

Kneipuntennota NBMV

DATUM 15 juni 2016
VOLGNUMMER 2015-2016/12

COMMISSIE Commissie voor Onderwijs, Commissie voor
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en
Staatssecretaris voor Asiel en Migratie

Sluiting 30 asielcentra: welke gevolgen voor niet-begeleide minderjarigen?

De aangekondigde sluiting van 30 asielcentra bracht behoorlijk wat beroering. Scholen die in de betrokken regio's onthaalonderwijs organiseren lieten van zich horen. Ook voogden uitten hun bezorgdheid. Niet verwonderlijk: vooral de mogelijke gevolgen voor de niet-begeleide minderjarigen (NBMV) die in een aantal van de centra opgevangen worden, staan in de aandacht.

Naar aanleiding van enkele klachten nam het Kinderrechtencommissariaat contact met verschillende spelers in het veld: Fedasil, centrumverantwoordelijken, schooldirecties en OKAN-coördinatoren, de Dienst Voogdij, en het kabinet van de staatssecretaris voor asiel en migratie.

Wij zijn vooral bekommerd om:

- de mogelijkheid om voor de betrokken jongeren een geschikte andere opvang te vinden – de lege plekken in andere asielcentra zijn voor deze jongeren niet noodzakelijk geschikt;
- de continuïteit in het leven van de betrokken jongeren, in het bijzonder wat hun schoolgaan en hun sociale netwerk betreft – een verandering van taalrol moet zeker vermeden worden;
- de inspraak van de jongeren, hun voogd en hun sociale netwerk wanneer een herlokalisatie toch noodzakelijk is;
- het gegeven dat een belangrijk deel van de betrokken jongeren nog altijd geen voogd heeft.

Daarnaast vragen we ook om erkenning van de inzet van burgers en organisaties die de voorbije maanden op lokaal vlak heel hard hun best gedaan hebben om die jongeren een warm onthaal te bieden.

1. Over wie gaat het?

Op 3 juni 2016 verspreidde staatssecretaris voor asiel en migratie Francken een persbericht waarin hij de sluiting van 30 asielcentra aankondigt.¹ Het gaat om asielcentra die tussen begin oktober 2015 en begin maart 2016 werden opgericht om het groeiend aantal asielzoekers die sedert de zomer van 2015 ons land binnenkwamen te kunnen opvangen. Ondertussen is de instroom sterk gedaald en kent het opvangnetwerk een overcapaciteit.

Het persbericht van de staatssecretaris vermeldt niet wanneer de centra zullen sluiten. De meeste van de talrijke artikelen die ondertussen over deze kwestie in diverse kranten verschenen geven eind december 2016 als vermoedelijke sluitingsdatum op (31 januari 2017 voor sommige centra).

Onder de 15 centra die gaan sluiten en zich in Vlaanderen bevinden, zijn er drie die uitsluitend niet-begeleide minderjarigen vreemdelingen (NBMV) opvangen en drie met een relatief groot aantal NBMV onder hun bewoners:

- OC Dendermonde (Fedasil) - capaciteit 125 (enkel NBMV), momenteel een 110-tal jongeren,
- OC Overijse (Fedasil) - capaciteit 60 (enkel NBMV), momenteel een 40-tal kinderen en jongeren,
- OC Astene-Deinze (Senior Assist) - capaciteit 60 (enkel NBMV), momenteel 53 jongeren,
- OC Knesselare (Refugee Assist) - capaciteit 75 (gemengd) waarvan 25 voor NBMV, momenteel 25 NBMV,
- OC Zwijndrecht (Rode Kruis) - capaciteit 200 (gemengd), momenteel twintig 17-jarige NBMV,
- OC Koksijde (Fedasil) - capaciteit 300 (gemengd), momenteel tien 17-jarige NBMV.

Rekening houdend met de mogelijkheid dat er in de overige centra die gaan sluiten nog kleine aantallen NBMV vertoeven, zouden in Vlaanderen een 275-tal niet-begeleide minderjarigen rechtstreeks door de maatregel geraakt worden.

In deze nota plaatsen we de focus op niet-begeleide minderjarigen. Daarnaast verblijven in verscheidene van die 15 centra die gaan sluiten en in Vlaanderen gesitueerd zijn, ook gezinnen met minderjarige kinderen. Sommige van de hierna vermelde knelpunten (zie 2.2 en 2.3) gelden ook voor die kinderen en jongeren. Bij de reorganisatie van het opvangnetwerk moet hun situatie uiteraard evengoed ter harte genomen worden. De afwezigheid van ouders brengt niet-begeleide minderjarigen echter in een extra kwetsbare positie waardoor ook enkele knelpunten (maar evengoed enkele mogelijke oplossingen) die specifiek voor NBMV gelden, onze aandacht vragen.

2. Knelpunten

2.1. Is er andere geschikte opvang?

Dat er in de andere opvangcentra capaciteit op overschot is, betekent niet noodzakelijk dat die opvang ook de best geschikte is voor niet-begeleide minderjarigen. Het gaat om kwetsbare kinderen en jongeren voor wie opvang in een grootschalig centrum (ook al is er een 'aparte vleugel' voor NBMV) zeker niet de beste oplossing is. Als opvang in een grootschalig centrum het

¹ In een bijlage bij het persbericht op de website van Fedasil vindt men de volledige lijst van centra die gaan sluiten: http://fedasil.be/sites/5042.fedimbo.belgium.be/files/persbericht_theo_francken_afbouw_opvangnetwerk_030616_nl.pdf

alternatief zou worden voor de huidige opvang in relatief kleinschalige centra als in OC Overijse of OC Deinze, dan is dat zonder twijfel voor veel van de betrokken jongeren op zich geen gunstig gegeven.

Voor een goed begrip: opvang in een ander asielcentrum (al dan niet specifiek gericht op NBMV) is niet het enige alternatief waarnaar gekeken kan worden. Nu al komen heel wat NBMV in andersoortige opvanginitiatieven terecht. De beslissing waar (en voor hoelang) een NBMV opgevangen wordt, hangt mee af van een beoordeling van hun (psychische) noden.

Het driefasenmodel

Na hun aankomst in België worden NBMV eerst voor twee tot vier weken in een Observatie- en oriëntatiecentrum (OOC) ondergebracht. In die periode wordt hun kwetsbaarheid onderzocht en krijgen ze normaliter een voogd toegewezen. Daar wordt ook bepaald waar ze vervolgens naartoe gaan. Voor de allerjongsten en de (psychisch of fysiek) meest kwetsbare jongeren wordt een opvang binnen een instelling voor jongerenwelzijn of bij een pleeggezin gezocht. Die kinderen en jongeren komen dan onder de hoede van hetzij de Vlaamse, hetzij de Franstalige Gemeenschap.

De andere NBMV brengen hun 'tweede fase' (de 'stabilisatiefase') door in een collectief asielcentrum. Daar verblijven ze in de regel minstens vier maanden tot ze 'klaar' zijn voor de derde fase: kleinschalige opvang (bijvoorbeeld in een lokaal opvanginitiatief) waar ze intensiever voorbereid worden op zelfstandig wonen.

Alternatieve opvang

Bij het zoeken naar andere opvang voor de jongeren die nu verblijven in één van de centra die gesloten zullen worden, zijn logische vragen daarom:

- Hoeveel van hen kunnen tegen de sluiting de overgang maken naar de derde fase? Dat zijn eigenlijk twee vragen:
 - Hoeveel van hen zullen er klaar voor zijn? (En kan daar eventueel extra op ingezet worden?)
 - Is daar in die lokale opvanginitiatieven voldoende plaats voor?
- Voor hoeveel van die NBMV die nog niet klaar zijn voor de derde fase, zou opvang binnen Jongerenwelzijn of in een pleeggezin eigenlijk een betere oplossing zijn dan transfer naar een ander asielcentrum? En ook hier is dan de vraag:
 - Zijn er genoeg mogelijkheden om die kinderen en jongeren een plaats te bieden in een pleeggezin of voor hen passende instelling?

Op basis van de zeer voorlopige informatie die onze gesprekspartners ons konden geven, zou – volgens een zeer tentatieve eigen schatting – voor maximaal de helft van de betrokken NBMV opvang gevonden kunnen worden in één van deze alternatieve circuits. Hier moet nog dringend klaarheid in geschapen worden.

Matching met pleeggezinnen gaat traag

Toen naar aanleiding van de grote toestroom van NBMV in 2015, en vanwege hun hogere kwetsbaarheid, een oproep werd gedaan om meer pleeggezinnen, kwam daar behoorlijk wat respons op. 78 kandidaat-pleeggezinnen doorliepen de screening succesvol. Een handvol kreeg ondertussen al een pleegkind. Bij 34 andere is er al een goede 'match' maar ging, in afwachting van het einde van het lopende schooljaar, de eigenlijke plaatsing nog niet door. Bij de rest is er nog geen goede match gevonden.

2.2. Continuïteit verbroken

Vrienden, school, begeleiding, psychologische hulp

Kinderen en jongeren op de vlucht hebben vaak heel erg traumatiserende ervaringen achter de rug. Naast opvang in een gepaste omgeving, is continuïteit in hun dagelijks leven van wezensbelang voor het herstel van hun psychisch evenwicht. Bij een verhuis naar een andere opvangplek dreigt de continuïteit op verschillende vlakken verbroken te worden:

- hun sociale netwerk (vrienden, begeleiders, ...),
- de psychologische hulp voor het verwerken van hun traumatische ervaringen,
- hun schoolloopbaan,
- de bijstand door hun voogd.

Een nieuwe opvangplek betekent immers heel vaak: een andere sociale omgeving, opnieuw vrienden moeten maken, nieuwe begeleiders, een andere school. Bij een verhuis naar een heel wat verder gelegen opvangplaats, kan het ook gebeuren dat de voogd vraagt om van zijn voogdijschap over een jongere ontheven te worden omdat de begeleiding voor hem of haar praktisch niet meer haalbaar is. In dat geval moet een nieuwe voogd aangesteld worden, die ook weer eerst een vertrouwensband met de jongere moet leggen.

Zo'n verbreking van de continuïteit hoeft zich niet noodzakelijk voor te doen. Van verschillende gesprekspartners hoorden we voorbeelden van hoe jongeren, ook na verandering van opvangplek, toch in dezelfde school verder konden gaan, of dat vrienden samen naar een nieuwe opvangplek verhuisden, enz. De vraag is: zal dat ook nu mogelijk zijn? In het belang van de jongeren moeten de mogelijkheden die er zijn, in elk geval maximaal benut worden.

Dat drie van de vier centra waar uitsluitend of veel NBMV opgevangen worden (OC Dendermonde, OC Deinze en OC Knesselare), in Oost-Vlaanderen liggen, verhoogt de urgentie van die vraag. Hoeveel van die 180 jongeren gaan nog in dezelfde regio een geschikte opvang kunnen vinden? (En vergeten we niet dat daar ook nog eens kinderen en jongeren bijkomen die momenteel samen met hun gezin in Knesselare of op het Reno-ponton in Gent opgevangen worden.) Er resten in Oost-Vlaanderen na de reorganisatie maar drie asielcentra meer: één in Eeklo en twee in Sint-Niklaas.

Ook wanneer voor de meest kwetsbare jongeren naar een alternatieve opvang in een instelling voor jongerenwelzijn gezocht wordt, lukt het blijkbaar lang niet altijd om een plaats te vinden in de regio waar de jongeren ondertussen school lopen en hun sociaal netwerk opgebouwd hebben. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het geval van OC Dendermonde. Daar was al van vóór het besluit om 30 asielcentra te sluiten, de beslissing gevallen om een twaalfstal -15-jarigen over te brengen naar de Vlaamse jeugdzorg. In instellingen te Kraainem, Mechelen en Brugge. Op 30 tot 90 km van OC Dendermonde, waar ze nog tot het einde van het schooljaar verblijven.

Verandering van taalrol

Een specifieke bekommernis in dit verband is de verandering van taalrol.

Bij de toewijzing van een opvangplek houdt Fedasil rekening met (a) de beschikbaarheid van de plaatsen en (b) de taalrol van de procedure. De toekenning van de taalrol voor de procedure gebeurt door de Dienst Vreemdelingenzaken. Die houdt rekening met de taalkennis van de asielzoeker (of niet-asielzoekende NBMV). Kent die één van de landstalen (Nederlands of Frans), dan wordt de procedure aan die taalrol toegewezen. In

alle andere gevallen (de meeste) gebeurt de toewijzing in functie van beschikbaarheid en spreidingsoverwegingen.

Bij een verandering van opvangplek gebeurt het dat asielzoekers in een andere taalrol terecht komen. Dat dit voor kinderen en jongeren, die ondertussen al onthaalonderwijs in één van de landstalen gevolgd hebben, bijzonder nefast is, spreekt voor zich. Zich op korte tijd een vreemde taal moeten eigen maken, kost op zich al heel wat inspanning. Dat geldt des te meer als dat ook de taal is waarop je moet terugvallen voor hulp bij het verwerken van de trauma's die je opliep en voor het volgen van onderwijs. Dan zomaar eventjes van taalrol veranderen, doe je niet zomaar.

Dat probleem stelt zich niet alleen bij de sluiting van een opvangcentrum. Het is eigenlijk min of meer inherent aan het opvangmodel (het driefasenmodel) dat België hanteert voor NBMV.

Momenteel meer plaats aan Franstalige kant?

Maar in het bijzonder nu, met de sluiting van 30 asielcentra, vrezen velen aan Vlaamse zijde dat een belangrijk deel van de betrokken kinderen en jongeren een verandering van taalrol wacht. Dat heeft te maken met het gegeven dat er – op korte termijn – meer beschikbare plaatsen zouden zijn aan Franstalige kant en veel minder aan Vlaamse kant. In welke mate en voor hoe lang dat zo is, is voor ons momenteel onduidelijk. Ook hier is dringend klaarheid nodig.

2.3. Jongeren, voogd en netwerk onvoldoende betrokken

Een vaak terugkerende klacht is dat de jongeren zelf, hun voogd of hun sociaal netwerk (waaronder de school) onvoldoende betrokken worden bij de overplaatsing van NBMV naar een andere opvangplek. Ze vragen om meer betrokken te worden bij het zoeken naar oplossingen. In verband met de aangekondigde sluiting is hun klacht dat ze het via de pers moesten vernemen. Ze vragen om betere communicatie.

Betere communicatie en overleg met al wie plaatselijk betrokken is bij het bieden van een warm onthaal voor de kinderen en jongeren is nodig. Een betere communicatie kan alvast de plaatselijke gemeenschap ook al iets van de erkenning bieden waar ze om vragen.

2.4. Achterstand in toekenning voogden

Momenteel wachten (over heel België) nog ruim 500 NBMV op de toewijzing van een voogd. Zonder een voogd kan wel asiel aangevraagd worden, maar kan de eigenlijke procedure niet opgestart worden. Ook andere procedures (zoals de parallelle verblijfsprocedure waarbij de voogd in overleg met de jongere zoekt naar een 'duurzame oplossing' binnen een 'levensproject') kunnen niet opgestart worden.

De centrumverantwoordelijken die wij konden spreken, meldden ons dat één op drie tot drie op vier van de NBMV in hun opvangcentrum nog steeds zonder voogd waren. Dat maakt het voor die jongeren extra moeilijk om hun stem te laten horen, ook in het besluitvormingsproces rond de overplaatsing naar een andere opvangplek.

De Dienst Voogdij probeert die achterstand weg te werken door extra voogden op te leiden en aan te stellen. Dat NBMV die al het langst op een voogd wachten, eerst aan de beurt komen, is in principe een goede algemene

regel. Dat daarop uitzondering gemaakt wordt door voorrang te geven aan de meest kwetsbare kinderen en jongeren ligt ook voor de hand.

Het lijkt ons ook het overwegen waard om voorrang te geven aan:

- Jongeren die al 17 jaar geworden zijn – zodat zij nog zouden genieten van de bijstand van een voogd vóór ze 18 worden,
- Kinderen en jongeren in de centra die op lijst van de te sluiten centra staan.

3. Standpunt

1. We begrijpen dat de daling van de instroom van asielzoekers een vermindering van het opvangaanbod en daarmee samenhangend wellicht ook de herschikking van het opvangnetwerk noodzakelijk maakt (efficiëntie-overwegingen).
2. We pleiten ervoor om daarbij maximaal rekening te houden met het belang van de betrokken kinderen en jongeren. Dat betekent in de eerste plaats dat gestreefd wordt naar continuïteit voor de kinderen en jongeren op het vlak van:
 - hun schoolloopbaan
 - psychologische hulp
 - hun sociale inbedding (vrienden, ...)
 - de taalrol (NL of FR). Tenzij het betrokken kind of de betrokken jongere dat zelf echt zou wensen, moet het absoluut vermeden worden dat kinderen en jongeren die al maanden opgevangen worden en school lopen in het Nederlands moeten verkassen naar een Franstalige opvang, waar ze vanaf dan in het Frans begeleid zullen worden, school zullen moeten lopen en psychologische hulp zullen krijgen (of omgekeerd uiteraard).
3. Indien het niet mogelijk blijkt om bij de herlokalisatie van kinderen en jongeren op de vlucht de continuïteitsvoorwaarden onder (2) te realiseren, vragen we om de niet-sluiting van sommige asielcentra, waarvoor tot sluiting zou worden overgegaan, in overweging te nemen. We vragen in dit verband bijzondere aandacht voor de 4 centra waar nu uitsluitend of in grote mate NBMV opgevangen worden.
4. We pleiten ervoor dat bij de beslissing om een jongere naar een ander opvanginitiatief te verhuizen, er steeds maximale betrokkenheid is van:
 - het kind of de jongere zelf
 - de voogd (ingeval van een NBMV) of de ouders
 - het lokale netwerk, waaronder ook de school waar het kind of de jongere school loopt.
5. We vragen dat de achterstand in het toekennen van een voogd aan NBMV zo snel mogelijk weggewerkt wordt. Zolang die achterstand er is, vragen we prioritaire toekenning (liefst op basis van objectieve criteria) van voogden aan:
 - bijzonder kwetsbare NBMV,
 - NBMV die kort bij hun meerderjarigheid staan,
 - NBMV in de centra die gaan sluiten.