



Plate-forme Mineurs en exil – Platform Kinderen op de Vlucht

Rue du marché aux poulets-- Kiekenmarkt, 30

1000 Bruxelles – Brussel | Tél. : 02 209.61.61. | Fax : 02/209.61

www.mineursenexil.be - www.kinderenopdevlucht.be

**KRITISCHE ANALYSE VAN DE INVOERING VAN HET
SAMENWERKINGSPROTOCOL TUSSEN DE DIENST
VREEMDELINGENZAKEN EN FEDASIL MET BETREKKING
TOT HET BEGELEIDINGSTRAJECT VAN GEZINNEN MET
MINDERJARIGEN DIE ONWETTIG OP HET GRONDGEBIED
VERBLIJVEN EN DIE OPGEVANGEN WORDEN KRACHTENS
HET KONINKLIJK BESLUIT VAN 24 JUNI 2004**

November 2012

Inhoudstafel

Executive Summary	4
Inleiding	8
I. Voorstelling van de algemene problematiek.....	9
1. De doelgroep van deze analyse	9
2. Het profiel van de ‘protocolgezinnen’	10
3. Een verzadigd netwerk?	11
II. De actoren van de toepassing van het protocol.....	12
1. Het OCMW: welke informatie wordt aan de gezinnen gegeven?	12
2. De Dienst Vreemdelingenzaken en Fedasil: de implementatie van het begeleidingstraject door de twee administraties.....	14
3. De Dienst Vreemdelingenzaken en Fedasil: betekening van de oproepingen en beslissingen .	15
4. De verschillende actoren binnen Fedasil.....	17
5. De politie	19
III. De aan de gezinnen gegeven informatie	20
1. Informatie over het traject	20
2. De taal waarin de informatie wordt gegeven en de tolk.....	20
3. Specifieke informatie over de mogelijkheid tot detentie.....	21
IV. Een kwantitatieve analyse betreffende de uitvoering van het traject	21
1. Inleiding – de beschikbare bron: de cijfers van DVZ.....	21
2. Wordt het traject systematisch uitgevoerd?	22
3. Analyse van de twee opties.....	24
4. Het specifiek geval van bevelen om het grondgebied te verlaten	25
V. Kwalitatieve analyse van de tweesporenbegeleiding.....	26
1. Permanente en intensieve begeleiding vanaf het begin van het traject.....	26
2. De begeleiding m.b.t. het migratieproject van het gezin	27
VI. Het einde van het begeleidingstraject.....	28
1. Het recht op materiële hulp : een onvoorwaardelijke hulp ?.....	28

2. Einde van de opvang.....	29
3. Overbrenging naar een opvangstructuur	29
4. De overbrenging naar een gesloten centrum.....	30
VII. Vastgestelde uitdagingen en aanbevelingen	31
VIII. Besluit	35

Executive Summary

In februari 2011 werd het *Samenwerkingsprotocol tussen Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) en Fedasil met betrekking tot het begeleidingstraject van de gezinnen met minderjarigen die onwettig op het grondgebied verblijven en die opgevangen worden krachtens het koninklijk besluit van 24 juni 2004* (kortweg, 'protocol' of 'samenwerkingsakkoord') ingevoerd. Nu, meer dan één jaar na datum, analyseert het Platform Kinderen op de Vlucht¹ de uitvoering van het samenwerkingsakkoord op het terrein en de invloed ervan op de betrokken *opgevangen* families. Deze analyse spitst zich dus toe op de families die opgevangen zijn in de federale centra. Daarvoor gebruiken wij voornamelijk cijfer- en ander materiaal van DVZ en Fedasil, en ervaringen van betrokken families en vakmensen.

De kern van het protocol is een individuele begeleiding van de gezinnen zonder wettig verblijf met als doel een eind te maken aan hun onwettig verblijf – ofwel door regularisatie van hun verblijf in België op basis van artikel 9bis of 9ter van de wet van 1980, ofwel door een vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst. Op basis van de cijfers van het eerste implementatiejaar van het protocol moeten we echter besluiten dat het samenwerkingsakkoord voor de meeste gezinnen niet geleid heeft tot een duurzame oplossing. Wij identificeren in dit document verschillende knelpunten in de implementatie van het akkoord en doen aanbevelingen.

Vooraleer van start te gaan is het belangrijk te onderlijnen dat een definitieve verblijfsvergunning of terugkeer naar het land van herkomst geen doelen op zich zijn. Zij zijn steeds *middelen* voor het gezin om hun levensprojecten en –doelen te realiseren. Alle begeleiding, inclusief de trajectbegeleiding in het kader van het protocol, moet vanuit deze visie werken en deze levensprojecten, -doelen en –perspectieven van het gezin centraal plaatsen.

Hieronder vindt u de verschillende knelpunten en aanbevelingen. Voor een gedetailleerdere analyse en cijfers, gelieve het volledige document te consulteren.

Het verkrijgen van materiële hulp door middel van opvang in een federaal centrum is een *recht* van minderjarige vreemdelingen met onregelmatig verblijf en waarvoor de ouders hun onderhoudsplicht niet (kunnen) nakomen (KB 24 juni 2004). Omdat ouders en kinderen niet gescheiden mogen worden², wordt de hulpverlening uitgebreid naar deze eersten. Het arrest van het Grondwettelijk Hof³ dat de basis vormt voor het recht op materiële hulp beschermt deze gezinnen niet tegen uitwijzing. Het samenwerkingsakkoord speelt hierop in door de bescherming tegen uitwijzing van de gezinnen te verbinden aan hun inschrijving in het tweesporentraject. Een negatieve beslissing impliceert dus niet dat het recht op materiële hulp niet langer geldt. Toch identificeren we drie problemen.

Ten eerste heeft Fedasil eind april 2009 eenzijdig besloten de “KB 2004 gezinnen” niet langer op te vangen in hun centra, tenzij ze ertoe veroordeeld worden door de Arbeidsrechtbank of na een aanbeveling van de Federale Ombudsman.

Ten tweede besliste Fedasil in mei 2009 bij de uitbreiding van het recht van vrij verkeer en verblijf naar onderdanen van nieuwe EU-lidstaten eenzijdig gezinnen afkomstig uit deze landen niet langer op te vangen op basis van het KB. Fedasil heeft zijn positie duidelijk gemaakt in een instructie. Volgens Fedasil zijn zij namelijk niet langer ‘zonder wettig verblijf’, ook niet na het verlopen van de initiële periode van 3 maand. Volgens Fedasil vallen zij dus niet langer onder de voorwaarden van het KB. Een uitzondering hierop zijn de Bulgaarse en Roemeense gezinnen, voor wie het recht op vrij verkeer en verblijf (nog) niet geldt. Fedasil sluit hierdoor effectief een groep hulpbehoevende gezinnen uit. Toch kennen we Europese gezinnen die alsnog opgevangen zijn op basis van het KB. De behandeling van de Europese gezinnen is dus niet duidelijk.

Ten derde hebben we gevallen vernomen waarbij een gezin na een negatieve beslissing door de directie gevraagd werd het centrum te verlaten. Beide betekenen een belangrijke beperking van een recht dat de bescherming van minderjarigen tot doel heeft.

¹ M.n. de leden van de Werkgroep ‘Families in migratie’: Service droit des jeunes de Bruxelles, l’ADDE, Meeting (Samenlevingsopbouw Brussel), Vluchtelingenwerk Vlaanderen, le Cabinet Quartier des libertés ; als observerende leden : le Délégué général aux droits de l’enfant, UNHCR, le Centre pour l’égalité des chances et la lutte contre le racisme, Unicef en als uitgenodigde : le CIRE

² Op basis van artikel 8 van het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind en artikel 9 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

³ Toen nog Arbitragehof

Aanbevelingen:

- (i) **Fedasil moet onmiddellijk opnieuw en consequent KB 2004 gezinnen opvangen, inclusief hulpbehoevende gezinnen afkomstig uit alle EU-lidstaten, zonder dat zij dit recht moeten afdwingen bij een Arbeidsrechtbank of via de Federale Ombudsmannen,**
- (ii) **Het feit dat het recht op materiële hulp op basis van het KB niet afhankelijk is van een verblijfsaanvraag moet goed gekend zijn door de centra en ook gerespecteerd worden.**

Algemeen gesproken bestaat er nog steeds onduidelijkheid over enerzijds de rol van sommige actoren (de terugkeerconsulent, de sociaal assistenten, de centrumdirecteur) in specifieke stappen van het traject. Anderzijds is de praktische uitvoering van sommige stappen van het KB, protocol en traject onduidelijk (zie hieronder). Die onduidelijkheid kan verwarring veroorzaken bij betrokken actoren en de gezinnen en er bovendien voor zorgen dat bepaalde actoren hun boekje te buiten gaan (bijvoorbeeld door beslissingen te nemen waartoe ze niet competent zijn). Dit schaadt onder andere de efficiëntie van de trajectbegeleiding en het vertrouwen dat de gezinnen in die begeleiding hebben.

Aanbevelingen:

- (iii) **Fedasil en DVZ verduidelijken de rol van de verschillende actoren die betrokken zijn bij de implementatie van het protocol en de trajectbegeleiding met name de rol van de terugkeerconsulent, de sociaal werkers en de centrumdirectie,**
- (iv) **Fedasil, DVZ, de verschillende OCMW-koepelorganisaties en OCMWs verzekeren zichzelf ervan dat de actoren onder hun bevoegdheid hun rol, taken en beperkingen duidelijk kennen, toepassen en respecteren.**

Voor gezinnen die nog niet opgevangen waren op basis van het KB 2004 op het moment van de inwerkingtreding van het protocol is de eerste stap de aanvraag tot het verkrijgen van materiële hulp bij het OCMW van de verblijfplaats van het kind. We gaan niet verder in op de verschillende knelpunten in dit stadium, omdat deze evaluatie de uitvoering van het protocol onder de loep neemt en het werk van het OCMW hier niet onder valt. Voor meer informatie rond deze stap en de geïdentificeerde knelpunten, zie punt III.1 van dit document.

Hoewel het protocol het begin van het traject beschrijft, bestaat er onduidelijkheid over de praktische implementatie ervan. DVZ en Fedasil beschreven namelijk andere en tegenstrijdige procedures tijdens onze gesprekken met hen. Het blijft bijvoorbeeld onduidelijk of de gezinnen eerst langs de dienst Dispatching van Fedasil gaan waar ze zich inschrijven voor de trajectbegeleiding vooraleer ze opgevangen worden in een opvangstructuur of, integendeel, eerst opgevangen worden om op een later moment opgeroepen te worden door Dispatching om zich in te schrijven in het traject. Daarnaast blijkt dat sommige gezinnen, hoewel opgevangen op basis van het protocol, lang moeten wachten vooraleer opgeroepen te worden door Dispatching om er het traject te ondertekenen. Tot dan krijgen zij dus geen begeleiding gericht op het vinden van een duurzame oplossing en blijft hun situatie uitzichtloos.

Aanbevelingen:

- (v) **de betrokken administraties en instellingen, te beginnen bij Fedasil en DVZ, harmoniseren en verduidelijken de gebruikte procedures en verzekeren transparantie naar derden toe, zoals OCMWs, opvangstructuurpersoneel, hulporganisaties, de civiele maatschappij en de betrokken gezinnen,**
- (vi) **Fedasil, en specifiek de dienst Dispatching, garandeert dat de gezinnen, indien ze niet geconvoceerd worden door Dispatching op het moment dat ze opgevangen worden, zo snel mogelijk opgeroepen worden zodat de trajectbegeleiding van start kan gaan.**

Zoals gezegd is de kern van het samenwerkingsakkoord de trajectbegeleiding op twee sporen (verblijf of terugkeer). Deze begeleiding, gegarandeerd door de sociaal werker in de opvangstructuur van Fedasil, moet individueel, intensief en consequent zijn en evenwichtig verdeeld worden tussen beide opties – regularisatie van het verblijf of vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst of naar een derde land. Het migratieproject en de bredere levensdoelen van het gezin moet hierbij het uitgangspunt zijn en doorheen de begeleiding centraal (blijven) staan. Toch merken we dat er nog heel wat hapert aan de effectieve en efficiënte implementatie van deze begeleiding. Zo bestaat er veel verkeerde informatie bij begeleiders en daardoor bij de gezinnen zelf, is de begeleiding niet altijd even consequent of doorgedreven en wordt er in sommige centra meer nadruk gelegd op één van de twee opties (voornamelijk op terugkeer). Dit laatste ligt in lijn met de bredere nadruk van het huidige beleid op

terugkeer. Daarnaast zijn er nog praktische problemen, zoals taal- en tolkproblemen en de hoge caseload van de sociaal werkers die niet rechtstreeks gerelateerd zijn aan het protocol, maar gelden voor de hele sector. Deze pijnpunten beïnvloeden de keuzes die de gezinnen maken, voedt onzekerheid bij gezinnen die op zich al kwetsbaar zijn, creëert valse hoop bij hen en kan daardoor –bijvoorbeeld bij een ongewenst resultaat van een verblijfsaanvraag – teleurstelling creëren, wat kan leiden tot verdwijningen. Dit kan niet de bedoeling zijn.

Aanbevelingen:

- (vii) **Fedasil en DVZ garanderen dat de betrokken sociaal assistenten en terugkeercoaches adequaat opgeleid zijn in alle facetten van het protocol en het begeleiden van deze specifieke groep gezinnen,**
- (viii) **De overheid en betrokken administraties (DVZ, Fedasil) voorzien voldoende financiële en andere middelen om het protocol te implementeren en een gedegen begeleiding te garanderen. Dit houdt onder andere in dat Fedasil en DVZ garanderen dat het aantal dossiers per sociaal assistent beperkt wordt, waardoor deze laatste een intensieve, individuele en evenwichtige begeleiding van de gezinnen kunnen garanderen,**
- (ix) **De regering en de administraties behouden ten minste de huidige termijnen waarin de begeleiding gerealiseerd wordt, maar bespoedigen de beslissingname in verband met verblijfsaanvragen. Hierbij blijven ze de kwaliteit van de analyse waarop de beslissing gestoeld is waarborgen en houden ze rekening met realistische beslissingstermijnen voor het gezin. Dit zal valse hoop en onzekerheid bij de gezinnen beperken en hen de mogelijkheid geven sneller andere opties te overwegen, met name de vrijwillige terugkeer,**
- (x) **De regering verduidelijkt de criteria voor verblijfsaanvragen, met name de aanvragen op basis van humanitaire en medische redenen, zodat de advocaten en andere begeleiders en gezinnen gemakkelijker de haalbaarheid van hun aanvragen kunnen evalueren. Dit beperkt onzekerheid en valse hoop bij de families en vergemakkelijkt het werk van de sociaal assistenten én van DVZ, het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS) en de andere administraties betrokken in de verwerking van verblijfsaanvragen. Doordat het aantal ongegronde verblijfsaanvragen zal beperkt worden, zal dit ook de kosten van deze administraties beperken,**
- (xi) **De sociaal assistenten en andere betrokkenen plaatsen het levens- en migratieproject van het gezin centraal in de begeleiding en vertrekken vanuit dit project om een duurzame oplossing te vinden voor het gezin *met* het gezin. Het hogere belang van het kind primeert boven andere belangen, zoals de nadruk van het migratiebeleid op terugkeer,**
- (xii) **De sociaal werkers en andere trajectbegeleiders (terugkeerconsulenten) informeren de gezinnen grondig over de verschillende opties, hun haalbaarheid en praktische gevolgen voor de gezinnen in een taal die de gezinnen begrijpen. Daarbij delen ze hun aandacht evenwichtig op tussen beide opties (terugkeer en verblijf).**
- (xiii) **Indien er geen gemeenschappelijke taal is, wordt een tolk gebruikt rekening houdende met de invloed die een tolk kan hebben op de gezinnen (bijvoorbeeld geen tolk gebruiken die behoort tot de sociale groep die het gezin onderdrukt heeft in het thuisland),**
- (xiv) **Om te garanderen dat de gezinnen de aangegane verbintenissen, hun rechten en plichten grondig begrijpen, raden we aan dat kopieën van officiële documenten (zoals het “formulier trajectplan”) gegeven worden in een taal die het gezin machtig is.**

In verband met het einde van het traject merken we dat er onduidelijkheid bestaat over hoe de genomen beslissingen rond een verblijfsaanvraag betekend worden aan de verschillende instanties.

Aanbeveling:

- (xv) **DVZ verduidelijkt de manier waarop beslissingen in verblijfsaanvragen betekend worden aan de gezinnen, de centra en Fedasil. Het gezin wordt hierbij steeds eerder of op hetzelfde moment als het centrum en Fedasil op de hoogte gebracht.**

Ter conclusie willen we onderlijnen dat het samenwerkingsakkoord tussen DVZ en Fedasil geen verwijderingsmaatregel mag worden. Een succesvol begeleidingstraject eindigt namelijk wanneer een duurzame oplossing gevonden wordt die overeenkomt met het migratieproject van het gezin *en* die in het hogere belang van de betrokken kinderen is. Indien dit niet gelukt is, moet men besluiten dat het traject gefaald heeft. Een gedwongen terugkeer is geen positief einde van het traject. Ook een voorlopige verblijfsvergunning kan niet beschouwd worden als een duurzame oplossing.

Op voorwaarde dat de betrokken instanties werken aan de effectieve implementatie van een coherente, consequente, evenwichtige tweesporenbegeleiding waarbij het migratieproject van het gezin centraal staat én de Belgische overheid en administraties voldoende middelen ter beschikking stellen om deze begeleiding te vrijwaren, kan het protocol een manier zijn om een duurzame oplossing te vinden voor deze gezinnen.

Er is nog een lange weg te gaan. Deze analyse van de implementatie van het protocol wil hiertoe bijdragen door de huidige praktijken te evalueren en aanbevelingen te formuleren. Wij hopen dan ook dat de betrokken actoren rekening zullen houden met de aanbevelingen om zodoende een antwoord te bieden op de noden van deze kinderen en hun gezinnen zonder wettig verblijf.

Daarom is het belangrijk dat de administraties het protocol, diens implementatie, gevolgen, sterktes en tekortkomingen blijven evalueren en actief een antwoord bieden op de conclusies uit de verschillende interne en externe evaluaties en analyses. Alleen zo kunnen we deze minderjarigen en hun gezinnen een duurzame oplossing bieden en ervoor zorgen dat het protocol tussen DVZ en Fedasil efficiënt en succesvol is.

Het Platform Kinderen op de Vlucht is steeds bereid een open dialoog te voeren met de verschillende betrokken administraties over de verschillende aspecten van hun werk, waaronder dit protocol.

Inleiding

Deze analyse bestudeert de invoering van het samenwerkingsprotocol (hierna genoemd “protocol”) tussen de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) en Fedasil met betrekking tot het begeleidingstraject van gezinnen met minderjarigen die onwettig op het grondgebied verblijven en die opgevangen worden krachtens het koninklijk besluit van 24 juni 2004. Het protocol voorziet dat de twee administraties belast met de uitvoering ervan, namelijk de DVZ, Fedasil en de opvangpartners, overgaan tot een *evaluatie* na een jaar werking. In het kader van de werkgroep “Families in migratie”⁴ heeft het *Platform Kinderen op de Vlucht* zich tot doel gesteld om een *kritische analyse* van het begeleidingstraject uit te voeren vanuit een kwalitatieve en kwantitatieve invalshoek.

Deze analyse is een vervolg op de informatiefiche die wij verspreidden in maart 2011, toen het protocol van kracht werd. Een aantal onderwerpen die wij in deze fiche vermeldde zijn hernomen in dit document, wegens het ontbreken van verduidelijkingen of antwoorden van de administraties betreffende de toepassing van het protocol.

Naast de gezinnen die een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur verkregen en twee gezinnen die kozen voor vrijwillige terugkeer, **leidde het protocol vaak niet tot een duurzame oplossing voor de gezinnen**, in België, het land van herkomst of een derde land. Bij gebrek aan gegevens die ons een dieper inzicht hadden kunnen geven (zoals het type van voorgestelde begeleiding of een gedetailleerder profiel van de gezinnen), is het moeilijk om te besluiten waarom weinig gezinnen via het begeleidingstraject antwoorden vonden rond hun toekomst. Nochtans geeft deze analyse mogelijke verklaringen van de geringe resultaten.

Doorheen deze kritische analyse proberen wij antwoorden te vinden op de volgende vragen: wat is het gevolg geweest van het protocol voor de gezinnen die het begeleidingstraject gevolgd hebben? Heeft de door de gezinnen gekozen optie (verblijf of terugkeer) hen de mogelijkheid geboden om op een concrete en duurzame wijze toekomstperspectieven te overwegen? Veel daarmee verbandhoudende problemen zullen eveneens bestudeerd worden om een antwoord te vinden op de grotere vraag, zoals de informatie die aan de gezinnen wordt gegeven, de begeleiding, de invloed van de bezettingsgraad van het opvangnetwerk voor gezinnen die zonder wettig verblijf op het grondgebied vertoeven en de samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen. Wij zullen eveneens de aandacht vestigen op diverse werkpunten en actoren die niet vermeld zijn in het protocol. Als gevolg daarvan blijven bepaalde elementen van de uitvoering van het protocol vaag of onduidelijk.

Deze analyse is gebaseerd op informatie uit meerdere bronnen, waaronder de ervaring van de leden van het Platform en andere beroepsmensen (sociaal assistenten, advocaten,...) die rechtstreeks werken met de “KB 2004” gezinnen die al dan niet opgevangen werden in het kader van het protocol, getuigenissen van gehuisveste “KB 2004” gezinnen en de gegevens die door verschillende instanties gepubliceerd werden.

Wij hebben eveneens DVZ en Fedasil ontmoet om rekening te kunnen houden met hun ervaring en de hindernissen die zij het hoofd moeten bieden. We wilden in onze analyse rekening houden met de interne evaluatie. Gezien dat er tot op heden (30 oktober 2012) geen interne evaluatie gepubliceerd werd, konden wij dit niet doen. Wij hebben DVZ ontmoet op 26 april 2012 en Fedasil op 7 juli 2012. Ondanks deze ontmoetingen zijn er bepaalde werkingpunten die ons niet duidelijk zijn en daardoor dikwijls het voorwerp zijn van hypothesen of vragen.

Het is van belang te onderstrepen dat de politieke en wetgevende context in belangrijke mate gewijzigd is sinds maart 2011, toen het protocol van kracht werd. Bepaalde uitdagingen die vermeld waren in de informatiefiche moeten vandaag anders gelezen worden. Tot aan de benoeming van Maggie De Block in december 2011 tot enige Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, bezaten twee Staatssecretarissen elk afzonderlijk de bevoegdheden verbonden aan de maatschappelijke integratie enerzijds en asiel en migratie anderzijds.

⁴ De volgende organisaties maken deel uit van de werkgroep “Families in migratie”, als leden : Service droit des jeunes de Bruxelles, l’ADDE, Meeting (Samenlevingsopbouw Brussel), Vluchtelingenwerk Vlaanderen, le Cabinet Quartier des libérés ; als waarnemers : de Algemeen Afgvaardigde voor de Rechten van het Kind, UNHCR, het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor racismebestrijding, Unicef en als genodigde : CIRE

De wetgevende context is ook meerdere keren veranderd tijdens de laatste 18 maanden, zowel wat betreft de mogelijkheid tot opsluiting in een gesloten centrum van gezinnen met minderjarige kinderen als diverse wijzigingen van de opvangwet om o.a. het terugkeertraject van afgewezen asielzoekers wettelijk te verankeren. Nochtans is in het kader van deze analyse een overzicht van de wetswijzigingen niet op zijn plaats. Wij verwijzen naar de bestaande bronnen voor een overzicht van deze wetswijzigingen.

Deze analyse bestaat uit acht delen: wij beginnen met (i) een voorstelling van de algemene problematiek, (ii) de rollen van de verschillende actoren betrokken bij de uitvoering van het protocol en (iii) de informatie die aan de gezinnen gegeven wordt, gevolgd door een (iv) kwantitatieve en (v) kwalitatieve analyse van de begeleiding voorzien in het protocol. Wij eindigen met (vi) een analyse van het einde van het begeleidingstraject, alvorens de (vii) uitdagingen en (viii) onze besluiten op te noemen.

De delen betreffende de algemene problematiek, de rollen van de verschillende actoren, de informatie die aan de gezinnen gegeven wordt, het einde van het begeleidingstraject en de kwantitatieve analyse behandelen hoofdzakelijk de technische aspecten van de toepassing van het protocol. Deze zijn interessant voor de verschillende actoren die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van het protocol, terwijl de laatste delen (kwalitatieve analyse, uitdagingen en besluiten) eerder de administraties en de politieke actoren die bij de ontwikkeling van het migratie- en opvangbeleid betrokken zijn zal interesseren.

I. Voorstelling van de algemene problematiek

1. De doelgroep van deze analyse

Het protocol richt zich tot de “Koninklijk Besluit 2004” gezinnen. Dit besluit is het gevolg van een principe-arrest van het Grondwettelijk Hof⁵ van juli 2003. Dit oordeelde dat artikel 57§2 van de organieke wet betreffende het OCMW, dat bepaalt dat iedereen die onwettig op het grondgebied verblijft uitgesloten wordt van elke maatschappelijke hulpverlening⁶, inging tegen de internationale verplichtingen van België, in het bijzonder het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). Het nieuw artikel 57§2 bepaalt sindsdien dat een minderjarige en zijn gezin die onwettig op het grondgebied verblijven kunnen genieten van een maatschappelijke hulpverlening beperkt tot de materiële hulp die nodig is voor de ontwikkeling van het kind, vastgesteld door het OCMW. Het Koninklijk Besluit van 24 juni 2004 (gewijzigd in 2006) heeft deze bepaling uitgevoerd en bepaalt dat de minderjarige of zijn ouder(s) een aanvraag tot hulp moet(en) richten tot het OCMW van de gewoonlijke verblijfplaats van de minderjarige. Het OCMW zal de toestand van behoefte van het gezin vaststellen⁷ via een sociaal onderzoek. Zij heeft daarvoor één maand tijd. Wanneer de voorwaarden vervuld zijn, zal het OCMW de aanvrager verwittigen dat hij materiële hulp kan bekomen in een federaal opvangcentrum (m.a.w. een centrum van Fedasil). Ze maken de aanvraag over aan Fedasil dat in principe een opvangcentrum toewijst aan het gezin⁸. Nochtans vangt Fedasil sinds april 2009 geen “KB 2004” gezinnen meer op. De administratie meent dat deze gezinnen niet hun voornaamste doelgroep zijn en dat, wegens de opvangcrisis, zij zich moet beperken tot hun eerste doelgroep – de asielzoekers. Om toch hun rechten te doen gelden hebben de gezinnen geen andere keuze dan Fedasil te doen veroordelen door een Arbeidsrechtbank of om beroep te doen op de Federale Ombudsman die aan Fedasil de opvang van het gezin kan aanbevelen.

⁵ In 2003 nog het Arbitragehof genoemd.

⁶ Met uitzondering van de dringende medische hulpverlening (DMH).

⁷ De voorwaarden zijn de volgende: het kind is jonger dan 18 jaar, het kind en zijn ouders verblijven illegaal op het grondgebied, de vereiste verwantschap bestaat, het kind is behoeftig en de ouders kunnen hun onderhoudsplicht niet nakomen of zijn niet in staat hun onderhoudsplicht na te komen.

⁸ De wet betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen bevestigt de tenlasteneming van het gezin in een opvangcentrum, zoals artikel 60 van die wet bepaalt: “Het Agentschap is belast met de toekenning van de materiële hulp aan minderjarigen die illegaal met hun ouders op het grondgebied verblijven en van wie de staat van behoeftigheid door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn is vastgesteld, wanneer de ouders niet in staat zijn om hun onderhoudsplicht na te komen. Deze materiële hulp wordt toegekend binnen de opvangstructuren die door het Agentschap worden beheerd”.

In deze analyse buigen wij ons enkel over de situatie **van gezinnen die opgevangen werden**, en waarop het protocol dus wordt toegepast. Het kan gaan om:

- Gezinnen die reeds opgevangen zijn in het netwerk op het moment van de invoering van het protocol, en aan wie systematisch een begeleidingstraject werd voorgesteld. Deze vertegenwoordigen ongeveer 65% van de gezinnen aan wie het protocol werd voorgesteld.⁹
- De “nieuwe” KB 2004 gezinnen¹⁰ die gehuisvest worden in een opvangcentrum hetzij als gevolg van een veroordeling van Fedasil, hetzij op grond van een aanbeveling van de Federale Ombudsman. Deze worden ook een begeleidingstraject voorgesteld. Deze gezinnen, die al dan niet gevolg gevend aan het begeleidingstraject, vertegenwoordigen ongeveer 35% van de opgevangen gezinnen.¹¹
- Gezinnen die geweigerd hebben om het begeleidingstraject te ondertekenen of die er geen gevolg aan geven. Deze gezinnen hebben recht op opvang, maar zijn niet beschermd tegen een gedwongen verwijdering door de Dienst Vreemdelingenzaken¹².

Op 31 maart 2009 vertegenwoordigden deze gezinnen nog 6.7% van de totale bevolking van het opvangnetwerk. In januari 2011 vertegenwoordigden zij 1.4% van deze zelfde bevolking, om er dan niet meer dan 1% van uit te maken begin september van hetzelfde jaar¹³. Fedasil heeft ons laten weten dat tussen 31 maart 2011 en 31 maart 2012 een totaal van 113 gezinnen (dat zijn 463 personen) werden opgevangen op grond van het KB 2004. De verhouding van deze groep tot de totale bevolking van het opvangnetwerk blijft dus hetzelfde, d.w.z. rond 1%.¹⁴

Meerdere gezinnen, zelfs wanneer zij de voorwaarden vervullen voor het KB 2004 maken geen deel uit van de doelgroep van deze analyse. Het gaat om gezinnen aan wie de opvang geweigerd wordt. In dit geval wordt het protocol niet toegepast. Het gaat eveneens om gezinnen die opgevangen worden door de opvangpartners op grond van het KB 2004, maar aan wie het protocol niet wordt voorgesteld omdat deze personen niet worden opgevangen in een structuur die de “protocol” gezinnen “opvolgt”. Het gaat tenslotte over gezinnen die worden opgevangen in een transitopvangplaats en aan wie ook geen begeleidingstraject wordt voorgesteld.

2. Het profiel van de ‘protocolgezinnen’

In het kader van deze analyse hadden wij graag een profiel gemaakt van de gezinnen die onze doelgroep uitmaken. Wij hadden echter niet genoeg gegevens om dit te doen.¹⁵

- Gezinnen die opgevangen worden op grond van het protocol komen essentieel uit Rusland (inbegrepen Tjetjenië), Servië, Kosovo¹⁶, Roemenië, Afghanistan, Armenië, Slovakije, Macedonië, de DR Kongo, Angola¹⁷.
- Volgens een schatting van Fedasil, zijn er gemiddeld twee kinderen per gezin. Het gaat voornamelijk om tweoudergezinnen. Er zijn nochtans ook éénoudergezinnen.¹⁸

⁹ Bron: PV vergadering met Fedasil van 09.07.2012.

¹⁰ D.w.z. opgevangen na de uitvoering van het protocol.

¹¹ Bron: PV vergadering met Fedasil van 09.07.2012.

¹² Na de termijn van 30 dagen om voor vrijwillige terugkeer te kiezen, die de Dienst Vreemdelingenzaken geeft aan gezinnen die het traject weigerden te ondertekenen; na de 3 maanden om een trajectplan in te dienen voor hen die het trajectdocument ondertekenden; na de negatieve beslissing van de DVZ of na het verstrijken van de termijn om vrijwillig terug te keren.

¹³ Verhoor van de Federale Ombudsman, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 17.11.2011, p.7 Het is van belang twee punten te onderlijnen betreffende deze gezinnen in het opvangnetwerk :men moet rekening houden met allen waarvan het traject beëindigd is, en die het centrum verlaten hebben, evenals deze die in het opvangnetwerk zijn terecht gekomen door een veroordeling van Fedasil.

¹⁴ Bron : PV vergadering met Fedasil van 09.07.2012. BELANGRIJKE NOOT :alle informatie komende van de vergadering met Fedasil van 09.07.2012 betreffende de cijfers zijn van toepassing op de periode van 31.03.2011 tot 31.03.2012

¹⁵ Parameters zoals de geografische herkomst van de gezinnen en de geografische uitsplitsing volgens het type van ingestelde procedure. Wij hadden ook graag informatie gehad over de samenstelling van het gezin. Deze informatie zou logisch beschikbaar moeten zijn maar blijkt niet ingezameld te worden.

¹⁶ Wij weten niet of een afzonderlijke registratie Servië/Kosovo werd doorgevoerd in het geografisch profiel van de gezinnen.

¹⁷ Bron : mail van Fedasil, mei 2012

- De meeste gezinnen worden meer dan twee jaar opgevangen : 16% tussen 24 en 30 maanden ; 24% tussen 30 en 36 maanden ; en 23% gedurende reeds meer dan 3 jaar¹⁹. Hun aanwezigheid op het Belgisch grondgebied kan nochtans langer geduurd hebben evenals de tijd die zij effectief doorgebracht hebben in het netwerk.
- De meeste nieuw opgevangen gezinnen verblijven meestal sinds 2 tot 3 maanden in het netwerk (31%). De berekening van de duur van de opvang begint slechts na de afspraak met de dispatching van Fedasil. Het is nochtans mogelijk dat de gezinnen langer in het netwerk verblijven, aangezien zij opgevangen worden in een centrum vooraleer de dispatching te ontmoeten²⁰.

3. Een verzadigd netwerk?

a) Weigering van opvang in een netwerk dat niet meer verzadigd is

Het protocol werd ingevoerd tijdens een periode waarin het opvangnetwerk verzadigd was. Dit laatste is het geval wanneer er een bezettingsgraad is van 94%. Hoewel Fedasil in fases asielzoekers kon opvangen, werden gezinnen die een opvangaanvraag indienden op grond van het KB 2004 systematisch door Fedasil geweigerd.²¹ Van 6 december 2010 tot 26 april 2011, bijvoorbeeld, heeft Fedasil plaats kunnen aanbieden aan alle asielzoekers die zich aanboden, terwijl tijdens dezelfde periode geen enkel onwettig op het grondgebied verblijvend gezin opgevangen werd, behalve als gevolg van een veroordeling door de rechtbank.²²

b) De Europese gezinnen

Sinds 1 mei 2009 worden de burgers van de tien nieuwe Lidstaten van de EU (met uitzondering van Roemenië en Bulgarije) niet meer opgevangen op grond van het KB 2004. In haar instructie van 28 mei 2009 argumenteert Fedasil dat het vrij verkeer vanaf die datum van toepassing is voor de burgers van Polen, Estland, Litouwen, Tjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië, wat hen de mogelijkheid geeft om te werken in België zonder werkvergunning. Fedasil merkt op dat de verblijfsvergunning van deze Europese burgers afhankelijk is van het feit dat zij al dan niet kunnen bewijzen dat zij werk gevonden hebben binnen de drie eerste maanden volgend op hun aankomst op het grondgebied. Fedasil leidt hieruit af dat deze personen niet meer kunnen genieten van een materiële hulp aangezien zij *“niet meer kunnen beschouwd worden als illegaal op het grondgebied verblijvend”*.²³ De “KB 2004” gezinnen die burgers zijn van een van die landen kunnen momenteel enkel toegang hebben tot de materiële hulpverlening die hen wettelijk wordt toegekend indien zij er in slagen om Fedasil te doen veroordelen door de Arbeidsrechtbank of via een aanbeveling van de Federale Ombudsman.

Deze instructie heeft nochtans geen wettelijke basis. De uitsluiting van gezinnen op grond van hun nationaliteit is inderdaad discriminerend en gaat in tegen de Belgische wet.²⁴

Toch kennen we minstens één Europees gezin dat sinds het najaar van 2012 na een veroordeling door de Arbeidsrechtbank opgevangen wordt op basis van het KB. Bovendien wordt in de FAQ van Fedasil van juni 2011 een punt gewijd aan de trajectbegeleiding van Europese families. Uit dat punt blijkt dat Europese gezinnen gedurende de eerste drie maand van hun verblijf in België opgevangen kunnen worden op basis van het KB 2004. Indien het gezin na die drie maanden verblijf nog steeds in een opvangcentrum verblijft krijgt de familie een uitwijzingsbevel. Indien zij niet ingaan op dit bevel, kunnen de gezinnen verplaatst

¹⁸ Bron : vergadering met Fedasil, 09.07.2012. Deze gegevens worden vermeld in bijlage 2 die ingevuld wordt bij de dispatching. Zij worden eveneens vermeld in de beslissingen over de verblijfsaanvraag.

¹⁹ Gemiddeld aantal dagen in het netwerk : 890. Verdeling : 0-6m : 3% ; 6-12m : 13% ; 12-18m : 10% ; 18-24m : 11% ; 24-30m : 16% ; 30-36m : 24% ; >3d : 23%. Bron : PV vergadering met Fedasil, 09.07.2012

²⁰ Gemiddeld aantal dagen in het netwerk : 76. Verdeling : 0-2 : 13% // 2-1m : 13% // 1m-2m : 18% // 2-3m : 31% // 3-4m : 15% // 4-5m : 3% // >5m : 8%. Bron : PV vergadering met Fedasil, 09.07.2012

²¹ Meer info in het verslag van de Federale Ombudsman.

²² Verslag van de Federale Ombudsman, 2011, p 7

²³ Fedasil, Instructie betreffende de burgers van de Lidstaten van de EU (uitgezonderd Roemenië en Bulgarije) die niet meer worden opgevangen op grond van het koninklijk besluit van 24 juni 2004 tot vastlegging van de voorwaarden en modaliteiten voor de toekenning van een materiële hulp aan een minderjarige vreemdeling die met zijn ouders illegaal op het grondgebied verblijft, op datum van 24 mei 2004

²⁴ In het bijzonder de anti-discriminatiewet van 10 mei 2007.

worden naar een woonunit²⁵ en gedwongen verwijderd worden naar hun land van herkomst. De houding van Fedasil ten opzichte van de Europese gezinnen is onduidelijk. Daarom stellen wij ons enkele vragen:

- Hoeveel Europese gezinnen zijn sinds de instructie van mei 2009 tot vandaag opgevangen op basis van het KB? Hoeveel Europese gezinnen zijn momenteel opgevangen? Van welke landen zijn ze afkomstig? Om hoeveel volwassenen en minderjarigen gaat het? Wat zijn de trajecten die zij doorlopen hebben? Welke duurzame oplossingen zijn er gevonden?
- Als Europese gezinnen werden opgevangen tijdens de eerste drie maanden van hun verblijf in België – een periode waarin zij wettig in België verblijven – op welke basis gebeurde dat dan? Als zij opgevangen werden tijdens deze periode, spreekt dat dan niet het argument tegen dat Europese gezinnen niet zonder wettig verblijf kunnen zijn?

c) Enkele cijfers

Van januari 2011²⁶ tot april 2012 hebben 774 gezinnen een negatief antwoord ontvangen op hun opvangaanvraag. Deze beslissingen betroffen 3011 personen. In 2011 betroffen de weigeringen van opvang 553 gezinnen, hetzij 2143 personen, waarvan 901 meerderjarig en 1242 minderjarig.²⁷

In 2011 werd Fedasil veroordeeld om 43 gezinnen op te vangen en deze veroordelingen werden uitgevoerd.²⁸ Slechts 8% van de gezinnen zouden een vordering hebben ingeleid om Fedasil te laten veroordelen. Wij stellen ons voor dat al de andere gezinnen in de kou zijn gebleven ondanks hun door een OCMW erkend recht op materiële hulp. Wij hebben geen gegevens bekomen over het aantal veroordelingen voor het jaar 2012.

Fedasil volgt tegenwoordig de aanbevelingen op van de Federale Ombudsman. Voor de periode van 1 maart 2011 tot 24 mei 2012 heeft de Ombudsman 18 aanbevelingen gericht tot Fedasil teneinde gezinnen die illegaal op het grondgebied verblijven op te vangen. In vijftien gevallen hebben deze aanbevelingen geleid tot een opvang. Twee gezinnen werden inmiddels geregulariseerd, terwijl één gezin opgevangen werd op grond van een veroordeling. In zijn aanbevelingen vermeldt de Ombudsman geen termijn waarbinnen Fedasil het gezin moet opvangen. In de praktijk variëren de termijnen en speelt de samenstelling van het gezin een belangrijke rol (het is inderdaad moeilijker om een plaats te vinden voor een gezin van zeven personen bijvoorbeeld). De graad van verzadigdheid van het netwerk is ook een factor. In het geval van vier recente aanbevelingen (van februari tot april 2012), werd het gezin opgevangen binnen een termijn variërend van twee weken tot één maand.²⁹

II. De actoren van de toepassing van het protocol

De verschillende actoren betrokken bij de toepassing van het protocol worden hieronder behandeld in chronologische volgorde, dat wil zeggen gelijklopend met de chronologie waarin de gezinnen deze beleven.

1. Het OCMW: welke informatie wordt aan de gezinnen gegeven?

Het is van belang te benadrukken dat niet alle gezinnen het traject van het protocol beginnen met een aanvraag voor maatschappelijke hulpverlening aan het OCMW. Deze procedure betreft enkel gezinnen die nog niet waren opgevangen in het opvangnetwerk op het moment van de inwerkingtreding van het protocol.

²⁵ Het protocol spreekt over ‘woonunits’. In lijn met het protocol spreken wij doorheen dit document ook over ‘woonunits’, buiten indien ‘terugkeewoning’ gebruikt in citaten of wanneer de bewoording van een specifiek document gebruikt wordt. Vandaag de dag komen deze woonunits neer op de terugkeewoningen van DVZ.

²⁶ Bron: Fedasil, mei 2012

²⁷ Maggie De Block, Integraal Verslag van de Commissie voor Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, 28.02.2012, CRIV 53 – COM 0409

²⁸ Bron: PV vergadering met Fedasil, 07.09.2012

²⁹ Bron: telefonisch onderhoud met de diensten van de Federale Ombudsman, 23.05.2012

Zoals wij vermeld hebben in onze informatieve fiche van maart 2011, wordt de rol van het OCMW niet vermeld in het protocol. Nochtans begint het begeleidingstraject voor de “nieuwe gezinnen” door de informatie over dat traject die zij bij het OCMW moeten ontvangen. Ter herinnering: sinds de invoering van het protocol zijn gezinnen in de opvang beschermd tegen verwijdering als het begeleidingstraject ondertekenen.

Wij hebben haast geen informatie betreffende de rol van het OCMW en de informatie die zij geven aan de gezinnen. Meerdere advocaten en sociale diensten hebben ons gemeld dat bepaalde OCMW's niets afwisten van het bestaan van het protocol, ondanks het feit dat Fedasil hen een instructie en een informatiefiche over het protocol had verzonden.³⁰

Bovendien hebben mensen die werken met gezinnen zonder wettig verblijf ons laten weten dat bepaalde OCMW's deze gezinnen niet meer informeren over het recht op een materiële hulp aangezien Fedasil er geen gevolg aan geeft zonder veroordeling. Anderen raden de gezinnen aan om hun hulpaanvraag voor te leggen aan een OCMW dat buiten Brussel gelegen is. In die gevallen worden de gezinnen niet ingelicht over het bestaan of de modaliteiten van het Koninklijk Besluit en van het protocol of – ingeval zij op de hoogte zijn – gebeurt het dat hun aanvragen niet altijd geregistreerd worden door bepaalde OCMW's. Andere OCMW's, in het bijzonder bepaalde OCMW's uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, interpreteren “*de staat van behoefte*” - voorwaarde om materiële hulp te verkrijgen gegrond op het KB 2004 – zeer eng, namelijk als “op straat of in een kraakpand leven”. Gezinnen die nog in staat zijn om hun huur te betalen of die inwonen bij particulieren, maar die niet “*in staat zijn hun onderhoudsplicht na te komen*”³¹ worden aldus uitgesloten van de materiële hulp die nochtans gewaarborgd is door het Koninklijk Besluit en door de wet. Bovendien verplicht deze zeer enge interpretatie gezinnen *met minderjarigen* op straat te leven tijdens een lange en onbepaalde periode, te weten: de periode waarin het sociaal onderzoek loopt, de aanvraag bij Fedasil, de weigering door Fedasil en de duur van de procedure bij de Arbeidsrechtbank of de klacht bij de Federale Ombudsman (zie hieronder). Wij kunnen de kwetsbaarheid en het gevaar voor de kinderen en de betrokken personen niet genoeg benadrukken.

Zoals vermeld lijken niet alle OCMW's op de hoogte te zijn van alle aspecten en gevolgen van het Koninklijk Besluit en het protocol. Bepaalde gezinnen zullen dan in een latere fase horen praten over het tweesparentraject, bijvoorbeeld tijdens een ontmoeting bij de dispatching, en dit vooral wanneer de advocaat zelf ook niet op de hoogte is van al de aspecten en voorwaarden van het protocol. Het kan dus gebeuren dat het gezin bij de dispatching voor de eerste maal ingelicht wordt over de voorwaarde van het begeleidingstraject om te kunnen genieten van de bescherming tegen verwijdering van het grondgebied. Dit kan ertoe leiden dat het gezin het begeleidingstraject weigert te ondertekenen. Wij kunnen deze hypothese nochtans niet valideren omdat wij niet over voldoende cijfers beschikken.

Wij stellen ons de volgende vragen³²:

- Welke informatie over het begeleidingstraject zullen de OCMW's geven aan het gezin?
- Wat is er voorzien inzake opleiding voor de medewerkers van de OCMW's die deze informatie moeten geven?
- Op welke juridische grond en volgens welke aanwijzingen bepalen de OCMW's dat de ouders niet in staat zijn hun onderhoudsplicht na te komen? Anders gezegd, wat zijn de voorwaarden om als “behoefstig” beschouwd te worden volgens de OCMW's? Worden die voorwaarden vastgelegd op het niveau van de OCMW's, op het niveau van de koepelorganisaties van de OCMW's of op nationaal niveau?

³⁰ Bron : PV vergadering met Fedasil, 09.07.2012.

³¹ KB 2004, art. 3 (wettelijke voorwaarden)

³² Ter info, alhoewel wij vragen 1 en 2 reeds gesteld hebben in de informatiefiche van maart 2011, blijven zij actueel.

2. De Dienst Vreemdelingenzaken en Fedasil: de implementatie van het begeleidingstraject door de twee administraties

a) Het begin van het traject: een gebrek aan duidelijkheid voor de ‘nieuwe gezinnen’

Wanneer wij spreken over “nieuw opgevangen gezinnen” of “nieuwe gezinnen”, gaat het om gezinnen die een aanvraag tot maatschappelijke hulpverlening hebben ingediend bij hun OCMW na de inwerkingtreding van het protocol en wiens staat van behoeftigheid door het OCMW bevestigd werd. Zoals eerder vermeld wordt hun systematisch de opvang geweigerd sedert april 2009.

Nochtans zullen zij opgevangen worden in de volgende gevallen:

- Op grond van een aanbeveling van de Federale Ombudsman
- Op grond van een veroordeling door een Arbeidsrechtbank waaraan Fedasil gevolg geeft

Wij merken hier op dat Fedasil zeer recent geweigerd heeft om een opvangcentrum aan te wijzen aan een gezin met als reden dat dit gezin meerdere voorwaarden van het Koninklijk Besluit van 2004 niet vervult. Volgens Fedasil bleek uit de aanvraag tot huisvesting aan het OCMW onvoldoende dat de ouders niet in staat zijn hun onderhoudsplicht tegenover hun kinderen na te komen. Dit soort beslissingen is bijzonder vreemd omdat het nergens voorzien is dat Fedasil een controle zou uitoefenen op de toekenningsvoorwaarden van de hulp. Het Koninklijk Besluit kent deze taak aan de OCMW's toe.

Het is moeilijk om concreet te begrijpen hoe het begin van het traject verloopt voor gezinnen die nieuw opgevangen zijn, aangezien de van de administraties ontvangen informatie verschilt van deze voorgeschreven door het protocol.

Volgens het protocol worden de gezinnen gehuisvest na een ontmoeting met de dispatching van Fedasil. Volgens Fedasil³³ worden de nieuwe gezinnen gehuisvest onmiddellijk na een veroordeling door de Arbeidsrechtbank of een aanbeveling aan Fedasil door de Federale Ombudsman. Het gezin wordt vervolgens uitgenodigd bij de dispatching. Tot aan die ontmoeting wordt het gezin niet opgenomen in het begeleidingstraject. Dit wordt bevestigd door het feit dat Fedasil in haar statistieken geen rekening houdt met de in de opvangstructuur doorgebrachte tijd voor deze ontmoeting. Dit is in tegenspraak met de informatie in bijlage 1 (document van Fedasil overgemaakt aan de gezinnen op een ons onbekend tijdstip). Dit document vermeldt dat het gezin na zijn akkoord met de huisvesting wordt uitgenodigd bij de Dispatching. Daar ontvangt het gezin de naam van het toegekende centrum. *“Tijdens deze afspraak [zal het gezin] ook informatie krijgen over het begeleidingstraject van een medewerker zowel van Fedasil als van de Dienst Vreemdelingenzaken”*. Het document van Fedasil *“procedure begeleidingstraject- nieuwe aanvragen”* vermeldt onder punt 3 een procedure die gelijkaardig is: tijdens een eerste en enige ontmoeting bij de dispatching zou tegelijk een opvangstructuur worden toegewezen EN informatie gegeven over het begeleidingstraject en dit in aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de DVZ.

De DVZ heeft ons de volgende precisering gegeven³⁴: de “nieuwe gezinnen” worden uitgenodigd bij de dispatching na de veroordeling. Op dat tijdstip wordt hen een centrum toegewezen met de uitleg dat zij binnenkort terug uitgenodigd zullen worden bij de dispatching voor een bespreking met Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken over het begeleidingstraject. Op het tijdstip van de “eerste” afspraak, waar de toewijzing aan een opvangstructuur wordt besproken, is de Dienst Vreemdelingenzaken niet aanwezig. Wij weten niet of er een of andere schriftelijke verbintenis aan het gezin wordt gevraagd tijdens deze ontmoeting, aangezien deze nog niet tot doel heeft om volledige inlichtingen te verstrekken over het begeleidingstraject.

Deze procedures spreken elkaar tegen: in het ene geval (het protocol, de bijlage 1 en het document betreffende *“de procedure van het begeleidingstraject”* van Fedasil), passeert het gezin eerst langs de dispatching en komt vervolgens in het centrum na de inlichtingen te hebben verkregen over het

³³ Bron: PV van de vergadering met Fedasil, 09.07.2012 ; FAQ Instructie betreffende de opvang van gezinnen met minderjarige kinderen die opgevangen worden in het kader van het KB van 24/06/2004. Fedasil, dienst voorbereiding opvangbeleid. Juni 2011, p. 2

³⁴ Bron: PV van de vergadering met de DVZ, 26.04.2012

begeleidingstraject. In het andere geval (DVZ, FAQ Fedasil), wordt het gezin eerst opgevangen in een centrum en vervolgens uitgenodigd bij de dispatching.

Dit gebrek aan duidelijkheid betreffende het begin van het traject heeft tot gevolg dat de advocaat en/of de sociale werker van een sociale dienst of van een OCMW moeilijkheden zullen ondervinden om het traject in detail uit te leggen aan de betrokken gezinnen. Het zou nochtans interessant zijn om te weten welke informatie de sociale werkers ontvangen over de opvang van een "nieuw gezin" en binnen welke termijn het gezin uiteindelijk uitgenodigd wordt bij de dispatching.

Het risico dat het gezin nog meerdere weken in een precare situatie vertoeft is reëel, rekening houdend met de termijn van het OCMW om het sociaal onderzoek uit te voeren en de termijn voor het antwoord van de dispatching, die niet gepreciseerd wordt³⁵. Wij herinneren er aan dat de dispatching systematisch zal antwoorden met een weigering, en dat een volgende stap, deze van een vonnis van de Arbidsrechtbank en/of een klacht bij de Federale Ombudsman, het eventueel gevolg zal zijn van deze weigering. Ter herinnering, slechts 8% der gezinnen die recht hebben op een materiële hulp volgens de OCMW's zouden een vordering hebben ingeleid bij de Arbeidsrechtbank.

Volgens een eerstelijnsorganisatie laat de oproep tot afspraak met de Dispatching soms op zich wachten. We hebben weet van minstens 2 gevallen waarbij gezinnen al langer dan 4 maand opgevangen worden op basis van het KB, maar nog geen oproep tot afspraak met Dispatching hebben ontvangen. Omdat ze hun akkoord met de trajectbegeleiding nog niet hebben kunnen vastleggen zijn ze theoretisch gezien niet beschermd tegen uitwijzing, daar deze bescherming aan het traject gekoppeld is. In het geval van de aanhouding van een gezinslid van deze gezinnen door de politie tijdens een controle, heeft een rechtstreekse interventie van de betrokken actoren geleid tot de invrijheidsstelling van deze persoon. Bovendien schort het (i) de effectieve trajectbegeleiding voor deze gezinnen op, net als (ii) de mogelijkheid om verblijfsaanvragen in het kader van het protocol in te dienen en (iii) kan bovendien de gezinnen in gevaar voor uitwijzing plaatsen. De dienst Dispatching zou deze niet-opgeroepen gezinnen prioritair moeten behandelen en zo deze lacune dichten.

b) De reeds in het netwerk opgevangen gezinnen : een verband tussen de verdwijningen en de ontvangen informatie?

Een termijn van één maand is voorzien tussen het tijdstip waarop de gezinnen de oproeping ontvangen om zich aan te bieden bij de dispatching en de datum van de ontmoeting. Deze afspraak bij dispatching van Fedasil is een cruciale fase van de voorstelling van het tweesporenbegeleidingstraject. Zoals voor de nieuw opgevangen gezinnen, weten wij niet welke sociale begeleiding gegeven wordt en over welke informatie over het traject deze gezinnen beschikken tijdens deze periode van één maand tussen de uitnodiging en de afspraak bij dispatching.

Wij weten dat gedurende deze periode acht gezinnen op 102 niet verschenen zijn op de afspraak met dispatching. In deze gevallen weten wij niet of een andere afspraak werd vastgelegd of dat het gezin verdwenen is. Zelfs voor de uitnodiging hun bereikt heeft, hadden negen gezinnen de opvangstructuur al verlaten. Het is mogelijk dat zij het opvangcentrum verlaten hebben als gevolg van een inlichting over het begeleidingstraject, maar deze hypothese kon niet bevestigd worden.

Het aantal vertrekken uit de opvangstructuur is dus al belangrijk in dit stadium van de procedure, terwijl het traject zelfs nog niet voorgesteld werd aan het gezin. Kunnen deze verdwijningen in verband gebracht worden met een gebrek aan informatie?

3. De Dienst Vreemdelingenzaken en Fedasil: betekening van de oproepingen en beslissingen

De punten die volgen zijn ongetwijfeld redelijk technisch van aard. Zij brengen nochtans meerdere essentiële punten in beeld die wij hebben aangestipt in het kader van onze informatiefiche van vorig jaar. We stellen ons vragen over de betrouwbaarheid en de uitwisseling van informatie tussen de administraties die nochtans rechtstreeks bestemd is voor het gezin.

³⁵ De termijn van de dispatching is niet verduidelijkt, maar de dispatching tracht binnen de eerste maand een antwoord te geven. Bron : PV vergadering met Fedasil, 09.07.2012.

a) Wie wordt ingelicht over de oproepingen aan het gezin?

*“De kwestie van de convocaties van de Dienst Vreemdelingenzaken werd door de medewerkers van de centrale dispatching en van de Dienst Vreemdelingenzaken onderling besproken. Er werd besloten dat er moet worden op toegezien dat de Dienst Vreemdelingenzaken iedere convocatie naar het gezin zelf verstuurt en hetzelfde bericht ook per fax naar het opvangcentrum zendt. Het is de bedoeling om zo voor een kwaliteitsvolle begeleiding te zorgen.”*³⁶. Wij veronderstellen dat de ex-staatssecretaris, de heer Courard, hier verwijst naar de oproepingen bij de dispatching. Deze oproepingen kunnen nochtans ook deze van de lokale politie en/of van DVZ zijn voor de overbrenging naar een woonunit.

Het document “nieuwe aanvragen” bepaalt in punt 8.1³⁷ dat ingeval van overbrenging naar een terugkeerwoning van DVZ een e-mail verzonden wordt naar de centrumdirecteur en Dispatching. Dit spreekt tegen wat de ex-Staatssecretaris beweert.

b) De betekening van de beslissingen betreffende de verblijfsaanvragen

Het is niet duidelijk hoe de beslissingen over de verblijfsaanvragen van de families betekend worden aan de verschillende partijen. Anderzijds zegt het protocol niets over de betekeningsprocedure van beslissingen van de Dienst Vreemdelingenzaken. Tijdens onze gesprekken met DVZ, en Fedasil gaven zij ons tegenstrijdige informatie.

Volgens DVZ informeren zij de hoofdzetel van Fedasil dat er een beslissing genomen is zonder in te gaan op de inhoud van de beslissing. Fedasil informeert op zijn beurt het opvangcentrum waar het gezin verblijft. DVZ zou het centrum niet rechtstreeks informeren dat er een beslissing genomen is, behalve indien het gezin dit zelf uitdrukkelijk vroeg. Hoe het gezin geïnformeerd wordt hangt af van hun aanvraag: in geval van een beslissing over een 9bis aanvraag, wordt de gemeente op de hoogte gebracht, die op zijn beurt het gezin informeert. In geval van een 9ter beslissing, wordt deze rechtstreeks via de post aan het gezin betekend.³⁸

Dit spreekt echter de informatie tegen die DVZ eerder aan het Platform gaf. DVZ liet ons tijdens een vergadering in september 2011 weten dat de gemeentelijke overheden geen enkele rol spelen in het kader van de kennisgeving van de beslissingen over het verblijf: *“Hun rol voor wat de identificatie en de verwijdering betreft is omschreven in de omzendbrief SEFOR van juni 2011. In het geval van het protocol nochtans speelt de gemeente geen specifieke rol vermits de gezinnen opgevangen worden in grote structuren. De positieve en negatieve beslissingen evenals het bevel om het grondgebied te verlaten verlopen via de zetel van Fedasil ; er zijn nochtans geen details bekend over de inhoud: de inlichtingen vermelden enkel dat een positieve of negatieve beslissing werd genomen door de Dienst Vreemdelingenzaken”*³⁹.

Nochtans vermeldde Fedasil een ander systeem van betekening van beslissingen tijdens de vergadering van juli 2012. DVZ zou de beslissing tegelijk betekenen aan de dispatching van Fedasil, de opvangstructuur en het gezin. De dispatching en de opvangstructuur worden ingelicht over het feit dat er een beslissing genomen is, zonder dat de inhoud ervan wordt meegedeeld. Het gezin ontvangt de beslissing met inhoud.⁴⁰

Nochtans heeft het *Platform Kinderen op de Vlucht* twee situaties geïdentificeerd⁴¹ waar de hoofdzetel van Fedasil per e-mail een kopie heeft ontvangen van de negatieve beslissing. Niet alleen werd een negatieve beslissing (zonder te preciseren welke) genomen maar bovendien was het gezin er nog niet over ingelicht. Wanneer het gezin wordt ingelicht per aangetekende brief worden we geconfronteerd met een situatie waar de hoofdzetel van Fedasil en het opvangcentrum *voor het gezin* worden ingelicht over een beslissing die het gezin rechtstreeks aanbelangt. Zelfs wanneer die e-mail niet verduidelijkt over welke

³⁶ Courard, nov 2011, p. 8

³⁷ Wij veronderstellen dat deze procedure dezelfde is voor gezinnen die eerder opgevangen werden.

³⁸ Bron : PVs van de vergadering DVZ-Platform Kinderen of de Vlucht, 26.04.2012

³⁹ Bron: PV van de vergadering DVZ-Platform Kinderen op de Vlucht, 01.09.2011, p.5

⁴⁰ Bron: PV van de vergadering met Fedasil, 09.07.2012

⁴¹ In het eerste geval heeft de Dienst Vreemdelingenzaken de negatieve beslissing van 9bis in bijlage aan een mail verzonden aan zowel de zetel van Fedasil als aan de sociale werker van het opvangcentrum. De aan de burgemeester betekende beslissing werd aan de mail gehecht. Het gezin was nog niet ingelicht toen de mail verzonden werd. In het tweede geval heeft de Dienst Vreemdelingenzaken een mail verzonden (enkel aan de zetel van Fedasil?) met in bijlage de beslissing van de DVZ. De informatie over de beslissing bereikt dus eerder de opvangstructuur dan het gezin te bereiken.

verblijfsaanvraag een negatieve beslissing werd genomen, is deze informatie gekend en beschikbaar vermits die wordt vermeld in het begeleidingstraject. Deze stand van zaken, nochtans in strijd met de elementaire principes van vertrouwelijkheid, zou niet veel voorkomen volgens beide administraties.⁴²

Het valt op dat de administraties verantwoordelijk voor de implementatie van het protocol verschillende en tegenstrijdige informatie verstrekken over de betekening van genomen beslissingen in het kader van de verblijfsaanvragen van de gezinnen. De rechten van de gezinnen moeten gerespecteerd worden. Daarom moet er enerzijds voor gezorgd worden dat de verschillende instanties niet vóór de gezinnen op de hoogte gebracht worden van een beslissing en diens inhoud. Anderzijds moet het proces verduidelijkt worden om transparantie te garanderen, wat bijdraagt tot het garanderen van de rechten van de gezinnen én de kwaliteit van de trajectbegeleiding bevordert.

4. De verschillende actoren binnen Fedasil

a) De hoofdzetel

Zoals men kan lezen in het protocol, wordt de rol van Fedasil nergens vermeld. Wij wensen dus de rol te belichten van een actor wiens taken niet omschreven zijn in het akkoord tussen beide administraties, maar die het voorwerp uitmaken van een later akkoord.

Er werd met betrekking tot de rol van Fedasil een parlementaire vraag gesteld in november 2011⁴³. Het antwoord van de Staatssecretaris verklaart nog altijd niet waarom de **beslissing** via Fedasil gaat. Deze betreft bovendien enkel de oproeping van het gezin. De vraag die ons nu bezighoudt is de wettigheid van de betekening van een beslissing over een aanvraag voor een verblijfsvergunning aan de belanghebbenden.

b) Het opvangcentrum

i. De directeur van het centrum

De rol van de directeur van het centrum wordt omschreven in het protocol en werd reeds belicht in onze analyse van verschillende sleutelmomenten van de implementatie van het begeleidingstraject.⁴⁴

In de praktijk wensen wij te benadrukken dat de directeur discretionair kan beslissen of hij het gezin al dan niet zal inlichten over de aankomst van de politie in het centrum. Wij hebben inlichtingen ingewonnen over de verschillende praktijken⁴⁵:

- Bepaalde directeurs informeren het gezin over de datum waarop de politie naar het centrum zal komen. In dit geval kan het gezin ervoor kiezen om op dat tijdstip niet aanwezig te zijn in het centrum indien zij willen wachten met de overbrenging naar de woonunit, of indien zij dit niet willen. Het is nochtans noodzakelijk dat het gezin wordt ingelicht over de gevolgen van een dergelijke situatie.

⁴² Bronnen: PV's van de vergaderingen met de DVZ (van 26.04.2012) en Fedasil (09.07.2012)

⁴³ Antwoord van de ex-Staatssecretaris Philippe Courard : "Tijdens de implementering van het samenwerkingsprotocol, is er beslist dat aan de directeur van de opvangstructuur een kopie wordt gegeven van elke oproeping bestemd voor het gezin, in een streven naar goed beheer en de begeleiding dossier van het gezin. De directeur van de opvangstructuur leidt al de medewerkers en coördineert de dagelijkse materiële, sociale en medische opvang, aangepast aan de bewoners. Indien de referentie maatschappelijk werker niet aanwezig is, is de directeur het best geplaatst om de briefwisseling door te sturen naar de medewerker die met de opvolging van het gezin is belast. Wanneer er bovendien sprake is van een oproeping met het oog op de overbrenging naar een terugkeerwoning –zoals eerder uitgelegd –, ziet de directeur van het opvangcentrum toe op de rust en het welzijn van de bewoners, en van zijn personeel. Vermits de oproeping van het gezin voor de overbrenging naar een terugkeerwoning het einde is van het begeleidingsproject, dus een mogelijk politieoptreden, is het normaal dat de directeur van het centrum er ook over wordt ingelicht. Om de vertrouwensrelatie tussen de maatschappelijk werker en het gezin te vrijwaren, is het bovendien perfect mogelijk dat de directeur, in overleg met zijn team, het gezin van de oproeping op de hoogte brengt en de gevolgen ervan indien het gezin er geen gevolg aan geeft. Trouwens, elk gezin dat in een begeleidingstraject stapt stemt er automatisch mee in dat alle informatie m.b.t. het trajectplan tussen Fedasil en de DVZ wordt uitgewisseld". (eigen vertaling)

⁴⁴ Voor wat betreft de oproeping van de DVZ met het oog op het geven van inlichtingen over het vervolg van het traject, hebben wij geen bezwaar tegen het feit dat de directeur van het centrum er over ingelicht wordt. Het spreekt vanzelf dat in het belang van de gezinnen de samenwerking tussen de administraties optimaal moet zijn. De directeur kan inderdaad, vanaf dat tijdstip oordelen dat aanvullende besprekingen kunnen nodig zijn met het gezin om indien nodig bepaalde precieze punten over de werking van het protocol te belichten evenals de volgende fasen bespreken die het gezin doorloopt.

⁴⁵ 4 praktijken vernomen

- Andere directeurs lichten het gezin niet in over de datum waarop de politie naar het centrum komt ; de overbrenging naar een woonunit zal dus georganiseerd worden.

Wij hebben ook weet gekregen van een praktijk waarbij de directie druk uitoefent op de sociaal assistent opdat deze het gezin ertoe zou aanzetten het centrum te verlaten om weer in de illegaliteit terecht te komen. Deze praktijk is volledig in strijd met zowel het protocol (enkel de verwijdering stelt een einde aan het traject) als met het principe van de onvoorwaardelijke materiële hulp.

ii. De sociaal assistent

De rol van de sociaal assistent wordt vermeld in het protocol. In overeenstemming met de opvangwet van 2007 bepaalt het protocol dat de sociaal assistent de volledige sociale begeleiding van het gezin op zich neemt en indien van toepassing het gezin verwijst naar een advocaat. Deze zal dan de nodige stappen en procedures ondernemen om een einde te stellen aan het onwettig verblijf. De begeleiding is tweesporig: enerzijds onderzoek naar de optie ‘verblijf’ en anderzijds de optie van ‘terugkeer’. Deze begeleiding wordt gedetailleerder beschreven onder punt VI hieronder.

In het kader van onze informatiefiche van maart 2011, belichtten wij de volgende uitdagingen:

- Is de sociaal assistent werkelijk onafhankelijk genoeg om het gezin te begeleiden en te leiden naar de meest geschikte duurzame oplossing? (cfr. de druk die bepaalde sociale werkers zeggen te ondervinden; zie punten II.4.b.i en V.1)
- Hoe kan de sociaal assistent een vertrouwensrelatie opbouwen met het gezin, wanneer hij weet dat hij het akkoord van het gezin moet vragen om gegevens over te maken aan DVZ? Hoe kan hij de onafhankelijkheid van de twee administraties uitleggen, waarvan de ene bevoegd is voor de opvang en de andere voor het verblijf?

Wij hebben nog steeds geen antwoord op deze vragen.

iii. De terugkeerconsulent

De rol van de terugkeerconsulent, een medewerker van Fedasil, wordt niet in het protocol zelf vermeld. Zijn rol in de begeleiding van het gezin in het kader van het protocol vergt een duidelijke definitie.

Nochtans heeft Fedasil ons medegedeeld dat elk opvangcentrum een terugkeerconsulent heeft (of een sociaal assistent die deze rol op zich neemt). Hij houdt zich uitsluitend bezig met de begeleiding van personen inbegrepen in de protocolgezinnen die terugkeren naar hun land van herkomst.⁴⁶

Hij schijnt ook een rol te spelen tijdens de ontmoeting bij de dispatching waar hij aanwezig is met zijn collega van DVZ.

Rekening houdend met de taken van de terugkeerconsulent zoals zij door Fedasil uitgelegd zijn tijdens onze vergadering, is het van belang de volgende vraag op te werpen. Deze vraag stelden we ons in onze informatiefiche van maart 2011 over de sociaal assistent :

- “Hij moet zelf de opzoekingen doen om inlichtingen te bekomen over het land van herkomst. Wij stellen ons de volgende vragen: wat is zijn rol? Zijn de geconsulteerde bronnen objectief? Hoe kan hij afleiden dat een terugkeer naar het land van herkomst niet mogelijk is?”

⁴⁶ Bron: PV van de vergadering met Fedasil, 09.07.2012

5. De politie

De politie treedt in de volgende gevallen op in het centrum op vraag van DVZ:

- Indien het gezin geen gevolg geeft aan de oproeping van DVZ, zendt de lokale politie op vraag van DVZ onmiddellijk een oproeping aan het gezin om zich aan te bieden bij het politiekantoor met het oog op de betekening van de beslissing van DVZ tot onderbrenging in een woonunit.
- Indien de persoon geen gevolg geeft aan deze oproeping, zal DVZ de politie verzoeken op te treden met eerbiediging van de regels geldend voor een politietoetreden. Dit optreden moet humaan verlopen en met respect voor het privéleven van de bewoners.

In maart 2011 hebben wij ons de volgende vragen gesteld: hoe verloopt deze interventie concreet? Welke maatregelen zullen getroffen worden om paniek bij de andere bewoners te vermijden? Wat verstaat men onder “interventieregels van de politie”?

DVZ gaf ons tijdens een vergadering in april 2012 de volgende verduidelijking :

- De politie is slechts twee tot drie maal opgetreden⁴⁷.
- DVZ neemt vooraf contact op met politie en centrumdirecteur. Vervolgens wordt aan de politie gevraagd om te overleggen met de centrumdirectie hoe de interventie in het centrum praktisch moet verlopen. Indien de informatie goed wordt verstrekt aan het gezin tijdens het traject, weet het gezin in welke gevallen de politie zal optreden. Nochtans blijft de emotionele impact op het moment zelf immens.
- In één geval was de politie “te proactief”. Politieagenten kwamen zonder opdracht van de DVZ (wij weten niet op wiens verzoek). Het zou om een communicatieprobleem gaan tussen de centrumdirecteur en de politie.
- Het is fundamenteel dat bij aankomst van de politie in het centrum aan het gezin kan worden uitgelegd in een taal die het gezin begrijpt wat er hun overkomt en de verschillende fasen die gaan volgen (van een lokaal politiecommissariaat naar een groter commissariaat, de plaats waar zij moeten wachten, woonunit enz). DVZ vermeldt een praktische ervaring: bepaalde gezinnen werden gedurende enkele uren opgesloten in de cel van een lokaal commissariaat, alvorens te worden overgebracht naar de woonunit. De gezinnen hebben dit ervaren als een gevangenis. In de realiteit hangt alles af van de beschikbare infrastructuur op het niveau van de lokale politie. Normaal vraagt de DVZ dat de politie een gezin niet in een cel plaatst maar in een “zaal”, wat helaas niet altijd mogelijk is.
- De DVZ vraagt de politie altijd om kindvriendelijk te zijn en bijvoorbeeld ervoor te zorgen dat er een sociaal assistent aanwezig is bij de aankomst van de politie.

Wij hebben enkele opmerkingen:

- De aanwezigheid van een sociaal assistent bij de aankomst van de politie is zeker een goed initiatief. Nochtans heeft dit mogelijk niet veel impact indien de sociaal assistent de taal van het gezin niet spreekt. De politie moet zorgen voor de aanwezigheid van een tolk door dit vooraf te bespreken met de directeur van het centrum. Indien de lokale politie beroep doet op een tolk, worden de kosten terugbetaald door DVZ. Het is van belang dat de lokale politie hiervan op de hoogte is. Alles hangt af van het type commissariaat en de beschikbare middelen. In de praktijk kan het nochtans zeer moeilijk zijn om een tolk te vinden voor dit soort werk, des te meer wanneer dit in een klein dorp gebeurt, of ver van een grote stad, wat verplaatsingsmoeilijkheden met zich meebrengt voor de tolk.

⁴⁷ Bron:- PV van de vergadering met Fedasil, 09.07.2012

- Hoe worden de kinderen voorbereid op het vertrek? En dit des te meer wanneer de ouders zelf niet goed begrepen hebben wat er gebeurt...
- Wat is de rol van de sociaal assistent van het centrum in dit geval? Informatie is nochtans een recht dat voor iedereen gewaarborgd is, ook voor de kinderen. Wat kunnen de twee administraties doen op dit niveau?
- Wij hebben dit reeds onderlijnd onder het punt over de directeur van het opvangcentrum, "Om de vertrouwensrelatie te bewaren tussen de sociaal assistent en het gezin, is het best mogelijk dat de directeur in overleg met zijn 'sociaal team', het gezin inlicht over de oproeping (van de politie) en de gevolgen ervan indien het gezin er geen gevolg aan geeft"⁴⁸.

III. De aan de gezinnen gegeven informatie

1. Informatie over het traject

Informatie over het traject en de opeenvolgende fases waarin de informatie wordt gegeven, is cruciaal opdat het gezin begrijpt wat een begeleidingstraject is en wat de gevolgen ervan zijn. De informatie moet verschaft worden door mensen die het protocol kennen en die opgeleid zijn in de tweesporenbegeleiding. Een specifieke methodologie moet worden voorzien, opdat het gezin op het gepaste moment op de hoogte wordt gesteld van de mogelijkheid van een vrijwillige terugkeer evenals van een gedwongen terugkeer ingeval de vrijwillige terugkeer niet kon gebeuren.

Indien de vrijwillige terugkeer enkel wordt aangekondigd bij de dispatching (bij het begin van het traject) of op het tijdstip van de negatieve beslissing betreffende de verblijfsaanvraag, is het zeer waarschijnlijk dat het gezin niet zal willen horen praten over een terugkeer omdat het gezin er niet op voorbereid werd.

Het is dus van belang dat de sociale werker, tijdens de gehele duur van het traject, er over spreekt door middel van de tweesporenbegeleiding.

De gezinnen eenmalig het traject uitleggen is vaak niet voldoende. Een gezin dat we spraken vermeldde bijvoorbeeld dat ze niet goed op de hoogte waren van de inhoud van het traject.⁴⁹ Er wordt hier verder op in gegaan in de kwalitatieve analyse (zie infra).

2. De taal waarin de informatie wordt gegeven en de tolk

Om te garanderen dat de gezinnen de informatie verstaan, is het belangrijk dat ze gegeven wordt in een taal die het gezin machtig is. Het protocol houdt hier rekening mee, door onder andere te voorzien dat een tolk aanwezig is tijdens verschillende stappen van het traject. Deze vertaling moet gedaan worden door een professionele tolk en niet door één van de kinderen van het gezin. De administraties moeten bij de selectie van de tolk rekening houden met de impact die deze kan hebben op het interview en op de gezinnen. Indien de tolk bijvoorbeeld behoort tot de sociale groep die het gezin mishandeld heeft of door welke het gezin vervolgd werd, zal dit een negatieve impact hebben op het welzijn van de gezinsleden, op de gegeven antwoorden, enz.

De mogelijkheid om beroep te doen op een tolk moet dus voorzien worden op elk niveau: bij de dispatching, in het centrum, bij een eventueel politieoptreden en in de woonunits. Hoe positief het ook is om beroep te doen op een sociaal assistent van de politie tijdens een eventueel politieoptreden om het gezin te begeleiden bij een overbrenging, dit is niet doeltreffend indien het gezin de sociale assistent niet begrijpt. Zoals eerder vermeld betaalt DVZ de kosten terug indien de lokale politie beroep doet op een tolk. Het is van belang dat deze mogelijkheid gekend is door alle lokale politiediensten. In de praktijk kan het nochtans zeer moeilijk zijn om een tolk te vinden voor dit soort taken die bovendien bereid is om de

⁴⁸ Courard, 23.11.2011, p. 6, vraag 05. Gesteld door Zoé Genot

⁴⁹ Bron : ontmoeting met een KB 2004 familie in april 2012.

verplaatsing te doen, des te meer indien dit gebeurt in een klein dorp ver van een grote stad. Nochtans kan telefoontolken de oplossing zijn voor het probleem van de afstand en de beschikbaarheid van lokale tolken.

Wij herinneren er tenslotte aan dat het nodig is om te anticiperen op deze behoefte aan een tolk, vooral wanneer het centrum geografisch geïsoleerd is en beroep doen op een tolk veel tijd vereist.

Naast het belang een tolk te voorzien, willen we graag onderlijnen dat alle officiële documenten, zoals het "*Formulier trajectplan*", in het Nederlands of Frans opgesteld zijn. Indien het gezin deze talen niet voldoende machtig is, kunnen ze moeilijkheden ondervinden om de door hen aangegane engagementen te begrijpen. De aanwezigheid van een tolk tijdens het ondertekenen van de documenten komt hieraan tegemoet. Toch zou het gezin de documenten gemakkelijker begrijpen indien ze een kopie van de documenten ter beschikking krijgen in een taal die ze spreken vooraleer ze ze tekenen. Dit zal bovendien de vertrouwensrelatie tussen het gezin, het centrum, de sociaal werker en de twee administraties in het algemeen bevorderen.

3. Specifieke informatie over de mogelijkheid tot detentie

In maart 2011 hebben wij de aandacht gevestigd op het feit dat nergens in de door het gezin ondertekende bijlage de mogelijkheid vermeld wordt van vasthouding, hetzij in een terugkeerwoning hetzij in een gesloten centrum. Het is fundamenteel dat deze informatie wordt gegeven zowel tijdens de ontmoeting bij de dispatching als op elk ander tijdstip dat de sociaal assistent opportuun acht.

IV. Een kwantitatieve analyse betreffende de uitvoering van het traject

1. Inleiding – de beschikbare bron: de cijfers van DVZ⁵⁰

Deze analyse werd mogelijk gemaakt dankzij de door DVZ opgestelde statistieken. Wij hebben meerdere malen om verduidelijkingen of aanvullende inlichtingen gevraagd die helaas niet gegeven werden. Verschillende andere parameters hadden kunnen geanalyseerd worden, bijvoorbeeld wat betreft het profiel van de gezinnen (duurtijd van de aanwezigheid in België, samenstelling van het gezin, type van ingediende verblijfsaanvraag als van ontvangen beslissingen, geografische herkomst, enz.). Zoals wij eerder benadrukten zijn deze gegevens beschikbaar, maar schijnen niet verwerkt te zijn in statistieken of konden ze niet worden meegedeeld.

Wij hebben deze kwantitatieve analyse dus enkel kunnen uitvoeren op basis van zeer onvolledige cijfers.

Ter informatie, de hieronder vermelde gegevens verstrekt door DVZ betreffen de periode van het begin van de invoering van het protocol op 11 april 2012. Fedasil heeft ons meegedeeld dat zij tijdens de periode van 31 maart 2011 tot 31 maart 2012, 131 gezinnen, in totaal 463 personen, heeft opgevangen in het kader van het protocol. Het verschil kan te wijten zijn aan meerdere factoren, waaronder de periode waarop de cijfers betrekking hebben, een verschillende definitie gebruikt door de DVZ en Fedasil, enz. Het is nochtans verbazingwekkend dat het cijfersverschil tussen de twee administraties zo groot is. Het zou raadzaam zijn dat de administraties duidelijkheid verschaffen over deze kwestie.

Vermits de door Fedasil verschaftte gegevens niet gedetailleerd waren, hebben wij de door DVZ verstrekte cijfers gebruikt.

⁵⁰ Stand van zaken begeleidingstraject illegale families, dd 11.04.2012

2. Wordt het traject systematisch uitgevoerd?

Zoals wij reeds vermeldden, zijn we op de hoogte van minstens twee gezinnen die na 4 maanden opvang op grond van het Koninklijk Besluit 2004 nog niet werden opgeroepen bij de Dispatching. Deze mensen hebben dus nog niet *kunnen* deelnemen aan het traject.

Bovendien weigeren bepaalde gezinnen om deel te nemen aan het traject, hetzij door zich niet aan te bieden bij de dispatching, door te weigeren om het trajectplan en de bijlagen te ondertekenen of door te weigeren om het gekozen traject in te dienen binnen de 3 maanden. In elk van deze fasen kunnen de gezinnen beslissen (uit eigen beweging of omdat zij ertoe gedwongen worden) om hun opvangstructuur te verlaten. Helaas beschikken wij niet over de opgesplitste cijfers van het aantal verdwijningen tijdens de verschillende fasen van het traject.

Aantal gezinnen op de lijst	Uit te nodigen gezinnen	Geen uitnodiging verzonden	Aantal uitgenodigde gezinnen	Gezinnen die geen gevolg hebben gegeven aan de uitnodiging	Gezinnen die niet getekend hebben	Andere: gevolg gegeven aan de uitnodiging maar verblijfsvergunning voor de afgifte van het traject
145	27	16	102			
		Want verblijfsvergunning: 7	Verblijfsrecht na de uitnodiging: 9			
		Want hebben het centrum verlaten: 9	Centrum verlaten na de uitnodiging: 4			
			Asielaanvraag na de uitnodiging: 2	8	6	2
			Protocolgezinnen: 87			

Tabel 1 : Opsplitsing van de gegevens (Bron: Dienst Vreemdelingenzaken)⁵¹

a) Trajecten die niet ondertekend zijn

Op 145 gezinnen hebben negen **geen uitnodiging** ontvangen omdat zij **de opvangstructuur al verlaten hadden**. Het gaat om 6.2% van de bij het protocol betrokken gezinnen. Kan men een verband leggen met de informatie die zij ontvangen zouden hebben alvorens de oproeping van de dispatching ontvangen te hebben? Wij hebben hier geen antwoord op gevonden. Deze gezinnen kunnen "gelijkgesteld worden" met de gevallen die volgen in die zin dat zij eveneens betrokken zijn bij een weigering om het trajectplan te ondertekenen. Zeven andere gezinnen hebben een verblijfsvergunning ontvangen alvorens uitgenodigd te zijn. 27 andere gezinnen moeten nog uitgenodigd worden.

Op de 102 gezinnen die uitgenodigd werden om zich aan te bieden bij de dispatching hebben:

- Vier gezinnen **de opvangstructuur verlaten na de uitnodiging**. Zij hebben zich niet aangeboden bij de dispatching en hebben geen gedetailleerde informatie ontvangen over het begeleidingstraject.
- Zes gezinnen **geweigerd het trajectplan te ondertekenen**. Wij weten niet of het gaat om een weigering om de verschillende bijlagen te ondertekenen tijdens de eerste oproeping bij de

⁵¹ Bron: "Stand van zaken Begeleidingstraject illegale families dd. 11.04.2012", statistieken gegeven door de DVZ; tabel 1

dispatching of dat het gaat om een weigering om het trajectplan te ondertekenen dat binnen de drie maanden moet overgelegd worden. Wij weten niet of zij in de opvangstructuur gebleven zijn of gewoon verdwenen. Wij stellen ze dus niet gelijk aan de verdwenen gezinnen.

- Acht gezinnen hebben zich **niet aangeboden bij de dispatching**⁵². Wij weten niet of zij in de opvangstructuur gebleven zijn of verdwenen zijn. Wij stellen ze dus ook niet gelijk aan de verdwenen gezinnen.

13,7% van de gezinnen⁵³ hebben geweigerd om het trajectplan te ondertekenen. Wij weten niet in welke fase, namelijk of dit gebeurde bij de dispatching of omdat zij hun trajectplan niet ondertekend hebben binnen de 3 maanden⁵⁴.

Het is zeer moeilijk om te weten te komen waarom gezinnen weigeren om het traject te ondertekenen en/of verdwijnen alvorens gedetailleerde informatie over het traject te hebben ontvangen. Ter herinnering, 11,7%⁵⁵ van de gezinnen beslissen om hun opvangstructuur te verlaten nog voor informatie te hebben ontvangen op het niveau van de dispatching. Deze gezinnen beslissen dus om geen enkele van de twee opties te kiezen en dit om redenen die wij niet kennen.

b) Wat met het recht op opvang ?

Zoals gepreciseerd in de FAQ van Fedasil, "Indien het gezin geen trajectplan indient, heeft het nog altijd recht op opvang? Het gezin blijft recht hebben op opvang tot wanneer de DVZ de procedure in gang zet voor overplaatsing naar een terugkeerwoning"⁵⁶ Het gezin beschikt over 30 dagen om te kiezen voor vrijwillige terugkeer. Volgens de beschikbare statistieken lijkt het dat deze situatie nog niet voorgekomen is⁵⁷. Net zoals voor de gezinnen die weigerden om het traject te ondertekenen of die zich niet hebben aangeboden bij de dispatching, is het fundamenteel te benadrukken dat het recht op opvang uiteraard gewaarborgd moet blijven. Het moet anderzijds duidelijk zijn voor het gezin dat het gezin niet meer beschermd is tegen verwijdering.

⁵² Bron: "Stand van zaken Begeleidingstraject illegale families dd. 11.04.2012", statistieken gegeven door de DVZ ; tabel 1

⁵³ 14 gezinnen op 102

⁵⁴ Wij weten niet hoeveel gezinnen hun traject niet ingediend hebben binnen de drie maanden. Zij kunnen misschien gelijkgesteld worden aan de zes gezinnen die weigerden het traject te ondertekenen op het moment van de keuze van de optie en niet tijdens de afspraak met dispatching.

⁵⁵ Het gaat om 13 gezinnen op 111 (102 uitgenodigd en 9 gezinnen die niet uitgenodigd werden wegens hun vertrek uit de opvangstructuur)

⁵⁶ FAQ van Fedasil, blz 6. Zie verder onder punt 5.1

⁵⁷ Alleszins voor de periode sinds de invoering van het protocol tot 11 april 2012.

3. Analyse van de twee opties

a) De optie 'verblijf'

Gezinnen onder het protocol	87	Geen gevolg gegeven aan het begeleidingstraject
Trajecten ingediend met optie van verblijf	79	
Het centrum verlaten na BGV	25	
Het centrum verlaten wegens meerderjarigheid van het kind	1	
Asielaanvraag	11	
Positief antwoord op de verblijfsaanvraag; onbepaalde duur	8	
Positief antwoord op de verblijfsaanvraag; 9ter ontvankelijk + bewijs van inschrijving	5	
Positief antwoord op de verblijfsaanvraag; verblijf van een jaar	3	
Verblijfsaanvraag in behandeling	15	
BGV van 30 dagen hangende na afsluiting van het traject	1	
Werd uitgenodigd voor BGV na afsluiting van het traject	2	
Werd uitgenodigd voor overbrenging naar terugkerwoning	4	2
Overbrenging naar terugkerwoning	1	1
Andere	3	
Trajecten ingediend met optie van vrijwillige terugkeer	2	
Binnen de termijnen om het traject/de optie te kiezen	6	

Tabel 2 : opsplitsing van de gegevens 'trajecten van de gezinnen' (Bron: DVZ)⁵⁸

De optie "verblijf" werd gekozen door 97.5%⁵⁹ van de gezinnen die deelnemen aan het begeleidingstraject. De verblijfsaanvragen hebben geleid tot een positieve beslissing voor 20%⁶⁰ van de gezinnen.

i. Het type verblijfsvergunning

Wij kennen de uitsplitsing niet met betrekking tot de ingediende verblijfsaanvragen. Wij weten dat bij positieve beslissingen:

- 44% geleid hebben tot een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur (wij weten niet over welk verblijf het gaat). Voor deze gezinnen lag het protocol zeer duidelijk aan de basis voor het vinden van een oplossing voor een soms jarenlange onzekere toekomst. Zij genieten van een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur.
- 47% hebben geleid tot een ontvankelijke 9ter en tot een bewijs van immatriculatie⁶¹.
- 9% hebben geleid tot een verblijf voor een duur van één jaar (waarvan wij de wettelijke grond niet kennen).

Het is van belang het grote aandeel verblijfsvergunningen voor beperkte duur (9ter en andere voor een totaal van 56%) te benadrukken. Hoewel de gezinnen niet meer illegaal op het grondgebied verblijven, is dit slechts zo voor een eventueel beperkte tijd. Het zou voorbarig zijn om te besluiten dat het protocol deze gezinnen werkelijke toekomstperspectieven heeft geboden.

⁵⁸ Source: "Stand van zaken Begeleidingstraject illegale families dd. 11.04.2012", statistieken van de DVZ ; tabel 2

⁵⁹ 79 gezinnen kiezen voor de optie "verblijf" op 81 gezinnen die hun begeleidingstraject reeds hebben ingediend.

⁶⁰ 16 verblijfsvergunningen voor 79 gezinnen die de optie "verblijf" gekozen hebben

⁶¹ Ter informatie, een bewijs van inschrijving A (oranje kaart) is een machtiging tot verblijf voor beperkte duur met een geldigheid van 3 maanden. Zij kan driemaal voor drie maanden verlengd worden, daarna van maand tot maand en zal automatisch verlengd worden door de gemeentelijke overheid zolang deze geen instructies heeft gekregen van DVZ. Voor meer info : <https://dofi.ibz.be>

ii. De continuïteit van de materiële hulpverlening: twee bijzondere gevallen

Ten eerste zijn er de gezinnen die een asielaanvraag indienen in de eerste drie maanden en daardoor het begeleidingstraject verlaten. Indien de asielaanvraag een negatief besluit krijgt moet het gezin de opvangstructuur verlaten en kan dan eventueel opnieuw een aanvraag voor maatschappelijke hulp indienen bij het OCMW. Ter herinnering, na erkenning van de hulp door het OCMW zal hun aanvraag automatisch geweigerd worden door Fedasil. Volgens de statistieken van DVZ, hebben 14% van de gezinnen een asielaanvraag ingediend in het kader van de optie “verblijf” en hebben dus het begeleidingstraject verlaten. Wij kennen de uitkomst van deze asielaanvragen niet. De vraag naar de langetermijnstoeekomstperspectieven van deze gezinnen blijft bestaan, naargelang de beslissing die genomen werd door de asielinstanties.

Ten tweede stelt zich het probleem van de continuïteit van de hulp voor de ontvankelijke 9ter aanvragen. Inderdaad, deze laatsten zullen de opvangstructuur moeten verlaten omdat ze een voorlopige verblijfsvergunning ontvingen. Indien hun aanvraag ten gronde verworpen wordt en zij willen herintreden in het netwerk van Fedasil, zullen zij eveneens de opvangprocedure moeten hernemen vanaf het begin waarbij Fedasil, hoogst waarschijnlijk, de opvang zal weigeren. Zoals voor de asielzoekergezinnen, duikt ook hier de vraag op naar hun toekomstperspectieven op lange termijn.

b) Analyse van de optie ‘terugkeer’

Slechts twee gezinnen, waar wij het profiel niet van kennen, hebben gekozen voor vrijwillige terugkeer in het kader van de twee trajectopties. Dit vertegenwoordigt 2%⁶² van de gezinnen. De optie voor vrijwillige terugkeer was de eerste keuze van deze gezinnen.

4. Het specifiek geval van bevelen om het grondgebied te verlaten

Het lijkt erop dat geen enkel gezin gekozen heeft voor een vrijwillige terugkeer in de periode van 30 dagen volgend op het bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) tijdens het eerste jaar van het invoeren van het protocol.

De statistieken van DVZ geven het aantal BGV's aan, maar niet hun gevolgen voor wat de opvang betreft. Op 81 gezinnen die een trajectplan hebben ingediend, hebben 25 een BGV ontvangen *en* hebben het centrum verlaten. 31% van de gezinnen verdwijnen dus na een BGV te hebben ontvangen. Wij hopen dat hun vertrek uit de centra te maken heeft met eigen opvattingen en niet veroorzaakt wordt door informatie ontvangen van de actoren of omdat zij het gevoel hadden onder druk te zijn gezet door bepaalde actoren om het centrum te verlaten terwijl het recht op opvang nog steeds van toepassing is. Wij herinneren er aan dat 13 andere gezinnen eveneens verdwenen zijn, dit alvorens opgeroepen te zijn of na een oproeping ontvangen te hebben van de dispatching.

Wij weten niet welke informatie aan het gezin gegeven wordt tijdens de betekening van een BGV en bij het verstrijken ervan. Zoals wij reeds benadrukt hebben, zijn er verschillende scenario's mogelijk. Weet het gezin dat zijn recht op opvang gewaarborgd blijft? Heeft het gezin begrepen dat het in dat geval niet meer beschermd is tegen de verwijdering van het grondgebied? Weet het wat de volgende fases zijn indien het verkiest om te blijven? Hebben deze mensen genoten van een terugkeerbegeleiding na het BGV? Zijn zij ervan bewust dat zij niet meer zullen genieten van een begeleiding indien zij terugkeren in de illegaliteit en de armoede?

Voor de gezinnen die er voor kozen om in armoedige en onzekere omstandigheden in België te blijven, werd er via het begeleidingstraject geen oplossing gevonden voor hun toekomstperspectieven en een menswaardig leven.

⁶² Hetzij twee gezinnen op 81 die het traject reeds voorgelegd hebben. Cijfers gelden voor de periode vanaf het begin van de invoering van het protocol tot 11 april 2012.

V. Kwalitatieve analyse van de tweesporenbegeleiding

1. *Permanente en intensieve begeleiding vanaf het begin van het traject*

De kern van het protocol is de begeleiding van de gezinnen met als doel een duurzame oplossing te vinden voor hun onwettig verblijf in België. De essentie van deze begeleiding is een oplossing te vinden die aangepast is aan de migratiedoelstellingen van het gezin (verblijf of terugkeer) en niet een eenzijdige begeleiding met als enig doel de (vrijwillige) terugkeer.

Toch merken eerstelijnsorganisaties en sociaal assistenten op dat deze laatste niet altijd voldoende opleiding genoten hebben om de families kwalitatief te begeleiden. Volgens getuigen kennen ze soms onvoldoende de inhoud van het KB, het samenwerkingsakkoord, etc, wat de kwaliteit van de begeleiding beïnvloedt. Bovendien zou in bepaalde centra meer nadruk gelegd worden op de terugkeeroptie dan op de verblijfs optie en families zéér regelmatig gevraagd wordt of ze toch niet willen terugkeren. Dit komt neer op een onevenwichtige begeleiding en kan de families onder druk zetten. Het beïnvloedt ongetwijfeld ook de vertrouwensrelatie tussen sociaal werker, centrum, administraties aan de ene kant en de familie aan de andere. Deze onevenwichtige nadruk op een bepaald traject kan niet en gaat bovendien in tegen de geest van het protocol, nl. een evenwichtige begeleiding in het vinden van een duurzame oplossing voor het gezin.

Het fundament van een kwalitatieve begeleiding is een individuele begeleiding vanaf het begin van het traject. De begeleiding moet intensief zijn en duidelijke informatie geven. Men dient snel aan de gezinnen informatie te geven over het begeleidingsplan en zeker niet te wachten tot op het laatste moment noch op het bevel om het grondgebied te verlaten. Bovendien, moeten de overheid en de betrokken administraties een succesvolle implementatie van de begeleiding garanderen door het vrijmaken van voldoende middelen, met inbegrip van een voldoende aantal sociaal werkers per centrum om zodoende hun werklast te verlagen en een kwaliteitsvolle begeleiding te garanderen.

Het traject vereist een intensieve opvolging van de gezinnen. De caseload van de sociaal werkers in de opvangcentra beïnvloedt dus rechtstreeks de kwaliteit van de begeleiding die ze kunnen aanbieden. Indien een sociaal werker een groot aantal zeer verscheiden dossiers moet opvolgen, is het begrijpelijk dat ze minder tijd kunnen vrijmaken voor de begeleiding van elke familie. Dat beïnvloedt op zijn beurt de vertrouwensrelatie tussen beide, de kwaliteit van de begeleiding, de mate waarin het gezin het traject en de genomen beslissingen begrijpt alsook de mate waarin het gezin zich investeert in het traject en zich het toe-eigent.

Daarenboven vergt een kwaliteitsvolle begeleiding dat alle actoren die met de gezinnen tijdens hun traject in contact komen een gespecialiseerde opleiding kregen (de sociaal assistenten van de OCMW's, van de opvangcentra, enz.). In de praktijk kan de voorgestelde begeleiding echter verschillen naargelang het opvangcentrum waar het gezin woont. Het gezin wordt hetzij begeleid door een sociaal assistent gespecialiseerd in terugkeer en de begeleiding van gezinnen zonder wettig verblijf, hetzij door een niet-gespecialiseerd sociaal assistent, waardoor men het risico loopt bepaalde aspecten van het traject niet te kennen.

We zijn op de hoogte gebracht van een situatie waarin een gezin, dat een negatieve beslissing had ontvangen op hun verblijfsaanvraag, door de centrumadministratie gevraagd werd om het centrum te verlaten. Dit ondanks het feit dat hun recht op materiële hulp op basis van het KB niet afhangt van een lopende verblijfsaanvraag, maar van het feit of de ouders al dan niet voor het welzijn van hun kind(eren) kunnen instaan. Los van het feit dat de centrumadministratie hier zijn boekje te buiten ging, had dit als gevolg dat een kwetsbaar gezin met minderjarige kinderen op straat gestuurd werd, dat een einde kwam aan de trajectbegeleiding én dat het gezin niet eens de kans kreeg om een vrijwillige terugkeer alsnog te overwegen. Bovendien schaadt een dergelijke ervaring het vertrouwen dat het gezin heeft in de Belgische administraties, wat een negatief effect kan hebben op hun verdere ervaringen met de Belgische overheid.

Kan de kans dat de vertrouwensrelatie tussen het gezin en de sociaal assistent (aan wiens professionalisme wij niet twijfelen) in het gedrang komt gedeeltelijk het groot aantal verdwijningen tijdens de verschillende fasen van het traject verklaren?

Wij moedigen daarom de verschillende opvangpartners aan om aan het personeel de nodige middelen en aangepaste methodologie te verschaffen om zo goed mogelijk de gezinnen te kunnen begeleiden tijdens de verschillende fasen van hun traject. Dit zijn noodzakelijke voorwaarden. Indien die niet vervuld zijn, zal het protocol niet doeltreffend zijn en is het eerder een verwijderingsmaatregel dan een begeleidingsinstrument.

2. De begeleiding m.b.t. het migratieproject van het gezin

Welk soort begeleiding is opportuun, en wat moet deze begeleiding inhouden?

Het gaat enerzijds om concrete hulpverleningstechnieken die de sociaal werkers in de centra kunnen gebruiken om mensen te begeleiden naar een vrijwillige terugkeer. Ongetwijfeld zou dit moeten deel uitmaken van de verdere opleiding van de sociaal assistenten. Ook dient hier voldoende ruimte en tijd voor vrijgemaakt te worden: begeleiden naar terugkeer is niet louter een kwestie van informatieverstrekking maar een ondersteuningsproces waarbij mensen opnieuw de energie dienen te vinden om hierover te 'durven' en 'kunnen' nadenken. Hierbij kunnen we opnieuw de vraag stellen of de voorziene termijnen en personeel volstaan om dergelijke voorbereidingen te treffen, en welke flexibiliteit de DVZ en Fedasil aan de dag leggen.

Maar moeten we de vraag niet breder trekken? Moeten families niet op andere manieren voorbereid worden op een vrijwillige terugkeer door hen bijvoorbeeld bepaalde kansen te bieden in België die hen beter in staat stellen om de terugkeer mogelijk te maken? Dit kan gaan over een opleiding, een stage in een bedrijf, een voormalig economisch project revitaliseren in het land van herkomst via REAB-premies⁶³, een contact herstellen met familie voor het vertrek,... Je kan immers personen nog zo goed begeleiden, als de randvoorwaarden voor een duurzame terugkeer niet vervuld zijn, haalt het weinig uit. Mensen moeten effectief kansen krijgen om in hun land van herkomst een menswaardig en in hun ogen zinvol leven te leiden.

Zo is er binnen de huidige REAB-programma's een veel betere samenwerking met bepaalde landen dan met andere, wat maakt dat het succes van de terugkeer ook deels daarvan afhangt. Als maatschappelijk werkers de garantie hebben dat terugkeerprogramma's kwaliteitsvol zijn, zal deze piste vlotter als optie worden besproken. Om te vermijden dat de families in de clandestiniteit belanden, zou maximaal op een integrale voorbereiding van deze terugkeer moeten worden ingezet.

De oriëntering op verblijfsperspectieven aan de ene kant, en die wat betreft terugkeer aan de andere, dienen als één begeleiding worden beschouwd. De terugkeerbegeleiding kan en mag geen onderdeel zijn van een 'verwijderingsmaatregel'.

Het aspect van de verblijfsoriëntering biedt heel wat potentieel om de begeleiding op te baseren. Een negatieve asielaanvraag analyseren biedt bijvoorbeeld een scala aan kansen om het verhaal en de verwachtingen van de migrant tot op de bodem te bespreken. Maar ook het verkennen van andere verblijfsperspectieven creëert ruimte om gesprekken te voeren over het project van de persoon, de verwachtingen naar onze maatschappij, medische problemen, relaties, behoeften,... De rol van de begeleiders kan groot zijn in dat geheel. Nu loopt dat traject immers vaak vast omdat een advocaat bv. iemand verbindt aan een langdurige verblijfsprocedure zonder de emotionele of relationele context van de persoon te kennen. Met andere woorden, de (al dan niet geactualiseerde) oorspronkelijke migratiemotieven moeten centraal staan. De vraag die zich stelt is 'wat wil je' en 'hoe en waar kan je dit het beste verwezenlijken'. Een actieve rol moet worden gespeeld bij het uitdiepen van de verblijfsperspectieven, met oog voor de migratiedoelstelling van de families.

⁶³ Pour plus d'information, visitez : <http://avrr.belgium.iom.int/en/home.html>

VI. Het einde van het begeleidingstraject

1. Het recht op materiële hulp : een onvoorwaardelijke hulp ?

Zoals wij reeds vermeldden in onze informatiefiche van maart 2011, is de aan de gezinnen toegekende materiële hulp een onvoorwaardelijke hulp. Er mag geen einde aan gesteld worden onder het voorwendsel dat het begeleidingstraject afgesloten is. Wij herinneren er aan dat dit principe voortvloeit uit verschillende arresten van het Grondwettelijk Hof.

De heer Courard, toenmalig Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie⁶⁴, benadrukte in november 2011 dat: *“Het samenwerkingsprotocol wijzigt geenszins het recht op materiële hulp, of het gezin het begeleidingstraject nu volgt of niet.”*⁶⁵

Deze gezinnen moeten dus kunnen genieten van de materiële hulp in een opvangstructuur. Ze moeten wel ingelicht worden over het feit dat wanneer zij het traject niet ondertekenen, zij niet meer beschermd zijn tegen uitwijzing.

Het is interessant om deze cijfergegevens voor deze specifieke groep te vergelijken met de gegevens over het totaal aantal verdwijningen. Dit illustreert namelijk het gevaar dat de gezinnen waarschijnlijk ervaren in de opvangstructuur. Op 102 gezinnen die uitgenodigd werden bij de dispatching, zijn er 38 verdwenen⁶⁶, hetzij 37% verspreid over de verschillende fasen van het traject. Er dient eveneens een verband te worden gelegd met de informatie die de gezinnen krijgen. Het is ook niet duidelijk voor alle opvangstructuren dat de gezinnen het recht op opvang behouden wanneer het traject beëindigd is en zelfs in geval van weigering om vrijwillige terugkeer te ondertekenen, na de 30 dagen voorzien door DVZ. De schrijvers van deze evaluatie zijn ongerust over gevallen van drukuitoefening, hetzij op de directeur van het centrum, hetzij door de directeur op de sociale assistent om de gezinnen “buiten te duwen”. Deze praktijk is volledig onwettelijk en in strijd met de bepalingen van het protocol.

Noch Fedasil noch DVZ kunnen beweren dat de materiële hulp verschaft wordt door een woonunit ingeval van overbrenging naar een dergelijke structuur, zolang het KB niet aangepast is. Zonder wettelijke verankering kan deze hulp niet verleend worden in het kader van een terugkeerwoning (woonunit van DVZ). Vermits de woonunits beschouwd een alternatief zijn voor de detentie van gezinnen, kan men deze niet gelijkstellen aan de materiële hulp zoals verleend in een open centrum. Dit blijft geldig zelfs wanneer het begeleidingstraject er ook kan voorgesteld worden door een coach⁶⁷.

De FAQ van Fedasil vermeldt op bladzijde 4, stelt als antwoord op de vraag *“Wat gebeurt er indien het gezin zich niet verbindt tot een vrijwillige terugkeer nadat het een negatieve beslissing heeft ontvangen met betrekking tot de optie verblijf + BGV?”* dat *“Het centrum (...) het luik van het trajectplan [invult] over de weigering om een gevolg te geven aan het trajectplan in en stuurt dit door naar de Dispatching en de DVZ. De DVZ zal vervolgens overgaan tot de overplaatsing van het gezin naar een terugkeerwoning met het oog op de verwijdering”*.

In geen enkel geval mag een instructie gegeven worden aan de directeur of aan de sociaal assistent om druk uit te oefenen op het gezin opdat deze de opvangstructuur zou verlaten na een negatieve beslissing en een BGV. Punt 4.1 van het protocol getiteld *“Voorwaarden voor het beëindigen van de opvang van een gezin in een opvangstructuur en voor de verwezenlijking van de overplaatsing naar een woonunit”*, vermeldt

⁶⁴ Mr Philippe Courard was Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding van juli 2009 tot december 2011.

⁶⁵ Antwoord op parlementaire vraag nr 7073, op 23 november 2011

⁶⁶ Bron: DVZ

⁶⁷ Parlementaire vraag van 23.11.2011 : Zoals mijnheer Courard op 23.11.2011 zei : “De aan de op grond van het KB van 24 juni 2004 in een opvangcentrum opgevangen gezinnen verstrekke materiële hulp heeft niets veranderd aan het feit dat zij hier illegaal verblijven. Deze hulp belet dus helemaal niet dat zij kunnen verwijderd worden uit België. Sinds de invoering van het protocol verplicht de DVZ zich er toe om de gezinnen te beschermen tegen de verwijdering wanneer deze aanvaarden het begeleidingsproject te volgen. Deze gezinnen genieten van een veiligheid tijdens de duur van de behandeling van hun dossier in het kader van het begeleidingstraject. Voor de invoering van het samenwerkingsprotocol hadden zij geen enkele bescherming (...) Het protocol beschermt de gezinnen die zich verbinden tot het traject zoals bescherming tegen een eventuele verwijderingsmaatregel door de DVZ tijdens het verloop van het traject. Het protocol wijzigt geenszins het recht op materiële hulp” (eigen vertaling). Parlementaire vraag van 23.11.2011 : “Het gezin dat een BGV ontvangt beschikt over 30 dagen om na te denken over een mogelijke vrijwillige terugkeer. Na verloop van deze termijn en wanneer er niet gekozen wordt voor vrijwillige terugkeer, zal de DVZ het gezin naar een terugkeerwoning overbrengen” (eigen vertaling)

dat “de opvang in een opvangstructuur wordt beëindigd wanneer de Dienst Vreemdelingenzaken een maatregel van vasthouding neemt tegen het gezin overeenkomstig artikel 74.8§1 van de wet van 15 december 1980”. Zoals het protocol vermeldt kan enkel een verwijderingsprocedure een einde stellen aan het recht op materiële hulp in een opvangcentrum. Zoals vermeld in “Bijlage 1” (document van Fedasil) dat aan de gezinnen wordt gegeven, wordt de opvang enkel beëindigd in de volgende gevallen : “wanneer uw jongste kind meerderjarig is; wanneer u een verblijfstitel heeft verkregen; wanneer u vrijwillig naar uw land bent teruggekeerd; wanneer u naar een terugkehrhuis wordt overgeplaatst beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken met het oog op uw verwijdering; wanneer u vrijwillig kiest om het centrum te verlaten”⁶⁸.

Nochtans toont de kwantitatieve analyse ons dat 31% van de gezinnen uit de opvangstructuur verdwijnen na een BGV. Alhoewel wij getracht hebben om deze informatie te bekomen, weten wij niet of het vertrek van het gezin gebeurt tijdens de looptijd van het BGV (wat het gezin ook de mogelijkheid biedt tot het aanvragen van een vrijwillige terugkeer !) of dat deze verdwijningen plaatsvinden bij de uitgifte van het BGV, eens het gezin weet dat het niet meer beschermd is tegen een verwijderingsmaatregel. Anders gezegd, wij weten niet waarom, noch op welk tijdstip, de gezinnen het centrum verlaten hebben. Met het oog op een betere toepassing van het protocol, zou het wenselijk zijn dat de administraties deze vragen analyseren en de precieze tijdstippen aanduiden wanneer deze gezinnen verdwijnen.

2. Einde van de opvang

Zoals Fedasil zelf vermeldt in zijn Bijlage 1, wordt de opvang enkel in de volgende gevallen beëindigd:

- Wanneer het jongste kind meerderjarig wordt
- Wanneer het gezin een verblijfsvergunning heeft bekomen
- Wanneer het gezin vrijwillig is teruggekeerd naar zijn land van herkomst
- Wanneer het gezin wordt overgebracht naar een terugkehrwoning beheerd door DVZ met het oog op verwijdering van het grondgebied
- Wanneer het gezin beslist om vrijwillig het centrum te verlaten

Met betrekking tot het vertrek uit de opvangstructuur na een positief antwoord op een verblijfsaanvraag, zijn de twee maanden die men de asielzoekers geeft eveneens van toepassing op de KB 2004 gezinnen. Inderdaad, het protocol bepaalt dat “wanneer het gezin een verblijfsvergunning verkrijgt, wordt de materiële hulp onder de voorwaarden zoals bepaald door de wet van 12 januari 2007 beëindigd”.

3. Overbrenging naar een opvangstructuur

Zoals wij reeds uitgelegden voorziet het protocol een ‘watervalstelsel’ ingeval van een procedure tot uitzetting.⁶⁹ Zoals de becijferde analyse dit heeft aangetoond, werden slechts twee gezinnen overgebracht naar een woonunit (terugkehrwoning). Waarom zijn er zo weinig transfers uitgevoerd?

Zelfs wanneer het begeleidingstraject in zijn laatste fase is, is het van belang te benadrukken dat de tweesporenbegeleiding verder loopt in de woonunit. Zij wordt uitgevoerd door de coach van DVZ die speciaal opgeleid is voor deze taak.

⁶⁸ Bijlage 1, “Begeleidingstraject van gezinnen met minderjarigen die opgevangen worden krachtens het KB van 24 juni 2004”, p.3

⁶⁹ De overbrenging naar een terugkehrwoning is voorzien in de volgende gevallen : (i) Het onderzoek van de wettelijke procedures die in aanmerking komen om de onwettigheid van het verblijf van het gezin te beëindigen is negatief beëindigd en er wordt een bevel om het grondgebied te verlaten uitgereikt. Het gezin werd hiervan op de hoogte gebracht door de DVZ en heeft de verbintenis tot vrijwillige terugkeer niet ondertekend of het contract van verbintenis tot vrijwillige terugkeer heeft, tenzij om redenen van overmacht, niet geleid tot de vrijwillige terugkeer van het gezin. (ii) Het gezin heeft het trajectplan niet binnen de drie maanden doorgestuurd naar de DVZ. De DVZ wordt hiervan op de hoogte gebracht door de sociale werker. Hij roept het gezin op om aan het gezin zijn beslissing tot vasthouding te betekenen en de overplaatsing naar een woonunit. (iii) In het kader van onze fiche van maart 2011, werpen wij de volgende vraag op : “Wanneer het gaat om overmacht (welke ?), hoe kan men dan rechtvaardigen dat het gezin niet heeft meegewerkt aan het begeleidingstraject en dat er dus een overbrenging gebeurt naar een terugkehrwoning? Moet deze mislukking van de vrijwillige terugkeer niet eerder aanleiding geven tot een verblijfsrecht?”.

4. De overbrenging naar een gesloten centrum

In het kader van het protocol wordt de overbrenging naar een gesloten centrum voorzien. Dit gebeurt in twee specifieke situaties, namelijk (i) ingeval het gezin voor de tweede maal de opvangstructuur verlaat voor zijn overbrenging naar een woonunit van DVZ en zich opnieuw aanbiedt bij de dispatching of (ii) ingeval het gezin niet meewerkt aan een daadwerkelijke terugkeer.⁷⁰

Sinds de invoering van het protocol is het van belang te benadrukken dat de wet van 1980 gewijzigd is en het vanaf nu de mogelijkheid voorziet om gezinnen op te sluiten in een gesloten centrum mits aangepaste gezinsvoorzieningen⁷¹.

In november 2011 heeft Staatssecretaris Melchior Wathelet⁷² hieromtrent het volgende verduidelijkt: “*De overbrenging naar een gesloten centrum is een noodoplossing. De DVZ zal alles in het werk stellen om te voorkomen dat gezinnen met kinderen worden opgesloten. Een opsluiting is bovendien enkel mogelijk in een aangepaste infrastructuur, en die zal pas vanaf het voorjaar van 2012 beschikbaar zijn. Het verblijf in een gesloten centrum moet zo kort mogelijk worden gehouden, met het oog op een daadwerkelijke terugkeer.*” De Staatssecretaris herinnert aan een essentieel principe, namelijk dat een voorstel tot plaatsing van een gezin in een gesloten centrum altijd moet worden voorgelegd aan de hoogste hiërarchie van DVZ⁷³.

DVZ heeft ons verduidelijkt dat men doelt op een zo kort mogelijke opsluiting. Nochtans zal zij om administratieve redenen minstens vijf dagen duren. Het doel is om het grootste gedeelte van de identificatie te doen voor de opsluiting, zodat deze opsluiting zo kort mogelijk duurt⁷⁴.

Wij dringen er ten sterkste op aan dat de huidige Staatssecretaris gevolg geeft aan de uitspraken van haar voorganger. Gezien de gezinsvoorzieningen in de gesloten centra nog niet operationeel zijn, is het voor DVZ onmogelijk om momenteel uitwijzingen te doen waarvoor een opsluiting in een gesloten centrum nodig zijn. Volgens de meest recent beschikbare informatie kunnen deze gezinsvoorzieningen operationeel zijn in de lente van 2013. Zij zullen bestaan uit drie woonunits voor zes personen en twee woonunits voor acht personen⁷⁵. Hoewel het gaat om een aan gezinnen aangepaste infrastructuur, klagen wij aan dat de mogelijke duur van de opsluiting dezelfde is als deze voor volwassenen. Het gaat namelijk om een gemiddelde opsluitingsduur van een maand⁷⁶.

Wij zijn tegen de opsluiting van minderjarigen. We hopen dat de gemiddelde duur van een maand nooit zal toegepast worden op een gezin.

Tenslotte herinneren wij er aan dat bij elke beslissing met betrekking tot een minderjarige het hoger belang van het kind de eerste bezorgdheid moet zijn. In dit geval moet de administratie dus rechtvaardigen waarom de opsluiting van de minderjarige de gepaste oplossing in diens hoger belang.

⁷⁰ Cfr punten 4.2.e et 5.2. van het protocol.

⁷¹ Inderdaad het nieuw artikel 74/9 bepaalt dat : “§ 1. Een gezin met minderjarige kinderen dat het Rijk is binnengekomen zonder te voldoen aan de in artikel 2 of 3 gestelde voorwaarden of wiens verblijf heeft opgehouden regelmatig te zijn of wiens verblijf onregelmatig is, wordt in beginsel niet geplaatst in een plaats zoals bedoeld in artikel 74/8, § 2, tenzij aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen. § 2. Het gezin met minderjarige kinderen dat tracht het Rijk binnen te komen zonder aan de voorwaarden, gesteld in artikel 2 of 3 te voldoen, kan, met het oog op het overgaan tot de verwijdering, voor een zo kort mogelijke periode, worden vastgehouden in een welbepaalde plaats aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen, gelegen in het grensgebied. § 3. Het gezin bedoeld in § 1 krijgt de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden in een eigen woning te verblijven, tenzij één van de gezinsleden zich bevindt in één van de gevallen voorzien in artikel 3, eerste lid, 5° tot 7°. Indien het gezin in de onmogelijkheid verkeert om in een eigen woning te verblijven, dan zal het onder dezelfde voorwaarden een verblijfplaats toegewezen worden in een plaats zoals bedoeld in artikel 74/8, § 2, aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen. De voorwaarden waaraan het gezin moet voldoen, worden geformuleerd in een overeenkomst die wordt gesloten tussen het gezin en de Dienst Vreemdelingenzaken. De Koning bepaalt de inhoud van deze overeenkomst, alsook de sancties die worden opgelegd indien de overeenkomst niet wordt gerespecteerd. Slechts indien het gezin zich niet houdt aan de voorwaarden bedoeld in het tweede lid, kan het gezin voor een beperkte tijd worden geplaatst in een plaats zoals bedoeld in artikel 74/8, § 2, tenzij andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. § 4. Het gezin bedoeld in §§ 1 tot 3 krijgt een ondersteunende ambtenaar toegewezen, die hen begeleidt, informeert en adviseert”.

⁷² Melchior Wathelet was Staatssecretaris voor Migratie en Asiel van 2008 tot 2011.

⁷³ Melchior Wathelet, antwoord op vraag 33.01 van Zoé Genot, vergadering van 23 november 2011, uittreksel uit beknopt integraal verslag CRIV 53 – COM 0344

⁷⁴ Vergadering Platform-DVZ, 26/04/2012, PV gevalideerd door de aanwezige partijen, p. 9

⁷⁵ Maggie De Block, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 28.02.2012, CRIV 53 – COM 0409

⁷⁶ Idem Maggie De Block, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 28.02.2012, CRIV 53 – COM 0409

Zoals het protocol benadrukt, “in elk geval zal het begeleidingstraject ervoor zorgen dat het hoger belang van het kind (...) gerespecteerd word[t]”⁷⁷.

VII. Vastgestelde uitdagingen en aanbevelingen

Doorheen deze analyse hebben we meerdere knelpunten geïdentificeerd. In dit deel herhalen we deze en formuleren we aanbevelingen voor de verschillende betrokken partijen. Hierbij gaan we eerst in op enkele algemene problemen, alvorens op specifieke aspecten te focussen.

Zo weigert Fedasil sinds april 2009 om “KB 2004” gezinnen op te vangen hoewel Fedasil hier wettelijk toe verplicht is. De enige manier waarop de gezinnen alsnog hun recht op materiële hulp kunnen doen gelden is door Fedasil door de Arbeidsrechtbank te laten veroordelen of door een klacht neer te leggen bij de Federale Ombudsman. Zoals gezegd zet slechts 8% van de hulpbehoevende gezinnen deze stap. Bovendien weigert Fedasil Europese gezinnen op te vangen (met uitzondering van Roemeense en Bulgaarse gezinnen), omdat zij volgens Fedasil als gevolg van het recht op vrij verkeer van personen niet onwettig in België verblijven. Toch kennen we één Europees gezin dat momenteel opgevangen is op basis van het KB (zie punt 1.3.b). In de praktijk betekenen deze eenzijdige beslissingen van Fedasil dat honderden minderjarige kinderen met hun ouders in een precaire situatie blijven en sommige onder hen op straat moeten leven. Dit kan niet. Indien Fedasil deze doelgroep niet langer wenst op te vangen, zouden eerst andere oplossingen moeten worden geboden alvorens hun opvang in Fedasilcentra stop te zetten zodat de rechten van deze kwetsbare gezinnen worden gegarandeerd.

Aanbeveling:

- (i) **Fedasil moet onmiddellijk opnieuw en consequent KB 2004 gezinnen opvangen, inclusief hulpbehoevende gezinnen afkomstig uit alle EU-lidstaten, zonder dat zij dit recht moeten afdwingen bij een Arbeidsrechtbank of via de Federale Ombudsmannen.**

Gezinnen die zich willen inschrijven in de trajectbegeleiding moeten dit ook daadwerkelijk kunnen doen. Hulpverleners meldden minstens twee gevallen waarbij een gezin verschillende maanden opgevangen werd zonder dat zij door de dienst Dispatching geconvoceerd werden om het protocol te ondertekenen. Daardoor krijgen deze gezinnen geen individuele begeleiding zoals voorzien in het protocol, wordt er niet gezocht naar een duurzame oplossing en zijn zij niet beschermd tegen verwijdering. Een gezin dat een oplossing wil zoeken moet hierin gesteund worden. Het kan niet dat zij dit niet kunnen doen, omdat zij niet opgeroepen worden door de dienst Dispatching.

Aanbeveling:

- (ii) **Fedasil, en specifiek de dienst Dispatching, garandeert dat de gezinnen, indien ze niet geconvoceerd worden door Dispatching op het moment dat ze opgevangen worden, zo snel mogelijk opgeroepen worden zodat de trajectbegeleiding van start kan gaan.**

De centrale uitdaging voor alle betrokkenen is het garanderen van een kwaliteitsvolle begeleiding die een duurzame oplossing zoekt voor deze gezinnen in lijn met hun migratieproject. We mogen niet vergeten dat het hier om kwetsbare gezinnen gaat die niet in staat zijn om in te staan voor de opvoeding en het welzijn van hun kind(eren). Het protocol wil een oplossing vinden die een einde maakt aan hun onwettig verblijf, ofwel door een verblijfsvergunning indien ze hier recht op hebben, ofwel door een vrijwillige terugkeer naar het land van oorsprong of een derde land indien het gezin hiervoor kiest. Toch zijn deze duurzame oplossingen – een definitieve verblijfsvergunning of terugkeer naar het land van herkomst – geen doelen op zich, maar *middelen* om de bredere levensdoelen en –projecten van het gezin te realiseren. Zo moet men ze dan ook zien en benaderen. De levens- en migratieprojecten van het gezin moet de kern vormen van de voorziene begeleiding. Deze gaan verder en zijn ze complexer dan het verkrijgen van een verblijfsrecht of het realiseren van een terugkeer. Het zijn de onderliggende drijfveren die moeten worden blootgelegd.

Een goede begeleiding is individueel, continu en bespreekt beide opties (verblijf of terugkeer) op een evenwaardige manier met het betrokken gezin. Zoals gezegd, zoekt ze een duurzame oplossing *samen met* het gezin in lijn met hun migratieproject. Daarbij is het essentieel dat verblijf en terugkeer openhartig

⁷⁷ Protocol, blz. 3, §3

worden besproken en dat de haalbaarheid van beide opties voor het gezin duidelijk in kaart worden gebracht. Dan pas kan men verwachten dat het gezin een gegronde keuze maakt waar ze daadwerkelijk achter staat. Toch wordt er vandaag door begeleiders soms meer aandacht besteed aan één optie (voornamelijk terugkeer), waardoor de begeleiding onevenwichtig wordt. Om te garanderen dat het gezin alles daadwerkelijk begrijpt, gebeurt de begeleiding bovendien het liefst in een taal die zowel begeleider als gezin machtig zijn. Indien dit niet kan, moet er beroep gedaan worden op een tolk. Bovendien is het belangrijk dat ook alle geschreven informatie, waaronder de formulieren van de trajectbegeleiding, ook gegeven worden in een taal die het gezin kent. Nu zijn officiële documenten, zoals het “formulier trajectplan” in het Nederlands of Frans opgesteld. Gezien deze documenten het gezin verbinden aan bepaalde rechten en plichten, is het belangrijk dat zij de inhoud ervan voldoende verstaan. Een kopie geven in een taal die het gezin spreekt kan hieraan bijdragen.

Aanbevelingen:

- (iii) **De sociaal assistenten en andere betrokkenen plaatsen het levens- en migratieproject van het gezin centraal in de begeleiding en vertrekken vanuit dit project om een duurzame oplossing te vinden voor het gezin en met het gezin. Het hogere belang van het kind primeert boven andere belangen, zoals de nadruk van het migratiebeleid op terugkeer,**
- (iv) **De sociaal werkers en andere trajectbegeleiders (terugkeerconsulenten) informeren de gezinnen grondig over de verschillende opties, hun haalbaarheid en praktische gevolgen voor de gezinnen in een taal die de gezinnen begrijpen. Daarbij delen ze hun aandacht evenwichtig op tussen beide opties (terugkeer en verblijf).**
- (v) **Indien er geen gemeenschappelijke taal is, wordt een tolk gebruikt rekening houdende met de invloed die een tolk kan hebben op de gezinnen (bijvoorbeeld geen tolk gebruiken die behoort tot de sociale groep die het gezin onderdrukt heeft in het thuisland),**
- (vi) **Om te garanderen dat de gezinnen de aangegane verbintenissen, hun rechten en plichten grondig begrijpen, raden we aan dat kopieën van officiële documenten (zoals het “formulier trajectplan”) gegeven worden in een taal die het gezin machtig is.**

Een gedegen kwaliteitsvolle begeleiding vergt tijd, begrip en kennis van alle vakmensen waar het gezin mee in contact komt. Daarom is het cruciaal dat de nodige financiële, materiële en menselijke middelen ter beschikking te stellen aan de verschillende actoren in het traject, met name de sociaal assistenten. De sociaal assistenten die met deze gezinnen werken moeten het protocol grondig kennen en opgeleid zijn om met hen te werken. Vandaag de dag is dit niet altijd het geval. Zo zouden families na een negatief antwoord op hun verblijfsaanvraag gevraagd zijn om het opvangcentrum te verlaten, hoewel hun recht op materiële hulp nog steeds geldt. Bovendien moeten sociaal assistenten soms een groot aantal dossiers volgen en kunnen ze moeilijk een individuele begeleiding garanderen. Alle trajectbegeleiders moeten over voldoende tijd beschikken om elk gezin individueel, actief en continu te begeleiden tijdens het hele traject. In de praktijk betekent dit een beperking van het aantal dossiers per sociaal werker en het behouden van de huidige termijnen, bijvoorbeeld de drie maand waarin de sociaal assistent het gezin kan leren kennen en begeleiden in het maken van de trajectkeuze. In de huidige politieke tendens om de afhandeling van verblijfsdossiers en materiële hulp te bespoedigen door termijnen te verkorten, willen we benadrukken dat een succesvol traject staat of valt bij een kwaliteitsvolle, actieve en flexibele begeleiding. Het zou, met andere woorden, het succes van het traject (en dus protocol) schaden indien de verschillende actoren een uitgehohde, overhaaste begeleiding moeten aanbieden omdat zij noch de tijd noch de middelen krijgen hun werk correct uit te voeren.

Aanbevelingen:

- (vii) **De overheid en betrokken administraties (DVZ, Fedasil) voorzien voldoende financiële en andere middelen om het protocol te implementeren en een gedegen begeleiding te garanderen. Dit houdt onder andere in dat Fedasil en DVZ garanderen dat het aantal dossiers per sociaal assistent beperkt wordt, waardoor deze laatste een intensieve, individuele en evenwichtige begeleiding van de gezinnen kunnen garanderen,**
- (viii) **De regering en de administraties behouden ten minste de huidige termijnen waarin de begeleiding gerealiseerd wordt, maar bespoedigen de beslissingname in verband met verblijfsaanvragen. Hierbij blijven ze de kwaliteit van de analyse waarop de beslissing gestoeld is waarborgen en houden ze rekening met realistische beslissingstermijnen voor het gezin. Dit zal valse hoop en onzekerheid bij de gezinnen beperken en hen de mogelijkheid geven sneller andere opties te overwegen, met name de vrijwillige terugkeer,**
- (ix) **Fedasil en DVZ garanderen dat de betrokken sociaal assistenten en terugkeercoaches adequaat opgeleid zijn in alle facetten van het protocol en het begeleiden van deze**

- specifieke groep gezinnen,**
(x) **Het feit dat het recht op materiële hulp op basis van het KB niet afhankelijk is van een verblijfsaanvraag moet goed gekend zijn door de centra en ook gerespecteerd worden.**

Hoewel het protocol sinds februari 2011 van kracht is, blijven verschillende aspecten van het protocol, de begeleiding en de rol van bepaalde actoren onduidelijk. Zo blijven bepaalde aspecten van het begin van de begeleiding onduidelijk. Namelijk of 'nieuwe gezinnen' eerst opgevangen worden in een centrum alvorens bij de dienst Dispatching hun akkoord met de trajectbegeleiding te ondertekenen of – omgekeerd – de gezinnen eerst hun akkoord geven alvorens ze daadwerkelijk opgevangen worden. Bovendien blijft er onduidelijkheid bestaan over hoe beslissingen in verblijfsaanvragen betekend worden aan de gezinnen – wie wordt door wie op de hoogte gesteld? Daarnaast blijft de rol van bepaalde actoren onduidelijk – zo weten we niet wat de exacte functie van de terugkeerconsulenten is, net als hun verhouding ten opzichte van de sociaal assistenten in de opvangcentra.

Aanbevelingen:

- (xi) **Fedasil en DVZ verduidelijken de rol van de verschillende actoren die betrokken zijn bij de implementatie van het protocol en de trajectbegeleiding met name de rol van de terugkeerconsulent, de sociaal werkers en de centrumdirectie,**
- (xii) **de betrokken administraties en instellingen, te beginnen bij Fedasil en DVZ, harmoniseren en verduidelijken de gebruikte procedures en verzekeren transparantie naar derden toe, zoals OCMWs, opvangstructuurpersoneel, hulporganisaties, de civiele maatschappij en de betrokken gezinnen,**
- (xiii) **Fedasil, DVZ, de verschillende OCMW-koepelorganisaties en OCMWs verzekeren zichzelf ervan dat de actoren onder hun bevoegdheid hun rol, taken en beperkingen duidelijk kennen, toepassen en respecteren.**
- (xiv) **DVZ verduidelijkt de manier waarop beslissingen in verblijfsaanvragen betekend worden aan de gezinnen, de centra en Fedasil. Het gezin wordt hierbij steeds eerder of op hetzelfde moment als het centrum en Fedasil op de hoogte gebracht.**

Een ander aspect dat een succesvollere begeleiding (en dus succesvoller protocol) kan bewerkstelligen is een verduidelijking van de criteria waarop verblijfsaanvragen al dan niet geëvalueerd worden, met name aanvragen op basis van artikels 9ter en 9bis van de verblijfswet. Het Belgisch regularisatiebeleid hanteert geen duidelijke criteria. We constateren dat de zogenaamde 'discretionaire bevoegdheid', een vrije beslissingsruimte, van de staatssecretaris het regularisatiebeleid tot een loterij maakt. Momenteel putten veel migranten hoop uit de vaagheid van het regularisatiebeleid, waardoor elk ander toekomstperspectief op de lange baan wordt geschoven. Voor hulpverleners en begeleiders is het op die manier erg moeilijk om de families adequaat te kunnen informeren over de slaagkansen van hun migratieproject. Indien de vaagheid weggewerkt wordt en de criteria duidelijk gekend zijn kan de sociaal werker (en advocaat) gemakkelijker evalueren en argumenteren welk het succesvolste traject kan zijn voor het gezin met het doel op een duurzame oplossing. Dit zal frustratie aan de zijde van de sociaal werkers, advocaten, families en administraties beperken aangezien de 'valse hoop' beperkt wordt en een positief effect hebben op het aantal verdwijningen.

Aanbeveling:

- (xv) **De regering verduidelijkt de criteria voor verblijfsaanvragen, met name de aanvragen op basis van humanitaire en medische redenen, zodat de advocaten en andere begeleiders en gezinnen gemakkelijker de haalbaarheid van hun aanvragen kunnen evalueren. Dit beperkt onzekerheid en valse hoop bij de families en vergemakkelijkt het werk van de sociaal assistenten én van DVZ, het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS) en de andere administraties betrokken in de verwerking van verblijfsaanvragen. Doordat het aantal ongegronde verblijfsaanvragen zal beperkt worden, zal dit ook de kosten van deze administraties beperken.**

Het huidige Belgische migratiebeleid legt sterk de nadruk op terugkeer. Toch kan het succes van een nationaal migratiebeleid niet gelijkgesteld worden aan het aantal of de proportie van mensen die terugkeren. Hetzelfde geldt voor het protocol. Het protocol en de daarin voorziene trajectbegeleiding moeten afgetoetst worden aan de vraag of ze een antwoord bieden op de noden van de gezinnen. Het protocol mag geen manier worden om een "gedwongen vrijwillig" terugkeerbeleid te bewerkstelligen, een

manier worden om een oplossing te vinden op de bestaande asielcrisis of te beantwoorden aan een politieke wens om de instroom van migranten te verkleinen of terugkeer willens nillens te bewerkstelligen. Dan zou het een verwijderingsmaatregel worden gericht op korte termijn “oplossingen” voor de Belgische Staat, eerder dan een begeleidingsinstrument gericht op duurzame langetermijnoplossingen voor zowel het gezin als de Belgische Staat. Het protocol moet een manier blijven om een duurzame oplossing te vinden voor de precare situatie waarin deze kinderen voor wier welzijn de ouders niet kunnen instaan zich bevinden. Dit doet het protocol door een antwoord te bieden op hun onwettige verblijfsituatie – ofwel door de regularisatie van hun verblijf, ofwel door herintegratie in het land van herkomst.

In het geval van gezinnen die hier reeds vele jaren verblijven, moet de Belgische Staat durven haar verantwoordelijkheid op te nemen. Tussen het van kracht worden van het KB 2004 en het protocol in 2011 was er jarenlang geen begeleiding met betrekking tot toekomstmogelijkheden. Dit is niet de schuld van de betrokken gezinnen. Verantwoordelijkheid opnemen betekent in dit geval een verblijfsvergunning geven en aanvaarden dat de duurzame oplossing voor bepaalde gezinnen die al jaren zonder begeleiding in een Belgisch opvangcentrum verblijven, zich in België bevindt. En in het bijzonder wanneer de terugkeer moeilijk is of zelfs onmogelijk.

VIII. Besluit

Uit deze analyse van de implementatie van het samenwerkingsakkoord tussen DVZ en Fedasil met betrekking tot gezinnen zonder wettig verblijf (“gezinnen KB 2004”) blijkt dat het protocol gedurende het eerste jaar van haar uitvoering weinig gezinnen een duurzame oplossing bood. We identificeerden daarbij verschillende technische en andere knelpunten (zie punt VII). Als de administraties voldoende middelen voorzien voor een effectieve implementatie van de trajectbegeleiding waarbij het migratieproject van het gezin centraal staat en beide opties evenveel aandacht krijgen, kan de trajectbegeleiding naar een duurzame oplossing leiden voor deze gezinnen. Indien de begeleiding in de praktijk echter eenzijdig nadruk legt op (vrijwillige) terugkeer, kan het protocol een verwijderingsmaatregel worden in het voordeel van het huidige migratiebeleid in plaats van een manier om een oplossing te vinden voor deze kwetsbare minderjarigen en hun families.

Daarom is het belangrijk dat de administraties het protocol, diens implementatie, gevolgen, sterkten en tekortkomingen moeten blijven evalueren en actief een antwoord bieden op de conclusies uit de verschillende interne en externe evaluaties en analyses. Alleen zo kunnen we deze minderjarigen en hun gezinnen een duurzame oplossing bieden en ervoor zorgen dat het protocol tussen DVZ en Fedasil efficiënt en succesvol is.

Het Platform Kinderen op de Vlucht is steeds paraat een open dialoog te voeren met de verschillende betrokken administraties over de verschillende aspecten van hun werk, waaronder dit protocol.