Terugkeer- en re-integratiesteun is er overigens alleen voor wie van buiten de EU komt.⁶³

Kwetsbare groepen kunnen daarbovenop rekenen op maximaal 500 euro steun voor uitgaven die te maken hebben met de aard van hun kwetsbaarheid. Het gaat meestal om medische uitgaven. Die kwetsbare groepen zijn onder andere zwangere vrouwen van wie de bevalling verwacht is binnen zes maanden na hun terugkeer, eenoudergezinnen, slachtoffers van mensenhandel en mensen met medische problemen.

De samenwerking met IOM en Caritas International

Voor vrijwillige terugkeertrajecten werken Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken samen met de *International Organization for Migration (IOM)*.⁶⁴ Fedasil werkt daarnaast ook nog samen met *Caritas International*.⁶⁵ Via hun lokale netwerken en partners in het land van herkomst, zorgen die twee organisaties voor logistieke ondersteuning ter plekke. Dat gaat van familieleden opsporen, over huisvesting, een school voor de kinderen, werk, een opleiding of een stageplaats vinden, tot ondersteuning om een eigen zaak op te starten.⁶⁶ Die organisaties keren ook de toegekende materiële steun uit. Na hun terugkeer volgen IOM en Caritas International de gezinnen nog een tijdlang op. De twee organisaties willen er garant voor staan dat vrijwillige terugkeer echt vrijwillig is.

-
62. Gelijksortige programma's lopen in heel wat Europese landen. België startte al in 1984 met terugkeersteun in de vorm van een vliegtuigticket en een terugkeerpremie. De re-integratieondersteuning startte in 2006.
63. Wie van buiten de EU komt, maar uit een land van waaruit je zonder visum de Schengenzone binnen kunt (zoals Servië, Macedonië, Montenegro, Bosnië, Albanië of Brazilië), kan bovendien alleen het vliegtuigticket krijgen om terug te keren, niet de cash terugkeerpremie.
64. De IOM is een internationale organisatie, in 1951 opgericht, met hoofdzetel in Genève, die veilige, betrouwbare, flexibele en kosteneffectieve hulp biedt aan personen die hulp nodig hebben in het kader van internationale migratie. Ze wil bijdragen tot de humane beheersing van migratiestromen met respect voor de mensenrechten en voor het internationaal recht. In dat verband biedt ze advies en technische en operationele hulp aan staten (<http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-iom-1/mission.html>). In 2012 begeleidde IOM 41.609 migranten bij hun vrijwillige terugkeer en herintegratie. 4.577 (11%) van die mensen waren minderjarig, onder wie 194 niet-begeleide minderjarigen. Begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie is een van de kernactiviteiten van IOM. In 2012 waren daar 57 'gastheerlanden' en 191 landen van herkomst bij betrokken. Met 4.694 door IOM begeleide vrijwillige terugkeerders in 2012 vervulde België de top 3 van de gastheerlanden van waaruit vrijwillige terugkeer in samenwerking met IOM georganiseerd wordt, na Duitsland en Griekenland, en vóór Nederland (<http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Migration-Management-annual-review-2012.pdf>).
65. Caritas International is een Belgische ngo die deel uitmaakt van Caritas Catholica Belgica en lid is van het wereldwijde Caritasnetwerk van 165 katholieke organisaties, actief in 20 landen en regio's. *Re-integratie na terugkeer* is een van de programma's van de Dienst Sociale Programma's van het Departement Asiel en Migratie van Caritas International, dat ook nog een Dienst Opvang heeft. Naast asiel en migratie zorgt Caritas International ook voor noodhulp, heropbouw en ontwikkelingssamenwerking. In 2012 heeft Caritas International 809 dossiers voor vrijwillige terugkeer ingediend (Caritas International, *Jaarverslag 2012*, Brussel).
66. Voor Caritas International zijn Kosovo, Rusland, Armenië, Nepal, Kazachstan, Mongolië, Kirgizië, Georgië, Brazilië en Irak de top 10 van de terugkeerlanden (Caritas International, *Jaarverslag 2012*, Brussel). Voor IOM komt – alle 'gastheerlanden' samen – Pakistan op de eerste plaats. Daarna komen Servië, Rusland, Ethiopië, Irak, Afghanistan, Macedonië, Brazilië, Kosovo en Bangladesh.

Sofie De Mot, cel vrijwillige terugkeer van Caritas International:

'Het is erg belangrijk dat vrijwillige terugkeer effectief vrijwillig is. Het moet een keuze zijn. Onze maatschappelijk werkers zullen nooit iemand overtuigen om terug te keren. Wel zullen we onafhankelijke en gecontroleerde informatie geven over de risico's en de mogelijkheden van een terugkeer.'⁶⁷

Begeleiding op de verschillende opvangplaatsen

Aan huis – in de open terugkeerplaatsen – in het Open Terugkeercentrum

De wettelijke terugkeerbegeleiding aan huis is voorlopig alleen nog maar als beperkt pilootproject in de praktijk gebracht. Inhoudelijk zou de terugkeerbegeleiding aan huis op dezelfde leest geschoeid worden als de begeleiding in de open terugkeerplaatsen en het Open Terugkeercentrum.

Voor gezinnen die in een open terugkeerplaats of in het Open Terugkeercentrum verblijven, wordt volop ingezet op vrijwillige terugkeer. In het Open Terugkeercentrum in Holsbeek zijn er vijf terugkeercoaches en veertien chauffeurs om het terugkeertraject voor de ouders te regelen. Maar de logistieke en materiële steun in samenwerking met IOM en Caritas International geldt alleen voor gezinnen die willen meewerken aan een vrijwillig terugkeertraject.

Daarnaast wordt voor elk gezin nog altijd onderzocht of er nog mogelijkheden zijn om hun verblijf in België te regulariseren. Nog lopende procedures of procedures die nog tijdens het verblijf in een open terugkeerplaats of het Open Terugkeercentrum gestart worden, worden door de Dienst Vreemdelingenzaken met spoed behandeld.

Uit tabel 1 blijkt dat voor maar heel weinig gezinnen het verblijf in het Open Terugkeercentrum eindigt met een verblijfsvergunning voor België (amper 2 gezinnen op 68). Maar van een ge-

slaagd vrijwillig terugkeertraject is ook maar in beperkte mate sprake (4 op 68, dus nog geen 6%). Het gros van de gezinnen verdwijnt of wordt overgebracht naar een terugkeerwoning met het oog op gedwongen terugkeer. Vanuit de open terugkeerplaatsen keert één op de vijf gezinnen vrijwillig terug.

In de open terugkeerwoningen

Voor de gezinnen in de 23 woonunits zijn er zeven terugkeercoaches.⁶⁸ Zij zorgen voor intensieve sociale begeleiding van de gezinnen. Hoewel de open terugkeerwoningen in principe kaderen in een gedwongen terugkeertraject, wordt ook tijdens het verblijf daar eerst nog een poging ondernomen om met het gezin een vrijwillig terugkeertraject op te zetten. Gaat het gezin daarop in, dan worden ongeveer dezelfde middelen en bronnen aangewend als bij de vrijwillige terugkeertrajecten die door Fedasil in de open terugkeerplaatsen en door de Dienst Vreemdelingenzaken in samenwerking met Fedasil in het Open Terugkeercentrum van Holsbeek opgezet worden. In samenwerking met het IOM, de lokale IOM-bureaus en netwerken in de landen van herkomst wordt voor elk gezin nagegaan wat de mogelijkheden zijn voor huisvesting, werk, medische verzorging en psychologische of psychiatrische bijstand in de regio waar de ouders vandaan komen. Voor de kinderen wordt bekeken waar ze naar school kunnen gaan. Via IOM wordt na de terugkeer ook aan opvolging gedaan.

De begeleiding is tijdsintensief. Met de meeste gezinnen in de open woonunits is er elke dag contact. Een gelijkaardige intensieve begeleiding is er ook bij gedwongen terugkeer als er sprake is van bijzondere noden (bijvoorbeeld als een lid van het gezin in België psychiatrische behandeling krijgt of geïnterneerd is).

Van intensieve terugkeerbegeleiding op maat is in de regel geen sprake als het gezin duidelijk te kennen geeft niet te willen meewerken aan een vrijwillig terugkeertraject en alleen de optie *gedwongen terugkeer* nog overblijft.

67. Caritas International, *Jaarverslag 2012*. Brussel, p. 30.

68. Toestand op 1 september 2013. In 2008 startten er vier coaches voor drie terugkeerwoningen. Verdere uitbreiding is gepland (Verbauwhede, G., 2013, geciteerd werk).

Dat was in de periode oktober 2008 – begin augustus 2013 het geval voor 44 van de 128 (= 34%) gezinnen zonder legaal verblijfsstatuut die via een terugkeerwoning passeerden. Voor 51 van de 128 gezinnen (40%) leidde hun passage langs een terugkeerwoning tot vrijwillige terugkeer, ofwel met steun van het IOM (35), ofwel zonder begeleiding (16).

De open terugkeerwoning lijkt het laatste hoofdstuk te zijn van het gedwongen terugkeertraject van het gezin. Maar ook hier zijn de gezinnen, hun betrokken hulpverleners en advocaten nog verder aan het bekijken of er niet toch nog kansen zijn om aan geldige verblijfsdocumenten te komen. Kan er nog een medische regularisatie aangevraagd worden? Kan aangetoond worden dat het gezin eigenlijk niet uitwijsbaar is?

Het Russisch-Afghaans gezin uit Kortrijk verblijft nu drie maand in de terugkeerwoning, maar het lijkt erop dat het gezin en hun advocaat vooral willen aantonen dat het gezin eigenlijk niet naar Rusland of in Afghanistan kan terugkeren zonder gesplitst te worden.

Bedenking

Van gezinnen die nog in de asielprocedure zitten, lopen er bij de Klachtenlijn geen of nauwelijks klachten binnen. Over de mate waarin ze tevreden zijn over de sociale en juridische begeleiding die ze in de opvangcentra en in de LOI in algemene zin krijgen, kunnen we dus weinig zeggen.

Over de terugkeerbegeleiding moeten we aanstippen dat inzetten op vrijwillige terugkeer een humaner alternatief is dan mensen simpelweg een *bevel* overhandigen *om het grondgebied te verlaten*. De samenwerking met IOM en Caritas om voor gezinnen een terugkeertraject op maat uit te tekenen, met logistieke en materiële ondersteuning in het land van herkomst, kan gezinnen met kinderen helpen om met een positief toekomstperspectief terug te keren. Toch zijn er ook in dit verband nog knelpunten.

Open Terugkeercentrum Holsbeek twee keer een maatje te klein?

In het kader van de materiële opvang van gezinnen met kinderen noemden we het Open Terugkeercentrum in Holsbeek al een maatje te klein.

Als we kijken naar het lage percentage geslaagde vrijwillige terugkeertrajecten (minder dan 6%), kunnen we ons afvragen of het Open Terugkeercentrum in Holsbeek ook als schakel in het terugkeerbeleid geen maatje te klein uitvalt. Sommige getuigenissen illustreren waarom het Open Terugkeercentrum voor sommige wanhopige ouders niet de juiste plaats is. Het verhaal van het Russisch-Afghaans gezin is daar een voorbeeld van. Maar er zijn er ook andere.

Bericht uit een OCMW

'Volgende woensdag om 10 uur wordt een alleenstaande moeder uit Angola met haar drie kinderen tussen 2 en 10 jaar uit haar appartement (lokaal opvanginitiatief) gedreven (met gerechtsdeurwaarder). Beleidsmatig en juridisch is alles in orde. De vrouw is volledig uitgeprocedeerd, weigert naar een terugkeerplaats te gaan, enz. Zij weigert pertinent terug te keren naar Angola omdat zij daar volgens haar in de gevangenis zal terechtkomen en er niemand is om voor haar kinderen te zorgen. Zij heeft al verschillende keren gedreigd (en de sociale dienst is geneigd het te geloven) haar kinderen achter te laten en zelf rond te zwerven. Versta me niet verkeerd, de vrouw is een zorgzame en goede moeder, maar ze is compleet ten einde raad.'

Uiteindelijk trok de moeder met haar drie kinderen toch naar het Open Terugkeercentrum in Holsbeek. Het was vanaf het eerste moment al erg twijfelachtig of een vrijwillig terugkeertraject hier ook maar enige kans op slagen had.

Het gezin verbleef iets meer dan 30 dagen in het Open Terugkeercentrum en werd uiteindelijk overgebracht naar een open terugkeerwoning. Daar zijn ze nu ook al ruim twee maand en we vernemen dat er moeilijk gesproken kan worden over terugkeer. De moeder blijft verder zoeken naar mogelijkheden om hier te blijven. Het lijkt nu al duidelijk dat zij in elk geval niet van plan is om met de kinderen terug te keren. Wat herinnert aan de 'dreiging' de kinderen achter te laten.

Het hybride karakter van de terugkerwoningen

Dat sinds oktober 2009 de terugkerwoningen ook gezinnen met kinderen opvangen die tegengehouden worden aan de grens, maakt dat ze minder gezinnen zonder geldige verblijfsdocumenten kunnen opvangen.

Vorbereiding van kinderen op hun terugkeer?

Voor minderjarigen die hier met hun ouders zijn, lijkt de terugkeerbegeleiding vooral te focussen op de volwassenen in het gezin. Inhoudelijk wordt er ook wel aan de kinderen gedacht, in die zin dat bijvoorbeeld in het land en regio van herkomst gekeken wordt naar mogelijke aansluiting op onderwijs. Maar worden de kinderen en jongeren zelf ook betrokken bij het bespreekbaar maken van terugkeer? Is er in de terugkeerbegeleiding ruimte om de betrokken kinderen emotioneel en inhoudelijk voor te bereiden op het leven in het land van herkomst, dat voor sommigen alleen het land van herkomst is van hun ouders, niet van henzelf? Dat blijkt niet echt het geval te zijn.

Om echt betekenisvol te zijn, kan terugkeerbegeleiding voor kinderen en jongeren niet beperkt blijven tot de laatste dertig dagen. Voor veel kinderen en jongeren die hier (begeleid of als alleenstaande) uiteindelijk jaren blijven is het – zeker voor de betrokken professionals – vaak al veel eerder duidelijk dat hun kansen om in België een toekomst uit te bouwen, erg klein zijn. Uit de vragen die bij de Klachtenlijn binnenkomen, blijkt dat bij die professionals veel twijfels leven over hoe ze daarmee moeten omgaan. Moeten ze bij die kinderen en jongeren zo lang mogelijk de hoop op een toekomst in België levend houden, ook als die hoop uiteindelijk illusie zal blijken te zijn? Of doen ze er beter aan die kinderen en jongeren voor te bereiden op een terugkeer? En hoe moet dat dan?

Of terugkeer niet aan de orde?

Uit de getuigenissen die via de Klachtenlijn binnenkomen, blijkt dat veel hulpverleners zelf ook de piste van de terugkeerbegeleiding niet kunnen of willen volgen. Ze zetten alles in op verder verblijf in België, ook al is dat uiteindelijk alleen nog de ondersteuning bij een illegaal verblijf – al wordt dat laatste niet altijd zo uitdrukkelijk verwoord.

We kunnen gerust stellen dat dit het gros van de klachten bij de Klachtenlijn is.

Op basis van de historiek van het verblijfsstatuut kunnen we twee types gezinnen onderscheiden.

- Ten eerste zijn er gezinnen die na hun aankomst asiel gevraagd hebben, hier ondertussen al jaren verblijven, in de loop van die jaren alle mogelijke procedures uitgeput hebben, maar geen of hooguit ooit een tijdelijke verblijfsvergunning gekregen hebben. Hun kinderen hebben in België een eigen sociaal netwerk opgebouwd: met hun vrienden, school, sportclub, soms met andere families die wel legaal verblijf kregen. Veel van die kinderen zijn hier geboren. Het *land van herkomst* is voor hen vaak een bijna virtueel begrip.⁶⁹

De begeleiding naar terugkeer staat hier voor een enorme barrière. Veel van deze gezinnen keren dan ook niet terug (en worden vaak ook niet daadwerkelijk uitgewezen). Ze blijven hier dus verder zonder geldige verblijfsdocumenten wonen. Deze onzekere, kwetsbare situatie is een zware schending van de rechten van deze kinderen.

We verwijzen hier naar enkele verhalen elders in dit dossier. Het zijn ook deze gezinnen die even mediabelangstelling krijgen, vooral als ze als groep manifesteren.

Van deze groep keren er soms nog wel gezinnen terug. Maar voor de kinderen verloopt dat meestal erg onvoorbereid.

- Ten tweede zijn er gezinnen die geen asiel-aanvraag indienden, hier ook jaren met een tijdelijke verblijfsvergunning verbleven die, om welke reden dan ook, niet verlengd of ingetrokken werd.

69. We verwijzen naar de recente uitdrijvingen (oktober-november 2013) in Brussel (pand in de Troonstraat – Afghaanse gezinnen en het Gesù-klooster – Roemeens-Bulgaarse gezinnen).

Een CLB-arts belt de Klachtenlijn

Een Armeens gezin verblijft 14 jaar in België en is nooit teruggekeerd. De twee kinderen van 13 jaar (tweede jaar secundair onderwijs) en 9 jaar (vijfde leerjaar) zijn hier trouwens geboren. Het gezin heeft hier een tijdlang legaal verbleven en blijkbaar altijd met eigen middelen. Vader werkte hier als zelfstandige. Dat liep fout, de verblijfsvergunning verviel en in 2011 al kreeg het gezin het bevel om het grondgebied te verlaten. Het gezin heeft daar nooit gevolg aan gegeven. De vader werd nu opgepakt en overgebracht naar het gesloten centrum in Merksplas met het oog op de verwijdering van zijn gezin. Moeder en de kinderen zijn nu ondergedoken. Ze worden verder gesteund door de school en door de hulpverlening. De vertwijfeling bij de omgeving is groot. Hoe helpen we dit gezin het best verder? Hoe diep de radeloosheid zit, blijkt uit de vragen en suggesties: houden we de kinderen het best ondergedoken? De ouders lieten de kinderen niet meer naar school gaan uit schrik dat het gezin getraceerd zou worden. Kunnen de kinderen de Belgische nationaliteit krijgen? Desnoods via adoptie door vrienden met toestemming van de ouders? *Niemand* uit de omgeving van het gezin is bezig met de vraag hoe de kinderen voorbereid kunnen worden op *gedwongen emigratie* naar Armenië.

Het minste wat je van dit soort situaties kunt zeggen, is dat de beslissing om het gezin uit te wijzen haaks staat op wat de onmiddellijke omgeving rechtvaardig vindt. Dat geldt vooral als gezinnen hier al lang wonen, hier eigen middelen van bestaan hebben, kinderen hebben die hier geboren zijn en hier al lang school lopen. Uit de opvolging door IOM en Caritas blijkt bovendien dat re-integratie in het land van herkomst van de ouders bijzonder moeilijk loopt bij kinderen die in België geboren zijn of hier al erg jong aangekomen zijn en jaren in België gewoond hebben.⁷⁰

2.3

Medische en psychologische zorg

Kinderen op de vlucht hebben recht op de nodige medische zorg. Door hun vaak traumatische

ervaringen en hun stresserende leefsituatie is er ook nood aan gespecialiseerde psychologische hulp. Of en bij wie ze die kunnen krijgen, hangt mee af van het verblijfsstatuut van hun ouders.

Tijdens de asielprocedure

Aan elk opvangcentrum zijn een arts en verpleegkundigen verbonden. De grote opvangcentra hebben ook een psycholoog in dienst. Wie in een van de kleinere opvangcentra verblijft, kan voor psychologische hulp in principe terecht in een lokaal Centrum voor Algemeen Welzijnswerk (CAW).

Voor gespecialiseerde medische of psychologische hulp wordt doorverwezen naar een gespecialiseerde dienst. Tot een bepaald plafond zijn de kosten ten laste van Fedasil.

Bewoners van een LOI kunnen voor medische en psychologische zorg terecht bij een plaatselijke arts of CAW. Die kosten zijn ten laste van het OCMW. Er wordt vaak gewerkt met een *requisitorium* dat vooraf bij het OCMW opgehaald moet worden.

Tijdens de terugkeertrajecten

Gezinnen die in een open terugkeerplaats verblijven, kunnen een beroep doen op het medisch personeel en de psycholoog van het Fedasil-opvangcentrum dat de open terugkeerplaats organiseert. Voor die gezinnen geldt dezelfde regeling als voor de asielzoekende gezinnen die in het opvangcentrum verblijven.

Het Open Terugkeercentrum in Holsbeek werkt met een eigen beperkte medische staf. Voor psychologische hulp kan een beroep gedaan worden op een psycholoog verbonden aan een opvangcentrum van Fedasil of aan een gesloten opvangcentrum.

Gezinnen die in een open woonunit verblijven, kunnen in de gemeente van hun woonunit een beroep doen op reguliere medische voorzieningen. De Dienst Vreemdelingenzaken draagt alle kosten, voor zover de arts vooraf gecontacteerd is door een terugkeercoach. Het perspectief van een



70. Anne Dussart, Caritas International, persoonlijke mededeling.

gedwongen terugkeer leidt wel eens tot spanningen in de gezinnen. De aanpak daarvan was tot nu toe een knelpunt.⁷¹ Om gezinnen met psychische problemen bij te staan, zal het begeleidings-team uitgebreid worden met een psycholoog. Die psycholoog zal ook de coaches ondersteunen.

Gezinnen zonder geldige verblijfsdocumenten

Voor gezinnen zonder geldige verblijfsdocumenten was het recht op dringende medische hulp het eerste recht dat wettelijk verankerd werd.⁷² Anders dan voor materiële opvang geldt voor dringende medische hulp niet de beperking dat alleen federale opvangcentra die kunnen geven.

Dringende medische hulp

Dringende medische hulp dekt een brede waaier van medische zorgen en gaat veel breder dan de hoogdringende medische hulp op spoeddiensten. Het gaat ook om curatieve en preventieve zorg en nazorg, zowel ambulant als in een verpleeginstelling of ziekenhuis, verstrekt door huisartsen, artsen-specialisten, tandartsen, vroedvrouwen, paramedici of apothekers. Wat precies onder dringende medische hulp verstaan wordt, is wettelijk niet strikt afgebakend. Het is aan de behandelende arts om te bepalen 'wat noodzakelijk is om de lichamelijke en geestelijke integriteit van de persoon te beschermen'.⁷³ De verwijzing naar 'geestelijke integriteit' zou kunnen doen vermoeden dat ook psychologische hulp onder de noemer *dringende medische hulp* kan vallen, maar dat is niet het geval.

Personen zonder geldige verblijfsdocumenten hebben recht op dringende medische hulp als (1) een sociaal onderzoek van het OCMW een staat van behoeftigheid vaststelde en (2) ze een attest voor dringende medische hulp kregen van een zorgverstrekker die erkend is door het Riziv.

Bijkomende voorwaarden opleggen is wettelijk niet toegestaan.⁷⁴ De mogelijkheid van verzorging in het land van herkomst kan niet aangehaald worden als reden om dringende medische hulp in België te weigeren. Ook mag een OCMW aan dringende medische hulp niet de voorwaarde koppelen dat het gezin instemt met een terugkeertraject of met huisvesting in het Open Terugkeercentrum. Als je nog niet alle mogelijkheden uitprobeerde, kan het OCMW wel eisen dat je de nodige stappen zet om een verblijfsvergunning te krijgen. Het OCMW kan altijd vragen dat de persoon die vraagt om dringende medische hulp, al zijn rechten uitput.

Wie dringende medische hulp wil, moet zich in principe eerst bij het OCMW melden (behalve als dat medisch onmogelijk is, bijvoorbeeld na een ongeval). Weigert het OCMW de kosten van de dringende medische hulp voor te schieten of ten laste te nemen, dan kan de aanvrager in beroep gaan bij de arbeidsrechtbank.⁷⁵

Bij ambulante zorg buiten een verpleeginstelling betaalt het OCMW de zorgverstrekker en vordert ze die kosten achteraf terug bij de *Programmatrice Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie* (POD MI). Bij zorg in een verpleeginstelling (ambulant of in het kader van een ziekenhuisopname) betaalt het OCMW of de *Hulpkas voor Ziekte en Invaliditeit* de kosten. Dat de POD MI sommige medische kosten niet terugbetaalt, ontslaat het OCMW niet van de plicht die kosten op zich te nemen als ze kaderen in dringende medische hulp, blijkt uit een omzendbrief en uit rechtspraak.⁷⁶

Zowel artsen als OCMW-medewerkers die betrokken zijn bij dringende medische hulp aan personen zonder wettig verblijfsstatuut zijn gebonden aan het *beroepsgeheim*. Patiëntgegevens mogen alleen gebruikt of doorgegeven worden in het kader van verzorging of van terugvordering van de kosten. Ze mogen niet gebruikt worden om de aanwezigheid van personen zonder wettig verblijfsstatuut te melden.⁷⁷

71. Zie Duyse e.a. (2012), geciteerd werk.

72. Zie hoger voor een beknopte historische schets.

73. KB dringende medische hulp van 12 december 1996. Zie ook <http://www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/sociaal-medisch/ocmw-steun/dringende-medische-hulp-dmh>.

74. Staatssecretaris De Block in de Senaat op 30 april 2013 en op 3 mei 2013.

75. Zie <http://www.kruispuntmi.be/thema/sociaal-medisch/ocmw-steun/ocmw-tussenkost-in-medische-kosten>.

76. Omzendbrief van 9 januari 2006.

77. Art. 36 en 50 OCMW-wet en art. 4 KB van 12 december 1996 over dringende medische hulp.

Tussen de plooiën (1)

Dringende medische hulp toch niet voor elk kind

Op het eerste gezicht lijkt er een vrij waterdichte regeling uitgewerkt te zijn waardoor elk kind de dringende medische hulp kan krijgen die het nodig heeft, wat ook het verblijfsstatuut van zijn ouders is. Toch vallen er kinderen tussen de plooiën.

Kinderen van EU-burgers zonder papieren

Unieburgers die zich in België willen vestigen, krijgen drie maanden de tijd om een bewijs van arbeid (of van voldoende bestaansmiddelen en een ziekteverzekering) voor te leggen. Kunnen ze dat niet, dan wordt hun verblijfsaanvraag verworpen. Na een maand krijgen ze dan het bevel het grondgebied te verlaten.⁷⁸

Sinds 2012 hebben Unieburgers de eerste drie maanden van hun verblijf (vanaf hun aanvraag tot inschrijving in het vreemdelingenregister) geen recht meer op maatschappelijke dienstverlening van het OCMW. Ze kunnen dus niet op het OCMW terugvallen voor medische kosten. Voor wie werk zoekt, geldt dat eventueel nog langer, namelijk tot ze werk gevonden hebben. Tot zolang kunnen ze hier ook niet aansluiten bij een ziekenfonds. Wie ook in zijn land van herkomst geen geldige ziekteverzekering meer heeft, moet dus zelf alle medische kosten dragen.

We krijgen signalen over de bijzonder schrijnende situatie van kinderen die door die nieuwe regeling geen toegang tot medische hulp dreigen te krijgen. Hun ouders zijn in hun land van herkomst niet meer aangesloten bij een ziekteverzekering. Hier kunnen ze nog niet aansluiten. En ook het OCMW komt sinds 2012 niet meer tussen. Precies in de periode waarin die gezinnen nog geen inkomens hebben, moeten de ouders zelf instaan voor alle medische kosten, wat ze vaak niet kunnen. De kinderen uit die gezinnen zijn vaak het groot-

ste slachtoffer. Als ze ziek zijn, kunnen ze vaak niet naar de dokter. Daardoor zijn ze ook onwettig afwezig op school. Om de kinderen toch de nodige medische zorg te bieden, zijn allerlei sociaal geëngageerde organisaties, waaronder ook scholen, tot nu toe in de bres gesprongen. Zorgverstrekkers, wijkgezondheidscentra en ziekenhuizen rekenen de kosten vaak niet aan of hun facturen blijven onbetaald. Dat is op termijn onhoudbaar.⁷⁹

OCMW geeft forfait

Onlangs weigerde een OCMW dringende medische hulp aan uitgeprocedeerde gezinnen. Die gezinnen werden doorverwezen naar Fedasil. Andere OCMW's lijken geneigd te zijn om dat voorbeeld te volgen, omdat de wet niet duidelijk bepaalt wat ze moeten verstaan onder *dringende medische hulp*. Toch bepaalt de wet duidelijk dat mensen zonder verblijfsvergunning altijd recht hebben op dringende medische hulp en dat het OCMW de instantie is die na sociaal onderzoek dat recht moet toekennen. Wat dringende medische hulp is, wordt in algemene termen omschreven en wordt door de behandelende arts bepaald.

Gebrek aan gespecialiseerde psychologische hulp

Veel kinderen en jongeren op de vlucht zitten met specifieke hulpvragen. De problemen van deze kinderen en jongeren zijn complex. Naast de verwerking van de trauma's in hun land van herkomst of op weg naar hier, is er ook de migratie op zich. Migreren gaat vaak gepaard met gevoelens van ontredde en vragen over de eigen identiteit. Daarbovenop komt vaak nog moeilijke levensomstandigheden in België, de onzekerheid over hun lot en de stress van hun extra verantwoordelijkheden in het gezin.



78. Het aantal EU-burgers dat op die grond België uitgezet werd, steeg de jongste jaren. Terwijl in 2010 amper 343 EU-burgers uitgewezen werden, steeg dat in 2011 tot 989 burgers en verdubbelde het aantal in 2012 met 1.918 uitzettingen. Tot en met september 2013 werd er 1.130 EU-onderdanen uitgewezen (http://www.derelectie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/belga_20131103_uitwijzing_EUBurgers). Deze situatie werd ons gesignaleerd door de Gezondheidsdienst van de Stad Gent, op basis van een nota van het Stedelijk Overleg Gezondheidszorg Alle etnisch-culturele minderheden (SOGA). Brugfiguren uit Gentse basisscholen trokken als eersten aan de alarmbel. De kinderen die door de nieuwe regel het recht op dringende medische hulp onttzegd wordt, zijn interne Europese migranten (IEM), waarmee in de praktijk vooral mensen uit Oost-Europa aangeduid worden, vooral Roma en Turkse Bulgaren.



In de opvangcentra is de psychologische omkadering vaak te beperkt. Door de lange wachtlijsten, het gebrek aan tolken of de beperkte bereidheid om met tolken te werken is ook de toegang tot externe psychologische hulp beperkt. De weinige hulpverleners die zich toeleggen op psychologische hulp aan kinderen en jongeren op de vlucht, worden overstelpt met doorverwijzingen vanwege collega-psychologen.⁸⁰

Als gespecialiseerde hulp geboden kan worden, gaat het vaak om therapeutische programma's die – nog afgezien van de wachttijd – tijd en continuïteit vergen. De onzekere positie van gezinnen zonder papieren biedt weinig garanties dat die tijd er is.

Therapie bruusk afgebroken

Een psychologe van een Centrum voor Geestelijke Gezondheidszorg maakt zich ernstige zorgen over een Afghaans gezin met twee jonge kinderen. Het gezin verbleef in een LOI en kreeg ambulante begeleiding. De asielaanvraag werd geweigerd en het gezin moest het LOI verlaten. De ouders doken onder. De therapie werd abrupt afgebroken.

2.4

Integrale jeugdhulp

Voor sommige kinderen op de vlucht wordt de situatie zo problematisch dat meer indringende maatregelen nodig zijn. Vlaanderen heeft in principe de nodige voorzieningen om daaraan tegemoet te komen. Toch blijven kinderen op de vlucht soms in de kou staan.

Als de hulpverlening hapert

Yana en Vica, twee Albanese meisjes zijn 6 en 8 als de schooldirecteur in november aan de alarmbel trekt. De meisjes hadden ook vorig schooljaar al bij hem school gelopen. Zij wonen met hun mama in een lokaal opvanginitiatief. Toen de mama het bericht kreeg dat haar asielaanvraag verworpen werd, ondernam ze een zelfmoordpoging. Ze moest naar het ziekenhuis en de kinderen gingen naar een Centrum voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning van Kind en

Gezin in afwachting van de opvang van moeder en kinderen in een voorziening van Fedasil in een andere stad. Het opvanginitiatief waar ze eerst waren, had te kennen gegeven dat het de moeder na haar ontslag uit het ziekenhuis niet meer opnieuw kon opnemen. Na een paar dagen verlaat moeder het ziekenhuis en krijgt ze een treinticket voor Brussel waar ze met de kinderen opgevangen zou worden in een centrum. De mama weigert dat, uit schrik teruggestuurd te worden naar Albanië. Als ze de kinderen van school gaat afhalen, geeft de school de kinderen niet mee omdat de moeder totaal ontredderd lijkt te zijn, de kinderen bang zijn en het voor de school niet duidelijk is waar de moeder met de kinderen naartoe zou gaan. Een leerkracht vangt de kinderen een nacht op, waarna ze, na een moeilijke discussie, voor het weekend weer opgenomen worden in het Centrum voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning. Na het weekend brengt een hulpverlener de kinderen terug naar hun moeder, die ondertussen onderdak vond bij een kennis. Het gezin blijft daar maar kort en duikt daarna weer onder.

In de zoektocht naar een oplossing voor de twee meisjes, nam de school ook contact op met de politie, om via het Parket een beschermingsmaatregel uit te lokken voor de kinderen. Maar de situatie kon blijkbaar niet gedefinieerd worden als *problematische opvoedingssituatie*. Vanuit hun nieuwe, onduidelijke verblijfplaats blijven de kinderen wel naar school gaan.

De school stelt vast dat de spontane, levendige kinderen van weleer sindsdien gesloten zijn en een depressieve indruk maken. Omdat ze zich ernstig zorgen maken over het psychisch welzijn van de kinderen, worden er afspraken gemaakt met het CAW. De moeder komt naar een eerste afspraak maar daarna haakt ze af en komen de kinderen ook niet meer naar school. Sindsdien heeft niemand nog nieuws over waar de kinderen en hun moeder wonen. Voor zover de school kon nagaan, zijn ze nog altijd in België en zouden de kinderen niet ingeschreven zijn in een andere school.

80. De centra die zich specialiseren in psychologische hulp aan kinderen en jongeren op de vlucht zijn onder andere centrum Exil, centrum Mentor-Escale, Solentra vzw en Caritas International.



Verschillende actoren in de jeugdhulp treden hier naar voren, maar van een continu proces met een goede aansluiting tussen die verschillende actoren is er geen sprake. De zorg start vanuit de school – het CLB blijft evenwel op het achterplan. De verwijzing (zeker de tweede) naar het CKG (sector Kind en Gezin) verloopt moeilijk. De begeleiding door het CAW (sector Algemeen Welzijnswerk) wordt pas ingeschakeld nadat de opname in het CKG en de crisishulp al gestopt zijn en nadat de school opnieuw aan de alarmbel trok. Een appel bij het parket om CBJ of Jeugdrechtsbank (sector Bijzondere Jeugdbijstand) in te schakelen heeft geen resultaat. Hier hadden maar liefst vier sectoren in de jeugdhulp een rol van betekenis kunnen spelen, maar het feitelijke resultaat is dat de meisjes van alle hulp verstoken blijven. En dat terwijl het heel sterk betwifteld kan worden of de moeder op dit moment in staat is om voor de kinderen te zorgen.

We mogen hopen dat de hervormingen die in de Vlaamse jeugdzorg bezig zijn, een oplossing bieden voor dit soort zware haperingen bij de hulp aan kinderen op de vlucht.

Toegang grondig hertekend

De toegang tot de jeugdzorg in Vlaanderen wordt momenteel grondig hertekend in het kader van het project *Integrale Jeugdhulp*.⁸¹ Het gaat hier over de jeugdzorg zoals die georganiseerd of gesubsidieerd wordt door de Vlaamse overheid (de Vlaamse Gemeenschap).⁸²

In het project *Integrale Jeugdhulp* zitten de zes sectoren van de Vlaamse Jeugdhulp:

- Algemeen Welzijnswerk
- Kind en Gezin
- Centra voor Leerlingenbegeleiding (CLB)
- Bijzondere jeugdbijstand
- Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH)
- Geestelijke Gezondheidszorg.

De Vlaamse Overheid heeft het in de hulpverlening aan kinderen en hun gezinnen voortaan over rechtstreeks en niet-rechtstreeks toegankelijke hulp.

De niet-rechtstreekse hulpverlening situeert zich binnen de bijzondere jeugdbijstand en het VAPH. Het gaat zowel over residentiële, als over ambulante of mobiele hulpverlening en over pleegzorg. De toegang kan voortaan alleen nog via de intersectorale toegangspoort, die na indicatie de passende hulpverlening kan toewijzen op vraag van een hulpverlener uit een van de zes sectoren van de jeugdhulp.⁸³ Het *Comité Bijzondere Jeugdzorg*, dat tot nu toe de toegang tot de bijzondere jeugdbijstand regelde, wordt afgeschaft. Doorverwijzen naar voorzieningen van de *Bijzondere Jeugdzorg*⁸⁴ gebeurt dus voortaan door de toegangspoort.

In het kader van de Integrale Jeugdhulp wordt voortaan een duidelijk onderscheid gemaakt tussen drie functies: (1) diagnostiek, (2) indicatiestelling en (3) jeugdhulpregie.

Het diagnoseproces gebeurt vóór de toegangspoort en is de basis voor de aanmelding. De tweede en de derde functie zijn twee gescheiden processen in de toegangspoort.

De provincie Oost-Vlaanderen, de ‘voorstartregio’ van de Integrale Jeugdhulp, startte de operationele werking op 16 september 2013.⁸⁵ De rest van Vlaanderen volgt begin maart 2014.

Wat verandert er voor kinderen op de vlucht?

De hertekening van de jeugdzorg naar Integrale Jeugdzorg beoogt eerst en vooral een intersectorale benadering maar heeft *in* de sectoren geen rechtstreekse impact op de uitvoering van de hulpverlening. Er gaan ook niet meer of minder

81. *Decreet betreffende de Integrale jeugdhulp*, aangenomen door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement op 3 juli 2013 (<https://wvg.vlaanderen.be/jongerenwelzijn/over-ons/integrale-jeugdhulp/>).

82. Hulpverlening aan kinderen en jongeren en hun gezinnen is ruimer dan wat door de Vlaamse overheid georganiseerd of gesubsidieerd wordt. Er is ook hulpverlening die vanuit lokale of federale overheden gesubsidieerd wordt, bijvoorbeeld via de sociale diensten van OCMW's, het straathoekwerk, het maatschappelijk werk van de revalidatiecentra of van ziekenhuizen, pediatrie, kinderpsychiatrie, mutualiteiten.

83. Daarnaast kunnen ook hulpverleners uit belendende sectoren (zoals OCMW) kinderen en jongeren aanmelden bij de toegangspoort.

84. In verschillende officiële documenten worden de termen *Bijzondere Jeugdbijstand* en *Bijzondere Jeugdzorg* door elkaar gebruikt, soms zelfs in één enkele zin en blijkbaar als synoniem. Voor de aanduiding van de sector wordt vaak *Bijzondere Jeugdbijstand* gebruikt. Maar men spreekt evengoed over organisaties of voorzieningen in de *bijzondere jeugdzorg*. Een geijkte term is dan weer *Comité voor Bijzondere Jeugdzorg* (CBJ).

85. *Besluit van de Vlaamse regering met betrekking tot de oprichting en de werking van de toegangspoort en van de gemandateerde voorzieningen in de Integrale jeugdhulp en van de gerechtelijke jeugdhulpverlening in de regio Oost-Vlaanderen*, BS 13 september 2013.



middelen naar deze of gene sector. Wel mogen we verwachten dat de intersectorale benadering meer garanties biedt op een kwaliteitsvol en continu hulpverleningsproces, zodat haperingen in de hulpverlening zoals bij Yana en Vica vermeden kunnen worden.

Ook dat in de *integrale jeugdhulp* de functies diagnostiek, indicatie en jeugdhulpregie strikt gescheiden worden, zou op zich een positief effect kunnen hebben. De scheiding van deze functies betekent dat hulp geïndiceerd wordt, los van het aanwezige aanbod. Dat zou moeten leiden tot een betere kwaliteit van de indicatiestelling – al biedt dat in het bestaande aanbod natuurlijk niet noodzakelijk altijd een concrete oplossing. Maar op zijn minst wordt de nood aan meer of beter aangepast aanbod dan toch duidelijk.

Toch maken we hieronder enkele kanttekeningen.

Ten eerste veroorzaakt de grootschalige en ingrijpende hervorming momenteel enige onrust of zorgt ze op zijn minst voor onduidelijkheid bij wie als hulpverlener betrokken is bij kinderen op de vlucht. Dat blijkt uit reacties van voogden en van OCMW's. Niet alleen worden de comités voor bijzondere jeugdzorg (CBJ) afgeschaft, ook vertrouwde begrippen als problematische opvoedingssituatie worden niet langer gehanteerd.

Tussen de plooien (2)

Ten tweede blijft de vraag of moet minstens afgewacht worden of een betere intersectorale samenwerking en stroomlijning van de toegang tot jeugdhulp wel degelijk de beperkingen zullen opheffen die momenteel in sommige sectoren kinderen op de vlucht duidelijk parten spelen. Vooral over de twee sectoren waarvoor de toegang voortaan via de intersectorale toegangspoort geregeld wordt, kwamen de laatste jaren bij de Klachtenlijn verschillende klachten binnen. Ook hier blijken kinderen tussen de plooien te vallen. Soms wordt zelfs de vraag gesteld: *'Hebben kinderen zonder papieren wel recht op hulp?'*

Moeilijke toegang tot voorzieningen VAPH

Een eerste groep klachten gaat over de toegang tot voorzieningen die vallen onder het VAPH.

Geen thuisbegeleiding

Iemand van een thuisbegeleidingsdienst vertelt dat ze een vraag kregen om thuisbegeleiding op te starten voor een jongen van 6 jaar die sinds vorig jaar met zijn moeder zonder geldige verblijfsdocumenten in België woont: 'Vanwege gedrags- en emotionele stoornissen volgt de jongen buitengewoon onderwijs type 3. Vermoedelijk hebben zijn problemen te maken met een post-traumatische stressstoornis. Volgens ons gaat het over een kind in een noodsituatie maar omdat hij bij zijn hier illegaal verblijvende Afrikaanse moeder woont, blijkt het administratief onmogelijk te zijn om thuisbegeleiding op te starten. De moeder voldoet niet aan de "voorwaarden van verblijf" zoals ze in de regelgeving staan.'

Geen plaats in een MPI

Een Centrum voor Geestelijke Gezondheidszorg vraagt zich af of kinderen zonder geldige verblijfsdocumenten geen recht hebben om in een medisch-pedagogisch instituut (MPI) te verblijven. Een Marokkaanse jongen van 13 verblijft al jaren met zijn moeder in België. De moeder heeft geen legaal verblijfsstatuut. De problemen escaleren, het gedrag van de jongen ontspoot, hij probeert zichzelf van kant te maken. Zijn moeder kan hem niet langer opvangen. De jongen moet verwezen worden naar een MPI. 'Dat zou niet mogelijk zijn omdat hij hier illegaal verblijft? Klopt dat?'

Voor diensten of voorzieningen erkend door het VAPH ligt dienstverlening aan kinderen zonder legaal verblijfsstatuut in de huidige regelgeving inderdaad niet voor de hand. Wie een beroep wil doen op zo'n dienst of voorziening, moet zich bij het VAPH inschrijven en een goedkeuring krijgen. Een eerste voorwaarde is dat het VAPH de handicap erkent. Een andere voorwaarde is die van minstens vijf jaar (ononderbroken) of tien jaar (onderbroken) *'werkelijk en voorafgaand verblijf'* van de wettelijke vertegenwoordiger van het kind.⁸⁶

Het decreet stelt dat de ouders (of een andere wettelijke vertegenwoordiger) werkelijk in België moeten verblijven. Dat sluit in principe kinderen zonder papieren niet uit, maar wil vermoedelijk verhinderen dat mensen die niet in België wonen, hun kind hier in een VAPH-instelling wensen te plaatsen en dan zelf weer naar het buitenland verdwijnen. Maar de vereiste tijdsduur (minstens vijf jaar) én de vereiste bewijslast zijn voor gezinnen zonder wettelijk verblijf natuurlijk wel een serieuze drempel.⁸⁷ En als na de opname van een kind, de ouders – om wat voor reden dan ook – uit België verdwijnen, ontstaat er voor het kind wettelijk wel een probleemsituatie.

Voor minderjarigen kan op de voorwaarden van het werkelijk en voorafgaand verblijf een uitzondering gemaakt worden als aan een van deze voorwaarden voldaan wordt:⁸⁸

- De jeugdrechtbank heeft het kind aan een VAPH-voorziening toevertrouwd.
- Het Comité voor Bijzondere Jeugdzorg heeft het kind doorverwezen naar een observatie- en behandelingscentrum van het VAPH.
- Er is sprake van een *behartigenswaardige situatie*. Er moet dan aangetoond worden dat de levensomstandigheden van de ouders (of de persoon die voor het kind zorgt of het kind zelf) de bijstand noodzakelijk maken en ouders daarvoor niet bij een andere dienst of voorziening terecht kunnen.

De eerste twee voorwaarden wijzen op een al bestaande link tussen het VAPH en de bijzondere jeugdbijstand bij bepaalde intersectorale zorgvragen. Ze maken meteen ook duidelijk dat hervormingen in bijzondere jeugdbijstand door de nieuwe *Integrale Jeugdhulp* (o.a. de afschaffing van het Comité voor Bijzondere Jeugdzorg) ook repercussies heeft op de toegang tot de voorzieningen van het VAPH. Dat geldt in het bijzonder voor gezinnen zonder verblijfstatuut:

- Die voldoen vaak niet aan de voorwaarde van voorafgaand verblijf (dat geldt trouwens ook

voor veel gezinnen of kinderen met een verblijfsstatuut, omdat er sprake is van een periode van minstens vijf jaar voorafgaand verblijf).

- Een '*behartigenswaardige*' situatie aantonen, is ook allesbehalve eenvoudig.

De integrale jeugdhulp kan hier een hele verbetering betekenen voor gezinnen met kinderen op de vlucht, omdat er in het decreet Integrale Jeugdhulp geen sprake is van verblijfsvoorwaarden.

Moeilijke toegang tot bijzondere jeugdbijstand

In de bijzondere jeugdbijstand is het verblijfsstatuut geen uitsluitingscriterium, maar dat betekent niet dat de toegang tot de bijzondere jeugdbijstand gemakkelijk zou verlopen. Het verhaal van de Albanese meisjes Yana en Vica illustreert dat. We nemen aan dat er doorgaans wel opvolging komt in de bijzondere jeugdbijstand als zou blijken dat een situatie echt verontrustend is en kinderen in veiligheid gebracht moeten worden.

Maar we krijgen het signaal dat de bijzondere jeugdbijstand ook maar een beperkt antwoord kan bieden op de problemen van kinderen op de vlucht in een problematische opvoedingssituatie, door een gebrek aan capaciteit en een gebrek aan specifieke expertise.

En als de kinderen dan toch opgevangen kunnen worden in een voorziening of ambulante zorg toegewezen krijgen, blijft de hulpverlening sterk gehypothekeerd. Want zolang het gezin geen legaal verblijfsstatuut heeft, blijft de uitwijzing als een zwaard van Damocles boven hun hoofd hangen. Hulpverleners in de bijzondere jeugdbijstand raken ook vertwijfeld en weten niet meer hoe ze kinderen zonder papieren het best kunnen helpen.

86. Artikel 21 van het Decreet tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid *Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap* van 7 mei 2004, gewijzigd op 26 april 2009, bepaalt: 'Een persoon met een handicap die aanspraak maakt op de toepassing van dit decreet, moet werkelijk in België verblijven. Hij moet bovendien het bewijs voorleggen van een ononderbroken verblijf van vijf jaar dan wel een niet aaneengesloten verblijf van tien jaar in België. Voor niet-ontvoogde minderjarigen, verlengd minderjarigen en onbekwaam verklaarden moet de voorwaarde van voorafgaand verblijf vervuld zijn in de persoon van hun wettelijke vertegenwoordiger.

De Vlaamse regering kan de toepassing van de bepalingen van dit decreet uitbreiden tot andere personen met een handicap dan die welke werden genoemd in het eerste lid, onder de voorwaarden die ze zelf vaststelt' (www.vaph.be > 'kenniscentrum' > 'wetgeving').

87. Een bewijs van het werkelijke verblijf kan geleverd worden door een document van een bestuur of een openbare dienst (zoals de Dienst Vreemdelingenzaken), een politiedienst, een gemeentebestuur of een OCMW, of door een instelling zoals een ziekenhuis of een school.

88. *In toepassing van het tweede lid van artikel 21 van het VAPH-decreet.*

Kinderen geplaatst, ouders uitgewezen

Een voorziening vraagt advies voor een Romagezin met vier kinderen uit Slowakije. De vier kinderen, tussen 5 en 10 jaar, werden door de jeugdrechtbank in de voorziening geplaatst naar aanleiding van een problematische opvoedingssituatie. Op het moment dat de klacht binnenkwam, woonde het gezin al vijf jaar in België en verbleven de kinderen ruim een jaar in de instelling.

Tijdens de plaatsing krijgt het gezin het bevel het grondgebied te verlaten. De instelling vraagt zich af wat er met de kinderen gaat gebeuren en weet niet welke houding ze moeten aannemen, hoe zich te positioneren tegenover de uitwijzing, of welke rol ze daarbij kunnen of moeten spelen. De verontrusting in de voorziening stijgt als het gezin hoort dat het niet uitgesloten is dat de jeugdrechtbank, gelet op de uitwijzing, de plaatsing niet zou verlengen. De instelling beoordeelt de situatie van de kinderen als bijzonder precair en kan het niet verantwoorden de kinderen aan de ouders toe te vertrouwen, vanwege hun psychosociale problemen. Ze kiest uiteindelijk resoluut voor de kinderen en om hun plaats in de voorziening veilig te stellen. Met resultaat. De plaatsing wordt met één jaar verlengd.⁸⁹ Maar de onzekerheid blijft: wat volgend jaar? Ondertussen zijn we alweer een jaar verder.

Naast de onzekerheid door de uitwijzing van de ouders, is er de permanente onzekerheid rond het verblijfsstatuut van de kinderen. De plaatsing door de jeugdrechtbank is hoe dan ook een tijdelijke maatregel die afloopt als de jongere 18 jaar wordt.

Hoe worden kinderen op hun toekomst voorbereid als er geen zekerheid is dat ze een wettig verblijf hebben na hun 18 jaar? Hoe kunnen hulpverleners garant staan voor het belang van die kinderen? Het gaat in veel gevallen om kinderen die op dat moment geen enkele band meer hebben met het land van oorsprong (als ze al ooit een band hadden). Moeten hulpverleners kinderen voorbereiden op 'terugkeer' als ze daar helemaal niet om vragen of als zelfs de overtuiging bestaat dat die terugkeer hun belang zou schaden? Komt de deontologie van de hulpverlener dan niet in het gedrang?

De problemen zijn hier toch wat anders dan wat zich voordoet bij 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' die hier als adolescent arriveerden en bij wie de ontwikkeling naar volwassenheid en zelfstandigheid relatief normaal verloopt. Met die jongeren kun je gemakkelijker de mogelijke opties voor na hun 18e verjaardag bespreken: aankloppen bij een open terugkeerplaats en intekenen op een vrijwillig terugkeertraject of de straat op gaan met alle onzekerheden van dien. Bij kinderen en jongeren die hier reeds meerdere jaren geplaatst werden in het kader van een maatregel voor bijzondere jeugdzorg, ligt dat veel moeilijker.

Bijna 18, niet zelfredzaam, achtergelaten en geen perspectieven

Een onthaal-, oriëntatie- en observatiecentrum klaagt aan dat een jongen van bijna 18 al meer dan een jaar in het centrum verblijft. De maximale opnameduur in deze categorie van voorzieningen is 6 maanden. Niemand slaagt er blijkbaar in een verblijfsstatuut voor de jongen te regelen. De administratieve onduidelijkheid creëert veel onzekerheid. De jongen heeft Afrikaanse ouders en heeft zelf een Afrikaanse nationaliteit, maar heeft zelf nooit in Afrika gewoond. Zijn vader kent hij niet en hij heeft jarenlang bij zijn moeder gewoond, die een verblijfsvergunning had. De moeder is jaren geleden vertrokken (naar Frankrijk, waar ze verder zonder geldige verblijfsdocumenten zou verblijven) en heeft in België geen verblijfsrecht meer.

De jongen heeft veel steun en begeleiding nodig. Hij heeft beperkte mentale mogelijkheden en stelt moeilijk gedrag. Hij zal op zijn 18 jaar nog niet autonoom zelfstandig kunnen wonen en zeker nog begeleiding nodig hebben. Heel wat aandacht en energie van de huidige hulpverlening gaat naar een reguliere inschrijving. Want dat de jongen geen wettig verblijfsadres heeft, blokkeert zijn doorverwijzing naar een project begeleid zelfstandig wonen (wat minstens nodig zal zijn). Ook is er geen zekerheid dat het OCMW nog steun zal verlenen als de jongen meerderjarig is, omdat hij hier dan zonder geldige verblijfsdocumenten zal zijn. De jongen vraagt zich vertwijfeld af: word ik dan opgepakt en naar Afrika gebracht? Het antwoord blijft uit.

89. Een plaatsingsmaatregel van de jeugdrechtbank moet elk jaar verlengd worden, anders dooft de maatregel uit.

3. Opvang en zorg voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'

Hoe de zorg voor niet-begeleide minderjarigen geregeld is, hangt in belangrijke mate samen met de opvangstructuren waarin ze terechtkomen.

3.1 Opvang in drie fasen

De opvang van niet-begeleide minderjarigen verloopt in drie fasen: een fase met focus op *observatie*, een fase van *stabilisatie* en een fase van *begeleide autonomie*.⁹⁰

Eerste fase: observatie en oriëntatie

De eerste twee tot vier weken na hun aankomst in België worden 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' opgevangen in een Observatie- en Oriëntatiecentrum (OOC) van Fedasil. Er zijn twee opvangcentra die uitsluitend OOC zijn: Steenokkerzeel en Neder-Over-Heembeek. Ze hebben elk 50 plaatsen. Wegens plaatsgebrek in die twee OOC's werden in het opvangcentrum van Sugny 20 van de 159 plaatsen omgevormd tot een derde OOC.⁹¹

Is er geen twijfel over de minderjarigheid, dan wordt een 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' binnen 24 uur na zijn aankomst aan de grens overgebracht naar een OOC. Is er wel twijfel over de minderjarigheid, dan kan de jongere tot zes dagen opgesloten worden in een gesloten centrum aan de grens (bv. op de luchthaven). In die periode bepaalt een medisch onderzoek de leeftijd.⁹²

In elk van de twee grotere OOC's staan 30 personeelsleden (maatschappelijk assistenten, opvoeders, een verpleegkundige, keukenpersoneel) in voor de opvang van de kinderen en jongeren. Naast eten, onderdak en kleren krijgen ze er ook sociale, medische en juridische begeleiding.

Kinderen en jongeren die in een OOC aankomen, hebben vaak een woelige reis achter de rug. Het

OOC probeert ze eerst tot rust te laten komen. Ondertussen krijgen ze ook informatie over wat er verder gaat gebeuren (*informatieopdracht*). Op basis van individuele gesprekken, individuele en gemeenschappelijke activiteiten wordt het psychologische, medische en sociale profiel van de minderjarige geschetst (*observatie*). Samen met de voogd wordt daarna bepaald welke opvangstructuur het meest geschikt is voor de verdere opvang (*oriëntatie*). Die keuze wordt mee bepaald door de procedure waarvoor de voogd opteert (asiel- of bijzondere procedure).

Tweede fase: stabilisatie

Naar gelang van de gekozen procedure komen 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' daarna terecht in het federale opvangnetwerk of kunnen ze door één van de Gemeenschappen opgevangen worden.

Kiezen voor asielprocedure

'Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' die kiezen voor de asielprocedure verhuizen na het OOC naar een van de opvangcentra van Fedasil of zijn partners (zoals het Rode Kruis), waar ze meestal in een speciale vleugel voor minderjarigen komen. De kinderen en jongeren verblijven er in afzonderlijke leefgroepen, met een eigen team van begeleiders en opvoeders.

Geen asielaanvraag indienden

'Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' die geen asielaanvraag ingediend hebben worden na het opvang- en oriëntatiecentrum in principe opgevangen in een jeugdhulpvoorziening van een van de Gemeenschappen. Dat aanbod van de Gemeenschappen is vrij beperkt: voor Vlaanderen gaat het om 140 bedden. Is het aanbod ontoereikend, dan worden niet-begeleide buitenlandse minderjarige niet-asielzoekers opgevangen in een van de opvangcentra van Fedasil of zijn partners. Dat is momenteel voor een vrij

90. <http://fedasil.be/nl/inhoud/niet-begeleide-minderjarige-vreemdelingen-nbm-v-0>.

91. In het opvang- en oriëntatiecentrum van Sugny worden niet alleen Franstalige niet-begeleide buitenlandse minderjarigen ondergebracht. De toewijzing gebeurt op basis van het profiel van de jongere (mededeling van Fedasil).

92. Art. 41 wet van 12 januari 2007 over de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen bepaalt dat dit leeftijdsonderzoek binnen drie werkdagen na aankomst moet gebeuren. Bij onvoorziene omstandigheden kan die periode met nog eens drie werkdagen verlengd worden.

grote groep het geval, ondanks de recente daling van het aantal niet-asielzoekende 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'.

Specifieke doelgroepen

Voor sommige specifieke doelgroepen organiseert Fedasil aparte opvang. Niet-begeleide minderjarige moeders worden opgevangen in een aparte vleugel van het opvangcentrum van Rixensart. Het centrum heeft een crèche en de meisjes krijgen begeleiding om hun kind te leren verzorgen.

Loopt de samenwerking met de begeleiders moeilijk, dan kunnen jongeren voor tijdelijke crisisopvang zes dagen terecht in het time-outproject in het Fedasil-opvangcentrum van Sint-Truiden. Dat project is niet bedoeld voor de opvang van jongeren met langdurige gedragsproblemen. Voor hen wordt passende opvang gezocht in de bijzondere jeugdzorg.⁹³

Derde fase: begeleide autonomie

Na een verblijf van vier tot twaalf maanden in een opvangcentrum van Fedasil of een van zijn partners kunnen alleenstaande minderjarige asielzoekers vanaf 16 jaar doorstromen naar een kleinschaliger opvanginitiatief, meestal een LOI beheerd door een OCMW. Daar krijgen ze meer vrijheid en autonomie.

Een gelijkaardige overgang naar een regime met meer autonomie voor de jongeren vinden we in sommige Vlaamse voorzieningen waar 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' (niet-asielzoekers) opgevangen worden. Zo beoogt *Minor Ndako* met zijn project *Major* voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' vanaf 16 jaar een overgang te creëren van de gestructureerde leefgroepwerking naar zelfstandig wonen. De jongeren wonen zelfstandig maar in groep. Ze moeten

bepaalde taken (huishouden, koken, budget) zelf organiseren. Er is altijd een begeleider op wie ze kunnen terugvallen en er is elke week een overlegmoment.⁹⁴

Einde opvang als 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling'

Aan de opvang komt in drie gevallen een einde: (1) als de 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' een erkenning krijgt als vluchteling of een statuut van subsidiaire bescherming, of op een andere manier een verblijfsstatuut krijgt, (2) als de jongere 18 wordt en over zijn asielaanvraag nog geen beslissing genomen werd en (3) als de jongere 18 wordt en geen verblijfsvergunning meer heeft (omdat hij geen erkenning of geen subsidiaire bescherming kreeg of omdat ervan uitgegaan wordt dat de duurzame oplossing in zijn land van herkomst of in een ander land ligt). Elk van die situaties levert een ander vervolgtraject op.

Maatschappelijke dienstverlening door het OCMW

Alleenstaande minderjarige asielzoekers die een erkenning als vluchteling of het subsidiaire beschermingsstatuut krijgen, moeten de opvangstructuur van Fedasil (of van een partnerorganisatie of van het LOI) verlaten, ook al zijn ze op dat moment nog geen 18 jaar. Ze hebben vanaf dan voor hun eten, onderdak en kleren wel recht op financiële steun van het OCMW (leefloonequivalent), maar moeten in principe wel een eigen onderkomen vinden en zichzelf beredderen. Voor die jongeren lopen er met steun van het Europees Vluchtelingfonds (EVF) wel enkele projecten die voorzien in begeleid zelfstandig wonen.⁹⁵ Die begeleiding is niet structureel (gebaseerd op projectsubsidies) en loopt ook af als de jongere 18 wordt. Ook kunnen niet alle 'niet-

93. Zie verder, onder *Integrale Jeugdhulp*.

94. <http://www.minor-ndako.be/nl/page/112>.

95. Zie bijvoorbeeld de projecten van OCMW-Antwerpen met 150 plaatsen (<http://ocmw.antwerpen.be/Overig-OCMW/Publicatiekanalen/Overig/Overig-OCMW/Website-OCMW/Website-OCMW-Overig/>), Nieuwsarchief/Dienst-voor-minderjarige-vluchtelingen.html), Cirkant in Turnhout met 12 plaatsen (<http://www.cirkant-vzw.be/site/index.php?id=215>) en het Lisangaproject van Minor Ndako & Juna met 30 plaatsen (<http://www.minor-ndako.be/nl/page/114>). Vanaf 1 januari 2014 start ook het Gentse OCMW met zo'n EVF-project (50 plaatsen). Alleen de provincies West-Vlaanderen en Limburg hebben dan nog niet zo'n opvang.



begeleide minderjarige vreemdelingen' terugval-
len op een van die projecten, omdat de capaci-
teit ervan beperkt is. En er is te weinig regionale
spreiding.⁹⁶

Opvangstructuur verlaten

Tijdens de opvangcrisis (tot 2012) rees voor ver-
schillende 'niet-begeleide minderjarige vreem-
delingen' het probleem dat ze, op het moment
dat ze asiel of subsidiaire bescherming kregen,
gedwongen werden nog voor hun 18e verjaardag
de opvangstructuur te verlaten. De voogden van
die jongeren klaagden toen aan dat de jongeren
vaak nog niet in staat waren om zelfstandig te
gaan wonen en ook niet doorverwezen konden
worden naar de opvangstructuur van de bij-
zondere jeugdbijstand, onder andere door de
beperkte capaciteit. Dat probleem zou nu weg-
gewerkt zijn. Blijkbaar tolereren de opvangstruc-
turen die niet meer volzet zijn nu dat jongeren er
verder blijven wonen tot ze zelfstandig genoeg
zijn of tot ze kunnen doorstromen naar een an-
dere opvangvorm of naar een project begeleid
zelfstandig wonen.

Ook 'niet-begeleide minderjarige vreemdelin-
gen' die in het kader van de bijzondere proce-
dure tijdelijk verblijfsrecht krijgen als minderja-
rige (A-kaart), hebben recht op maatschappelijke
dienstverlening van het OCMW.⁹⁷

Overbrenging naar opvang voor volwassen asielzoekers

Is er nog geen beslissing over de asielaanvraag
wanneer de jongere 18 jaar wordt, dan wordt
hij overgebracht naar een opvangstructuur voor
volwassen asielzoekers, dus naar een opvang-
centrum van Fedasil, van een partner van Fedasil
of naar een LOI.

Overbrenging naar een Open Terugkeerplaats van Fedasil

Tot voor kort moesten 'niet-begeleide minderja-
rige vreemdelingen' van wie de asiel- of verblijfs-
procedure tijdens hun minderjarigheid negatief

afgesloten werd, vanaf hun meerderjarigheid
het opvangnetwerk verlaten. Zij stonden toen op
straat. Sinds 21 oktober 2013 worden ze uitgeno-
digd om zich te melden bij de toegewezen open
terugkeerplaats in een van de vier opvangcentra
van Fedasil die open terugkeerplaatsen organi-
seren. Net als andere volwassen uitgeprocedeerd-
den kunnen ze daar in principe tot 30 dagen ver-
blijven. In die periode wordt onder begeleiding
van een terugkeerbegeleider van Fedasil en een
ambtenaar van de Dienst Vreemdelingenzaken
een vrijwillig terugkeertraject uitgewerkt. De
opvang en begeleiding loopt gelijk met wat we
hoger beschreven voor gezinnen met kinderen.

Als 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'
al voor hun 18e verjaardag met een vrijwillig te-
rugkeertraject bezig zijn, dan tolereert Fedasil
hun verdere verblijf in de opvangstructuur waar
ze tot hun 18e verjaardag opgevangen werden
(bijvoorbeeld een LOI) tot het terugkeertraject
volledig rond is. Tegelijk wordt aan de Dienst
Vreemdelingenzaken gevraagd om de duur van
het bevel om het grondgebied te verlaten te ver-
lengen.

Bedenkingen

Signalen over problemen in de opvang van 'niet-
begeleide minderjarige vreemdelingen' hebben
eerst en vooral te maken met kantelmomenten in
het verblijfsstatuut van de jongeren.

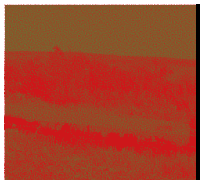
Erkend en dan op straat?

De erkenning als vluchteling of subsidiair be-
schermde brengt een 'niet-begeleide minderja-
rige vreemdeling' niet alleen goed nieuws. Er zijn
drie knelpunten.

- Vanaf het moment van de erkenning moeten
de 'niet-begeleide minderjarige vreemdelin-
gen' eigen onderdak vinden. De projecten die
hun een vorm van begeleid zelfstandig wonen
bieden, zijn niet structureel ingebed. Ze wer-
ken met projectsubsidies. De organisaties heb-
ben geen zekerheid over de continuïteit van
hun werking.

96. Kinderrechtencommissariaat, *Jaarverslag 2011-2012*. Brussel: Vlaams parlement.

97. Er is nog een derde categorie niet-begeleide minderjarige die recht hebben op maatschappelijke dienstverlening van het OCMW: alleenstaande minderjarige asielzoekers die een beslissing van niet-toewijzing kregen, en die dus in geen van de federale opvangvoorzieningen terecht kunnen. Zie www.kruispuntmi.be.



- Bij de projecten van begeleid zelfstandig wonen die momenteel lopen, houdt de begeleiding op als de jongere 18 wordt. Niet alle jongeren zijn dan klaar om echt zelfstandig in het leven te staan. Maar mogelijkheden om een meer flexibele overgang te realiseren over de leeftijdsgrens van 18 zijn er momenteel niet.
- Financiële steun krijgen van het OCMW, loopt niet altijd even vlot. De organisaties die de jongeren begeleiden, moeten dan een juridische slag leveren voor de arbeidsrechtbank. Halen ze gelijk, dan gebeurt het dat het OCMW hoger beroep aantekent bij het Arbeidshof. Door bemiddeling probeert het Kinderrechtencommissariaat die juridische gevechten te voorkomen.

OCMW wil niet mee

Een van deze organisaties heeft verschillende jongens in begeleiding voor wie het OCMW geen leefloonequivalent uitkeert. In de praktijk betekent dat, dat de organisatie zelf blijft voorschieten, wat veel druk legt op haar werking.

Het OCMW voert vooral het argument aan dat de 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' kwetsbare jongeren zijn die beter af zijn met de meer intensieve hulpverlening van de bijzondere jeugdbijstand. Dat argument is opmerkelijk, want de genoemde projecten zijn net in het leven geroepen om de begeleiding te verzekeren van de kwetsbare groep van 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'. Een van de doelstellingen was precies: voorkomen dat die jongeren aangemeld moesten worden bij de bijzondere jeugdbijstand.

Het hoeft geen betoog dat de geld- en energieverslindende disputen tussen de organisatie en het OCMW ook hun impact hebben op de jongere zelf. De situatie draagt zeker niet bij tot de gemoedrust van de jongere. Een begeleider opperde zelfs dat de voortdurende onrust en onduidelijkheid over het uitblijven van een leefloon, mee aanleiding gaf tot een negatieve gedrags- en emotionele ontwikkeling bij de jongen zelf waardoor hij uiteindelijk toch opgenomen moest worden in een voorziening voor bijzondere jeugdbijstand.

18+ en dan?

Klacht van een voogd

Een voogd van een 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' meldt de Klachtenlijn dat een jongen op straat leeft nadat het LOI hem niet meer kon opvangen en het Comité voor Bijzondere Jeugdzorg geen hulpverlening wou opstarten.

Een beslissing van de Bemiddelingscommissie bepaalde uiteindelijk dat het Comité toch hulpverlening moet opstarten.

Voogden van 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' wijzen er ons op dat de huidige regelgeving ertoe leidt dat het begeleidingsproces op de achttiende verjaardag van de jongeren op een abrupte, vaak niet te verantwoorden manier afgebroken wordt. Dat geldt voor jongeren die wel en voor jongeren die geen verblijfsvergunning kregen. Jongeren op de vlucht zitten vaak in een kwetsbare situatie en hebben na hun 18e verjaardag vaak nog heel wat steun en hulp nodig. Voogden pleiten er daarom voor dat de jongeren de kans krijgen het hun aangeboden hulpverleningsprogramma binnen een redelijke termijn na hun 18e af te werken.

Ze verwijzen naar de verlengde hulpverlening in de bijzondere jeugdbijstand waar jongeren die onder een maatregel vallen (zoals plaatsing in een voorziening of pleeggezin, begeleiding bij zelfstandig wonen) op hun 18e verjaardag een verlenging van de hulpverlening kunnen vragen, tot hun 20 jaar voor een plaatsing en tot 21 jaar voor een project begeleid zelfstandig wonen. Zo'n verlenging van de hulpverlening kan ook nodig zijn voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' die niet in de bijzondere jeugdzorg zitten. Zeker voor jonge kinderen op de vlucht zonder geldige verblijfsdocumenten. Voor hen vallen niet alleen de garanties voor opvang en begeleiding weg, maar ze worden vanaf hun 18 jaar ook geconfronteerd met de dreiging dat ze het land moeten verlaten. Dat is een erg ingrijpend element en verantwoordt extra aandacht en ondersteuning voor de niet-begeleide minderjarigen zonder papieren.

Ajar

Een Iraaks-Koerdische jongen wordt 18 jaar. Hij is door het Comité voor Bijzondere Jeugdzorg geplaatst in een pleeggezin, maar kreeg geen verblijfsrecht. Hij krijgt te horen dat de plaatsing

in het pleeggezin niet verlengd wordt na zijn 18e verjaardag en hij vlucht weg uit het pleeggezin omdat hij bang is dat hij uitgewezen wordt.

De jongen woonde van zijn 16 jaar in België. Hij leerde vlug Nederlands, integreerde zich goed en werkte als kapper in een bejaardentehuis.

Na een tijd wordt hij aangetroffen in een asielcentrum in Zweden en terug naar België overgebracht. Hij vraagt opnieuw asiel aan, wat afgewezen wordt, waarna hij vlucht naar Noorwegen. Hij probeert daar asiel te krijgen, wat niet lukt. Wellicht wordt hij terug naar België verwezen. De jongen wil onder geen beding terug naar Irak. Zijn pleegouders met wie hij regelmatig contact opneemt, kunnen hem niet helpen. Ajar had een toekomst kunnen hebben in België, verzekeren de pleegouders ons.

Het is trouwens voor jongeren zonder dossier bij de bijzondere jeugdbijstand, en die bijna 18 worden, bijzonder moeilijk om nog toegang te krijgen tot de hulpverlening van de bijzondere jeugdbijstand. Ze worden dan vaak verwezen naar het algemeen welzijnswerk of naar het OCMW. 'Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' zitten vaak gedurende hun volledig traject in België in deze situatie omdat ze vaak al 16 of 17 jaar waren toen ze het statuut kregen van 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling'.

3.2 Sociale en juridische bijstand

Omdat 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' in een bijzonder kwetsbare situatie zitten, biedt de Voogdijwet van 2002 ze bijzondere bescherming. De Dienst Voogdij wijst ze een voogd toe. In het vorige hoofdstuk werd al ingegaan op de rol van de voogd tijdens de procedure.

De voogd

Voor sociale en juridische ondersteuning kunnen 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' vooral rekenen op hun voogd. Zijn of haar hoofdtaak is erop toezien dat beslissingen in het belang van de minderjarige genomen worden. Hij

ziet erop toe dat de minderjarige gepaste huisvesting, geneeskundige zorg, psychologische ondersteuning, onderwijs en hulp van de overheid krijgt.⁹⁸ Hij speelt ook een rol in de terugkeerbegeleiding van de minderjarige.

Voogden nemen zelf wel contact op met de Klachtenlijn over verschillende thema's. Zo zijn er de klachten over de moeilijke toegang tot de bijzondere jeugdbijstand (zie verder) en de geestelijke gezondheidszorg (gebrek aan gespecialiseerde voorzieningen). Of een voogd klaagt aan dat Afghaanse jongens met een asielprocedure in het Nederlands en dus een Nederlandstalige voogd, toegewezen worden aan een Franstalig centra. Ze hebben ook kritiek op het niet verlenen van asiel of subsidiaire bescherming aan hun jongeren, terwijl die onmogelijk terug kunnen naar hun land van oorsprong.

De voogd werkt samen met verschillende instanties en personen, waaronder de begeleiders van de opvangstructuur waar de minderjarigen verblijven. Zij spelen een grote rol in het dagelijks leven van de jongeren. Een belangrijk thema waarin voogden en begeleiders 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' moeten bijstaan, is de vraag: *wat ga ik doen als ik 18 ben?* Voor jongeren die al voor hun 18e verjaardag weten dat ze geen verblijfsvergunning kunnen krijgen, is die vraag te herleiden tot: *klop ik aan bij een open terugkeerplaats en stem ik in met een vrijwillig terugkeertraject of ga ik de straat op?*

Terugkeerbegeleiding

In lijn met wat ook het geval is voor gezinnen met kinderen, begint de terugkeerbegeleiding van 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' in principe al vóór de huisvesting in een open terugkeerplaats, dus in de periode waarin de jongeren nog minderjarig zijn en opgevangen worden in een opvangcentrum, LOI of voorziening onder toezicht van de Vlaamse Gemeenschap. Regelmatig wordt de mogelijkheid van terugkeer ter sprake gebracht, bijvoorbeeld naar aanleiding van een beslissing van het CGVS of van de Dienst Vreemdelingenzaken. Dat bespreekbaar maken van terugkeer kan gebeuren in groepsessies of individueel (samen met de voogd, soms op vraag

98. http://justitie.belgium.be/nl/themas_en_dossiers/kinderen_en_jongeren/niet-begeleide_minderjarige_vreemdelingen/voogd/missies/.

van de voogd). De aanpak is vooral informierend, niet dwingend. Er wordt geprobeerd een antwoord te bieden op de vele vragen die jongeren hebben, bijvoorbeeld over de mogelijkheden om aansluiting te vinden met het onderwijs in hun land van oorsprong of over medische voorzieningen. Met de nieuwe regeling die opvang in een open terugkeerplaats mogelijk maakt als de jongere 18 geworden is, wordt ernaar gestreefd de continuïteit in de begeleiding te verzekeren.

Hoewel vrijwillige terugkeer en sommige van de begeleidende maatregelen al heel lang bestaan, kreeg vrijwillige terugkeer nog maar een tweetal jaar een duidelijke plek in het opvangtraject van 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'. De aansturing vanuit Fedasil, dat het hele pakket van begeleidende maatregelen bekendmaakt bij voogden en andere partners, is van nog veel jongere datum: de zomer van 2013. Anderen, zoals IOM en Caritas International, zijn er al veel langer mee bezig, sinds de wet op de voogdij (2002). Want vrijwillige terugkeer maakt in sommige gevallen deel uit van de duurzame oplossing die voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' gevonden moet worden. Maar het onderwerp was lang taboe bij sommige voogden. Zij beschouwden het – en beschouwen het soms nog – als hun eerste en enige plicht de jongere te helpen om een verblijfsvergunning voor België te krijgen. Het is pas vanuit de vaststelling dat veel van die jongeren na hun 18e verjaardag geen enkel perspectief op een verblijfsvergunning hebben, dat de aandacht voor vrijwillige terugkeertrajecten op maat begon te groeien.⁹⁹

Terugkeer- en re-integratiesteun

Als de jongere (ondertussen al dan niet meerderjarig) besluit om vrijwillig terug te keren (en als hij nog minderjarig is, dat in samenspraak met zijn voogd kenbaar maakt), wordt een concreet individueel traject uitgewerkt. Dat gebeurt onder begeleiding van een terugkeerbegeleider van Fedasil. Zij kunnen dan ook de terugkeer- en re-integratiesteun krijgen waarover we het hoger al hadden (zie 3.2). Wie vóór zijn 18e verjaardag of binnen 30 dagen na het bevel om het grondge-

bied te verlaten intekent op een vrijwillig terugkeertraject,¹⁰⁰ kan rekenen op 700 euro materiele steun uit het nationaal re-integratiefonds en op 1.500 euro uit het Europees Terugkeerbonds. Omdat 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' beschouwd worden als kwetsbare groepen, kan daar nog eens 500 euro bovenop komen voor uitgaven die specifiek te maken hebben met kenmerken van kwetsbaarheid. Voor wie nog geen 18 is, is er ook ondersteuning van de ouders in het land van herkomst: 700 euro per ouder. Dat moet de re-integratie in het gezin helpen bevorderen.

Overaged minors, jongeren tussen 18 en 21 die tot hun 18e als 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' onder de hoede van een voogd in België verbleven, komen ook in aanmerking voor de steun voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'. Beginnen ze hun terugkeertraject later dan 30 dagen maar binnen een jaar na hun bevel om het grondgebied te verlaten, dan hebben zij alleen recht op de 700 euro uit het nationaal re-integratiefonds. Een jaar na hun bevel om het grondgebied te verlaten kunnen ze alleen nog aanspraak maken op de 500 euro voor kwetsbare groepen.

Wie tussen 4 en 18 jaar is, krijgt boven op die re-integratiesteun ook nog zijn vliegtuigticket en 125 euro cash terugkeerpremie. 18-plussers krijgen 250 euro cash terugkeerpremie.

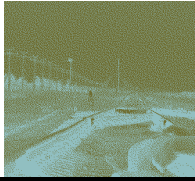
De terugkeer- en re-integratiesteun geldt alleen voor niet-Europese jongeren. Voor Europese jongeren is er geen terugkeer- of re-integratiesteun. Wie van buiten de EER komt, maar uit een land van waaruit je zonder visum binnen kunt in de Schengenzone (de Balkanlanden en Brazilië), kan alleen een vliegtuigticket naar het land van herkomst krijgen.

Samenwerking met IOM en Caritas International

Net als volwassenen en gezinnen met kinderen kunnen 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' voor logistieke ondersteuning van hun individuele terugkeertraject een beroep doen op IOM

99. Deze korte historische schets is gebaseerd op een gesprek met vertegenwoordigers van Fedasil, IOM en Caritas International.

100. Dat kan sinds oktober 2013 vanuit een OTP. Zie hoger.



of Caritas International en hun lokale bureaus en netwerken in het land van herkomst. Op dit moment focust die samenwerking op zes landen: Marokko, Guinee, Congo, Pakistan, Afghanistan en Kameroen.

Net als voor gezinnen met kinderen worden bij de uitwerking van zo'n individueel traject verschillende zaken nagetrokken in het land van herkomst. Specifiek voor (ex-) 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' is een belangrijke vraag: Waar zijn mijn ouders? Ben ik er nog welkom?

Want veel 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' kwamen niet op eigen houtje naar België, maar werden door hun familie uitgestuurd, bijvoorbeeld om in het Westen geld te verdienen en naar hun familie op te sturen.¹⁰¹ Het eerste wat moet gebeuren, is contacten leggen met de ouders. Sommige 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' hebben de hele tijd het contact met hun ouders onderhouden, bij anderen is het verbroken.¹⁰² Als dat nodig is, gaan plaatselijke medewerkers eerst met de ouders bemiddelen voor ze direct contact leggen tussen de jongere en zijn ouders, bijvoorbeeld via Skype of telefoon.

Voor IOM geldt als regel dat een vrijwillig terugkeertraject voor een 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' alleen gestart kan worden als de ouders in het land van herkomst daarmee akkoord gaan. Caritas International hanteert die regel niet. In de terugkeertrajecten die zij organiseren, kan een jongere ook bij een familielid ondergebracht worden. Of hij kan eerst een tijdje in de hoofdstad van het herkomstland wonen, en pas daarna de stap naar zijn dorp en familie zetten. In veel gevallen is dat het spiegelbeeld van het traject dat op weg naar België gevolgd werd.

Andere elementen waar in het terugkeertraject aandacht voor is, zijn de toeleiding naar onderwijs of stages en naar medische bijstand. In sommige gevallen is er ook materiële ondersteuning om een kleine eigen zaak op te starten of om werk te vinden (loonsubsidies gedurende een be-

perkte periode). De lokale partners van IOM en Caritas volgen de jongere na zijn of haar terugkeer nog een jaar op.

Een bijzonder aandachtspunt voor IOM en Caritas International is de positie van meisjes en jonge vrouwen in het land van herkomst. Dat wordt per land van herkomst bekeken, samen met de lokale partners.

Via IOM werden in 2013 vanuit België 28 terugkeertrajecten voor (ex-) 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' mét een re-integratieproject plus 10 terugkeertrajecten naar een Balkanland (zonder re-integratieproject) georganiseerd. Caritas International begeleidde in 2011 en 2012 telkens een viertal jongeren bij hun terugkeer en re-integratie. In 2013 ging het om zeven jongeren (1 naar Mongolië, 2 naar Bangladesh, 2 naar Rusland, 1 naar Servië en 1 naar Nigeria).

Zo'n individueel terugkeertraject in samenwerking met IOM en Caritas en met inbegrip van het re-integratiepakket wordt alleen uitgewerkt in het kader van vrijwillige terugkeer. Bij gedwongen terugkeer, die alleen mogelijk is als de jongere ondertussen meerderjarig is, wordt die inspanning niet gedaan.¹⁰³

18 worden: het kantelmoment

Er zijn heel weinig jongeren die al voor hun achttiende verjaardag teruggaan naar hun land van herkomst. De sleutel voor een vrijwillig terugkeertraject ligt dus meestal bij de overgang naar meerderjarigheid. Voor de jongeren gaat het om een moeilijke keuze. In België blijven, ook al betekent dat op straat leven, lijkt voor velen toch nog iets aantrekkelijker dan terugkeren, ook al is dat begeleid en financieel ondersteund. Even op straat leven doet ze soms wel van gedacht veranderen, horen we.¹⁰⁴ Dat het aanbod voor ondersteunde terugkeer (toch minstens voor een deel) ook na hun 18e verjaardag nog kan, biedt die jongeren wat respijt.

101. Caritas International - Maatwerk bij Terugkeer (2011). Harmonisatie van de re-integratiepraktijk in Afrika. Brussel - Utrecht, pp. 28-29.
 102. Soms werd het contact verbroken omdat de jongere bang is minder kans te hebben op een verblijfsvergunning in België als zijn ouders gemakkelijk teruggevonden kunnen worden.
 103. Gedwongen terugkeer wordt georganiseerd door de Dienst Vreemdelingenzaken.
 104. Dat kwam naar voren in een gesprek dat we hadden met vertegenwoordigers van Fedasil, IOM en Caritas.

Bedenkingen

Niet met lege handen terug?

Wat een belangrijke rol speelt in de overweging wel of niet gebruik te maken van het aanbod voor ondersteunde terugkeer, is de wens om niet met lege handen terug te gaan naar het land van oorsprong. De logistieke en financiële ondersteuning van het re-integratiepakket speelt daar zeker op in. Maar er zijn nog andere elementen die de jongere het gevoel geven niet met lege handen terug te keren, zoals het diploma of getuigschrift en de bijhorende competenties die hij tijdens zijn verblijf in België verworven heeft. Een knelpunt voor veel jongeren, 'ex-niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' zonder verblijfsvergunning, is dat ze net iets te kort in België waren om hier hun opleiding af te ronden – niet het minst omdat de meesten met enige vertraging aansluiting vonden bij het Vlaamse onderwijs. De korte periode van 30 dagen die ze na hun 18e verjaardag krijgen in het kader van de vrijwillige terugkeer-begeleiding, volstaat doorgaans natuurlijk niet om die opleiding af te maken.¹⁰⁵

Terugkeer voor jongeren niet altijd een optie

Net zoals voor gezinnen met kinderen is terugkeer voor ex-niet-begeleide minderjarige vreemdelingen niet altijd een optie.

Amina

Amina kwam als 10-jarig meisje uit Marokko over om hier bij oom en tante (met legaal verblijf) verder op te groeien en hier school te lopen. Haar vader die in Marokko bleef, nam deze beslissing om zijn dochter meer kansen op een betere toekomst te geven. Haar moeder was overleden. Amina is altijd met haar vader contact blijven houden. Amina kreeg als 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' een voogd en kon verder bij haar oom en tante blijven. De aanpassing in dat gezin gaf problemen. Oom en tante konden het gedrag van de opgroeiende puber niet meer aan en uiteindelijk werd de bijzondere jeugdbijstand

ingeschakeld en werd het meisje in een instelling geplaatst. De relatie met oom en tante kwam niet meer goed maar Amina vond wel het juiste spoor, ze deed haar best op school en op het werk. Ze kon nog voor haar 18e starten met een project begeleid zelfstandig wonen. Ze had hier een tijdelijke verblijfsvergunning gekregen maar die werd niet meer verlengd. Ze kreeg op haar 18e het bevel om het grondgebied te verlaten. Ook al had ze wel contact gehouden met haar vader, ziet ze het helemaal niet zitten om permanent in Marokko te gaan wonen. Amina is radeloos en neemt contact op met de Klachtenlijn. Haar voogd kan haar niet meer helpen. School en werkgever (deeltijds arbeidscontract) steunen haar maar kunnen ook 'niets doen'. Het Comité voor Bijzondere Jeugdzorg en de begeleidingsdienst hebben de hulpverlening na haar 18e verjaardag wel verlengd met zes maanden, wat niet echt evident was na het bevel om het grondgebied te verlaten. Van Amina wordt verwacht dat ze haar verblijfsstatuut in orde maakt. Het meisje weet niet hoe, maar duidelijk blijft in elk geval dat ze absoluut niet van plan is om 'terug' te keren naar Marokko. Haar toekomst blijft onzeker, het risico is meer dan reëel dat ze in de illegaliteit terechtkomt.

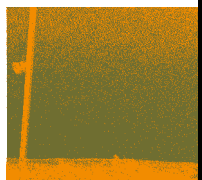
Het verhaal van Amina is geen alleenstaand geval.

3.3

Medische en psychologische zorg

'Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' kunnen, ongeacht hun verblijfsstatuut, sinds januari 2007 als titularis ingeschreven worden in de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering. Behalve als ze vrijgesteld zijn van leerplicht (wegens een ernstige handicap) geldt als voorwaarde dat ze minstens drie opeenvolgende maanden effectief en regelmatig onderwijs volgen in een school voor basis- of secundair onderwijs. Voor jonge, niet-leerplichtige kinderen geldt dat ze aangemeld moeten zijn bij Kind en Gezin of

105. Zie onder meer het doctoraat van Marianne Vervliet (Universiteit Gent, promotor: prof. dr. Ilse Derluyn) over 'The trajectories of unaccompanied refugee minors: Aspirations, agency and psychosocial well-being' (2013).



de Franstalige tegenhanger ONE.¹⁰⁶ De regeling geldt niet voor wie al een Belgische of buitenlandse ziekteverzekering heeft. Bij behoefte betaalt de opvangstructuur het deel van de medische kosten dat de ziekteverzekering niet dekt.

Bedenkingen

De regeling die het mogelijk maakt dat 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' bij een Belgisch ziekenfonds ingeschreven worden, geldt niet voor niet-begeleide minderjarigen uit de Europese Economische Ruimte (EER), maar alleen voor niet-begeleide minderjarigen die voldoen aan de definitie van de Voogdijwet van 24 december 2002.

Het knelpunt dat we eerder al aanbrachten over het te beperkte aanbod aan gespecialiseerde psychologische hulp die inspeelt op de complexe problemen van jongeren op de vlucht, geldt ook voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'. Ook zij hebben vaak traumatische ervaringen achter de rug, in hun land van herkomst of onderweg naar België. Als ze hier zijn, zorgt het leven als migrant in een land met een totaal andere cultuur en zonder hun ouders of familie daarbovenop vaak ook voor psychische problemen. Veel externe hulpverleners voelen zich niet competent genoeg om daar adequaat mee om te gaan. Hulp is vaak moeilijk bereikbaar. Ook in de opvangcentra is de hulpverlening vaak onvoldoende. Er is te weinig psychologisch geschoold personeel dat adequaat kan inspelen op de specifieke noden van deze jongeren.¹⁰⁷

3.4 Integrale Jeugdhulp

Eerder schetsten we de ingrijpende veranderingen in de organisatie van de jeugdhulp in Vlaanderen: de overgang naar de *Integrale Jeugdhulp* en de onrust die dat ook wel teweegbrengt, onder andere bij de voogden van 'niet-be-

geleide minderjarige vreemdelingen'. De Comités voor Bijzondere Jeugdzorg, die in het kader van de hervorming afgeschaft worden, waren voor de voogden en voor OCMW's belangrijke aanspreekpunten als 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' specifieke zorg nodig bleken te hebben.

Het *Agentschap Jongerenwelzijn* installeert nu een nieuw centraal meldpunt voor de voogden van 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'.¹⁰⁸ Want die voogden horen niet tot de sectoren van de jeugdhulp en kunnen dus zelf geen jongeren aanmelden bij de toegangspoort. Via het nieuw opgerichte meldpunt kunnen de voogden 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' met specifieke noden toeleiden naar de toegangspoort. Medewerkers van het aanmeldpunt maken samen met de voogd en de minderjarige de aanmelddocumenten op en maken die over aan de toegangspoort.

De verwachting is dat bij 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' de voogden de eerste toeleiders zijn naar gespecialiseerde jeugdhulp. Maar ook andere hulpverlenende instanties (zoals OCMW's of ziekenhuizen) kunnen via het meldpunt 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' naar de toegangspoort leiden. Dat laatste spoor niet helemaal met de werkingsprincipes van de Integrale Jeugdzorg, waar in eerste instantie verwacht wordt dat hulpverleners zich rechtstreeks tot de toegangspoort wenden. Ook hulpverleners die niet onder de zes sectoren van de jeugdhulp vallen, maar wel onder 'belendende sectoren' zoals de OCMW's kunnen zich rechtstreeks tot de toegangspoort richten. De toekomst zal uitwijzen of de veranderde procedure voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' leidt tot betere toegang tot de gespecialiseerde jeugdhulp.

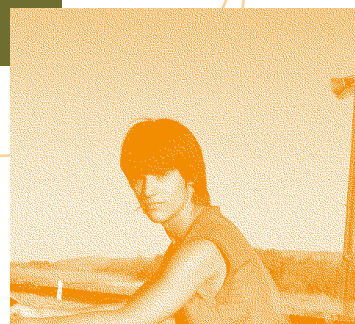
106. De wet van 13 december 2006 houdende diverse bepalingen betreffende gezondheid wijzigt daartoe artikelen 32, 33, 118 en 121 van de Ziekteverzekeringswet van 14 juli 1994. In januari 2012 hadden in heel België ongeveer 880 jongeren een ziekenfonds aansluiting op basis van deze regeling.

107. Vervliet, M (2013). Geciteerd werk.

108. <http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/ijh/oostvlaanderen/OVL-ITP/nieuws/Paginas/aanmeldpunt-voor-voogden-van-buitenlandse-niet-begeleide-minderjarigen.aspx>

Bedenkingen

We vermeldde al dat gebrek aan specifieke expertise en aan algemene capaciteit in de bijzondere jeugdbijstand de drempel verhoogt om jonge kinderen op de vlucht met ernstige psychosociale problemen naar de sector toe te leiden. Maar ook gaven we aan dat de scheiding van de functies diagnostiek, indicatie en jeugdhulpregie op zich een positief effect zou kunnen hebben, omdat daardoor op zijn minst de bestaande noden duidelijker worden. De *Integrale Jeugdhulp* werkt vooral vraaggestuurd. Daardoor zullen de hulpvragen van kinderen op de vlucht er duidelijker uit de verf komen, zelfs als er geen gepast hulpaanbod is.



4. Knelpunten: synthese en aanbevelingen

De jongste jaren leverde de federale overheid duidelijk inspanningen om een meer samenhangend asielbeleid uit te tekenen. Maar er blijven nog verschillende knelpunten. We brengen een synthese van de belangrijkste knelpunten en formuleren enkele aanbevelingen. We herinneren er graag aan dat de knelpunten die we hier aan de orde brengen gebaseerd zijn op de signalen die het Kinderrechtencommissariaat, vooral via de Klachtenlijn, binnen krijgt. Die signalen duiden we met bijkomende achtergrondinformatie. Maar in essentie baseren we ons op wat ons via de Klachtenlijn bereikt. Daarnaast zijn er wellicht nog andere knelpunten.

4.1

Knelpunten in de materiële opvang

Ondanks de verschillende maatregelen om opvang te verzekeren voor gezinnen met kinderen op de vlucht, krijgt de Klachtenlijn nog altijd signalen dat het fout loopt. Of het Kinderrechtencommissariaat stelt zelf vast dat de geboden opvang niet voldoet aan de noden van kinderen.

Toch nog geen dak boven het hoofd

Er zijn nog altijd situaties waarin gezinnen met minderjarige kinderen op straat terechtkomen. Het gaat vooral om gezinnen die op hun asiel-aanvraag een negatieve beslissing kregen en geen verblijfsvergunning kregen. Wie een bevel krijgt om het grondgebied te verlaten, kan terecht in een open terugkeerplaats. Ben je voorbij de geldigheidsduur van het bevel om het grondgebied te verlaten, dan kun je terecht in het Open Terugkeercentrum. Op de twee plaatsen wordt aan een vrijwillig terugkeertraject gewerkt. Mislukt dat, dan volgt een tweede kans in een open terugkeewoning. Mislukt de vrijwillige terugkeer daar ook, dan volgt gedwongen terugkeer. In principe hoef je niet dakloos en zonder materiële opvang te zijn.

Maar de realiteit is anders. Velen kunnen zich niet verzoenen met een terugkeer naar hun land van herkomst en duiken onder. De cijfers

over de open terugkeerplaatsen en het Open Terugkeercentrum spreken voor zich. Van het jaarlijks duizendtal gezinnen met kinderen voor wie de asielprocedure negatief afloopt en nu naar een open terugkeerplaats verwezen wordt, daagt er maar 35% op. En van die 35% eindigt maar 18% in een geslaagd vrijwillig terugkeertraject. Op die 1.000 is dat 6%. Ruim twee derde van de gezinnen die wel opdagen, duikt onder. Van het kleinere aantal gezinnen dat via het Open Terugkeercentrum te Holsbeek passeert, keert ook maar 6% terug via een vrijwillig terugkeertraject. Daar duikt de helft onder en verhuist één op de drie naar een terugkeewoning.

Die terugkeewoningen vingen in 2012 een vijftigtal gezinnen zonder geldige verblijfsdocumenten op. Als we die vijftig vergelijken met alleen nog maar het aantal dat op een jaar tijd niet opdaagt bij of onderduikt vanuit de open terugkeerplaatsen, dan zien we dat wellicht maar een fractie bereikt wordt van de gezinnen met kinderen die weer op straat komen na een bevel om het grondgebied te verlaten, al dan niet na een passage via een open terugkeerplaats of het Open Terugkeercentrum. Er wordt dus nog een groot deel van de kinderen niet bereikt. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat al die niet-bereikte gezinnen op straat leven. Maar het komt zeker wel voor, blijkt uit de signalen die ons bereiken.

Wat ook het verblijfsstatuut van hun ouders is, het is onaanvaardbaar dat kinderen op straat of van liefdadigheid moeten leven. Dat schaadt hun ontwikkeling.

Aanbeveling 1

Voor gezinnen met kinderen zonder geldige verblijfsdocumenten die in bijzonder precare omstandigheden leven, moet de federale overheid menswaardige materiële opvang garanderen, ook als de ouders niet mee willen stappen in een terugkeertraject. Het is niet aanvaardbaar dat kinderen in België rechteloos verblijven.

Voor deze gezinnen dringt regularisatie om humanitaire redenen zich op.

Onderbroken opvang

Voor gezinnen zonder legaal verblijfsstatuut is opvang gekoppeld aan een terugkeertraject. Juridisch is daar weinig tegen in te brengen. Bekeken vanuit het perspectief van een beleid dat ook als doel heeft migratiestromen te beheersen, is die koppeling logisch. Maar in de realisatie van de opvang focust het beleid toch wel heel erg op die gezinnen samenbrengen op een beperkt aantal plaatsen: de open terugkeerplaatsen in vier opvangcentra van Fedasil, het Open Terugkeercentrum in Holsbeek, de terugkeerwoningen in vijf locaties. Die opvanginitiatieven hebben hun nut, zeker voor gezinnen die anders op straat zouden staan. Maar vaak wordt 'volgens het boekje' eerst een eind gemaakt aan hun bestaande huisvesting (bijvoorbeeld in het kader van een LOI), om dan te zeggen dat opvang in een open terugkeerplaats of in het Open Terugkeercentrum de enige mogelijkheid is.

Misschien gebeurt dat wel vanuit het idee dat de betrokken ouders dan sneller zullen instemmen met een vrijwillig terugkeertraject. Maar de vraag is of zo'n aanpak wel altijd nodig is. De onderbrekingen die het teweegbrengt in het dagelijkse leven van de kinderen en hun ouders kunnen bezwaarlijk bevorderlijk genoemd worden voor een serene afwikkeling van een *vrijwillig* terugkeerproces. Ze schaden ook de ontwikkeling van de kinderen. Toch ligt er wettelijk een alternatief klaar. Het wacht alleen op uitvoering. En op de budgetten die daarvoor nodig zijn.

Aanbeveling 2

De federale overheid moet dringend uitvoering geven aan de wettelijke mogelijkheid tot vrijwillige terugkeerbegeleiding aan huis, door het in de wet van 16 november 2011 (art. 2) geplande Koninklijk Besluit dat de voorwaarden voor zo'n terugkeerbegeleiding aan huis bepaalt, uit te werken en te publiceren en door de nodige budgetten vrij te maken voor de aanwerving van terugkeerbegeleiders.

Tegelijk zou met de organisaties die asielzoekende gezinnen met minderjarige kinderen onderdak geven, overeengekomen moeten worden om die gezinnen niet meer meteen na hun bevel om het grondgebied te verlaten op straat te zetten

zodat de terugkeerbegeleiding aan huis een kans krijgt. De opvang van die gezinnen in een open terugkeerplaats zou beperkt moeten worden tot gezinnen die op het ogenblik waarop ze hun bevel krijgen om het grondgebied te verlaten, echt al geen onderdak meer hebben.

Open Terugkeercentrum Holsbeek twee keer maatje te klein

Het Open Terugkeercentrum Holsbeek is niet de beste plek om gezinnen met kinderen op te vangen. De infrastructuur is niet aangepast aan kinderen. En hoewel gezinnen er in een collectieve opvang samengebracht worden, met weinig ruimte om met de eigen kinderen bezig te zijn, is er voor de kinderen en jongeren geen eigen begeleiding.

Aanbeveling 3

Voor gezinnen met minderjarige kinderen zonder geldige verblijfsdocumenten die materiële steun en opvang vragen, zoekt de federale overheid het best naar een meer kindvriendelijke infrastructuur. Als die opvangstructuur collectief is, moet er ook voor de kinderen en jongeren aangepaste begeleiding komen.

In lijn met aanbeveling 2 moet de overheid vermijden dat gezinnen die vóór hun toeleiding naar het Open Terugkeercentrum onderdak hadden, die opvang verliezen puur en alleen om ze naar het Open Terugkeercentrum te kunnen toeleiden. Om nodeloos verhuizen te vermijden moet eerst vrijwillige terugkeerbegeleiding aan huis alle kansen krijgen.

'Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen': erkend en dan?

Voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' die een erkenning kregen als vluchteling of die subsidiaire bescherming kregen, is de materiële opvang en begeleiding naar zelfstandig leven niet genoeg verzekerd. Er is ook te weinig regi-

onale spreiding. De erkenning houdt bovendien abrupt op als de 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' 18 jaar wordt.

Aanbeveling 4

De federale overheid moet maatregelen nemen zodat OCMW's hun wettelijke verplichting van maatschappelijke dienstverlening aan erkende 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' zouden nakomen (door een leefloonequivalent toe te kennen).

Aanbeveling 5

Projecten van begeleid zelfstandig wonen voor erkende 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' moeten structureel ingebed worden, zodat zij niet langer afhangen van projectsubsidies. Er moet ook een betere regionale spreiding komen.

Aanbeveling 6

Projecten begeleid zelfstandig wonen voor erkende 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' zouden, naargelang van zijn of haar noden, nog enige tijd moeten kunnen doorlopen na de 18e verjaardag van de jongere.

4.2 Knelpunten in de sociale ondersteuning

Voor de terugkeerbegeleiding kwam het belangrijkste knelpunt al aan bod, namelijk dat aan de wettelijk geplande begeleiding aan huis nog geen eigenlijke uitvoering gegeven werd.

Kinderen niet of te weinig voorbereid op terugkeer

Een ander belangrijk knelpunt dat uit de meldingen en vragen bij de Klachtenlijn naar voren komt, heeft te maken met de vraag of en hoe kinderen en jongeren op hun eventuele terugkeer

voorbereid moeten of kunnen worden. Daarover leven er twijfels en vragen bij heel wat medewerkers en begeleiders die elke dag met de kinderen en jongeren in contact komen, in de LOI, en in verschillende voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand. Zeker in de begeleiding van kinderen en jongeren die hier met hun ouders aankwamen en om verschillende redenen in een instelling geplaatst werden, is er nog een hele weg te gaan. Ook kinderen die wel nog bij hun ouders verblijven, komen in de bestaande terugkeerbegeleiding niet echt aan bod. Er wordt bij de uitwerking van het vrijwillig terugkeertraject wel gezocht naar aansluiting bij het onderwijs in het land van herkomst, maar er lijkt minder aandacht te gaan naar de emotionele kant van de zaak en de vele vragen die bij de kinderen leven.

Aanbeveling 7

In de begeleiding van gezinnen met minderjarige kinderen die zich voor een vrijwillig terugkeertraject engageren, moet er niet alleen aandacht gaan naar de ouders. Er moet ook expliciet aandacht besteed worden aan de voorbereiding van de kinderen op die terugkeer en vooral aan de grote veranderingen die dat in hun leven zal teweegbrengen en de emotionele verwerking daarvan. Dat geldt niet alleen bij vrijwillige terugkeertrajecten, maar ook bij gedwongen terugkeer van gezinnen met kinderen.

4.3 Knelpunten in de medische en psychologische hulp

Dringende medische hulp niet voor alle kinderen?

Kinderen van EU-burgers kunnen in een positie komen waarin ze dreigen verstoken te worden van dringende medische hulp. Dat is het geval als hun ouders zich in België willen vestigen maar nog geen verblijfsvergunning konden bemachtigen. Zij kunnen in een eerste periode van drie maanden (of langer bij werkzoekenden) niet

aansluiten bij de Belgische ziekteverzekering en ook geen beroep doen op maatschappelijke dienstverlening door het OCMW. Tegelijk zijn ze meestal niet meer aangesloten bij een ziekteverzekering in hun land van herkomst.

Niet-begeleide minderjarigen uit de EER hebben een gelijkaardig probleem. Zij zijn uitgesloten van de gunstige regeling voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' (van buiten de EER).

Aanbeveling 8

Voor kinderen zonder papieren die hier met hun ouders zijn, zou, ongeacht de nationaliteit en het verblijfsstatuut van hun ouders, een regeling uitgewerkt moeten worden analoog aan de regeling voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'. Dat wil zeggen dat ze zich kunnen aansluiten bij een Belgische ziekteverzekering op voorwaarde dat ze regelmatig school lopen of – voor niet-leerplichtige kinderen – aangemeld zijn bij Kind en Gezin of ONE.

Voor niet-begeleide minderjarigen uit de EER moet er een gelijkaardige regeling komen.

Om de dringende medische hulp op elk moment te kunnen garanderen, moet de voorwaarde over school lopen geformuleerd worden in termen van effectief en regelmatig onderwijs volgen, zonder daar een minimumtermijn van drie maanden aan te koppelen, zoals nu het geval is voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'.

Tekort aan psychologische ondersteuning

Er zijn te weinig hulpverleners die beslagen zijn in hulp voor de specifieke psychische problemen waarmee kinderen en jongeren op de vlucht te kampen hebben. Zowel de psychologische omkadering in de opvangplaatsen als de toegang tot externe psychologische hulpverlening is te beperkt.

Aanbeveling 9

De bevoegde overheden moeten meer investeren in (a) de verspreiding van gespecialiseerde kennis over de aanpak van psychische problemen bij kinderen en jongeren op de vlucht, (b) de psychologische omkadering in de opvangplaatsen en (c) het wegwerken van drempels in de toegang tot externe psychologische hulpverlening.

4.4

Knelpunten in de toegang tot de jeugdhulp

Voor kinderen op de vlucht in een zo problematische situatie dat de gewone opvang (door hun ouders of door een voorziening die 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' opvangt) niet volstaat, is het belangrijkste probleem de toegang tot de jeugdhulp. We focussen hier op de jeugdhulp onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en hebben het dan over voorzieningen die onder het toezicht vallen van het VAPH of over voorzieningen uit de bijzondere jeugdbijstand.

Maakt één toegangspoort een einde aan de verschillende toegangsvoorwaarden?

Voor de toegang tot voorzieningen die onder het VAPH vallen, gelden andere regels dan voor de bijzondere jeugdbijstand. Voor het VAPH zijn er – behalve dat het bij het kind om een erkende handicap moet gaan – de voorwaarden voor het werkelijk en voorafgaand verblijf van de ouders. Die voorwaarden zijn er niet voor de bijzondere jeugdbijstand. De hervorming tot Integrale Jeugdhulp brengt de twee sectoren samen, toch voor de regeling van de toegang, en stelt geen voorwaarden van voorafgaand verblijf. Dat betekent dat de indicatiestelling door de toegangspoort gebeurt zonder dat naar de specifieke toegangsvoorwaarden van het VAPH gekeken wordt en dat bij de volgende stap in de toegangspoort – de jeugdhulpregie, dus de toewijzing aan een voorziening of dienst – dat ook niet meer het geval hoeft te zijn.

Aanbeveling 10

We bevelen de Vlaamse overheid aan om in het nieuwe kader van de Integrale Jeugdhulp nauwgezet op te volgen dat er effectief geen gewag meer gemaakt wordt van verblijfsvoorwaarden om bepaalde vormen van hulpverlening toe te kennen. Dat met andere woorden ook kinderen en jongeren op de vlucht aanspraak kunnen maken op de meest geschikte hulp.

We vragen de Vlaamse overheid ook om de specifieke regeling inzake aanmelding van 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' door hun voorgedrukt nauwgezet op te volgen te evalueren.

18+ en dan?

Als de jongere in de bijzondere jeugdbijstand begeleid of opgevangen wordt, kan de begeleiding in principe wel verlengd worden, een plaatsing tot de jongere 20 jaar wordt, en begeleid zelfstandig wonen tot 21 jaar. Maar ook deze verlengingen zijn niet evident, zeker voor 18-jarigen die een bevel kregen om het grondgebied te verlaten. Die onzekerheid maakt die jongeren nog kwetsbaarder.

Voor jongeren die bijna 18 worden en geen omkadering hebben in de hulpverlening, is het bijna uitgesloten om nog toegang te vinden tot gespecialiseerde jeugdhulp zoals een residentiële opname of begeleid zelfstandig wonen.

Aanbeveling 11

Als de persoonlijke situatie van de jongeren dat aangewezen maakt, vragen we aan de professionals die ze omringen om met die jongeren te bekijken of een aanvraag tot verlenging van de opname of begeleiding wenselijk is. Aan de federale overheid vragen we om in die gevallen desnoods de verblijfsvergunning tijdelijk te verlengen.

Aan de Vlaamse overheid vragen we om er in het kader van de *Integrale Jeugdhulp* over te waken dat voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' die al 16 of 17 jaar zijn en voor wie opvang in een voorziening onder toezicht van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap of van de bijzondere jeugdbijstand aangewezen is, de leeftijd (en de nakende 18e verjaardag) geen reden is om ze die hulp te ontfangen.



Onderwijs aan kinderen op de vlucht

De Grondwet en internationale en Europese mensenrechtenverdragen waarborgen het recht op onderwijs voor kinderen.¹ Hoewel het niet uitdrukkelijk in de verdragen staat, blijkt duidelijk dat dit recht niet afhangt van een wetig verblijf: of er nu wel of geen 'goede' papieren zijn, ieder kind heeft recht op onderwijs. In België neemt dat recht in het migratiebeleid een bijzondere plaats in. In tegenstelling tot de toegang tot veel andere sociale voorzieningen, hebben alle kinderen toegang tot onderwijs, ongeacht hun verblijfsstatuut. In België is dat relatief goed geregeld. De leerplicht geldt voor alle kinderen vanaf zes jaar. Voor kinderen die niet de Belgische nationaliteit hebben, geldt de leerplicht vanaf de zestigste dag na hun inschrijving in het vreemdelingen- of bevolkingsregister.² Het Vlaamse inschrijvingsrecht zegt ondubbelzinnig dat ook kinderen zonder papieren toegang hebben tot scholen.

1. Artikel 28 kinderrechtenverdrag, artikel 13 ECOSOC-verdrag, artikel 2 Eerste Protocol Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 17 Herzien Europees Sociaal Handvest, artikel 24 Grondwet.

2. Artikel 1, § 7 van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, overgenomen in art. 26 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997.

“

Ik wil wel hier naar school gaan maar ik ga niet. Ik kan wel gaan, denk ik, maar ik ga niet omdat ik bang ben. Als ze nee zeggen moet ik weer van die school af en misschien naar een ander land gaan, mijn vrienden achterlaten. Dus ik ga niet naar school. Ik ga gewoon een beetje thuis leren. En als ik papieren heb, kan ik gewoon naar school gaan met rust, weet je. En als ik dan wat leer, dan leer ik dat niet voor niets.”

Voor veel kinderen op de vlucht is de school een grote houvast. De school biedt veiligheid, voorspelbaarheid, stabiliteit en ook plezier en ontspanning met vrienden. Kinderen krijgen er aandacht en zorg. Op school kunnen ze ‘gewoon’ kind zijn. Hun stress en onzekerheid kunnen ze eventjes buiten de schoolpoort laten. Zelf getuigen ze over de lieve juf of meester. Ze zijn fier op hun Nederlands. Ze halen behoorlijk wat zelfwaardering uit hun schoolervaringen.

Ook voor hun ouders is de school belangrijk. Ze hebben er vertrouwen in. Voor allerlei beslommeringen en vragen spreken ze vaak gemakkelijker de school aan dan andere officiële voorzieningen.

Toch is het recht op onderwijs niet voor alle kinderen even evident. In het onthaalonderwijs heerst er een sfeer van hoopvol komen en onverwacht gaan. Plots verdwijnen er klasgenootjes. Waarom ze ineens weg zijn en waar naartoe, weet soms niemand, ook de leerkrachten niet. Andere keren is er fel protest van scholen en buurtcomités tegen een nakende uitwijzing. Ze voeren acties om het gezin te regulariseren of voor een tijdelijk verblijf tot het einde van de schoolcarrière van de kinderen. Ze vinden het onrechtvaardig dat kinderen België moeten verlaten vóór ze hun school afgewerkt hebben. Af en toe sluit een Belgische rechter zich aan bij die visie. Voor de leerlingen zelf leidt de onzekerheid soms tot verwarring en frustratie. Sommigen vragen zich af waar het allemaal toe dient als ze toch niet weten of ze hun studies hier tot een goed einde kunnen brengen. Ondanks veel twijfels blijven ze toch volhouden.

In dit hoofdstuk bekijken we hoe het recht op onderwijs in Vlaanderen ingevuld wordt voor kinderen op de vlucht. We belichten de regelgeving en organisatie van het onderwijs en staan stil bij knelpunten die blijken uit klachten bij de Klachtenlijn.

1. Leerplicht en inschrijvingsrecht

Vlaanderen neemt het recht op onderwijs ernstig. Kinderen met of zonder papieren hebben toegang tot onderwijs. Zijn ze ingeschreven in het bevolkingsregister of in het vreemdelingenregister, dan wordt voor leerplichtige kinderen gecontroleerd of ze naar school gaan. En als dat niet zo is, of ze dan thuisonderwijs krijgen dat voldoet aan decretaal vastgelegde kwaliteitsnormen.³ Ook voor niet-leerplichtige kleuters wordt nagegaan of ze ingeschreven zijn in een school. Is dat niet zo, dan neemt Kind en Gezin of het Lokaal Overlegplatform voor gelijke onderwijskansen (LOP) contact op met de ouders om ze – behalve als ze dat uitdrukkelijk niet willen – toe te leiden naar een kleuterschool.

1.1

Kinderen zonder papieren

Kinderen die zonder geldige verblijfsdocumenten in Vlaanderen wonen (en dus niet ingeschreven zijn in het vreemdelingenregister of het wachtregister voor asielzoekers), hebben net als andere kinderen toegang tot de school en vestigingsplaats van de keuze van hun ouders.⁴ De gronden om kinderen te weigeren zijn strikt decretaal bepaald in het inschrijvingsrecht.⁵ Het verblijfsstatuut van de kinderen of hun ouders is daarin niet opgenomen als weigeringsgrond.⁶ Scholen kunnen kinderen dus niet weigeren omdat ze geen geldige verblijfsdocumenten hebben. Het recht op inschrijving geldt ook als de identiteit van het kind niet bewezen kan worden. Om misbruik te voorkomen, moet het kind dan wel zelf aanwezig zijn bij de inschrijving. En als ze ingeschreven zijn, moeten ook kinderen zonder papieren regelmatig naar school komen.

Op basis van een akkoord uit 1994 tussen de Vlaamse minister van Onderwijs en de federale minister van Binnenlandse Zaken krijgen scholen

voor die kinderen evengoed financiering (GO!) of subsidies (gesubsidieerd onderwijs). Zij kunnen net als andere kinderen die aan de voorwaarden voldoen, aanspraak maken op onthaalonderwijs of op extra ondersteuning in het kader van het beleid voor gelijke onderwijskansen. De school krijgt voor hen dezelfde extra middelen als voor andere leerlingen, helemaal volgens dezelfde voorwaarden. Scholen hoeven kinderen zonder papieren dus niet in te schrijven als vrije leerling. De schoolverzekering geldt volgens een omzendbrief van het ministerie van Onderwijs *normaliter* ook voor hen.⁷

Dat scholen kinderen zonder papieren als gewone leerlingen moeten inschrijven, betekent dat op het einde van een studieperiode een normale *bekräftiging van de studies* volgt. Wie de lessen regelmatig bijwoonde en slaagt, krijgt een getuigschrift of diploma.

Geen aangifte bij Dienst Vreemdelingenzaken of politie

In hun akkoord van 1994 kwamen de Vlaamse en de federale overheid overeen dat een schoolinschrijving van een kind zonder papieren niet aangegeven moet worden bij de Dienst Vreemdelingenzaken of bij de politie. Die diensten gaan mensen zonder geldige verblijfsdocumenten ook niet opsporen via de scholen.⁸ Een aparte omzendbrief van Binnenlandse Zaken geeft als richtlijn dat de politie geen kinderen op school kan oppakken tijdens de schooltijd. Behalve als kinderen achtergelaten werden of dreigen te worden, mag de politie ze ook niet aan de schoolpoort opwachten. Als dat toch nodig zou zijn, moet de politie discreet optreden (in burger), de schooldirectie vooraf waarschuwen en bij voorkeur vergezeld zijn van een gezinslid

3. Art. 26 bis tot quater van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997.

4. Omzendbrief van 24 februari 2003 betreffende het recht op onderwijs voor minderjarigen zonder geldig verblijfsstatuut, zie: www.ond.vlaanderen.be/edulex (referentie: GD/2003/03). Deze omzendbrief verwijst naar het decreet van 28 april 1998 inzake het Vlaams beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden en het decreet van 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen-I. De bepalingen uit dat laatste decreet werden via het decreet op het inschrijvingsrecht van 25 november 2011 ingevoegd in het decreet basisonderwijs en in de codex secundair onderwijs.

5. Decreet op inschrijvingsrecht van 25 november 2011.

6. Dat betekent overigens ook dat kinderen die wel in het vreemdelingen- of bevolkingsregister ingeschreven zijn, niet hoeven te wachten tot zestig dagen daarna om hun recht op onderwijs en toegang tot de school van hun keuze uit te oefenen (omzendbrief van 24 februari 2003).

7. Omzendbrief van 24 februari 2003 betreffende het recht op onderwijs voor minderjarigen zonder geldig verblijfsstatuut, zie: www.ond.vlaanderen.be/edulex (referentie: GD/2003/03).

8. Omzendbrief van 24 februari 2003 betreffende het recht op onderwijs voor minderjarigen zonder geldig verblijfsstatuut.

van het kind en zo nodig van een tolk.⁹

In Vlaanderen in een school ingeschreven zijn, er schoollopen of er een studiegetuigschrift of diploma halen, creëert op geen enkele manier rechten voor de asielprocedure of het verblijfsrecht.

De omzendbrief van Binnenlandse Zaken zegt wel dat de Dienst Vreemdelingenzaken *kan* beslissen om de kinderen hun schooljaar te laten uitdoen (en ze eventueel ook herexamens te laten doen) als het gezin pas na het begin van de paasvakantie een *bevel om het grondgebied te verlaten* krijgt.¹⁰ Dat wil niet zeggen dat er tussen de paasvakantie en de grote vakantie geen gezinnen met schoolgaande kinderen uitgewezen kunnen worden. Wie het uitwijzingsbevel vóór de paasvakantie kreeg, kan dus ook nog vóór de grote vakantie effectief het land uitgezet worden.



9. Omzendbrief van 29 april 2003 (bijgewerkt op 3 december 2003) betreffende de verwijdering van gezinnen met schoolgaande kinderen van minder dan 18 jaar – optreden van politiediensten in scholen.
10. Omzendbrief van 29 april 2003.

2. Initieel onthaalonderwijs

Behalve als ze uit Nederland komen, zijn kinderen op de vlucht die in een Vlaamse school¹¹ terechtkomen in *principe* anderstalige nieuwkomers: ze zijn nieuw en ze spreken een andere taal dan Nederlands. Voor anderstalige nieuwkomers is er onthaalonderwijs.

Dat onthaalonderwijs heeft in Vlaanderen een lange voorgeschiedenis. De eerste overheidsmaatregelen om onthaalonderwijs te ondersteunen, dateren al van 1969. Vanaf de jaren 70 experimenteerde de provincie Limburg, met steun van Europese Gemeenschap, met *Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur*. Vanaf 1991 kreeg het onthaalonderwijs in de Vlaamse regelgeving zijn huidige vorm.¹²

Hoewel ook kinderen op de vlucht er toegang toe hebben, was en is de Vlaamse regelgeving over onthaalonderwijs in belangrijke mate georiënteerd op 'gewone' migrantenkinderen.

2.1 'Onthaalonderwijs' heeft ruime en enge betekenis

In een recent advies zegt de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor) dat de term onthaalonderwijs in twee betekenissen gebruikt wordt.

De Vlor noemt onthaalonderwijs in de brede betekenis:

'Elk onderwijs dat tegemoetkomt aan de specifieke onderwijsnoden van anderstalige nieuwkomers, ongeacht hun leeftijd of het onderwijsniveau en ongeacht de feitelijke setting waarin ze terechtkomen. Onthaalonderwijs streeft ernaar anderstalige nieuwkomers aansluiting te laten vinden in het reguliere Vlaamse onderwijs en ze op die manier ook te integreren in onze samenleving.

Onthaalonderwijs is in die zin een opdracht van alle scholen zodra ze één of meer anderstalige nieuwkomers als leerling hebben, en blijft een opdracht zolang het nieuwkomerschap invloed heeft op schoolprestaties en welbevinden. Dat

volgt trouwens uit de verwachting dat elke school werk maakt van een zorg- en een gelijke-onderwijskansenbeleid.

Onthaalonderwijs in die betekenis is voor veel leerlingen een proces van lange duur en kan zelfs de volledige schoolloopbaan in Vlaanderen omvatten.¹³

Dat is ruimer dan de definitie die de Vlaamse overheid momenteel hanteert. Die komt overeen met wat de Vlor de engere betekenis van onthaalonderwijs noemt.

Onthaalonderwijs in de engere betekenis volgens de Vlor:

'Een specifiek onderwijsaanbod dat de overheid mogelijk maakt en waarvoor ze ook extra middelen toekent. Dat aanbod is in de tijd beperkt en richt zich op het begin van de schoolloopbaan van anderstalige nieuwkomers in het Vlaamse onderwijs. Het kan beperkt worden tot leerlingen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, waaronder leeftijd en duur van het verblijf in België. Onthaalonderwijs in die tweede betekenis is een belangrijk instrument om het onthaalonderwijs in brede zin te realiseren, maar zeker niet het enige.'¹⁴

Om de twee betekenissen duidelijk van elkaar te onderscheiden, spreken we – zoals het Vlor-advies – van *onthaalonderwijs* als we het over de brede betekenis hebben en van *initieel onthaalonderwijs* als het over het decretaal enger gedefinieerde onthaalonderwijs gaat.

Wie zijn de anderstalige nieuwkomers?

Ook de term anderstalige nieuwkomer kan twee betekenissen hebben:

1. De brede (of principiële) betekenis, die we hoger al hanteerden, namelijk elke leerling die nieuw aangekomen is in België en thuis geen Nederlands spreekt
2. De enge betekenis, namelijk leerlingen die beantwoorden aan de meer specifieke criteria die de Vlaamse regelgeving noemt om in het

11. Onder 'Vlaamse school' verstaan we ook de Nederlandstalige scholen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

12. Voor een meer gedetailleerde historiek verwijzen we naar <http://www.ond.vlaanderen.be/onthaalonderwijs/inhoud/Historiek/>.

13. Vlor (2013). Advies over het onthaalonderwijs aan anderstalige nieuwkomers. Uitgebracht op 24 januari 2013 (http://www.vlor.be/sites/www.vlor.be/files/ar-ar-adv-011_0.pdf), p.3.

14. Vlor (2013), ibidem.

basisonderwijs te zorgen voor *extra lestijden voor anderstalige nieuwkomers* of om in het secundair onderwijs toegelaten te worden tot de *onthaalklassen voor anderstalige nieuwkomers*.

Voor die extra financiering of subsidiëring spreekt de huidige Vlaamse regelgeving voor het **basisonderwijs** alleen over anderstalige nieuwkomers als het gaat om leerlingen die:

- op 31 december van het lopende schooljaar minstens vijf jaar zijn, én
- ofwel
 - maximaal één jaar ononderbroken in België verblijven,
 - Nederlands niet als thuistaal of moedertaal hebben,
 - de onderwijstaal niet genoeg beheersen om met goed gevolg de lessen te kunnen volgen,
 - maximaal negen maanden ingeschreven zijn in een school met Nederlands als onderwijstaal, de maanden juli en augustus niet inbegrepen,
- ofwel officieel verblijven in een open asielcentrum, dus een collectieve opvangstructuur zoals bedoeld in artikel 2, 10°, van de opvangwet van 12 januari 2007.¹⁵

Voor het **secundair onderwijs** geldt dezelfde omschrijving, al zijn de leeftijdsvoorwaarden anders (op 31 december van het lopende schooljaar moet de leerling minstens 12 jaar zijn en nog geen 18).¹⁶ Tot nu toe geldt voor jongeren tussen 12 en 18 die in asielcentrum verblijven niet dat ze zonder meer tot de onthaalklas toegelaten worden. Maar daar komt vanaf het schooljaar 2014-2015 wellicht verandering in.¹⁷

In het gewoon voltijds secundair onderwijs kan – in bijzondere omstandigheden en na een gemotiveerd onderzoek – afgeweken worden van de voorwaarden voor leeftijd, duur van het verblijf in België of duur van het voorbije onderwijstraject in een Nederlandstalige instelling.¹⁸

Diversiteit in de onthaalklas

Het decreet omschrijft anderstalige nieuwkomers alleen in termen van de duur van hun verblijf in België, het schooltraject dat ze al doorlopen hebben, en hun gebrek aan kennis van het Nederlands. De Vlor merkt op dat anderstalige nieuwkomers in de realiteit op veel meer vlakken verschillen, zowel onderling als van andere leerlingen. En dat die andere verschillen van groot belang kunnen zijn om goed onthaalonderwijs vorm te geven. Verschillende aspecten in het Vlor-advies zijn ook van belang voor goed onthaalonderwijs aan kinderen op de vlucht:

- het herkomstland,
- de migratiegeschiedenis en de verlieservaring door de migratie,
- het psychisch welbevinden en eventuele traumatische ervaringen,
- de schoolse voorgeschiedenis, in samenhang met de kenmerken van het schoolsysteem waaruit het kind komt,
- de leermotivatie en persoonlijke ambities,
- de thuissituatie – met de niet-begeleide minderjarigen als bijzondere groep,
- de omgeving waarin het kind in België terechtkomt (grootstedelijk, kleinere centrumstad, asielcentrum).¹⁹

2.2 Doel en inhoud van initieel onthaalonderwijs

De Vlaamse regelgeving omschrijft doel en inhoud van het initieel onthaalonderwijs voor elk onderwijsniveau afzonderlijk.

15. Art. II. 1° decreet inschrijvingsrecht van 25 november 2011.

16. Art. V.2.3° decreet inschrijvingsrecht van 25 november 2011. Voor anderstalige nieuwkomers in het deeltijds beroepssecundair onderwijs wordt ook geen minimumleeftijd gespecificeerd, maar voor toegang tot het deeltijds bso geldt sowieso al een hogere minimumleeftijd.

17. In het ontwerp van onderwijsdecreet XXIV voorziet art. III.1 dat een jongere die in een asielcentrum verblijft en tussen 12 en 18 jaar is, tot de onthaalklas toegelaten wordt, zonder dat nog aangetoond moet worden dat de leerling aan de vier overige voorwaarden voldoet.

18. Omzendbrief SO 75 van 30 juni 2006, 3.1.2.

19. Vlor (2013), *ibidem*.

In het basisonderwijs

Voor het basisonderwijs staan de doelstellingen van het onthaalonderwijs in een omzendbrief²⁰. Twee doelstellingen staan voorop: Nederlandse taalvaardigheid bevorderen en sociale integratie. Met als achterliggend doel: voorbereiden op doorstroom naar de gewone klas.

Wat verder in de omzendbrief staat, is vooral meer duiding. Wat opvalt, is dat de concretere invulling vooral gericht is op de school. De nagestreefde Nederlandse taalvaardigheid moet de nieuwkomer in staat stellen om goed te volgen in de leeractiviteiten in de klas en in het sociale leven op school. De 'sociale integratie' slaat dus op integratie in het schoolleven, de relaties met de leeftijdsgenoten en met de klastitularis. Verder gaan doel en inhoud van het onthaalonderwijs voor het basisonderwijs niet. De omzendbrief formuleert geen specifieke eindtermen of ontwikkelingsdoelen. Wel is *zich kunnen integreren in onze samenleving* het ultieme einddoel.

In het secundair onderwijs

De Codex voor secundair onderwijs zegt dat initieel onthaalonderwijs gericht is op Nederlandse taalvaardigheid en inburgering.²¹

Ook hier is de bedoeling: verzekeren dat de leerling succesvol kan aansluiten bij het reguliere onderwijs, meer bepaald *in de onderwijsvorm en studierichting die het nauwst aansluit bij de individuele capaciteiten van de anderstalige nieuwkomer*.²² Voor het onthaaljaar in het secundair onderwijs werden in 2010 specifieke ontwikkelingsdoelen geformuleerd.

Die ontwikkelingsdoelen focussen sterk op Nederlandse taalvaardigheid. Dat wordt bevestigd in een omzendbrief. Maar die laat onthaalscholen ook toe om maximaal vier lessen per week met andere vakken in te vullen, afhankelijk van het individuele leertraject dat ze voor elke

anderstalige nieuwkomer moeten uitstippelen.²³ In de lijst met ontwikkelingsdoelen staan ook *algemene doelen over gezondheid, techniek, gecijferdheid, tijd en ruimte, expressie en sociale vaardigheden, burgerzin en interculturaliteit*.

Voor het socialisatieluik doen de termen *inburgering* en *burgerzin* al vermoeden dat in het secundair onderwijs de inhoudelijke invulling minder uitsluitend op de klasgroep en op leeftijdsgenoten gericht is, maar meer op de bredere maatschappij. Op Vlaanderen dus.

Heel betekenisvol zijn de vier attitudes achteraan in de opsomming:

- De leerlingen ontwikkelen een positieve houding om zich het Nederlands eigen te maken zodat zij zich op school en buiten de school kunnen ontplooiën en deelnemen aan het maatschappelijke leven.
- De leerlingen ontwikkelen een positieve houding om deel te nemen aan hun nieuwe maatschappelijke context in al zijn diversiteit.
- De leerlingen ontwikkelen een realistisch en positief zelfbeeld.
- De leerlingen ontwikkelen een positief toekomstperspectief en een geloof in eigen kunnen.²⁴

Integratie in Vlaanderen als toekomstperspectief?

Uit de nadruk op Nederlands als middel om mee te kunnen in het maatschappelijk leven en de term '*hun nieuwe maatschappelijke context*' blijkt duidelijk dat de formulering van ontwikkelingsdoelen voor het onthaaljaar in het secundair onderwijs anderstalige nieuwkomers voor ogen heeft voor wie het genoemde *toekomstperspectief* in Vlaanderen ligt. Dat geldt ook voor de omzendbrief over de opvang van anderstalige nieuwkomers in het basisonderwijs. Dat *Vlaamse toekomstperspectief* staat in schril contrast met de vaststelling dat in verhouding erg weinig kinderen en jongeren op de vlucht uiteindelijk een permanente verblijfsvergunning voor België krijgen.

20. Omzendbrief BaO/2006/03 van 30 juni 2006.

21. Art. 135, § 1 Codex voor secundair onderwijs.

22. Omzendbrief SO 75 van 30 juni 2006, 2 (<http://www.ond.vlaanderen.be/edulex/data-base/document/document.asp?docid=13123>).

23. Omzendbrief SO 75 van 30 juni 2006, 3.3.

24. *Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de ontwikkelingsdoelen Nederlands voor nieuwkomers in de onthaalklas voor andersstalige nieuwkomers in het secundair onderwijs en tot wijziging van sommige eindtermen en ontwikkelingsdoelen in het secundair onderwijs*. BS 13 januari 2010.

Geen oog voor tekorten in schoolse kennis en vaardigheden

De huidige oriëntatie (toch in de Vlaamse regelgeving) op Nederlandse taalvaardigheid en sociale integratie of inburgering gaat voorbij aan de bijzondere problemen van steeds meer kinderen op de vlucht die hier op latere leeftijd toekomen, zowat zonder enige schoolse vaardigheid. Het gaat om kinderen van acht, negen jaar of ouder die nog nooit of nauwelijks op school gezeten hebben en de meest elementaire schoolse vaardigheden missen. Ze kunnen niet lezen, schrijven of rekenen (ook niet in hun eigen taal of in een officiële taal in hun land van herkomst), maar weten ook niet hoe je een potlood of pen vasthoudt. Ze missen ook andere vaardigheden en houdingen die ze op school nodig hebben en die voor andere kinderen van dezelfde leeftijd vanzelfsprekend zijn. Het gaat vooral om kinderen uit Oost-Europese minderheidsgroepen (bijvoorbeeld Roma) die in hun land van herkomst weinig of geen onderwijs kregen. Willen we die kinderen kunnen integreren in de gewone klas, dan moeten we eerst een deel van die grote algemene achterstand wegwerken. Door hun leeftijd (8, 9 jaar of ouder) kun je die kinderen ook moeilijk in de groep zetten die – zuiver schools – het best past bij hun algemene ontwikkeling. Dat zou dan vaak de derde kleuterklas zijn.

Maar ook kinderen en jongeren die in hun land van herkomst wel normaal schoolliepen, kunnen – door een andere oriëntatie van het curriculum in hun land van herkomst – kennis en vaardigheden missen die ze nodig hebben om goed te kunnen aansluiten bij het Vlaamse onderwijs. In het secundair onderwijs vallen bij sommige jongeren vooral hiaten op voor wiskunde en Frans.²⁵ Scholen zouden uitdrukkelijk de mogelijkheid moeten krijgen om dit soort hiaten bij te werken in het initieel onthaalonderwijs. Anders lopen veel van deze jongeren het risico dat ze georiënteerd worden naar een studierichting die bene-

den hun mogelijkheden ligt – puur omdat ze uit een ander schoolstelsel komen.²⁶

Weinig oog voor psychosociaal welbevinden van anderstalige nieuwkomers

In wat de Vlaamse regelgeving voor het initieel onthaalonderwijs aan doel en inhoud vooropstelt, ontbreekt ook aandacht voor specifieke aspecten van psychosociaal welbevinden die eerder typisch zijn voor anderstalige nieuwkomers.

Op zich brengt migratie al verlieservaringen met zich mee. Veel anderstalige nieuwkomers hebben ondersteuning nodig om die te verwerken. Voor kinderen en jongeren op de vlucht kunnen daar nog traumatische ervaringen bijkomen, opgedaan in hun land van herkomst, op weg naar België of door hun leefomstandigheden hier. Door ze een veilige, gestructureerde en voorspelbare omgeving te bieden, helpt de school vaak op zich al mee om die kinderen weer op hun plooi te laten komen. Sommige kinderen op de vlucht hebben daar meer tijd en aandacht voor nodig. Als ze die krijgen, helpt dat uiteindelijk ook voor hun schoolse leren.²⁷

Realiteit van kinderen op de vlucht is complexer

Dat bepaalde aspecten van doel en inhoud van het initiële onthaalonderwijs in de Vlaamse regelgeving niet aan bod komen, betekent natuurlijk niet dat de scholen er in de praktijk geen aandacht aan (kunnen) besteden. Dat gebeurt in wisselende mate. Meer erkenning van de diversiteit van de anderstalige nieuwkomers, ook in de doelen en de inhoudelijke oriëntaties van het initieel onderwijs, zou scholen meer houvast en duidelijkheid geven.²⁸

25. Zie Vlor (2013), geciteerd advies.

26. Door de mogelijkheid om flexibele leertrajecten uit te werken, kunnen scholen hier in de praktijk wel op inspelen.

27. Dat tekort in de regelgeving belet niet dat men in de praktijk in samenwerking met het CLB wel aandacht probeert te schenken aan het welbevinden van kinderen en jongeren op de vlucht. De lange wachtlijsten in de psychologische hulpverleningssector bemoeilijken de situatie voor sommige kinderen en jongeren sterk.

28. Nu gebeurt het bijvoorbeeld dat scholen die zich niet strikt houden aan de doelstellingen voor Nederlandse taalvaardigheid en sociale integratie en hun initieel onthaalonderwijs inhoudelijk breder oriënteren, daar van de onderwijsinspectie een opmerking over krijgen.

Wie de regelgeving bekijkt, kan zich niet van de indruk ontdoen dat het initiële onthaalonderwijs vooral opgezet werd om kinderen van 'gewone' migranten een goede start te geven in het Vlaamse onderwijs. Hoewel er in 1994 al aanpassingen gebeurden om tegemoet te komen aan de realiteit dat het onthaalonderwijs steeds meer kinderen aantrekt van asielzoekers,²⁹ blijft de inhoudelijke oriëntatie in de regelgeving toch wel focussen op kinderen die in hun land van herkomst een normale schoolloopbaan achter de rug hebben, naar Vlaanderen komen om er te blijven en in de eerste periode van hun verblijf hier vooral Nederlands moeten leren. Voor veel kinderen en jongeren op de vlucht ziet de realiteit er toch wel anders uit.

2.3 Initieel onthaalonderwijs: organisatie

Lopen doel, inhoud en perspectief van het initieel onthaalonderwijs nog vrij gelijk in basis- en secundair onderwijs, in de organisatie konden de verschillen nauwelijks groter zijn.

In het basisonderwijs

In het basisonderwijs wordt elke school geacht initieel onthaalonderwijs te kunnen organiseren, hoe vaak, hoeveel of hoe weinig anderstalige nieuwkomers zich ook aanbieden en ongeacht de ernst van de problemen die ze meebrengen.³⁰ Vanaf het moment dat een basisschool zes anderstalige nieuwkomers telt, krijgt ze extra lestijden.³¹ De extra lestijden voor anderstalige nieuwkomers worden onmiddellijk toegekend. Basisscholen kunnen dus op elk moment in het

schooljaar starten met initieel onthaalonderwijs.³² Zolang een school minder anderstalige nieuwkomers telt, wordt ze verondersteld de nieuwkomers de nodige zorg te kunnen bieden op basis van haar gewone middelen en omkadering.

Omdat de decretale definitie van anderstalige nieuwkomers bepaalt dat een leerling nog geen negen volle maanden Nederlandstalig onderwijs gevolgd mag hebben om als anderstalige nieuwkomer te kunnen meetellen, geldt elke anderstalige nieuwkomer die pas op 2 oktober of later aankomt, niet alleen het lopende maar ook het volgende schooljaar als anderstalige nieuwkomer. In het eerste vervolgjaar krijgt de school voor die leerlingen ook nog extra middelen – zij het minder (de extra middelen voor *gewezen anderstalige nieuwkomers*). Omdat de meeste anderstalige nieuwkomers beantwoorden aan de kansarmoedecriteria, zorgen ze de volgende schooljaren ook op een andere manier voor bijkomende lestijden,³³ waarmee de school ze achteraf nog extra kan ondersteunen. Omdat in het basisonderwijs anderstalige nieuwkomers meestal in de school blijven waar ze het eerst terecht komen, is daarmee in principe ook hun opvolging tot het einde van het basisonderwijs en – ten minste tot dan – de realisatie van onthaalonderwijs in de brede zin van het woord verzekerd.

Hoe een basisschool de doelstellingen van initieel onthaalonderwijs realiseert (en hoe ze de extra lestijden voor anderstalige nieuwkomers gebruikt) behoort tot haar pedagogische vrijheid. Veel toegepaste praktijken (vaak in combinatie met elkaar of op elkaar volgend) zijn:

- Anderstalige nieuwkomers eerst een tijdje (voor een deel of voor alle lessen) apart nemen, bijvoorbeeld om ze een initiatie Nederlands te geven

29. Die aanpassingen hadden overigens uitsluitend te maken met de organisatie van het initieel onthaalonderwijs. Zo werden in het basisonderwijs allerlei beperkingen opgeheven over het aantal scholen dat initieel onthaalonderwijs kon organiseren en de gemeenten waar dat kon. Tegelijk kwamen er nieuwe (ondertussen ook al weer opgeheven) voorwaarden die vooral moesten garanderen dat anderstalige nieuwkomers een echt taalbad konden krijgen (<http://www.ond.vlaanderen.be/onthaalonderwijs/inhoud/Historiek/>).

30. De hervormingen van 1994 maakten het voor elke basisschool mogelijk om onthaalonderwijs te organiseren. Door de restricties om leerlingen te weigeren sinds het inschrijvingsrecht is dat sinds 2002 voor elke basisschool ook een opdracht geworden.

31. Die norm van 6 anderstalige nieuwkomers geldt als de aanvraag van een basisschool komt. De norm ligt lager als een zelfstandige kleuterschool of een zelfstandige lagere school erom verzoekt, en hoger als de aanvrager de anderstalige nieuwkomers per scholengemeenschap of scholengroep samentelt.

32. Het gewone lestijdenpakket en de extra lestijden die een school krijgt op basis van het aantal kansarme leerlingen (de SES-lestijden) worden toegekend op basis van het aantal leerlingen dat de school vorig schooljaar op 1 februari telde. De regeling voor lestijden voor anderstalige nieuwkomers is in dit opzicht dus bijzonder.

33. Bij de bepaling van het lestijdenpakket wegen leerlingen die beantwoorden aan de kansarmoedecriteria meer door. De extra lestijden die een school op die manier krijgt, zijn bedoeld om in de klas en op school ondersteuningsmaatregelen uit te werken waarmee de school leerachterstanden kan voorkomen of wegwerken.



- Anderstalige nieuwkomers eerst in een jongere leeftijdsgroep zetten, die meer aansluit bij hun algemene schoolse ontwikkeling of hun niveau van Nederlandse taalvaardigheid
- Anderstalige nieuwkomers in bepaalde lessen of activiteiten in de gewone klas extra begeleiden (door een tweede begeleider, de zorgleerkracht of begeleider van de anderstalige nieuwkomers).

Spreiding van anderstalige nieuwkomers?

Voor het basisonderwijs lijkt het beleid de filosofie te hanteren dat we anderstalige nieuwkomers het best spreiden over zoveel mogelijk scholen. Dat zou in principe de integratie van de kinderen én hun Nederlandse taalvaardigheid bevorderen. Vooral in de grotere steden is de realiteit dat anderstalige nieuwkomers in weinig scholen terecht komen, en dan vooral in scholen waar al veel kansarme kinderen zitten, vaak kinderen die Nederlands ook al niet als thuistaal hebben. Die concentratie in kansarme scholen met veel anderstaligen lijkt vooral ook kinderen op de vlucht te beurt te vallen.³⁴ Ze heeft met verschillende factoren te maken: de huisvesting (die goedkoper is in kansarmere wijken), de wens van ouders om voor hun kinderen een school te hebben waar al andere kinderen van volks- of taalgenoten zitten of een school op loopafstand van hun verblijfplaats, tot de praktijk van sommige schooldirecties om ouders of hun begeleiders door te verwijzen naar een andere school *'die daar toch meer expertise in heeft.'* Het inschrijvingsrecht verbiedt zo'n praktijk, maar dat belet niet dat het toch soms gebeurt.³⁵

Bundeling van expertise?

De niet-reglementaire doorverwijspraktijk raakt aan een ander knelpunt, namelijk de beperkte

mogelijkheden van basisscholen om expertise op te bouwen en te behouden in onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers. In de meeste basisscholen schommelt het aandeel anderstalige nieuwkomers sterk van jaar tot jaar. In andere, waar veel anderstalige nieuwkomers toestromen, komt het grootste deel van die toestroom er maar in de loop van het schooljaar. Dat heeft zijn gevolg voor de extra lestijden – die schommelen mee. Dat maakt het voor scholen lastig om expertise op te bouwen én om opgebouwde expertise te behouden. Zeker als het gaat om onderwijs aan kinderen op de vlucht is specifieke expertise vereist.

Scholen worden hier geconfronteerd met een spanningsveld. Anderstalige nieuwkomers zoveel mogelijk spreiden over scholen creëert in principe meer kansen tot integratie en biedt de nieuwkomers – door opname in een groep met vooral Nederlandstalige kinderen – een *taalbad* in de echte zin van het woord. Maar het maakt voor het gros van de scholen ook dat ze maar weinig ervaring opdoen met de specifieke noden van kinderen op de vlucht.

Precies daarom pleit de Vlor er in zijn advies voor om de Vlaamse regelgeving zo aan te passen dat scholen meer structureel kunnen samenwerken voor initieel onthaalonderwijs aan anderstalige nieuwkomers en dat ze expertise kunnen delen:

- ofwel door anderstalige nieuwkomers (met specifieke kenmerken) in een eerste fase van het initieel onthaalonderwijs tijdelijk over de scholen heen samen te brengen (terwijl de kinderen toch ingeschreven blijven in de school waar ze aangemeld werden),
- ofwel (of aanvullend) door personeel met expertise in een pool samen te brengen en uit te sturen naar die scholen en vestigingsplaatsen die anderstalige nieuwkomers inschrijven.

Ook voor de organisatie van initieel onthaalonderwijs aan kinderen op de vlucht lijken dat interessante pistes te zijn.

34. Voor de schooljaren 2009-2010 en 2010-2011 analyseerde het Lokaal Overlegplatform Gent Basisonderwijs de instroom van anderstalige nieuwkomers in het Gentse onthaalonderwijs. Alle anderstalige nieuwkomers werden meegeteld, ook zij die geen extra lestijden voor anderstalige nieuwkomers opbrengen. Daaruit blijkt dat de helft van de Gentse basisscholen lestijden voor anderstalige nieuwkomers kregen, maar dat de helft van de 350 tot 400 anderstalige nieuwkomers in tien vestigingsplaatsen zaten (er zijn een honderdtal vestigingsplaatsen van basisscholen in Gent). De anderstalige nieuwkomers die bij hun aankomst acht jaar of ouder zijn en nog geen schoolervaring hebben, maakten ondertussen ruim de helft van de Gentse anderstalige nieuwkomers uit. Van hen kwam 60 tot 70% in een van de zes meest kansarme scholen terecht. Het ging heel vaak om kinderen van Oost-Europese migranten, onder wie veel Roma – van wie velen geen geldige verblijfsdocumenten hadden ([http://www.lop.be/lop/files/_uploaded/gentbao/AN-plan%20Gent%20BaO%20-%20basisgedachten\(1\).pdf](http://www.lop.be/lop/files/_uploaded/gentbao/AN-plan%20Gent%20BaO%20-%20basisgedachten(1).pdf)).

35. Decreet op het inschrijvingsrecht van 25 november 2011. Er kan een klacht ingediend worden bij het LOP en daarna bij de Commissie Leerlingenrechten, die de bevoegde minister bij herhaalde overtredingen kan voorstellen om een deel van de financiering of subsidies van de school in te houden, maar die sanctie wordt maar zelden toegepast.

Voor taalbad is structurele school-overstijgende samenwerking mogelijk

Een nieuwe regeling die vanaf 1 september 2013 door onderwijsdecreet XXIII ingevoerd werd, komt wat tegemoet aan de eerste piste. Schoolbesturen krijgen de mogelijkheid om individueel of samen met anderen een zogenaamd taalbad te organiseren.

Met een taalbad bedoelt het decreet:

*'Voltijdse en intensieve onderwijsactiviteiten die tot doel hebben de leerling door onderdompeling in de onderwijstaal deze onderwijstaal te laten verwerven met het oog op een snelle integratie in de reguliere onderwijsactiviteiten.'*³⁶

Zo'n taalbad kan maximaal één jaar duren en is bedoeld voor leerlingen die bij hun instroom in het lager onderwijs de onderwijstaal niet genoeg beheersen. Als scholen het taalbad samen met andere scholen organiseren, blijft de leerling in zijn oorspronkelijke school ingeschreven, ook al gaat hij voor het taalbad naar een andere school. De school waar de leerling ingeschreven is, volgt zijn vorderingen op en de leerling gaat na het taalbad weer terug naar zijn eerste school. Behalve over de opvolging van de taalbadleerlingen moeten de samenwerkende scholen ook afspreken over het vervoer van de leerlingen naar en van de gemeenschappelijke locatie en over hun onderlinge communicatie.

De mogelijkheid tot schooloverstijgende samenwerkingsinitiatieven die het beleid schept, komt tegemoet aan de kritiek dat veel basisscholen door gebrek aan ervaring met anderstalige nieuwkomers te weinig expertise kunnen opdoen in initieel onthaalonderwijs. Als je lokaal goede afspraken maakt, kun je betere expertise opbouwen, bundelen én delen, ook door en met scholen die maar af en toe wat anderstalige nieuwkomers binnenkrijgen. Tegelijk kunnen die samenwerkingsinitiatieven bijdragen tot een betere spreiding van anderstalige nieuwkomers over scholen. Want het argument waarmee anderstalige nieuwkomers nu illegaal doorverwezen worden (*'Ze hebben daar meer expertise met*

anderstalige nieuwkomers') verdwijnt. Maar om dat soort positieve effecten te realiseren, is er lokaal wel een stevige regie nodig.

Het is wel jammer dat bij de decretale onderbouwing van structurele samenwerking tussen scholen de inhoudelijke focus beperkt blijft tot initiatie in het Nederlands. Strikt genomen kun je die organisatievorm niet gebruiken om tegemoet te komen aan andere bijzondere noden die typisch zijn voor kinderen op de vlucht, zoals de nood aan specifieke sociaal-emotionele ondersteuning of aan ondersteuning om grote algemene ontwikkelingsachterstanden weg te werken. Scholen kunnen natuurlijk proberen om die elementen creatief op te nemen in hun concrete invulling van het *taalbad*.

Merkwaardig genoeg zegt het nieuwe (door onderwijsdecreet XXIII ingevoerde) art. 11ter van het decreet basisonderwijs niets over afspraken die de samenwerkende scholen wellicht ook moeten maken over de inbreng van middelen in hun samenwerkingsinitiatief. Het zegt alleen dat de betrokken leerlingen alleen meetellen voor de financiering of subsidiëring van de school waar ze ingeschreven zijn (en dus niet van de school waar ze in het taalbad gaan). We mogen aannemen dat scholen die op de voorgestelde manier willen samenwerken ook daarover wel afspraken maken, maar een duidelijker kader zou de samenwerking wellicht bevorderen.

Ze komen en gaan en komen terug en gaan dan weer

Een probleem dat basisscholen rapporteren, is het veelvuldig onderbreken van de schoolloopbaan van veel anderstalige nieuwkomers, en vooral van kinderen zonder geldige verblijfsdocumenten: ze komen een paar maanden, verdwijnen dan – duiken soms in een andere school op – komen dan terug naar hun eerste school, verdwijnen dan weer na een paar maanden. Dat heeft natuurlijk veel te maken met de precare leefomstandigheden van die kinderen en hun

36. Zie art. 11ter in het decreet basisonderwijs, ingevoerd bij Onderwijsdecreet XXIII van 19-7-2013 - BS 27 augustus 2013, Art. II.2 en II.3, <http://www.ond.vlaanderen.be/edulex/database/document/document.asp?docid=12254>. Het mag een beetje contra-intuïtief lijken dat niet-Nederlandskundige leerlingen samenbrengen om ze een intensieve initiatie Nederlands te geven de term *taalbad* krijgt. Sommigen zullen de term *Nederlands taalbad* eerder reserveren voor het *onderdompelen* van een individuele anderstalige leerling in een groep met voor de rest alleen Nederlandstalige kinderen.

ouders. Het bemoeilijkt voor scholen wel de uitbouw van een leertraject met die kinderen.

In het secundair onderwijs

In het secundair onderwijs organiseren 48 scholen initieel onthaalonderwijs in aparte *onthaalklassen voor anderstalige nieuwkomers* (OKAN) – een heel andere organisatievorm dan in het basisonderwijs. Anders ook dan in het basisonderwijs kan onthaalonderwijs in het secundair onderwijs niet op elk moment in het jaar starten. De school moet dat in het vorige schooljaar aanvragen en moet de goedkeuring krijgen van de Vlaamse regering ('programmatie met overheids-goedkeuring').³⁷ De omkadering wordt bepaald op basis van het aantal anderstalige nieuwkomers in september en op 1 oktober maar houdt rekening met veranderingen in de loop van het schooljaar.³⁸

In de loop der jaren werd het aantal scholen en onthaalklassen stelselmatig opgedreven, vooral om tegemoet te kunnen komen aan het stijgende aantal aanvragen van kinderen van asielzoekers. In 1991 startten tien scholen met onthaalklassen voor anderstalige nieuwkomers. In maart 2002 waren dat al 43 scholen.³⁹ Op dit moment zijn er 52 vestigingsplaatsen van 48 scholen voor gewoon secundair onderwijs met onthaalklassen. In de grotere steden zijn er verschillende, meestal netjes verdeeld over de netten.⁴⁰ In kleinere centrumsteden zijn er één of twee.

Aparte onthaalklassen in een beperkt aantal scholen

Een van de overwegingen om in het secundair onderwijs het initieel onthaalonderwijs te concentreren in aparte onthaalklassen heeft te maken met de structuur van het secundair onderwijs met zijn vele studierichtingen. Dat maakt

het bijna onmogelijk om een anderstalige nieuwkomer van bijvoorbeeld 15 jaar van bij zijn aankomst in een gewone klas te zetten. Welke klas zou dat dan moeten zijn? Eerst moet de school de tijd nemen om te bepalen wat de mogelijkheden en interesses van de jongere zijn en zich het liefst niet verkijken op de aanvankelijk beperkte of onbestaande Nederlandse taalvaardigheid van de leerling. Een bijkomende overweging is dat de taalkloof die de jongeren moeten overbruggen om te kunnen aansluiten bij het Vlaamse onderwijs, groter is dan in het basisonderwijs.⁴¹ Een afzonderlijke initiatie Nederlands wordt meer nodig geacht.

Wat ook speelt, is dat het voor die jongeren minder een probleem is om wat verder weg naar school te gaan. Voor jongeren in asielcentra is Vlaanderen natuurlijk wel een vreemd land, waar zich zelfstandig verplaatsen toch wat minder voor de hand ligt dan voor hun Vlaamse leeftijdsgenoten. Vergelijken we de locaties met scholen met onthaalklassen voor anderstalige nieuwkomers met de plaatsen waar asielcentra zijn, dan vinden we verschillende asielcentra waar de jongeren afstanden van 15 tot ruim 20 km moeten afleggen om een school met een onthaalklas te vinden. Die centra liggen meestal buiten de centrumsteden, in kleinere plattelandsgemeenten.⁴²

Individueel leertraject

In het secundair onderwijs moeten onthaalscholen voor elke anderstalige nieuwkomer een individueel leertraject uitstippelen én tijdens het onthaaljaar regelmatig bijstellen, rekening houdend met de mogelijkheden en vorderingen van de leerling. De ontwikkelingsdoelen voor het onthaaljaar zijn daarvoor het kader. Om de doorstroming naar het vervolgonderwijs voor te bereiden, kunnen in dit individueel traject *snuffelmomenten* opgenomen worden en zelfs vak-

37. Omzendbrief SO 61 van 5 februari 1999, laatst gewijzigd op 8 november 2013 (www.ond.vlaanderen.be/edulex/database/document/document.asp?docid=12999). Voor anderstalige nieuwkomers geldt geen minimumnorm. Het ontwerp van onderwijsdecreet XXIV herbevestigt in essentie deze regeling.

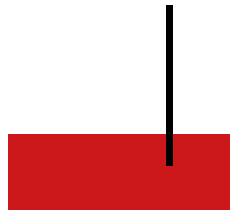
38. Bij een toename van het aantal anderstalige nieuwkomers met vier of meer in de loop van het schooljaar verhoogt het urenpakket als de school erom vraagt; bij een afname met vier of meer vermindert het urenpakket. Die herrekening gebeurt doorgaans snel.

39. <http://www.ond.vlaanderen.be/onthaalonderwijs/inhoud/Historiek/>.

40. Op een totaal van 117 vestigingsplaatsen van scholen voor gewoon secundair onderwijs zijn er in Antwerpen tien met onthaalklassen voor anderstalige nieuwkomers: drie in het vrij onderwijs, drie in het GO! en vier in het stedelijk onderwijs. Op een totaal van 65 vestigingsplaatsen voor gewoon secundair onderwijs zijn er in Gent vier met onthaalklassen, in elk net één (stedelijk, GO!, provinciaal en vrij onderwijs). In het Nederlandstalig secundair onderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn er, op een totaal van 48 vestigingsplaatsen voor gewoon secundair onderwijs, ook vier met onthaalklassen: twee in het stedelijk en twee in het vrij onderwijs.

41. Zie het hogervermelde advies van de Vlor.

42. Het gaat om de asielcentra van Alsemberg, Arendonk, Heusden-Zolder, Lanaken, Poelkapelle, Deinze en Wingene.



ken van buiten het studieaanbod van de eigen school. In een *snuffelmoment* volgen de anderstalige nieuwkomers een paar weken lessen in het reguliere onderwijs.⁴³

Vervolgcoach

Al van bij de start van het onthaaljaar peilt de onthaalschool naar de interessegebieden van de anderstalige nieuwkomer en naar de belangstelling voor verdere studies. Bij de overstap naar vervolgonderwijs gaan veel van die leerlingen naar een andere school. De keuze van vervolgschool hangt af van de studierichting die ze kiezen. De onthaalschool moet aan de vervolgschool alle relevante informatie over de gewezen anderstalige nieuwkomers meedelen. De onthaalschool is ook verantwoordelijk voor de ondersteuning van de anderstalige nieuwkomers bij en na de overgang naar vervolgonderwijs. Die ondersteuning kan zowel door rechtstreekse contacten met de ex-anderstalige nieuwkomers gebeuren als door coaching van de gewone leerkrachten in de school waar de ex-anderstalige nieuwkomers zijn schoolloopbaan verder zet. Voor die informatiedoorstroming, rechtstreekse contacten met ex-anderstalige nieuwkomers en coaching van gewone leerkrachten is er aparte omkadering.⁴⁴ Vaak een *vervolgcoach*, al hoeft dat niet per se een opdracht voor één persoon te zijn.

Buitenlandse leerlingen die op latere leeftijd instromen en na de onthaalklas hun studies in hun land van herkomst wilden laten meetellen om in Vlaanderen hun opleiding in een bepaalde richting te kunnen verderzetten, hadden vroeger een gelijkwaardigheidsattest nodig van het ministerie van Onderwijs. Sinds het schooljaar 2012-2013 hoeft dat niet meer voor secundair onderwijs. Voortaan wordt een buitenlandse leerling in een klas ingeschreven op basis van een gunstige beslissing van de toelatingsklassenraad van de vervolgschool. Voor ex-leerlingen van een onthaalklas voor anderstalige nieuwkomers formuleert de klassenraad van de onthaalschool een

advies, op basis van een evaluatie van de competenties van de leerling. De vervolgcoach heeft daarin een belangrijke taak, onder andere om het vertrouwen van de vervolgschool te winnen.⁴⁵

Professionele ondersteuning

Voor professionele ondersteuning bij de organisatie en vormgeving van onthaalonderwijs kunnen scholen in de eerste plaats terecht bij hun eigen pedagogische begeleidingsdienst. Daarnaast verwijst de website van het ministerie van Onderwijs scholen door naar het *Centrum voor Taal en Onderwijs* aan de KU Leuven, dat op basis van wetenschappelijk onderzoek ondersteuning biedt. Ze ontwikkelen didactisch materiaal en geven vorming aan leerkrachten.⁴⁶

43. Ook in het secundair onderwijs dat anderstalige nieuwkomers die nog geen volle negen maanden initieel onthaalonderwijs volgden, nog een tweede schooljaar als anderstalige nieuwkomers beschouwt.

44. Omzendbrief SO 75 van 30 juni 2006, 5.1.2 (<http://www.ond.vlaanderen.be/edulex/database/document/document.asp?docid=13123>). Die omkadering is een vast pakket dat per scholengemeenschap die onthaalonderwijs inricht toegekend wordt aan de contactschool.

45. Art. III.10, Art. III.38 en Art. III.39 van het ontwerp-onderwijsdecreet XXIV voorziet dat vanaf het schooljaar 2014-2015 de vervolgschool ook rekening moet houden met het advies van de onthaalschool. Neemt ze toch een afwijkende beslissing dan moet ze die grondig motiveren.

46. <http://www.cteno.be/index.php?idMenu=98>.

3. Toeleiding naar onthaalonderwijs

Lang niet elk kind of elke jongere op de vlucht wordt toegeleid naar initieel onthaalonderwijs. In het basisonderwijs is het inherent aan hoe onthaalonderwijs georganiseerd wordt dat andersstalige nieuwkomers terecht kunnen komen in een school met weinig of geen expertise in onthaalonderwijs aan kinderen op de vlucht. In het secundair onderwijs is dat minder het geval, maar het komt toch voor.

Zestienjarige tussen twaalfjarigen

De voogd van een 'niet-begeleide minderjarige vreemdeling' wijst er ons op dat het wel eens spaak loopt op school. Zo zijn er soms 15- à 16-jarige jongeren die, ook al zijn ze begaafd en hebben ze een zekere maturiteit, door taalachterstand toch in een eerste jaar secundair terechtkomen in een klas met vooral 12- of 13-jarigen, met wie ze soms nog nauwelijks aansluiting vinden. Dat brengt heel wat spanningen en frustraties met zich mee.

Naar welk onderwijs een kind op de vlucht toegeleid wordt, hangt in grote mate af van de concrete omstandigheden van zijn verblijf in België. Om te beginnen mag je niet langer dan één jaar in België verblijven om nog als anderstalige nieuwkomer mee te tellen. Daarnaast hangt het ook af van de plaats waar je opgevangen wordt.

3.1 Toeleiding vanuit de opvangplaatsen

De Observatie- en Oriëntatiecentra (OOC's) van Fedasil, waar 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' de eerste twee tot vier weken na hun aankomst ondergebracht worden, organiseren zelf een vorm van onderwijs. De verplichte lessen (twee uur per dag) worden gegeven in het centrum. Naast taallessen geven ze de jongeren informatie over de instellingen in België, de procedures en verblijfsstatuten voor minderjarigen in België, het openbaar vervoer. In de OOC's verblijven vooral jongeren tussen 16 en 18 jaar.

Kinderen en jongeren die tijdens hun asielpprocedure in open asielcentra verblijven, kunnen terecht in scholen in de buurt. Toeleiding gebeurt vanuit het opvangcentrum. Als het gezin toegewezen wordt aan een lokaal opvanginitiatief, probeert men te voorkomen dat de kinderen moeten veranderen van school. Dat overbrenging naar een ander centrum nefast kan zijn voor de schoolloopbaan van kinderen, zeker als ze dan ook nog eens moeten wisselen van taalrol, kwam in hoofdstuk 3 al aan bod.

Door allerlei omstandigheden raken lang niet alle minderjarigen die in een asielcentrum verblijven, ingeschreven in een school. Eind september 2012 zaten 7.309 kinderen tussen 0 en 18 jaar in de Belgische opvangcentra. Ongeveer 60 procent van die kinderen ging naar school.⁴⁷

Voor kinderen en jongeren in een open terugkeerplaats, het Open Terugkeercentrum of een terugkeerwoning bemoeilijkt de korte duur van hun verblijf (in principe niet meer dan 30 dagen) dat ze effectief naar school gaan. Veel hangt af van hoe de centra en de begeleiders samenwerken met de lokale scholen. Uit een evaluatieonderzoek over de werking van de terugkeerwoningen bijvoorbeeld blijkt dat de onderwijsparticipatie van de kinderen heel erg verschilt van plaats tot plaats. Op één locatie was er goede samenwerking met drie lokale basisscholen en gingen de meeste lagereschoolkinderen uit de terugkeerwoningen naar school.⁴⁸ Op de andere locaties was dat heel wat minder het geval. In elk van de locaties bleek schoolgaan in het secundair onderwijs heel moeilijk te realiseren.

3.2 Onthaalbureaus en LOP's

Bij de toeleiding van anderstalige nieuwkomers naar onderwijs hebben verschillende instanties een decretale opdracht: de gemeente waar het kind of jongere ingeschreven wordt, het onthaalbureau en het lokaal overlegplatform voor gelijke onderwijskansen (LOP voor basis- of secundair onderwijs).

47. <http://www.klasse.be/leraren/erstelij/asielzoekers-in-de-klas/>.

48. Duysens, S., Fournier, K., Stockmans, P., & Cerulus, M. (2012). 'Open woonunits' en 'coaches' voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor detentie. *Evaluatie na vier jaar werking*. Brussel: Vluchtelingenwerk Vlaanderen. http://www.vluchtelingenwerk.be/bestanden/publicaties/Evaluatienota_terugkeerwoningen_2012_1.pdf. 49. Art. 18 decreet betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid van 28 februari 2003, (<http://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1010876¶m=inhoud>).



- De gemeente informeert de ouders (of een persoon die het ouderlijk gezag uitoefent) over de leerplicht en het recht op onderwijs en brengt het onthaalbureau op de hoogte van de inschrijving van de minderjarige in de gemeente.⁴⁹
- Het onthaalbureau doet de actieve toeleiding naar een school die onthaalonderwijs organiseert.⁵⁰ Ze doet dat binnen zestig dagen na de aanmelding van de minderjarige anderstalige nieuwkomer. Kan een kind of jongere niet ingeschreven worden (bijvoorbeeld wegens plaatsgebrek), dan meldt het onthaalbureau dat aan het bevoegde lokaal overlegplatform (als de gemeente tot het werkingsgebied van een LOP behoort).⁵¹ Er zijn acht onthaalbureaus: telkens één voor Antwerpen, Brussel en Gent en één voor elke provincie.
- Het lokaal overlegplatform voor gelijke onderwijskansen (LOP) heeft als opdracht *'het maken van afspraken inzake de opvang, het aanbod en de toeleiding van leerlingen naar het onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers en de opvolging van gewezen anderstalige nieuwkomers in het gefinancierd of gesubsidieerd onderwijs'*.⁵²

Het LOP moet individuele anderstalige nieuwkomers dus niet daadwerkelijk toeleiden naar een school. Dat is de taak van het onthaalbureau. Het komt het LOP wel toe afspraken te maken die de feitelijke toeleiding vergemakkelijken of optimaliseren, wat vooral aan de orde is op plaatsen waar door capaciteitstekort anderstalige nieuwkomers geen plaats dreigen te vinden. Het LOP heeft ook een bemiddelingsrol als een school anderstalige nieuwkomers onrechtmatig weigert. Dat onthaalbureaus een decretale opdracht hebben in de actieve toeleiding van anderstalige nieuwkomers naar scholen, betekent niet dat alle anderstalige nieuwkomers ook via het onthaalbureau passeren. Velen vinden via informele netwerken hun weg naar een school.⁵³

Op 29 mei 2013 keurde het Vlaams Parlement een decreet goed over het Vlaams integratie- en inburgeringsbeleid.⁵⁴ In uitvoering daarvan gaf de Vlaamse regering op 22 november 2013 groen licht voor de oprichting van het *Extern Verzelfstandigd Agentschap Integratie en Inburgering*. In de loop van 2014 wordt dat agentschap 'ingekanteld' in de integratie- en inburgeringssector. De activiteiten van de onthaalbureaus om leerlingen toe te leiden naar het onthaalonderwijs worden vanaf dan gecoördineerd door dat nieuwe agentschap.

49. Art. 18 decreet betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid van 28 februari 2003, (<http://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1010876¶m=inhoud>).

50. We herinneren eraan dat in het basisonderwijs elke basisschool gevraagd kan worden een anderstalige nieuwkomer in te schrijven en er onthaalonderwijs voor te organiseren.

51. Artt. 17 en 19 decreet betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid van 28 februari 2003.

52. Art. IV.4 – 3e lid decreet betreffende gelijke onderwijskansen – I van 28 juni 2002 (<http://www.ond.vlaanderen.be/edulex/database/document/document.asp?docid=13298>).

53. Uit de vermelde evaluatie door LOP Gent Basisonderwijs blijkt dat in schooljaar 2010-2011 ruim 60% van de anderstalige nieuwkomers op eigen kracht een school vond. De rest liep via toeleiding door het onthaalbureau. Het onthaalbureau gaf ook aan dat het niet genoeg personeel heeft om alle anderstalige nieuwkomers naar een school toe te leiden.

54. http://www.inburgering.be/sites/default/files/inburgering/inburgeringenintegratedecreet_07062013.pdf.

4. Opvolging na het onthaalonderwijs

Onthaalscholen worden geacht hun gewezen anderstalige nieuwkomers individueel op te volgen. Opvolging op grotere schaal kan onder andere door loopbaanonderzoek op basis van administratieve gegevens. Uit wetenschappelijk onderzoek leren we dat ex-onthaalklassers meer dan andere leerlingen belanden in bso, deeltijds bso of buso. Ze krijgen meer C-attesten en minder A-attesten. Ze veranderen vaak van school in de hoop het op de andere school beter te doen. Ze belanden vaak in het watervalstelsel en lopen veel onderwijsvertraging op. Veel gewezen anderstalige nieuwkomers vallen uit en zijn na drie jaar om verschillende redenen niet meer terug te vinden in ons onderwijs.⁵⁵

Dit onderzoek dateert wel nog uit de periode met gelijkwaardigheidsverklaring van diploma's. We verwachten dat de nieuwe regeling – die de bevoegdheid legt bij de toelatingsklassenraad in de vervolgschool, en die de onthaalschool een grotere adviesbevoegdheid geeft – leidt tot oriënteringen die beter aansluiten bij de mogelijkheden van de anderstalige nieuwkomers.

rechtkomen, van het aantal anderstalige nieuwkomers in de school, de ruimere samenstelling van de schoolbevolking, de aard van de ondersteuning of de wijze waarop die georganiseerd wordt, de leeftijd waarop de anderstalige nieuwkomers instromen, hun schoolse voorkennis of hun welbevinden op dat moment. Het beleid heeft zelfs geen zicht op het aandeel anderstalige nieuwkomers dat de school geen extra lestijden oplevert.

4.1 Ongekend, dus onbemind?

Er is geen vergelijkbaar onderzoek naar de effecten van onthaalonderwijs in het basisonderwijs. Daar kunnen anderstalige nieuwkomers terecht komen in scholen waar ze de school geen extra lestijden opleveren, om de eenvoudige reden dat er in de school of in de scholengemeenschap niet genoeg anderstalige nieuwkomers zijn. Omdat ze niet apart financierbaar of subsidieerbaar zijn, staan ze in de leerlingendatabank van het ministerie ook niet bekend als anderstalige nieuwkomers.

Voor het basisonderwijs weten we dus niet echt in hoeverre de resultaten van het onthaalonderwijs voldoen aan de verwachtingen en of er in dat verband verschillen zijn naar gelang van de school waarin de anderstalige nieuwkomers te-

55. Sterckx, M. (2006). Wat is er nog van onze dromen? Eindrapport van een onderzoek naar de doorstroming van anderstalige nieuwkomers in het secundair onderwijs in de eerste drie jaar na de onthaalklas in Vlaanderen (2003-2005). Leuven: Centrum voor Taal en Onderwijs, KU Leuven.

5. Als de school onzekerheid wordt

Dat kinderen hier schoollopen, geeft ze niet automatisch recht op asiel of verblijf in België.⁵⁶ Toch houdt de overheid bij een uitwijzing soms wel eens rekening met de schoolloopbaan van de jongere.

Een school maakt het verschil

Een Russisch meisje van 20 jaar zit in haar 6de jaar sociaal technische wetenschappen. Ze was op het einde van het lager onderwijs naar België gekomen en heeft de zes jaren van het secundair onderwijs vlekkeloos doorlopen. Ze stond op het punt haar einddiploma te halen. In april (na de paasvakantie) wordt het gezin overgebracht naar het gesloten centrum in Steenokkerzeel, in afwachting van hun uitwijzing. De school wil minstens het meisje de kans geven haar diploma te halen. Uiteindelijk kwam er een akkoord met de Dienst Vreemdelingenzaken dat het meisje tot na de examens opgevangen kon worden in een internaat en in de weekends in een opvanggezin. In afwachting bleef de mama wel verder in het gesloten centrum. Het meisje kon haar examens afwerken en haalde haar diploma. Daarna 'keerde het gezin vrijwillig terug'.

Ouders zonder wettig verblijf putten dan wel geen rechten uit het schoolgaan van hun kinderen, dat hun kinderen hier schoollopen, speelt soms wel mee in de beoordeling van hun integratie hier. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat het schoollopen van kinderen in bijkomende orde relevant kan zijn in de concrete beoordeling van een regularisatieverzoek.⁵⁷

Opmerkelijk zijn ook de uitspraken van burgerlijke rechtbanken,⁵⁸ waarin rechters oordelen dat kinderen het recht hebben hun schoolloopbaan af te maken en ze dus aan het hele gezin een tijdelijk verblijf toestaan in afwachting van het eind van het schooljaar of van de schoolcarrière. Bij die uitspraken vallen verwijzingen naar internationaal bepaalde grondrechten op.

Dat belet niet dat schoolgaande kinderen uitgewezen worden. Meer dan eens protesteren vrienden,

scholen en kinderrechtenorganisaties daar tegen. Leerkrachten, leerlingen en directies reageren soms scherp als een leerling uitgewezen wordt en van de ene op de andere dag niet meer komt opdagen.

Plots weggestuurd

Ik ben een meisje van 9 jaar. In onze school zijn er al verschillende kinderen geweest van andere landen. Ze leren hier Nederlands en veel andere dingen maar worden dan plots weggestuurd of teruggestuurd naar hun land. We vinden het niet leuk dat ze zo weggaan en wij missen ze.

Vraag van een schooldirecteur (eind mei)

Een Iraanse jongen van 15 jaar is al bijna vijf jaar in België met zijn ouders. De familie is uitgeprocedeerd en wordt volgende week uitgewezen. Vader kwam vanmorgen afscheid nemen en de school bedanken. Kunnen we als school nog iets doen? Kunnen ze je na de paasvakantie nog uitwijzen? Zijn ze niet verplicht om te wachten tot het einde van het schooljaar?

Beter ondergedoken blijven?

Een CLB-arts confronteert ons met het hallucinante verhaal van een Armeens gezin dat na 14 jaar verblijf in België uitgewezen wordt. De kinderen van 9 en 13 jaar zijn hier geboren, hebben hier altijd gewoond en schoolgelopen. De vader werd opgepakt en ondergebracht in een gesloten centrum. Moeder is met de kinderen ondergedoken en ze worden verder bijgestaan door de school en het CLB. Het CLB vraagt ons of de kinderen niet beter ondergedoken blijven in plaats van verder school te lopen, want ze zijn bang dat de kinderen dan opgepakt worden.

De reactie van de CLB-arts legt een belangrijk pijnpunt bloot. Ondanks de overeenkomst tussen de federale en de Vlaamse overheid blijven vele ouders die zonder geldige verblijfsdocumenten in België wonen bang dat ze door hun kinderen naar school te laten gaan een ernstig risico lopen om opgepakt te worden. Die vrees ondermijnt het recht op onderwijs van de kinderen.

56. Zie hoger.

57. Zie bijvoorbeeld: Raad van State, 26 januari 1996, Vreemd, T., 1997, p. 425. Raad van State, 27 oktober 2004, Vreemd, T., 2005, p. 164.

58. De voorzitter in Kort geding te Brussel oordeelde op 2 november 2004 dat, in het licht van art. 3 in combinatie met art. 28 van het kinderrechtenverdrag, de kinderen het recht hadden hun schoolloopbaan in België af te maken, omdat de terugkeer naar hun land van herkomst ze een ernstige handicap zou opleveren en verklaarde het verzoek van de ouders tot een tijdelijk verblijfsrecht voor alle gezinsleden in afwachting van het voltooien van de schoolcarrière van de kinderen gegrond. De Rechtbank van Brussel, 7 december 2004 en de Rechtbank van Brussel, 13 mei 2005, telkens rechtsprekend in kort geding, kwamen tot dezelfde uitspraak in analoge dossiers. Uitspraken niet gepubliceerd, zie: www.sdj.be voor de tekst van de uitspraken.



In de illegaliteit

Een melding van een CLB: de moeder van twee Kosovaarse jongens kreeg een bevel om het grondgebied te verlaten. Ze keert terug, maar de jongens willen onderduiken. De school is bang dat de jongens in de illegaliteit belanden.

Het is moeilijk te weten te komen hoeveel kinderen in de schoolleeftijd maar zonder geldige verblijfsdocumenten in Vlaanderen wonen (of rondlopen) zonder naar school te gaan. Wat bij de Klachtenlijn binnenkomt, is allicht niet meer dan het topje van de ijsberg. De meldingen komen zonder uitzondering uit de schoolomgeving: directies, leerkrachten, CLB-medewerkers, medeleerlingen. Ze gaan over kinderen die wel op school gezeten hebben, maar dan plots verdwenen zijn uit schrik opgepakt te worden. Ze gingen eerst wel naar school, in een periode dat hun gezin nog materiële opvang kreeg en het allemaal nog wat makkelijker liep. En dan houdt het plots op. Over sommige van die kinderen krijgt de Klachtenlijn dan signalen. Iemand vertelt hun verhaal.

Omdat er elk jaar zo'n duizend gezinnen met kinderen zijn voor wie de asielpprocedure uitdraait op een negatieve beslissing, bijna twee derde van hen meteen onderduikt en twee derde van de rest tijdens het verblijf in een open terugkeerplaats onderduikt, zijn er wellicht ook heel wat kinderen die nooit de stap naar een school zetten. Bijvoorbeeld omdat heel snel duidelijk wordt dat er voor het gezin geen perspectief is om wettelijk in België te blijven en de ouders er snel voor kiezen om onder te duiken. Het verhaal van die kinderen bereikt de Klachtenlijn niet. Er is niemand om het te vertellen.

Soms kiezen de opleiders het zekere voor het onzekere. Een opleiding in het kader van de leertijd (deeltijds leren – deeltijds werken) bijvoorbeeld duurt meestal drie jaar. Eén tot twee dagen per week krijgen jongeren algemene vorming en beroepsgerichte vorming in een opleidingscentrum, drie tot vier dagen per week leren ze een vak op de werkvloer, in een bedrijf. Na een korte proefperiode sluiten ze een leerovereenkomst voor maximaal drie jaar af. We krijgen signalen dat het soms niet lukt om zo'n leerovereenkomst af te sluiten omdat de jongere maar een tijdelijke verblijfsvergunning heeft en niet de garantie kan bieden dat hij of zij de periode kan uitdoen. Hij

of zij kan vanaf 18 jaar immers elke dag een bevel in de bus kan krijgen om het grondgebied te verlaten.

6. Knelpunten: synthese en aanbevelingen

Vlaanderen levert veel inspanningen om het recht op onderwijs te garanderen, ook voor kinderen zonder papieren. Er worden ook veel inspanningen geleverd om dat onderwijs zo in te vullen dat het tegemoetkomt aan de bijzondere noden van anderstalige nieuwkomers.

Toch blijven er nog verschillende knelpunten. We vatten de belangrijkste knelpunten samen en formuleren enkele aanbevelingen.

6.1 Knelpunten in het onthaalonderwijs

Er zijn knelpunten op het vlak van de inhoudelijke oriëntatie, de mogelijkheid om expertise te ontwikkelen en de opvolging van de leerlingen op langere termijn.

Meer dan Nederlands leren en inburgering alleen

Inhoudelijk komt het onthaalonderwijs te weinig tegemoet aan de brede diversiteit van de groep anderstalige nieuwkomers. De regelgeving heeft te weinig aandacht voor de specifieke problemen van kinderen en jongeren op de vlucht. Veel van die kinderen en jongeren hebben traumatische ervaringen achter de rug of een hobbelig schoolverleden met hiaten in de schoolloopbaan. Dat zorgt voor een ernstige ontwikkelingsachterstand. In het secundair onderwijs lijken de omzendbrieven (meer dan de codex voor secundair onderwijs) nog wat ruimte te laten voor een wat ruimere invulling en om in te spelen op individuele noden. In het basisonderwijs is dat niet het geval.

Aanbeveling 1

De Vlaamse overheid zou in haar inhoudelijke aansturing van het onthaalonderwijs meer aandacht moeten besteden aan de brede diversiteit in de doelgroep, aan de zorg voor het psychosociaal welbevinden van kinderen op de vlucht en aan de noodzaak om bij sommige kinderen te werken aan de grote ontwikkelingsachterstand

die ze opliepen door gebrek aan schoolervaring in hun land van herkomst. Dat geldt vooral voor het basisonderwijs.

Nood aan expertiseontwikkeling

Vooraf in het basisonderwijs krijgen door het versnipperde aanbod en door het gebrek aan continuïteit van de instroom van anderstalige nieuwkomers veel scholen weinig kans om echte expertise te ontwikkelen. Toch ligt het niet voor de hand om er de organisatievorm te kopiëren uit het secundair onderwijs. De nieuwe regeling over de organisatie van een *taalbad* biedt scholen in principe wel kansen om meer expertise te ontwikkelen door krachten te bundelen zonder het principe van spreiding te moeten verlaten.

Aanbeveling 2

Basisscholen zouden de decretale mogelijkheden om schooloverstijgend samen te werken in de organisatie van initieel onthaalonderwijs met twee handen moeten aangrijpen. In die samenwerking kunnen zowel scholen die veel andersstalige nieuwkomers aantrekken als scholen die maar sporadisch nieuwkomers over de vloer krijgen, samenwerken om de anderstalige nieuwkomers meer te spreiden en om beter expertise te ontwikkelen én te delen. Conform zijn decretale opdracht moet het LOP – in samenwerking met de gemeentelijke overheden – daarin een regierol opnemen en een toeleidingsplan ontwikkelen.

Aan de Vlaamse overheid bevelen we aan om die mogelijkheid tot structurele samenwerking tussen scholen inhoudelijk niet te beperken tot een intensieve initiatie Nederlands, maar ze uit te breiden tot andere activiteiten die tegemoetkomen aan de bijzondere onderwijsnoden van sommige kinderen op de vlucht.

Meer aandacht voor de opvolging van alle anderstalige nieuwkomers

Om na te gaan in welke mate het onthaalonderwijs zijn doelstellingen bereikt, moeten we anderstalige nieuwkomers op langere termijn kunnen opvolgen. Die mogelijkheid tot opvolging mag niet beperkt blijven tot anderstalige nieuwkomers die de scholen extra geld of subsidies opleveren.

Aanbeveling 3

De Vlaamse overheid moet (1) ervoor zorgen dat elke leerling die individueel beantwoordt aan de criteria voor anderstalige nieuwkomers als zodanig geregistreerd wordt in de leerlingendatabank en (2) systematische opvolging van gewezen anderstalige nieuwkomers bevorderen, zowel van individuele leerlingen (door de onthaalscholen) als van de populatie in zijn geheel (vanuit wetenschappelijk onderzoek). De middelen die scholen krijgen om ex-anderstalige nieuwkomers individueel op te volgen, moeten in verhouding staan tot het aantal ex-anderstalige nieuwkomers dat ze opvolgen.

6.2 Bijdrage tot een humaan terugkeerbeleid

Voor kinderen en jongeren op de vlucht is het een harde realiteit dat er niet voor elk van hen een toekomst in België is. Voor kinderen en jongeren voor wie terugkeren onvermijdelijk is of toch het meest of een heel waarschijnlijk perspectief is, is het eigenlijk ongepast om met het onderwijs alleen integratie in Vlaanderen na te streven.

Voor gezinnen met kinderen focust het terugkeerbeleid van de federale overheid momenteel sterk op de ouders. Voor de minderjarige kinderen is er nauwelijks aandacht. Toch roept de nakende terugkeer ook bij hen veel vragen en onzekerheid op. We kunnen niet verwachten dat het antwoord daarop alleen van de ouders komt.

We vragen de federale en aan de Vlaamse overheid dat zij de handen in elkaar slaan om die lacune te vullen.

Band met taal en cultuur van herkomst behouden

Wat momenteel sterk ontbreekt in de begeleiding van kinderen op de vlucht, zowel in de omgeving waarin ze materiële opvang krijgen, als in het onderwijs, is een aanbod dat ze helpt de band met de taal en de cultuur van hun land van oorsprong te behouden. Toch zou dat ze op twee manieren ondersteunen. Enerzijds draagt het bij tot hun identiteitsontwikkeling, waarvoor nodig is dat land en cultuur van herkomst (net als bij buitenlandse adoptiekinderen) geen blinde vlek blijven. Anderzijds kan het kinderen en jongeren voor wie terugkeer naar het land van herkomst (van hun ouders) toch het meest waarschijnlijke perspectief is, ondersteunen om die terugkeer positiever te verwerken en tegemoet te gaan. Het kan ze ook helpen om de competenties te verwerven die ze nodig hebben om na een eventuele terugkeer beter aansluiting te vinden bij het onderwijs en de cultuur van dat land. De ontredde waarvan kinderen en jongeren bij hun terugkeer getuigen, omdat ze geen enkele aansluiting vinden met het land van hun ouders, toont aan dat we voor dat behoud van de band met het land en de cultuur van herkomst niet zonder meer kunnen vertrouwen op de informele netwerken van hun ouders met landgenoten.

Dit aanbod hoeft niet noodzakelijk vanuit of aléén vanuit het reguliere onderwijs te komen. Er kan onderzocht worden in welke mate het kennispotentieel uit de betreffende gemeenschappen in Vlaanderen aangeboord kan worden. Ook kunnen de mogelijkheden tot samenwerking tussen onderwijs en opvanginitiatieven onderzocht worden.

Aanbeveling 4

Stimuleer samenwerking tussen onderwijs, opvanginitiatieven en de betreffende gemeenschappen in Vlaanderen voor een (onderwijs-) aanbod dat kinderen en jongeren op de vlucht helpt de band met hun land en cultuur van herkomst te behouden.

Met een diploma in handen sterker terug

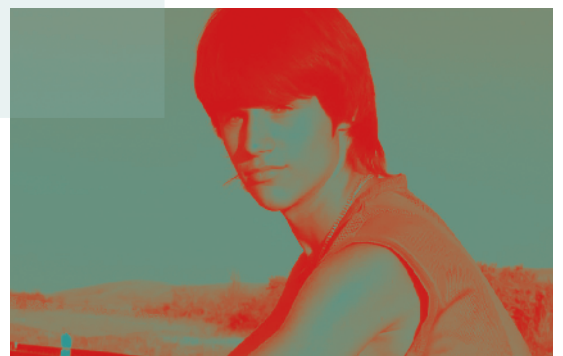
Jongeren op de vlucht klagen dat de uitwijzing ze belet om hun opleiding af te maken. Die opleiding afmaken zou ze nochtans sterker maken en ze in veel gevallen beter in staat stellen een toekomst uit te bouwen in hun land van herkomst.

De opleiding afmaken kan in principe op twee plaatsen: in Vlaanderen, in de school waar ze nu zitten, of in het land van herkomst. Naar gelang van de concrete situatie zal het ene of het andere meer opportuun zijn. Voor jongeren die hier al jaren zijn en op korte termijn (bijvoorbeeld één of twee jaar) hun opleiding in Vlaanderen kunnen voltooien, is het wellicht in de meeste gevallen het meest aangewezen ze de mogelijkheid te geven hun opleiding hier af te maken. Daarvoor is dan voor henzelf (en veelal ook voor hun gezin) een tijdelijke verlenging van de verblijfsvergunning nodig. Daaraan zouden voorwaarden over de studievorderingen gekoppeld kunnen worden.

Aanbeveling 5

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt de federale overheid om in overleg met de Gemeenschappen te onderzoeken onder welke voorwaarden voor jongeren (en hun gezin) die een bevel kregen om het grondgebied te verlaten, hun verblijfsvergunning tijdelijk verlengd kan worden om ze in staat te stellen hun opleiding in België af te ronden.

de



Deel

5

Aanbevelingen



In dit hoofdstuk brengen we al onze aanbevelingen uit de vorige hoofdstukken samen.

conclusie

1. Verblijfswettelijk kader

Aanbevelingen over het wettelijk kader van de verschillende verblijfsprocedures die kinderen op de vlucht en hun ouders in België kunnen instellen.

1.1 Kinderen en jongeren met hun ouders

**Verblijfsbeslissingen weinig
transparant over belang en
welzijn kind**

Aanbeveling 1

Het Kinderrechtencommissariaat dringt erop aan om het belang en het welzijn van het kind als leidende principes voorop te stellen bij verblijfsrechtelijke beslissingen over een gezin. Van belang is bovendien om die principes te concretiseren en de verblijfsbeslissing in het licht van de leidende principes te motiveren. De algemene commentaar over het belang van het kind van het VN-Comité over de rechten van het kind en de UNHCR-Richtlijnen zijn een belangrijke inspiratiebron voor kindvriendelijke verblijfsbeslissingen.

**Kinderen met ouders op
de vlucht zelf te weinig
betrokken bij fases
verblijfprocedure**

Aanbeveling 2

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt om kinderen uit het gezin meer te betrekken bij de verblijfsbeslissing. Dat betekent voor kinderen dat ze minstens de mogelijkheid krijgen om hun verhaal te doen om trauma's te verwerken. Voor oudere begeleide minderjarigen houdt die betrokkenheid ook in dat ze de kans krijgen gehoord te worden en dat ze een verklaring kunnen afleggen in de verblijfsprocedures als zij dat willen.

Aan hun inbreng moet passend belang gehecht worden, met respect voor artikel 3 en 12 van het kinderrechtenverdrag.

Aanbeveling 3

Bij de betrokken advocaat dringt het Kinderrechtencommissariaat erop aan om bij de kinderen van het gezin discreet af te toetsen of ze zelf gehoord willen worden. De advocaat moet dan in acht nemen dat deze kinderen redenen kunnen hebben om dat niet in aanwezigheid van hun ouders te doen. Hij moet daarom de omstandigheden scheppen waardoor het kind genoeg vertrouwen wint om vrijuit te spreken. Net zoals bij 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' is het van belang dat de interviews afgenomen worden door speciaal opgeleide ambtenaren.

1.2 Kinderen en jongeren zonder hun ouders

**Duurzame verblijfsrechtelijke
oplossing volgens vastgestelde
rangorde niet altijd in
belang kind**

Aanbeveling 4

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt om bij het doorlopen van de verschillende verblijfsoplossingen altijd het belang van het kind voorop te stellen en waar nodig in het belang van het kind af te wijken van de vastgestelde rangorde.

Bijzondere procedure is niet cumuleerbaar met andere procedures

Aanbeveling 5

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt om de huidige procedures – de bijzondere procedure en de andere procedures – onmiddellijk na elkaar op te starten en om een duurzame oplossing te bepalen los van hoe lang iemand in België is.

Besluitvorming duurzame oplossing te eenzijdig

Aanbeveling 6

Het Kinderrechtencommissariaat pleit ervoor om in het belang van het kind de finale beslissing van een duurzame oplossing voor ‘niet-begeleide minderjarige vreemdelingen’ over te laten aan een interdisciplinair comité waarin de verschillende actoren – de voogd en de Dienst Voogdij en de Dienst Vreemdelingenzaken – gelijkwaardig inspraak hebben. Opnieuw kunnen de UNHCR-richtlijnen de inspiratiebron zijn. Van belang is ook de betrokkenheid en de inspraak van de jongere zelf.

Te weinig rechtsbescherming niet-begeleide Europese minderjarigen

Er is te weinig rechtsbescherming voor niet-begeleide Europese minderjarigen. Zo zoekt de Dienst SEMK alleen een oplossing voor niet-begeleide Europese minderjarigen in een specifiek gedefinieerde kwetsbare toestand, daardoor bestaat de kans dat andere, ook kwetsbare niet-begeleide Europese minderjarigen, uit de boot vallen. Verder hebben niet-begeleide Europese minderjarigen geen voogd die ze begeleidt en vertegenwoordigt. Omdat ze niet handelingsbekwaam zijn, zitten die kwetsbare minderjarigen in een nog zwakkere positie.

Aanbeveling 7

Conform het arrest van het Grondwettelijk Hof vraagt het Kinderrechtencommissariaat een aangepaste regeling voor niet-begeleide minderjarigen van binnen de EER in een kwetsbare toestand. Die regeling moet rekening houden met het vrij verkeer van personen dat in de EU ook voor jongeren geldt, en moet ook toelaten dat EER-jongeren in een duidelijk problematische situatie de nodige zorg en bescherming krijgen. Dat kan ook in ons land als blijkt dat terugkeer naar het land van herkomst niet meteen mogelijk is. We mogen er niet van uitgaan dat een land, omdat het tot de EER behoort, per definitie kinderen en jongeren in een kwetsbare situatie de nodige zorg en bescherming biedt.

Meer begeleiding en opvolging van voogden nodig

Aanbeveling 8

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt om de voogden meer op te volgen en te ondersteunen met training en intervisie, en om jongeren meer op de hoogte te brengen hoe ze moeten omgaan met klachten over hun voogd.



2. Materiële opvang en zorg

2.1

Knelpunten in de materiële opvang

Toch nog geen dak boven het hoofd

Wat ook het verblijfsstatuut van hun ouders is, het is onaanvaardbaar dat kinderen in België rechteloos blijven en moeten leven van liefdadigheid of op straat. Toch overkomt dat elk jaar veel kinderen.

Aanbeveling 9

Voor gezinnen met kinderen zonder geldige verblijfsdocumenten die in bijzonder precare omstandigheden leven, moet de federale overheid menswaardige materiële opvang garanderen, ook als de ouders niet mee willen stappen in een terugkeertraject.

Voor die gezinnen dringt regularisatie om humanitaire redenen zich op.

Vermijd nodeloos verhuizen

Aanbeveling 10

De federale overheid moet dringend uitvoering geven aan de wettelijke mogelijkheid tot vrijwillige terugkeerbegeleiding aan huis, door het in de wet van 16 november 2011 (art. 2) geplande Koninklijk Besluit dat de voorwaarden voor zo'n terugkeerbegeleiding aan huis bepaalt, uit te werken en te publiceren en door het nodige budget vrij te maken voor de aanwerving van terugkeerbegeleiders.

Tegelijk zou met de organisaties die asielzoeken de gezinnen met minderjarige kinderen onderdak geven, overeengekomen moeten worden om die gezinnen niet meer meteen na hun bevel om het grondgebied te verlaten op straat te zetten zodat de terugkeerbegeleiding aan huis een kans krijgt. De opvang van die gezinnen in een open terugkeerplaats zou beperkt moeten worden tot gezinnen die op het ogenblik waarop ze hun

bevel krijgen om het grondgebied te verlaten, echt al geen onderdak meer hebben.

Open Terugkeercentrum Holsbeek twee keer maatje te klein

Aanbeveling 11

Voor gezinnen met minderjarige kinderen zonder geldige verblijfsdocumenten die materiële steun en opvang vragen, zoekt de federale overheid het best naar een meer kindvriendelijke infrastructuur. Als die opvangstructuur collectief is, moet er ook voor de kinderen en jongeren aangepaste begeleiding komen.

In lijn met aanbeveling 2 moet de overheid vermijden dat gezinnen die vóór hun toeleiding naar het Open Terugkeercentrum onderdak hadden, die opvang verliezen puur en alleen om ze naar het Open Terugkeercentrum te kunnen toeleiden. Om nodeloos verhuizen te vermijden, moet eerst vrijwillige terugkeerbegeleiding aan huis alle kansen krijgen.

'Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' erkend en dan?

Voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' is een erkenning als vluchteling of subsidiaire bescherming uiteraard goed nieuws. Maar dan moeten ze ook kunnen rekenen op opvang en materiële ondersteuning tot ze voor zichzelf kunnen zorgen.

Aanbeveling 12

De federale overheid moet maatregelen nemen zodat OCMW's hun wettelijke verplichting van maatschappelijke dienstverlening aan erkende 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' zouden nakomen (door een leefloonequivalent toe te kennen).

Aanbeveling 13

Projecten van begeleid zelfstandig wonen voor erkende 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' moeten structureel ingebed worden, zodat zij niet langer afhankelijk van projectsubsidies. Er moet ook een betere regionale spreiding komen.

Aanbeveling 14

Projecten begeleid zelfstandig wonen voor erkende 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' zouden, naargelang van de noden van de jongeren, nog moeten kunnen doorlopen na hun 18e verjaardag.

2.2 Knelpunten in de sociale ondersteuning

De federale overheid maakt van vrijwillige terugkeer een speerpunt in haar asiel- en migratiebeleid. Afgewezen asielzoekers worden begeleid in de omslag die ze moeten maken. De herintegratie in het land van herkomst wordt logistiek en materieel ondersteund. Ook al wordt daarbij wel gedacht aan de kinderen, toch worden ze te weinig betrokken bij het hele terugkeerproces zelf.

Kinderen niet of te weinig voorbereid op terugkeer

Aanbeveling 15

In de begeleiding van gezinnen met minderjarige kinderen die zich voor een vrijwillig terugkeertraject engageren, moet er niet alleen aandacht gaan naar de ouders. Er moet ook expliciet aandacht besteed worden aan de voorbereiding van de kinderen op die terugkeer en vooral aan de grote veranderingen die dat in hun leven zal teweegbrengen en de emotionele verwerking daarvan. Dat geldt niet alleen bij vrijwillige terugkeertrajecten, maar ook bij gedwongen terugkeer van gezinnen met kinderen.

2.3

Knelpunten in de medische en psychologische hulp

Dringende medische hulp niet voor alle kinderen?

Dringende medische hulp was het eerste recht dat ook voor mensen zonder papieren wettelijk gegarandeerd werd. In de praktijk loopt dat toch nog fout want soms weigert een OCMW dringende medische hulp toe te kennen. Kinderen van EU-burgers zijn het slachtoffer van een verscherpte regeling voor EU-burgers die zich in België willen vestigen maar niet in orde zijn met hun papieren. Want een bepaalde periode hebben ze geen recht op maatschappelijke dienstverlening van het OCMW, terwijl ze zich ook nog niet aansluiten bij de Belgische ziekteverzekering.

Aanbeveling 16

Voor kinderen zonder papieren die hier met hun ouders zijn, zou, ongeacht de nationaliteit en het verblijfsstatuut van hun ouders, een regeling uitgewerkt moeten worden analoog aan de regeling voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'. Dat wil zeggen dat ze zich kunnen aansluiten bij een Belgische ziekteverzekering op voorwaarde dat ze regelmatig school lopen of – voor niet-leerplichtige kinderen – aangemeld zijn bij Kind en Gezin of ONE.

Voor niet-begeleide minderjarigen uit de EER moet er een gelijkaardige regeling komen.

Om de dringende medische hulp op elk moment te kunnen garanderen, moet de voorwaarde over schoollopen geformuleerd worden in termen van effectief en regelmatig onderwijs volgen, zonder daar een minimumtermijn van drie maanden aan te koppelen, zoals nu het geval is voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'.

Tekort aan psychologische ondersteuning

Kinderen en jongeren op de vlucht krijgen vaak psychische problemen. Zowel traumatische ervaringen in hun land van herkomst of onderweg naar België als hun actuele leefomstandigheden in België spelen daarin een rol. Toch blijkt de toegang tot psychologische hulpverlening vaak moeilijk.

Aanbeveling 17

De bevoegde overheden moeten meer investeren in (a) de verspreiding van gespecialiseerde kennis over de aanpak van psychische problemen bij kinderen en jongeren op de vlucht, (b) de psychologische omkadering in de opvangplaatsen en (c) het wegwerken van drempels in de toegang tot externe psychologische hulpverlening.

2.4 Knelpunten in de toegang tot de jeugdhulp

Toegang tot de jeugdhulp is voor kinderen en jongeren op de vlucht vaak echt een probleem. Dat geldt zowel voor diensten die vallen onder het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap als voor de bijzondere jeugdbijstand. Voor toegang tot diensten die onder toezicht van het VAPH, golden tot nu toe bijzondere verblijfsvoorwaarden. De vraag is of de nieuwe regeling van de *Integrale Jeugdhulp*, soelaas biedt. Voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen is de leeftijd waarop ze in België aankomen vaak een drempel om gepaste hulp te krijgen.

Maakt één toegangspoort een einde aan de verschillende toegangsvoorwaarden?

Aanbeveling 18

We bevelen de Vlaamse overheid aan om in het nieuwe kader van de *Integrale Jeugdhulp* nauwgezet op te volgen dat er effectief geen gewag meer gemaakt wordt van verblijfsvoorwaarden om bepaalde vormen van hulpverlening toe te kennen. Dat met andere woorden ook kinderen en jongeren op de vlucht aanspraak kunnen maken op de meest geschikte hulp.

We vragen de Vlaamse overheid ook om de specifieke regeling voor aanmelding van 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' door hun voogd nauwgezet op te volgen en te evalueren.

(Bijna) 18+ en dan?

Aanbeveling 19

Als de persoonlijke situatie van de jongere dat aangewezen maakt, vragen we aan de professionals die ze omringen om met die jongere te bekijken of een aanvraag tot verlenging van de opname of begeleiding wenselijk is. Aan de federale overheid vragen we om in die gevallen desnoods de verblijfsvergunning tijdelijk te verlengen.

Aan de Vlaamse overheid vragen we om er in het kader van de *Integrale Jeugdhulp* over te waken dat voor 'niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' die al 16 of 17 jaar zijn en voor wie opvang in een voorziening onder toezicht van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap of van de bijzondere jeugdbijstand aangewezen is, de leeftijd (en de nakende 18e verjaardag) geen reden is om ze die hulp te ontfen.

3. Onderwijs



Vlaanderen doet grote inspanningen om voor elk kind het recht op onderwijs te garanderen. Ook voor kinderen zonder papieren. Met de federale overheid werd een overeenkomst gesloten die moet verhinderen dat kinderen zonder papieren en hun ouders via de school opgespoord en opgepakt worden.

3.1 Onthaalonderwijs

Voor wie nieuw is en geen Nederlands spreekt, wordt onthaalonderwijs georganiseerd. Maar de regelgeving daarover blijkt niet altijd tegemoet te komen aan de noden van kinderen en jongeren op de vlucht.

Meer dan Nederlands leren en inburgering alleen

Aanbeveling 20

De Vlaamse overheid zou in haar inhoudelijke aansturing van het onthaalonderwijs meer aandacht moeten besteden aan de brede diversiteit in de doelgroep, aan de zorg voor het psychosociaal welbevinden van kinderen op de vlucht en aan de noodzaak om bij sommige kinderen te werken aan de grote ontwikkelingsachterstand die ze opliepen door gebrek aan schoolervaring in hun land van herkomst. Dat geldt vooral voor het basisonderwijs.

Nood aan expertiseontwikkeling

De overheid gaat ervan uit dat elke basisschool initieel onthaalonderwijs kan organiseren. Maar de spreiding van anderstalige nieuwkomers over veel scholen maakt dat die scholen daarin maar weinig expertise kunnen opbouwen, vooral in initieel onthaalonderwijs voor kinderen op de vlucht. Tegelijk stellen we vast dat in de grotere steden het gros van de anderstalige nieuwkomers terecht komt in scholen waar al veel andersstalige kansarme kinderen zijn. Vooral kinderen op de vlucht met grotere noden komen terecht in 'zwarte' scholen.

Aanbeveling 21

Basisscholen zouden de decretale mogelijkheid om schooloverstijgend samen te werken in de organisatie van initieel onthaalonderwijs met twee handen moeten aangrijpen. In die samenwerking kunnen zowel scholen die veel anderstalige nieuwkomers aantrekken als scholen die maar sporadisch nieuwkomers over de vloer krijgen, samenwerken om de anderstalige nieuwkomers meer te spreiden en om beter expertise te ontwikkelen én te delen. Conform zijn decretale opdracht moet het LOP – in samenwerking met de gemeentelijke overheden – daarin een regierol opnemen en een toeleidingsplan ontwikkelen.

Aan de Vlaamse overheid bevelen we aan om de mogelijkheid tot structurele samenwerking tussen scholen inhoudelijk niet te beperken tot een intensieve initiatie Nederlands, maar ze uit te breiden tot andere activiteiten die tegemoetkomen aan de bijzondere onderwijsnoden van sommige kinderen op de vlucht.

Meer aandacht voor de opvolging van alle anderstalige nieuwkomers

De overheid registreert als 'anderstalige nieuwkomer' alleen nieuwkomers die hun basisschool extra lestijden opleveren. Als ze in een school met te weinig zijn, blijven ze dus onder de radar. Dat maakt opvolging zo goed als onmogelijk. Er is ook weinig (secundair onderwijs) tot geen (basisonderwijs) onderzoek waar anderstalige nieuwkomers terechtkomen.

Aanbeveling 22

De Vlaamse overheid moet (1) ervoor zorgen dat elke leerling die individueel beantwoordt aan de criteria voor anderstalige nieuwkomers als zodanig geregistreerd wordt in de leerlingendatabank en (2) systematische opvolging van gewezen anderstalige nieuwkomers bevorderen, zowel van individuele leerlingen (door de onthaalscholen) als van de populatie in zijn geheel (vanuit wetenschappelijk onderzoek). De middelen die scholen krijgen om ex-anderstalige nieuwkomers individueel op te volgen, moeten in verhouding staan tot het aantal ex-anderstalige nieuwkomers dat ze opvolgen.

3.2

Bijdragen tot humaan terugkeerbeleid

Een groot deel van de kinderen en jongeren op de vlucht die in België aankomen, kunnen hier uiteindelijk niet blijven. Voor wie hier wel kan blijven, blijft de cultuur en het land van herkomst belangrijk in hun identiteitsontwikkeling. Maar het Vlaamse onthaalonderwijs focust uitsluitend op integratie in de Vlaamse samenleving.

Band met taal en cultuur van herkomst behouden

Aanbeveling 23

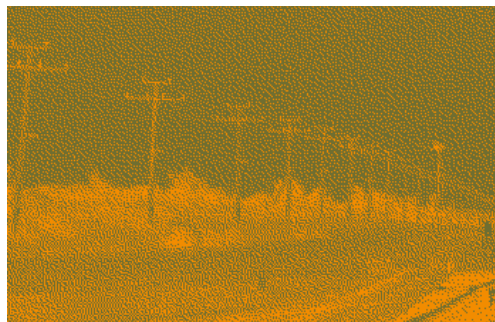
Stimuleer samenwerking tussen onderwijs, opvanginitiatieven en de betrokken gemeenschappen in Vlaanderen voor een onderwijsaanbod dat kinderen en jongeren op de vlucht helpt de band met hun land en cultuur van herkomst te behouden.

Met diploma sterker terug

Zowel niet-begeleide buitenlandse minderjarigen als buitenlandse kinderen en jongeren die hier met hun ouders zijn, krijgen vaak een bevel het grondgebied te verlaten als ze net klaar zijn met hun opleiding. Daardoor valt een diploma of getuigschrift net buiten handbereik.

Aanbeveling 24

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt de federale overheid om in overleg met de Gemeenschappen te onderzoeken onder welke voorwaarden voor jongeren (en hun gezin) die een bevel kregen om het grondgebied te verlaten, hun verblijfsvergunning tijdelijk verlengd kan worden om ze in staat te stellen hun opleiding in België af te ronden.



Colofon

Heen en retour
Rechtspositie van kinderen op de vlucht
December 2013

Redactie

Hilde Cnudde
Julie Ryngaert
Alex Van Hecke
Bruno Vanobbergen
Jean Pierre Verhaeghe

Eindredactie

Julie Ryngaert
Alex Van Hecke
Jean Pierre Verhaeghe

Tekstredactie

Mark Van Bogaert

Concept & Vormgeving

CIBE communicatie

Foto cover

CIBE communicatie

Druk

Drukkerij Artoos

Verantwoordelijke uitgever

Bruno Vanobbergen
Kinderrechtencommissaris
Leuvenseweg 86
1000 Brussel

ISBN: 9789077021286

Wettelijk depotnummer: D/2013/9680/2

Dit dossier staat ook online op www.kinderrechtencommissariaat.be.



Rechtspositie van kinderen op de vlucht

Hoe zit het met de materiële opvang van kinderen op de vlucht? Met hun recht op onderwijs? Welke vragen leven er bij de kinderen zelf en bij mensen uit hun directe omgeving?

De Klachtenlijn van het Kinderrechtencommissariaat krijgt de laatste jaren heel wat vragen en klachten over en van kinderen op de vlucht. Achter die signalen zitten vaak structurele knelpunten. Daarom legt dit dossier de situatie bloot van kinderen op de vlucht met en zonder hun ouders. Welke minimumnormen leggen mensen- en kinderrechten op? Hoe gaat de procedure voor kinderen op zoek naar papieren? Hoe loopt dat allemaal in de praktijk?

Dit dossier bouwt verder op het dossier 'Heen en retour' van zes jaar geleden. Opzet blijft: de situatie van kinderen op de vlucht belichten vanuit een kinderrechtenperspectief. Als Vlaams pleitbezorger van kinderrechten vestigen we de aandacht op maatschappelijke en juridische knelpunten en doen we aanbevelingen. Zo willen we bijdragen aan het politieke en maatschappelijk debat over kinderen op de vlucht. Want er is nog een lange weg te gaan naar een beleid dat kinderen op de vlucht volop tot hun recht laat komen.



Kinderrechtencommissariaat

Leuvenseweg 86
1000 Brussel

Tel.: 02-552 98 00
Fax: 02-552 98 01

kinderrechten@vlaamsparlement.be
www.kinderrechtencommissariaat.be

Klachtenlijn van het Kinderrechtencommissariaat:
www.kinderrechten.be

