



**NAAR EEN STERKERE
BESCHERMING VAN
NIET-BEGELEIDE EN VAN
HUN OUDERS GESCEIDEN
KINDEREN IN BELGIË**

Stand van zaken en aanbevelingen

April 2019

“ Childhood is a wasting asset – there are no second chances”.

Jason M. Pobjoy, *The Child in International Refugee Law*, 2017, xi.

Het mandaat van de VN-Vluchtelingenorganisatie (hierna: UNHCR), zoals vastgelegd in het Statuut¹ van de organisatie, bestaat erin om de internationale bescherming van vluchtelingen te verzekeren en duurzame oplossingen te vinden voor het vluchtelingenprobleem. Aangezien kinderen een groot aandeel uitmaken van de groep gedwongen ontheemden en ze aan meer risico's worden blootgesteld, is het een belangrijke prioriteit om aan hun specifieke behoeften tegemoet te komen. In het rapport *A Framework for the Protection of Children*², dat in juni 2012 werd gepubliceerd, werd de beschermingsopdracht van UNHCR ten aanzien van kinderen onder haar mandaat opnieuw bevestigd. Deze publicatie plaatst het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind centraal in het beschermingsmandaat van UNHCR en steunt zowel op het beleid en de leidende beginselen van UNHCR op het gebied van bescherming van kinderen, als op de besluiten van het Uitvoerend comité die erop betrekking hebben.³

Coverfoto (*Niet-begeleid kind dat wordt opgevangen door Minor-Ndako, 2014*): © UNHCR/L. De Wit

Design: Bakos Design

UNHCR, April 2019

¹ Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, Statuut van het Bureau van het VN-Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen, 14 december 1950, A/ RES/428(V) ("Statuut van de UNHCR").

² UNHCR, *A Framework for the Protection of Children*, juni 2012.

³ Onder meer UNHCR, *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, Genève, februari 1997; UNHCR *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, mei 2008; UNHCR *Guidelines on International Protection: Guidelines on International Protection Nr. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, december 2009 HCR/GIP/09/08 ; UNHCR, *Guidelines on Assessing and Determining the Best Interests of the Child*, 2018 (Provisional release); Uitvoerend Comité van het Programma van de Hoge Commissaris, Conclusion Nr. 107 on Children at Risk, 5 oktober 2007, 58ste zitting, A/ AC.96/1048, Nr. 107(LVIII) – 2007.

INHOUDSTAFEL

TOTSTANDKOMING & DANKWOORD	5
AFKORTINGEN EN ACRONIEMEN	6
SAMENVATTING	7
INLEIDING	11
A. Reikwijdte en doelstellingen van het rapport.....	11
B. Methodologie en beperkingen.....	15
C. Structuur van het rapport.....	16
1. TRAJECT VAN HET NIET-BEGELEIDE EN VAN ZIJN OF HAAR OUDERS GESCHIEDEN KIND IN BELGIË: VERBETEROORSTELLEN	17
1.0. Algemene situatie.....	17
1.1. Registratie, Identificatie en Leeftijdsschatting.....	19
1.1.1. Registratie	19
1.1.2. Identificatie	21
1.1.3. Leeftijdsschatting	23
1.1.4. Gemengde migratiestromen	25
1.1.5. Verdwijningen.....	28
1.1.6. Aanbevelingen van UNHCR	29
1.2. Voogdij.....	30
1.2.1. Rekrutering, erkenning en statuut van de voogden.....	31
1.2.2. Vorming en hulpmiddelen van de voogden	31
1.2.3. Aanwijzing van de voogden	32
1.2.4. Nood aan harmonisatie van de praktijken.....	33
1.2.5. Evaluatie en controle van de voogdij.....	33
1.2.6. Beëindiging van de voogdij	35
1.2.7. Aanbevelingen van UNHCR	35
1.3. Modaliteiten van opvang en terbeschikkingstelling van passende diensten.....	36
1.3.1. Opvang.....	36
1.3.2. Onderwijs	46
1.3.3. Psychologische begeleiding en geestelijke gezondheid.....	49
1.3.4. Aanbevelingen van UNHCR	50

1.4. Verblijfsprocedures in het hoger belang van het kind	52
1.4.1. Procedure internationale bescherming.....	53
1.4.2. ‘Duurzame oplossing’-procedure	57
1.4.3. Verblijfsprocedure voor slachtoffers van mensenhandel	59
1.4.4. Machtigingen tot verblijf om humanitaire of medische redenen.....	60
1.4.5. Procedure van gezinshereniging in België voor de NBG-kinderen die begunstigen zijn van internationale bescherming	61
1.4.6. Terugkeerprocedure en “My Future”	62
1.4.7. Aanbevelingen van UNHCR	63
1.5. Informatieverstrekking aan en participatie van de kinderen.....	65
1.5.1. Vaststellingen.....	65
1.5.2. Aanbevelingen van UNHCR	66
2. PROCEDURES VOOR HET HOGER BELANG VAN HET KIND: BEPALEN VAN EEN DUURZAME OPLOSSING EN DE UITVOERING DAARVAN	67
2.1. UNHCR’s richtlijnen op het gebied van procedures voor het hoger belang van het kind in Europa.....	67
2.2. Procedures voor het hoger belang van het kind in België	70
2.2.1. Belgisch rechtskader	70
2.2.2. Noodzaak van de betrokkenheid van jeugdhulp.....	71
2.2.3. In de eerste plaats migrant, dan pas kind?	72
2.3. Aanbevelingen van UNHCR	75
BESLUIT	76
BIJLAGE 1: OVERZICHT VAN DE AANBEVELINGEN.....	78
1. TRAJECT VAN HET NIET-BEGELEIDE EN VAN ZIJN OF HAAR OUDERS GESCHEIDEN KIND IN BELGIË: VERBETERVEROORSTELLEN	78
1.1. Registratie, identificatie en beoordeling van de leeftijd.....	78
1.2. Voogdij.....	79
1.3. Modaliteiten van opvang en terbeschikkingstelling van passende diensten	79
1.4. Verblijfsprocedure in het hoger belang van het kind	80
1.5. Informatieverstrekking aan en participatie van de kinderen	82
2. PROCEDURES VOOR HET HOGER BELANG VAN HET KIND: BEPALEN VAN EEN DUURZAME OPLOSSING EN DE UITVOERING DAARVAN.....	82
BIJLAGE 2: BIBLIOGRAFIE	84

TOTSTANDKOMING & DANKWOORD

Dit rapport kwam tot stand op grond van bevestigingen en gesprekken die werden gehouden door Sophie Lair, extern consultant, onder de coördinatie van UNHCR in Brussel. Het werd opgesteld in het kader van het project “*Strengthening Policies and Practices for UASC in Western Europe*”, gefinancierd door het programma “Rechten, gelijkheid en burgerschap” van het Directoraat-Generaal Justitie van de Europese Commissie, dat we in het bijzonder willen bedanken. Onze bijzondere dank gaat ook uit naar AMADE, voor haar steun en financieel engagement.

UNHCR wenst ook de overheidsadministraties en -instellingen te bedanken en tal van professionals, zowel voogden, advocaten, begeleiders, maatschappelijk werkers, psychologen als onderzoekers, die zich hebben ingezet voor het proces van overleg dat aan dit rapport voorafging. Hun bijdragen hebben stof tot nadenken gegeven over hoe de situatie van niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen kan worden verbeterd. Het document werd nagelezen door leden uit de overheidssector en maatschappelijke organisaties. Dankzij hun opmerkingen konden de informatie en de aanbevelingen verder worden uitgewerkt. Tot slot gaat onze dank uit naar de niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen, zonder wie deze studie er nooit was gekomen. Ze stemden ermee in om hun stem te laten horen om zo, in België en op andere plaatsen in de wereld, hun toekomst en die van hun lotgenoten te verbeteren.

AFKORTINGEN EN ACRONIEMEN

AGAJ	Administration Générale de l'Aide à la Jeunesse	IJH	Integrale jeugdhulp
AJW	Agentschap JongerenWelzijn	IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
AMIF/FAMI	Asiel-, Migratie-, en Integratiefonds	IRC	International Rescue Committee
AMO	Aide en Milieu Ouvert	IVRK	Internationaal Kinderrechtenverdrag
BIA/BID	Best Interest Assessment / Best Interest Determination	KRC	Kinderrechtencommissariaat
CAW	Centrum Algemeen Welzijnswerk	KWE	Kleinschalige Wooneenheid
CBAW	Context Begeleiding Autonom Wonen	LOI/ILA	Lokale opvanginitiatieven / Initiatives locales d'accueil
CEFA	Centre d'Enseignement et de formation en Alternance	MDO	Multidisciplinair onderhoud
CGVS	Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen	MH	Mensenhandel
CLB	Centrum voor Leerlingenbegeleiding	MINTEH	Bureau niet-begeleide minderjarigen en slachtoffers van mensenhandel
CPMS	Centre Psycho-Médico-Social	NBG-kind	Niet-Begeleid en van zijn of haar ouders Gescheiden Kind
CRB	Croix-Rouge de Belgique	NBMV	Niet-begeleide minderjarige vreemdeling
CRK	VN-Comité voor de Rechten van het Kind	NCRK	Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind
DASPA	Dispositif d'Accueil et de Scolarisation des élèves Primo-Arrivants	OKAN	Onthaalklas voor Anderstalige Nieuwkomers
DEI	Défense des Enfants International	OOO	Observatie- en Oriëntatiecentrum
DGDE	Algemeen Afgevaardigde voor de Kinderrechten van de Franse Gemeenschap	PMS	Psycho-medische sociale centra
DV	Dienst Voogdij	RKV	Rode Kruis Vlaanderen
DVZ	Dienst Vreemdelingenzaken	RvSt	Raad van State
EASO	Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken	RVV	Raad voor Vreemdelingenbetwistingen
EBK	Evalueren van het Belang van het Kind	SAJ	Service d'Aide à la Jeunesse
EU	Europese Unie	SPJ	Service de Protection Judiciaire
FEDASIL	Federaal Agentschap voor de opvang van Asielzoekers	UNHCR	VN-Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen
FOD	Federale Overheidsdienst	UNICEF	VN-Kinderfonds
GC	General Comment	UVCW	Union des Villes et des Communes de Wallonie
IBP	Individueel begeleidingsplan	VIB	Verzoek om Internationale Bescherming
		VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

SAMENVATTING

De Regionale Vertegenwoordiging van het VN-Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen (UNHCR) te Brussel heeft in 2018 het traject van niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen (hierna: NBG-Kinderen) in België geanalyseerd in het kader van een project gefinancierd door de Europese Unie.

Dit rapport, dat werd opgesteld tijdens de tweede helft van 2018, is het resultaat van een consultatief proces waarbij een honderdtal verschillende partijen betrokken werden, een rondetafelconferentie werd georganiseerd en gesprekken werden gehouden met twintig NBG-kinderen, met als doel verbeteringsvoorstellen in het beschermingsbeleid en de -praktijken voor deze laatsten te identificeren.

De bescherming van NBG-kinderen, die in België “Niet-begeleide Minderjarige Vreemdelingen” (hierna “NBMV”) genoemd worden, zit stevig verankerd in de Belgische **wetgeving**. Voor de NBG-kinderen bestaat een bijzonder wettelijk vertegenwoordigingsstelsel sinds de inwerkingtreding op 1 mei 2004 van de specifieke voogdijwet voor niet-begeleide minderjarigen. Deze wet geeft een definitie van de “NBMV”, bepaalt hoe hij of zij wordt geïdentificeerd, kent hem of haar het recht toe om onmiddellijk opgevangen te worden, het recht op een voogd en op een duurzame oplossing die zijn of haar belangen behartigt en dit binnen een redelijke termijn. De wet van 12 januari 2007, gekend als de “opvangwet”, en het koninklijk besluit “tot vastlegging van het stelsel en de werkingsregels voor de observatie- en oriëntatie centra voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen” verzekeren bovendien onmiddellijke opvang voor alle NBG-kinderen, ongeacht hun verblijfsstatuut en de gestarte administratieve procedure. Bovendien garanderen de wetgevende teksten inzake jeugdhulp op het niveau van de gemeenschappen, zonder enig onderscheid, de hulp aan kinderen in moeilijke, verontrustende of gevaarlijke situaties. Er bestaan verschillende administratieve procedures, waaronder die van de internationale bescherming en de specifieke procedure voor NBMV, die ook duurzame oplossing genoemd wordt, die het voor hen mogelijk maken om een verblijfsvergunning te verkrijgen. In het kader van deze procedures besteedt de Vreemdelingwet van 15 december 1980 bijzondere aandacht aan deze kinderen en legt ze er specifieke procedurele garanties voor vast.

Tal van betrokken partijen, zowel instellingen als maatschappelijke organisaties, **hebben** zich in de loop van de laatste jaren **ingezet** om de **nieuwe uitdagingen** aan te gaan die zowel verband houden met het aantal kinderen dat hier aankomt als met de complexiteit van hun profiel, alsook om deze kinderen te beschermen die wegens hun leeftijd, de scheiding van de gezinsomgeving, hun migratieparcours en in veel gevallen de aanwezigheid van trauma's en verscheidene breuken, bijzonder kwetsbaar zijn. Ondanks het bestaan van degelijke juridische en institutionele kaders, blijven het huidige beleid en de hedendaagse praktijken voor verbetering vatbaar. Dit rapport bekijkt nader hoe de belangen van het NBG-kind worden ingevuld tijdens zijn of haar parcours, vanaf de identificatie tot op het ogenblik dat voor hem of haar een duurzame oplossing wordt gevonden.

Hoewel er een signalementsysteem bestaat dat voorziet in de identificatie en eerste opvang van NBG-kinderen, maakt een beduidend aantal kinderen onder hen **hier geen gebruik van**, in het bijzonder in het kader van gemengde migratiestromen. Hierdoor worden ze nog kwetsbaarder omdat ze sterk blootgesteld worden aan het risico op uitbuiting of zelfs mensenhandel. Deze kinderen komen niet in het opvangnetwerk terecht omdat ze niet tijdig worden gesignaleerd. Tal van NBG-kinderen verdwijnen voortijdig uit de opvang. Deze kinderen omzeilen op die wijze **de identificatie**, al dan niet onder invloed van derden, uit schrik voor het systeem of omdat ze niet gehinderd willen worden bij hun plannen om op een bepaalde bestemming te geraken; dit ligt vaak aan een gebrek aan informatie, maar ook aan het feit dat de eerste maatregelen die worden genomen om de NBG-kinderen hier te houden, onvoldoende op hun profiel zijn afgestemd. Het **beoordelen van de leeftijd** vormt in geval van twijfel een beslissende stap in het identificatieproces. Rekening houdend met de beperkte betrouwbaarheid van een medische leeftijdsschatting, blijkt het onontbeerlijk om een multidisciplinaire methode toe te passen waarbij het medische onderzoek pas als laatste redmiddel wordt gebruikt en om voor een kader te zorgen dat alle noodzakelijke procedurele garanties omvat.

Voor elke “niet-begeleide minderjarige vreemdeling” die als zodanig wordt geïdentificeerd door de Dienst

Voogdij, wordt een **voogd** aangesteld. Deze heeft de taak om de minderjarige te begeleiden gedurende de procedures die hem betreffen, over zijn of haar welzijn te waken en te zoeken naar een duurzame oplossing in overeenstemming met zijn of haar hoger belang. De Dienst Voogdij heeft als gevolg van de groeiende stroom NBG-kinderen sinds 2015 belangrijke maatregelen getroffen om zijn team te versterken, om voogden te rekruteren, om “gespecialiseerde pools” te creëren en om aanvullende programma’s van voortgezette opleiding in te voeren. Toch blijft er nog ruimte voor verbetering van het voogdijsysteem. Gelet op het belang van de rol van de voogd bij de begeleiding van het NBG-kind naar een traject dat langetermijnperspectieven biedt, is het onontbeerlijk dat de Dienst Voogdij verder versterkt wordt. Dit om te verzekeren dat er niet alleen tijdig een voogd wordt aangewezen, maar ook dat de voogd voldoende ondersteuning, aan de hand van de nodige instrumenten, en begeleiding krijgt, en dat zijn werk grondig wordt geëvalueerd. Hierdoor kan deze laatste zijn of haar talrijke taken volledig uitvoeren, hetgeen onder meer de oriëntatie inhoudt naar de meest geschikte vorm van zorg, en kan hij of zij erover waken dat er optimaal rekening wordt gehouden met de belangen van elk kind onder zijn of haar verantwoordelijkheid.

De maatregelen die in de loop van de laatste jaren door de betrokken instanties op zowel federaal niveau, gemeenschapsniveau als lokaal niveau werden genomen, als door actoren van het maatschappelijke middenveld, hebben het mogelijk gemaakt om **de opvang** te versterken in het kader van kleinschalige structuren die worden beheerd door de gemeenschappen, om het opvangmodel te diversifiëren, namelijk door te investeren in pleegzorg, en om de begeleiding van deze kinderen te versterken in de cruciale fase die de overgang naar autonomie vormt. De groeiende betrokkenheid van de jeugdhulpsector heeft in ruime mate zijn cruciale rol bewezen, onder meer door het sluiten van overeenkomsten met Fedasil, die voortaan voor onbepaalde duur zijn en directe toegang voorzien tot een aantal plaatsen in jeugdhulpstructuren. Ook aan de hand van andere projecten waar jeugdhulp bij betrokken is, onder meer om kinderen te verankeren die het systeem omzeilen, om de opvang in pleeggezinnen te versterken of om de overgang naar autonomie te steunen, werd het onmisbare karakter van de jeugdhulpsector aangetoond.

Toch bestaan er nog tal van uitdagingen op het gebied van opvang en begeleiding van NBG-kinderen. Ondanks de inzet en de aanhoudende inspanningen van de betrokken partijen van de collectieve opvang van het federale netwerk, wijzen onder andere de

beperkte middelen, de soms beduidende verschillen op het gebied van opvangcapaciteit en op het gebied van vorming en expertise tussen de betrokken partijen van het opvangnetwerk voor asielzoekers en de jeugdhulpnetwerken, op de noodzaak om het opvangbeleid te harmoniseren en het opvangmodel voor NBG-kinderen te versterken, en dit in overeenstemming te brengen met het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. De complexiteit van het huidige opvangmodel, dat in meerdere fasen is opgesplitst en tal van partijen betreft, heeft bovendien gewezen op de noodzaak om de coördinatie tussen de verschillende betrokken partijen te versterken en zo ook de continuïteit van de opvang van de NBG-kinderen mogelijk te maken.

In overeenstemming met het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind en met de aanbevelingen van het Kinderrechtencomité van de VN, moet een niet-begeleid en van zijn gezin gescheiden kind, dezelfde vervangende bescherming genieten als elk ander kind dat blijvend of tijdelijk het leven in een gezin moet ontberen, ongeacht de reden daarvoor. In België bieden de jeugdhulpprocedures de nodige procedurele garanties om op holistische en multidisciplinaire wijze in oriëntatie en opvang te voorzien, omdat ze over de nodige expertise beschikken met betrekking tot kinderen met zorgnoden, in verontrustende situaties, in situaties van moeilijkheden of van gevaar. Deze procedures bekrachtigen bovendien niet alleen de positie van kinderen als rechtssubjecten, maar garanderen ook dat hun algemene en familiale situatie in ogenschouw wordt genomen tijdens het zoeken naar oplossingen voor hun problemen.

Echter, ondanks hun kwetsbaarheden wordt de meerderheid van de NBG-kinderen niet opgevangen door de jeugdhulpssystemen, omdat ze niet worden erkend als kinderen in zorgwekkende of moeilijke situaties. De jeugdhulpsector beschikt nochtans over de nodige expertise op het gebied van bescherming van kinderen voor wie de ouders niet kunnen zorgen. Hun methodologieën strekken er onder meer toe om de banden tussen het kind en zijn of haar context te herstellen en om het kind, als hij of zij eerst de aangeboden hulp weigert, te verankeren in het systeem door aangepaste pedagogische methodieken. De beperkte betrokkenheid van de sector jeugdhulp heeft tot gevolg dat de hoedanigheid van migrant voorrang krijgt op die van een kind dat zich niet in zijn gezinsomgeving bevindt. Door deze migratielogica dreigen de zorg en het bepalen van een duurzame oplossing niet toereikend te zijn.

De beschermingsmaatregelen en de opvang van de NBG-kinderen moeten bijgevolg van bij het begin worden geïntegreerd in de jeugdhulpssystemen. Dit geldt ook voor de kinderen die van hun ouders zijn gescheiden en worden opgevangen door andere familieleden, die, zoals het geval is voor Belgische kinderen, moeten kunnen worden begeleid door pleegzorgdiensten.

Er werden reeds beduidende investeringen gedaan om het aanbod van **psychosociale begeleiding**, aangepast aan de situatie van NBG-kinderen, te versterken. Toch blijft de nood bestaan voor een verdere uitbreiding van het aanbod en voor een versterkte toegang tot psychosociale hulp en geestelijke gezondheidszorg.

De ingevoerde **stelsels** van de **DASPA**- en **OKAN**-klassen in respectievelijk het Franstalige en Nederlandstalige onderwijs, bieden aan de minderjarige nieuwkomers een veilig kader dat de toegang tot het regulier schoolstelsel beoogt. Het is echter noodzakelijk om voldoende ondersteuning voor de leraars te voorzien en te zorgen voor een flexibele aanpak die het mogelijk maakt om onderwijs- en/of opleidingstrajecten uit te stippelen die afgestemd zijn op de individuele behoeften van ieder kind.

De NBG-kinderen die bijgestaan worden door hun voogd en gratis rechtshulp van een advocaat krijgen, kunnen via verschillende procedures een **verblijfsvergunning** verkrijgen. Het is essentieel dat de voogd, door te zorgen voor een multidisciplinaire aanpak via de betrokken jeugdhulp- en opvangactoren, juiste en volledige informatie kan geven en krijgen om de NBG-kinderen naar de passende procedure(s) te oriënteren. De Dienst Vreemdelingenzaken en het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen hebben maatregelen genomen om hun personeelsbestand uit te breiden en betere procedurele garanties te bieden bij het behandelen en evalueren verblijfsaanvragen ingediend door NBG-kinderen. Bijkomende inspanningen zijn desondanks noodzakelijk zodat deze aanvragen met voorrang en binnen een redelijke termijn behandeld worden en zodat er voldoende rekening gehouden wordt met de bijzondere omstandigheden van NBG-kinderen. Wetende dat de overgang naar de volwassen leeftijd verschillende gevolgen kan hebben, met name wat betreft de toegang tot de procedures en tot sommige procedurele garanties, is het noodzakelijk dat de instanties rekening houden met deze termijn bij de behandeling van de aanvragen.

Momenteel bestaat er, ongeacht de afloop van de internationale beschermingsprocedure, geen structureel mechanisme om duurzame oplossingen te bepalen voor NBG-kinderen. De **duurzame oplossing** moet uitgewerkt worden op grond van een holistische en multidisciplinaire evaluatie van de noden en belangen van het kind, dewelke dynamisch geïnterpreteerd moet worden en verder dient te gaan dan het verblijfsrechtelijke aspect. Ze moet ook rekening houden met de mening van het kind en met zijn of haar familiaal netwerk en ertoe strekken om hem of haar perspectieven op lange termijn te bieden. Tegelijkertijd moet ze, indien mogelijk, een einde maken aan zijn of haar situatie van niet-begeleiding. In het licht van de bijzondere situatie van de NBG-kinderen, waarbij ze als kinderen gescheiden zijn van hun gezinsomgeving en zich niet in hun land van herkomst bevinden, blijkt het van wezenlijk belang dat de voogdij-, opvang- en jeugdhulpactoren en wanneer nodig de migratieinstanties, nauwer samenwerken. Al deze betrokken partijen moeten op verplichte wijze voorrang geven aan het belang van het kind, in naleving van de regels over gegevensbescherming en over geïnformeerde toestemming, zodanig dat bij de genomen beslissingen over de duurzame oplossing de individuele situatie van elk kind volledig in overweging wordt genomen.

Gezinshereniging betekent doorgaans een fundamentele stap voor het welzijn van het kind en voor zijn of haar integratie op lange termijn. De kans van het NBG-kind om zich werkelijk te herenigen met zijn of haar gezin wordt echter ernstig bemoeilijkt door zowel de complexiteit als de duur van de procedure. Er is bijgevolg verdere soepelheid vereist wat betreft de voorwaarden, modaliteiten en kosten van deze procedure.

Publieke overheden en verenigingen hebben programma's ingevoerd om de overgang naar **autonomie** van de NBG-kinderen te vergemakkelijken. Dit vormt echter een grote uitdaging en vereist bijgevolg het ter beschikking stellen van voldoende middelen, een multisectoriële aanpak en een nauwere samenwerking tussen de verschillende actoren op het werkveld.

In het licht van de verschillende vastgestelde uitdagingen, worden in dit rapport 51 aanbevelingen gedaan (zie *infra* Bijlage 1), hier als volgt ingedeeld:

- Ervoor zorgen dat de informatie over de mogelijke beschermingsstelsels op een gecoördineerde wijze ter beschikking wordt gesteld zodat het kind, van bij het begin, beslissingen kan nemen met volledige kennis van zaken en, afhankelijk van leeftijd en/of maturiteit, betrokken kan worden bij elke beslissing die over hem of haar genomen wordt;
- Verzekeren dat het belang van het kind de voornaamste overweging is en gemotiveerd wordt bij het nemen van beslissingen die hem of haar betreffen, en in doeltreffende beschikkingen voorzien die hem of haar toelaten deze aan te vechten of te laten herzien;
- De signalement- en identificatieprocedures versterken, door onder meer een beroep te doen op mobiele teams met inbegrip van jeugdhulpactoren en culturele bemiddelaars zodat alle NBG-kinderen, met inbegrip van zij die eerst de wil uiten om hun traject verder te zetten, op gelijke voet van het beschermingsstelsel kunnen genieten dat voor hen werd vastgesteld;
- Bij twijfel over de leeftijd, deze beoordelen op een holistische wijze, in het kader van een objectieve en geharmoniseerde procedure, volgens het principe van het voordeel van de twijfel, waarbij niet wordt overgegaan tot detentie, en in toegang voorzien tot een effectieve beroepsmogelijkheid tegen een beslissing waarbij de meerderjarigheid wordt uitgesproken;
- De onmiddellijke aanstelling van een voogd verzekeren, van bij het begin van het identificatieproces, en het voogdijsysteem versterken op het vlak van de ondersteuning van de voogden en de harmonisatie van de praktijken;
- Toegang tot de jeugdhulpsystemen garanderen voor alle NBG-kinderen, op dezelfde wijze als de kinderen die gescheiden zijn van hun gezinsomgeving, in overeenstemming met het principe van non-discriminatie, zodat er op holistische en multidisciplinaire wijze aan hun noden wordt beantwoord;
- Een passende opvang en begeleiding voor alle NBG-kinderen verzekeren, dat aangepast is aan hun individuele noden, met bijzondere aandacht voor hun

psychosociale noden en geestelijke gezondheid, en zorgen voor de continuïteit ervan;

- Voorzien in een uitgebreide initiële en voortgezette opleiding voor alle personeelsleden van de instellingen en diensten belast met opvang en begeleiding van NBG-kinderen;
- De verblijfsaanvragen van de NBG-kinderen met voorrang behandelen en erop toezien dat de beslissingen, indien mogelijk, genomen worden voordat het NBG-kind meerderjarig wordt;
- Alvorens een bijzonder belangrijke beslissing voor het kind te nemen, in het bijzonder betreffende de duurzame oplossing, een structurele en geformaliseerde beschikking invoeren waarbij het belang van het kind wordt vastgesteld, waarbij de onmisbare garanties zoals opgesomd in *General Comment* nr. 14 van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind¹ worden nageleefd en waarbij alle pertinente factoren in de individuele situatie van het kind in rekening worden gebracht;
- De integratie van NBG-kinderen faciliteren door ervoor te zorgen dat ze in een vroeg stadium onderwijs- en opleidingstrajecten kunnen genieten die aangepast zijn aan hun noden en hun profiel, door hun autonomie te ondersteunen en een voldoende soepele procedure voor gezinshereniging te verzekeren;
- Ervoor zorgen dat in het belang van het kind het noodzakelijke vertrouwensklimaat heerst voor de optimale coördinatie van de inspanningen van alle betrokken partijen, waarbij de kinderrechtelijke beginselen en bescherming van gegevens worden nageleefd.

¹ Comité voor de Rechten van het Kind, General Comment nr. 14 *On the right of the child to have his or her interests taken as a primary consideration* (art. 3, para. 1), 29 mei 2013, CRC/C/GC/14 (hierna "GC nr.14").



INLEIDING

A. Reikwijdte en doelstellingen van het rapport

Het fenomeen van migratie van niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen² (hierna “NBG-kinderen”), is de laatste jaren in Europa steeds toegenomen. De scheiding van NBG-kinderen met hun gezinsomgeving kan het gevolg zijn van verschillende oorzaken, waaronder vervolging of situaties van veralgemeend geweld wegens een internationaal conflict of een burgeroorlog, uitbuiting of mensenhandel, of moeilijk leefbare familiale of socio-economische situaties. Soms gaat het ook om een combinatie van verschillende factoren. Het alsmaar moeilijker migratieparcours, bij het ene kind al wat langer dan bij het andere, dat hiervoor wordt afgelegd, wordt gekenmerkt door hoge risico’s op mishandeling,

misbruik en uitbuiting, soms met gevaar voor het eigen leven. Op het einde van zulke parcours komen NBG-kinderen aan in België, in een onbekende omgeving waarbij ze soms risico’s blijven lopen. Soms hebben ze als doel hier te blijven, maar steeds vaker willen ze andere oorden bereiken.

Terwijl ze zich in volle lichamelijke en psychische ontwikkeling bevinden, moeten deze kinderen zich, met behulp van een nieuw samengesteld netwerk, over hun beproevingen zetten, waaronder mogelijke trauma’s, en moeten ze verschillende hindernissen overkomen om een toekomstig parcours uit te stippelen. Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna IVRK) kent deze bijzonder kwetsbare kinderen bijgevolg het recht op bijzondere aandacht en bescherming toe.

² Onderscheid ‘NBG-Kind’ – NBMV: de term ‘NBG-Kind’ is de (naar het Nederlands vertaalde en verkorte) term die gebruikt wordt door het VN-Comité voor Rechten van het Kind en ook die welke al talrijke jaren door UNHCR wordt gehanteerd. Deze term komt overeen met de term Niet-begeleide minderjarige vreemdeling (NBMV), die zowel niet-begeleide als van hun ouders gescheiden kinderen omvat, en die sinds 2014 op een verruimde wijze wordt gedefinieerd door de Voogdijwet, waaronder de onderdanen van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte of Zwitserland sindsdien ook vallen (Programmawet van 24 december 2002 (I) – Titel XIII – Hoofdstuk VI: Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, B.S., 31 december 2002, art.5 (hierna: “voogdijwet”). De voorzieningen van de wet van 15 december 1980 dekken ook zowel de niet-begeleide als de van hun ouders gescheiden kinderen, met een geografische beperking waarbij kinderen afkomstig uit de landen van de Europese Economische Ruimte (wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, B.S., 31 december 1980, artikel 61/14) geen toegang hebben tot de duurzame oplossingprocedure. De Opvangwet gebruikt de term Niet-begeleide Minderjarige (NBM) (Wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, B.S., 7 mei 2007 (hierna “Opvangwet”).

INTERNATIONAAL VERDRAG INZAKE DE RECHTEN VAN HET KIND,³ ARTIKEL 22.

1. De Staten die partij zijn, nemen passende maatregelen om te waarborgen dat een kind dat de vluchtelingenstatus wil verkrijgen of dat in overeenstemming met het toepasselijke internationale recht en de toepasselijke procedures als vluchteling wordt beschouwd, ongeacht of het al dan niet door zijn of haar ouders of door iemand anders wordt begeleid, passende bescherming en humanitaire bijstand krijgt bij het genot van de van toepassing zijnde rechten beschreven in dit Verdrag en in andere internationale akten inzake de rechten van de mens of humanitaire akten waarbij de bedoelde Staten partij zijn.
2. Hiertoe verlenen de Staten die partij zijn, naar zij passend achten, hun medewerking aan alle inspanningen van de Verenigde Naties en andere bevoegde intergouvernementele organisaties of niet-gouvernementele organisaties die met de Verenigde Naties samenwerken, om dat kind te beschermen en bij te staan en de ouders of andere gezinsleden op te sporen van een kind dat vluchteling is, teneinde de nodige inlichtingen te verkrijgen voor hereniging van het kind met het gezin waartoe het behoort. **In gevallen waarin geen ouders of andere familieleden kunnen worden gevonden, wordt het kind op grond van de in dit Verdrag opgenomen beginselen, dezelfde bescherming verleend als elk ander kind dat, om welke reden ook, blijvend of tijdelijk het leven in een gezin moet ontberen.**

³ Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 20 november 1989, hierna "IVRK".

De groeiende aandacht van UNHCR en talrijke andere organisaties voor het migratiefenomeen van niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen, en meer in het bijzonder naar de landen van de Europese Unie, heeft verschillende oorzaken.

Eenzijds neemt het absolute aantal geïdentificeerde NBG-kinderen voortdurend toe, net als hun aandeel ten opzichte van het aantal asielzoekers in de wereld. Sinds 2010 is het aantal in Europa aanwezige niet-begeleide kinderen dat migreert of vluchteling is, vervijfvoudigd.⁴ In de piekjaren 2015 en 2016, deden maar liefst 170.000 niet-begeleide kinderen een verzoek om internationale bescherming in Europa. Voor 2017, brengt een voorzichtige schatting van UNHCR het aantal NBG-kinderen dat in Europa is aangekomen en als NBG-kind werd erkend door Griekenland, Italië, Bulgarije of Spanje, op 20.000.⁵ 86% van het totale aantal kinderen dat in Italië en Spanje in datzelfde jaar aankwam, waren NBG-kinderen. Maar het werkelijke cijfer van de NBG-kinderen die in Europa aankomen, ligt waarschijnlijk nog hoger, omdat een groot aantal onder hen aan elk registratieproces ontsnapt.

Anderzijds stellen de verschillende actoren vast dat, naast de grote diversiteit binnen de groep NBG-kinderen op het gebied van nationaliteit, redenen voor vertrek en het persoonlijke parcours, het profiel van NBG-kinderen steeds complexer wordt en dat het alsmaar moeilijker wordt om hen te "verankeren" in de beschikbare beschermingsystemen. Bij de NBG-kinderen die hier in de loop van de laatste jaren aangekomen zijn, zijn er ook veel meer gevallen van zware trauma's en andere psychische of geestelijke gezondheidsproblemen. Deze situatie maakt hen bijgevolg nog kwetsbaarder voor fysiek of seksueel geweld of voor uitbuiting.

⁴ UNICEF, *Press Release. Five-fold increase in number of refugee and migrant children travelling alone since 2010*, 17 mei 2017, beschikbaar op het internetadres <https://uni.cf/2wlcSCR>.

⁵ UNHCR, UNICEF, IOM, *Refugee and Migrant Children in Europe. Overview of Trends, 2017*, beschikbaar op het internetadres <https://bit.ly/2JFuw1v>.

BELANGRIJKSTE REFERENTIES EN DEFINITIES

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind: thans bekrachtigd door alle lidstaten van de Verenigde Naties behalve de Verenigde Staten, kent het Verdrag aan de NBG-kinderen, naast de algemene toepassing van het Verdrag in het licht van zijn vier leidende beginselen (belangen van het kind; non-discriminatie; recht op leven, overleven en ontwikkeling; recht op participatie), het recht toe op bijzondere bescherming, vooral via artikel 20 (recht op bijzondere bijstand van kinderen die zich niet in hun gezinsomgeving bevinden) en artikel 22 (recht op bijzondere bescherming voor kind-vluchtelingen). Via de 'Algemene Commentaren' ("General Comments", hierna GC's), onder meer GC nr. 6 met betrekking tot niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen buiten hun thuisland, GC nr. 12 over het recht van het kind om te worden gehoord, GC nr. 14 over de belangen van het kind en GC nr. 22 over de algemene beginselen betreffende de rechten van het kind in de context van internationale migratie, reikt het VN-Comité voor de Rechten van het Kind (hierna CRK) zeer belangrijke gezaghebbende hulpmiddelen aan voor een juist begrip en juiste interpretatie van het IVRK.

Niet-begeleid kind: een minderjarige die zich niet in zijn land van herkomst of niet in zijn gebruikelijke woonplaats bevindt, die gescheiden is van zijn beide ouders en van andere gezinsleden en niet opgevangen wordt door een volwassene aan wie de wet of het gebruik de verplichting oplegt om dit te doen. **Een van zijn ouders gescheiden kind**, kan gescheiden zijn van zijn beide ouders of van de persoon die aanvankelijk, volgens de wet of het gebruik, tot taak heeft om in het levensonderhoud van het kind te voorzien, maar is niet noodzakelijkerwijs gescheiden van andere leden van zijn familie. Een van zijn ouders gescheiden kind wordt dus begeleid door volwassen leden uit zijn familie.

Kinderen in verhoogde risicosituaties: Volgens de definitie van het Uitvoerend comité van UNHCR in Conclusie nr. 107⁶, zijn kinderen in verhoogde

risicosituaties kinderen die getroffen zijn door omgevings- of individuele risicofactoren, of door een combinatie van de twee. Onder de risicogroepen die het Comité vermeldt, vindt men onder meer de niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen.

Hoger belang van het kind (In diverse regelgevende en informatieve bronnen over dit concept worden de woorden "*belang van het kind*", "*belangen van het kind*" of "*hoogste belang van het kind*" door elkaar gebruikt. Het gaat steeds om de belangen van het kind als een eerste overweging in de zin van artikel 3 van het IVRK): Artikel 3.1 van het IVRK bepaalt: "Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging." Het hoger belang van het kind vormt een driedelig concept⁷: **een grondrecht, een rechtsbeginsel en een procedureregel**. Het concept "hoger belang van het kind" wil zowel de volledige en daadwerkelijke uitoefening van alle rechten verzekeren die worden erkend in het Verdrag, als de globale ontwikkeling van het kind.⁸ Dit begrip krijgt een concrete invulling op individuele basis, rekening houdend met de specifieke kenmerken en de unieke omstandigheden van elk kind.

Hoger belangprocedures⁹: Deze vormen voor UNHCR het operationele kader voor het beheer van kinderbeschermingsdossiers, in de gevallen waarbij de nationale kinderbeschermingsystemen geen antwoord kunnen bieden aan kinderen die onder het mandaat van UNHCR vallen. Ze zijn verankerd in een benadering die berust op de rechten van het kind en die gebaseerd is op een holistische en multidisciplinaire methodologie. Deze procedures omvatten zowel beoordelingen van de belangen van het kind als vaststellingen van de belangen van het kind met versterkte procedurele garanties. Ze nemen een aanvang bij de identificatie van een kind in een risicosituatie en eindigen bij het implementeren van een duurzame oplossing.

⁶ UNHCR, Uitvoerend Comité van het Programma van de Hoge Commissaris, *Conclusion on Children at Risk*, 5 oktober 2007, Nr.107 (LVIII)

⁷ Comité voor de Rechten van het Kind, General Comment nr. 14 *On the right of the child to have his or her interests taken as a primary consideration* (art. 3, para. 1), *op.cit.*

⁸ Het Comité vraagt de Staten dat ze het begrip "ontwikkeling" interpreteren als "globaal concept, dat zowel de fysieke, geestelijke, spirituele, morele, psychologische en sociale ontwikkeling behelst" (Comité voor de Rechten van het Kind, *General Comment nr. 5 On General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, art. 4, 42 en 44, para. 6), 27 november 2003, CRC/GC/2003/5, para. 12 (hierna "GC nr. 5").

⁹ *UNHCR Guidelines on assessing and determining the best interests of the child*, 2018 (Provisional Release), beschikbaar op het internetadres <https://www.refworld.org/docid/5c18d7254.html>

Duurzame oplossing: Het bepalen van een duurzame oplossing vormt de ultieme doelstelling van de zorg voor een NBG-kind.¹⁰ Dit is een oplossing die het kind in kwestie in staat zal stellen om te groeien en zich te ontwikkelen tot volwassenheid in een omgeving die voldoet aan zijn of haar behoeften en zijn of haar rechten respecteert zoals gedefinieerd door het IVRK, en een omgeving waar het beschermd is tegen elk gevaar of risico van vervolging. Een duurzame oplossing zal ook als effect hebben dat het kind uiteindelijk, of opnieuw, de volledige bescherming van een staat geniet. Ze moet in principe ook een einde stellen aan zijn of haar situatie van niet-begeleiding of scheiding, tenzij dit zou ingaan tegen zijn of haar hoger belang.¹¹ UNHCR somt gewoonlijk drie duurzame oplossingen op voor vluchtelingen, namelijk: vrijwillige terugkeer als de omstandigheden het toelaten, lokale integratie of hervestiging. Voor NBG-kinderen in Europa overweegt UNHCR ook andere mogelijkheden van duurzame oplossingen: gezinshereniging met een begunstigde van internationale bescherming in een Europees land na een overdracht onder de Dublin III-verordening of gezinshereniging in het eerste land van asiel.

Kinderbeschermingssysteem: “Een globaal kindbeschermingssysteem omvat wetten, beleid, procedures en praktijken bedoeld om misbruik, verwaarlozing, uitbuiting en geweld tegen kinderen te voorkomen en effectief te bestrijden. Het is aan de staten om, in overeenstemming met hun internationale verplichtingen, kindbeschermingssystemen in te voeren en toe te passen. Kinderen die onder hun rechtsgebied vallen moeten zonder enig onderscheid toegang hebben tot deze systemen”, definitie zoals voorgesteld in de UNHCR-richtsnoeren van 2008 met betrekking tot de vaststelling van het hoger belang van het kind.

¹⁰ Comité voor de Rechten van het Kind, *General comment nr. 6 On Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, para. 79 (hierna: “GC nr. 6”).

¹¹ *Ibid*, para. 80.

De recente raadplegingsprocessen die door UNHCR, UNICEF en het *International Rescue Committee* (IRC) in Europa werden gehouden rond de bescherming van NBG-kinderen, hebben gewezen op verschillende leemtes in het beschermingsbeleid en de -praktijken op Europees en nationaal niveau, ondanks het bestaan van stevig verankerde rechtskaders, de inzet van tal van betrokken partijen en de inspanningen die worden geleverd om beschermingsantwoorden te versterken.

UNHCR heeft bijgevolg krachtiger willen optreden als pleitbezorger bij de betrokken instanties, door het invoeren van een project op Europees niveau, dat financieel gesteund werd door het Directoraat-Generaal Justitie van de Europese Commissie.

Ook in België blijven structurele gebreken in het algemeen beschermingssysteem bestaan, ondanks een degelijke rechtsgrondslag die de bescherming van NBG-kinderen omkadert, goede praktijken die in de loop van de laatste vijftien jaar werden ingevoerd en de toegenomen inspanningen als gevolg van de toevloed van asielzoekers, met inbegrip van NBG-kinderen, in 2015. Deze gebreken zijn vooral naar voor gekomen in de context van grotere influxen in 2012, 2015 en 2016 en ook recenter, door het toenemende aantal NBG-kinderen in de gemengde migratiestromen.

De belangrijkste doelstelling van het Belgische onderdeel van dit Europese project, bestond erin om de elementen te identificeren die konden verbeterd worden in het parcours van niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen in België, vanaf de identificatie tot en met de bepaling van een duurzame oplossing. Deze analyse van het parcours van de NBG-kinderen in Europa en België past in een perspectief van een daadwerkelijke uitoefening van rechten door NBG-kinderen op het gebied van zorg en toegang tot de beschermings- en verblijfsprocedures.

UNHCR besteedt op grond van zijn mandaat bijzondere aandacht aan NBG-kinderen die aanvragers en begunstigten van internationale bescherming zijn. Deze analyse heeft echter ook betrekking op (in eerste instantie) niet-asielzoekende NBG-kinderen in België, en omvat bijgevolg ook de andere verblijfsprocedures die voor hen beschikbaar zijn. *The Way Forward*¹² heeft er immers op gewezen dat een “gids van duurzame

¹² UNHCR-UNICEF-IRC, *The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Europe*, juli 2017, p.34.

oplossingen verruimd moet worden en hoofdzakelijk gericht moet worden op de belangen van het kind” (vrije vertaling), waarbij het ook mogelijk moet zijn dat een kind dat niet onder de internationale bescherming valt, in het opvangland kan blijven als terugskeer niet strookt met zijn of haar hoger belang.¹³

UNHCR wenst voorts de integratie van hoger belangprocedures¹⁴ in de nationale kinderbeschermingssystemen, in het kader van een systematische en geïntegreerde benadering, te bevorderen. Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind bekrachtigt immers in artikel 22 het recht van het NBG-kind, dat asielzoeker of vluchteling is, op dezelfde bescherming als elk ander kind dat gescheiden is van zijn familiale omgeving. Deze positie werd meermaals bevestigd door het Comité voor de rechten van het kind, waaronder onlangs in zijn slotbemerkingen aan België van februari 2019.¹⁵

In het kader van deze analyse wordt bijzondere aandacht besteed aan de garanties voor de belangen van het kind zoals deze worden aanbevolen door het Comité voor de Rechten van het Kind, onder meer in zijn GC's nr. 6, 12, 14 en 22 en door UNHCR.¹⁶ Deze zijn immers van wezenlijk belang bij het uitwerken van voorstellen om de beoordelings- en vaststellingsprocedures voor de belangen van het kind te formaliseren en in de bestaande systemen te absorberen.

De laatste jaren vonden in België verschillende consultaties plaats rond het hoger belang van het kind en rond zijn kwetsbaarheid in het kader van de opvang of van de procedures. Dit getuigt van een aanhoudend engagement van de Belgische instellingen en actoren om de bescherming van deze kinderen en het zoeken naar oplossingen voor hen te verbeteren.

UNHCR wenst bijgevolg de lopende reflectie bij overheidsinstellingen en maatschappelijke organisaties te ondersteunen door middel van zijn juridische en operationele expertise bij de uitvoering van de belangen

van niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen. Haar aanbevelingen strekken er dus toe om bij te dragen tot het voortzetten van een constructieve dialoog tussen alle betrokken partijen over de noodzaak om de beschermingsmaatregelen ten aanzien van niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen te versterken, door de belangen van het kind in deze maatregelen centraal te plaatsen.

Deze aanbevelingen zijn afhankelijk van elkaar en moeten bijgevolg onlosmakelijk van elkaar worden gelezen. Alleen wanneer een geïntegreerde benadering gevolgd wordt, kunnen de betrokken partijen het beleid en de maatregelen die ertoe strekken om de rechten van de NBG-kinderen te doen naleven, op een optimale wijze in de praktijk omzetten. Aangezien hun parcours in wezen grensoverschrijdend is, kan een optimale bescherming van deze kinderen op nationaal niveau alleen tot stand komen door een meer coherente en gecoördineerde Europese en internationale benadering.

B. Methodologie en beperkingen

Dit rapport is gebaseerd op documentair onderzoek, op een honderdtal raadplegingen met betrokken partijen van de overheid en maatschappelijke organisaties, op een rondetafelgesprek, en op bezoeken van registratie- en opvangcentra.

In het kader van de participatieve aanpak van UNHCR¹⁷, werden voornamelijk in april en mei 2018 gesprekken gehouden met 20 NBG-kinderen – allen jongens tussen 15 en 18 jaar, van tien verschillende nationaliteiten (Eritrea, Afghanistan, Sudan, Ivoorkust, Guinee, Gabon, Senegal, Algerije, Marokko en Albanië)-, in tweede fase-opvangcentra van Fedasil en van het Franstalige Rode Kruis, in Onthaalklassen voor Anderstalige Nieuwkomers en -voor wat één gesprek betreft- in de lokalen van Caritas in Brussel. De “steekproef” van kinderen met wie werd gesproken is bijgevolg weinig representatief op statistisch vlak en de gesprekken beantwoordden voornamelijk een kwalitatieve

¹³ *Ibid.*, p. 34, vrije vertaling.

¹⁴ UNHCR *Guidelines on assessing and determining the best interests of the child*, 2018 (Provisional Release), beschikbaar op het internetadres <https://www.refworld.org/docid/5c18d7254.html>; UNHCR, *A Framework for the Protection of Children*, 2012, beschikbaar op het internetadres <http://www.unhcr.org/protection/children/50f6cf0b9/framework-protection-children.html>.

¹⁵ VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *Concluding observations on the combined fifth and sixth reports of Belgium*, 1 februari 2019, para. 42, beschikbaar op <https://bit.ly/2tajFCK>.

¹⁶ Zie UNHCR, *Guidelines on assessing and determining the best interests of the child*, *op.cit.*; UNHCR, *The Way Forward*, *op. cit.*; UNHCR – UNICEF, *Safe and Sound*, *op. cit.*; Conclusions EXCOM No. 106 (2006), *op. cit.*; UNHCR *Guidelines on Policies and procedures in dealing with Unaccompanied children seeking asylum*, februari 1997.

¹⁷ UNHCR, *The UNHCR Tool for Participatory Assessment in Operations*, 2006.

benadering in verband met de algemene doelstellingen van de analyse. De resultaten van die gesprekken bevestigen echter de resultaten die voortvloeiden uit de gesprekken met de verschillende betrokken partijen.

Bovendien is het niet de bedoeling van het rapport om exhaustief te zijn – het bevat bijgevolg geen overzicht van goede praktijken-, noch om alle aspecten van het parcours van de NBG-kinderen in België uit te diepen. Sommige thema's konden immers niet aan bod komen. Tot slot bevat het rapport geen bespreking van de maatregelen die werden genomen door de Duitstalige gemeenschap.

Dit document is echter bedoeld als het resultaat van een operationele en kwalitatieve analyse die de nadruk legt op de systematische en structurele elementen van het traject van NBG-kinderen waaraan bijzondere aandacht moet worden besteed.

C. Structuur van het rapport

Het eerste deel van het rapport bespreekt enkele elementen met betrekking tot de algemene situatie van de NBG-kinderen in België. Vervolgens is het ingedeeld in vijf hoofdstukken die telkens met aanbevelingen worden afgesloten. De eerste vier hoofdstukken slaan op de voornaamste stappen van het parcours van het NBG-kind, terwijl de laatste stap van transversale aard is:

- 1) de identificatie, de registratie en de leeftijdsbeoordeling;
- 2) de voogdij;
- 3) de modaliteiten van opvang en terbeschikkingstelling van passende diensten;
- 4) de verblijfsprocedures;
- 5) de participatie van de kinderen.

Het tweede deel van dit rapport gaat in op de aanbevelingen van UNHCR om tot een geïntegreerde benadering te komen bij het uitvoeren van de procedures die slaan op het “belang van het kind” voor de niet-begeleide van hun ouders gescheiden kinderen.

1. TRAJECT VAN HET NIET-BEGELEIDE EN VAN ZIJN OF HAAR OUDERS GESCEIDEN KIND IN BELGIË: VERBETERVOORSTELLEN

1.0. Algemene situatie¹⁸

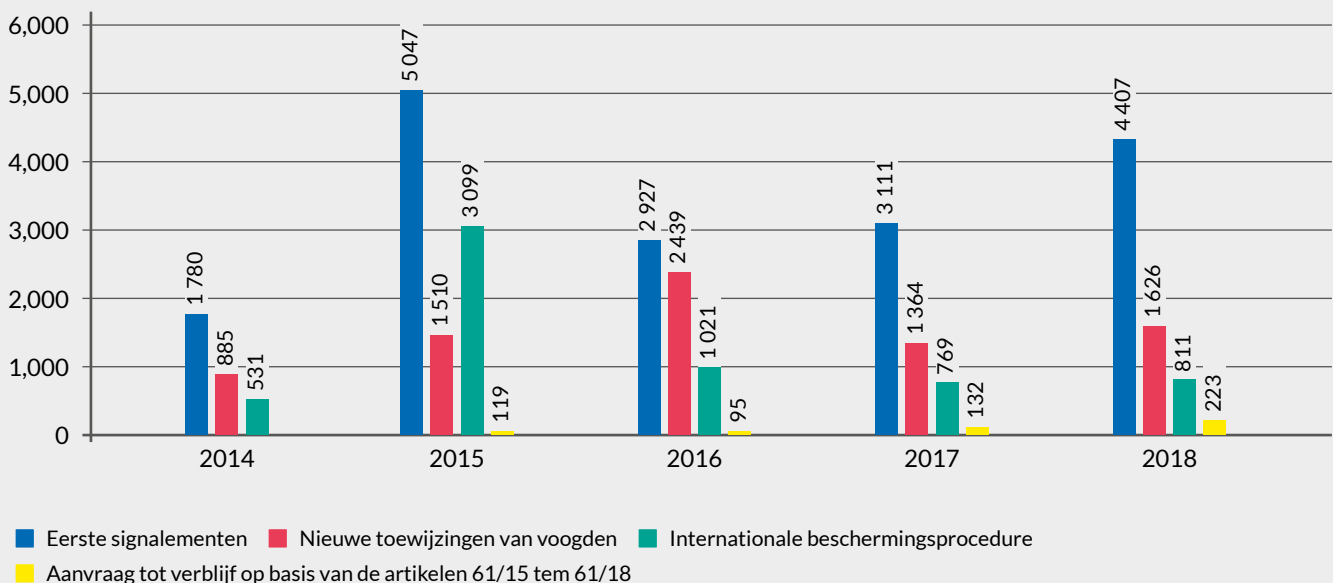
De laatste vijf jaar werd een geleidelijke toename van het aantal aankomsten van niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen in België waargenomen, met een uitzonderlijk hoog aantal aankomsten in 2015. Dit wordt aangetoond door de cijfers die worden verstrekt door de Dienst Voogdij (administratie die toegevoegd is aan de Federale Overheidsdienst Justitie, hierna DV) over de signaleringen en de identificatie van NBG-kinderen.

Van de eerste signaleringen in 2018, was Eritrea het land van herkomst dat het meest vertegenwoordigd was, gevolgd door Afghanistan, Algerije, Marokko en Sudan. Sinds twee jaar staat Eritrea aan de top van de landen van herkomst van de in België gesignaleerde NBG-kinderen. Al verscheidene jaren maken jongens de meerderheid van de gesignaleerde kinderen uit: 89% in 2015; 84% in 2016; 86% in 2017 en 82% in 2018. Wat

de gemiddelde leeftijd van de gesignaleerde kinderen betreft, tonen de cijfers die verstrekt worden door de DV, dat de meerderheid van de kinderen zich nog steeds in de leeftijdsgroep van 16-17 jaar bevindt, maar ook dat de NBG-kinderen van 11 tot 15 jaar talrijker zijn dan vóór 2015.

De uitdrukking “eerste signalement” betekent een eerste signalement bij de DV van elke persoon die wordt vermoed een niet-begeleid kind te zijn. Dit signalement kan worden gedaan door een politiedienst, door de Dienst Vreemdelingenzaken (hierna DVZ) of door een andere dienst. Voor één kind dat zich niet-begeleid kind verklaart, kunnen er meerdere signaleringen gedaan worden op verschillende momenten door verschillende betrokken partijen. Deze worden niet in deze cijfers meegerekend. Het totale aantal signaleringen met inbegrip van de meervoudige signaleringen bedroeg 7979 in 2018, wat doet veronderstellen dat er zich een relatief hoog aantal NBG-kinderen (die zich als zodanig

SIGNALEMENTEN EN VERBLIJFSAANVRAGEN 2014-2018



¹⁸ De cijfers die in dit rapport worden gegeven over de signaleringen en voogdijen zijn die welke verstrekt worden door de Dienst Voogdij; het aantal aanvragen voor internationale bescherming zijn afkomstig van het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen; de cijfers over de kinderen die een “NBMV”-procedure hebben gestart op basis van artikel 61/15 en volgens de wet van 15 december 1980, werden verstrekt door de Dienst Vreemdelingenzaken.

Eerste signalementen: top 10 van nationaliteiten

2015	2016	2017	2018
Afghanistan (2711)	Afghanistan (995)	Eritrea (478)	Eritrea (1285)
Syrië (568)	Syrië (293)	Afghanistan (461)	Afghanistan (413)
Irak (272)	Somalië (183)	Sudan (283)	Algerije (396)
Somalië (217)	Irak (165)	Marokko (216)	Marokko (340)
Marokko (158)	Guinee (164)	Guinee (198)	Sudan (279)
Guinee (115)	Eritrea (136)	Irak (164)	Guinee (246)
Eritrea (84)	Marokko (118)	Syrië (112)	Irak (176)
Roemenië (84)	Roemenië (82)	Roemenië (68)	<i>Onbepaald (111)</i>
Democratische Republiek Congo (75)	Servië (73)	Servië (68)	Syrië (101)
Servië (66)	Democratische Republiek Congo (62)	Democratische Republiek Congo (53)	Ethiopië (95)

verklaard hebben) op het grondgebied bevindt dat geen gebruik maakt van eerste zorgmaatregelen.

Men stelt bovendien vast dat het aantal niet-begeleide of van hun ouders gescheiden kinderen waarvoor daadwerkelijk een voogd werd aangesteld, duidelijk kleiner is dan het aantal eerste signalementen. Dit verschil kan gedeeltelijk worden verklaard door het feit dat sommige kinderen meerderjarig verklaard worden in het kader van de identificatieprocedure als gevolg van twijfel over hun leeftijd (Zie *infra* 1.1.3.), terwijl voor andere kinderen, vooral de kinderen die gesignaleerd werden op het einde van het jaar, nog geen voogd kon worden aangewezen. Deze oorzaken van de verschillen volstaan echter niet om deze discrepantie te verklaren, die bijgevolg aangeeft dat een groot aantal gesignaleerde kinderen de identificatieprocedure niet afrondt en verdwijnt voor of na de eventuele leeftijdstest. Dit is vooral het geval bij gemengde migratiestromen, meestal “transmigratie” genoemd in België, nog zelfs voor de identificatieprocedure wordt gestart.

De cijfers van de eerste tabel tonen daarenboven een significant verschil aan tussen het aantal NBG-kinderen voor wie een voogd wordt aangewezen en zij die een aanvraag voor internationale bescherming indienen. Het jaar 2015, waarin 60% van de geïdentificeerde NBG-kinderen een asielaanvraag heeft ingediend, was een bijzonder jaar gezien het groter aantal aanvragen tot internationale bescherming dan aanstellingen van een voogd, wat te wijten was aan een onvoldoende aantal voogden om te beantwoorden aan de toenmalige

significante instroom. Men stelt ook aan de hand van de statistieken een toenemende vermindering van internationale beschermingsaanvragen vast van 2016 tot 2018 (zie *supra*).

Sommige nationaliteiten die naar voor komen uit de statistische gegevens van de eerste signalementen zijn ondervertegenwoordigd in de cijfers voor de aanvragen tot internationale bescherming, terwijl ze nochtans een zeer hoog beschermingsniveau krijgen in België. Dit is namelijk het geval voor de NBG-kinderen die uit Eritrea komen – momenteel de meest voorkomende nationaliteit onder de gesignaleerde NBG-kinderen in België -, van wie het aantal aanvragen voor internationale bescherming minder dan een tiende uitmaakt van de eerste signalementen van NBG-kinderen waarvan men vermoedt dat ze Eritreeër zijn. Deze laatste blijken meestal hun traject te willen vervolgen naar het Verenigd Koninkrijk of andere bestemmingen, wat des te verwonderlijk is omdat de aanvragen voor internationale bescherming die gedaan worden door de Eritrese NBG-kinderen bijna allemaal, onder voorbehoud van de bevestiging van hun nationaliteit, uitlopen op de erkenning van het statuut van vluchteling in België.

In 2018 bedroeg het algemene beschermingspercentage voor de aanvragen van niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen 72%; het percentage van 2017 was eveneens hoog (69,9%).

Top 5 van de landen van herkomst van de NBG-kinderen die asielzoekers waren in 2018 ¹⁹	Aantal
Afghanistan	275
Guinee	107
Eritrea	81
Syrië	47
Somalië	31

De cijfers omtrent het aantal verblijfsvergunningen aangevraagd door NBG-kinderen op basis van artikel 61/15 van de wet van 15 december 1980 (zie *infra* 1.4.2.) zijn relatief laag: slechts 95 NBG-kinderen deden een beroep op deze procedure in 2016, 132 in 2017 en 223 in 2018. Tot slot is het aantal NBG-kinderen dat een verblijfsvergunning aanvraagt om medische of humanitaire redenen, erg beperkt, net zoals het aantal kinderen dat een beroep doet op de procedure voor de slachtoffers van mensenhandel.²⁰ Men kan dus besluiten dat een beduidend aantal NBG-kinderen op het Belgische grondgebied geen aanvraag tot internationale bescherming doet, noch een andere verblijfsaanvraag indient.

Deze aspecten tonen aan dat, hoewel de nationale wetgeving een degelijk kader biedt voor de bescherming van de NBG-kinderen aan de hand van een identificatieprocedure en verschillende procedures die het verkrijgen van een verblijfsvergunning toelaten, deze wetgeving zich niet stelselmatig vertaalt in een effectieve bescherming van niet-begeleide vluchtelingen- en migrantenkinderen. Er zijn immers veel NBG-kinderen die geen toegang hebben tot het beschikbare beschermingssysteem en verdwijnen nog voor hen die hoedanigheid wordt bevestigd, en dus nog voor ze de begeleiding van een voogd kunnen krijgen. Omdat sommige NBG-kinderen geen verblijfsaanvraag²¹ deden, hebben ze slechts gedeeltelijk toegang tot het beschikbare beschermingssysteem en krijgen ze als gevolg daarvan geen evaluatie van hun eventuele bescherming.

¹⁹ Cijfers verstrekt door het CGVS.

²⁰ Zie Myria, *Jaarverslag 2018. Mensenhandel en mensensmokkel. Minderjarig, in hoogste nood*, 2018, p. 41.

²¹ Als gevolg van deze vaststelling, heeft de Dienst Voogdij in 2017 de NBG-kinderen die zich in geen enkele verblijfsprocedure bevinden, in kaart gebracht om de oorzaken hiervan te onderzoeken en om maatregelen in te voeren om deze situatie te verhelpen.

²² Wet van 15 december 1980, *op. cit.*, art. 1, 12°.

²³ Wet van 15 december 1980, *op. cit.*, art. 74/16. Artikel 118 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, bepaalt dat de overheden geen bevel mogen afgeven om het grondgebied te verlaten aan een vreemdeling die minder dan 18 jaar oud is, voor wie een bevel tot terugbrenging (bijlage 38) werd betekend aan de voogd, als wettelijk vertegenwoordiger van de minderjarige (koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, B.S., 20 februari 2015).

1.1. Registratie, Identificatie en Leeftijdsschatting

“ Om de belangen van het kind te bepalen, moet men een precies en volledig beeld hebben van de identiteit van het kind, onder meer van zijn nationaliteit, zijn scholing, zijn etnische origine, zijn cultuur en taal, de specifieke elementen die hem kwetsbaar maken en zijn behoeften op het vlak van bescherming. Om deze initiële evaluatie te kunnen doen moet het kind eerst toegang krijgen tot het grondgebied. Deze evaluatie moet plaatsvinden in een vriendschappelijke en veilige sfeer door daartoe opgeleide professionals die gesprekstechnieken beheersen die aangepast zijn aan de leeftijd en het geslacht van het kind”.

(Vrije vertaling) Comité voor de rechten van het kind, GC nr. 6, para. 20.

1.1.1. Registratie

De registratie van de NBG-kinderen is een zeer belangrijke stap omdat ze de toegang tot het Belgische grondgebied verzekert. De registratie van de NBG-kinderen, die door de wet opgenomen worden onder de categorie van de kwetsbare personen²², gebeurt door een specifieke cel van de dienst Vreemdelingenzaken, de cel “Kwetsbaren” (voorheen MINTEH genoemd). Ook de politie- en gemeentediensten en private actoren kunnen tijdens deze eerste fase optreden.

De registratievoorwaarden worden voornamelijk bepaald door de aan- of afwezigheid van documenten die de identiteit van het kind bewijzen en door de plaats waar een NBG-kind wordt aangetroffen: aan de grens, op het grondgebied of direct bij DVZ wanneer het NBG-kind zich daar op eigen initiatief aanbiedt. De wet verbiedt²³ elke maatregel tot verwijdering ten aanzien van een NBG-kind zonder dat een voogd is aangewezen die een duurzame oplossing voor hem heeft voorgesteld.

Als het NBG-kind aan de grens wordt onderschept, krijgt het toegang tot het grondgebied als het geldige toegangsdocumenten kan voorleggen.²⁴ In het andere geval wordt het NBG-kind, tenzij er twijfel heerst over zijn leeftijd (zie *infra*), in een Observatie- en Oriëntatiecentrum opgenomen (hierna OOC), zoals bepaald door de wet betreffende de opvang van asielzoekers²⁵ en krijgt hij er een extraterritoriaal statuut.²⁶

In België is de Federale Politie belast met de controles van de grenzen, onder meer in de luchthaven- en zeehavenzones, wat gebeurt in nauwe samenwerking met de Grensinspectie van de DVZ, die de grenscontroles organiseert en uitvoert. De Federale politie heeft tevens de opdracht om kwetsbare personen aan de grenzen op te sporen, waaronder NBG-kinderen en mogelijke slachtoffers van mensenhandel.

Alle politieagenten worden geacht om de richtlijnen te kennen op het gebied van de signalisatie van NBG-kinderen aan de DVZ en de DV. Deze richtlijnen en hulpmiddelen om slachtoffers van mensenhandel op te sporen worden aan de politie ter beschikking gesteld op een online platform. De politieagenten die contact hebben met de NBG-kinderen, krijgen niet allemaal een specifieke opleiding over NBG-kinderen. Sommige graden van de federale en lokale politie, onder meer de inspecteurs en de hoofdinspecteur, volgen in het kader van de basisopleiding specifieke modules over het thema "slachtoffers" die ook slaan op de slachtoffers van mensenhandel.²⁷ Gespecialiseerde instellingen organiseren voor sommige politiekorpsen,²⁸ geval per geval, opleidingen over de bescherming van kwetsbare categorieën vreemdelingen, waaronder de mogelijke slachtoffers van mensenhandel.

Wanneer een kwetsbare situatie betreffende een NBG-kind wordt ontdekt, kan de Federale politie, in tweede lijn, een diepgaand onderzoek voeren via een gesprek om de omstandigheden van de reis van het NBG-kind vast te stellen.²⁹ In de praktijk gaat de politie vaak over tot zulke grondige onderzoeken als ze vermoeden

heeft van een valse identiteit of valse documenten.³⁰ Als tijdens een dergelijk gesprek blijkt dat het profiel van het kind kan beantwoorden aan de door de wet bepaalde definitie van de NBMV, vult de federale politie een signalementfiche in en maakt deze over aan de DVZ en de DV, die onmiddellijk een voorlopige voogd aanstelt tijdens het identificatieproces voor elk NBG-kind dat aan de grens wordt onderschept.

Als er geen twijfel bestaat over zijn leeftijd, wordt er door de DV voor gezorgd dat het NBG-kind binnen een termijn 24 uur naar een OOC gebracht wordt in afwachting van de registratie door de DVZ. Over het algemeen is het de politie die deze overbrengingen uitvoert in het kader van een praktisch akkoord tussen de federale politie en de DV omdat deze laatste deze taak niet op zich kan nemen bij gebrek aan voldoende middelen. Het NBG-kind heeft in deze gevallen een extraterritoriaal statuut³¹ gedurende een periode van 15 dagen, dat uitzonderlijk met 5 dagen kan worden verlengd.

Wanneer de politie echter twijfelt over de minderjarigheid van het kind kan ze het kind in een administratief detentiecentrum plaatsen voor een duur van drie werkdagen die eenmaal kan worden verlengd en die overeenstemt met de tijd die men nodig heeft om de test uit te voeren voor de leeftijdsbepaling. De DV stelt stelselmatig een voorlopige voogd aan, ook in geval van twijfel, bij elk signalement op de luchthaven. Als het NBG-kind als zodanig wordt geïdentificeerd, wordt het naar een OOC overgebracht. Als de jongere wordt geïdentificeerd als meerderjarig, stopt de voorlopige voogdij.

Als het NBG-kind wordt onderschept op het grondgebied door een lokale politie-eenheid, geeft deze laatste het signalement door aan de bevoegde autoriteiten. De eenheid van de lokale politie voert een eerste identificatie uit, neemt digitale vingerafdrukken en een foto en neemt de documenten in beslag die het veronderstelde NBG-kind in zijn bezit heeft. De lokale politie heeft de verplichting om de signalementsfiche in

²⁴ Wet van 15 december 1980, *op. cit.*, art. 3; Europees migratienetwerk, Belgisch contactpunt, *Niet-begeleide minderjarigen in België*, juli 2009, p.18.

²⁵ Opvangwet, *op. cit.*, art. 41, § 1.

²⁶ Charlotte Van Zeebroeck, "Accueil des MENA", *Journal des Jeunes*, nr. 265, p.26.

²⁷ Feedback gegeven door de Federale politie op 14 januari 2019.

²⁸ Zie onder meer Myria, *Jaarverslag 2018. Mensenhandel en mensensmokkel. Minderjarig, in hoogste nood*, 2018, p. 11.

²⁹ Rapport *Niet-begeleide minderjarigen in België*, *op. cit.*, p. 22.

³⁰ Het UNHCR nam in oktober 2017 deel aan de gezamenlijke operatie JO VEGA die door Frontex werd georganiseerd; deze deelname hield onder meer observaties in aan de toegangspunten tot de luchthaven van Zaventem.

³¹ Opvangwet, *op. cit.*, art. 41, § 3.

te vullen wanneer de persoon zich minderjarig verklaart of wanneer hij dit lijkt te zijn. Ze stuurt deze fiche vervolgens naar de DV en de DVZ. De politie mag ook twifelen aan de minderjarigheid van de onderschepde persoon.

Wanneer het NBG-kind zich vrijwillig wil aanbieden bij de immigratie-overheden, hangt de plaats van registratie af van de beslissing van het kind om al dan niet een verzoek om internationale bescherming in te dienen.

Zo kan het NBG-kind, dat een verzoek om internationale bescherming wil indienen, zich spontaan aanbieden bij 't Klein Kasteeltje waar Fedasil sinds december 2018 een nieuw aankomstcentrum heeft ingericht voor de aankomst van verzoekers om internationale bescherming en waar zich ook registratiekantoren van de DVZ bevinden. Dit voorlopige aankomstcentrum, dat werd opgericht voor een periode van twee jaar, is een pilootproject vóór de verhuis naar een nieuwe aankomstcentrum dat wordt voorzien in Neder-over-Heembeek, waarvan de openingsdatum echter nog niet bepaald is.³²

Zodra het NBG-kind zich identificeert of als dusdanig wordt geïdentificeerd, wordt het met voorrang³³ naar het multifunctionele team gestuurd dat samengesteld is uit personeelsleden van de verschillende diensten van de DVZ. Dit multifunctionele team dat bestaat uit medewerkers die een specifieke opleiding kregen voor de behandeling van dossiers van kwetsbare personen, waaronder niet-begeleide kinderen en slachtoffers van mensenhandel, registreert het NBG-kind met voorrang, via een interview dat met behulp van een tolk wordt georganiseerd. Tijdens dit onderhoud worden identiteitsgegevens verzameld, wordt een foto genomen en worden, vanaf 12 jaar, digitale vingerafdrukken genomen. Er wordt ook een signalementsfiche ingevuld die vervolgens naar de DV wordt verstuurd. Tijdens dit eerste interview, dat Fedasil laat plaatsvinden in een afzonderlijke ruimte, besteedt de DVZ aandacht

aan eventuele kwetsbaarheden van het NBG-kind zoals risico's op mensenhandel, een beperking, of een zwangerschap. Het is ook op basis van deze signalementsfiche dat de DVZ twijfel kan uiten over de minderjarigheid van de betrokken persoon. De dienst *dispatching* van Fedasil heeft tot taak om de kwetsbaarheden te evalueren en voert een eerste medisch onderzoek uit met een radiografie van de longen. Deze dienst oriënteert het NBG-kind naar een OOC of naar een specifiekere opvangplaats in functie van de vastgestelde noden.

Het NBG-kind dat geen internationaal beschermingsverzoek wenst in te dienen heeft het recht om opvang te vragen in 't Klein Kasteeltje.

Als het NBG-kind gesignaleerd wordt door een gemeente of een derde, wordt het door de DVZ uitgenodigd om zich te registreren en de signalementsfiche in te vullen.

1.1.2. Identificatie

De Dienst Voogdij werd opgericht door de inwerkingtreding van de wet op de voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen.³⁴ Deze heeft de rol om elke "Niet-Begeleide Minderjarige Vreemdeling" te identificeren en een voogd aan te wijzen om hem of haar te vertegenwoordigen, toe te zien op zijn of haar algemeen welzijn en te zoeken naar een duurzame oplossing. De definitie van de NBMV, zoals opgenomen in artikel 5 van de voogdijwet, bevat zowel de niet-begeleide als de van hun ouders gescheiden kinderen. Sinds de wijziging van deze wet op 12 mei 2014 dekt deze definitie ook kinderen die onderdanen zijn van landen van de Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland.

³² Wat deze laatste verhuis aangaat, hebben meerdere verenigingen die actief zijn op het gebied van vreemdelingenrecht al hun bezorgdheden geuit, in het bijzonder voor de meest kwetsbare profielen, over de potentiële registratieproblemen die kunnen ontstaan om reden van een gebrek aan zichtbaarheid van het centrum, de ligging van de site en de moeilijke toegang ertoe met het openbaar vervoer.

³³ Er werden echter meerdere gevallen van uitgestelde toegang gerapporteerd, soms als gevolg van twijfels die door beveiligingsagenten buiten de site geuit werden over de minderjarigheid van NBG-kinderen die zich als zodanig verklaren. De DV en Fedasil hebben verzekerd voor toegang te zorgen van de NBG-kinderen tot het aankomstcentrum aan de hand van permanenties buiten de site tijdens de grotere toestromen eind 2018. Caritas en andere ngo's hebben ook permanenties ingevoerd in de loop van de eerste weken na de opening van het centrum om ervoor te zorgen dat de kinderen, waaronder die voor wie twijfels werden geuit over hun minderjarige leeftijd, onmiddellijk toegang zouden krijgen tot het aankomstcentrum.

³⁴ De voogdijwet die van toepassing is sinds 1 mei 2004, en zijn uitvoeringsbesluit, gingen vooraf aan de oprichting van de Dienst Voogdij (koninklijk besluit van 22 december 2003 tot uitvoering van Titel XIII, Hoofdstuk 6 «Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen» van de programmawet van 24 december 2002, B.S., 29 januari 2004 (hierna "koninklijk besluit van 22 december 2003").

VOOGDIJWET:³⁵ DEFINITIE VAN DE NBMV

Art. 5. De in artikel 3, § 1, eerste lid, bedoelde voogdij is van toepassing op elke persoon:

- van minder dan achttien jaar oud, – niet begeleid door een persoon die het ouderlijk gezag of de voogdij over hem uitoefent (op grond van de wet die van toepassing is overeenkomstig artikel 35 van de wet van 16 juli 2004 houdende het Wetboek van internationaal privaatrecht), – die onderdaan is van een land dat geen lid is van de Europese Economische Ruimte, – en verkeert in één van de volgende situaties:
 - ofwel de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling hebben gevraagd; ofwel niet voldoen aan de voorwaarden inzake toegang tot en verblijf op het grondgebied vastgesteld in de wetten betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Art. 5/1. [1 Onverminderd artikel 5, is de in artikel 3, § 1, eerste lid, bedoelde voogdij van toepassing op elke persoon:

- van minder dan achttien jaar oud; – die onderdaan is van een land dat lid is van de Europese Economische Ruimte of van Zwitserland; – niet begeleid door een persoon die het ouderlijk gezag of de voogdij over hem uitoefent op grond van de wet die van toepassing is overeenkomstig artikel 35 van de wet van 16 juli 2004 houdende het Wetboek van internationaal privaatrecht; – die niet in het bezit is van een gelegaliseerd document waaruit blijkt dat de persoon die het ouderlijk gezag of de voogdij uitoefent de toestemming heeft gegeven om te reizen en te verblijven in België; – die niet ingeschreven is in een bevolkingsregister; – en die verkeert in één van de volgende situaties:
 - ofwel een aanvraag voor een tijdelijke verblijfstitel hebben ingediend op grond van artikel 61/2, § 2, tweede lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen; ofwel zich in een kwetsbare toestand bevinden.

³⁵ Voogdijwet, *op. cit.*

Iedere overheid, met inbegrip van de politie, de gemeente, een jeugdhulpdienst of de DVZ, heeft de verplichting om elke niet-begeleide persoon die vermoedelijk minderjarig is aan de DV te signaleren.³⁶ Een particulier zelf heeft het recht om dit signalement te doen, maar is daar niet toe verplicht. De recentste omzendbrief van 8 mei 2015 “betreffende de signalementfiche van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en hun tenlasteneming”, regelt de werking van het signalement aan de DV en aan de DVZ, en stelt een unieke signalementfiche vast. Deze omzendbrief wijst op de samenwerkingsmodaliteiten tussen de politiediensten, de gemeenteadministraties, de DVZ en de DV wat de identificatie en de tenlasteneming door de bevoegde overheden betreft. De omzendbrief bepaalt dat de signalementfiche verplicht naar de DV en de DVZ moet gestuurd worden.

Het identificatieproces begint bijgevolg van zodra een signalement wordt gedaan door een overheid die kennis heeft genomen van de aanwezigheid van een persoon die zou kunnen voldoen aan de definitie van de NBMV zoals die door genoemde wet wordt bepaald.

De Dienst Voogdij moet de klok rond bereikbaar zijn.³⁷ Echter, in werkelijkheid is er 's nachts geen permanentie. Als het signalement buiten de kantooruren plaatsvindt, wordt het kind in principe opgevangen binnen de 24 uur na het signalement.

³⁶ Krachtens artikels 6 van de Voogdijwet, “[stelt] Iedere overheid die kennis heeft van de aanwezigheid aan de grens of op het grondgebied van een persoon – die er jonger uitziet dan 18 jaar of verklaart jonger dan 18 jaar te zijn, en – die lijkt te voldoen aan de andere voorwaarden bedoeld [in artikel 5 of in artikel 5/1], daarvan onmiddellijk de dienst Voogdij in kennis, alsmede de overheden bevoegd voor asiel, toegang tot het grondgebied, verblijf en verwijdering, en deelt hen alle informatie mee die zij over de toestand van betrokkene heeft. § 2. Zodra de dienst Voogdij deze informatie ontvangen heeft, neemt hij de betrokken persoon onder zijn hoede en: 1° gaat hij over tot zijn identificatie, controleert eventueel zijn leeftijd en gaat na of hij de andere voorwaarden bedoeld [in artikel 5 of in artikel 5/1] vervult; 2° indien de persoon minderjarig is, wijst hij onmiddellijk een voogd aan; 3° neemt hij contact op met de bevoegde overheden met het oog op zijn huisvesting tijdens de twee voornoemde stappen. De huisvesting van de minderjarige geschiedt met naleving van de wettelijke bepalingen die de toegang tot het grondgebied regelen. (§ 3. Ingeval van omstandig gemotiveerde hoogdringendheid, en na het signalement zoals bepaald in §1, kan de dienst Voogdij, op eigen initiatief of op vraag van de overheden bevoegd voor asiel, toegang tot het grondgebied, verblijf en verwijdering of van de overheden bevoegd voor opvang en huisvesting, een voorlopige voogd toewijzen met het oog op het onder zijn hoede nemen van een persoon die de in [in artikel 5 of 5/1] bedoelde voorwaarden lijkt of verklaart te vervullen maar die nog niet definitief geïdentificeerd is”.

³⁷ Voogdijwet *op. cit.*, art. 4; Koninklijk besluit van 22 december 2003, *op. cit.*, art. 5.

Het is ook de taak van de DV om de onmiddellijke opvang van het NBG-kind te verzekeren als deze laatste een opvangplaats nodig heeft. De DV heeft ook de opdracht om, naast de contacten met de bevoegde federale overheden op het vlak van asiel en migratie, de contacten met de bevoegde administraties op het vlak van opvang te coördineren.³⁸

De vaststelling door de DV dat het kind een NBG-kind is, is een voorwaarde om van de specifieke opvang te genieten voor NBG-kinderen waarin de federale overheden en gemeenschapsoverheden voorzien. Het principe van het voordeel van de twijfel wordt toegepast tijdens de eerste opvangfase; dit is de fase van identificatie waarin de NBG-kinderen opgevangen worden in de specifiek voor NBMV voorziene Observatie- en Oriëntatiecentra van Fedasil.

De DV kan ook een “onthaal”-gesprek voeren om zijn taken, de administratieve procedures en de rol van de voogd aan het kind uit te leggen. Als de DV dit nodig vindt kan hij dit gesprek ook voeren alvorens de leeftijdstest wordt georganiseerd, om de verklaringen van het kind en de identiteitsdocumenten die het bij zich heeft te controleren. Door een gebrek aan capaciteit van de dienst, wordt hier in de praktijk echter enkel uitzonderlijk gebruik van gemaakt.

De DV beschikt momenteel over een in 2018 versterkt team van vier chauffeurs waarvan één persoon tijdens de nacht voor het vervoer van de NBG-kinderen kan zorgen. Door een gebrek aan voldoende middelen wordt er echter niet stelselmatig een beroep gedaan op de chauffeurs om zich te ontfemen over de NBG-kinderen die op het grondgebied of aan de grens worden gevonden. De overbrenging gebeurt bijgevolg vaak door de lokale of federale politie die, afhankelijk van haar capaciteit, zorgt voor de overbrenging van het NBG-kind naar een OOC na bevestiging van de tenlasteneming door de DV. De NBG-kinderen die op het grondgebied worden onderschept, worden op het politiebureau gehouden totdat de DV een huisvestingsplaats vindt bij de overheden die daarmee belast zijn en, in voorkomend geval, totdat de chauffeur van de DV aankomt bij het politiebureau om ze over te brengen. Het gebeurt regelmatig dat NBG-kinderen administratief worden

aangehouden in afwachting van hun overbrenging naar het OOC. De politie gebruikt hierbij soms plastic handboeien. Ze worden dan afgedaan bij aankomst aan het OOC.

Om de NBG-kinderen te informeren over het voogdijsysteem, heeft de DV een brochure uitgewerkt in 15 talen, waarvan de recentste versie dateert van 2010.³⁹ Deze brochure bevat informatie over de rol van de DV en van de voogd, maar wordt vandaag de dag niet stelselmatig aan elk NBG-kind gegeven. In het kader van een project dat door het Asiel-, Migratie-, en Integratiefonds (hierna: AMIF) van de Europese Unie gefinancierd wordt, voorziet de DV trouwens om de brochure bij te werken en in 2019 en 2020 andere communicatiemiddelen uit te werken die bestemd zijn voor NBG-kinderen, en in samenwerking met hen zullen worden ontworpen.

1.1.3. Leeftijdsschatting

Het bepalen van de leeftijd is een zeer belangrijke stap in het identificatieproces. Het resultaat bepaalt immers of het kind de maatregelen en garanties kan genieten die vastgelegd zijn in de wettelijke bepalingen ter bescherming van de NBG-kinderen. Hoewel het nodig kan zijn om de leeftijd te controleren in geval van twijfel, moet een holistische en multidisciplinaire leeftijdsbepaling rekening houden met verschillende factoren, waaronder fysieke en psychologische factoren, maar ook ontwikkelings- en culturele factoren. Aangezien het bepalen van de leeftijd door middel van medische onderzoeken grote foutenmarges vertoont, mogen deze pas als laatste redmiddel worden gebruikt, nadat alle andere middelen uitgeput zijn.⁴⁰

De DV alsook elke overheid die bevoegd is op het gebied van asiel, toegang tot het grondgebied, verblijf en verwijdering, d.w.z. de DVZ, het CGVS of de RvV, kan een twijfel uiten over de verklaarde leeftijd van het NBG-kind.⁴¹ De voogdijwetgeving voorziet geen termijnen waarbinnen de leeftijdstwijfel dient geuit te worden, noch voorwaarden bij het uiten van de twijfel over de voorgelegde leeftijd van de persoon die zich NBG-kind verklaart. De signalementfiche bevat

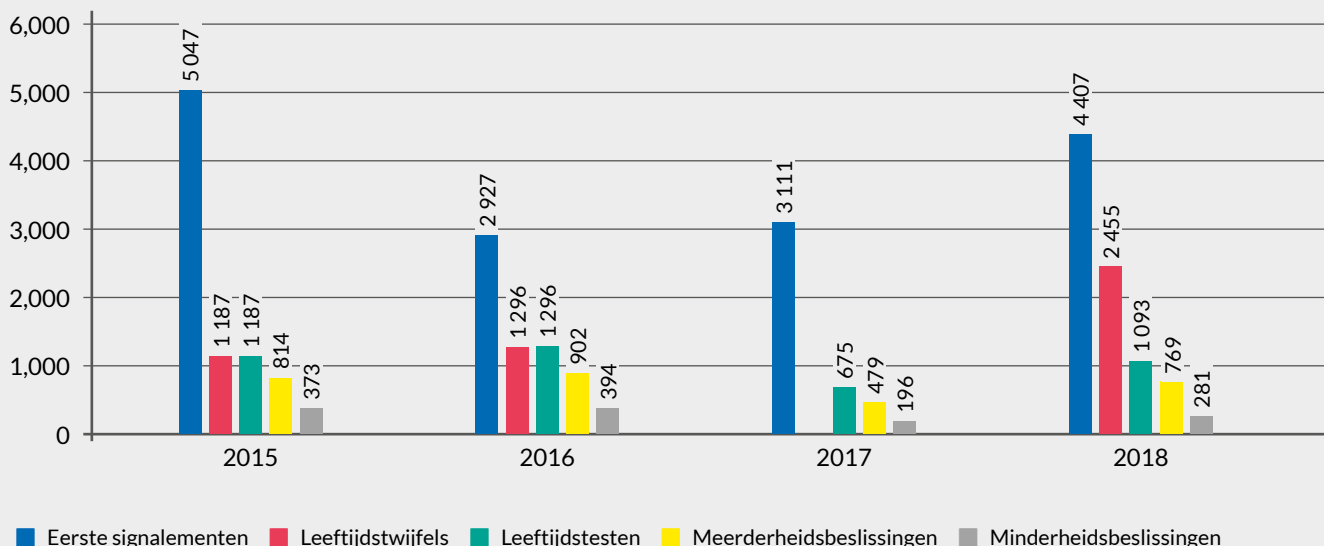
³⁸ Voogdijwet *op.cit.* art. 3 §2 3°.

³⁹ De brochure van de DV, die beschikbaar is in 15 talen, kan via de volgende link worden gedownload: <https://bit.ly/2ZbNIRT>.

⁴⁰ Het bepalen van de leeftijd door middel van medische methodes die grote foutenmarges hebben, krijgt veel kritiek en wordt bijgevolg door tal van instanties ontmoedigd. Zie in dit verband: UNHCR-UNICEF, *Safe and Sound, op. cit.*; UNHCR, *The Way Forward, op. cit.*; SCEP *Statement of Good Practice*, 5th revised edition, endorsed by UNHCR, 2019; UNHCR ExCom Conclusions Nr. 107 (2007), *op. cit.*

⁴¹ Voogdijwet *op.cit.* Art. 7 §1.

LEEFTIJDSTESTEN



een specifieke rubriek om twijfel te motiveren, die doorgaans gebaseerd is op het uiterlijk van de persoon of op de afwezigheid van documenten. De twijfel kan ook betrekking hebben op de echtheid van de documenten voorgelegd tijdens de registratie. De instantie die twijfel uit over de leeftijd, neemt de kosten voor de medische onderzoeken voor haar rekening. Aangezien de DVZ of de politie in de meeste gevallen de eerste instanties zijn die in contact komen met het vermoedelijke NBG-kind, zijn het over het algemeen deze instanties die de twijfel uiten.

Artikel 7 van de Voogdijwet, legt de Dienst Voogdij de taak op om verplicht een medisch onderzoek door een arts te laten uitvoeren om het NBG-kind te identificeren indien twijfel wordt geuit. De wet voorziet in dit geval geen uitzondering op de uitvoering van deze test. In de praktijk kan de test wel uitzonderlijk worden uitgesteld, onder meer bij zwangerschap van jonge meisjes die vermoedelijk NBG-kind zijn. Het koninklijk besluit tot uitvoering van de voogdijwet voorziet ook in de mogelijkheid om psycho-affectieve gesprekken te voeren om de leeftijd te bepalen.⁴² Dit soort gesprek bestaat momenteel echter niet in België.

De statistieken die de DV ter beschikking stelt, tonen aan dat er in 2018 vaker twijfel werd geuit dan in de jaren daarvoor, namelijk bij 55% van de eerste signalen

(2455 twijfels op 4407 signalen).⁴³ Slechts 44% van het aantal geuite twijfels leidde tot een test, wat aangeeft dat een beduidend aantal vermoedelijke kinderen al verdwenen was nog voor men hun leeftijd kon bepalen. Sinds verscheidene jaren vertonen de resultaten een stabiel gemiddelde van ongeveer 70% leeftijdstesten die leiden tot het verklaren van de meerderjarigheid.

Momenteel neemt de DV, bij gebrek aan middelen, niet op stelselmatige wijze een identificatie-interview af. Dit gebeurt evenmin op stelselmatige wijze bij een leeftijdstest (zie *supra*, [1.1.2.](#)). De dienst kan het vermoedelijke kind echter oproepen voor een interview om de documenten te controleren, waarmee rekening gehouden wordt als ze als authentiek worden beschouwd. De DV kan ook rekening houden met sociale rapporten van het opvangcentrum, de school of van de voogd indien deze laatste al werd aangewezen.⁴⁴

Een informatieblad over de leeftijdsevaluatieprocedure, beschikbaar in twintig talen, wordt door de DV aan de DVZ verstrekt, die deze aan het kind voorlegt in geval van twijfel over de leeftijd. In de praktijk krijgt het vermoedelijke kind, afhankelijk van zijn registratieparcours, mondelinge uitleg over de leeftijdstest van de DV, Fedasil of de DVZ, en over de mogelijke resultaten en hun gevolgen. Ondanks deze

⁴² Koninklijk besluit van 22 december 2003, *op. cit.*, art. 3.

⁴³ In 2017, werden leeftijdstesten uitgevoerd bij 21% van de gesignaleerde jongeren, in 2016 bij 44% en in 2015 bij 23%.

⁴⁴ Feedback gegeven door de dienst Voogdij in januari 2019.

maatregelen, werd echter gemeld dat het begrip van de procedure over de leeftijdsbepaling door de jongeren geregeld problematisch verloopt.

Na ontvangst van een signalement waarbij twijfel wordt geuit over de minderjarigheid en een eventueel interview, organiseert DV een medische leeftijdstest die een drievoudige botscan omvat: van de pols, het sleutelbeen en het gebit. Een medewerker of chauffeur van de DV brengt het kind naar een van de ziekenhuizen waarmee de DV werkt in het kader van een samenwerkingsprotocol.⁴⁵ De procedure van leeftijdsbepaling neemt gemiddeld twee weken in beslag. Tijdens deze periode worden de vermoedelijke NBG-kinderen meestal niet begeleid door een voogd, met uitzondering van de kinderen die aan de grens worden onderschept; voor hen wordt op stelselmatige en onmiddellijke wijze een voorlopige voogd aangewezen.

Bij de evaluatie van de medische resultaten, wordt in principe de ondergrens van de voorgestelde leeftijdsfork, die verschilt van het ene geval tot het andere, toegepast om de beslissing over de minderjarigheid te nemen. In het kader van een studie en raadplegingen die over deze kwestie werden gehouden door het Platform Kinderen op de Vlucht,⁴⁶ werden verschillen vastgesteld in de praktijken van de ziekenhuizen waarmee de DV een samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten.

Een vermoedelijk kind over wie twijfel wordt geuit over zijn leeftijd, kan weigeren om een medische test te ondergaan. In voorkomend geval wordt hij door de DV meerderjarig verklaard. Deze kan later echter het dossier heropenen wanneer nieuwe elementen opduiken.

De beslissing over de leeftijdsbepaling wordt door de DV betekend aan het kind, zijn voogd als hij er een heeft en aan de DVZ. Tegen deze beslissing kan een beroep tot vernietiging worden ingesteld voor de Raad van State binnen 60 uur na de betekening ervan. Het gaat echter louter om een niet-opschortend beroep waarbij over de wettelijkheid van de beslissing wordt geoordeeld; in dit kader gaat de Raad van State alleen na of de procedure

werd nageleefd. Wanneer het vermoedelijke NBG-kind geen voogd heeft, blijkt deze betwistingsprocedure voor dat kind, dat immers overgebracht wordt naar een opvangcentrum voor volwassenen en niet langer dezelfde begeleiding als een kind krijgt, een grote uitdaging.

1.1.4. Gemengde migratiestromen

De kwestie van de gemengde migratiestromen heeft de laatste twee jaren grotere zichtbaarheid gekregen. De vaststelling dat er zich NBG-kinderen in deze gemengde vluchtelingenstromen bevinden is niet recent. Meer aandacht werd hieraan besteed vanaf 2017, wegens de stijgingen van het aantal intercepties van NBG-kinderen op het grondgebied en van daaropvolgende verdwijningen, ten gevolge van de uitbreiding van de maatregelen die door de politie genomen worden om deze stromen te beheren.

De overheden en de maatschappelijke organisaties hebben vastgesteld dat het aantal NBG-kinderen in verhouding erg hoog ligt in deze stromen: men schat dat ze 30% bedragen van de totale populatie van “transmigranten” zoals ze gewoonlijk worden genoemd in de Belgische context, terwijl het aandeel NBG-kinderen wordt geschat op minder dan 10% van de personen die onregelmatig in België verblijven.⁴⁷ De meesten onder hen werden op het grondgebied door de politie onderschept. De cijfers over signalementen die beschikbaar zijn voor het jaar 2018, geven aan dat 7.979 signalementen werden gedaan bij de DV waarvan 4.407 alleen eerste signalementen vormen,⁴⁸ wat erop wijst dat een beduidend aantal NBG-kinderen zich op het grondgebied bevindt zonder dat deze kinderen worden ten laste genomen door de voogdij- en opvangdiensten.

De lokale politie wordt als eerste geconfronteerd met dit fenomeen dat nooit eerder zo'n omvang heeft gekend.⁴⁹ Ondanks tal van signalementen door de politie en de inspanningen die geleverd worden om deze situatie te beheren, hebben de maatschappelijke organisaties gewezen op de bijzondere problemen voor de registraties en de signalementen die door de politie

⁴⁵ De DV beschikt momenteel over een samenwerkingsprotocol dat de medische methodologie vaststelt met vijf ziekenhuizen die de leeftijd medisch bepalen.

⁴⁶ K. FOURNIER, *Leeftijdsschatting van niet-begeleide minderjarigen (NBMV) in vraag: Probleemstelling, analyse en aanbevelingen*, Platform kinderen op de vlucht, september 2017.

⁴⁷ Informatie ontvangen van de DVZ op 28 januari 2019.

⁴⁸ Volgens cijfers die beschikbaar werden gesteld door de Dienst Voogdij op 12 december 2018.

⁴⁹ Zie De Tijd, « Recordaantal vluchtelingenkinderen komt alleen naar België », 25 oktober 2018, beschikbaar op het internetadres: <https://bit.ly/2YWbibz>.

gedaan worden: de signaleringen worden bijvoorbeeld niet stelselmatig uitgevoerd of nadat de termijn van 24 uur reeds verstreken is. Bovendien blijken de NBG-kinderen geregeld te worden opgesloten in de politiebureaus of in administratieve detentiecentra. Het “afhandelingscentrum voor transmigranten” in Steenokkerzeel, alhoewel het gecreëerd is voor de opvang van volwassenen die worden onderschept in het kader van acties als antwoord van de politie op de problematiek van de gemengde vluchtelingenstromen, vangt ook NBG-kinderen op die niet officieel als zodanig werden gesignaleerd.

De Federale Politie erkent dat een politie-interventie ten aanzien van de NBG-kinderen in dergelijke context voor grote problemen zorgt.⁵⁰ In de praktijk blijken de eerste maatregelen met het oog op het signalement dus moeilijk om te organiseren. Het controleren van gezinsbanden en het vaststellen van kwetsbaarheden lijkt nog moeilijker te verlopen bij een politie-interventie bij grote groepen (die vaak bestaan uit meerderjarige en minderjarige personen) en bij meerdere interventies. Het komt ook voor dat de NBG-kinderen zich meerderjarig verklaren, waardoor hun aanwezigheid op het grondgebied niet gemeld wordt aan DV en DVZ.

Tal van NBG-kinderen zijn bijzonder wantrouwig, niet alleen ten aanzien van de overheden, maar soms ook ten aanzien van maatschappelijke organisaties. Dit wantrouwen kan verklaard worden door traumatiserende ervaringen die velen onder hen hebben meegemaakt in het land van herkomst en of tijdens het migratieparcours, waaronder ook in België.⁵¹ De wil om naar het Verenigd Koninkrijk te gaan en daar eventuele familienetwerken te vervoegen, vaak onder invloed van mensensmokkelaars en/of aanwijzingen die ze krijgen van de familie of zelfs omdat lotgenoten hen ertoe aansporen, verklaart tevens het wantrouwen. Bovendien beschikken de NBG-kinderen vaak over verkeerde of zelfs tegenstrijdige informatie over hun rechten en toekomstperspectieven, zowel in België als in het Verenigd Koninkrijk. Tot slot kan de terughoudendheid om zich aan te melden bij de autoriteiten ook

voortvloei uit de risico's die verband houden met opsluiting en met de leeftijdsschattingprocedure: NBG-kinderen kunnen vrezen dat ze meerderjarig zullen worden verklaard en dat ze bijgevolg terug zullen worden gestuurd naar het eerste Europese asieland in het kader van de Dublin III-verordening.⁵²

Door de grote risico's waaraan NBG-kinderen worden blootgesteld wanneer ze niet worden geïdentificeerd, onder meer het risico op mensenhandel (hierna MH)⁵³, hebben de DV, de DVZ en Fedasil maatregelen ingevoerd om hun registratie en hun identificatie te vergemakkelijken. In 2017 en 2018 hebben deze verschillende instellingen regelmatige permanenties georganiseerd in het Maximiliaanpark en in het Noordstation, waarbij ze NBG-kinderen basisinformatie over de verschillende mogelijke procedures ter beschikking hebben gesteld (internationale bescherming, de Dublin III-verordening, opvang en vrijwillige terugkeer). De DV heeft in 2017 ook zijn teams van voogden uitgebreid die gespecialiseerd zijn in de begeleiding van NBG-kinderen met een profiel van “transmigrant” en die gespecialiseerd zijn in de begeleiding van de NBG-kinderen die slachtoffers zijn van MH. In 2017 werden ook informatiesessies gegeven voor vrijwilligers van het Burgerplatform, maar dit werd niet verlengd. In 2019 heeft de DV een pool van gespecialiseerde voogden aangelegd in de provincie West-Vlaanderen, om onmiddellijk een voogd aan te wijzen voor NBG-kinderen die in Zeebrugge worden onderschept en bij wie geen twijfel rijst over de leeftijd.

Gelet op het Europese karakter van deze problematiek, kwamen eveneens regionale projecten tot stand. Het “Amina”-project, gecoördineerd door *Missing Children Europe*, waaraan de DVZ deelneemt sinds begin 2018, heeft onder meer tot doel om maatregelen te identificeren voor een aangepaste registratie van NBG-kinderen in risicosituaties, door onder andere de opleiding van eerstelijnsactoren te verbeteren en door vernieuwende hulpmiddelen die grensoverschrijdende samenwerking aanmoedigen.

⁵⁰ Feedback gegeven door de Federale politie op 14 januari 2019.

⁵¹ Zie *Migranten op doortocht in België: aanbevelingen voor een meer menselijke aanpak*, februari 2019, resultaat van samenwerking tussen Caritas International, CIRÉ, het Burgerplatform voor Steun aan de Vluchtelingen, NANSSEN en Vluchtelingenwerk Vlaanderen. Zie ook het recentste rapport van Dokters van de Wereld: *Politiegeweld tegen vluchtelingen en migranten onderweg in België, oktober 2018*.

⁵² Zie Caritas International, CIRÉ, Burgerplatform voor Steun aan de Vluchtelingen, NANSSEN en Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Migranten op doortocht in België. Aanbevelingen voor een meer menselijke aanpak*, februari 2019, p. 28.

⁵³ Zie in dit opzicht het jaarverslag 2018 van Myria, nationaal rapporteur over de problematiek van mensenhandel: deze is in het bijzonder gericht op de dringende noodzaak om een gecoördineerd antwoord te bieden op de grote risico's die de NBG's momenteel lopen (Myria, *Jaarverslag 2018 Mensenhandel en mensensmokkel*. Minderjarig, in hoogste nood, op. cit. Zie ook het betoog in de kranten van de magistraat Ann Lukowiak, verantwoordelijke bij het Federaal parket voor de dossiers over mensenhandel, onder meer in de Morgen op 31 oktober 2018 via de volgende link: <https://www.demorgen.be/s/ax2c3cca9/1SBwur>.

Sinds 2016 hebben zowel traditionele maatschappelijke actoren als netwerken van vrijwillige burgers bewustmakings- en voorlichtingsinitiatieven in het leven geroepen voor personen die deel uitmaken van gemengde migratiestromen, waaronder de NBG-kinderen. In september 2017 richtten verscheidene verenigingen de “Humanitaire hub”⁵⁴ op om tegemoet te komen aan de noden van deze doelgroep, met name op sociaaljuridisch vlak. Het Burgerplatform voor Steun aan de Vluchtelingen heeft ook hulpmaatregelen ingevoerd en een groot aantal opvanggezinnen ingeschakeld om tijdelijke opvang te bieden aan zowel volwassenen als kinderen onder deze bevolking. Ook andere organisaties die financieel gesteund worden door de gemeenschappen, onder meer de vereniging *Aide en Milieu Ouvert* (hierna AMO) *SOS Jeunes* (jeugdhulpverleningsdienst langs Franstalige zijde) en Minor Ndako, hebben hun acties tot bewustmaking van de NBG-kinderen op het vlak van signalement versterkt.

Er blijven echter specifieke uitdagingen bestaan in het kader van deze projecten die worden gecoördineerd door initiatieven van maatschappelijke organisaties en burgerbewegingen. Hoewel de Humanitaire hub werd opgericht om de “transmigrantenpopulatie” te informeren en de resultaten van de bewustmaking positief zijn wat de volwassenen betreft, stelt men vast dat de bewustmaking van de NBG-kinderen bijkomende problemen stelt en dat het moeilijker is om aansluiting te doen vinden tussen de NBG-kinderen en de instellingen aangezien ze kwetsbaarder en wantrouwiger zijn.

Bovendien wordt er maar beperkt toezicht uitgeoefend op de opvang van kinderen met een gemengd migratieprofiel, die vaak onder trauma's of psychische problemen lijden, door burgers die grotendeels geen enkele ervaring hebben met begeleiding noch voldoende kennis hebben over de procedures. Dit kan risico's met zich meebrengen voor zowel de betrokken kinderen als de personen die de opvang organiseren. Door de betrokken partijen op het terrein werd opgemerkt dat de informatie die door de burgers werd gegeven vaak verkeerd of onvolledig is. Tot slot zorgt het groeiende aantal spelers ervoor dat zowel het beheer van de verspreiding van informatie als de doeltreffende coördinatie van de acties voor deze doelgroepen moeilijker verloopt.

Caritas International België heeft als gevolg van deze vaststellingen, sinds 2018 een specifiek bewustmakingsprogramma op poten gezet dat tot doel heeft om een band te creëren tussen de NBG-kinderen, de maatschappelijke organisaties die opvang en begeleiding organiseren en de autoriteiten. In het kader van die activiteiten doet deze organisatie op stelselmatige wijze een beroep op culturele bemiddelaars.

In 2019 is Caritas bovendien gestart met een project om deze bijzonder terughoudende populatie van NBG-kinderen te “verankeren”, in samenwerking met Minor Ndako, een organisatie die gesubsidieerd wordt door de Vlaamse gemeenschap en die veel ervaring heeft op het gebied van opvang en begeleiding van kinderen in problematische situaties, waaronder de NBG-kinderen. Dit project, dat door Fedasil wordt gefinancierd in het kader van middelen die door het AMIF ter beschikking worden gesteld, heeft onder meer tot doel om eerstelijnsactoren en organisaties bewust te maken en op te leiden om de NBG-kinderen te overtuigen om het opvangsysteem te integreren.

Naast de uitdagingen die door de verschillende actoren worden vastgesteld voor wat “de verankering” betreft van kinderen die zich niet wensen te integreren in het opvangmodel in deze context, werden nog andere praktische moeilijkheden gemeld zoals de nachtelijke toegang tot de Dienst Voogdij en tot de opvangcentra en het beperkte aantal opvangplaatsen dat aan dit publiek is aangepast. Bovendien worden de actoren op het terrein geconfronteerd met een gebrek aan tolken, vooral voor sommige talen zoals het Amhaars en het Tigrinya.

⁵⁴ Dokters van de wereld, Artsen zonder Grenzen, het Burgerplatform, Oxfam-Solidariteit, het Croix-Rouge de Belgique communauté francophone, Ciré, Vluchtelingenwerk Vlaanderen en de Commission d'Aide Juridique française van het gerechtelijk arrondissement Brussel (CAJ) hebben deze Hub opgericht en werden in maart 2018 vervoegd door NANSEN en Caritas.

1.1.5. Verdwijningen

Kenmerkend voor de complexer wordende migratiestromen, is het toenemende aantal verdwijningen van niet-begeleide kinderen.

Volgens de cijfers die de Dienst Voogdij verstrekt, bedraagt het aantal geregistreerde verdwijningen 618 NBG-kinderen in 2017 tegen 284 in 2016 en 277 in 2015. De statistische gegevens van Fedasil tonen echter verschillende cijfers (570 verdwijningen in 2017, 448 in 2016 en 166 in 2015). Deze hebben bovendien gewezen op een verdwijningspercentage van meer dan 50% uit de OOC's in 2017 en 2018. De meeste van deze NBG-kinderen verdwijnen het vaakst tijdens de eerste drie dagen volgend op hun aankomst in het OOC, nog vóór een voogd werd aangewezen.

Bij een verdwijning vormen het samenwerkingsprotocol van 2008⁵⁵ voor de behandeling van dossiers van verdwenen kinderen in de centra voor observatie en oriëntatie van Steenokkerzeel en Neder-Over-Heembeek, en de informele samenwerking tussen de verschillende institutionele betrokken partijen⁵⁶ de grondslag voor coördinatie tussen de instellingen op dit gebied.

Dit kader voorziet echter, in het licht van het groeiende aantal verdwijningen van NBG-kinderen, niet in voldoende gecoördineerd optreden, onder meer door de geografische beperking ervan. In juli 2017 besliste de toenmalige Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, na een gemediatiseerde verdwijning van een NBG-kind van Marokkaanse afkomst, om een "Taskforce verdwijningen" op te richten om de coördinatie tussen de betrokken partijen te verbeteren en om de reikwijdte van het protocol van 2008 betreffende verdwijningen van niet-begeleide kinderen uit te breiden tot het volledige grondgebied. De resultaten van deze werkzaamheden zijn vandaag nog niet gekend.

Volgens de statistieken van Child Focus, werd slechts een zeer klein aantal verdwijningsdossiers geopend dat gekwalificeerd wordt als "onrustwekkend".⁵⁷ Een aantal organisaties bepleiten daarom dat de huidige criteria⁵⁸ om een verdwijning als onrustwekkend te beschouwen uitgebreid dienen te worden. Zoals de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind opmerkt in de Nationale Kinderrechtenindicatoren van 2016⁵⁹, bestaan er momenteel noch betrouwbare statistische gegevens, noch een stelselmatige evaluatie van de verdwijningen van de NBG-kinderen. Het verschil tussen de beschikbare cijfers over verdwijningen enerzijds en de niet-officiële – veel hogere – schattingen van de verschillende organisaties anderzijds, tonen aan dat het nodig is om het beleid op het gebied van het behandelen van verdwijningen opnieuw te bekijken.

⁵⁵ Samenwerkingsprotocol tot regeling van de behandeling van verdwijningsdossiers van minderjarigen uit Observatie- en Oriëntatiecentra, gesloten op 12 november 2008 tussen Child Focus, het parket-generaal en het Brusselse parket, de Dienst Vreemdelingenzaken, Fedasil, het CGVS, de Dienst Voogdij en de lokale politiediensten van Brussel-Hoofdstad/Elsene en van Kampenhout-Steenokkerzeel-Zemst.

⁵⁶ Ingevoerd als gevolg van de vernietiging door de Raad van State van het samenwerkingsprotocol van 2013 over de registratie van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die op het grondgebied werden gesignaleerd, die zich minderjarig verklaren en geen asiel aanvragen.

⁵⁷ 36 dossiers in 2015; 20 in 2016; 59 in 2017.

⁵⁸ De lijst met criteria om een verdwijning als onrustwekkend te beschouwen, is beschikbaar door volgende link te volgen: <https://bit.ly/30uvTVt>.

⁵⁹ Volgens de recentste Nationale Kinderrechtenindicatoren die door de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind worden gepubliceerd, wordt de methode om de verdwijningen van NBG-kinderen te registeren momenteel als ontoereikend beschouwd. Zie S. D'hondt et C. Peters, *Nationale Kinderrechtenindicatoren. Make them count*, Brussel, Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind, 2016, p.212

1.1.6. Aanbevelingen van UNHCR

In het licht van bovenstaande vaststellingen, doet UNHCR de volgende aanbevelingen:

- 1) De eerstelijns-administratieve diensten en politiediensten bewustmaken van de kwetsbare positie van NBG-kinderen en hen opleiden om met deze kinderen om te gaan;
- 2) **Opsluiting** van kinderen om migratiededenen afschaffen; opsluiting is immers nooit in het belang van het kind;
- 3) De daadwerkelijke en onmiddellijke implementatie verzekeren van het **signalementsmechanisme** voor alle NBG-kinderen, met inbegrip van zij die deel uitmaken van gemengde vluchtelingenstromen, door:
 - a. het inzetten van mobiele teams en voor meer coördinatie te zorgen tussen de betrokken instellingen en de verenigingen die zich bezighouden met het signaleren van de NBG-kinderen;
 - b. voldoende opleiding te verzekeren over het signalementsmechanisme voor alle eerstelijnsactoren;
 - c. reële permanentie te verzekeren van de Dienst Voogdij en van de opvang, de klok rond;
 - d. een snelle overbrenging van het NBG-kind te garanderen, zonder gebruik van dwangmaatregelen, naar een veilige plaats waar zijn vertrouwen kan hersteld worden;
- 4) Aan de hand van een communicatiemethodologie die aangepast is aan de kinderen, **uniforme, volledige en aan de kinderen aangepaste informatie** ter beschikking stellen over de beschermingsmechanismen en de procedures waar ze gebruik van kunnen maken;
- 5) De **rekrutering en de opleiding van gekwalificeerde tolken en culturele bemiddelaars** versterken;
- 6) **Zo snel mogelijk na het signalement een identificatiegesprek invoeren met elk NBG-kind** zodat de Dienst Voogdij het kind op stelselmatige wijze kan informeren over de procedures en kan controleren of hij die informatie begrijpt. Voor de van hun ouders gescheiden kinderen, moet het identificatiegesprek ook de precieze aard en hoedanigheid van de banden tussen het kind en zijn verwanten controleren;
- 7) Onmiddellijk een voorlopige **voogd aanwijzen** voor elk NBG-kind bij aanvang van het identificatieproces (Zie aanbeveling nr. 13, *infra*);
- 8) **De leeftijdsschattingprocedure** pas als laatste redmiddel gebruiken, en tegelijkertijd de **procedurele garanties** van die procedure versterken, onder meer door:
 - a. de criteria en termijnen voor het uiten van twijfel in de wetgeving te definiëren;
 - b. bij aanvang van het identificatieproces een voorlopige voogd aan te stellen voor elk NBG-kind (Zie aanbeveling nr. 7);
 - c. identificatiegesprekken te voeren (Zie Aanbeveling nr. 6) die volledige en aangepaste informatie bevatten over de wijze waarop de leeftijd wordt bepaald en waarbij wordt gecontroleerd of die informatie door het kind wordt begrepen;
 - d. het multidisciplinaire karakter van de leeftijdsschattingprocedure te garanderen door alle andere mogelijkheden uit te putten alvorens over te gaan tot de medische test, gelet op het feit dat geen enkele medische methode de leeftijd op een absolute wijze kan bepalen;
 - e. een doeltreffende juridische beroepsprocedure om de beslissing over de leeftijdsbepaling te betwisten;
- 9) Meer middelen vrijmaken voor **de projecten van jeugdhulpactoren die de bewustmaking van NBG-kinderen afkomstig uit gemengde migratiestromen tot doel hebben** en om ze te “verankeren” in de beschikbare beschermingsystemen;
- 10) Ervoor zorgen dat de **burgerinitiatieven voor de eerste opvang de nodige omkadering krijgen en geïntegreerd worden in de pleegzorgsystemen op gemeenschapsniveau**;
- 11) De samenwerking tussen de instellingen verbeteren voor de registratie van de NBG-kinderen net als het registratie- en opvolgsysteem van **verdwijningen, met inbegrip van die met een grensoverschrijdend karakter**.

1.2. Voogdij

“ De Staten zijn ertoe gehouden om het nodige onderliggende juridische raamwerk te creëren en de vereiste maatregelen te nemen om de belangen van een niet-begeleid of van zijn ouders gescheiden kind naar behoren te vertegenwoordigen. De Staten moeten daarom een voogd of raadgever aanwijzen zodra het niet-begeleide of van zijn ouders gescheiden kind als zodanig geïdentificeerd is en dergelijke voogdijregelingen handhaven tot het kind ofwel meerderjarig wordt of voorgoed het grondgebied verlaat en/of niet langer onder de jurisdictie valt van de Staat, in overeenstemming met het Verdrag en andere internationale verplichtingen. De voogd moet geraadpleegd en ingelicht worden over alle beslissingen die in verband met het kind genomen worden. De voogd moet gemachtigd worden om persoonlijk betrokken te worden bij alle fasen van het plannings- en beslissingsproces, onder meer bij de verhoren van de immigratie-overheden of de beroepsorganen, bij het bepalen van maatregelen over de opvang en bij alle inspanningen om een duurzame oplossing te vinden. De voogd of raadgever moet de vereiste competenties hebben op het gebied van opvang van kinderen zodat hij kan verzekeren dat de belangen van het kind beschermd worden en dat op passende wijze aan zijn juridische, sociale, psychologische, materiële en opvoedkundige noden en die op het vlak van gezondheid wordt tegemoet gekomen – onder meer door de voogd te laten handelen als een verbindingspunt tussen het kind en de bestaande gespecialiseerde organisaties/personen die instaan voor het volledige assortiment zorgen dat het betrokken kind nodig heeft”.

(Vrije vertaling) Comité voor de Rechten van het Kind, GC nr. 6, para. 33.

Sinds de inwerkingtreding van de wet op de voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in mei 2004, werd een specifieke voogdij ingevoerd voor NBG-kinderen, als gevolg van de vaststelling dat de algemene reglementering (burgerlijke voogdij en residuaire OCMW-voogdij) onvoldoende aangepast was. De DV is naast zijn prerogatieven op het gebied van de identificatie van NBG-kinderen, ermee belast om voogden te rekruteren, te erkennen of hun erkenning in te trekken, een bijgewerkte lijst met erkende voogden te houden; te zorgen voor opleiding van de voogden die aangepast is aan de problematiek van de NBG-kinderen; een voogd aan te wijzen voor niet-begeleide minderjarigen; de materiële organisatie van het werk van de voogden te coördineren en daar toezicht op uit te oefenen; de contacten te coördineren met de overheden bevoegd voor migratie, asiel en opvang en eventueel de contacten met de overheden van de landen van herkomst van de kinderen; en zich ervan te vergewissen dat door de bevoegde overheden binnen de kortste termijn een duurzame oplossing in het belang van de minderjarige wordt gezocht.⁶⁰

Gelet op de taken die de wet aan de voogd oplegt,⁶¹ speelt deze een zeer belangrijke rol in het traject van NBG-kinderen. De persoon die belast is met de voogdij heeft immers een zeer grote verantwoordelijkheid ten aanzien van het NBG-kind. Hij of zij is namelijk verantwoordelijk voor de wettelijke vertegenwoordiging van het kind in het kader van administratieve en juridische procedures; hij moet ook over het algemeen welzijn van het kind waken, door te zorgen voor opvang, psychologische ondersteuning en onderwijs aangepast aan zijn of haar behoeften, en een duurzame oplossing helpen bepalen die in overeenstemming is met het belang van de minderjarige. De voogd is in principe ook de referentie- en vertrouwenspersoon van het kind.

⁶⁰ Voogdijwet, *op. cit.*, art. 3.

⁶¹ De artikelen 9 tot 19 van de voogdijwet bepalen dat de taken van de voogd bestaan in het instellen van een verblijfsprocedure en de minderjarige daarin bijstaan, het uitoefenen van de rechtsmiddelen; de automatische aanwijzing van een advocaat; de zorg voor het NBG-kind tijdens zijn verblijf in België waaronder zorgen voor aangepaste huisvesting, onderwijs, passende psychologische en medische bijstand waarbij hij erover moet waken dat zijn politieke, filosofische en religieuze overtuigingen worden gerespecteerd; het opsporen van de familieleden van de minderjarige; het voorstellen van geschikte duurzame oplossingen die in het belang van de minderjarige gedaan worden; het tot stand brengen en handhaven van een vertrouwensrelatie met de minderjarige, aan de hand van geregelde contacten, het vragen naar zijn mening voor elke beslissing die hem betreft en het voortdurend informeren van het kind over de beslissingen die over hem genomen worden door alle overheden; het beheer van de goederen van de minderjarige en het nemen van alle nuttige maatregelen opdat de minderjarige de hulp van de overheid kan krijgen waarop hij recht heeft; het opstellen van opvolgingsrapporten over de situatie van de minderjarige.

1.2.1. Rekrutering, erkenning en statuut van de voogden

Er worden weinig voorwaarden gesteld aan de rekrutering van personen die belast zijn met de voogdij.⁶² Er worden geen voorwaarden gesteld wat betreft de opleiding van de voogd of zijn beroepservaring. Personen die voogd willen worden, moeten de Dienst Voogdij “een dossier versturen met een getuigschrift van goed zedelijk gedrag en alle nuttige stukken waaruit hun opleiding en competentie inzake de problematiek van NBMV en van hun begeleiding blijken”.⁶³ De DV onderzoekt tijdens een voorafgaand gesprek de beweegredenen en de competenties van de kandidaat-voogd alvorens hem te erkennen. De voogdijwet sluit uitdrukkelijk de personen uit die geen voogdij mogen uitoefenen volgens het Burgerlijk Wetboek en de personen die werken voor de Dienst Vreemdelingenzaken het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (hierna CGVS) en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna RVV), van wie onweerlegbaar wordt vermoed dat zij een belangenconflict hebben met de NBG-kinderen.⁶⁴

België heeft een gemengd voogdijstelsel voor NBG-kinderen. Er bestaan drie statuten voor een voogd: het “vrijwillige” statuut, het “zelfstandige” statuut en het statuut “werknemer van een vereniging”. De vrijwillige voogden, die momenteel in de meerderheid zijn, hebben niet meer dan vijf gelijktijdige voogdijen en krijgen belastingvrijstelling voor de inkomsten die zij door die functie verdienen. De wet staat de zelfstandige voogden die deze activiteit in hoofdberoep uitoefenen toe om tot 40 voogdijen tegelijkertijd te hebben. In de praktijk, kent de DV er niet meer dan 30 toe. In tegenstelling tot de voogden die aangeworven worden door een organisatie, ontvangen de zelfstandige en vrijwillige voogden jaarlijks een vergoeding van 644,52 euro per voogdij. Daarnaast krijgen ze per voogdij een jaarlijkse administratieve vergoeding van 85 euro. De reiskosten worden terugbetaald door de DV.

De DV heeft in overeenstemming met zijn prerogatieven,⁶⁵ ook samenwerkingsprotocollen gesloten met meerdere verenigingen (momenteel Caritas, Rode Kruis-Vlaanderen, Exil en SESO) om de voogden te financieren. Op dit ogenblik zijn slechts een vijftiental erkende voogden in dienst bij de verenigingen. De professionele voogdijorganisaties zoals Caritas en Rode Kruis-Vlaanderen nemen sinds 2012 deel aan selecties in het kader van de rekruteringsprocedures voor nieuwe vrijwillige en zelfstandige voogden.

Als gevolg van de beduidende verhoging van signalementen van NBG-kinderen in 2015 (5047 ten opzichte van 1732 in 2014) en het gebrek aan beschikbare voogden, heeft de DV tussen 2015 en 2018 meer dan 500 nieuwe voogden gerekruteerd en erkend.⁶⁶ Bovendien werden de middelen en het personeel van de DV – dat momenteel uit een dertigtal personen bestaat – verdubbeld in 2016. Op 31 december 2018 telde de DV 592 actieve voogden, waaronder 343 Nederlandstaligen, 246 Franstaligen en 3 voogden van een andere taalrol⁶⁷, waarbij meer dan 80% van die voogden het vrijwilligersstatuut had. In januari 2019 is de DV gestart met nieuwe aanwervingsprocedures voor vrijwillige voogden in sommige provincies waar een bijzonder gebrek aan voogden blijft bestaan, namelijk in Limburg, Luik, Namen en in de provincie Luxemburg.

1.2.2. Vorming en hulpmiddelen van de voogden

De wet bepaalt dat de DV voor elke erkende voogd een basisopleiding moet organiseren, die in principe verplicht is en betrekking heeft op vreemdelingenrecht, jeugdrecht, burgerlijk recht met betrekking tot het beheer van goederen en psychologische en pedagogische vaardigheden omvat, zoals de opleiding over het luisteren naar minderjarigen en over multiculturele opvang.⁶⁸ De voogd moet deze opleiding van vijf dagen, die door de DV wordt georganiseerd, volgen voordat hij voor een eerste voogdij wordt aangewezen. De voogden moeten 15 uur per jaar ook een of meerdere erkende multidisciplinaire

⁶² Koninklijk besluit van 22 december 2003, *op. cit.*, art. 13.

⁶³ *Ibid.*, art. 13, § 1.

⁶⁴ *Ibid.*, art. 18.

⁶⁵ Het koninklijk besluit voorziet sinds een wijziging in 2018, in een vergoeding van 28.000 euro per jaar per voogd die minimum 25 gelijktijdige voogdijen in het kader van deze protocollen heeft.

⁶⁶ In 2015, werden 90 nieuwe voogden erkend; 389 in 2016, 36 in 2017 en 92 in 2018.

⁶⁷ Zoals opgenomen in het statistisch overzicht voor het jaar 2018 dat beschikbaar wordt gesteld door de Dienst Voogdij.

⁶⁸ Voogdijwet, *op. cit.*, art. 3, § 2, 7°; KB van 22 december 2003, *op. cit.*, art. 17.

opleidingen volgen, waarvan de DV de kosten in principe voor zijn rekening neemt. Deze opleidingen kunnen door de DV georganiseerd worden en gegeven worden door organisaties die in een welbepaald onderwerp gespecialiseerd zijn. Dit was in 2017 het geval voor de opleidingssessies die werden georganiseerd over mensenhandel en radicalisering. In 2018 werden opleidingen georganiseerd over de situatie van de Roma en de woonwagenbewoners, het opvangsysteem, de procedure van internationale bescherming, de zogenoemde “NBMV”-procedure en die van gezinshereniging. Een voogd kan zelf ook voorstellen om deel te nemen aan een opleidingsdag of externe opleiding. De inschrijvingskosten worden dan terugbetaald door de DV.

Caritas en Rode Kruis-Vlaanderen, die beide een cel voogdij hebben voor NBG-kinderen, organiseren voor de vrijwillige en zelfstandige voogden omkaderings- of zogenoemde *coaching*projecten, gefinancierd door de DV. De voogden die hieraan deelnemen vinden dat deze projecten heel wat meerwaarde hebben. In het kader van deze programma's, bieden deze organisaties op verzoek van de DV diensten aan zoals een specifieke opleiding voor de nieuwe voogden, een *helpdesk*, een gepersonaliseerde begeleiding van de voogden over individuele dossiers en dagen van voortgezette opleiding over bepaalde onderwerpen (bijvoorbeeld: het OCWM en sociale bijstand, de contextuele benadering van de NBMV en de verblijfsprocedures). In 2018 werden opleidingen georganiseerd over de procedure internationale bescherming en de bijzondere procedure voor de NBMV met respectievelijk het CGVS en de cel Kwetsbaren van de DVZ als partners. Ze zullen in 2019 opnieuw gegeven worden. De deelname aan de coachingprogramma's is echter niet verplicht. De meeste deelnemers zijn voogden die nog maar pas de functie van voogd uitoefenen en hun kennis en vaardigheden willen aanscherpen om hun taken beter uit te voeren.

Volgens verscheidene betrokken partijen waarmee in het kader van het dit onderzoek werd gesproken, volstaan de momenteel voorgestelde basisopleiding en voortgezette opleiding niet om de voogd voldoende te ondersteunen. Tal van personen en organisaties hebben de wens geuit dat de opleidingen meer informatie zouden bevatten over bepaalde onderwerpen, onder meer over de jeugdhulpstelsels, die complex zijn en waarbij heel wat partijen betrokken zijn, en dat deze opleidingen ook meer op de praktijk zouden worden afgestemd.

Doordat belangrijke wijzigingen werden aangebracht in de wetgeving op het gebied van verblijf en jeugdhulp, wordt het vademecum van 2007, dat ertoe strekt om de voogden te begeleiden bij de uitvoering van hun taken en deze vlotter te laten verlopen, niet langer verspreid. De bijwerking ervan is voorzien in 2019 in het kader van een financiering van het AMIF. Op verzoek van de DV, heeft het advocatenkantoor Antigone een Nederlandstalige brochure opgesteld over de verblijfsprocedures. Deze brochure wordt momenteel vertaald naar het Frans. De DV verspreidt ook voorlichtingsmateriaal in het kader van opleidingen of door middel van informatiebulletins voor de voogden.

1.2.3. Aanwijzing van de voogden

De voogden moeten niet alleen zorgen voor de wettelijke vertegenwoordiging van het kind, maar moeten ook een vertrouwensrelatie met hun pupil krijgen en hem op passende wijze oriënteren op het gebied van opvang, onderwijs en verblijfsprocedure. Wanneer ze te laat worden aangewezen, bemoeilijkt dit hun taken omdat de oriëntatie naar de opvang van de tweede fase dan over het algemeen al heeft plaatsgevonden. Vooral voor kinderen die in het kader van de gemengde migratiestromen werden geïdentificeerd, kan de aanwezigheid van een voogd een belangrijke impact hebben op de mogelijkheid om geïnformeerd te worden en een vertrouwensband te scheppen. In het kader van de procedure voor de leeftijdsschatting, zorgt de aanwijzing van een voogd ervoor dat de minderjarige wettelijk vertegenwoordigd kan worden; ook vormt ze een bijkomende waarborg dat het kind de informatie over deze procedure zal krijgen en correct zal begrijpen.

De voogden worden gemiddeld 4 tot 6 weken na de datum van het signalement van de NBG-kinderen aan de Dienst Voogdij aangewezen. Deze aanstelling gebeurt in functie van het taalregime van de opvang van de tweede fase, zodra het identificatieproces afgerond is en na de oriëntatie van het NBG-kind naar deze tweede opvangfase (zie [1.3.1.](#)). Zo zorgt de DV ervoor dat de voogd die hij aanwijst in overeenstemming met het profiel van het NBG-kind Franstalig, Nederlandstalig of Duitstalig is en zich dicht bij de huisvestingsplaats van het kind bevindt. Deze praktijk geldt niet voor de NBG-kinderen die aan de grens worden onderschept omdat zij onmiddellijk een voogd toegewezen krijgen. Op uitdrukkelijk verzoek van eerstelijnsactoren, wordt ook onmiddellijk een voogd aangewezen voor de NBG-

kinderen die geïdentificeerd worden als bijzonder kwetsbaar.

1.2.4. Nood aan harmonisatie van de praktijken

“ Het was niet gemakkelijk met de voogd. Ik hoorde hem heel weinig. Nu ik 18 jaar ben geworden, antwoordt hij niet meer. Hij heeft zelfs geen afscheid genomen. Ik weet helemaal niet wat ik nu moet doen”.

H., 18 jaar, Afghanistan

“ Hij (de voogd) legde mij niets uit en ik heb bijna geen contact met hem”.

H., 17 jaar, Albanië

“ Ik heb een goede voogd. Hij komt geregeld en geeft me hoop en moed”.

W., 17 jaar, Afghanistan

Tijdens de gesprekken wezen tal van betrokken partijen op sterke verschillen op het vlak van kwaliteit en begeleiding van de NBG-kinderen door hun voogd en op werkmethoden die sterk verschillen tussen de voogden onderling. Ook uit de gesprekken met de kinderen kwamen scherpe tegenstellingen naar voor op het gebied van tevredenheid over het werk van de voogd. Terwijl de opmerkingen over de ervaringen met door de organisaties aangeworven professionele voogden over het algemeen erg positief zijn, zijn deze die slaan op de vrijwillige of zelfstandige voogden matiger. Tal van betrokken partijen hebben tegelijkertijd de aanzienlijke persoonlijke inzet van talrijke vrijwillige voogden in het licht gesteld.

Deze discrepanties kunnen verklaard worden door diverse factoren, onder meer op het vlak van het profiel, de ervaring, en de follow-up van de voogden. Enerzijds beschikken een vrijwillige voogd die minder dan 5 voogdijen heeft en een onafhankelijke of werknemer-voogd die elk jaar tientallen pupillen vertegenwoordigt, niet over dezelfde mogelijkheden om ervaring op te doen. Anderzijds heeft een werknemer-voogd van een vereniging, die naast eigen opleidingen en een meer

intensieve opvolging ook een breed netwerk aanbiedt, een aanzienlijk voordeel wat het begrip en de uitoefening van zijn taken en verantwoordelijkheden aangaat. Het niveau van de follow-up en de controle ligt ook hoger voor werknemer-voogden, die ertoe gehouden zijn om geregeld verslag uit te brengen aan hun coördinerende cel. Deze follow-up is beperkter voor een onafhankelijke of vrijwillige voogd die relatief weinig contact heeft met de Dienst Voogdij.

Gelet op het omvangrijke karakter van de taken van de voogd en de verschillende interpretaties hierover, hield een werkgroep, samengesteld uit de DV en een aantal voogden, raadplegingen die geleid hebben tot algemene richtlijnen,⁶⁹ gepubliceerd in 2013, die ertoe strekken om de rollen en de taken van de voogd te verduidelijken. Soms worden richtsnoeren over specifieke thema's verspreid, zoals in 2018 over de kwestie van gezinshereniging. Er blijven echter misverstanden en uiteenlopende praktijken bestaan, waaronder over de noodzaak om in een netwerk te werken en, wanneer mogelijk, in de eerste plaats, met het gezin van het NBG-kind.

Gelet op de verschillende praktijken die werden vastgesteld in het voogdijsysteem van de NBG-kinderen, vragen de maatschappelijke organisaties de DV al meerdere jaren om de praktijken van de voogden te harmoniseren en een deontologische code voor de voogden van de NBG-kinderen in te voeren. Een dergelijke code zou het bovendien mogelijk maken om de samenwerking tussen voogden, de sector jeugdhulp en andere professionals in het kader van het gedeelde beroepsgeheim te vergemakkelijken. Alhoewel er op dit gebied geen specifieke reglementering van kracht is, bestaat er een consensus over de volgende cumulatieve voorwaarden om informatie te delen: het feit dat men gebonden is door het beroepsgeheim en, naast het uitoefenen van dezelfde opdracht, de noodzaak of het nut van die informatie en de toestemming van de betrokkene.⁷⁰

1.2.5. Evaluatie en controle van de voogdij

Volgens de geldende wetgeving,⁷¹ is de follow-up en de controle van de kwaliteit van het werk van de voogden een taak van twee instellingen: de Dienst Voogdij, via

⁶⁹ FOD Justitie- Dienst Voogdij, *Algemene richtlijnen voor voogden van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen*, 2 december 2013.

⁷⁰ Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées, *Le Secret Professionnel Partagé, Pistes de réflexion pour une bonne pratique*, p.13.

⁷¹ Voogdijwet, *op. cit.*, art. 17 en volgende.

de dagelijkse administratieve controle die uitgeoefend wordt door zijn sociale deskundigen, en de vrederechter. Alhoewel het beginsel van onafhankelijkheid van de voogd, dat door de wetgeving⁷² wordt bekrachtigd, het voor de voogd mogelijk maakt om zijn taken ten aanzien van zijn pupil uit te voeren – onafhankelijk van de belangen van de instellingen of van elke andere persoon -, hebben sommige betrokken partijen gewezen op het risico van straffeloosheid wanneer de voogd verzuimt aan zijn taken of zijn functie misbruikt, gelet op de beperkte effectieve controle. De capaciteit van de DV om de voogd te evalueren is immers beperkt en de NBG-kinderen zijn vaak niet in de mogelijkheid om een formele klacht in te dienen.

De DV kan de erkenning van een voogd intrekken als hij vaststelt, in bijzonder door de opvolging die de sociaal deskundige uitvoert of door een probleem dat aan de dienst wordt gemeld, dat de voogd zijn taken niet op de juiste wijze uitvoert. Bij de DV zijn een tiental sociaal deskundigen belast met de opvolging van het werk van de voogden. De sociaal deskundige is theoretisch beschouwd de eerste persoon tot wie de voogd zich kan richten voor om het even welke vraag of probleem. De sociaal deskundige ziet er ook op toe dat de voogd zijn taken verricht overeenkomstig de wettelijke bepalingen en de algemene richtlijnen van 2013. Elke sociaal deskundige volgt evenwel gemiddeld een vijftigtal voogden waarvoor hij de referentiepersoon is. Terwijl de sociaal deskundige een zeer belangrijke rol speelt op het gebied van de ondersteuning van de voogden bij de uitoefening van hun mandaat, wordt deze functie veel moeilijker door het aantal voogden waarvoor hij de follow-up moet verzekeren bovenop de andere uit te voeren taken, onder meer in het kader van de permanentie van de dienst (zie [1.1.2.](#)). De contacten tussen sociaal deskundigen en de voogden zijn bijgevolg betrekkelijk beperkt. Een evaluatiegesprek vindt om de 18 maanden plaats. Op verzoek van de voogd of wanneer een onregelmatigheid wordt vastgesteld, organiseert de DV op punctuele wijze ontmoetingen met de voogden en/of sommige pupillen.

De voogd is bovendien verplicht om regelmatig, namelijk om de zes maanden, verslag uit te brengen aan de vrederechter van de verblijfplaats van het kind. Dit verslag stuurt hij ook naar de DV. Een verslag aan het begin en aan het einde van de voogdij maakt ook deel

uit van de verplichte controle door de vrederechter en de DV. Een aantal betrokken partijen wijst echter op verschillen in de kwaliteit van de verslagen en op het gebrek aan controle op de inhoud ervan, waardoor de doeltreffendheid van de controle door zowel de vrederechter als DV kan worden aangetast.

De voogdijwet voorziet ook in een formele klachtenregeling voor de vrederechter van het kanton van de verblijfplaats van het NBG-kind.⁷³ De vrederechter kan het initiatief nemen of kan door het NBG-kind, de voogd of elke andere belanghebbende die daartoe een verzoekschrift neerlegt, verzocht worden om te oordelen over de twistpunten tussen de voogd en zijn pupil die slaan op de persoon of de goederen van het NBG-kind. De vrederechter kan ook de voogdij beëindigen als de voogd in gebreke blijft om zijn opdracht met de nodige zorg te vervullen of in geval van ernstige meningsverschillen met het NBG-kind. In dit geval wijst de DV onmiddellijk een voogd ad hoc⁷⁴ aan, in afwachting van de beslissing van de vrederechter.

De NBG-kinderen zijn echter meestal niet op de hoogte van de procedure om het werk van de voogd voor de vrederechter te betwisten. Ze worden hier bovendien niet stelselmatig over ingelicht bij aanvang van de voogdij door de DV of door hun voogd. De NBG-kinderen worden hiervan vaak pas later in hun parcours ingelicht, doorgaans door de sociaal assistent van het opvangcentrum. Niettemin maken ze er zelden gebruik van, zelfs als ze er op de hoogte van zijn, vaak uit vrees voor een negatieve impact op hun verblijfsprocedure.

In het kader van de financiering van het AMIF, heeft de DV eind 2018 een projectcoördinator en een psycholoog aangeworven voor het invoeren van verschillende projecten ter versterking van het voogdijsysteem en de kwaliteit ervan. Dit project, dat over de drie volgende jaren wordt uitgespreid zal, aan de hand van raadplegingen van NBG-kinderen en verschillende betrokken partijen, meerdere aspecten van het voogdijsysteem beslaan. Aanvankelijk zal een onderdeel “feedback” bestaan uit gesprekken met NBG-kinderen in de centra om hun standpunten te verzamelen en hun behoeften vast te stellen. Vervolgens voorziet het project in het uitbouwen voor de sociaal deskundigen van een methodologie van opvolging van de voogden en een methodologie voor het zoeken naar duurzame

⁷² Voogdijwet, *op. cit.*, art. 3, § 3; Koninklijk besluit van 22 december 2003, *op. cit.*, art. 6, §1.

⁷³ Voogdijwet, *op. cit.* art. 20.

⁷⁴ Voogdijwet, *op. cit.*, art. 21.

oplossingen. Er zullen ook bijkomende opleidingen gegeven worden en het vademecum zal worden bijgewerkt. De DV wenst ook voorlichtingsinitiatieven in te voeren, door het creëren van hulpmiddelen of het organiseren van presentaties in de centra, om de dienst en de klachtenprocedures beter bekend te maken.

1.2.6. Beëindiging van de voogdij

De artikelen 23 en 24 van de voogdijwet bepalen de voorwaarden waaronder de voogdij wordt beëindigd, onder meer wanneer een verblijfsvergunning van onbepaalde duur wordt verkregen, wanneer het kind opnieuw wordt toevertrouwd aan de persoon die het ouderlijk gezag uitoefent, wanneer het meerderjarig wordt, in geval van overlijden, huwelijk of ontvoogding, wanneer het kind van het grondgebied wordt verwijderd of wanneer het kind verdwenen is en zijn voogd reeds 4 maanden geen nieuws van hem ontvangen heeft.

Momenteel moet het NBG-kind dat een verblijfsvergunning van onbepaalde duur krijgt zich tot de burgerlijke voogdij wenden.⁷⁵ De DV beveelt de voogden aan om de nodige maatregelen te nemen bij de vrederechter wanneer een persoon uit de omgeving van het NBG-kind toestemt om dergelijke voogdij uit te oefenen. De voorwaarden die deze voogdijvorm regelen zijn echter zeer streng, onder meer wat het noodzakelijke bewijs betreft van het feit dat de ouders overleden zijn of zich in de onmogelijkheid bevinden om het ouderlijk gezag uit te oefenen. In de praktijk wordt de burgerlijke voogdij dus slechts in zeer beperkte mate ingevoerd. Burgerlijke voogden hebben trouwens niet noodzakelijkerwijs de vereiste ervaring om met de bijzonderheden van het parcours van de NBG-kinderen om te gaan.

Sommige betrokken partijen hebben een verlenging van de voogdij tot de leeftijd van achttien bepleit, zelfs tot daarna, om de nodige ervaring op het gebied van wettelijke vertegenwoordiging van de NBG-kinderen en een verdere opvolging voor de zeer kwetsbare profielen te verzekeren.

1.2.7. Aanbevelingen van UNHCR

In het licht van bovenstaande vaststellingen, doet UNHCR de volgende aanbevelingen:

- 12) **Meer middelen vrijmaken voor de Dienst Voogdij** zodat deze op passende wijze al zijn taken kan uitvoeren ten aanzien van de NBG-kinderen en de voogden, zoals bepaald door de voogdijwet;
- 13) **Van bij het begin van het identificatieproces een voogd aanwijzen**, zonder vertraging of voorafgaande voorwaarde, inclusief voor de jongeren die de leeftijdsschattingsprocedure ondergaan (zie aanbeveling nr. 7);
- 14) De **informatieverstrekking** door de DV aan de NBG-kinderen, waaronder mondeling tijdens een eerste identificatiegesprek (zie aanbeveling nr. 6), verbeteren over de rol van de voogd en de over de beschikbare klachtenmechanismen
- 15) De **kwaliteit van de voogdij** verzekeren en harmoniseren, onder meer door middel van:
 - a. een verbeterde basisvorming en voorgezette opleiding, onder meer over de jeugdhulpstelsels;
 - b. het ontwikkelen van een methodologie om een holistische duurzame oplossing vast te stellen die de jeugdhulpactoren betreft;
 - c. het invoeren van een deontologische code die elke voogd moet ondertekenen;
 - d. het regelmatig bijwerken van de hulpmiddelen die de voogden ter beschikking worden gesteld;
 - e. een beperking tot maximaal 25 voogdijen per voogd;
 - f. een versterkt toezicht en voortdurende evaluatie door de sociaal deskundige aan de hand van regelmatige ontmoetingen tussen de voogd, het NBG-kind en de Dienst Voogdij, zoals ook werd voorgesteld bij de regionale consultaties van de UNHCR, UNICEF en het IRC die de verhouding voorstelden van één toezichthouder voor 30 voogden.
 - g. betere toegang voor de NBG-kinderen tot de klachtenmechanismen;
- 16) De **voogdij verlengen tot 18 jaar voor alle NBG-kinderen** en voor de kwetsbaarste onder hen tot 21 jaar

⁷⁵ Zoals bepaald door titel X van het Burgerlijk Wetboek in de artikelen 389 en volgende.

1.3. Modaliteiten van opvang en terbeschikkingstelling van passende diensten

“ De processen die op grond van de nationale wetgeving ingevoerd worden om alternatieve zorg voor kinderen te verzekeren moeten, in overeenstemming met artikel 22 van het Verdrag, ook slaan op de niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen die zich niet in hun land van herkomst bevinden”.

(Vrije vertaling) Comité voor de rechten van het kind, GC nr. 6. para. 40

Het internationale verdrag inzake de rechten van het kind bepaalt dat de NBG-kinderen dezelfde bescherming dienen te krijgen **“als elk ander kind dat tijdelijk of definitief het leven in het gezin waartoe het behoort moet missen om welke reden ook”**.⁷⁶ De opvang en het ter beschikking stellen van diensten aangepast aan hun leeftijd en aan hun noden, zijn van wezenlijk belang voor de zorg voor deze kinderen, hun welzijn, hun ontwikkeling en hun toekomstperspectieven. Een holistische opvang in het belang van het NBG-kind, houdt in dat het kind verzekerd is van toegang tot een aangepaste pedagogische, educatieve, sociale, medische en psychische begeleiding, op dezelfde wijze als voor de nationale kinderen in een kwetsbare situatie en *a fortiori* voor die kinderen dewelke zich niet in hun gezinsomgeving bevinden.

De leidende richtsnoeren van de Verenigde Naties over de alternatieve zorg voor kinderen,⁷⁷ daterend van februari 2010, alsook de recentste publicaties van de UNHCR,⁷⁸ wijzen erop dat institutionele opvang op grote schaal, voor zover mogelijk, vermeden dient te worden en dat voorrang moet worden gegeven aan opvangmodaliteiten in gezinsverband of op kleine schaal. Tal van experts op internationaal en nationaal niveau⁷⁹ benadrukken de vele ongunstige gevolgen waartoe de opvang in grote structuren kan leiden. Gelet op het hoge percentage NBG-kinderen dat ernstige psychische problemen heeft,

moet de bijstand op het vlak van opvang en behandeling van de psychosociale problematiek verbeteren.

Bovendien is de toegang voor NBG-kinderen tot onderwijs- en/of beroepsopleidingstrajecten aangepast aan hun noden en hun capaciteiten, eveneens van fundamenteel belang voor hun ontwikkeling. Door toegang te krijgen tot een passend onderwijsparcours en vrijetijdsactiviteiten kunnen de psychische problemen waarmee de NBG-kinderen worden geconfronteerd ingeperkt worden en kunnen hun toekomstperspectieven en stabiliteit verbeterd worden.

1.3.1. Opvang

De oriëntatie van de NBG-kinderen in het opvangnetwerk, die in drie fasen georganiseerd is, is een gedeelde bevoegdheid van de DV, de voogd⁸⁰ en de actoren van de opvang. De DV heeft de opdracht om de bevoegde overheden te contacteren zodat het kind onderdak kan worden aangeboden tijdens de procedure waarbij hij of zij wordt geïdentificeerd en een voogd toegewezen krijgt. De voogd, die vaak wordt aangewezen als zijn pupil al naar de tweede opvangfase werd georiënteerd, speelt zelf meestal een beperkte rol in de oriëntatie van het kind naar de tweede opvangvorm. Deze oriëntatie wordt bijgevolg voornamelijk bepaald door de opvangnoden die door de eerste opvangactor werden vastgesteld alsook door beschikbare plaatsen in de verschillende opvangnetwerken.

1.3.1.A. Bevoegdheden inzake opvang van de federale instellingen en van de instellingen op het niveau van de deelstaten

1.3.1.A.1 Opvang van niet-begeleide kinderen

De opvang van NBG-kinderen wordt geregeld door een tweevoudig juridisch en operationeel stelsel. Enerzijds verzekert de Opvangwet de opvang voor

⁷⁶ IVRK, *op. cit.*, art. 22, para. 2.

⁷⁷ Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *Guidelines for the Alternative Care of Children*, 24 februari 2010, beschikbaar op het adres <https://bit.ly/33NMzcJ>.

⁷⁸ UNHCR-UNICEF-IRC, *The Way Forward*, *op. cit.*, pp. 26-27.

⁷⁹ Zie voor de Belgische context: M. Vervliet, I. Derluyn, *De trajecten van niet-begeleide buitenlandse minderjarigen, Verwachtingen, agency en psychosociaal welzijn*, 2013.

⁸⁰ Voogdijwet, *op. cit.*, art. 10, §1. “De voogd draagt zorg voor de niet-begeleide minderjarige tijdens zijn verblijf in België. Hij zorgt ervoor dat de minderjarige onderwijs kan volgen en passende psychologische bijstand en medische verzorging krijgt. **Ingeval toegang tot het grondgebied wordt verleend en niet is beslist tot opvang in een specifiek centrum voor niet-begeleide minderjarigen, waakt de voogd erover dat de overheden bevoegd voor opvang de maatregelen nemen die vereist zijn om de minderjarige een passende huisvesting te bieden, in voorkomend geval bij een familielid, in een gastgezin of bij een volwassene die bereid is voor de minderjarige te zorgen.**”

alle NBG-kinderen, ongeacht hun verblijfsstatuut,⁸¹ en verzekert ze dat rekening gehouden wordt met de belangen van het kind⁸² en met zijn specifieke noden. Anderzijds stelt de wetgeving inzake jeugdhulp op gemeenschapsniveau de verplichting in voor bijstand door de overheidsadministraties voor jeugdhulp aan kinderen in moeilijkheden of in gevaar,⁸³ volgens het wettelijk stelsel van de Franstalige gemeenschap, of voor kinderen voor dewelke een jeugdhulpvraag werd geformuleerd of die zich in een “verontrustende situatie” bevinden,⁸⁴ door de invoering van maatregelen die ertoe strekken om een einde te stellen aan deze situaties. De wetgeving inzake jeugdhulp is van toepassing op alle kinderen, omdat de decreten over de hulp aan en de bescherming van de jeugd⁸⁵ niet-discriminatoire toegang verzekeren tot jeugdhulp, in overeenstemming met het IVRK⁸⁶. Diezelfde wetgeving voorziet bovendien in de prioritair invoering van pleegzorg als alternatieve opvang voor kinderen die van hun gezinsomgeving gescheiden zijn.⁸⁷

Het koninklijk besluit over de werking van de OOC's, dat voorrang geeft aan de overbrenging van NBG-kinderen naar specifieke of beter aangepaste structuren,⁸⁸ lijkt tevens eerder het beginsel te bekrachtigen waarbij de collectieve opvang, die onder het federale opvangnetwerk valt, een subsidiair karakter heeft. Het vraagstuk van de bevoegdheden op het gebied van opvang van de NBG-kinderen is echter al lang een onderwerp van discussie. Het antwoord hangt af van de benadering die wordt toegepast wanneer men deze groep, die zeer verscheiden profielen dekt, in categorieën indeelt: moeten deze kinderen worden beschouwd als minderjarige migranten, al dan niet verzoekers van internationale bescherming, of gaat het in de eerste plaats om kinderen in een situatie van

scheiding -met een internationale dimensie- van hun gezinsnetwerk?

Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind en het Comité voor de Rechten van het Kind⁸⁹ hebben deze kwestie al meermaals verduidelijkt. Hoewel verschillende kinderrechtenorganisaties NBG-kinderen erkennen als toebehorende tot de meest kwetsbaren onder kwetsbare kinderen,⁹⁰ blijven de etiketten “asiel” of “vreemdeling” echter het opvangbeleid van NBG-kinderen bepalen, dat tot op vandaag grotendeels wordt uitgevoerd door Fedasil.

De gemeenschapsadministraties voor jeugdhulp, die een eigen opvangnetwerk hebben voor de kinderen die gescheiden zijn van hun gezinscontext, zijn immers tot nog toe terughoudend geweest om de NBG-kinderen per definitie te erkennen als kinderen in moeilijkheden of in zorgbehoevende situaties. Deze terughoudendheid blijkt onder meer veroorzaakt te worden door structurele uitdagingen waarmee de jeugdhulpadministraties geconfronteerd worden. Bij gebrek aan voldoende middelen lijkt het in de huidige situatie, gelet op de capaciteiten, heel moeilijk om alle bij jeugdhulp gesignaleerde kinderen tijdelijk te plaatsen, met inbegrip van kinderen van Belgische nationaliteit. Hoewel NBG-kinderen in theorie allemaal kunnen gemeld worden aan een Intersectorale Toegangspoort, of aan een *Service d'Aide à la Jeunesse* (hierna SAJ) of aan een *Service de Protection Judiciaire* (hierna SPJ),⁹¹ gebeurt het geregeld dat de NBG-kinderen die door de voogd of andere actoren gesignaleerd worden aan de diensten voor jeugdhulp, op wachtlijsten worden gezet of worden doorverwezen naar Fedasil of naar de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (hierna OCMW). Jeugdhulpdiensten kunnen bovendien van mening zijn

⁸¹ Koninklijk besluit van 9 april 2007, tot vastlegging van het stelsel en de werkingsregels voor de centra voor observatie en oriëntatie voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, B.S., 7 mei 2007, art. 3.

⁸² Opvangwet, *op. cit.*, art. 37.

⁸³ Décret du 18 janvier 2018, portant le code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse, M.B., 3 avril 2018, art. 20.

⁸⁴ Decreet van 12 juli 2013 betreffende Integrale Jeugdhulp, B.S., 12 juli 2013, art. 5 en 8.

⁸⁵ Decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp, B.S., 4 oktober 2004, art. 2, § 1, 8° en 9°; Décret du 18 janvier 2018, portant le code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse, *op. cit.*, art. 1, 5°.

⁸⁶ IVRK, *op. cit.*, art. 2, art. 20, art. 22, para. 2.

⁸⁷ Zie Decreet van 18 januari 2018, *op. cit.*, art. 25; Decreet van 12 juli 2013, *op. cit.*, art. 11; Decreet van 29 juni 2012 houdende de organisatie van pleegzorg, B.S., 16 augustus 2012; Besluit van de Vlaamse Regering houdende de organisatie van pleegzorg, 8 november 2013.

⁸⁸ Koninklijk besluit van 9 april 2007, *op. cit.*, art. 7: Het verblijf in een centrum duurt maximaal vijftien dagen en is éénmaal verlengbaar. Na afloop van dit verblijf en bij gebrek aan een specifieke en meer aangepaste opvang, zal de niet-begeleide minderjarige overgebracht worden naar de meest geschikte opvangstructuur, zoals bedoeld in artikel 2, 10° van de wet.

⁸⁹ Zie in het bijzonder CRK, GC nr. 6 en nr. 22, *op. cit.*

⁹⁰ Zie de jaarverslagen van de Vlaamse Kinderrechtencommissaris en van Franse Algemeen afgevaardigde voor de kinderrechten, de “Délégué Général des Droits de l'enfant” en de laatste Nationale kinderrechtenindicatoren gepubliceerd door de NCRK in 2016 (S. D'hondt et C. Peters, *Nationale kinderrechtenindicatoren. Make them count*, *op. cit.*, p.178).

⁹¹ Cel NBMV van de AGAJ (algemene administratie voor jeugdhulp langs Franstalige zijde): In 2016 werden 118 NBMV onder mandaat van een SAJ of SPJ geplaatst. In 2017 111, waarvan er in 2016 al 25 onder mandaat waren geplaatst. De statistieken van 2017 waren nog niet bevestigd bij het ontvangen van deze cijfers.

dat de hulp die wordt beschouwd als “algemene” hulp in plaats van gespecialiseerde hulp, die op subsidiaire wijze wordt aangeboden door jeugdhulp, al toereikend is, of nog dat ze niet over structuren beschikken die aangepast zijn aan deze NBG-kinderen. Over deze algemene hulp die wordt aangeboden door de federale opvang, die slechts over een heel beperkt aantal plaatsen beschikt voor kwetsbare profielen, en door de OCMW’s, die vaak niet over voldoende middelen of expertise beschikken om de nodige begeleiding te bieden aan NBG-kinderen, wordt evenwel gezegd dat ze onvoldoende aangepast is.

In 2015 echter, als gevolg van de aankomst van heel wat jongere en meer kwetsbare kinderen en aansluitend op de vaststelling dat de collectieve opvang voor deze kinderen niet aangepast is, heeft Fedasil zich tot de jeugdhulpadministraties gewend, namelijk het Agentschap Jongerenwelzijn (hierna: AJW) aan Vlaamse zijde en de “Administration Générale d’Aide à la Jeunesse” (hierna AGAJ), om opvang te organiseren die beter aangepast is aan NBG-kinderen.

Sinds 2016 bevatten de overeenkomsten die gesloten worden door Fedasil en de gemeenschapsadministraties voor jeugdhulp dan ook een financiering door Fedasil van opvangplaatsen die de gemeenschappen ter beschikking stellen. Door deze overeenkomsten kan voortaan een formeel kader worden geboden voor rechtstreekse plaatsing in een gemeenschapsstructuur, zonder dat men aan Franstalige kant via een “conseiller d’aide à la jeunesse” moet passeren of aan Vlaamse kant via een van de “Intersectorale Toegangspoorten”. De AGAJ en het AJW vangen sindsdien NBG-kinderen op in kleinere structuren (of “leefgroepen”) waarbij de kinderen een intensievere begeleiding krijgen. Aan Franstalige kant werd een specifieke “MENA”-cel opgericht binnen de AGAJ om bij de uitvoering van het Verdrag, vlottere samenwerking te verzekeren tussen Fedasil en de opvangstructuren.

Bij het sluiten van de overeenkomsten van onbeperkte duur in 2018, werd afgestapt van het leeftijds criterium (jonger dan 15 jaar) dat in het begin werd gehanteerd, waardoor meer plaats werd gecreëerd voor kinderen in bijzonder kwetsbare situaties die niet kunnen opgevangen worden in het kader van de federale opvang. De al wat oudere NBG-kinderen kunnen voortaan ook een plaats krijgen waarin voorzien is door een van deze overeenkomsten, als een aanvraag tot bijstand wordt gemotiveerd door de voogd of door de eerste partij die bij opvang betrokken is. Voor deze al wat oudere kinderen blijkt de toegang tot de diensten voor jeugdhulp echter moeilijker in de praktijk. Bovendien sluit de overeenkomst die tussen Fedasil en AGAJ werd

gesloten, de opvang uit van NBG-kinderen met een geestelijke gezondheidsproblematiek; deze bevoegdheid valt immers onder het Waalse Gewest, dat los staat van de Franse gemeenschap, in tegenstelling tot de situatie in Vlaanderen.

De Vlaamse gemeenschap heeft van haar kant terzelfder tijd de eigen capaciteiten uitgebreid om NBG-kinderen te plaatsen die gesignaleerd worden aan de “Intersectorale Toegangspoorten”, namelijk door bijkomende plaatsen in collectieve opvangstructuren (“leefgroep”) en in half-autonome structuren (“Context Begeleiding Autonoom Wonen” (hierna “CBAW”) en “Kleinschalige wooneenheden (hierna “KWE”)) te creëren. Door het Vlaams Agentschap voor Jeugdhulp werden specifieke registratiepunten ingevoerd (“aanmeldpunten”) – momenteel zijn dat er vier – in samenwerking met gespecialiseerde organisaties die door de sector jeugdhulp gefinancierd worden en met twee OOC’s van Fedasil.

De Vlaamse administraties en de administraties van de Franse gemeenschap die bevoegd zijn voor jeugdhulp hebben bovendien, met of zonder financiering van Fedasil, projecten die voorzien in pleegzorg voor NBG-kinderen (zie *infra*).

1.3.1.A.2 Opvolging van de van hun ouders gescheiden kinderen

De van hun ouders gescheiden kinderen die in België arriveren en opgevangen worden door een familielid, hebben het recht om opvang in een collectieve structuur te weigeren ten voordele van opvang in het verruimde familiale netwerk. De informele opvanggezinnen kunnen zich echter laten identificeren door pleegzorgdiensten, die afhangen van de jeugdhulpadministraties van de gemeenschappen. Een melding opent op die manier het recht op begeleiding, op financiële tegemoetkomingen en op een geregelde evaluatie van de pleegzorg. Wanneer opvang binnen het verruimde familiale netwerk wordt beoogd of geconcretiseerd, moet dit gebeuren met het akkoord van de voogd, die erop moet toezien dat deze opvang in het belang van het kind is.

De raadplegingen die op dit rapport voorafgingen, hebben echter gewezen op de nood aan betere opleiding en informatie van de voogd over de mogelijkheden tot registratie en de follow-up van informele opvanggezinnen. Alhoewel de internationale leidende beginselen wijzen op de talrijke voordelen van de opvang in verruimde gezinscontext, is het niettemin raadzaam dat dit type opvang geregeld wordt opgevolgd en

geëvalueerd.⁹² Bij gebrek aan stelselmatig melding door de voogd van de van hun ouders gescheiden kinderen, of bij gebrek aan toereikende capaciteiten van de pleegzorgdiensten, worden de informele “plaatsingen” van de kinderen in de verruimde familie niet stelselmatig opgevolgd door de diensten die bevoegd zijn op het vlak van pleegzorg.⁹³ Deze zijn onder meer de provinciale antennes “Pleegzorg Vlaanderen” onder leiding van het “Agentschap Jongerenwelzijn” en de diensten voor gezinsplaatsing in de Franse gemeenschap, die echter enkel toegankelijk zijn aansluitend op een mandaat dat werd beslist door een raadgever of directeur van een jeugdhulpdienst. Voor de pleegzorggezinnen die een tegemoetkoming van het OCMW krijgen, zorgt deze overheidsinstelling soms voor de opvolging van de situatie van het kind, afhankelijk van de beschikbare middelen.⁹⁴ De sociaal assistenten van de OCMW’s beschikken echter niet over dezelfde middelen en expertise als pleegzorgdiensten.

1.3.1.B. Opvangfases voor niet-begeleide kinderen

De opvang van de NBG-kinderen wordt doorgaans in drie fases georganiseerd: de observatie- en oriëntatiefase, de “stabilisatiefase” en tot slot opvang in “lokale opvanginitiatieven” of in specifieke projecten die de overgang naar zelfstandig leven mogelijk maken, in principe voorbehouden voor de NBG-kinderen ouder dan 16 jaar.

Naast dit algemene opvangtraject dat uit deze drie fasen bestaat, bestaan ook verkorte trajecten⁹⁵ voor de jongste NBG-kinderen (onder meer de *fast-tracks* naar de gezinsopvang of in kleine structuren) of bijzondere opvangprojecten die aangepast zijn aan bepaalde specifieke profielen.

1.3.1.B.1 Eerste opvangfase: observatie en oriëntatie door Fedasil

Zodra de DV over de aanwezigheid van een NBG-kind aan de grens of op het grondgebied wordt ingelicht, heeft

hij tot taak om Fedasil te contacteren om voor hem of haar een plaats te vinden in het opvangnetwerk. Als het NBG-kind zich aanbiedt in een aankomstcentrum, wordt het georiënteerd naar de dienst *Dispatching* van Fedasil. Een NBG-kind dat naast het feit dat het een NBG-kind is, geen bijkomende kwetsbaarheid toont, zal in een open maar beveiligd⁹⁶ Observatie- en Oriëntatiecentrum⁹⁷ worden geplaatst. Hij zal er gedurende een periode van 15 dagen verblijven, dewelke één keer kan worden verlengd. Niettemin duurt het verblijf in een OOC in de praktijk momenteel gemiddeld 1 maand.

Door deze opvangfase, gedurende dewelke de DV het NBG-kind identificeert, kan een eerste profilering worden uitgevoerd aan de hand van een observatie door een multidisciplinair team en op die wijze kunnen kwetsbaarheden gedetecteerd worden met als doel om hem of haar op een betere manier naar de tweede opvangfase te leiden.

De structuren van de eerste fase zijn dagelijks tussen 7 en 21 uur toegankelijk voor alle NBG-kinderen, onafhankelijk van het indienen van een asielaanvraag. De NBG-kinderen die op het grondgebied worden onderschept, hebben het recht op opvang in een OOC, zelfs als er twijfel is over hun minderjarigheid in toepassing van het beginsel van het voordeel van de twijfel. De OOC’s vangen ook de NBG-kinderen op die aankomen aan de grens; deze krijgen in dit geval een extraterritoriaal statuut gedurende de tijd die nodig is om hen te identificeren. Alleen de jongeren die aan de grens arriveren en van wie de minderjarige leeftijd wordt betwist, hebben geen toegang tot onmiddellijke opvang in een OOC. Ze worden gedurende een periode van 3 dagen, die eenmaal kan worden verlengd, in een administratief detentiecentrum geplaatst. Dit is de tijd die nodig is om hun minderjarige leeftijd te vast te stellen aan de hand van een medische test die onder de coördinatie van de DV wordt uitgevoerd.

Er werd al vastgesteld in het kader van de problematiek van gemengde migratiestromen (Zie [1.1.4.](#)) dat de NBG-kinderen die in deze context worden opgespoord

⁹² Algemene Vergadering van de VN, *Guidelines for the Alternative Care of Children*, 24 februari 2010, *op.cit.*, para. 66; CRK, GC nr. 6, *op.cit.*, para. 40.

⁹³ NCRK in S. D'HONDT et C. PETERS, *Nationale kinderrechtenindicatoren. Make them count*, *op.cit.*, p. 195.

⁹⁴ NCRK, *Nationale kinderrechtenindicatoren. Make them count*, *op.cit.*, p.195.

⁹⁵ *Fast-tracks* waarbij het verblijf in de OOC maar zeer kort duurt of zelfs onbestaande is voor zeer specifieke profielen zoals erg jonge kinderen die direct in kleine structuren of opvanggezinnen worden geplaatst, of kinderen die het slachtoffer zijn van mensenhandel en die in gespecialiseerde structuren worden geplaatst zoals Esperanto of Minor-Ndako.

⁹⁶ De bijzondere veiligheidsmaatregelen, zoals het beperken van telefonische communicatie, strekken ertoe hen te beschermen tegen eventuele netwerken van mensensmokkelaars. De niet-begeleide kinderen kunnen het centrum op elk ogenblik verlaten als aangeven dat ze dit willen.

⁹⁷ Er bestaan momenteel vier OOC's: dat van Steenokkerzeel, dat van Neder-over-Heembeek dat vaak de kwetsbaarste profielen opvangt, dat van Sint-Pieters-Woluwe dat in 2016 werd gecreëerd en dat vooral jongens opvangt van wie de leeftijd moet worden bepaald en dat van Sugny dat opgericht werd voor kinderen die geen asielzoekers zijn. Op 1 januari 2019, beschikt Fedasil over 203 opvangplaatsen in eerste fase.

bijzonder wantrouwig zijn en dat een aantal onder hen bijgevolg geen gebruik maakt van de institutionele opvang, zoals een eerste opvang in het OOC, omdat ze zich niet willen bekendmaken bij de overheden. Deze NBG-kinderen, indien ze geen opvang krijgen die wordt aangeboden door een Burgerplatform, riskeren om op straat te moeten overleven. In 2017 en 2018 lag het percentage verdwijningen in de context van de gemengde vluchtelingenstromen bijzonder hoog in de eerste opvangfase; het bedroeg bijna 50% van het totale aantal gevallen van opvang door de OOC's. De meeste jongeren die verdwijnen in de eerste fase zijn jongeren die zich niet uit eigen beweging hebben aangeboden om een opvangplaats te krijgen. Ze werden bijgevolg opgevangen als gevolg van een interceptie door de politiediensten. Volgens verscheidene betrokken partijen zijn de OOC's eigenlijk niet goed aangepast aan dit profiel van NBG-kinderen of aan het profiel van kinderen die op straat hebben geleefd.

De opvang in de eerste fase is een gemengde opvang, waarbij de jongens en de meisjes in afzonderlijke vleugels verblijven. Het opvangcentrum van Fedasil in Rixensart bevat bovendien een speciale vleugel waarheen jonge zwangere meisjes of moeders met jonge kinderen onmiddellijk kunnen worden georiënteerd.

Het gebeurt ook dat de NBG-kinderen die bijzonder jong of kwetsbaar zijn direct naar opvanggezinnen of gespecialiseerde opvangstructuren worden geleid. NBG-kinderen met complexe opvoedingsproblemen kunnen tijdelijk naar opvangplaatsen worden geleid die aangeboden worden door Synergie 14, waarvan 10 plaatsen gefinancierd worden door Fedasil en 4 door de Franstalige jeugdhulp. Fedasil kan het NBG-kind ook oriënteren naar deze organisatie voor een observatie of een "time-out". In Brussel biedt "SOS Jeunes" (Franstalige hulpverleningsdienst) naast hun ambulante programma, ook tijdelijk verblijf aan.

Voor kinderen die slachtoffer zijn van mensenhandel werd een afzonderlijk opvangtraject ingevoerd. Deze kinderen worden in principe vanaf hun signalement naar gespecialiseerde opvang- en juridische begeleidingscentra georiënteerd. De minderjarige slachtoffers krijgen opvang en juridische begeleiding van afzonderlijke organisaties. Langs Franstalige zijde vangt

het centrum Esperanto NBG-kinderen op die slachtoffer zijn van MH, terwijl ze langs Vlaamse zijde worden opgevangen door *Minor-Ndako* omdat er geen specifiek centrum bestaat voor de opvang van deze NBG-kinderen.

Het Centre Esperanto, dat expertise heeft op het gebied van opvang en begeleiding van NBG-kinderen die mogelijke slachtoffers van MH zijn, past een specifieke pedagogische methode toe om vertrouwen te wekken bij de NBG-kinderen en zo te vermijden dat ze terug zouden keren naar de netwerken van mensenhandelaars. Uit deze structuren verdwijnen minder NBG-kinderen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel. Er wordt evenwel beschouwd dat er te weinig gespecialiseerde plaatsen zijn in het netwerk voor de opvang van slachtoffers van MH bestaan. Esperanto is bovendien de enige organisatie op het Belgische grondgebied die officieel erkend is als opvangcentrum voor minderjarige slachtoffers van MH, terwijl *Minor-Ndako* voor deze opvang zorgt zonder dat het centrum als zodanig erkend is.

1.3.1.B.2 Tweede fase: "stabilisatie"

Na de eerste fase bepaalt het Koninklijk Besluit betreffende de werking van de OOC's⁹⁸ dat het NBG-kind wordt georiënteerd naar een opvangvorm die aangepast is aan zijn of haar profiel. Deze zal afhangen van de leeftijd en van de vroege vaststelling van bijkomende kwetsbaarheden, naast het feit dat het om een NBG-kind gaat. Terwijl sommige van deze kwetsbaarheden makkelijk van bij het begin kunnen worden vastgesteld, kunnen anderen pas later in het parcours van het NBG-kind worden ontdekt.

➤ Opvang door Fedasil en zijn partners op federaal niveau

De meeste plaatsen in België voor de NBG-kinderen in het opvangmodel van de tweede fase, bevinden zich in collectieve opvangstructuren die beheerd worden door Fedasil of zijn partners van het *Croix-Rouge de Belgique*/Rode Kruis-Vlaanderen.⁹⁹

Fedasil vangt de NBG-kinderen in de eigen opvangcentra op in afzonderlijke vleugels, gescheiden van de volwassenen.

⁹⁸ Koninklijk besluit van 9 april 2007, tot vastlegging van het stelsel en de werkingsregels voor de centra voor observatie en oriëntatie voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, *op.cit.*, Art.7

⁹⁹ Op 1 januari 2019 had Fedasil een geconventioneerde capaciteit in de tweede fase van 1056 plaatsen waaronder 323 in de centra, 270 in het *Croix-Rouge* en 177 in het *Rode Kruis*, 145 met de Vlaamse Gemeenschap en 104 met de Federatie Wallonië-Brussel, 37 in de OCMW's van Assesse en Gembloux.

De opvangcentra van het Rode Kruis-Vlaanderen en het *Croix-Rouge de Belgique* hebben zowel opvangplaatsen in de centra die exclusief opgericht werden voor NBG-kinderen als in centra die zowel kinderen als volwassenen opvangen. In dit laatste geval, worden de NBG-kinderen echter gehuisvest in aparte afdelingen.

Terwijl de opvang gemengd is in vele collectieve centra, bestaat er ook een beperkt aantal specifieke structuren voor de NBG-meisjes, die een minderheid vormen onder de NBG-kinderen. Behalve de specifieke vleugel voor jonge moeders in het Fedasil-opvangcentrum in Rixensart, heeft het *Croix-Rouge de Belgique* ook een opvangcentrum in Jette dat uitsluitend meisjes en jonge vrouwen opvangt.

In 2017 bedroeg de gemiddelde duur van de opvang in tweede fase 8 maanden. Ze hangt echter af van verschillende factoren, waaronder de leeftijd, de duur en afloop van de asielprocedure, maar ook van het type opvangstructuur waarin het NBG-kind geplaatst is.

Fedasil besteedt bijzondere aandacht aan de opvang van de NBG-kinderen, wat onder meer tot uiting komt in de begeleiding en in meer personeel: de verhouding begeleider/NBG-kind ligt hoger dan die bij de volwassenen. Desondanks zeggen tal van partijen die betrokken zijn bij opvang in het federale netwerk zich vaak hulpeloos te voelen om de uitdagingen aan te gaan die de opvang van deze bijzonder kwetsbare bevolking stelt, zowel op het vlak van personeel als op het vlak van hulpmiddelen.

“ Sinds ik twee en een half jaar geleden aankwam in België, heb ik in zeven verschillende centra gezeten. Enkele weken geleden ben ik 18 geworden, dus ik wacht tot ze mij overbrengen naar een centrum voor volwassenen. Omdat de ramadan binnen enkele weken begint, vrees ik dat ik hier niet met mijn vrienden aan zal kunnen deelnemen”.

H., 18 jaar, Afghanistan

“ In dat andere centrum vroegen de sociaal assistenten naar ons. Wanneer we niet aten, kwamen ze naar ons en hielpen ons. Als we hier niet eten, dan laten ze dat zo. De sociaal assistent hier heb ik één keer gezien, toen hij me kwam zeggen wanneer ik mijn gesprek zou hebben”.

R., 17 jaar, Afghanistan

“ Het leven in het centrum is over het algemeen goed, ondanks de vele verschillende nationaliteiten. Soms zijn er problemen. Sommigen nemen drugs en sommigen vechten, maar men vindt oplossingen”.

S., 17 jaar, Afghanistan

“ We wilden ons inschrijven in de boxclub. Ik kon wat materiaal krijgen via vrienden, maar ik heb mij niet kunnen inschrijven. We hebben geen toegang tot sportclubs omdat we daarvoor niet de toelating hebben gekregen. Ik heb erover gesproken met mijn sociaal assistent, die mij gezegd heeft dat daar geen geld voor is”.

W., 17 jaar, Afghanistan

Fedasil heeft specifieke instrumenten ontwikkeld voor de begeleiding en evaluatie van kwetsbare profielen in zijn opvangnetwerk. De drie instrumenten die de centra ter beschikking hebben voor de identificatie en de follow-up van de kwetsbaarheden, zijn het individueel begeleidingsplan (IBP), de verslagen van het multidisciplinair overleg (MDO) en de geregelde evaluatieverslagen. Er bestaat een specifiek IBP en MDO voor de NBG-kinderen. Het MDO wordt anders georganiseerd in elk centrum (aantal deelnemers, frequentie, modaliteit van bespreking). De vormingswerker die geregeld verslag opmaakt, speelt een centrale rol bij de follow-up van de kwetsbaarheden. De verschillende partijen die bij de opvang betrokken zijn benadrukken echter dat voor de uitvoering van de nieuwe richtsnoeren van Fedasil op het vlak van gesprekken, evaluatie en verslagen meer personeel nodig is.

Bovendien stelt men een verhoging vast van het aantal NBG-kinderen die complexe problemen hebben waarvoor specifieke opvangtrajecten nodig zijn. Fedasil heeft echter voor sommige profielen maar een zeer beperkt aantal plaatsen en gescheiden trajecten. Fedasil financiert in het bijzonder vijf plaatsen voor de NBG-kinderen met een erg kwetsbaar profiel in het *Centre d'Accompagnement Rapproché des Demandeurs d'Asile* (“CARDA”) dat beheerd wordt door het Franstalige *Croix-Rouge*. Fedasil heeft ook overeenkomsten gesloten met specifieke opvangdiensten zoals de *Service d'Aide aux Migrants*, Oranje Huis en met de vzw Synergie 14, voor de profielen met een moeilijk pedagogisch parcours of kinderen die een bijzonder problematische verhouding hebben met hun context. Dankzij de middelen van AMIF van 2018-2019, ontwikkelt Fedasil met de KUL momenteel ook een residentieële begeleiding op het vlak van kinderpsychiatrie voor de NBG-kinderen die

ernstige psychologische problemen hebben. Voor de NBG-kinderen van wie de relaties met het personeel of medebewoners moeizaam verlopen en/of die even afstand willen nemen of over een bijzondere problematiek nadenken, zijn er ook korte, zogenaamde “Time-out”-trajecten¹⁰⁰ beschikbaar.

Rekening houdend met het beperkt aantal gespecialiseerde plaatsen in het netwerk van Fedasil en de beperkte toegang tot opvang die door de gemeenschappen beheerd wordt, ondervinden de betrokken partijen geregeld grote moeilijkheden om op gepaste wijze de NBG-kinderen te oriënteren die intensieve psychologische begeleiding nodig hebben of die meerdere kwetsbaarheden of beperkingen hebben.

Anderzijds hebben de betrokken partijen en kinderen met wie werd gesproken, benadrukt dat de materiële en psychologische stressfactoren bij NBG-kinderen hoger liggen in de grote opvangstructuren. De plaatsing in een collectieve opvangstructuur kan immers een reeds bestaand onbehagen verergeren. Het kader van deze structuren is bovendien niet aangepast aan kinderen die tijdens hun migratieparcours een verhoogde graad van zelfstandigheid hebben verworven.

De stressfactoren in de collectieve opvang uiten zich in meer geweld tussen personen en gevallen van zelfverminking (zichzelf snijden, zelfmoordpogingen, enz.). Verschillende professionals uit de opvangsector hebben ook een groter aantal gevallen gemeld van seksueel geweld, dat vaak wordt gepleegd door de NBG-kinderen die zelf vroeger slachtoffer daarvan zijn geweest, in hun land van herkomst of tijdens hun migratieparcours. Het aantal geregistreerde gevallen van geweld waar NBG-kinderen bij betrokken zijn in het opvangnetwerk is dan ook hoog en leidt dikwijls tot disciplinaire overbrengingen.¹⁰¹ Deze veranderingen, die het kind uit zijn evenwicht brengen, leiden ook tot zorgbreuken. Sinds 2018 heeft Fedasil bijgevolg specifieke projecten ingevoerd om een pedagogische herstelvisie te ontwikkelen in zijn opvangnetwerk.

Bovendien zijn er ook niet-disciplinaire overbrengingen naar andere centra die plaatsvinden als gevolg van

de sluiting van de opvangcentra¹⁰² of als gevolg van het bereiken van de meerderjarige leeftijd. De NBG-kinderen waarmee werd gesproken, hebben benadrukt dat het moeilijk is om te gaan met die overgangen van het ene centrum naar het andere, ook al zorgt Fedasil ervoor dat die verhuizingen alleen tijdens schoolvakanties georganiseerd worden om de verandering, waaronder die waarbij van school veranderd wordt, te vergemakkelijken. Er kunnen ook aanpassingsmoeilijkheden optreden wanneer het NBG-kind dat in een opvangcentrum verbijft waar een vleugel voor volwassenen bestaat en naar die vleugel wordt overgebracht wanneer het de meerderjarige leeftijd bereikt; aangezien de begeleiding door het opvangpersoneel dan veel beperkter is.

Alhoewel er zowel interne klachtenprocedures binnen elk centrum bestaan als een gecentraliseerde procedure voor het volledige opvangnetwerk van Fedasil,¹⁰³ waarvan de NBG-kinderen gebruik kunnen maken, hebben verschillende NBG-kinderen toch gezegd dat ze twijfelen om daar gebruik van te maken uit vrees voor vergeldingsacties, onder meer disciplinaire overbrengingen naar een ander centrum. In tegenstelling tot wat geldt voor het publiek van volwassen asielzoekers, houdt Fedasil geen tevredenheidsenquêtes die specifiek bestemd zijn voor de NBG-kinderen.

In een studie die van 2016 tot 2018 werd uitgevoerd door de dienst Studie en Beleid van Fedasil, werd de methodologie van identificatie en opvang van kwetsbare personen in het opvangnetwerk geëvalueerd. Alhoewel de studie zich niet specifiek gericht heeft op de niet-begeleide kinderen, zijn de vaststellingen¹⁰⁴ ook voor hen belangrijk gebleken, onder meer: de noodzaak om de voortdurende evaluatie van de kwetsbaarheden te versterken en om de methodes te harmoniseren om ze vast te stellen; de noodzaak om de personen in een kwetsbare positie op multidisciplinaire wijze op te volgen; om verregaandere samenwerkingsverbanden te ontwikkelen met externe partners en diensten; om meer voortgezette opleidingen te geven aan de partijen die bij de opvang betrokken zijn; om te verzekeren dat men beschikt over gespecialiseerde tolken; om de praktijken

¹⁰⁰ Er wordt in plaatsen voorzien in de federale centra van Saint-Trond en Sugny en in de opvangstructuren Oranje Huis en Synergie 14, projecten die door Fedasil gefinancierd worden.

¹⁰¹ In 2017 vonden 1002 disciplinaire overbrengingen plaats.

¹⁰² In 2017 vonden 1563 niet-discriminatoire overbrengingen plaats, naast de overbrengingen naar de opvang van de derde fase.

¹⁰³ De klachtenprocedure voor de NBG-kinderen is dezelfde als die voor de volwassenen, zoals die is opgenomen in de volgende link: <https://www.fedasil.be/nl/klachten-en-beroepen>.

¹⁰⁴ Dienst Studie en Beleid van Fedasil, *Studie kwetsbare personen met specifieke opvangnaden. Synthèse van de voornaamste vaststellingen*, 2016, p. 40; Fedasil, *Kwetsbare personen met specifieke opvangnaden. Definitie, identificatie, zorg*, eindrapport, december 2018.

van doorgifte en uitwisseling van informatie tussen de structuren te verbeteren; om ieders rol duidelijker af te bakenen en in een aangepaster kader te voorzien.

► **Opvang door de gemeenschappen: kleinschalige structuren en opvanggezinnen**

Gedurende de laatste drie jaar hebben de gemeenschappen verscheidende opvangmodaliteiten versterkt en aangepast om – prioritair, maar niet exclusief – de jongste en de meest kwetsbare NBG-kinderen in hun opvangnetwerken te kunnen plaatsen. In het kader van de overeenkomsten die gesloten werden tussen Fedasil en de gemeenschappen zijn een aantal plaatsen “direct toegankelijk” voor de NBG-kinderen zonder dat er een formele erkenning nodig is van een situatie van moeilijkheid of gevaar door een *Service d’Aide à la Jeunesse* (hierna SAJ)¹⁰⁵, of zonder dat een aanmelding moet gebeuren bij één van de “Intersectorale Toegangspoorten” van de Vlaamse gemeenschap. Het **aantal plaatsen** in het kader van deze akkoorden bedraagt 130 plaatsen aan Franstalige zijde en 145 plaatsen aan Vlaamse zijde. Deze plaatsen hebben vooral de opvang tot doel van de jongste NBG-kinderen en zij die als bijzonder kwetsbaar worden geïdentificeerd, maar de reële bezettingspercentages tonen aan dat een aantal plaatsen dikwijls echter niet ingenomen worden.¹⁰⁶

De betrokken partijen waarmee werd gesproken, benadrukten op unanieme wijze dat de structuren die afhangen van de jeugdhulpdiensten van de gemeenschappen, naast de expertise op het gebied van begeleiding van kinderen die gescheiden zijn van hun gezinsomgeving, beduidend meer middelen hebben dan de centra voor collectieve opvang die beheerd worden door Fedasil en zijn partners. De pedagogische benaderingen zijn er bovendien gericht op het herstel van de banden tussen het NBG-kind en zijn familiale context.

Het opvangmodel dat bestemd is voor Belgische kinderen die gescheiden zijn van hun gezinsomgeving, behelst niet alleen opvang in kleinere collectieve structuren en de plaatsing in semi-autonome structuren

onder toezicht, maar ook de mogelijkheid om geplaatst te worden in een pleeggezin, waaraan prioriteit wordt gegeven door de gemeenschapsdecreten die de plaatsing van kinderen buiten hun gezinsomgeving omkaderen.

Terwijl vóór de crisis van 2015 de opvang van een NBG-kind door een officieel erkend pleeggezin in de praktijk erg beperkt was, hebben Fedasil en de gemeenschapsadministraties, met maatschappelijke organisaties als partner, grote inspanningen geleverd om de capaciteiten van dit type opvang te verhogen dat beter aangepast is aan de noden van de kinderen en dat in overeenstemming is met internationale leidende richtsnoeren.¹⁰⁷

Daartoe hebben Fedasil en de gemeenschappen samenwerkingsverbanden gesloten met sommige pleegzorgdiensten op gemeenschapsniveau, en met gespecialiseerde ngo’s. Deze samenwerkingsverbanden hebben bijzondere aandacht voor “culturele *matching*”, geïnspireerd op het Nederlandse opvangmodel voor NBG-kinderen. Zo heeft Fedasil de projecten van gezinsplaatsing gefinancierd van Mentor-Escale en Minor-Ndako. Bij het creëren van de programma’s van rekrutering, *matching* en follow-up van de NBG-kinderen en de gezinnen, werd rekening gehouden met de specifieke opvangbehoeften van NBG-kinderen in een gezin. Op gemeenschapsniveau, hebben de pleegzorgdiensten van de Vlaamse gemeenschap de gezinsopvang voor de NBG-kinderen versterkt met de lancering in 2015 van het project “Geef de wereld een thuis”, in partnerschap met Vluchtelingenwerk Vlaanderen. NBG-kinderen die naar dit type opvang georiënteerd worden, worden hiervoor hoofdzakelijk gekozen op basis van de leeftijd (jonger dan 15 jaar), of op basis van een vastgestelde kwetsbaarheid. Ze kunnen een parcours afgelegd hebben in het systeem van collectieve opvang (netwerken van Fedasil of kleinere structuren van de gemeenschappen) of opgenomen worden in een opvanggezin als gevolg van de eerste opvangfase in een OOC. Ongeveer 350 opvanggezinnen worden opgevolgd door de Vlaamse diensten voor gezinsopvang op provinciaal niveau voor de opvang van NBG-kinderen. Aan Franstalige kant krijgt de vereniging

¹⁰⁵ De overeenkomst tussen Fedasil en de AGAJ bevat een beperkend criterium voor de kinderen onder mandaat van een raadgever of een directeur van de jeugdhulpsector.

¹⁰⁶ Op 2 mei 2018 bedroeg het bezettingspercentage in de plaatsen waarin voorzien wordt in het “NBMV”-plan dat beheerd wordt door AGAJ slechts 94 ten opzichte van een capaciteit van 130 en in het opvangplan van de AJW 119 ten opzichte van een capaciteit van 145. Op 1 januari 2019 bedroeg het bezettingspercentage van gemeenschapsplaatsen 80%.

¹⁰⁷ IVRK, art. 20, para. 3, Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *Guidelines for the Alternative Care of Children*, 24 februari 2010. Zie ook de aanbevelingen van de UNHCR op het gebied van de opvang van de NBG-kinderen in UNHCR – UNICEF, *Safe and Sound*, op. cit. en UNHCR, *The Way Forward*, op. cit.

“*Famille sur mesure*” die gericht is op een multicultureel publiek, sinds de totstandkoming van het NBMV-plan, financiële ondersteuning van de Franse gemeenschap om NBG-kinderen in pleeggezinnen te plaatsen.

Er werden echter belangrijke uitdagingen gemeld op het gebied van rekrutering en *matching*, omdat de potentiële pleeggezinnen vooral geïnteresseerd waren in de opvang van de jongste NBG-kinderen, die een minderheid vormen ten opzichte van de groep NBG-kinderen van 15 jaar en ouder. Wat de federale financiering betreft van het project voor de opvanggezinnen van Mentor-Escale, heeft Fedasil beslist om die na 2019 niet te verlengen.

Buiten de context van de overeenkomsten tussen Fedasil en de gemeenschapsadministraties, is het ook mogelijk voor een voogd of een partij die betrokken is bij het opvangnetwerk, om zich naar een SAJ van de Franse gemeenschap te richten of naar een van de “Intersectorale Toegangspoorten” van de Vlaamse jeugdhulpsector. De Vlaamse gemeenschap heeft namelijk bijkomende “niet rechtstreeks toegankelijke” plaatsen gecreëerd alsook huisvestingsplaatsen die de autonomie bevorderen en waar de NBG-kinderen geïndividualiseerde begeleiding krijgen (zie *supra*: KWE en CBAW). Er blijven echter lange wachttijden bestaan door de verzadiging van de residentiële opvangnetwerken van de diensten voor jeugdhulp.

Een plaatsing kan bovendien ook worden opgelegd als gevolg van een tussenkomst door een jeugdrechtbank, onder meer wanneer een jeugdrechter een situatie van onmiddellijk gevaar erkent of bij feiten die als een misdrijf worden beschouwd. De diensten voor hulp aan en bescherming van de jeugd mogen in principe de opvang die bevolen wordt door een jeugdrechter niet weigeren. In tal van gevallen blijft Fedasil echter deze NBG-kinderen in grote moeilijkheden helpen, ondanks het feit dat de opvang door die instelling werd erkend als onaangepast, bij gebreke aan aangepaste plaatsen voor de NBG-kinderen die dat profiel hebben.

1.3.1.B.3 Derde fase: overgang naar autonomie in een lokaal opvanginitiatief (LOI) of in structuren die door de gemeenschappen beheerd worden

Aan het einde van een minimale periode van vier maanden opvang in de tweede fase, kan het NBG-kind dat ouder is dan 16 jaar, en dat een verblijfsvergunning heeft gekregen van meer dan drie maanden als gevolg van het verwerven van een statuut van internationale bescherming, een individuele verblijfplaats vragen in een “*Initiative locale d'accueil*” (hierna ILA) of “Lokaal Opvanginitiatief” of bijeen van de niet-gouvernementele partners van Fedasil (Caritas, Ciré, Mentor-Escale,...).¹⁰⁸ Hij moet bovendien voldoende zelfstandig zijn, wat geëvalueerd wordt door Fedasil of door één van zijn partners.

Deze fase werd ontworpen om de overgang van het NBG-kind naar een zelfstandig leven in een individuele structuur te vergemakkelijken en bevat bijgevolg de overgang van materiële hulp naar sociale hulp in toepassing van de opvangwet en de organieke wet betreffende de OCMW's.¹⁰⁹ De begeleiding naar autonomie wordt verzekerd door een OCMW, door een organisatie, of door de diensten voor jeugdhulp bij opvang door de jeugdhulpsector (zie *infra*).

Er werden grote uitdagingen vastgesteld voor de begeleiding naar autonomie van de NBG-kinderen of van meerderjarig geworden NBG-kinderen. Deze uitdagingen werden in de loop van de laatste twee jaren scherper gesteld gedurende dewelke een hoog aantal kinderen dat rechthebbende is op internationale bescherming, de tweede opvangfase heeft verlaten.

Omdat sinds de instructie van 2015,¹¹⁰ de voorwaarden werden verstrengd, waaronder die op het gebied van een verblijfsvergunning, waren de onderbezettingspercentages van de LOI tussen 2015 en 2016 toegenomen, terwijl het collectieve opvangnetwerk verzadigd was.¹¹¹ Gelet op de hoge onderbezettingspercentages, hebben de federaties van de OCMW's herhaaldelijk hun bezorgdheid geuit over de mogelijke impact van de onderbezette plaatsen op de

¹⁰⁸ Op 2 mei 2018, telde men 323 opvangplaatsen in de LOI voor de NBMV, die voornamelijk door de OCMW's werden beheerd, maar ook door de leden van het Ciré-netwerk (APD, SESO, *Youth in Transit* van Caritas) en Mentor-Escale.

¹⁰⁹ Wet van 12 januari 2007, *op. cit.*, art. 8 et 11; Organieke wet betreffende de OCMW's van 8 juli 1976, art. 46, 57 en 57ter. De Opvangwet voorziet in de mogelijkheid om overeenkomsten te sluiten tussen Fedasil en de OCMW's om structuren voor individuele opvang te organiseren. In deze gevallen verzekert het OCMW psychosociale, medische en administratieve begeleiding en materiële hulp waarin wordt voorzien door de opvangwet (*Opvangwet, op. cit.*, art. 64.).

¹¹⁰ Instructie Fedasil “*Toewijzing aan een individuele opvangstructuur in het kader van de overgang van de NBMV*”, 23 juli 2015.

¹¹¹ Hiervan getuigt onder meer de brief van 23 juli 2018 die door de drie federaties van OCMW's/CPAS werd gestuurd naar Staatssecretaris Theo Francken over het afbouwplan van de ILA/LOI, beschikbaar op het adres <https://bit.ly/2wq7hQd>.

continuïteit van de expertise van de sociaal assistenten die zich ontfemen over de begeleiding van de NBG-kinderen.

Los van het feit dat de overgang niet altijd vlot verloopt, hebben een aantal betrokken partijen ook hun bezorgdheid geuit over de korte duur van een verblijf in een LOI, dat beperkt is tot zes maanden. Velen vinden dat deze termijn niet toereikend is om de overgang van het NBG-kind naar autonomie te verzekeren. Deze periode is doorgaans namelijk erg beladen met verantwoordelijkheden voor de NBG-kinderen die dikwijls, naast het nieuwe gegeven van een individueel leven, andere overgangen moeten beheren die verband houden met het onderwijs- of beroepsopleidingsparcours en waar bovenop nog de procedure van gezinshereniging kan komen. Hoewel de mogelijkheid om een uitstel te vragen bestaat, zal deze worden toegekend in functie van de verzadigingsgraad van het netwerk.

Door de professionals werd een grote behoefte aan opleiding en werkmiddelen vastgesteld voor het bijzonder kwetsbare profiel van NBG-kinderen. De Federaties van OCMW's hebben herhaaldelijk de moeilijkheden benadrukt die de medewerkers van de OCMW's ondervinden om voldoende intensieve follow-up van deze specifieke groep te verzekeren. Ze benadrukten ook dat de nodige expertise moet worden verworven om deze opvolging te verzekeren. De continuïteit van de opvang en van de begeleiding van de NBG-kinderen, met inbegrip van de zorg voor hun geestelijke gezondheid, en een betere coördinatie tussen de partijen die betrokken zijn bij de opvang, de jeugdhulpsector en de voogd, werden bovendien naar voren geschoven als zeer belangrijke factoren om te vermijden dat bijkomende plotse veranderingen worden gecreëerd in het proces van overgang naar de volwassen leeftijd.

Als reactie op de talrijke uitdagingen die werden vastgesteld op het gebied van de begeleiding naar autonomie, hebben drie federaties van OCMW's (VVSG, Brulocalis, UVCW) van 2016 tot 2018 met de steun van de Koning Boudewijnstichting en met Europese middelen, projecten uitgevoerd om de OCMW's te ondersteunen bij de begeleiding van NBG-kinderen.¹¹² De projecten hadden verschillende onderdelen waaronder cycli van opleiding, intervisie en expertise

uitwisseling, bewustmaking voor de mandatarissen en de publicatie van werkmiddelen zoals een praktische gids voor de sociale begeleiding van de NBG-kinderen door de OCMW's.¹¹³ In juni 2018 hebben genoemde federaties van OCMW's de publieke overheden ook aanbevelingen gestuurd opdat de OCMW's meer middelen zouden krijgen, zowel wat personeel als financiën betreft, om de (ex-)NBG-kinderen bij hun overgang naar autonomie te begeleiden.

Het vervolg van het traject van de NBG-kinderen die worden opgevangen door de Vlaamse gemeenschap, in het bijzonder in kleine collectieve opvangstructuren ("leefgroepen") of in pleeggezinnen, verschilt van het klassieke traject in drie fasen. De betrokken NBG-kinderen kunnen immers vervolgens georiënteerd worden naar de (semi-)autonome structuren van de jeugdhulpsector. De Vlaamse jeugdhulpsector heeft namelijk een aantal opvangvormen die toegankelijk zijn tot na de meerderjarige leeftijd, beschikbaar gesteld voor NBG-kinderen. Onder meer de CBAW ("Context Begeleiding Autonoom Wonen") die toegankelijk zijn tot de leeftijd van 21 jaar en de KWE ("Kleinschalige wooneenheden") die toegankelijk zijn tot 25 jaar. In het kader van deze laatste opvangvormen worden de NBG-kinderen begeleid in gepersonaliseerde overgangstrajecten naar zelfstandigheid.

Bij de Franse gemeenschap is de opvang in overgangsstructuren naar zelfstandigheid in het kader van de opvang door een SAJ zeer uitzonderlijk. In het kader van een NBMV-plan werden in 2016 niettemin middelen vrijgemaakt door de AGAJ om begeleidingsprojecten naar zelfstandigheid te financieren, onder meer in de vorm van een samenwerkingsverband met de organisatie Mentor-Escale. Het aantal beschikbare plaatsen in het kader van dergelijke projecten dekt echter de behoeften op het terrein niet.

1.3.1.B.4 Overgang van het LOI naar individuele huisvesting

Gelet op de beperkte duur van een verblijf in een LOI, hebben tal van (ex-)NBG-kinderen moeilijkheden om een woonplaats te vinden. De NBG-kinderen en hun begeleiders worden immers vaak geconfronteerd met aanzienlijke problemen bij het vinden van een degelijke woonplaats, vooral in de grote steden. Net

¹¹² Zie <https://www.kbs-frb.be/fr/Newsroom/Press-releases/2018/20180612ND>

¹¹³ Zie <http://www.uvcw.be/espaces/cpas/actions/33,80,38,38,82.htm>



zoals dit gebeurd voor volwassen begunstigen van internationale bescherming, hebben de federaties van OCMW's de publieke overheden opgeroepen om de (ex)-NBG-kinderen een betere toegang tot gezonde en betaalbare huisvesting te garanderen. Dit door het aantal sociale woningen op te trekken en wettelijke samenwoning aan te moedigen, zonder enige financiële bestraffing.

De innovatieve projecten die werden ingevoerd door de lokale overheden¹¹⁴ en door maatschappelijke organisaties¹¹⁵ hebben de meerwaarde en de noodzaak aangetoond om in projecten te investeren die de continuïteit van de huisvesting aanmoedigen nadat men meerderjarige is geworden. Er werden ook een aantal burgerinitiatieven gestart¹¹⁶ om tegemoet te komen aan de nood aan begeleiding naar autonomie.

1.3.2. Onderwijs

“ OKAN is de beste manier om te leren lezen en schrijven voor wie niet naar school is geweest. De leraars behandelen ons erg goed en hebben ons gesteund. Nu zijn we in staat om zelf onze weg te vinden”.

W., 17 jaar, Afghanistan

“ Ze hebben me gezegd dat weer van centrum moet veranderen. Ik zal opnieuw van school moeten veranderen. Ik ben de draad kwijt”.

H., 18 jaar, Afghanistan

In België beschouwt de Grondwet het recht op onderwijs als een grondrecht; er geldt zelfs een leerplicht tot de leeftijd van 18 jaar.¹¹⁷ De minderjarige vreemdeling moet, ongeacht zijn administratief statuut, vanaf de 60ste dag volgend op zijn inschrijving in het vreemdelingenregister, in een onderwijsinstelling

¹¹⁴ Door sommige gemeenten werden ook projecten van de derde fase uitgevoerd, die worden gesubsidieerd door Fedasil, om de overgang van de NBG-kinderen naar autonomie te vergemakkelijken zoals Cirkant of samenwoningsprojecten die ertoe strekken om duo's te creëren van NBG-kinderen en jonge Belgen, zoals het project Curant in Antwerpen.

¹¹⁵ In 2016, hebben Mentor-Escale en Minor-Ndako een samenwerkingsverband op touw gezet via de Helpdesk Manorea om de begeleiders/betrokken partijen te helpen bij de begeleiding van de NBG-kinderen naar autonomie en coachingprogramma's voor de NBG-kinderen voor hun overgang naar autonomie.

¹¹⁶ Zie bijvoorbeeld de projecten die op touw gezet werden door Maison-Babel in Jette, *Live in Color* in Luik, etc.

¹¹⁷ De leerplicht voor alle minderjarigen tot de leeftijd van 18 jaar, zonder onderscheid naar statuut, is opgenomen in de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht (Wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, B.S., 6 juli 1983). De periode van voltijdse leerplicht vangt aan op de leeftijd van 6 jaar en loopt tot de leeftijd van 15 jaar. Daarna is er de mogelijkheid tot deeltijdse leerplicht.

ingeschreven worden door de persoon die met het ouderlijk gezag is bekleed.¹¹⁸ Alhoewel de wet over de leerplicht geen specifieke bepaling bevat over de bijzondere situatie van de NBG-kinderen, wordt de verplichting voor de voogd om het kind in te schrijven door de voogdijwet vastgelegd.¹¹⁹

Zodra de overgang naar de tweede opvangfase gebeurt is en/of de voogd aangewezen is, heeft deze tot taak om de inschrijving van zijn pupil in een onderwijsinstelling te verzekeren, na te gaan of hij de lessen bijwoont en het contact met de leraar-referentiepersoon te verzekeren. In de praktijk is het dikwijls echter het opvangcentrum dat dit moet doen, omdat de voogd bij aanvang van de tweede fase nog niet aangewezen is. Fedasil zorgt er bovendien voor dat het NBG-kind onmiddellijk bij de start van de eerste opvangfase onderwijs krijgt. Van bij het begin van zijn verblijf in het OOC krijgt het NBG-kind zijn eerste algemene vakken (talen, wiskunde, enz.) en opvoedkundige en recreatieve activiteiten. De taken van continue follow-up worden vaak ook uitgevoerd door de referent-opvoeder van het opvangcentrum.

Aanvankelijk begint het onderwijs voor het NBG-kind vaak in een onthaalklas. Aangezien deze materie in België een aangelegenheid is waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, worden de onthaalklassen anders georganiseerd volgens de gemeenschappen: in Vlaanderen gaat het om de Onthaalklas voor Anderstalige Nieuwkomers (hierna OKAN¹²⁰), aan Franstalige zijde om het *Dispositif d'Accueil Scolaire Primo-Arrivants* (hierna DASPA¹²¹) en aan Duitstalige zijde om de *Beschulung von erstankommenden Schülern*¹²². De bedoeling van deze klassen is om enerzijds de kinderen voldoende basiskennis te doen verschaffen om zich in het officiële onderwijssysteem te integreren door het intensief aanleren van de taal en het bijbrengen van een algemeen kennisniveau. Vervolgens kunnen ze georiënteerd worden naar het algemeen, technisch of beroepsonderwijs. Anderzijds wil men met deze klassen

ook de sociale integratie van de kinderen-nieuwkomers bevorderen.

Zowel langs Nederlandstalige als langs Franstalige zijde wordt de invoering en de organisatie van deze onthaalklassen aan het initiatief overgelaten van scholen, maar die niettemin aan een bepaald aantal criteria moeten voldoen waaronder de nabijheid van de opvangcentra. Het vrijwillige karakter van de organisatie van de OKAN en DASPA -klassen lijkt een probleem te vormen, omdat het risico bestaat dat onvoldoende aan de vraag kan worden beantwoord. Bovendien, de deelnemende leraars krijgen vandaag de dag geen specifieke opleiding of structurele begeleiding. Het nieuwe decreet van de Franse gemeenschap wil hieraan tegemoetkomen door de integratie van "*français langue étrangère*" – modules in de lerarenopleiding die door de hogescholen wordt aangeboden.

In principe is de duur van een parcours in een onthaalklas beperkt tot een jaar. Het parcours kan echter worden verlengd met zes maanden als de taalkennis en het algemene kennisniveau niet toereikend zijn om de overgang naar een gewone klas toe te laten. De betrokken partijen leggen de nadruk op de noodzaak om voldoende soepelheid te hanteren bij de duur van het parcours van het kind in de OKAN of DASPA-klas. Alhoewel voor sommigen een snellere overgang mogelijk is omdat zij de taal al voldoende beheersen, is het tevens mogelijk dat voor anderen een parcours van één jaar of zelfs van anderhalf jaar niet volstaat. Vanaf de inwerkingtreding op 1 september 2019 van het nieuwe decreet¹²³ voor de scholarisatie van nieuwkomers in de Franse gemeenschap, kan de duur van de leerplicht in een DASPA worden verlengd tot 24 maanden.

Het psychisch lijden dat de NBG-kinderen ondergaan, en de afwezigheid voor de meesten onder hen van de stabiliserende factor van een gezin, heeft ook gevolgen op hun scholing. De *Centres Psycho-Médico-Sociaux* (hierna CPMS) en de Centra voor Leerlingenbegeleiding

¹¹⁸ Wet van 29 juni 1983, *op. cit.*, art. 1, § 7.

¹¹⁹ Voogdijwet, *op. cit.*, art. 10.

¹²⁰ Aan Nederlandstalige zijde, wordt het stelsel van de "OKAN" ("Onthaalklassen Anderstalige Nieuwkomers"), dat geregeld wordt door een decreet met dezelfde naam, zowel in het basisonderwijs als in het secundair onderwijs georganiseerd en dit voor alle kinderen, begeleidde en niet-begeleide, die nog maar net in Vlaanderen zijn aangekomen.

¹²¹ Aan Franstalige zijde, vervangt het stelsel van DASPA (*Dispositif d'Accueil Scolaire pour Primo-Arrivants*) sinds 2012 het stelsel van de "*classes passerelles*" dat in 2001 in het leven werd geroepen. Deze wordt ook in het basisonderwijs en het secundair onderwijs georganiseerd voor alle kinderen-nieuwkomers. Het nieuwe decreet van 7 februari 2019 betreffende het onthaal, de scholarisatie en de begeleiding van leerlingen die de taal niet beheersen in het onderwijs georganiseerd of gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap, treedt in werking op 1 september 2019.

¹²² De organisatie van opvangonderwijs aan Duitstalige zijde wordt ook geregeld door een decreet met dat doeleinde sinds juni 2017 (Dekret von 26 juni 2017 zur Beschulung von erstankommenden Schülern. <https://bit.ly/2JJmepo>).

¹²³ Het nieuwe decreet van 7 februari 2019 betreffende het onthaal, de scholarisatie en de begeleiding van leerlingen die de taal niet beheersen in het onderwijs georganiseerd of gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap, treedt in werking op 1 september 2019.

(hierna CLB) werken nauw samen met de scholen en hebben in samenwerking met gespecialiseerde organisaties zoals Solentra of TOPunt Gent¹²⁴, de begeleiding van leraars en leerlingen verstrekt.

De heterogene groep die wordt gevormd door de NBG-kinderen, bevat een groeiend aantal kinderen die zeer laag of zelfs niet geschoold zijn, waarbij de onderwijsinstelling niet aangepast is aan een voltijdse integratie van deze leerlingen in de onderwijsinstelling. Sommige kinderen komen in België aan met andere verwachtingen dan die van het aanvatten van studies, onder meer de verwachting om snel beroepscompetenties te verwerven en te werken, vaak om de financiële behoeftes te kunnen verlichten van hun gezin dat in het land van herkomst gebleven is. Maar door de groeiende vraag naar sommige opleidingen, zijn er niet langer genoeg plaatsen in sommige technische oriëntaties of beroepsoriëntaties. Bovendien wordt aan het gebrek aan stabiliteit waarmee NBG-kinderen worden geconfronteerd op het vlak van scholing verder afbreuk gedaan door de frequente overbrengingen van het ene naar het andere centrum.

Ondanks de aanzienlijke inspanningen en de motivatie van de betrokken leraren, stelt het bereiken van de voornaamste doelstellingen van het opvangonderwijs, namelijk de taalverwerving en de sociale integratie van de NBG-kinderen, tal van uitdagingen. Dit uit zich in het toenemende aantal moeilijkheden dat NBG-kinderen en OKAN/DASPA-leraren ondervinden en in de frequentie van voortijdige schooluitval.

Bovendien werd vastgesteld dat de kinderen soms te snel naar technische scholen of beroepsscholen worden georiënteerd, ten koste van de ambities die sommigen onder hen koesteren om een diploma algemeen secundair onderwijs te behalen en verder te studeren in het hoger onderwijs. Er werd ook gemeld dat er verwarring kan bestaan bij het begeleidend personeel over het verschil tussen algemene leerproblemen en vertragingen bij de taalverwerving, waaraan kan verholpen worden.

Er werden alternatieve projecten uitgewerkt om tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van sommige NBG-kinderen. Zo werd een experimenteel project op touw gezet door het opvangcentrum El Paso in Gembloux, in samenwerking met een centrum voor beroepsopleiding en het CEFA ("CEFA", *Centre d'Enseignement et de formation en Alternance*, een onderwijsvorm in Franstalig België waarbij leren en werken wordt gecombineerd) in Namen om leermiddelen aan te bieden die aangepast zijn aan de NBG-kinderen die opvoedkundige en administratieve problemen ondervinden. Het project "La Petite Ecole" biedt tevens een alternatief voor de strenge verplichting om de lessen bij te wonen en een origineel *extramuros* kader voor de lessen die aangeboden worden aan de kinderen-nieuwkomers.¹²⁵ De meerwaarde van deze vernieuwende projecten heeft tal van actoren op het terrein overtuigd van de noodzaak om meer in dit domein te gaan investeren.

De beschikbare onderzoeken met betrekking tot zowel het DASPA¹²⁶-stelsel als het OKAN¹²⁷-stelsel, hebben een aantal aspecten blootgelegd die voor verbetering vatbaar zijn. De belangrijkste punten hebben onder meer betrekking op de noodzaak om de begeleiding te versterken van de scholen bij de organisatie van dergelijke onthaalklassen, onder meer door meer opleidingen te geven en meer intervisies van de leraar - waaraan gedeeltelijk tegemoet werd gekomen vanaf 2016; de nood aan meer flexibele en geïndividualiseerde leertrajecten afhankelijk van de vastgestelde behoeftes, door onder andere bijkomende plaatsen te creëren in beroepsscholen die gericht zijn op het aanleren van een beroep en stageplaatsen of arbeidsplaatsen in het kader van artikel 60 van de organieke wet op de OCMW's¹²⁸; de behoefte om te investeren in meer structurele psychologische begeleiding van leerlingen door het versterken van de capaciteiten van de ondersteuningsdiensten in het scholennetwerk (CLB, PMS) en van leraars die als vertrouwenspersoon van de kinderen vaak nog andere rollen vervullen dan die van leraar.

¹²⁴ Zie in het bijzonder <https://www.topungent.be/projecten/traumapsycholoog/about.php>

¹²⁵ Zie <http://redlabopedagogique.tumblr.com/>.

¹²⁶ Zie M. Boumal, "Le DASPA à Bruxelles: l'intégration des enfants migrants dans le système scolaire", J.D.J., 2016 en onlangs nog een korte analyse door CODE van april 2017 (Kinderrechtcoalitie (CODE)), *Dispositif d'Accueil et de Scolarisation des élèves Primo-Arrivants: état des lieux*, Analyse, april 2017, beschikbaar op het internetadres <https://bit.ly/2YNVCHa>.

¹²⁷ Zie P. Van Overmaet, I. Derluyn, S. De Maeyer, G. Vandommele, en K. Van Gorp, *Cartografie en analyse van het onthaalonderwijs voor minderjarige anderstalige nieuwkomers en OKAN-leerlingen*, Eindrapport, januari 2017 <https://bit.ly/2W75Q8S>

¹²⁸ Organieke wet betreffende de OCMW's van 8 juli 1976, op.cit., art.60.

1.3.3. Psychologische begeleiding en geestelijke gezondheid

“Had ik een toverstokje, dan zou ik mijn problemen in het land wegtoveren”.

B., 16 jaar, Guinee.

Hoewel de wetgeving in psychologische begeleiding voorziet voor niet-begeleide kinderen¹²⁹ en talrijke maatregelen genomen werden om het aanbod op het gebied van psychologische begeleiding van de NBG-kinderen te versterken, hebben de raadplegingen het psychisch lijden van NBG-kinderen en een blijvende nood aan aangepaste psychologische en psychiatrische begeleiding aan het licht gebracht.

De laatste jaren stellen de actoren op het terrein vast dat een toenemend aantal NBG-kinderen dat op het Belgische grondgebied aankomt, psychische problemen heeft, problemen die bovendien verergerd kunnen worden door factoren die verband houden met hun parcours na hun aankomst in België.¹³⁰ De resultaten van longitudinaal onderzoek dat door Marianne Vervliet werd gevoerd onder leiding van Ilse Derluyn, hebben de invloed van externe factoren op het welzijn van NBG-kinderen, zoals de opvang en de verblijfsprocedure, benadrukt. In plaats van af te nemen in de tijd, nemen het stressniveau en de symptomen van de NBG-kinderen doorheen de tijd toe. Dit door de impact van stress en de onzekerheid die verband houdt met het verblijf in een collectieve opvangstructuur, de duur van de procedure en het lot van hun naasten.

Na de crisis van 2015 hebben Fedasil en de gemeenschappen aanzienlijke middelen vrijgemaakt voor het versterken van het ambulante aanbod van psychologische hulp.¹³¹ Fedasil voert momenteel, om het aanbod uit te breiden gelet op de toenemende behoeften, via het AMIF-fonds 2018-2019, in partnerschap met de KUL, een project uit voor de residentiële begeleiding op het vlak van kinderveerleeskunde. De maatschappelijke sector heeft ook haar aanbod van psychosociale hulp versterkt.

De centra van het Fedasil-netwerk en de verenigingen die expertise hebben op het gebied van opvang en begeleiding van NBG-kinderen, hebben bovendien verscheidene “mentoring” en “buddying”-projecten gecreëerd, waarbij burgers ingezet worden in het kader van peter- of meterschappen.¹³² Het effect van deze programma's wordt unaniem erkend als gunstig, niet alleen voor het welzijn van de NBG-kinderen, maar ook omdat ze bijdragen aan hun integratieparcours door hun taal- en sociale vaardigheden te versterken.

De vele initiatieven die werden ingevoerd op het gebied van psychologische begeleiding, lijken de noden op het terrein echter niet te kunnen lenigen.

Enerzijds bestaat er maar een beperkt aantal organisaties en deskundigen op het vlak van psychosociale begeleiding van NBG-kinderen. Het klassieke kader van de geestelijke gezondheidszorg is immers niet voldoende aangepast aan de NBG-kinderen, die een specifieke aanpak behoeven omwille van hun vluchtproblematiek. De geestelijke gezondheidszorgsector toont zich vaak terughoudend tegenover het werken met vertalers.

¹²⁹ De opvangwet verzekert bijzondere aandacht voor de opvang van de categorieën met specifieke noden en kwetsbare categorieën in de artikelen 11, 22 en 36 en psychologische begeleiding voor begunstigen van opvang in artikel 30. De wetgevingen in de sector jeugdhulp besteden ook bijzondere aandacht aan de psychologische hulp aan hun doelgroepen. Voor de NBMV in een LOI, is de FOD Maatschappelijke Integratie, via het OCMW, verantwoordelijk voor het LOI, dat de kosten voor de consultaties bij de psycholoog en de medische consultaties voor zijn rekening neemt.

¹³⁰ Zie M. Vervliet, I. Derluyn, *De trajecten van niet-begeleide buitenlandse minderjarigen, Verwachtingen, agency en psychosociaal welzijn*, 2013, op.cit.; Zie ook de analyse van CODE: CODE, *Santé psychique des MENA*, Analyse, december 2016.

¹³¹ Fedasil heeft een aantal initiatieven en projecten van ngo's of openbare instellingen gefinancierd die ertoe strekken de toegang tot psychosociale diensten te verbeteren. In 2017 heeft Fedasil ook programma's ingevoerd die ertoe strekken het welzijn van zijn bewoners te verbeteren door hun intensievere deelname aan het sociale leven ((European Asylum Support Office (EASO), *Annual report on the situation of asylum in the Union 2017*, pp. 55-56: In dit kader werd een honderdtal projecten van extra-geïnstitutionaliseerde activiteiten voor de NBMV's door Fedasil ingevoerd), waaronder ook het project “gemeenschapswijzen” dat zijn nut heeft bewezen voor interculturele bemiddeling in geval van conflicten. Solentra, die een in België ruim erkende expertise heeft op het gebied van psychologische begeleiding van vluchtelingen, heeft op aanzienlijke wijze haar acties op het terrein versterkt, als gevolg van het ontvangen van verschillende subsidies. In partnerschap met de eenheid kinderveerleeskunde van het universitair ziekenhuis Brussel (Paika UZ Brussel) heeft Solentra bijvoorbeeld een bicommunautair project ingevoerd dat twee onderdelen bevat: enerzijds psychologische begeleiding die aan de kinderen, de jongeren en hun gezin, allen slachtoffers van trauma's, aangepast is. En anderzijds programma's van intervisie, supervisie en opleiding bestemd voor de betrokken sociale actoren en begeleidingsdiensten die daar vraag naar hebben. Op het niveau van de gemeenschappen, hebben sommige diensten die sterk betrokken zijn bij het aanbieden van psychologische hulp, onder meer de Centra voor Algemeen Welzijn en de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg langs Vlaamse zijde, de *Centres de planning familial* en de *Services de santé mentale* langs Franstalige zijde, samenwerkingsverbanden opgericht met sommige opvangstructuren. Ze hebben ook geïnvesteerd in projecten voor psychologische en geestelijke hulp, zoals het programma *Mind-Spring*. Een aantal onder deze werd echter beëindigd omdat de financiering werd stopgezet.

¹³² Minor-Ndako, Mentor-Escale, Exil; andere initiatieven worden gecoördineerd of financieel gesteund door sommige OCMW's (Curant, Cirkant, El Paso,...).

Sommige psychologen vinden het moeilijk om de aanwezigheid van een derde persoon bij een individueel gesprek te beheren of zelfs te overwegen. Om die redenen is het domein van de kinderpsychiatrie in België bijzonder moeilijk toegankelijk.

Anderzijds stelt men een concentratie van expertise vast in de hoofdstad¹³³ of in de grote steden, terwijl de opvangcentra en -plaatsen vaak in afgelegen gebieden liggen. Bovendien zijn de begeleiders van NBG-kinderen niet altijd op de hoogte van lokaal opgedane expertise. Er bestaan in dit opzicht maar weinig informatieplatformen. De studie over kwetsbaarheid die door Fedasil wordt gevoerd, heeft ook het probleem van de toegankelijkheid van gespecialiseerde zorg blootgelegd.

Naast de moeilijkheden op het vlak van toegankelijkheid en beschikbaarheid van expertise op het gebied van psychologische begeleiding, hebben sommige betrokken partijen van het opvangnetwerk ook de moeilijkheden omtrent financiering of terugbetaling voor de psychologische zorg, aangemerkt.

¹³³ Het netwerk "Santé Mentale en Exil" organiseert geregeld intervisiecycli voor professionals die personen op de vlucht begeleiden of psychisch lijden. Bovendien heeft het netwerk "Santé Mentale en Exil" in januari 2018 onder de coördinatie van de vzw SSM Ulyse, in de regio Brussel een nieuwe uitgave gepubliceerd van zijn gids over de toegang tot mentale gezondheidszorg voor personen op de vlucht, waarin een specifiek hoofdstuk gewijd is aan de NBG-kinderen. De vzw Exil, een medisch-psychosociaal centrum in Brussel voor personen op de vlucht, heeft ook expertise ontwikkeld op het gebied van begeleiding van de NBG-kinderen. Naast de individuele en collectieve begeleiding die de NBG-kinderen wordt aangeboden, werft deze organisatie ook een professionele voogd aan die gefinancierd wordt door de Dienst Voogdij. Ze heeft bovendien een peterschapsprogramma ingevoerd in het kader waarvan ze peters en meters rekruteert om een ruimte voor gesprek en vertrouwelijkheid te creëren in het kader van de intergenerationele duo's die door haar tot stand komen.

1.3.4. Aanbevelingen van UNHCR

In het licht van bovenstaande vaststellingen, doet UNHCR de volgende aanbevelingen:

- 17) Zorgen voor **een onmiddellijke en aangepaste opvang van alle NBG-kinderen**, onder meer in het kader van de gemengde migratiestromen, door de eerste opvang op een soepele wijze te organiseren, door de permanentie van de opvang te verbeteren, door de jeugdhulpsector te betrekken bij het "verankeren" van de kinderen (zie *supra* aanbeveling nr. 9) en door de integratie en omkadering van informele opvanggezinnen door de bevoegde administraties mogelijk te maken (zie *supra* aanbeveling nr. 10);
- 18) De **toegang** voor alle NBG-kinderen, gelet op hun de zeer kwetsbare positie waarin zij verkeren, tot de **jeugdhulpsystemen en de opvangmechanismen voor kinderen die gescheiden zijn van hun gezinsomgeving** garanderen, op basis van het beginsel van non-discriminatie;
- 19) De **opvolging** door de pleegzorgdiensten **systematiseren aangaande kinderen die van hun ouders gescheiden zijn en die door een verruimd gezinsnetwerk worden opgevangen**;
- 20) De oriëntatie naar de opvang verankeren in het kader van een **zorgplan** als gevolg van een individuele multidisciplinaire evaluatie van het profiel en de noden van elk NBG-kind, waarbij de jeugdhulp, de opvang en de voogd betrokken worden, en waarbij voorrang wordt gegeven aan:
 - a. het plaatsen van de kinderen in **pleeggezinnen**, in die mate dat de opvang in een gezin een grotere bescherming biedt dan de collectieve opvang;
 - b. **opvang in kleine structuren**;
 - c. opvang die de **autonomie** van het NBG-kind aanmoedigt als dit kind al voldoende op eigen benen kan staan;

- 21) Meer **gespecialiseerde plaatsen** creëren, door te steunen op de beschikbare expertise, in het bijzonder voor de NBG-kinderen die uit gemengde vluchtelingenstromen afkomstig zijn en/of slachtoffer zijn van mensenhandel, en voor de NBG-kinderen voor wie multidimensionale of intensieve psychologische opvolging nodig is;
- 22) De **samenwerking tussen de opvangdiensten en de voogden verbeteren**, door de rol van ieder nader te bepalen;
- 23) De expertise **van de opvangdiensten verder versterken** op het gebied van begeleiding van NBG-kinderen aan de hand van voortgezette opleidingen en uitwisseling van expertise tussen de actoren van de jeugdhulp en deze van de opvang op federaal niveau;
- 24) De **continuïteit van de opvang** verzekeren door:
- elke transfer te laten voorafgaan door een multidisciplinaire evaluatie door de jeugdhulp, de opvang en de voogd;
 - de pedagogische benaderingen in de opvangstructuren te harmoniseren en ze te baseren op een herstelgerichte aanpak;
 - de continuïteit in de organisatie van de opvangplaatsen te verzekeren;
 - voldoende soepelheid toepassen bij het toestemmen van uitstel;
- 25) In voldoende **soepelheid** voorzien bij het uitstippelen **van onderwijs- en/of individuele beroepsopleidingstrajecten** die aangepast zijn aan de noden van NBG-kinderen;
- 26) Het **systeem van onthaalklassen** voor de integratie in het onderwijs van de NBG-kinderen verder versterken door:
- de betrokken scholen en onderwijzers verder uit te rusten met de nodige instrumenten;
 - voldoende middelen vrij te maken om verschillende klassen te organiseren, waaronder ook alfabetiseringsklassen;
 - van bij het begin immersieperiodes te integreren in de gewone klassen, om de overgang naar het reguliere onderwijssysteem en het integratieparcours te vergemakkelijken;
- 27) De middelen en toegankelijkheid uitbreiden van **de diensten voor geestelijke gezondheidszorg en psychologische bijstand**, onder meer door:
- meer middelen vrij te maken voor de diensten die zich specialiseren in de geestelijke gezondheidszorg voor vluchtelingen en asielzoekers;
 - de diensten voor geestelijke gezondheidszorg op te leiden en te sensibiliseren omtrent psychologische en mentale hulp in een intercultureel kader en over de specifieke noden van NBG-kinderen;
 - de opvangcentra en de voogden een lijst van diensten ter beschikking te stellen;
 - samenwerkingsverbanden op te richten tussen de opvangstructuren en gespecialiseerde diensten zoals de Centra Algemeen Welzijn, Centra Geestelijke Gezondheidszorg, *Services de Santé Mentale*, de centra voor gezinsplanning, *structures d'Aide en Milieu Ouvert* en andere organisaties die expertise hebben op het gebied van de psychosociale en geestelijke begeleiding van NBG-kinderen;
- 28) Het **aanbod van mentoring of "buddying" programma's verder uitbreiden**.



1.4. Verblijfsprocedures in het hoger belang van het kind

“Indien de voorwaarden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus in het kader van het Vluchtelingenverdrag van 1951 niet zijn voltooid, moet het niet-begeleide of van zijn ouders gescheiden kind van alle beschikbare bijkomende beschermingsvormen kunnen genieten in functie van zijn beschermingsbehoeften. De uitvoering van deze complementaire vormen van de bescherming ontslaat een staat niet van de verplichting om tegemoet te komen aan de specifieke beschermingsbehoeften van niet-begeleide of gescheiden kinderen. Kinderen die complementaire beschermingsvormen genieten hebben daarom in de ruimste mate recht om te genieten van alle grondrechten die worden gegarandeerd aan kinderen die zich op het grondgebied van de staat bevinden of onder haar rechtsmacht vallen – waaronder ook de rechten waarvoor aan de voorwaarde van regelmatig verblijf moet voldaan worden”.

(vrije vertaling) Comité voor de rechten van het kind, GC nr. 6. para. 77

Op grond van artikel 9 van de voogdijwet, is de voogd verantwoordelijk voor de keuze van de procedure om een verblijfsvergunning te verkrijgen en voor de vertegenwoordiging van het NBG-kind in het kader van deze procedure. De voogd heeft ook de verplichting zo snel mogelijk de bijstand van een advocaat te vragen voor het NBG-kind, dat gratis juridische bijstand krijgt.¹³⁴

Het NBG-kind en zijn voogd kunnen verschillende procedures aanvragen om een verblijfsvergunning te verkrijgen, met name, in volgorde van frequentie: de procedure van verzoek om internationale bescherming¹³⁵ bij het CGVS (asiel en subsidiaire bescherming), de zogenoemde “duurzame oplossing-procedure”¹³⁶, de regularisatieprocedures op grond van medische¹³⁷ of humanitaire¹³⁸ redenen en tot slot de procedure met betrekking tot mensenhandel¹³⁹. De procedure voor gezinshereniging en die van vrijwillige terugkeer zullen ook in deze afdeling worden besproken.

De keuze van verblijfsprocedure is allesbehalve eenvoudig voor het NBG-kind en zijn voogd. Deze beslissing hangt niet alleen af van de administratieve en juridische kennis van de voogd en van de vaardigheid

¹³⁴ Gerechtelijk wetboek, art. 508/1 en volgende.

¹³⁵ De procedure voor internationale bescherming wordt geregeld door de wet van 15 december 1980 (art. 48 tot 52); het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 en het koninklijk besluit van 11 juli 2003 tot regeling van de werking van en de rechtspleging voor het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (B.S., 27 januari 2004).

¹³⁶ Wet van 15 december 1980, *op. cit.* art. 61/15 ev.

¹³⁷ Wet van 15 december 1980, *op. cit.*, art. 9ter.

¹³⁸ Wet van 15 december 1980, *op. cit.*, art. 9bis.

¹³⁹ Wet van 15 december 1980, *op. cit.*, art. 61/2 ev.

van de voogd om snel een vertrouwensrelatie met het NBG-kind op te bouwen. Ook de mate van coördinatie met andere betrokken partijen en onder meer die van de opvang -waardoor de voogd de nodige informatie kan verzamelen over de redenen van vertrek van het kind uit zijn land van herkomst, zijn migratieparcours en zijn individuele omstandigheden-, maar ook de graad van specialisatie van de advocaat waarop een beroep wordt gedaan zijn doorslaggevende factoren voor een gepaste keuze van de procedure. Hoewel er in de meeste gerechtelijke arrondissementen advocatenkantoren bestaan die gespecialiseerd zijn in vreemdelingenrecht, heeft alleen de Franstalige Brusselse Balie een “MENA”-afdeling ingevoerd, in coördinatie met de *Service des Droit des Jeunes*.¹⁴⁰

Idealiter wordt deze keuze voor de meest passende procedure voor het NBG-kind van bij het begin gemaakt, afhankelijk van zijn profiel en met inachtneming van het belang van het NBG-kind, om een doeltreffend beheer van de tijdsfactor te verzekeren en te vermijden dat men de beperkte institutionele middelen overbelast. Om dit te doen, moet de voogd de nodige opleiding en hulpmiddelen hebben gekregen in overleg met een advocaat die gespecialiseerd is in vreemdelingenrecht en ook voldoende kennis van het jeugdrecht heeft. De gezamenlijke beslissing van de voogd en de advocaat, moet genomen worden op basis van informatie die verzameld werd in het kader van een vertrouwensrelatie die met het NBG-kind en zijn gezin tot stand is gekomen, alsook, in voorkomend geval, op basis van een diepgaande multidisciplinaire observatie die uitgevoerd wordt door de partijen die betrokken zijn bij de opvang en/of de sector jeugdhulp.

In de praktijk duren de procedures soms erg lang en/of leiden ze niet stelselmatig tot een beslissing nog voor het NBG-kind de meerderjarige leeftijd bereikt. Aangezien de meesten onder hen die in België aankomen tussen 16 en 17 jaar oud zijn, kan de behandeling van hun verblijfsaanvraag vóórdat ze meerderjarig worden, een uitdaging vormen voor de administraties die belast zijn met de evaluatie van de verblijfsaanvragen. Het wachten op een beslissing met een dergelijke impact vormt echter een bijzonder zware beproeving voor deze adolescenten.

Gelet op de gevolgen van een gebrek aan beslissing vóór de meerderjarige leeftijd, onder meer wat het

recht op gezinshereniging betreft voor de begunstigden van internationale bescherming, is het van wezenlijk belang dat de instellingen voor asiel en migratie de nodige middelen en bronnen aanwenden voor de snelle behandeling van de verblijfsaanvragen, zonder om die reden afbreuk te doen aan de kwaliteit van de beslissingen.

1.4.1. Procedure internationale bescherming

Het registreren van de verzoeken om internationale bescherming is een bevoegdheid van de DVZ. Zoals eerder werd aangehaald (Zie *supra* [1.1.1.](#)), is de cel “Kwetsbaren” die afhangt van het Departement Internationale Bescherming van de DVZ, belast met de registratie van de verzoeken om internationale bescherming van NBG-kinderen. Sinds de opening van het aankomstcentrum in ‘t Klein Kasteeltje, is een multifunctioneel team van de DVZ, dat onder meer bestaat uit leden van de cel Kwetsbaren, belast met de prioritaire registratie van de NBG-kinderen en het invullen van de signalementfiche, in de gevallen waar het NBG-kind zich voor de eerste keer bij een overheid aanbiedt. Sinds februari 2017 ontvangt het NBG-kind bij het indienen van zijn verzoek om internationale bescherming een informatiebrochure die specifiek bestemd is voor de NBG-kinderen, die werd opgesteld door het CGVS en beschikbaar is in tien verschillende talen.¹⁴¹ Zodra deze eerste registratiestap beëindigd is, ontvangt het medische personeel van Fedasil het NBG-kind voor een medische screening waarbij men onder meer tuberculose opspoor. Na deze korte medische evaluatie oriënteert Fedasil het NBG-kind in het opvangnetwerk (Zie [1.3.1.](#)).

Deze eerste registratie van het verzoek om internationale bescherming kan zonder de voogd gebeuren. Het interview om internationale bescherming van de DVZ, dat ertoe strekt om alle nodige informatie te verzamelen voor de behandeling van het verzoek van het NBG-kind en in voorkomend geval van zijn overbrenging, moet wat dat betreft verplicht plaatsvinden in aanwezigheid van de voogd, de wettelijke vertegenwoordiger van het kind. Dit interview kan bijgevolg pas plaatsvinden nadat een voogd werd aangewezen, ofwel meerdere weken na de eerste registratie.

¹⁴⁰ Zie <https://bit.ly/2HFlwWX>

¹⁴¹ Ook beschikbaar op de website van het CGVS

Het kind en zijn voogd worden dan opgeroepen voor een interview met de cel Kwetsbaren. Als het om een eerste aanvraag om internationale bescherming gaat, bestaat het interview uit twee delen. Het eerste deel beoogt het verzamelen van de identiteitsgegevens van de betrokkene en van familieleden alsook het verkrijgen van informatie over zijn parcours. Het tweede deel richt zich op de beweegredenen voor de vlucht van het NBG-kind. Als het om een volgend verzoek om internationale bescherming gaat, heeft het interview tot doel om de nieuwe elementen te registreren die door het kind worden aangevoerd. Dit interview vindt plaats voor alle NBG-kinderen vanaf de leeftijd van zes jaar en de DVZ heeft speciaal voor hen daarvoor een verhoorzaal ingericht. Het personeel dat belast is met het verhoor van de kinderen, krijgt opleidingen die ontwikkeld worden door het *European Asylum Support Office* (hierna EASO) over gesprekstechnieken met kinderen en krijgt tevens opleiding over interculturele communicatie.

De taal van de procedure (Frans of Nederlands) wordt door de DVZ bepaald.¹⁴² Deze taal blijft dezelfde gedurende de volledige procedure, wat betekent dat elk gesprek en elk document (oproepingen en beslissingen) dat uitgaat van de verschillende instanties (DVZ, CGVS, RvV) die betrokken zijn bij het verzoek om internationale bescherming, in de taal wordt opgesteld die van bij het begin werd bepaald en dat deze niet kan worden veranderd, zelfs niet volgens de verblijfplaats of de taal van de voogd.

De cel "Dublin", die afhangt van het Departement Internationale Bescherming van de DVZ is belast met de uitvoering van de Dublin III-verordening,¹⁴³ die specifieke garanties bevat voor de NBG-kinderen. Om dit te doen, maakt de cel gebruik van de Eurodac¹⁴⁴-databank, die de DVZ informeert over eventuele eerdere ingediende verzoeken om internationale bescherming in een ander EU-land. In het kader van dezelfde verordening, evalueert deze cel ook de mogelijkheid op gezinshereniging van het kind met de

leden van zijn gezin die zich in andere landen van de Europese Unie bevinden. Sinds het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 6 juni 2013,¹⁴⁵ is de Lidstaat waar het NBG-kind zijn recentste verzoek¹⁴⁶ heeft ingediend, verantwoordelijk voor de behandeling van de asielaanvraag van het NBG-kind dat geen familie heeft die legaal in een andere lidstaat verblijft. Als het kind geen verzoek tot overbrenging heeft ingediend of als hij geen gezinsleden of naasten heeft die gemachtigd zijn om in een lidstaat van de EU te verblijven, maakt de DVZ het verzoek over aan het CGVS.

Als het NBG-kind daarentegen familie heeft in een ander land van de EU, waarmee hij herenigd wil worden, moet zijn voogd hiervoor het formele verzoek indienen bij de Dublin-cel, die een specifiek interview met het kind en zijn voogd organiseert om de familiale situatie en het belang van het kind te evalueren. In de praktijk is het een lid van het personeel van de dienst *Kwetsbare personen* van de *Dienst Interviews* van het Departement Internationale Bescherming die het verhoor afneemt. Na het verhoor en na ontvangst van alle nodige documenten voor het verzoek tot overbrenging, verzoekt de DVZ de overname van het NBG-kind door het land waar zijn familie verblijft.

Nog steeds in het kader van de Dublin III-verordening, is het de Dublin-cel die de verzoeken behandelt die verstuurd worden door andere Lidstaten voor de overdracht naar België van de internationale beschermingsverzoeken van kinderen, om zo een gezinshereniging mogelijk te maken met de gezinsleden die in België verblijven. In deze hypothese wordt een interview georganiseerd met de familieleden van het kind die in België verblijven. Sinds 2018 is het de cel Kwetsbaren die dit interview afneemt en die vervolgens een advies geeft over het belang van het kind aan de cel Dublin voordat deze een beslissing neemt over de overname van het kind door België.

¹⁴² Zie <https://bit.ly/30ugJzx>.

¹⁴³ Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking) Dublin III-verordening genoemd.

¹⁴⁴ Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandaving, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht.

¹⁴⁵ HvJ, 6 juni 2013, *M.A., B.T., D.A. C. tegen United Kingdom* (C-648/11).

¹⁴⁶ <https://www.myria.be/files/Migratie-verslag-2015-focus-kind-dublin.pdf>, p. 93.

De Dublin-III verordening voorziet in een termijn van drie maanden om een verzoekschrift in te dienen bij een andere Lidstaat; deze termijn loopt vanaf de datum waarop het verzoek om internationale bescherming wordt ingediend.¹⁴⁷ Deze andere Lidstaat beschikt over een termijn van twee maanden vanaf de ontvangst van het verzoekschrift om hierover een uitspraak te doen.¹⁴⁸ De daadwerkelijke overbrenging, als gevolg van een beslissing tot overname, moet binnen een termijn van zes maanden worden georganiseerd. Gelet op het risico op cumulatie van de wachttijden, kan de gezinshereniging in de praktijk een langdurig en moeizaam proces zijn in het kader van de Dublin III-verordening, wat soms secundaire bewegingen of illegale verblijven van kinderen in andere lidstaten van de Europese Unie tot gevolg heeft.¹⁴⁹

Zodra België als verantwoordelijke lidstaat wordt aangewezen voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, wordt het dossier naar het CGVS doorgestuurd. Deze is belast met het behandelen van de aanvragen om internationale bescherming, in eerste aanleg, en ze behandelt deze op een prioritaire wijze wanneer ze uitgaan van NBG-kinderen. Er werden een aantal garanties ingevoerd door het CGVS voor de behandeling van de dossiers van kinderen, die vastgelegd zijn door de wet van 15 december 1980¹⁵⁰ en door het koninklijk besluit van 11 juli 2003 tot regeling van de werking van en de rechtspleging voor het CGVS¹⁵¹. De eenheid "minderjarigen"¹⁵² van het CGVS is belast met de opleiding¹⁵³ van de *protection officers* die gespecialiseerd zijn in de behandeling van dossiers van minderjarigen.¹⁵⁴ Deze eenheid coördineert en houdt toezicht op het beheer van verzoeken om internationale bescherming die worden ingediend door NBG-kinderen, door begeleide kinderen met persoonlijke beschermingsnoden en door jonge volwassenen van 18

en 19 jaar. Door deze eenheid worden ook de verhoren gepland en worden de contacten gecoördineerd met de voogden of de andere partijen die betrokken zijn bij de dossiers die onder haar bevoegdheid vallen.

Het interview van het NBG-kind vindt plaats in verplichte aanwezigheid van zijn voogd en zijn advocaat, in lokalen die speciaal voor de kinderen zijn ingericht met materiaal dat aan hun leeftijd aangepast is. Het NBG-kind kan ook vragen om bij dit interview begeleid te worden door een vertrouwenspersoon, die specifieke beroepskenntnis heeft, om hem of haar te ondersteunen. De interviewtechnieken zijn aangepast aan de leeftijd van de kinderen en waken erover dat zij het risico niet lopen om hun trauma opnieuw te beleven.

Het CGVS bepaalt dat voorrang wordt gegeven aan de behandeling van de dossiers van NBG-kinderen. Gelet op de enorme toename van aanvragen om internationale bescherming in 2015 en 2016, werd vastgesteld dat de behandeling van aanvragen om internationale bescherming van personen uit Afghanistan, waaronder NBG-kinderen, beduidend meer tijd in beslag nam dan die van aanvragers van andere landen van herkomst. Om tegemoet te komen aan die verhoogde werklust, werd bijkomend personeel aangeworven bij het CGVS. Het inzetten van de Franse taalrol voor de behandeling van Afghaanse dossiers, die voorheen enkel werden behandeld door de Nederlandstalige afdelingen, heeft tevens bijkomende opleidingen van het personeel en de aanwerving van bijkomende tolken geleverd. Bovendien heeft het CGVS, als gevolg van de vaststelling in België en de buurlanden dat tal van Afghaanse jongeren geen identiteitsdocumenten voorleggen, in 2016 een bijkomende vragenlijst¹⁵⁵ in het leven geroepen om hen te helpen bij het onderzoek naar de plaats van herkomst en de plaats van verblijf die ze hadden voordat ze in

¹⁴⁷ Verordening (EU) nr. 604/2013, *op.cit.*, art. 21, para. 1.

¹⁴⁸ *Ibid.* art. 22, para. 1.

¹⁴⁹ Zie hiervoor UNHCR, *Left in Limbo: UNHCR study on the implementation of the Dublin III Regulation*, augustus 2017.

¹⁵⁰ Wet van 15 december 1980, *op.cit.* art. 57/1 §4: "Het hoger belang van het kind is een doorslaggevende overweging die de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen moet leiden tijdens het onderzoek van het verzoek om internationale bescherming."

¹⁵¹ Koninklijk besluit van 11 juli 2003 tot regeling van de werking van en de rechtspleging voor het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, art. 2 en 14.

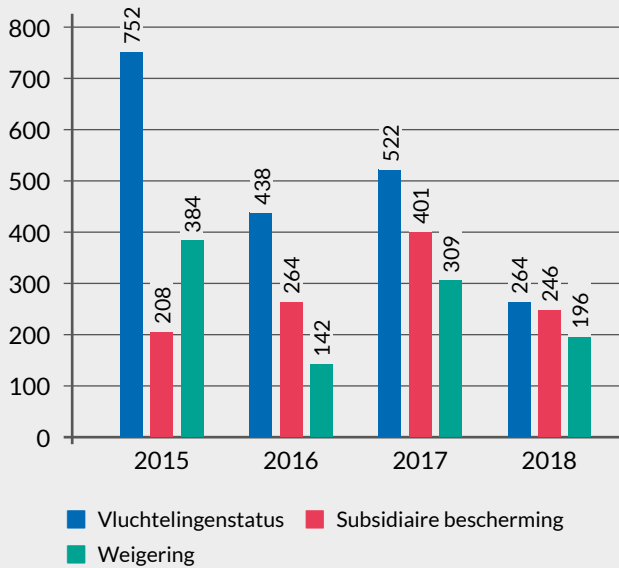
¹⁵² De cel Minderjarigen van het CGVS waakt over de naleving van de verschillende waarborgen voor het belang van het kind die door de instelling werden ingevoerd voor de aangepaste behandeling van de asielaanvragen die worden ingediend door de NBG-kinderen. Deze cel, die belast is met de controle van de kwaliteit van de behandeling van de dossiers van minderjarigen, behandelt in dit opzicht de klachten die bij haar worden neergelegd tegen een *protection officer* die de regels van het verhoor niet respecteert.

¹⁵³ Hiertoe behoren ook de modules die uitgewerkt worden door het ondersteuningsbureau voor asiel van de EU (EASO).

¹⁵⁴ Zie <https://www.cgvs.be/nl/asiel/het-kind-de-asielprocedure>: Deze *protection officers* hebben een basisopleiding gekregen en hebben ten minste twee jaar ervaring met het verhoren van volwassenen. Daarnaast krijgen ze een specifieke opleiding die modules bevat over de wetgeving, richtlijnen, de Belgische en Europese bepalingen en over voogdij; het beginsel van het belang van het kind; de ontwikkelingsfasen van het kind en de verschillende maturiteitsniveaus; de werking van het geheugen bij een kind; de kwetsbaarheidsindicatoren bij het kind; het eventuele mandaat van een kind; de positie van het kind in de verschillende culturen en interculturele communicatie met kinderen; de kind-specifieke vormen van vervolging.

¹⁵⁵ Vragenlijst – bijkomende procedurestap: <https://bit.ly/30Wmt10>

NBMV-DOSSIERS BIJ HET CGVS – BESLISSINGEN



Europa aankwamen. Als gevolg van de wijziging van de vreemdelingenwet,¹⁵⁶ die voortaan de verzoeker de verplichting oplegt om documenten voor te leggen die zijn identiteit en nationaliteit staven, werd hier in 2018 echter van afgestapt.

Bij de evaluatie van de aanvragen om internationale bescherming van NBG-kinderen, besteedt het CGVS bijzondere aandacht aan de specifieke vormen van vervolging voor kinderen, waaronder die welke verband houden met gender. Het CGVS geeft ook een bredere invulling aan het voordeel van de twijfel dan het bij de volwassenen doet. Dit heeft zich in de loop van de laatste jaren geuit in een stelselmatig hoger erkenningspercentage voor kinderen die om internationale bescherming vragen dan voor de volwassenen. In 2018 werd aan 72% van de NBG-kinderen, ongeacht de nationaliteit, een beschermingsstatuut toegekend, tegenover een algemeen beschermingspercentage, ongeacht de leeftijd, van 49%; In 2017 bedroeg de beschermingsgraad voor NBG-kinderen 69,9%, in vergelijking met een algemeen beschermingspercentage van 50,7%.¹⁵⁷

In 2014 en 2015 heeft het CGVS een grote raadplegingsprocedure gehouden om in eerste instantie

“ Ik heb geen slechte ervaringen gehad in België, behalve dan de wachttijd. Die was erg lang. We wisten heel lang van niets. Dit had een invloed op onze motivatie om te leren. Onzekerheid helpt niet wanneer je plannen voor de toekomst wil maken”.

S., 17 jaar, Afghanistan

te onderzoeken op welke wijze rekening wordt gehouden met het belang van het kind in het kader van de procedure tot het bekomen van internationale bescherming. Deze raadplegingsprocedure heeft geleid tot de invoering van interne richtlijnen die ertoe strekken meer rekening te houden met het risico dat het recht op gezondheid of een toereikend levens- en opleidingsniveau geschonden wordt,¹⁵⁸ op voorwaarde dat de band vastgesteld wordt met een van de vijf motieven van vervolging van de Conventie van Genève¹⁵⁹. Ze had ook de juridische verankering van de mogelijkheid voor begeleide kinderen om verhoord worden tot gevolg, in het kader van de wijziging in november 2017, die in werking getreden is in maart 2018,¹⁶⁰ van de wet van 15 december 1980, naar aanleiding van de omzetting van de Europese richtlijn over de Asielprocedure van 2013.¹⁶¹

Toch hebben tal van betrokken partijen de uitdaging aangekaart van het in rekening brengen van de kwetsbaarheden en de bijzonderheden van de situaties van NBG-kinderen. Verschillende actoren hebben namelijk de soms niet voldoende aangepaste behandeling aangemerkt, met name wat betreft de gedeelde bewijslast, van aanvragen van oudere NBG-kinderen. Van hen wordt soms een kennis en een samenwerkingsniveau verwacht die niet genoeg rekening houdt met hun individuele situaties, namelijk wat betreft hun leeftijd bij vertrek uit het land van aankomst of hun onderwijsniveau. Ook werd de moeilijkheid gemeld om rekening te houden met de mogelijke impact van trauma's op het relaas tijdens het gehoor en bij de evaluatie van het verzoek om internationale bescherming. Hoewel het CGVS voor zijn *protection officers* voorziet in opleidingen over de traumaproblematiek, die gegeven werden door Solentra in 2017 en 2018, en het de

¹⁵⁶ Wet van 15 december 1980, *op. cit.*, art. 48/6.

¹⁵⁷ Cijfers beschikbaar gesteld door het CGVS.

¹⁵⁸ In overeenstemming met de artikelen 24, 27 en 28 van het IVRK, *op. cit.*

¹⁵⁹ International Convention Relating to the Status of Refugees, 28 juli 1951, art. 1, A, para. 2.

¹⁶⁰ Zie <https://www.cgvs.be/nl/actueel/omzetting-asielprocedurerichtlijn-belgisch-recht>.

¹⁶¹ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming.

voogden en advocaten aanmoedigt om attesten voor te leggen van erkende psychologen om beter rekening te houden met psychologische problemen, blijven er moeilijkheden bestaan. Dit is het geval mede door de terughoudendheid van sommige betrokken partijen om dergelijke informatie te delen, namelijk in het kader van het beroepsgeheim.

Wanneer het NBG-kind of zijn voogd niet akkoord gaat met de beslissing van het CGVS, kan tegen deze beslissing in beroep gegaan worden voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna de RVV). Deze administratieve rechtbank behandelt de beroepen tegen de beslissingen van het CGVS met volle rechtsmacht. Wat de beroepen betreft die door de NBG-kinderen worden ingesteld, voorziet de RVV, afgezien van de in principe verplichte aanwezigheid van de voogd, niet in bijkomende procedurele garanties. Deze beroepen worden op dezelfde wijze behandeld als die van de volwassenen, namelijk in openbare zitting, en worden aan alle kamers van de RVV toegewezen. Verscheidene betrokken partijen hebben echter de verschillen in de rechtspraak tussen de kamers vermeld, die overigens niet alleen betrekking hebben op kinderen, en hebben de nood aan uniformisering benadrukt van de jurisprudentiële praktijk bij de volle rechtsmacht inzake asiel.

Wanneer het beginsel van het belang van het kind wordt ingeroepen bij dit beroep, verwijzen de RVV en de Raad van State sinds 2013 naar hun vaste rechtspraak volgens dewelke dit beginsel geen directe werking heeft wegens gebrek aan precisering. Volgens een arrest van de Raad van State van 29 mei 2013¹⁶² is dit artikel immers niet toereikend om directe werking aan het IVRK te geven in het kader van de asielprocedure en moeten bijkomende preciseringen worden aangebracht. Er bestaat echter veel rechtspraak die verwijst naar het begrip “minderjarigheid” van de verzoek(st)er om een mildere toepassing van het voordeel van de twijfel te rechtvaardigen bij de beoordeling van de geloofwaardigheid.

1.4.2. ‘Duurzame oplossing’-procedure

De artikelen 61/14 en verder van de wet van 1980 bieden de voogd van het NBG-kind de mogelijkheid om een verblijfsaanvraag in te dienen in België op basis van het vaststellen van de duurzame oplossing.¹⁶³ De cel Kwetsbaren van de DVZ is belast met het behandelen van deze aanvraag. De NBG-kinderen van de Europese Economische Ruimte hebben geen toegang tot deze procedure. Terwijl de definitie van de NBMV werd verruimd in de voogdijwet in 2014 (Zie [1.1.2.](#)), is dit niet gebeurd voor de definitie van de NBMV in artikel 61/14 van de verblijfswet. De wet voorziet in de verplichting om het NBG-kind te verhoren, met zijn voogd en eventueel in aanwezigheid van de advocaat als de voogd dit vraagt.

Sinds een wijziging van de wet van 1980 in 2015, kan deze procedure gelijktijdig met de procedure internationale bescherming worden ingesteld. In de praktijk behandelt de DVZ beide aanvragen echter niet gelijktijdig wanneer een onderzoek van de situatie van het kind of van zijn of haar gezin in het land van herkomst essentieel is om een beslissing over een duurzame oplossing voor het kind te kunnen nemen. Dit onderzoek kan immers voorzien in contacten met de autoriteiten van het land van herkomst om de identiteit of de familiale situatie van het NBG-kind te controleren. De DVZ wacht bijgevolg tot het CGVS een beslissing genomen heeft over het risico op vervolging in het kader van de procedure om internationale bescherming.

De wet van 15 december 1980 bepaalt dat de DVZ “voorrang geeft aan de vrijwaring van de eenheid van het gezin, overeenkomstig de artikelen 9 en 10 van het Verdrag van de Verenigde Naties van 20 november 1989”.¹⁶⁴ In de praktijk zegt de DVZ dat hij gelijktijdig de drie mogelijkheden onderzoekt die de wet bepaalt (gezinshereniging met de ouders in het land waar de ouders zich legaal bevinden; de terugkeer naar het land van herkomst met garanties op adequate opvang en verzorging; en de machtiging tot verblijf in België). De bewijslast is een verdeelde bewijslast: het is enerzijds de taak van het NBG-kind en zijn voogd om een voorstel van duurzame oplossing te doen en de redenen te motiveren

¹⁶² Raad van State, arrest van 223.630 van 29 mei 2013.

¹⁶³ Artikel 61/14 van de wet van 15 december 1980, *op. cit.*, definieert “de duurzame oplossing” voor een NBMG als volgt:
– hetzij de gezinshereniging, overeenkomstig de artikelen 9 en 10 van het IVRK, in het land waar de ouders zich legaal bevinden;
– hetzij de terugkeer naar het land van herkomst of naar het land waar de NBMV gemachtigd of toegelaten is tot verblijf, met garanties op adequate opvang en verzorging, naargelang zijn leeftijd en zijn graad van zelfstandigheid, hetzij door zijn ouders of andere volwassenen die voor hem zullen zorgen, hetzij door overheidsinstanties of niet-gouvernementele instanties;
– hetzij de machtiging tot verblijf in België, met inachtneming van de bepalingen waarin de wet voorziet.

¹⁶⁴ Wet van 15 december 1980, *op. cit.*, art. 61/17.

waarom het verblijf in België of een terugkeer naar het land van herkomst in het belang van het NBG-kind zou zijn en anderzijds is het de taak van de cel Kwetsbaren van de DVZ om, indien mogelijk samen met de voogd, de verschillende opties voor een duurzame oplossing te evalueren en om de beslissing over de duurzame oplossing die voor het NBG-kind wordt voorgesteld, te motiveren.

Het verkrijgen van een verblijfstitel in het kader van de zogenoemde procedure “duurzame oplossing” gebeurt in verschillende stappen, waarbij elke stap aan voorwaarden onderworpen is. Volgens voornoemde wet, moet in principe een kopie van het identiteitsdocument bij de aanvraag tot verblijfsvergunning¹⁶⁵ worden gevoegd of moet minstens de voogd zich ertoe verbinden om de stappen te zetten om een dergelijk document te verkrijgen. De cel Kwetsbaren kan echter een verblijfsvergunning onderzoeken zonder identiteitsdocument. In de praktijk kan die cel een duurzame oplossing in België voorstellen op voorwaarde dat de minister of zijn afgevaardigde hebben geoordeeld dat het ontbreken van het identiteitsdocument gerechtvaardigd is “op grond van voldoende ernstige, objectieve en met elkaar overeenstemmende bewijselementen”.¹⁶⁶

Om een verblijfsvergunning van een jaar te krijgen op basis van artikel 61/19 of de verlenging van deze vergunning op basis van artikel 61/21, moet het NBG-kind een bewijs van regelmatig schoolbezoek voorleggen. Kennis van één van de landstalen is een bijkomende voorwaarde voor de verlenging van de verblijfsvergunning. Dit blijkt bijzonder moeilijk voor de NBG-kinderen waarvan het onderwijsparcours moeizaam verloopt en/of die met psychische of geestelijke problemen te kampen hebben.

Ondanks het bestaan van deze specifieke procedure voor NBG-kinderen, stelt men een structureel verschil vast tussen enerzijds het aantal NBG-kinderen dat een voogd¹⁶⁷ krijgt en dat geen verzoek om internationale bescherming aangevraagd heeft en anderzijds het aantal “duurzame oplossing”-aanvragen. Volgens sommige betrokken partijen is deze tegenstelling te wijten aan het feit enerzijds dat sommige voogden hun

pupil(len) niet bij de DVZ willen bekendmaken wanneer ze bijna meerderjarig zijn, en anderzijds aan het feit dat er veel voogden zijn die deze procedure niet voldoende beheersen, die vaak als ingewikkeld wordt beschouwd door het aantal stappen en/of de voorwaarden die vereist zijn om een verblijfsvergunning te krijgen. Om die reden heeft de Dienst Voogdij in een samenwerkingsverband met de DVZ en de professionele voogdijorganisaties¹⁶⁸ bijkomende opleidingen georganiseerd om de kennis van de voogden over deze procedure te verbeteren.

Het huidige wettelijke kader voorziet niet in een holistische en multidisciplinaire benadering bij de evaluatie van die aanvragen. De cel Kwetsbaren gebruikt momenteel de lijst van factoren die voorgesteld worden door *Safe and Sound*¹⁶⁹ om het belang van het kind te evalueren. Als de voogd dit wil kan hij een beroep doen op verslagen van deskundigen in de psychologie of verslagen over de ontwikkeling van het kind, wat echter niet systematisch gedaan wordt. De DVZ heeft in dit verband opgemerkt dat het klopt dat de organisaties voor kindbescherming niet steeds betrokken worden bij het evaluatieproces, maar dat er wel rekening wordt gehouden met hun advies (namelijk dat van jeugdzorg) bij dit proces wanneer ze aanwezig zijn.

Bovendien maakt de voogd of de DVZ bij het zoeken naar een duurzame oplossing, niet stelselmatig gebruik van diepgaand onderzoek van de omstandigheden die specifiek zijn voor de kinderen in hun land van herkomst of van laatste verblijf. Dit is voornamelijk wegens een gebrek aan beschikbare informatienetwerken in sommige situaties. In sommige landen kan de DVZ alleen een beroep doen op verbindingsofficieren voor immigratie die verbonden zijn aan het Belgische diplomatieke netwerk. De DVZ kan ook beroep doen op het Belgisch diplomatisch netwerk in het kader van een protocolakkoord tussen de Minister van Buitenlandse zaken en de Minister van Binnenlandse zaken. In dit geval wordt het NBG-kind over deze mogelijkheid ingelicht door de cel Kwetsbaren. Alhoewel deze laatste de toestemming van het kind niet nodig heeft om dergelijk onderzoek te starten, houdt de cel echter rekening met elementen die erop kunnen wijzen dat zulk onderzoek niet in het belang van het NBG-kind zou zijn of dat het gestarte onderzoek het gezin in gevaar zou kunnen

¹⁶⁵ Wet van 15 december 1980, *op. cit.*, art. 61/20; Koninklijk besluit van 8 oktober 1981, *op. cit.*, art. 110*sexies*, eerste lid, 3°.

¹⁶⁶ Koninklijk besluit van 8 oktober 1981, *ibid.*, art. 110*decies*.

¹⁶⁷ Zie grafiek p. 17.

¹⁶⁸ In september 2018, is de DVZ, in samenwerkingsverband met de Dienst Voogdij een tweetalige opleidingscyclus gestart van vrijwillige opleidingen die gegeven worden door de cel Caritas voor voogden over de zogenoemde procedure van “duurzame oplossing”.

¹⁶⁹ UNHCR-UNICEF, *op. cit.*, p. 42.

brenge. De cel Kwetsbaren verzoekt de diplomatische post in kwestie bovendien om discreet met het verzoek om informatie om te springen. Het betrokken personeel van de diplomatieke posten krijgt echter geen specifieke opleiding op dit gebied.

In het kader van deze procedure, blijkt het dus vaak moeilijk om in de praktijk een adequate evaluatie te maken van de duurzame oplossing, omdat deze evaluatie voor een groot stuk afhangt van de wil van het kind en/of zijn voogd, alsook van de mobilisering van het netwerk dat zich rond het kind heeft opgezet, om informatie te delen met de ambtenaar die belast is met het dossier.

Tot slot hebben verscheidene betrokken partijen gemeld dat een aantal NBG-kinderen meerderjarig wordt voordat een beslissing wordt genomen door de DVZ.¹⁷⁰ Alhoewel de cel Kwetsbaren erop gewezen heeft dat ze in de mate van het mogelijke, op basis van de elementen waarover ze beschikt, de duurzame oplossing probeert vast te stellen voordat het kind meerderjarig wordt, kan het gebeuren dat ze hier niet in slaagt. Dit kan onder meer bij een dossier waarvan men meent dat het onvolledig of bedrieglijk is, of wanneer het NBG-kind de procedure te laat heeft ingesteld. In dit geval zal er haar of hem een bevel worden betekend om het grondgebied te verlaten, afhankelijk van de elementen van het administratieve dossier.

1.4.3. Verblijfsprocedure voor slachtoffers van mensenhandel

De wet van 15 december 1980¹⁷¹ voorziet in bijzondere bepalingen voor de bescherming van slachtoffers van mensenhandel of van ernstige vormen van mensensmokkel. De diensten van de eerste lijn spelen een zeer belangrijke rol bij het opsporen van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Als het slachtoffer een NBG-kind is, moet hij onmiddellijk worden gesignaleerd aan de DV en aan de DVZ.

Wat NBG-kinderen betreft, bestaat de verblijfsprocedure voor de slachtoffers van MH uit drie fasen.¹⁷² In een eerste fase wordt door de DV een voogd aangewezen die gespecialiseerd is op het gebied

van MH. Deze informeert het kind over de mogelijkheid om een verblijfstitel te verkrijgen als slachtoffer van mensenhandel. Men moet echter aan drie voorwaarden voldoen: ten eerste moet het kind, hoewel het niet de verplichting heeft om een formele klacht in te dienen, samenwerken met de overheden die belast zijn met het onderzoek door minstens een verklaring in die zin te doen; ten tweede moet het kind zijn banden met de mensensmokkelaar verbreken en ten derde moet het aanvaarden om juridisch ten laste genomen te worden door een van de drie hiertoe erkende opvangcentra, namelijk Payoke, Sürya et Pag-Asa, die echter geen minderjarige slachtoffers opvangen. Het centrum Esperanto langs Franstalige zijde en Minor-Ndako langs Vlaamse zijde vangen wel minderjarige slachtoffers op, maar zijn niet erkend als centra voor de juridische begeleiding en opvang van minderjarige slachtoffers van mensenhandel. In de praktijk volstaat het dat een van deze twee centra voor opvang van het kind zorgt om de derde voorwaarde te vervullen, op voorwaarde dat de juridische begeleiding van het minderjarige slachtoffer wordt verzekerd door één van de drie voorvermelde erkende centra. Als deze drie voorwaarden vervuld zijn, levert de DVZ op verzoek van het centrum een verblijfsvergunning af die drie maanden geldig is. Deze verblijfsvergunning kan met drie maanden verlengd worden als dit nodig is voor de juridische procedure. Op het einde van deze eerste fase vraagt de DVZ aan de procureur of aan de arbeidsauditeur, of het kind nog steeds als slachtoffer kan worden beschouwd in het kader van het onderzoek.

In tweede instantie, als de procureur of de auditeur een gunstig advies geeft over het verzoek van de DVZ, levert deze laatste een bewijs van inschrijving in het Vreemdelingenregister af, dat 6 maanden geldig is. Dit attest kan verlengd worden tot de bevoegde rechtbank een uitspraak doet. In derde instantie kan het kind, als het wordt erkend als slachtoffer van mensenhandel, aan het einde van de procedure een permanente verblijfsvergunning krijgen. Om als zodanig erkend te worden, moet zijn verklaring hebben geleid tot de strafrechtelijke veroordeling van de mensensmokkelaars, of tot een vordering van de procureur of de auditeur waarbij de preventie van mensensmokkel wordt weerhouden.

¹⁷⁰ Zie ook S. D'HONDT et C. PETERS, *Nationale kinderrechtenindicatoren. Make them count*, op. cit., ME4. Duurzame oplossing voor de minderjarige vreemdelingen, p. 203.

¹⁷¹ Wet van 15 december 1980, op. cit., art. 61/2 tot 61/5; Deze procedure wordt nader bepaald in de omzendbrief van 26 september 2008 (Omsendbrief van 26 september 2008 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel, B.S., 31 oktober 2008).

¹⁷² ECPAT, *Kinderhandel in België: identificatie en bescherming van de slachtoffers*, Brussel, december 2016, p.33-34.

Sommige procedurele garanties die opgenomen zijn in de wetgeving betreffende de strafrechtelijke bescherming van minderjarigen zorgen ervoor dat de bevoegde autoriteiten rekening houden met het belang van het kind. Het is onder meer vereist dat de kinderen verhoord worden in aangepaste lokalen door opgeleide professionals. De verhoren moeten bovendien worden opgenomen om te vermijden dat men dezelfde vragen moet stellen die het kind het trauma zouden doen herbeleven.¹⁷³

In de praktijk is deze procedure echter zeer complex door de eraan gekoppelde voorwaarden. Zo is er de voorwaarde om samen te werken met de overheden, wat psychologisch zwaar is voor een kind dat slachtoffer is van mensenhandel. Deze voorwaarde is nog moeilijker voor kinderen waarvan het familiale netwerk werd betrokken bij de mensenhandel. Er wordt dus maar zelden een beroep gedaan op advocaten en voogden bij deze procedure.¹⁷⁴ Ze doen eerder een beroep op de asielprocedure, die echter geen erkenning garandeert van het statuut van vluchteling op basis van de feiten van MH, als deze geen verband houden met één van de vijf gronden die door het Verdrag van Genève bepaald worden of als ze geen reëel risico met zich meebrengen op onmenselijke of vernederende behandeling in het kader van de evaluatie van de behoefte aan subsidiaire bescherming.

Ondanks deze terughoudendheid biedt deze procedure met betrekking tot mensenhandel volgens deskundigen¹⁷⁵ voordelen op het vlak van bescherming. Ze voorziet immers in een administratieve, juridische en psychisch-medische begeleiding door een gespecialiseerd centrum; een duurzame huisvesting die specifiek aangepast is aan de kinderen die slachtoffers zijn van mensenhandel; de leerplicht; de toegang tot sociale hulp van het OCMW; een mogelijkheid tot schadevergoeding voor het geleden nadeel; en het verkrijgen van een verblijfsvergunning van onbepaalde duur, zelfs voor het NBG-kind dat meerderjarig geworden is tijdens de procedure.

1.4.4. Machtigingen tot verblijf om humanitaire of medische redenen

Bij de directie Uitzonderlijk Verblijf van de DVZ, behandelen de eenheden “Medisch verblijf” en “Humanitair verblijf” onder meer de aanvragen tot machtigingen tot verblijf om medische of humanitaire redenen die gedaan worden door NBG-kinderen. De wetgeving voorziet niet in een verhoor van de verzoekers voor de behandelde dossiers in het kader van deze twee procedures van verblijfsmachtiging. In de praktijk maken de voogden en de NBG-kinderen weinig gebruik van deze twee procedures.

Op basis van artikel 9ter van de wet van 15 december 1980, kan de “vreemdeling die op zodanige wijze lijdt aan een ziekte dat deze ziekte een reëel risico inhoudt voor zijn leven of fysieke integriteit of een reëel risico inhoudt op een onmenselijke of vernederende behandeling wanneer er geen adequate behandeling is in zijn land van herkomst of het land waar hij verblijft” een machtiging tot verblijf aanvragen die langer dan drie maanden geldig is. De wet bepaalt niet dat de dossiers voor de kinderen op een andere wijze worden behandeld. Van deze procedure wordt er echter maar weinig gebruik gemaakt voor NBG-kinderen, omdat ervaren voogden in voorkomend geval vaak liever het NBG-kind naar de bijzondere procedure voor NBMV oriënteren (Zie *supra* [1.4.2.](#)).

Op basis van artikel 9bis van de wet van 1980 kan een aanvraag tot verblijf, genaamd humanitaire regularisatie, gedaan worden door elke vreemdeling in het bezit van een identiteitsdocument. De wet bepaalt echter niet de voorwaarden waaraan een dergelijke toekenning van het recht op verblijf zou moeten voldoen en geeft zo discretionaire bevoegdheid aan de DVZ op dit gebied. De machtiging tot verblijf op humanitaire basis is een gunst die wordt verleend als gevolg van een evaluatie die geval per geval wordt gedaan. Soms wordt deze procedure gebruikt door advocaten voor NBG-kinderen waarvoor de procedure “duurzame oplossing” mislukte of die riskeren om geen antwoord te krijgen nog voor ze meerderjarig worden, wetend dat de discretionaire bevoegdheid op een wat soepelere wijze toegepast wordt voor kinderen dan voor volwassenen.

¹⁷³ ECPAT, *op.cit.*, p.35-36.

¹⁷⁴ In 2018 hebben 7 NBMV deze procedure gestart (bron: DVZ).

¹⁷⁵ ECPAT, *op.cit.*, p.35-37.

1.4.5. Procedure van gezinshereniging in België voor de NBG-kinderen die begunstigen zijn van internationale bescherming

Het herstel van de gezinsband en voor zover mogelijk, de gezinshereniging in België, vormen belangrijke stappen in de terugkeer naar een normaal leven. Ze zijn vaak onmisbaar voor een geslaagde integratie¹⁷⁶ voor de NBG-kinderen die begunstigen zijn van internationale bescherming.

Alleen de NBG-kinderen die een internationaal beschermingsstatuut hebben gekregen door de erkenning van hun statuut van vluchteling of de toekenning van de subsidiaire bescherming¹⁷⁷, hebben recht op gezinshereniging met hun ouders. De NBG-kinderen die een verblijfsstatuut hebben gekregen in het kader van een andere procedure kunnen geen gezinshereniging genieten. In tegenstelling tot wat geldt voor volwassen begunstigen op internationale bescherming, heeft het NBG-kind recht op gezinshereniging met zijn ouders zolang hij niet meerderjarig is geworden en voor zover hij in België is aangekomen “zonder begeleiding van een krachtens de wet verantwoordelijke meerderjarige vreemdeling en vervolgens niet daadwerkelijk onder de hoede van een dergelijke persoon gestaan heeft, of zonder begeleiding werd achtergelaten nadat hij het Rijk is binnengekomen”¹⁷⁸, en wordt hij vrijgesteld van materiële voorwaarden (inkomsten, huisvesting, ziektekostenverzekering¹⁷⁹).

Sinds het arrest van het Hof van Justitie van de EU van 12 april 2018¹⁸⁰ dat het recht op gezinshereniging van NBG-kinderen bekrachtigt die meerderjarig zijn geworden tijdens de asielpprocedure, kan het NBG-kind dat meerderjarig geworden is voordat het zijn internationaal beschermingsstatuut heeft gekregen, ook gezinshereniging krijgen met zijn ouders als deze laatsten een aanvraag tot gezinshereniging indienen binnen drie maanden die volgen op de beslissing tot erkenning van het statuut van vluchteling of toekenning van subsidiaire bescherming.¹⁸¹ Deze rechtspraak die door de DVZ gevolgd wordt, vormt een gunstige

evolutie voor de daadwerkelijke uitoefening van het recht op gezinshereniging van de NBG-kinderen die meerderjarig geworden zijn tijdens hun procedure om internationale bescherming. Deze mogelijkheid om een aanvraag te doen binnen drie maanden die volgen op de beslissing tot internationale bescherming, geldt echter niet voor zij die meerderjarig zijn geworden in de dagen of weken nadat zij hun statuut hebben gekregen. In de praktijk is het uiterst moeilijk voor deze NBG-kinderen om de gezinshereniging met hun ouders te krijgen gelet op de bijzonder korte tijd die voor hen overblijft en de verschillende praktische obstakels in het kader van deze procedure.

Alhoewel de NBG-kinderen niet aan de materiële voorwaarden hoeven te voldoen, blijven andere grote moeilijkheden bestaan wat het indienen betreft van een verzoek tot gezinshereniging, zowel voor de kinderen als voor volwassenen begunstigen van internationale bescherming. Het betreft in het bijzonder het feit dat als kerngezin alleen de ascendenten in aanmerking genomen worden; dat de visumaanvraag moet ingediend worden door de gezinsleden bij de bevoegde Belgische ambassade en dat de indientermijnen te kort kunnen zijn, namelijk vóór het verwerven van de meerderjarige leeftijd of binnen 3 maanden die volgen op het verkrijgen van het beschermingsstatuut als het NBG-kind meerderjarig geworden is tijdens zijn procedure van internationale bescherming.

Gezien de wet bepaalt dat alleen de ouders van het NBG-kind een visumaanvraag voor gezinshereniging mogen indienen, kunnen de minderjarige broers en zussen van het NBG-kind een humanitair visum aanvragen op voorwaarde dat de aanvraag gelijktijdig wordt gedaan als die van de ouders. Het blijkt bijgevolg bijzonder moeilijk te zijn om een dergelijk humanitair visum te krijgen voor de broers en zussen van het NBG-kind waarvan de ouders verdwenen of overleden zijn of weigeren om een aanvraag tot gezinshereniging in te dienen. Bovendien kunnen er bijzondere problemen optreden wanneer alleen één van de ouders een aanvraag tot gezinshereniging indient, gelet op de vereiste om de documenten bij te voegen die het hoederecht van de ouders of het overlijden van de andere ouder vaststellen.

¹⁷⁶ Zie UNHCR – Myria, *Gezinshereniging voor begunstigen van internationale bescherming in België. Vaststellingen en aanbevelingen*, juni 2018, beschikbaar op het internetadres https://www.myria.be/files/Myria_Nota-NL-v3.pdf.

¹⁷⁷ De wet van 15 december 1980 werd in juli 2013 gewijzigd om het ook voor de begunstigen van subsidiaire bescherming mogelijk te maken om gezinsvereniging te krijgen die vrijgesteld is van de door de wet bepaalde materiële voorwaarden.

¹⁷⁸ Wet van 15 december 1980, *ibid.*, art. 10, eerste lid, 7°.

¹⁷⁹ Wet van 15 december 1980, *op. cit.*, art. 10, § 2.

¹⁸⁰ HvJ, 12 april 2018, A 5 c. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.

¹⁸¹ Zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2018, op. cit.*, pp. 87-91.

Er werd bovendien benadrukt dat de NBG-kinderen het moeilijk hebben met de lange behandelingstermijnen (9 maanden, met mogelijkheid van twee verlengingen, telkens met drie maanden), die bovenop hun psychisch en geestelijk lijden komen.

Het gebeurt overigens ook vaak dat de DVZ bij problemen met het controleren van de authenticiteit van de documenten die de familiebanden vastleggen, een beslissing tot weigering laat afhangen van de resultaten van een DNA-test. In dit geval wordt het NBG-kind door de DVZ uitgenodigd om deel te nemen aan een informatiesessie over deze test. Het kind moet er vervolgens mee instemmen om de test te laten afnemen. Na deze stap, worden de gezinsleden in het land van herkomst uitgenodigd door de ambassade om een bloedafname te doen, die naar Brussel verstuurd wordt per diplomatieke post. Het onderzoek wordt uitgevoerd zodra een bewijs van betaling voor dit onderzoek naar de DVZ wordt verstuurd. In de praktijk kan de gezinshereniging bijgevolg enkele bijkomende maanden worden uitgesteld, onder meer door de bijzonder lange wachttijden voor de deelname aan de informatiesessies en de organisatie van DNA-testen. Deze wachttijden lijken voort te vloeien uit het relatief hoge aantal aanvragen tot gezinshereniging van vluchtelingengezinnen als gevolg van het hoge aantal erkenningen van de laatste jaren en de in verhouding beperkte behandelingscapaciteiten van de DVZ.

Tot de praktische moeilijkheden om een gezinshereniging te krijgen, behoren ook de talloze kosten van de procedure, namelijk de behandelingskosten die worden gevraagd door de consulaire diensten van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de kosten voor het verkrijgen van de documenten, de vertaling en legalisatie, de medische attesten en de DNA-testen en de reiskosten naar de diplomatieke standplaats en naar België.

Deze moeilijkheden en hindernissen maken de procedure van gezinshereniging voor de NBG-kinderen die begunstigden zijn van internationale bescherming, die bovendien dikwijls laat door de voogd over deze

mogelijkheid worden geïnformeerd, erg ingewikkeld en zelfs onmogelijk om uit te voeren. Dit gegeven wordt gestaafd door de beschikbare cijfers op het gebied van gezinshereniging van de niet-begeleide minderjarige begunstigden van internationale bescherming met hun ouders.¹⁸²

1.4.6. Terugkeerprocedure en “My Future”

Het NBG-kind wordt door de wet beschermd tegen elke maatregel van gedwongen uitzetting.¹⁸³ Het NBG-kind heeft evenwel de mogelijkheid om te beslissen vrijwillig naar zijn of haar land van herkomst terug te keren. De wet van 1980 voorziet bovendien specifieke garanties op het vlak van terugkeer van NBG-kinderen: voordat de DVZ een beslissing tot terugkeer neemt, in de vorm van een bevel tot terugkeer, moet hij zich ervan vergewissen dat er geen risico op MH bestaat, dat de gezinssituatie toelaat om het kind op adequate wijze op te vangen of dat er een aangepaste opvangstructuur bestaat in het kader waarvan de plaatsing in het belang van het kind zou plaatsvinden.¹⁸⁴

Fedasil is in een samenwerkingsverband met de IOM en Caritas belast met de uitvoering van het Belgische programma van vrijwillige terugkeer *Return of Ex-Asylum-Seekers Belgium* (REAB). Om dit programma van vrijwillige terugkeer te kunnen genieten, moet het NBG-kind aan verschillende voorwaarden voldoen. De terugkeer moet uitdrukkelijk door het NBG-kind gevraagd worden, dat bovendien een grondige voorbereiding op zijn terugkeer moet gekregen hebben, enerzijds van de voogd die zijn formele toestemming gegeven heeft voor de terugkeer en anderzijds van Fedasil in een samenwerkingsverband met Caritas en de IOM. Deze organisaties controleren de veiligheidsvoorwaarden, de gezinsomstandigheden en de mogelijkheid voor een lokale partner om ter plaatse een re-integratieproject op te volgen. Er worden bijkomende garanties bepaald voor de NBG-kinderen wat de voorbereiding en praktische organisatie van de reis betreft. Het terugkeerprogramma bevat ook financiële hulp.

¹⁸² Zie de statistieken over gezinshereniging die gepubliceerd zijn door de DVZ: <https://bit.ly/2KhOktd>. In 2017, vonden 123 gezinsherenigingen plaats tussen de onderdanen van derde landen en hun ascendenten, die normaal overeenstemmen met gezinsherenigingen van ouders van NBG-kinderen die begunstigden zijn van internationale bescherming. In 2015 en 2016, kregen maar 15 en 40 ascendenten van onderdanen van derde landen een verblijfstitel. Deze cijfers slaan niet noodzakelijkerwijs op de gezinsherenigingen van de NBG-kinderen die internationale bescherming gekregen hebben tijdens hetzelfde jaar, aangezien deze procedure zich over meerdere jaren kan uitstrekken. Zie ook: “Tabellen: NBMV die erkend werden als vluchteling of subsidiaire bescherming verkregen. Eerste verblijfstitels afgeleverd aan ascendenten van onderdanen van derde landen” Myria, *Migratie in cijfers en in rechten*. 2018. *Recht op gezinsleven in het gedrang*, 2018, op. cit., p. 89.

¹⁸³ Koninklijk besluit van 8 oktober 1981, op. cit., art. 118.

¹⁸⁴ Wet van 15 december 1980, op. cit., art. 74/16.

Het REAB-programma organiseert in principe alleen terugkeer naar een land van herkomst dat voldoende veiligheidsgaranties biedt om de terugkeer te verzekeren. De omkadering van een terugkeer naar een derde land of het eerste asieland, is wat dit programma betreft, onderworpen aan de voorwaarde dat de betrokkene garanties krijgt om in het land van terugkeer een wettelijk verblijfsrecht te krijgen.

In 2014 heeft Fedasil het programma “My Future” gecreëerd voor de NBG-kinderen zonder vooruitzicht op een wettelijk verblijf in België, ofwel omdat ze de beroepsmiddelen hebben uitgeput als gevolg van negatieve beslissingen die genomen werden door de instanties in het kader van een verblijfsprocedure, ofwel omdat de voogd en/of het opvangnetwerk van het kind de kans klein acht dat het kind een wettelijk statuut zal krijgen. Voor de uitvoering van dit programma, heeft Fedasil specifieke plaatsen gecreëerd in de federale opvangcentra van Arendonk en Bovigny. In deze centra krijgen de NBG-kinderen informatie over de procedure en de terugkeervoorwaarden en genieten ze een opleidingsprogramma dat beroepsgerichte en praktische elementen omvat, om op die manier hun socio-economische reïntegratie in het land van terugkeer te faciliteren.

De beschikbare statistische gegevens¹⁸⁵ tonen echter aan dat zeer weinig NBG-kinderen beroep doen op het programma van vrijwillige terugkeer. Een groot aantal betrokken partijen meldde dat de NBG-kinderen de kwestie van de terugkeer vaak beschouwen als een taboe. Voor tal van voogden en begeleiders is het bijgevolg moeilijk om deze optie met hen te bespreken.

¹⁸⁵ 31 NBG-kinderen hebben in 2017 beroep gedaan op een programma van vrijwillige terugkeer, waarvan de meeste naar Europese landen.

1.4.7. Aanbevelingen van UNHCR

In het licht van bovenstaande vaststellingen, doet UNHCR de volgende aanbevelingen:

Algemene aanbevelingen:

- 29) De **oriëntatie** van de NBG-kinderen naar de passendste procedure **en hun vertegenwoordiging** verzekeren door:
- alle voogden voldoende op te leiden over de verschillende verblijfsprocedures;
 - stelselmatig een advocaat aan te stellen die gespecialiseerd is in vreemdelingenrecht en idealiter in jeugdrecht;
 - het NBG-kind stelselmatig van bij het begin door de voogd en de advocaat te laten informeren over de verschillende proceduremogelijkheden, waaronder die van de vrijwillige terugkeer, op een aan zijn leeftijd aangepaste wijze en in een taal die hij begrijpt;
- 30) De **prioritaire behandeling** verzekeren van de verblijfsprocedures die door het kind worden ingesteld, in overeenstemming met de *General Comments* nr. 6, nr. 14 en nr. 22 van het Comité voor de Rechten van het Kind, en met de UNHCR Richtlijnen n°8 over de asielaanvragen van het kind;
- 31) De **mogelijkheid invoeren om het taalregime te wijzigen** van de verblijfsprocedure als de taal van de voogd ervan verschilt;
- 32) De **daadwerkelijke participatie** garanderen van het NBG-kind bij elke procedure die hem of haar betreft, door aangepaste verhoren en door rekening te houden met zijn mening, afhankelijk van zijn leeftijd en maturiteit;
- 33) Verzekeren dat **op holistische en multidisciplinaire wijze rekening wordt gehouden met het belang van het kind** bij de behandeling van elke verblijfsprocedure; ervoor zorgen dat elke beslissing gemotiveerd is met betrekking tot de wijze waarop rekening werd gehouden met het belang van het kind, in overeenstemming met de leidende beginselen nr. 8 van de UNHCR en GC nr. 14 van het Comité voor de Rechten van het Kind;

34) Verzekeren dat de **bewijsvereisten** uitgewerkt door de instanties aangepast¹⁸⁶ worden omdat “het nodig kan zijn dat de bewijslast bij de aanvragen die door kinderen worden ingediend, eerder zal berusten bij de persoon die instaat voor de evaluatie, vooral als het kind in kwestie niet begeleid is. Als de feiten niet gecontroleerd kunnen worden en/of het kind niet in staat is om zijn aanvraag volledig uit te leggen, moet de persoon die instaat voor de evaluatie, een beslissing nemen op basis van alle gekende omstandigheden, wat kan betekenen dat hij een ruime invulling moet geven aan het begrip “voordeel van de twijfel”. Op dezelfde wijze moet men het kind het voordeel van de twijfel geven als men vragen heeft over de geloofwaardigheid van sommige onderdelen van zijn of haar aanvraag”.¹⁸⁷ (vrije vertaling)

35) **Samenwerkingsprotocollen** invoeren, die de beginselen van de bescherming van het kind en de bescherming van gegevens tussen de immigratie- en asielinstellingen en de begeleidings- of jeugdhulpdiensten garanderen, waaronder ook op internationaal niveau;

De aanbevelingen over gezinshereniging¹⁸⁸:

36) De aanvraagprocedure voor een visum vereenvoudigen, door de NBG-kinderen die begunstigen zijn van internationale bescherming de mogelijkheid te bieden om **in België een aanvraag tot gezinshereniging** te doen voor de leden van hun gezin;

37) Rekening houden met de **daadwerkelijke samenstelling van de familiale groep en de onderlinge afhankelijkheidsrelaties** om de hereniging met andere leden van het gezin dan de ouders te vergemakkelijken, onder meer met broers en zussen;

38) **Het bewijs van familiale banden** vergemakkelijken, in het geval dat de officiële documenten die de familiale banden vastleggen niet ter beschikking kunnen worden gesteld, door het mogelijk te maken om een beroep te doen op andere geldige bewijzen of op gesprekken om de familiale band vast te stellen;

39) Ervoor zorgen dat de NBG-kinderen die minderjarig waren op het ogenblik van hun aanvraag voor internationale bescherming, maar tijdens deze of na afloop ervan meerderjarig zijn geworden, **na de leeftijd van 18 jaar nog hun recht op gezinshereniging kunnen uitoefenen**;

40) De **kosten verminderen voor het indienen van een aanvraag** tot gezinshereniging, door de gezinsleden van de begunstigen op internationale bescherming vrij te stellen van het betalen van de dossierkosten die gevraagd worden door de consulaire diensten; door de kosten voor de DNA-testen terug te betalen wanneer de resultaten ervan positief zijn en door het systeem van leningen uit te breiden in het kader van gezinshereniging.

¹⁸⁶ UNHCR, Uitvoerend comité van het Programma van de Hoge Commissaris, 58ste zitting, *Conclusion On Children at Risk*, Nr.107 (2007, *op.cit.*, (g) (viii))

¹⁸⁷ UNHCR, *Guidelines on international protection: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, december 2009, beschikbaar op het internetadres <http://www.unhcr.org/fr/4fd736c99.html>, *op. cit.*, para. 73.

¹⁸⁸ UNHCR – Myria, *Gezinshereniging voor begunstigen van internationale bescherming in België. Vaststellingen en aanbevelingen*, *op. cit.*

1.5. Informatieverstrekking aan en participatie van de kinderen

“ Het Verdrag legt de Staten die partij zijn de duidelijke en onmiddellijke plicht op ernaar te streven dat de rechten van het kind om te worden gehoord over elke kwestie die hem of haar aanbelangt, worden gerespecteerd en dat er naar behoren rekening wordt gehouden met zijn of haar mening. Dit is een recht van ieder kind, zonder enige discriminatie. Om daadwerkelijk de toepassing van artikel 12 mogelijk te maken, moet men de juridische, politieke, economische, sociale en culturele struikelblokken uit de weg ruimen die beletten dat kinderen worden gehoord en dat ze kunnen deelnemen aan alle beslissingen die hen aanbelangen. Een dergelijke onderneming veronderstelt dat men bereid is om de postulaten in vraag te stellen met betrekking tot de capaciteiten van het kind en dat men de creatie van een context bevordert waarin de kinderen hun capaciteiten kunnen aanscherpen en tonen. Ze veronderstelt ook dat middelen worden vrijgemaakt en dat opleiding georganiseerd wordt”.

(Vrije vertaling) Comité voor de Rechten van het Kind, GC nr. 12, para. 135

Gelet op de beperkte handelingsbekwaamheid van het NBG-kind wegens zijn minderjarige leeftijd, speelt de voogd, die zijn wettelijke vertegenwoordiger is, een fundamentele rol omdat hij ervoor zorgt dat er rekening gehouden wordt met de voorkeuren en de overtuigingen van het NBG-kind. De voogd heeft bovendien de verplichting om ambsthalf en onverwijld een gespecialiseerde advocaat aan te wijzen om zijn of haar pupil te begeleiden bij de volledige administratieve of

gerechtelijke procedure, en zijn recht op gratis juridische bijstand te laten gelden.¹⁸⁹

De participatiegraad van het kind zal echter afhangen van die mate waarin de partijen die betrokken zijn bij het dagelijkse leven van het kind, dat wil zeggen niet alleen de voogd en de advocaat¹⁹⁰ maar ook de maatschappelijk werkers, het kind informeren en raadplegen.

Zowel de overheidsinstellingen als de maatschappelijke organisaties zijn verantwoordelijk voor het ter beschikking stellen van de nodige informatie zodat de NBG-kinderen met kennis van zaken beslissingen kunnen nemen en betrokken worden bij elke beslissing die hen betreft. De doeltreffendheid van de zorg- en opvangmaatregelen hangt in het bijzonder af van de bekwaamheid van de betrokken partijen om vanaf het begin op een passende manier met het kind te communiceren en een vertrouwensrelatie tot stand te brengen.

1.5.1. Vaststellingen

In de loop van de laatste jaren werden door de verschillende overheden en maatschappelijke organisaties tal van initiatieven genomen om de NBG-kinderen te informeren. Zowel echter de participatieve raadplegingen die gehouden werden door UNHCR naar aanleiding van dit rapport, als de initiatieven op nationaal niveau¹⁹¹ die tot doel hadden de kinderen met een migrantenachtergrond te raadplegen, hebben de nadruk gelegd op de gebreken die er zijn op het vlak van informatie en participatie van de NBG-kinderen.

De meeste betrokken partijen en de geraadpleegde kinderen hebben dan ook benadrukt dat de kinderen

¹⁸⁹ Het NBG-kind heeft recht op gratis juridische bijstand, zowel in de eerste als in de tweede lijn, op grond van verschillende wettelijke bronnen waaronder de wet van 15 december 1980, het Gerechtelijk Wetboek en het koninklijk besluit van 3 augustus 2016 (koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 december 2003 tot vaststelling van de voorwaarden van de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand, B.S., 10 augustus 2016). Als minderjarige is hij vrijgesteld van de forfaitaire bijdrage die de rechtsonderhorigen sinds 1 september 2016 moeten betalen voor de aanwijzing van een advocaat of voor het instellen van een procedure.

¹⁹⁰ ECRE, *Right to Justice: Quality Legal Assistance for Unaccompanied Children*, Comparative Report, juli 2014: de vastgestelde problemen op het vlak van juridische bijstand die aan de NBG-kinderen in België wordt gegeven, houden voornamelijk verband met de kwaliteit van de voogdij en de graad van specialisatie van de advocaat. In het kader van de recentste publicaties van Défense des Enfants International - Belgique, coördinator van het project 'My lawyer, my rights', werden vergelijkbare vaststellingen gedaan.

¹⁹¹ Op nationaal niveau heeft de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind in 2017 een specifieke enquête georganiseerd voor de kinderen met een migratieachtergrond als gevolg van de vaststelling van de gebrekkige kennis over de daadwerkelijke uitoefening van de rechten van het kind met een migratieachtergrond die werd gemaakt in het kader van de publicatie in 2016 van de *Nationale Kinderrechtenindicatoren* (S. D'hondt et C. Peters, *Nationale Kinderrechtenindicatoren. Make them count, op. cit.*, p.201). Deze enquête heeft gewezen op de moeilijkheden van NBGK om over hun kennis en tevredenheid van de publieke instellingen te praten en op hun behoeften op het vlak van psychosociaal welzijn. Ook in het kader van het alternatieve rapport en van "What do you think? (UNICEF België, *Migranten-en vluchtelingenkinderen nemen het woord, Rapport "What do you think?"*, 2018), dat verslag uitbrengt over de ervaringen kinderen in migratie, werden tal van problemen geïdentificeerd op het vlak van de daadwerkelijke participatie van de NBG-kinderen, die hebben benadrukt dat ze betere informatie en kwalitatief betere begeleiding van hun voogden en advocaten nodig hebben, en dat ze zich zorgen maken over de kwaliteit van de door de tolken aangeboden diensten bij hun gesprekken met de instellingen of hun vertegenwoordigers.

beter en in passende omstandigheden moeten geïnformeerd worden. De informatie die door de verschillende actoren verstrekt wordt is immers niet altijd volledig. Door het grote aantal betrokken partijen dat de kinderen informatie verstrekt, neemt het risico bovendien toe dat de informatie die wordt verspreid onvoldoend op elkaar is afgestemd, niet coherent en zelfs tegenstrijdig is. Dit lijkt in het bijzonder het geval te zijn in de context van het ter beschikking stellen van informatie voor kinderen die deel uitmaken van gemengde migratiestromen.

Ook de toegang op alle niveaus tot gekwalificeerde tolken maakt een onontbeerlijke voorwaarde uit opdat het kind op de juiste wijze kan worden geïnformeerd en beslissingen kan nemen met kennis van zaken. Het ontbreken van beschikbare kwalitatieve tolkdiensten is een kwestie die door alle betrokken partijen werd aangehaald. Voor sommige talen, zowel courante als minder courante, bleek het soms erg moeilijk om kwalitatieve tolkdiensten te vinden. Het tekort aan budget, vooral bij de maatschappelijke organisaties, werd soms ook opgeworpen als een struikelblok om kwalitatieve tolkdiensten te verstrekken. Bovendien hebben verscheidene NBG-kinderen en betrokken partijen hun bezorgdheid geuit over de kwaliteit van de tolkdiensten, in het bijzonder wat het niveau van de talenkennis betreft en de neutraliteit van de tolk.

“ Als er iets is dat men zou willen veranderen, dan is het wat meer informatie om te weten wat er gaat gebeuren”.

M., 16 jaar, Sudan

“ Ze zijn amper aanwezig in het centrum. We komen niet samen. Naar onze mening wordt niet geluisterd”.

R., 17 jaar, Afghanistan

“ Ze luisteren niet. Ik wil in Brussel blijven omdat ik een overeenkomst heb met een restaurant en omdat ik naar school ga”.

R., 17 jaar, Afghanistan

“ We hebben schrik om dit aan te klagen omdat ze ons kunnen overbrengen en dat is iets wat we niet willen”.

I., 17 jaar, Ivoorkust

Hoewel de kinderen waarmee werd gesproken verschillende keren hebben laten weten bezorgd te zijn over de beschikbare informatie op het gebied van opvang, voogdij, begeleiding, schooltrajecten of

verblijfsprocedures, is uit de gesprekken ook gebleken dat ze vaak niet op de hoogte waren van de informele en formele klachtenmechanismen die tot hun beschikking staan. Terwijl tal van NBG-kinderen bijvoorbeeld hun ontevredenheid hebben geuit over de hulp die ze krijgen van de voogd tijdens de lopende procedure, of over de gebreken die ze hebben ervaren bij de kwaliteit van de begeleiding van de opvang, zeiden velen onder hen terughoudend te zijn om deze ontevredenheid te laten kennen. Deze terughoudendheid om problemen aan te klagen lijkt enerzijds gebaseerd op de gelatenheid van de NBG-kinderen en anderzijds op de vrees voor een negatieve impact van een klacht op hun verblijfsprocedure of op de vrees voor vergeldingsacties, in de vorm van strafmaatregelen of disciplinaire maatregelen.

1.5.2. Aanbevelingen van UNHCR

In het licht van bovenstaande vaststellingen, doet UNHCR de volgende aanbevelingen:

- 41) De onmiddellijke en gecoördineerde terbeschikkingstelling garanderen van **coherente en onpartijdige informatie** over de rechten van de NBG-kinderen en over de verschillende procedures die tot hun beschikking staan. Die informatie moet aangepast worden aan de leeftijd en de maturiteit van de NBG-kinderen en worden verstrekt in een taal die ze begrijpen (zie aanbevelingen nr. 4, nr. 14 en nr. 29);
- 42) Verzekeren dat de verschillende betrokken partijen in het parcours van de NBG-kinderen hen **bij elke fase** informeren over de volgende fases en de verschillende beschikbare opties;
- 43) Ervoor zorgen dat een **voldoende aantal naar behoren gekwalificeerde tolken, die opgeleid zijn** om met kinderen te werken, beschikbaar is voor alle betrokken eerste en tweedelijnsactoren (zie aanbeveling nr. 5);
- 44) Verzekeren dat de NBG-kinderen worden geïnformeerd over **informatie- en klachtenmechanismen** waardoor ze de mogelijkheid hebben om hun bezorgdheden te uiten. Deze informatie moet van bij het begin gegeven worden in het kader van het identificatieproces door de Dienst Voogdij (zie aanbevelingen nr. 6 en nr. 14);
- 45) De **raadpleging** van de NBG-kinderen **institutionaliseren** door dit proces vast te leggen in het kader van de voogdijwet.

2. PROCEDURES VOOR HET HOGER BELANG VAN HET KIND: BEPALEN VAN EEN DUURZAME OPLOSSING EN DE UITVOERING DAARVAN

“ De procedures voor het vaststellen van het belang van het kind, zouden door de kinderbeschermingsinstanties geleid moeten worden, in het kader van de kinderbeschermingssystemen. De beoogde oplossingen en plannen zouden in overleg met het kind besproken en uitgewerkt moeten worden en moeten rekening houden met zijn noden en gevoeligheden, in overeenstemming met algemene observatie nr. 12 (2009) van het Comité voor de Rechten van het Kind inzake het recht van het kind om te worden gehoord”.

(vrije vertaling) (Comité voor de Rechten van het Kind, GC Nr. 22, para. 32 j)

2.1. UNHCR's richtlijnen op het gebied van procedures voor het hoger belang van het kind in Europa

De procedures voor het hoger belang van het kind¹⁹² vormen het operationele kader van de UNHCR voor het beheer van dossiers van kinderen onder haar mandaat die zich in risicosituaties bevinden. Dit operationele kader werd ontwikkeld en in de loop der jaren aangepast opdat de geboden antwoorden niet alleen ingebed zouden liggen in een kinderrechtenbenadering, maar tevens aangepast aan de realiteiten van het werkveld.

Omdat UNHCR op operationeel vlak steeds op subsidiaire wijze optreedt, worden de werkmiddelen die in het kader van deze laatste benadering worden ontwikkeld, uitgevoerd **bij gebrek aan nationale procedures voor de bescherming van het kind** of wanneer die laatste niet toegankelijk zijn voor kinderen die onder het mandaat van de UNHCR vallen. In deze uitzonderlijke gevallen, streeft UNHCR naar een zo snel mogelijke integratie van deze procedures in het nationale stelsel, om het bestaan van parallelle procedures¹⁹³ te vermijden.

Om de rechten te beschermen van kinderen die onder haar mandaat vallen, werkt UNHCR aan een sterkere geïntegreerde benadering van de bescherming van het kind (zie definitielijst *supra*). Nationale kinderbeschermingssystemen omvatten in principe de nodige mechanismen voor het identificeren van kinderen in risicosituaties en voor het beheer van kinderbeschermingsdossiers. De belangen van het kind worden door die procedures geëvalueerd, bepaald en ondersteund.¹⁹⁴ Afhankelijk van de graad van impact van een maatregel op het kind, kunnen de mechanismen gaan van een eenvoudige beoordeling van een keuze in de belangen van het kind tot een formele vaststellingsprocedure met strenge procedurele garanties.

In overeenstemming met GC nr. 14 (2013) van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind inzake het recht van het kind dat zijn of haar belangen de voornaamste overweging zouden zijn¹⁹⁵, zijn de Staten verantwoordelijk voor het invoeren van passende procedures die de evaluatie en de vaststelling van het belang van het kind mogelijk maken. Om volledige uitwerking te geven aan het concept van de belangen van het kind, wijst voornoemde GC nr. 14 op de noodzaak om rekening te houden met de volgende parameters:

¹⁹² UNHCR, *Guidelines on Assessing and Determining the Best Interests of the Child* (2018 provisional release), November 2018, beschikbaar op het internetadres <https://www.refworld.org/docid/5c18d7254.html>.

¹⁹³ Uitvoerend Comité van het Programma van de Hoge Commissaris, *Conclusion on Children at Risk*, 58ste zitting, Nr. 107(LVIII) *op. cit.*, g) 1 et 2: "In het kader van de respectievelijke stelsels van de Staten voor de bescherming van het kind, passende procedures gebruiken om het belang van het kind te bepalen, die een passende participatie vergemakkelijken van het kind, zonder discriminatie, waarbij de mening van het kind wordt afgewogen zoals dit hoort volgens de leeftijd en de maturiteit, waarbij zij die de beslissingen nemen de vereiste ervaring hebben en betrokken worden en waarbij alle relevante factoren afgewogen worden om de beste optie te bepalen; Wat de UNHCR betreft: het sturen van een vaststellingsprocedure voor de belangen van het kind dat de nationale stelsels voor de bescherming van het kind eerbiedigt en samenwerkt met andere bevoegde instellingen en partners." (vrije vertaling)

¹⁹⁴ UNHCR, *Guidelines on Assessing and Determining the Best Interests of the Child* (2018 provisional release), *op.cit.*, p. 10.

¹⁹⁵ CRK, GC nr. 14, *op.cit.*



- “ a) de universele, ondeelbare, onderling afhankelijke en onlosmakelijk verbonden aard van de rechten van het kind;
- b) de erkenning van kinderen als rechthebbenden;
- c) de universele aard en reikwijdte van het Verdrag;
- d) de verplichting voor de Staten om alle in het Verdrag vastgelegde rechten te eerbiedigen, te beschermen en ten uitvoer te leggen;
- e) de gevolgen op korte, middellange en lange termijn van de maatregelen die verband houden met de ontwikkeling van het kind in de tijd”.
- (vrije vertaling) Comité voor de Rechten van het Kind, GC nr. 14. para. 16.

In deze context, vormen de evaluatie van de belangen van het kind of de *Best Interests Assessment (BIA)*, en de vaststelling van de belangen van het kind of de *Best Interests Determination (BID)*, twee stappen van

eenzelfde proces dat gecoördineerd wordt door de bevoegde kinderbeschermingsinstanties, en dit in de best mogelijke termijnen.¹⁹⁶ Dit proces begint zodra het kind in een risicosituatie wordt geïdentificeerd en eindigt wanneer een holistische oplossing wordt bepaald en ten uitvoer wordt gelegd.

- Het evalueren van de belangen van het kind is een eenvoudige en continue procedure om beslissingen te nemen over onmiddellijke stappen die moeten worden gezet in de belangen van het kind.
- Het vaststellen van de belangen van het kind is een formelere procedure, met bijkomende garanties, om beslissingen te nemen die een fundamentele weerslag zullen hebben op de toekomstige ontwikkeling van het kind.¹⁹⁷

De procedures die de belangen van niet-begeleide en gescheiden kinderen bepalen moeten bijgevolg worden ontwikkeld als onderdeel van de nationale kinderbeschermingsystemen¹⁹⁸, in overeenstemming met het non-discriminatiebeginsel dat één van

¹⁹⁶ UNHCR, UNICEF en IRC, *The Way Forward*, op. cit., p. 34, beschikbaar op het internetadres <https://www.refworld.org/docid/59633afc4.html>.

¹⁹⁷ Zie ook CRK, GC nr. 14, op. cit.

¹⁹⁸ UNHCR, *Guidelines on Assessing and Determining the Best Interests of the Child*, op. cit., pp. 19-21.

de leidende principes is van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Genoemde kindbeschermingsprocedures moeten bijgevolg starten zodra een NBG-kind als zodanig geïdentificeerd wordt en eindigen wanneer een duurzame oplossing bepaald en uitgevoerd wordt. Net zoals dit het geval is voor alle andere kinderen die zich in situaties bevinden waarbij ze gescheiden zijn van hun gezin, moeten deze procedures in de praktijk omgezet worden in een opvangplan met als ultieme doelstelling om een duurzame oplossing vast te stellen, met inbegrip van het oplossen van de situatie van scheiding van het gezin, behalve als blijkt dat dit zou ingaan tegen de belangen van het kind.

Vaak gebruiken de Staten een andere terminologie dan die van de “procedures voor de belangen van het kind” om de stelsels en mechanismen voor het beheer van kindbeschermingsdossiers aan te wijzen. Het is niet de bedoeling om een specifieke terminologie op te leggen, noch om bijkomende procedures te creëren¹⁹⁹, maar wel om de kindbeschermingsprocedures die reeds bestaan in de nationale stelsels, te identificeren en hun toegankelijkheid en passend karakter te na te gaan, alsook de nodige aanpassingen voor niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen voor te stellen.

In België behoort hulp en bescherming van kinderen in risicosituaties tot de bevoegdheden van de gemeenschappen. De procedures van Integrale jeugdhulp in de Vlaamse gemeenschap en die van “*l'Aide à la jeunesse*” in de Franse gemeenschap, die de signalement- en zorgmechanismen omvatten voor kinderen die in risicosituaties worden geïdentificeerd, stemmen overeen met de procedures voor de belangen van het kind zoals UNHCR ze hoort.

DE TOEGANKELIJKHEID VAN DE NATIONALE STELSELS, HUN RELEVANTIE EN HUN PASSENDE KARAKTER, MOETEN WORDEN BEOORDEELD IN HET LICHT VAN DE VOLGENDE FACTOREN:

De nationale procedures zijn passend wanneer:

- a) ze uitgevoerd worden op basis van een beoordeling geval per geval;
- b) ze de participatie van het kind vergemakkelijken, zonder discriminatie;
- c) ze de nodige aandacht besteden aan de mening van het kind;
- d) ze bij het beslissingsproces de personen betrekken die de vereiste expertise hebben;
- e) ze rekening houden met alle pertinente factoren om de beste optie te beoordelen;
- f) ze de volledige en daadwerkelijke uitvoering garanderen van de rechten van het kind.

De toegankelijkheid van de nationale procedures kan worden belemmerd wanneer:

- a) een beleid of praktijken leiden tot de discriminatie van kinderen, op basis van factoren zoals de nationaliteit, het verblijfsstatuut of de taal;
- b) te weinig financiële middelen of personeel aan deze procedures wordt toegekend.

¹⁹⁹ UNHCR, UNICEF en IRC, *The Way Forward*, op. cit., p. 46.

2.2. Procedures voor het hoger belang van het kind in België

2.2.1. Belgisch rechtskader

België, dat het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het kind heeft geratificeerd, draagt de verantwoordelijkheid om te zorgen voor de effectieve realisatie van alle rechten van alle kinderen die onder haar rechtsmacht vallen, overeenkomstig het beginsel van non-discriminatie. A fortiori geldt deze verplichting voor de bijstand en bescherming die moet worden geboden aan elk kind dat hulpbehoevend is, zich in een verontrustende²⁰⁰, moeilijke of gevaarlijke²⁰¹ situatie bevindt.

Het principe van het belang van het kind is in de Belgische Grondwet opgenomen.²⁰² De Grondwet kent het kind ook het recht toe op integriteit, op participatie en op diensten en maatregelen die bijdragen tot zijn of haar ontwikkeling. Er wordt in de federale wetgeving betreffende voogdij, opvang en verblijf uitgebreid verwezen naar het beginsel van de belangen van het kind²⁰³ als belangrijkste overweging. Deze vermeldingen blijven echter hoofdzakelijk van algemene orde zonder dat ze de methodologie of de factoren te verduidelijken waarmee rekening moet worden gehouden. De Opvangwet vormt hierop een uitzondering omdat ze een lijst bevat van de elementen waarmee rekening moet worden gehouden bij het evalueren van de belangen van het kind.²⁰⁴

De federale wetgeving over de opvang van aanvragers van internationale bescherming huldigt het principe waarbij alle NBG-kinderen opvang moeten krijgen, ongeacht hun verblijfsstatuut, en bepaalt ook dat zij

aangepaste opvang moeten krijgen. Het koninklijk besluit over de werking van de OOC's²⁰⁵, dat voorrang geeft aan de overbrenging van NBG-kinderen naar beter aangepaste structuren²⁰⁶, lijkt daardoor eerder het subsidiaire karakter te bekrachtigen van de collectieve opvang die onder het federale opvangnetwerk valt.

Zoals eerder gezien, berust in België de bevoegdheid om bijstand te verlenen aan kinderen in moeilijke of gevaarlijke situaties bij de instanties voor jeugdhulp en jeugdbescherming op gemeenschapsniveau. Het gaat meer bepaald om instellingen die behoren tot de "Integrale Jeugdhulp" langs Vlaamse zijde en de "Administration Générale d'Aide à la Jeunesse" langs Franstalige zijde. De diensten en actoren die verbonden zijn aan deze jeugdhulp en jeugdbeschermingsinstanties hebben tevens tot taak om kinderen op te vangen in situaties waar kinderen gescheiden worden van hun ouders en om, voor zover dat mogelijk is, een einde te stellen aan dergelijke situaties. De decreten die de hulp aan en bescherming van de jeugd regelen, voorzien in niet-discriminatoire bijstand²⁰⁷ voor elk kind dat zich in een kwetsbare situatie bevindt.

Terwijl specifieke wetgeving voor niet-begeleide minderjarigen, namelijk de Voogdijwet, aan de NBG-kinderen gespecialiseerde juridische vertegenwoordiging garandeert, vervangt ze de wetgeving op het gebied van jeugdhulp niet; integendeel, ze vult deze aan.

Uit dit onderzoek blijkt dat de juridische en operationele kaders van de jeugdhulpstelsels het best afgestemd zijn voor de opvang van de NBG-kinderen, gezien de complexe problematiek met de welke deze kinderen worden geconfronteerd. De jeugdhulpsystemen zijn evenwel tot op de dag van vandaag niet volledig

²⁰⁰ In overeenstemming met de terminologie van het *Decreet van 12 juli 2013 betreffende de Integrale Jeugdhulp*, *op. cit.*

²⁰¹ In overeenstemming met de terminologie van het Decreet van 18 januari 2018 houdende het wetboek van preventie, hulpverlening aan de jeugd en jeugdbescherming, *op. cit.*

²⁰² Grondwet, art. 22bis

²⁰³ Voogdijwet, *op. cit.*, art. 2; Wet van 15 december 1980, *op. cit.*, art. 10ter, 12bis, 61/2, 61/17, 74/13, 74/16; Opvangwet *op. cit.*, art. 37; Koninklijk besluit van 11 juli 2003, *op. cit.*, art. 14; Koninklijk besluit op de voogdij, *op. cit.*; Koninklijk besluit van 9 april 2007, *op. cit.*, art. 4.

²⁰⁴ Opvangwet, *op. cit.*, art. 37.

²⁰⁵ Koninklijk besluit van 9 april 2007, *op. cit.*, art. 7: Het verblijf in een centrum duurt maximaal vijftien dagen en is éénmaal verlengbaar. Na afloop van dit verblijf en **bij gebrek aan een specifieke en meer aangepaste opvang**, zal de niet-begeleide minderjarige overgebracht worden naar de meest geschikte opvangstructuur, zoals bedoeld in artikel 2, 10° van de wet.

²⁰⁶ Koninklijk besluit van 9 april 2007, tot vastlegging van het stelsel en de werkingsregels voor de centra voor observatie en oriëntatie voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, *op. cit.*, art. 7: "Het verblijf in een centrum duurt maximaal vijftien dagen en is éénmaal verlengbaar. Na afloop van dit verblijf en **bij gebrek aan een specifieke en meer aangepaste opvang**, zal de niet-begeleide minderjarige overgebracht worden naar de meest geschikte opvangstructuur, zoals bedoeld in artikel 2, 10° van de wet. In ieder geval neemt het centrum alle mogelijke maatregelen om ervoor te zorgen dat de minderjarigen jonger dan 13 jaar, de minderjarigen die psychologische problemen hebben, de minderjarigen die geestelijke gezondheidsproblemen hebben of de minderjarigen die het slachtoffer zijn van mensenhandel zo snel mogelijk worden georiënteerd naar de plaats waar zij kunnen genieten van een specifieke opvang die het meest aangepast is aan hun kwetsbaarheid."

²⁰⁷ Decreet van 18 januari 2018 houdende het wetboek van preventie, hulpverlening aan de jeugd en jeugdbescherming, *op. cit.*, art. 1, 5°; Decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige, *op. cit.*, art. 6.

toegankelijk voor deze kinderen, zowel wegens de oriëntaties qua opvangbeleid. Deze kaders beschouwen nochtans het kind als een rechtssubject met wiens mening naar behoren rekening moet worden gehouden, afhankelijk van zijn leeftijd en zijn maturiteit. Ze voorzien in de nodige expertise en brengen een herstelvisie in de praktijk die gericht is op het herstel van de banden van het kind met zijn omgeving. Ze bepleiten bovendien de mogelijkheid om hulp via begeleiding na de leeftijd van 18 jaar voort te zetten, op voorwaarde dat het NBG-kind dit vraagt vóór het de meerderjarige leeftijd bereikt.

2.2.2. Noodzaak van de betrokkenheid van jeugdhulp

Men heeft in de loop van laatste drie jaren vastgesteld dat de jeugdhulpstelsels meer betrokken werden bij de opvang van de NBG-kinderen, onder meer door het ondertekenen door Fedasil van overeenkomsten met de Vlaamse en de Franse gemeenschap. Deze overeenkomsten maken het voortaan mogelijk om niet-begeleide kinderen rechtstreeks, zonder dat ze langs een intersectorale toegangspoort of een mandaatgevende autoriteit moeten passeren, naar opvangplaatsen, beperkt in aantal, te oriënteren die beheerd wordt door jeugdhulpvoorzieningen. De pleegzorgdiensten werden ook in toenemende mate betrokken, voornamelijk voor de jongste NBG-kinderen, om hen opvang in gezinsverband, wat beter afgestemd is op hun noden, aan te bieden. Bovendien werden een groeiend aantal eerstelijns-²⁰⁸ of rechtstreeks toegankelijke²⁰⁹ jeugdhulpactoren ingezet, in het kader van de begeleiding op het vlak van onderwijs of in het kader van psychosociale ondersteuning of geestelijke gezondheidszorg, dit in verschillende fasen van het parcours van de NBG-kinderen, om hen te helpen over hun beproevingen te geraken waarmee ze worden of werden geconfronteerd. Het consultatief proces heeft erop gewezen dat de impact van die betrokkenheid van de eerstelijnsactoren van de jeugdhulp, waarvan sommige zich gaandeweg hebben gespecialiseerd in de problematieken van kinderen met een migratie- en/of vluchtparcours, op unanieme wijze als positief wordt ervaren voor het welzijn van NBG-kinderen.

Het herstel van de banden tussen het kind en zijn gezin, of het in stand houden ervan, is een fundamenteel beginsel van elke vorm van bijstand door de diensten

voor jeugdhulp, tenzij dit zou ingaan tegen de belangen van het kind. De instellingen voor jeugdhulp, zowel de Vlaamse als de Franstalige, verankeren hun aanpak in een herstelgerichte visie die de relaties van het kind met zijn gezinsomgeving en zijn ruimere context beoogt te herstellen. Ze heeft tot doel om tot positieve oplossingen te komen voor het kind in een risicosituatie door individuele en duurzame oplossingen aan te dragen die ingebed liggen in een op rechten gebaseerde benadering en waarbij de belangen van het kind centraal staan.

Het Belgische jeugdhulp- en beschermingsstelsel past sedert verscheidene jaren een benadering toe waarbij in zoverre van het mogelijke afstand wordt gehouden van gerechtelijke procedures, waardoor de vrijwillige of onderhandelde maatregelen voorrang krijgen op bindende maatregelen. Deze opgelegde maatregelen kunnen namelijk worden ingevoerd door jeugdjustitie voor de kinderen en/of hun gezinnen die hulp weigeren, kinderen die zich in onmiddellijk gevaar bevinden of als misdrijf omschreven feiten hebben gepleegd. De jeugdrechter komt in principe enkel in de voornoemde gevallen tussen. Een tussenkomst met opgelegde maatregelen door een jeugdrechter, kan pas plaatsvinden nadat alle mogelijke vrijwillige of onderhandelde hulpmogelijkheden met het kind en zijn gezin zijn uitgeput. De UNHCR beveelt bijgevolg dezelfde vrijwillige, niet-gerechtelijke en herstelgerichte benadering aan voor niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen op basis van de beginselen van non-discriminatie en de belangen van het kind. Dit sluit niet uit dat beschermingsmaatregelen kunnen worden beslist door de gerechtelijke instanties indien deze vrijwillige aanpak de beoogde resultaten niet brengt.

De procedures van jeugdhulp moeten bijgevolg toegankelijk gemaakt worden voor alle NBG-kinderen: enerzijds via een verandering van de perceptie over de NBG-kinderen, die in de eerste plaats erkend moeten worden als kinderen die van hun gezinsomgeving gescheiden zijn en bijgevolg intrinsiek kwetsbaar zijn. Anderzijds zijn het opleiden van voogden over de jeugdhulpsystemen alsook het ter beschikking stellen van toereikende middelen om deze kinderen op te vangen in de jeugdhulpstelsels onontbeerlijk. Bovendien moeten alle jeugdhulpactoren de nodige opleidingen kunnen genieten om op gepaste manier de specifieke noden en problematieken van NBG-kinderen te beantwoorden.

²⁰⁸ Bijvoorbeeld: de structuren *d'aide en milieu ouvert* (AMO), de *Psycho-medische sociale centra* (PMS), de *centres de planning familial* of de *Services de Santé Mentale* (SSM) langs Franstalige zijde.

²⁰⁹ Bijvoorbeeld: Kind en Gezin (K&G), Centra voor Leerlingenbegeleiding (CLB), Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW) en *Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg* (CGG).

2.2.3. In de eerste plaats migrant, dan pas kind?

De huidige beperkte betrokkenheid van jeugdhulp heeft verschillende gevolgen. Enerzijds loopt men het risico dat er geen holistisch en multidisciplinair zorgplan wordt ingevoerd met de nodige garanties, met inbegrip van de continuïteit van de opvang en zorg. Anderzijds loopt men het risico dat het bepalen van duurzame oplossingen eerder in het kader van een asiel- of verblijfsprocedure zal plaatsvinden, dan in het kader van een pedagogische en holistische aanpak.

Het risico bestaat ook dat het asiel- en migratieperspectief ook weerslag vindt in de manier waarop het kind naar de procedures wordt geïntereerd en in de wijze waarop men de duurzame oplossing benadert. Zo werd vastgesteld dat een internationaal beschermingsstatuut in België soms in se als een duurzame oplossing wordt beschouwd in het belang van het kind.

Wegens het ontbreken van een formeel mechanisme voor de multidisciplinaire bepaling van een duurzame oplossing alsook de stelselmatige betrokkenheid van jeugdhulp en een gebrek aan harmonisering van de kwaliteit van de voogdij, krijgen de kinderen die begunstigen zijn van internationale bescherming immers niet stelselmatig een holistische en multidisciplinaire evaluatie op grond waarvan een duurzame oplossing kan worden bepaald, volgens een methode die gericht is op het herstel van de familiale banden. Dit belet dat hun belangen in een ruimer kader kunnen worden geëvalueerd dan in dat van een asielprocedure.

Bovendien wordt niet vaak genoeg beroep gedaan op de duurzame oplossingprocedure van de duurzame oplossing (zie *supra* 1.0 en 1.4.2.), hoewel ze bestaat. Dit is te wijten aan de soms ontoereikende kennis van de voogd hierover en het feit dat hij niet de mogelijkheid heeft om op alleenstaande basis het belang van het kind te evalueren, wat immers een holistische benadering van de rechten en noden van het kind vereist.

Op het gebied van gezinshereniging tonen de beschikbare cijfers (zie *supra* 1.4.5) een beperkte effectieve uitoefening aan van het recht op

gezinshereniging. Een aantal NBG-kinderen wordt al van bij het begin niet geïnformeerd over de mogelijkheid op gezinshereniging.²¹⁰ Het is ook mogelijk dat ze niet in de mogelijkheid worden gesteld om hun ouders te zoeken met de nodige hulp van de voogd zoals dit door de voogdijwet bepaald wordt. Alhoewel de voogd de zeer belangrijke opdracht heeft om alle nuttige maatregelen te nemen “om de familieleden van de minderjarige op te sporen”, kan deze immers soms terughoudend zijn om de NBG-kinderen te informeren over de stappen met het oog op gezinshereniging of om deze stappen te zetten.

Hoewel de voogd een fundamentele rol speelt in de zoektocht naar de ouders, sluit dit niet uit dat deze parallel moet kunnen worden gesteund door de betrokken jeugdhulpdiensten. De Vlaamse gemeenschapswetgeving op het gebied van jeugdhulp voorziet bijvoorbeeld uitdrukkelijk in het recht op hulp bij het opsporen van de gezinsleden voor het NBG-kind.²¹¹

In het licht van de uiteenlopende visies van de voogden over het belang van de gezinshereniging enerzijds, en de beperkte betrokkenheid van de diensten voor jeugdhulp anderzijds, lopen de NBG-kinderen het risico, naast de wezenlijke moeilijkheden van de procedure voor gezinshereniging, om zich niet met hun ouders in België te kunnen herenigen, bij gebrek aan herstelgerichte visie van de band tussen ouders en kind.

Op dezelfde wijze is ook de vrijwillige terugkeer een duurzame oplossing, op voorwaarde dat passende opvang en begeleiding in het belang van het kind door het gezin of door andere instanties gegarandeerd wordt. Zeer weinig NBG-kinderen maken echter momenteel gebruik van de procedure van vrijwillige terugkeer (zie *supra* 1.4.6).

Terwijl de terugkeer naar het land van herkomst niet kan worden overwogen bij het merendeel van de kinderen die begunstigen zijn op internationale bescherming omwille van de vrees voor vervolging of een situatie van veralgemeend geweld, kan men in sommige gevallen andere opties voor duurzame oplossingen op andere plaatsen dan België niet uitsluiten, bijvoorbeeld wanneer het gezin op legale wijze in een derde land verblijft. Gezinshereniging in het eerste land van asiel van het gezin of in het land van herkomst (als het kind geen

²¹⁰ Myria, *Migratie in cijfers en in rechten. Recht op gezinsleven in het gedrang*, op. cit., p. 88.

²¹¹ De wetgeving van de Vlaamse gemeenschap op het gebied van jeugdhulp voorziet uitdrukkelijk in ondersteuning bij het zoeken naar familieleden voor het NBG-kind. Zie *Decreet van 7 mei 2004, Rechtspositie van het kind*, op. cit., art. 15: “De minderjarige en inzonderheid de niet-begeleide minderjarige vreemdeling heeft recht op ondersteuning bij het zoeken naar informatie over de situatie van familieleden”.

internationale bescherming nodig heeft) moet bijgevolg ook kunnen worden opgenomen bij de evaluatie van mogelijke duurzame oplossingen, wanneer dit in het belang van het kind is.

Integratie moet tenslotte ook kunnen worden overwogen voor NBG-kinderen die geen internationale bescherming krijgen, onder meer in situaties waar ze niet naar hun herkomstland, een derde land, of het verblijfsland van hun ouders kunnen terugkeren, bijvoorbeeld wegens familiale of sociaal-economische problemen, in het geval waar die terugkeer niet in het belang van het kind zou zijn.

Om bijgevolg de duurzame oplossing vanuit het loutere migratie- of asieloogpunt te halen ten voordele van een holistische en multidisciplinaire benadering, is het noodzakelijk om structureel de jeugdhulpactoren erbij te betrekken zodat deze kunnen bijdragen, in partnerschap met de voogd, tot het bepalen van een duurzame oplossing, idealiter als vervolg van een zorgplan dat wordt uitgewerkt van zodra het NBG-kind als zodanig geïdentificeerd wordt en regelmatig wordt geëvalueerd.

De voogd moet momenteel heel wat verantwoordelijkheden op zich nemen ten aanzien van zijn of haar pupil. Als de diensten voor jeugdhulp stelselmatig zouden betrokken worden, zou dit het huidige gebrek aan balans verhelpen. Gelet op het juridische kader over de voogdij van de NBG-kinderen, kan deze integratie van de bepaling van de duurzame oplossing in de stelsels voor jeugdhulp niet plaatsvinden zonder de nauwe samenwerking met de voogd die tot taak heeft om, naast het zorgen voor de passende opvang van zijn pupil, “voorstellen te doen die hij nodig acht om een duurzame oplossing te vinden overeenkomstig het belang van de minderjarige”²¹². De totstandkoming van een onmiddellijke samenwerking tussen een erkende en geherwaardeerde voogd, die over voldoende middelen beschikt en voldoende wordt ondersteund door de Dienst Voogdij, en de jeugdhulp en de opvangdiensten, zou het bestaande beschermingsstelsel kunnen verbeteren.

Deze continue multidisciplinaire evaluatie moet het ook mogelijk maken om de oriëntatie naar de best passende verblijfsprocedure te bepalen en het beslissingsproces van de asiel- en migratie-instellingen te informeren. Het resultaat van de procedure van

internationale bescherming moet op zijn beurt de voogd en jeugdhulpactoren ondersteunen bij het evalueren van de mogelijkheden voor een duurzame oplossing.

Meer in het bijzonder moet in het kader van de duurzame oplossing-procedure (Zie *supra* [1.4.2.](#)), het jeugdhulpproces, om echt doeltreffend te zijn, ook kunnen bijdragen tot het beslissingsproces van de eenheid bij de DVZ die instaat voor deze procedure. Om een multidisciplinair panel in het leven te roepen dat zowel de DVZ omvat als de diensten voor de bescherming van het kind, moeten bijgevolg samenwerkingsprotocollen worden uitgewerkt tussen de verschillende betrokken partijen om een kader te creëren voor samenwerking en voor het delen van informatie in overeenstemming met het belang van het kind. De afloop van deze procedure zal op zijn beurt bepalen hoe het proces dat door de voogd en de betrokken jeugdhulpactoren wordt ingevoerd.

²¹² Voogdijwet, *op. cit.*, art. 11.

HET BEOORDELEN EN HET VASTSTELLEN VAN HET BELANG VAN HET KIND VOLGENS HET VN-COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND

Het beoordelen van alle pertinente elementen moet **geval per geval** gebeuren. De inhoud en het gewicht van elkelement verschilt noodzakelijkerwijs van het ene kind tot het andere, afhankelijk van het type beslissing dat moet genomen worden en de concrete omstandigheden van het geval.²¹³ De verschillende elementen waarmee rekening wordt gehouden om het belang van het kind in een gegeven geval te evalueren en de omstandigheden eigen aan het geval, kunnen in strijd zijn met mekaar. Als dit zo is, moeten verschillende factoren tegen elkaar worden afgewogen om te komen tot een oplossing die het best aan de belangen van het kind beantwoordt.

Tot deze **factoren behoren ten minste**²¹⁴, op niet-exhaustieve en niet-hiërarchische wijze: de mening van het kind, de identiteit van het kind, de bescherming van het gezinsmilieu en het in stand houden van relaties, de zorg, de bescherming en veiligheid van het kind, de situaties die hen in een kwetsbare positie plaatsen, en de rechten van het kind op gezondheidszorg en onderwijs. Bij de moeilijke afweging van de elementen die met elkaar in strijd kunnen zijn, moet men altijd voor ogen houden dat het “evalueren van de belangen van een kind door een volwassene, niet kan voorgaan op de verplichting om alle rechten van het kind te eerbiedigen die door het verdrag worden erkend”.²¹⁵

De kwaliteit van een dergelijk proces hangt grotendeels af van de naleving van de procedurele garanties die door het Comité voor de Rechten van het Kind naar voor worden geschoven in zijn GC nr. 14.²¹⁶ De mening van het kind, het bewijs van de feiten, de prioritaire behandeling, opgeleide beroepsbeoefenaars op het vlak van bescherming en ontwikkeling van het kind, de juridische vertegenwoordiging, de juridische redenering en een proces van heronderzoek of herziening van beslissingen, zijn stuk voor stuk onmisbare voorwaarden voor de daadwerkelijke uitvoering van multidisciplinaire processen ter evaluatie van de verschillende beschikbare opties om een duurzame oplossing vast te stellen.

Ondanks het gegeven dat een aantal van de voorgestelde beschermingsmaatregelen bij aanvang kostelijker kunnen zijn dan de huidige praktijk, onder meer door de systematische onmiddellijke -eventueel voorlopige - aanwijzing van de voogd en de betrokkenheid van de sector jeugdhulp bij de oriëntatie van het kind, kunnen snelle en kwaliteitsvolle maatregelen de rest van dit parcours optimaliseren. Zo zou de onmiddellijke aanwijzing van een voogd een doeltreffender oriëntatie naar de opvang en de procedures mogelijk maken. Wat de financiering van de opvang betreft, lijken de momenteel beschikbare gegevens aan te tonen dat de meest aangepaste opvangvormen voor kinderen, zoals pleegzorg of sommige opvangvormen die de autonomie van de oudere NBG-kinderen bevorderen, minder duur zijn dan grootschalige opvang. Tot slot zou de snellere behandeling van de procedures, zonder afbreuk te doen aan hun kwaliteit, ook bijdragen tot een beter beheer van de middelen, onder meer van de opvangplaatsen, en het mogelijk maken om sneller een duurzame oplossing vast te stellen.

²¹³ Het Comité voor de Rechten van het Kind dringt er in GC nr. 14 op aan om de het belang van het kind te beoordelen en vast te stellen door de volgende stappen te nemen door middel van een procedure die juridische en procedure garanties biedt: a) vaststellen van de elementen waarmee rekening moet gehouden worden op grond van de feitelijke situatie van het kind, b) ze concrete inhoud geven, c) de verschillende elementen met elkaar in evenwicht te brengen door er een relatief gewicht aan toe te kennen, met inachtname van de gezaghebbende sociale begeleiding (CRK, GC nr. 14, *op. cit.*).

²¹⁴ Zie CRK, GC nr. 14, *op. cit.*, p. 13.

²¹⁵ CRK, *General comment Nr. 13, The right of the child to freedom from all forms of violence*, 18 april 2011, CRC/C/GC/13, para.61.

²¹⁶ *Ibid.*, pp. 13-18.

2.3. Aanbevelingen van UNHCR

In het licht van bovenstaande vaststellingen, doet UNHCR de volgende aanbevelingen:

46) Zowel in de voogdijwet als in de wetgeving betreffende de toegang tot het grondgebied en verblijf, een transversale bepaling opnemen met betrekking tot het concept van “het belang van het kind”, rekening houdend met *General Comment* nr. 14 van het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties.

47) De **toegankelijkheid en het adequate karakter van de jeugdhulpprocedures verzekeren**, aan de hand van de nodige opleidingen en aanpassingen, voor elk NBG-kind wegens onder meer zijn of haar situatie van scheiding van de gezinsomgeving, in overeenstemming met de artikelen 20 en 22 van het IVRK, zodra het kind als een NBG-kind wordt geïdentificeerd door de Dienst Voogdij (Zie Aanbevelingen nr.18 en 19);

48) Toezien op de invoering van een **globaal zorgplan** dat de volgende maatregelen kan bevatten die gedocumenteerd en gemotiveerd worden in het licht van de belangen van het kind:

- a. een eerste onmiddellijke opvang verzekeren van het vermoedelijke NBG-kind in het observatie en oriëntatiecentrum of in een meer specifieke structuur afhankelijk van de noden van het kind, in afwachting van de afloop van het identificatieproces;
- b. een gesprek met het oog op identificatie door de Dienst Voogdij laten organiseren, die het kind informeert over de beschikbare diensten en vertrouwen tracht te wekken;
- c. onmiddellijk de voogd aanwijzen als “Coördinator voor globale oplossingen” die:
 - het NBG-kind van bij het begin informeert over alle diensten en de beschikbare opties;
 - een vertrouwensband scheidt;
 - communiceert met de ouders of deze opspoort van bij het begin, behalve als dit zou ingaan tegen de belangen van het kind;
 - De participatie van het kind bij elke maatregel garandeert, rekening houdend met zijn of haar leeftijd en maturiteit;
- d. zodra het identificatieproces afgerond is, een referentiepersoon van de jeugdhulp aanstellen voor het vaststellen, in coördinatie met de

voogd, van een holistisch zorgplan dat de meest passende opvangmodaliteit bevat. Als een dergelijke opvang niet beschikbaar is, moet de alternatieve opvangvorm regelmatig opgevolgd en geëvalueerd worden door de jeugdhulpactor, in overeenstemming met artikel 25 van het IVRK. De van hun ouders gescheiden kinderen die opgevangen worden in een verruimde familiecontext, moeten kunnen genieten van een opvolging door de pleegzorgdiensten;

- e. ervoor zorgen dat de **keuze voor de verblijfsprocedure** verankerd wordt in het multidisciplinair overleg tussen voogd, advocaat en de opvangdiensten en diensten voor jeugdhulp;
- f. **elke nieuwe impacterende maatregel**, onder meer bij de verandering van opvangstructuur, **laten voorafgaan door een multidisciplinair overleg** door de jeugdhulpdienst, de opvanginstelling in coördinatie met de voogd;
- g. een geregelde opvolging en evaluatie van de opvang verzekeren, in overeenstemming met artikel 25 van het IVRK, door geregelde ontmoetingen te organiseren tussen het NBG-kind, de voogd en de dienst voor jeugdhulp, op dezelfde wijze als wat gebeurt voor de nationale kinderen in de jeugdhulpssystemen;

49) Een multidisciplinair, prioritair en geformaliseerd mechanisme invoeren voor de bepaling van de **duurzame oplossing**. Dit proces moet rekening houden met het resultaat van de procedure voor internationale bescherming als deze werd ingesteld, en moet de duurzame oplossingprocedure kunnen informeren;

50) Samenwerkingsprotocollen invoeren tussen de voogdij-, de jeugdhulp- en opvangactoren, het CGVS en de DVZ, om een multidisciplinaire aanpak te verzekeren in het kader van de verblijfsprocedures, waarbij de principes voor de bescherming van het kind en de bescherming van gegevens in acht genomen worden, door in het bijzonder rekening te houden met de beginselen van vertrouwelijkheid, participatie en geïnformeerde toestemming van het kind;

51) Ervoor zorgen dat een vertrouwelijk klimaat tot stand komt dat de wederzijdse erkenning van het complementaire karakter van de expertise van één ieder mogelijk maakt.

BESLUIT

Net zoals de meeste andere Europese landen, registreert België al verscheidene jaren een belangrijke stijging van het aantal aankomsten op haar grondgebied van niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen, “niet-begeleide minderjarige vreemdelingen” genoemd.

Deze kinderen werden en blijven blootgesteld aan tal van risico's, door een samenloop van verscheidene kwetsbaarheidsfactoren en het risico op bijkomende breuken: de leeftijd, de scheiding van het gezin, het migratieparcours, de afzondering van het thuisland bij vervolging of veralgemeend geweld, psychosociale problemen of problemen met de geestelijke gezondheid en in veel gevallen ook een moeilijk onderwijsparcours. Deze risico's kunnen slaan op mishandeling of misbruik, uitbuiting en/of verwaarlozing van hun opvangnoden, wat dan ook hun integriteit en hun algemene ontwikkeling in gevaar kan brengen. Externe factoren, zoals lange procedures met onzekere resultaten, een opvang die niet aangepast is aan hun noden en een uitgerekte scheiding van hun gezinsomgeving, kunnen bovendien hun kwetsbare positie in de hand spelen.

De Belgische wetgeving verstrekt een stevig verankerd juridisch kader voor de bescherming van de NBG-kinderen dat afgebakend wordt door de belangen van het kind. Bovendien zetten tal van instellingen op verschillende bestuursniveaus en betrokken partijen in de samenleving, zich in om aangepaste antwoorden te bieden op de voortdurende aankomst van de NBG-kinderen en de toenemende complexiteit van hun profiel. Er blijft desondanks ruimte voor verbetering van het beleid en de praktijken om een effectieve bescherming voor deze kinderen in een bijzonder kwetsbare positie te verzekeren gedurende hun volledige parcours.

Dit rapport bevat voorstellen die tot doel hebben om de toegang voor de niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen tot een doeltreffende bescherming en tot duurzame oplossingen te vergemakkelijken. Het heeft zich gericht op de uitvoering van hun belangen in het kader van een benadering die in de rechten van het kind ingebed ligt.

Van de verschillende punten die in dit rapport worden besproken, heeft UNHCR, in het kader van een geïntegreerde aanpak van de bescherming

van het kind, prioritair vastgesteld dat de NBG-kinderen gemakkelijker toegang moeten krijgen tot de jeugdhulpstelsels. In overeenstemming met het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind en met de recente aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité, moet voor alle NBG-kinderen de toegang gewaarborgd worden tot de jeugdhulpstelsels. De betrokkenheid van de jeugdhulp is immers van wezenlijk belang om van bij het begin, met de participatie van het kind en van zijn of haar gezin, de oorzaken van zijn of haar situatie mede te achterhalen en er een oplossing voor te vinden. Deze diensten moeten over toereikende middelen beschikken om in nauwe samenwerking met de actoren van de voogdij, holistische plannen in te voeren die passende opvang en begeleiding garanderen voor de NBG-kinderen. Deze plannen moeten ook onderwijs- en/of opleidingsprojecten bevatten die aangepast zijn aan de noden van het kind en indien nodig ook de diensten voor psychosociale ondersteuning en geestelijke gezondheidszorg betrekken.

Parallel hiermee moet, gelet op de rol en de taken van de voogd, het voogdijsysteem dat voor de NBG-kinderen werd ingevoerd, verbeterd worden door sneller een voogd aan te wijzen en zijn of haar opleiding en evaluatie verder aan te scherpen. Een verbeterd voogdijsysteem blijkt onmisbaar zodat alle voogden enerzijds op juiste wijze hun pupillen kunnen vertegenwoordigen en ondersteunen, onder meer door erop toe te zien dat ze passende zorg krijgen, en om anderzijds een duurzame oplossing vast te stellen voor de situatie van scheiding en ontheemding van het kind, in samenwerking met deze laatste, zijn gezin en alle betrokken partijen.

De zorg voor het kind en het bepalen van duurzame oplossingen kan maar plaatsvinden vanaf het ogenblik waarop het NBG-kind werd gesignaleerd en geïdentificeerd. Het is bijgevolg noodzakelijk dat men ervoor blijft zorgen dat alle op het grondgebied geïntercepteerde NBG-kinderen, met inbegrip van die welke uit de gemengde vluchtelingenstromen afkomstig zijn, gesignaleerd en opgevangen worden. Om dit te doen, moet men de bewustmaking van de betrokken partijen van de eerste lijn voortzetten en bepaalde maatregelen aanscherpen. Men moet onder

meer de informatie die bestemd is voor de NBG-kinderen en de voogden beter op hen afstemmen, meer actie ondernemen om een vertrouwensband met de kinderen te creëren en om ze hier te “verankeren” en sneller voor aangepaste opvang zorgen. De Dienst Voogdij speelt door zijn functie een zeer belangrijke rol bij het verzekeren van de identificatie van de NBG-kinderen door ze onmiddellijk op te nemen in een sfeer van vertrouwen, onder meer door het organiseren van identificatiegesprekken, de snellere aanwijzing van een voogd en het op een holistische en multidisciplinaire wijze bepalen van hun leeftijd, alleen bij twijfel en met het voordeel van de twijfel.

Het Comité voor de Rechten van het Kind wijst inderdaad, in het kader van de recentste aanbevelingen aan België om deze groep bijzonder kwetsbare kinderen te beschermen²¹⁷, op de noodzaak om de identificatiemaatregelen, met inbegrip van een holistische en multidisciplinaire leeftijdsschattingsprocedure, en eerste beschermingsmaatregelen te versterken, alsook hun toegang te garanderen tot de jeugdhulpstelsels, ongeacht hun leeftijd.

Bovendien komen uit dit rapport bijzonder belangrijke grensoverschrijdende kwesties naar voor, die elk van wezenlijk belang zijn, bij elke stap in het parcours van de NBG-kinderen, om hun belangen te realiseren.

In de eerste plaats moeten alle betrokken partijen ervoor zorgen dat de NBG-kinderen voldoende en passende informatie hebben om te kunnen participeren aan de oriëntatie van hun parcours door in elke fase beslissingen met kennis van zaken te nemen. Dit betekent ook dat ze op elk ogenblik een beroep kunnen doen op opgeleide en geschikte tolken die hun daadwerkelijke participatie garanderen. Vervolgens is het belangrijk dat er zich voldoende actoren in het werkveld bevinden, die opgeleid en uitgerust zijn om met deze kinderen met bijzonder complexe profielen te werken. Tot slot is het van wezenlijk belang dat de procedures waar kinderen bij betrokken zijn, op prioritaire wijze worden behandeld, zowel in het kader van de acties van diensten die instaan voor de zorg en opvang – onder meer wat de voogdij en de opvang betreft, of zelfs op het gebied van psychosociale hulp en geestelijke gezondheidszorg

, als in het kader van procedures en beslissingen met betrekking tot het verblijf of gezinshereniging.

Gelet op de complexiteit van het parcours van de NBG-kinderen en het hoge aantal betrokken diensten en instellingen, blijkt een sterke coördinatie tussen al deze betrokken partijen van het grootste belang om de doeltreffendheid van de maatregelen en bijstand te garanderen. Ook is het zo dat, gelet op de complexiteit van de profielen van de NBG-kinderen, de oplossingen voor de problemen zich op het kruispunt van het vreemdelingenrecht en het jeugdrecht bevinden. De coördinatie die ertoe strekt om een vlottere uitwisseling van informatie mogelijk te maken tussen de betrokken partijen, is dus van wezenlijk belang om het multidisciplinaire karakter van de procedures en de antwoorden te garanderen, met inachtneming van de bescherming van gegevens en van de rechten van het kind. In 2016 benadrukte het VN-Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen al dat de sterkte of de zwakte van het beschermingssysteem van de NBG-kinderen in de toekomst in ruime mate zou afhangen van de wil van de verschillende betrokken instellingen om zich samen in te zetten om gecoördineerde acties en bijstand op touw te zetten die sterk zouden steunen op het kinderrechtenkader.²¹⁸

UNHCR roept bijgevolg alle betrokken partijen op om hun inspanningen te richten op de verbetering en de versterking van de elementen die werden geïdentificeerd om alle rechten van de NBG-kinderen te promoveren en hen deze ook daadwerkelijk te laten uitoefenen. Hiertoe is het nodig dat er voldoende middelen voorhanden zijn om de toegang voor alle NBG-kinderen tot een kwaliteitsvolle zorg en behandeling van hun beschermingsaanvraag te verzekeren, met het oog op het tijdig bepalen van een duurzame oplossing.

²¹⁷ VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *Concluding observations on the combined fifth and sixth reports of Belgium*, 1 februari 2019, para. 42, beschikbaar op het internetadres <https://bit.ly/2tajFCK>.

²¹⁸ *High commissioner's dialogue on Protection Challenges: Children on the move*, Background paper, 28 november 2016, p. 15 para. 51-52, beschikbaar op het internetadres <https://www.UNHCR.org/583d8e597.pdf>.

BIJLAGE 1:

OVERZICHT VAN DE AANBEVELINGEN

1. TRAJECT VAN HET NIET-BEGELEIDE EN VAN ZIJN OF HAAR OUDERS GESCHIEDEN KIND IN BELGIË: VERBETERVEROORSTELLEN

1.1. Registratie, identificatie en beoordeling van de leeftijd

- 1) De **eerstelijns-administratieve diensten en politiediensten** bewustmaken van de kwetsbare positie van NBG-kinderen en hen opleiden om met deze kinderen om te gaan;
- 2) **Opsluiting** van kinderen om migratieredenen afschaffen; opsluiting is immers nooit in het belang van het kind;
- 3) De daadwerkelijke en onmiddellijke implementatie verzekeren van het **signalementsmechanisme** voor alle NBG-kinderen, met inbegrip van zij die deel uitmaken van gemengde vluchtelingenstromen, door:
 - a. het inzetten van mobiele teams en voor meer coördinatie te zorgen tussen de betrokken instellingen en de verenigingen die zich bezighouden met het signaleren van de NBG-kinderen;
 - b. voldoende opleiding te verzekeren over het signalementsmechanisme voor alle eerstelijnsactoren;
 - c. reële permanentie te verzekeren van de Dienst Voogdij en van de opvang, de klok rond;
 - d. een snelle overbrenging van het NBG-kind te garanderen, zonder gebruik van dwangmaatregelen, naar een veilige plaats waar zijn vertrouwen kan hersteld worden;
- 4) Aan de hand van een communicatiemethodologie die aangepast is aan de kinderen, **uniforme, volledige en aan de kinderen aangepaste informatie** ter beschikking stellen over de beschermingsmechanismen en de procedures waar ze gebruik van kunnen maken;
- 5) De **rekrutering en de opleiding van gekwalificeerde tolken en culturele bemiddelaars** versterken;
- 6) **Zo snel mogelijk na het signalement een identificatiegesprek invoeren met elk NBG-kind** zodat de Dienst Voogdij het kind op stelselmatige wijze kan informeren over de procedures en kan controleren of hij die informatie begrijpt. Voor de van hun ouders gescheiden kinderen, moet het identificatiegesprek ook de precieze aard en hoedanigheid van de banden tussen het kind en zijn verwanten controleren;
- 7) Onmiddellijk een **voorlopige voogd** aanwijzen voor elk NBG-kind bij aanvang van het identificatieproces (Zie aanbeveling nr. 13, *infra*);
- 8) De **leeftijdsschattingsprocedure** pas als laatste redmiddel gebruiken, en tegelijkertijd de **procedurele garanties** van die procedure versterken, onder meer door:
 - a. de criteria en termijnen voor het uiten van twijfel in de wetgeving te definiëren;
 - b. bij aanvang van het identificatieproces een voorlopige voogd aan te stellen voor elk NBG-kind (Zie aanbeveling nr. 7);
 - c. identificatiegesprekken te voeren (Zie Aanbeveling nr. 6) die volledige en aangepaste informatie bevatten over de wijze waarop de leeftijd wordt bepaald en waarbij wordt gecontroleerd of die informatie door het kind wordt begrepen;
 - d. het multidisciplinaire karakter van de leeftijdsschattingsprocedure te garanderen door alle andere mogelijkheden uit te putten alvorens over te gaan tot de medische test, gelet op het feit dat geen enkele medische methode de leeftijd op een absolute wijze kan bepalen;
 - e. een doeltreffende juridische beroepsprocedure om de beslissing over de leeftijdsbepaling te betwisten;
- 9) Meer middelen vrijmaken voor **de projecten van jeugdhulpactoren die de bewustmaking van NBG-kinderen afkomstig uit gemengde migratiestromen tot doel hebben** en om ze te “verankeren” in de beschikbare beschermingssystemen;

- 10) Ervoor zorgen dat de **burgerinitiatieven voor de eerste opvang de nodige omkadering krijgen en geïntegreerd worden in de pleegzorgsystemen op gemeenschapsniveau**;
- 11) De samenwerking tussen de instellingen verbeteren voor de registratie van de NBG-kinderen net als het registratie- en opvolgsysteem **van verdwijningen, met inbegrip van die met een grensoverschrijdend karakter**.

1.2. Voogdij

- 12) **Meer middelen vrijmaken voor de Dienst Voogdij** zodat deze op passende wijze al zijn taken kan uitvoeren ten aanzien van de NBG-kinderen en de voogden, zoals bepaald door de voogdijwet;
- 13) **Van bij het begin van het identificatieproces een voogd aanwijzen**, zonder vertraging of voorafgaande voorwaarde, inclusief voor de jongeren die de leeftijdsschattingsprocedure ondergaan (zie aanbeveling nr. 7);
- 14) De **informatieverstrekking** door de DV aan de NBG-kinderen, waaronder mondeling tijdens een eerste identificatiegesprek (zie aanbeveling nr. 6), verbeteren over de rol van de voogd en de over de beschikbare klachtenmechanismen
- 15) De **kwaliteit van de voogdij** verzekeren en harmoniseren, onder meer door middel van:
- een verbeterde basisvorming en voorgezette opleiding, onder meer over de jeugdhulpstelsels;
 - het ontwikkelen van een methodologie om een holistische duurzame oplossing vast te stellen die de jeugdhulpactoren betreft;
 - het invoeren van een deontologische code die elke voogd moet ondertekenen;
 - het regelmatig bijwerken van de hulpmiddelen die de voogden ter beschikking worden gesteld;
 - een beperking tot maximaal 25 voogdijen per voogd;
 - een versterkt toezicht en voortdurende evaluatie door de sociaal deskundige aan de hand van regelmatige ontmoetingen tussen de voogd, het NBG-kind en de Dienst Voogdij, zoals ook werd voorgesteld bij de regionale consultaties van de UNHCR, UNICEF en het IRC die de verhouding voorstelden van één toezichthouder voor 30 voogden.

- betere toegang voor de NBG-kinderen tot de klachtenmechanismen;

- 16) **De voogdij verlengen tot 18 jaar voor alle NBG-kinderen** en voor de kwetsbaarste onder hen tot 21 jaar

1.3. Modaliteiten van opvang en terbeschikkingstelling van passende diensten

- 17) Zorgen voor een **onmiddellijke en aangepaste opvang** van alle NBG-kinderen, onder meer in het kader van de gemengde migratiestromen, door de eerste opvang op een soepele wijze te organiseren, door de permanentie van de opvang te verbeteren, door de jeugdhulpsector te betrekken bij het “verankeren” van de kinderen (zie *supra* aanbeveling nr. 9) en door de integratie en omkadering van informele opvanggezinnen door de bevoegde administraties mogelijk te maken (zie *supra* aanbeveling nr. 10);
- 18) De toegang voor alle NBG-kinderen, gelet op hun de zeer kwetsbare positie waarin zij verkeren, tot de **jeugdhulpssystemen** en de opvangmechanismen voor kinderen die gescheiden zijn van hun gezinsomgeving garanderen, op basis van het beginsel van non-discriminatie;
- 19) De opvolging door de **pleegzorgdiensten** systematiseren aangaande kinderen die van hun ouders gescheiden zijn en die door een verruimd gezinsnetwerk worden opgevangen;
- 20) De oriëntatie naar de opvang verankeren in het kader van een **zorgplan** als gevolg van een individuele multidisciplinaire evaluatie van het profiel en de noden van elk NBG-kind, waarbij de jeugdhulp, de opvang en de voogd betrokken worden, en waarbij voorrang wordt gegeven aan:
- het plaatsen van de kinderen in pleeggezinnen, in die mate dat de opvang in een gezin een grotere bescherming biedt dan de collectieve opvang;
 - opvang in kleine structuren;
 - opvang die de autonomie van het NBG-kind aanmoedigt als dit kind al voldoende op eigen benen kan staan;

- 21) Meer **gespecialiseerde plaatsen** creëren, door te steunen op de beschikbare expertise, in het bijzonder voor de NBG-kinderen die uit gemengde vluchtelingenstromen afkomstig zijn en/of slachtoffer zijn van mensenhandel, en voor de NBG-kinderen voor wie multidimensionale of intensieve psychologische opvolging nodig is;
- 22) De **samenwerking** tussen de opvangdiensten en de voogden verbeteren, door de rol van ieder nader te bepalen;
- 23) De **expertise** van de opvangdiensten verder versterken op het gebied van begeleiding van NBG-kinderen aan de hand van **voortgezette opleidingen en uitwisseling van expertise** tussen de actoren van de jeugdhulp en deze van de opvang op federaal niveau;
- 24) De **continuïteit van de opvang** verzekeren door:
- elke transfer te laten voorafgaan door een multidisciplinaire evaluatie door de jeugdhulp, de opvang en de voogd;
 - de pedagogische benaderingen in de opvangstructuren te harmoniseren en ze te baseren op een herstelgerichte aanpak;
 - de continuïteit in de organisatie van de opvangplaatsen te verzekeren;
 - voldoende soepelheid toepassen bij het toestemmen van uitstel;
- 25) In voldoende **soepelheid** voorzien bij het uitstippelen van **onderwijs- en/of individuele beroepsopleidingstrajecten** die aangepast zijn aan de noden van NBG-kinderen;
- 26) Het **systeem van onthaalklassen** voor de integratie in het onderwijs van de NBG-kinderen verder versterken door:
- de betrokken scholen en onderwijzers verder uit te rusten met de nodige instrumenten;
 - voldoende middelen vrij te maken om verschillende klassen te organiseren, waaronder ook alfabetiseringsklassen;
 - van bij het begin immersieperiodes te integreren in de gewone klassen, om de overgang naar het reguliere onderwijssysteem en het integratieparcours te vergemakkelijken;
- 27) De middelen en toegankelijkheid uitbreiden van **de diensten voor geestelijke gezondheidszorg en psychologische bijstand**, onder meer door:
- meer middelen vrij te maken voor de diensten die zich specialiseren in de geestelijke gezondheidszorg voor vluchtelingen en asielzoekers;
 - de diensten voor geestelijke gezondheidszorg op te leiden en te sensibiliseren omtrent psychologische en mentale hulp in een intercultureel kader en over de specifieke noden van NBG-kinderen;
 - de opvangcentra en de voogden een lijst van diensten ter beschikking te stellen;
 - samenwerkingsverbanden op te richten tussen de opvangstructuren en gespecialiseerde diensten zoals de Centra Algemeen Welzijn, Centra Geestelijke Gezondheidszorg, *Services de Santé Mentale*, de centra voor gezinsplanning, *structures d'Aide en Milieu Ouvert* en andere organisaties die expertise hebben op het gebied van de psychosociale en geestelijke begeleiding van NBG-kinderen;
- 28) Het **aanbod van mentoring of "buddying" programma's** verder uitbreiden.

1.4. Verblijfsprocedure in het hoger belang van het kind

- 29) De **oriëntatie** van de NBG-kinderen naar de passendste procedure en hun vertegenwoordiging verzekeren door:
- alle voogden voldoende op te leiden over de verschillende verblijfsprocedures;
 - stelselmatig een advocaat aan te stellen die gespecialiseerd is in vreemdelingenrecht en idealiter in jeugdrecht;
 - het NBG-kind stelselmatig van bij het begin door de voogd en de advocaat te laten informeren over de verschillende proceduremogelijkheden, waaronder die van de vrijwillige terugkeer, op een aan zijn leeftijd aangepaste wijze en in een taal die hij begrijpt;

- 30) De **prioritaire behandeling** verzekeren van de verblijfsprocedures die door het kind worden ingesteld, in overeenstemming met de *General Comments* nr. 6, nr. 14 en nr. 22 van het Comité voor de Rechten van het Kind, en met de UNHCR Richtlijnen n°8 over de asielaanvragen van het kind;
- 31) De mogelijkheid invoeren om het **taalregime te wijzigen** van de verblijfsprocedure als de taal van de voogd ervan verschilt;
- 32) De **daadwerkelijke participatie** garanderen van het NBG-kind bij elke procedure die hem of haar betreft, door aangepaste verhoren en door rekening te houden met zijn mening, afhankelijk van zijn leeftijd en maturiteit;
- 33) Verzekeren dat op **holistische en multidisciplinaire** wijze rekening wordt gehouden met het belang van het kind bij de behandeling van elke verblijfsprocedure; ervoor zorgen dat elke beslissing gemotiveerd is met betrekking tot de wijze waarop rekening werd gehouden met het belang van het kind, in overeenstemming met de leidende beginselen nr. 8 van de UNHCR en GC nr. 14 van het Comité voor de Rechten van het Kind;
- 34) Verzekeren dat de **bewijsvereisten** uitgewerkt door de instanties aangepast²¹⁹ worden omdat "het nodig kan zijn dat de bewijslast bij de aanvragen die door kinderen worden ingediend, eerder zal berusten bij de persoon die instaat voor de evaluatie, vooral als het kind in kwestie niet begeleid is. Als de feiten niet gecontroleerd kunnen worden en/of het kind niet in staat is om zijn aanvraag volledig uit te leggen, moet de persoon die instaat voor de evaluatie, een beslissing nemen op basis van alle gekende omstandigheden, wat kan betekenen dat hij een ruime invulling moet geven aan het begrip "voordeel van de twijfel". Op dezelfde wijze moet men het kind het voordeel van de twijfel geven als men vragen heeft over de geloofwaardigheid van sommige onderdelen van zijn of haar aanvraag".²²⁰ (vrije vertaling)
- 35) **Samenwerkingsprotocollen** invoeren, die de beginselen van de bescherming van het kind en de bescherming van gegevens tussen de immigratie- en asielinstellingen en de begeleidings- of jeugdhulpdiensten garanderen, waaronder ook op internationaal niveau;
- De aanbevelingen over gezinshereniging²²¹:**
- 36) De **aanvraagprocedure** voor een visum vereenvoudigen, door de NBG-kinderen die begunstigden zijn van internationale bescherming de mogelijkheid te bieden om in België een aanvraag tot gezinshereniging te doen voor de leden van hun gezin;
- 37) Rekening houden met de **daadwerkelijke samenstelling van de familiale groep** en de onderlinge afhankelijkheidsrelaties om de hereniging met andere leden van het gezin dan de ouders te vergemakkelijken, onder meer met broers en zussen;
- 38) Het **bewijs van familiale banden vergemakkelijken**, in het geval dat de officiële documenten die de familiale banden vastleggen niet ter beschikking kunnen worden gesteld, door het mogelijk te maken om een beroep te doen op andere geldige bewijzen of op gesprekken om de familiale band vast te stellen;
- 39) Ervoor zorgen dat de NBG-kinderen die **minderjarig waren op het ogenblik van hun aanvraag** voor internationale bescherming, maar tijdens deze of na afloop ervan meerderjarig zijn geworden, na de leeftijd van 18 jaar nog hun recht op gezinshereniging kunnen uitoefenen;
- 40) De **kosten verminderen** voor het indienen van een aanvraag tot gezinshereniging, door de gezinsleden van de begunstigden op internationale bescherming vrij te stellen van het betalen van de dossierkosten die gevraagd worden door de consulaire diensten; door de kosten voor de DNA-testen terug te betalen wanneer de resultaten ervan positief zijn en door het systeem van leningen uit te breiden in het kader van gezinshereniging.

²¹⁹ UNHCR, Uitvoerend comité van het Programma van de Hoge Commissaris, 58ste zitting, *Conclusion On Children at Risk*, Nr.107 (2007, op.cit., (g) (viii))

²²⁰ UNHCR, *Guidelines on international protection: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, december 2009, beschikbaar op het internetadres <http://www.unhcr.org/fr/4fd736c99.html>, op. cit., para. 73.

²²¹ UNHCR – Myria, *Gezinshereniging voor begunstigden van internationale bescherming in België. Vaststellingen en aanbevelingen*, op. cit.

1.5. Informatieverstrekking aan en participatie van de kinderen

- 41) De onmiddellijke en gecoördineerde terbeschikkingstelling garanderen van **coherente en onpartijdige informatie** over de rechten van de NBG-kinderen en over de verschillende procedures die tot hun beschikking staan. Die informatie moet aangepast worden aan de leeftijd en de maturiteit van de NBG-kinderen en worden verstrekt in een taal die ze begrijpen (zie aanbevelingen nr. 4, nr. 14 en nr. 29);
- 42) Verzekeren dat de verschillende betrokken partijen in het parcours van de NBG-kinderen hen **bij elke fase** informeren over de volgende fases en de verschillende beschikbare opties;
- 43) Ervoor zorgen dat een **voldoende aantal naar behoren gekwalificeerde tolken, die opgeleid zijn** om met kinderen te werken, beschikbaar is voor alle betrokken eerste en tweedelijnsactoren (zie aanbeveling nr. 5);
- 44) Verzekeren dat de NBG-kinderen worden geïnformeerd over **informatie- en klachtenmechanismen** waardoor ze de mogelijkheid hebben om hun bezorgdheden te uiten. Deze informatie moet van bij het begin gegeven worden in het kader van het identificatieproces door de Dienst Voogdij (zie aanbevelingen nr. 6 en nr. 14);
- 45) De **raadpleging** van de NBG-kinderen **institutionaliseren** door dit proces vast te leggen in het kader van de voogdijwet.

2. Procedures voor het hoger belang van het kind: bepalen van een duurzame oplossing en de uitvoering daarvan

- 46) Zowel in de voogdijwet als in de wetgeving betreffende de toegang tot het grondgebied en verblijf, een transversale bepaling opnemen met betrekking tot het concept van “het belang van het kind”, rekening houdend met *General Comment* nr. 14 van het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties.
- 47) De **toegankelijkheid en het adequate karakter van de jeugdhulpprocedures verzekeren**, aan de hand van de nodige opleidingen en aanpassingen, voor elk NBG-kind wegens onder meer zijn of haar situatie van scheiding van de gezinsomgeving, in overeenstemming met de artikelen 20 en 22 van het IVRK, zodra het kind als een NBG-kind wordt geïdentificeerd door de Dienst Voogdij (Zie Aanbevelingen nr.18 en 19);
- 48) Toezien op de invoering van een **globaal zorgplan** dat de volgende maatregelen kan bevatten die gedocumenteerd en gemotiveerd worden in het licht van de belangen van het kind:
 - a. een **eerste onmiddellijke opvang** verzekeren van het vermoedelijke NBG-kind in het observatie en oriëntatiecentrum of in een meer specifieke structuur afhankelijk van de noden van het kind, in afwachting van de afloop van het identificatieproces;
 - b. een gesprek met het oog op identificatie door de Dienst Voogdij laten organiseren, die het kind informeert over de beschikbare diensten en vertrouwen tracht te wekken;
 - c. onmiddellijk de voogd aanwijzen als “Coördinator voor globale oplossingen” die:
 - het NBG-kind van bij het begin informeert over alle diensten en de beschikbare opties;
 - een vertrouwensband scheidt;
 - communiceert met de ouders of deze opspoort van bij het begin, behalve als dit zou ingaan tegen de belangen van het kind;
 - De participatie van het kind bij elke maatregel garandeert, rekening houdend met zijn of haar leeftijd en maturiteit;

- d. zodra het identificatieproces afgerond is, **een referentiepersoon van de jeugdhulp** aanstellen voor het vaststellen, in coördinatie met de voogd, van een holistisch zorgplan dat de meest passende opvangmodaliteit bevat. Als een dergelijke opvang niet beschikbaar is, moet de alternatieve opvangvorm regelmatig opgevolgd en geëvalueerd worden door de jeugdhulpactor, in overeenstemming met artikel 25 van het IVRK. De van hun ouders gescheiden kinderen die opgevangen worden in een verruimde familiecontext, moeten kunnen genieten van een opvolging door de pleegzorgdiensten;
 - e. ervoor zorgen dat **de keuze voor de verblijfsprocedure** verankerd wordt in het multidisciplinair overleg tussen voogd, advocaat en de opvangdiensten en diensten voor jeugdhulp;
 - f. **elke nieuwe impacterende maatregel**, onder meer bij de verandering van opvangstructuur, **laten voorafgaan door een multidisciplinair overleg** door de jeugdhulpdienst, de opvanginstelling in coördinatie met de voogd;
 - g. een geregelde opvolging en evaluatie van de opvang verzekeren, in overeenstemming met artikel 25 van het IVRK, door geregelde ontmoetingen te organiseren tussen het NBG-kind, de voogd en de dienst voor jeugdhulp, op dezelfde wijze als wat gebeurt voor de nationale kinderen in de jeugdhulpsystemen;
- 49) Een multidisciplinair, prioritair en geformaliseerd mechanisme invoeren voor de bepaling van de **duurzame oplossing**. Dit proces moet rekening houden met het resultaat van de procedure voor internationale bescherming als deze werd ingesteld, en moet de duurzame oplossingprocedure kunnen informeren;
 - 50) Samenwerkingsprotocollen invoeren tussen de voogdij-, de jeugdhulp- en opvangactoren, het CGVS en de DVZ, om een multidisciplinaire aanpak te verzekeren in het kader van de verblijfsprocedures, waarbij de principes voor de bescherming van het kind en de bescherming van gegevens in acht genomen worden, door in het bijzonder rekening te houden met de beginselen van vertrouwelijkheid, participatie en geïnformeerde toestemming van het kind;
 - 51) Ervoor zorgen dat een vertrouwelijk klimaat tot stand komt dat de wederzijdse erkenning van het complementaire karakter van de expertise van één ieder mogelijk maakt.

BIJLAGE 2: BIBLIOGRAFIE

UNHCR, *Guidelines on assessing and determining the best interests of the child*, November 2018 (Provisional Release), <https://www.refworld.org/docid/5c18d7254.html>

UNHCR – Myria, *Gezinshereniging van begunstigen van internationale bescherming in België, Vaststellingen en aanbevelingen*, Juni 2018, https://www.myria.be/files/Myria_Nota-NL-v3.pdf

UNHCR, *Desperate journeys* – January 2017 – March 2018, <https://bit.ly/2EEqIX9>

UNHCR, *Left in Limbo, UNHCR Study on the implementation of the Dublin III Regulation*, August 2017, <https://bit.ly/2HHeLoG>

UNHCR, UNICEF, IRC, *The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Europe*, July 2017, <http://www.refworld.org/docid/59633afc4.html>

UNHCR, UNICEF, IOM, *Refugee and Migrant Children in Europe. Overview of Trends*, 2017, <https://bit.ly/2JFuw1v>

UNHCR, Note on family reunification in the European Union, October 2015, <file:///C:/Users/lair/AppData/Local/Microsoft/Windows/Temporary%20Internet%20Files/Content.IE5/JAO2MPKK/56fa38fb6.pdf>

UNHCR, *All Born on 01/01: A “snapshot” assessment of Afghan Asylum-seekers in Belgian collective reception centres*, July 2015, <https://bit.ly/2Qsp9mV>

UNHCR, *The heart of the matter. Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union*, December 2014, <http://www.refworld.org/pdfid/55014f434.pdf>

UNHCR, *Why do children undertake the unaccompanied journey? Motivations for departure to Europe and other industrialised countries from the perspective of children, families and residents of sending communities in Afghanistan*, December 2014 <https://bit.ly/2wmY3nX>

UNHCR, *Safe and Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*, October, 2014, <http://www.refworld.org/docid/5423da264.html>

UNHCR – Council of Europe, *Unaccompanied and Separated Asylum-seeking and Refugee Children Turning 18, What to Celebrate?*, March 2014, <https://bit.ly/30P9FOA>

UNHCR, *Beyond Proof Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, May 2013, <https://bit.ly/2wpltsN>

UNHCR, *A framework for the protection of Children*, June 2012, <https://bit.ly/2yUElxb>

UNHCR – IRC, *Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines*, November 2011, <http://www.refworld.org/pdfid/4e4a57d02.pdf>

UNHCR, *Special measures applying to the return of unaccompanied and separated children to Afghanistan*, August 2010, <http://www.refworld.org/pdfid/4c91dbb22.pdf>

UNHCR, *Trees only move in the wind. A study of unaccompanied Afghan children in Europe*, June 2010, <https://bit.ly/2QpHzVc>

UNHCR, *Separated Children in Europe Programme, SCEP Statement of Good Practice*, March 2010, 4th Revised Edition, <http://www.refworld.org/docid/415450694.html>

UNHCR, *Principes directeurs sur les demandes d'asile d'enfants dans le cadre des articles 1(A)2 et 1(F) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, décembre 2009, <http://www.unhcr.org/fr/4fd736c99.html>

UNHCR, *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, May 2008, <http://www.unhcr.org/fr/4b151b9f2d.pdf>

UNHCR, Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, *Conclusion sur les enfants dans les situations à risque*, 5 octobre 2007, N°107 (LVIII) <http://www.unhcr.org/fr/4b30a2783.html>

UNHCR, *A tool for participatory assessment in Operations*, May 2006, <https://bit.ly/2JIRqoN>

UNHCR, *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, 1997, <https://bit.ly/2QvMhkj>

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



© Rapport van het VN-Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen, april 2019. Alle rechten voorbehouden.



Dit rapport wordt gefinancierd door het Programma "Rechten, gelijkheid en burgerschap" van de Europese Unie. Voor de inhoud is alleen de UNHCR verantwoordelijk. De Europese Commissie is niet verantwoordelijk voor de informatie in dit rapport.



Met de steun van AMADE.

