

# EEN INTEGRALE OMKADERING IN DE ASIELOPVANG

Opvang, terugkeer en integratie van  
asielzoekers vakkundig op elkaar  
afgestemd via een systeem van  
trajectbegeleiding

december 2008



# INHOUDSTAFEL

1. INLEIDING	4
2. UITGANGSPUNTEN	6
2.1 Noodzakelijke beleidsopties als belangrijke randvoorwaarden in de integrale benadering	6
2.1.1 De nood aan een gecoördineerd en overlegd beleid	6
2.1.2 Het budget van zowel het ministerie van Maatschappelijke Integratie als het ministerie van Migratie en Asiel moet worden aangesproken	6
2.1.3 Minimalisering van het gebruik van detentie	6
2.1.4 Kwaliteitsvolle procedures en transparante criteria voor bescherming, regularisatie en gezinshereniging	7
2.1.5 Garantie van het recht op materiële steun en bescherming tegen detentie	7
2.1.6 Flexibel omgaan met periodes om het grondgebied te verlaten	7
2.1.7 Uitbouw van het aanbod van terugkeerondersteuning	7
2.1.8 Duurzame reïntegratie en kwalitatieve monitoring van terugkeerders	7
2.1.9 Integratietraject in België	8
2.2 De integrale benadering investeert volop in individuele begeleiding	8
2.2.1 De link tussen procedurebegeleiding en terugkeerbegeleiding	8
2.2.2 Een actievere rol voor de begeleiding in de opvang moet goed worden gedefinieerd en de verantwoordelijkheden van alle betrokken instanties moeten op elkaar worden afgestemd	8
2.2.3 De integrale begeleiding moet in alle opvangstructuren en aan alle begunstigden van de opvangwet op eenzelfde manier worden voorzien	9
2.2.4 Terugkeerbegeleiding	9
2.2.5 Engagementsverklaring van Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken, waarvan de afgewezen asielzoeker kennisneemt	9
2.2.6 De trajectbegeleiding en de wijziging van de opvangstructuur	9
3. INHOUDELIJKE TOELICHTING BIJ DE UITGANGSPUNTEN	10
3.1 Begin van de asielprocedure	10
3.1.1 Individuele trajectbegeleiding, een tweesporentraject: verblijfs- en terugkeerttraject	10
3.1.2 De trajectbegeleider	11
3.1.3 Terugkeerbegeleiding in de voorbereidende fase	11
3.2 Na een afwijzing van de asielaanvraag	12
3.2.1 Verblijfstraject loopt door, terugkeerttraject komt in stroomversnelling	12
3.2.2 Engagementsverklaring van Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken, waarvan de afgewezen asielzoeker kennisneemt	12
3.2.3 Terugkeerbegeleiding in de intensieve fase	13
3.2.4 Families in illegaal verblijf	13
3.2.5 Gespecialiseerde terugkeercentra	14

3.3 Na het einde van de trajectbegeleiding	14
3.3.1 Terugkeertraject wordt dwingender	14
3.3.2 Aanhoudingen in de opvang	14
3.3.3 Aanhoudingen buiten de opvang	15
<b>4. ALTERNATIEVEN VOOR DETENTIE ALS STAPPENPLAN IN DE WET</b>	<b>16</b>
4.1 Wettelijke regeling en mentaliteitswijziging	16
4.2 Alternatieven voor detentie zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van Migratie en Asiel en de minister van Maatschappelijke Integratie	17
Annex 1: Gecoördineerde initiatieven van de minister van Migratie en Asiel en de minister van Maatschappelijke Integratie voor een pilootproject met gezinnen	18
Annex 2: Het netwerk van sociale begeleiders en trajectbegeleiders	19

# 1. INLEIDING

De afgelopen jaren is gebleken dat de asielopvang (en bij uitbreiding de opvang en begeleiding van mensen zonder papieren) blijft worstelen met een aantal hardnekkige problemen gelieerd aan de problematiek van de terugkeer of het verder verblijf van afgewezen asielzoekers en van andere mensen zonder papieren. Er is op een aantal punten vooruitgang geboekt, maar die is onvoldoende. Bovendien ontbreekt het aan een globaal kader.

- Het aanbod van ondersteuning bij terugkeer en reïntegratie is de voorbije 4 jaar, onder impuls van minister Christian Dupont, duidelijk versterkt maar scoort nog onvoldoende, bijvoorbeeld inzake geografische dekking, kwaliteit en financiële impulsen.
- Op het vlak van de begeleiding van (afgewezen) asielzoekers en anderen rond het terugkeerproces is er heel weinig vooruitgang geboekt, bijvoorbeeld inzake methodiekontwikkeling en draagvlak bij de begeleiders. Het ontbreekt ook aan bruggen tussen procedurebegeleiding, (psycho-)sociale begeleiding en terugkeerbegeleiding.
- Er is geen kader voor de organisatie van gedwongen vertrek en politieoptreden in de asielopvang. Asielzoekers in de individuele opvang worden heel anders behandeld dan wie in een collectief centrum zit. Dat de verschillende ongelukkige aanzetten hiertoe (protocols) niet tot het gewenste resultaat zouden leiden, was voorspelbaar. Sinds kort is er wel een door alle opvangpartners gedragen tekst die het juridische kader helder schetst en een aanzet geeft voor operationalisering.
- Families met kinderen in illegaal verblijf worden sinds een aantal jaren opgevangen in collectieve centra. Over dit gegeven en alles wat ermee samenhangt, bestaat (terecht) heel wat ongenoegen bij alle betrokken actoren.
- Het beleid inzake aanhouding en opsluiting van afgewezen asielzoekers vertoont heel wat gebreken (ongelijke behandeling, bruuske aanhoudingen, omstandigheden van opsluiting, begeleiding in de gesloten centra, duur van opsluiting,...).
- Specifiek de opsluiting van families met kinderen ligt in die mate onder vuur dat er vandaag een veralgemeend draagvlak bestaat om hieraan een einde te maken, schijnbaar ook bij Minister van Migratie en Asiel Annemie Turtelboom. Een recente maatregel van Minister Turtelboom om kinderen niet langer op te sluiten beperkt zich tot de uitgeprocedeerde families. Daarmee blijven families die aan de grens toekomen en niet tot het grondgebied worden toegelaten, nog steeds opgesloten. Bovendien gaat de begeleiding die Minister Turtelboom installeert, slechts van start na een afwijzing van de asielaanvraag, en is die niet geflankeerd door een vroege begeleiding in de opvang. Alternatieven voor detentie moeten gelden voor alle kinderen en kunnen gelden voor alle asielzoekers en illegalen, maar zijn in België nog niet duurzaam geoperationaliseerd.
- Voor de gedwongen terugkeer werd een stappenplan ontwikkeld, vanaf het moment dat alles geregeld is om deze vanuit detentie te organiseren. Voor de terugkeer in het algemeen ontbreekt het echter aan dergelijk stappenplan of "terugkeertraject".
- Het gebrek aan duidelijke visie omtrent een integraal terugkeertraject in de asielopvang heeft tot gevolg dat men ook geen duidelijke visie heeft ontwikkeld omtrent de opvangstructuren waar de personen worden opgevangen. Het vraagstuk van de gespecialiseerde terugkeercentra kan niet losgekoppeld worden van een integrale benadering.

In deze nota willen we argumenteren waarom al deze knopen slechts succesvol ontward kunnen worden indien ze met elkaar verbonden worden en er een integraal kader komt waarin al deze deelaspecten een plaats

krijgen. De reden hiervoor is eenvoudig: oplossingen binnen één deelaspect hebben slechts kans op slagen indien ze geflankeerd worden door oplossingen in aangrenzende dossiers.

Deze nota is het resultaat van de expertise die Vluchtelingenwerk Vlaanderen opbouwde vanuit de eigen projectwerking 'Geïndividualiseerde hulp bij reïntegratie na terugkeer' en tijdens studiebezoeken aan Zweden en van de Australische expert Grant Mitchell. In Zweden en Australië wordt al een tijd succesvol met dergelijke geïntegreerde aanpak gewerkt. Vluchtelingenwerk wil aantonen dat zulke aanpak noodzakelijk is om een coherent, humaan én effectief asiel-, opvang- en terugkeerbeleid te voeren en geeft met deze nota een aanzet om deze aanpak in België toe te passen. Deze nota wil geen evaluatie doorvoeren van het huidige sociaal werk in de opvang, maar is een visie van een integrale omkadering in de asielopvang. Bij het in de praktijk brengen van die visie kan beroep worden gedaan op goede praktijken die al bestaan.

De integrale omkadering die we voorstellen omvat een tweesparentraject, gekoppeld aan een gespecialiseerde begeleiding in beide trajecten. Vanaf het ogenblik van de asielaanvraag wordt de asielzoeker duidelijk gemaakt dat hij/zij in een dubbel traject is terechtgekomen: een verblijfstraject en een terugkeertraject.

Een kwaliteitsvolle en geïndividualiseerde begeleiding op maat, die de noden van de asielzoeker centraal stelt in het verblijfs- en terugkeertraject, moet ervoor zorgen dat de asielzoeker zich niet alleen humaner behandeld voelt, maar dat hij/zij ook beter voorbereid en gewapend is om om te gaan met elke mogelijke uitkomst van de verblijfsprocedure, zij het een verblijf in België, zij het een terugkeer.

De trajectbegeleiders die een kapitaal aan vertrouwen opbouwen in het verblijfstraject zetten dat vertrouwen in in het terugkeertraject, terwijl zij in het terugkeertraject op elk moment de mogelijkheden van een verblijf in België blijven onderzoeken. Een vroege interventie, toegang tot informatie, het gevoel dat verblijfsopties zijn uitgeput en alle beschermingsnoden zijn onderzocht, een voortdurende steun, een continuïteit in de begeleiding en een bescherming tegen detentie en gedwongen verwijdering zolang medewerking met die begeleiding gegarandeerd is, zijn slechts enkele van de ingrediënten van deze aanpak die in deze nota verder worden uitgediept.

Dit model werd in Zweden uitgedacht als integrale aanpak om zowel humaan als effectief om te gaan met het verblijf en de terugkeer van asielzoekers. Hogere vrijwillige terugkeercijfers waren een positief randeffect. De integrale omkadering die wij voorstellen, moet de Belgische overheid in staat stellen in minder gevallen tot detentie over te gaan zonder de effectiviteit van het terugkeerbeleid te ondermijnen.

# 2. UITGANGSPUNTEN

## 2.1 NOODZAKELIJKE BELEIDSOPTIES ALS BELANGRIJKE RANDVOORWAARDEN IN DE INTEGRALE BENADERING

### 2.1.1 De nood aan een gecoördineerd en overlegd beleid

Het is cruciaal dat de asielopvang enerzijds en de beslissingen over toegang tot, verblijf op en verwijdering van het grondgebied anderzijds door verschillende Ministers met onderscheiden portefeuilles worden beheerd, maar het is even cruciaal dat deze Ministers een gecoördineerd, overlegd beleid voeren. Dat is de logische gevolgtrekking van het toepassen van de integrale aanpak in het Belgische systeem.

### 2.1.2 Het budget van zowel het ministerie van Maatschappelijke Integratie als het ministerie van Migratie en Asiel moet worden aangesproken

Een integrale begeleiding kan pas invulling krijgen indien de nodige middelen, opleidingsmodules en permanente coaching voor de personeelsleden in de opvangstructuren worden voorzien. De minister van Maatschappelijke Integratie is hier samen met Fedasil de motor.

Anderzijds is het noodzakelijk dat ook de minister van Migratie en Asiel zich engageert om het integrale begeleidingsmodel volop zijn merites te laten bewijzen gezien het een radicaal vernieuwende impact kan hebben op het verwijderingsbeleid. Middelen van het Europees Terugkeerfonds moeten aangewend worden om de maatschappelijk werkers terugkeermethodieken aan te leren, pilootprojecten te lanceren en om de contacten met de herkomstlanden te versterken. Dit kan voor Vluchtelingenwerk niet ten koste gaan van de financiële ondersteuning die terugkeerders krijgen. Daarom moet het Terugkeerfonds aanzienlijk worden verhoogd.

### 2.1.3 Minimalisering van het gebruik van detentie

Het beleid moet zich veel duidelijker tot doel stellen om in zo weinig mogelijk gevallen tot vasthouding over te gaan, zelfs om dit tot nul te herleiden. In beslissingen tot vasthouding moeten automatismen volstrekt worden vermeden en moet elk individueel geval het voorwerp uitmaken van een zorgvuldige afweging. Alternatieven voor detentie moeten in de praktijk aan de hand van pilootprojecten worden getoetst onder het gezamenlijk monitorschap van de minister van Asiel en Migratie, bevoegd voor toegang tot en verwijdering van het grondgebied, en de minister van Maatschappelijke Integratie, bevoegd voor vrijwillige terugkeer. Beide ministers hebben afgebakende en aanvullende bevoegdheden die samen een sluitende invulling moeten geven aan de minimalisering van het gebruik van detentie.

## 2.1.4 Kwaliteitsvolle procedures en transparante criteria voor bescherming, regularisatie en gezinshereniging

Correctere en transparantere criteria inzake asiel, regularisatie en gezinshereniging (en een beter gehoor in deze procedures) kunnen ertoe leiden dat afgewezen asielzoekers negatieve beslissingen inzake verblijf beter begrijpen en aanvaarden. Een kwalitatieve juridische bijstand<sup>1</sup> en procedurebegeleiding hangen hier nauw mee samen.

## 2.1.5 Garantie van het recht op materiële steun en bescherming tegen detentie

Asielzoekers na de asielprocedure op straat zetten, bevordert enkel het illegaal verblijf. Een terugkeerbeleid heeft daar geen enkele baat bij. Zolang de integrale begeleiding loopt, en er dus perspectieven zijn voor een 'vrijwillige' ondersteunde terugkeer, moet het recht op opvang gegarandeerd en het risico op detentie uitgesloten zijn. Dit systeem wordt succesvol toegepast in Zweden.

## 2.1.6 Flexibel omgaan met periodes om het grondgebied te verlaten

De termijn in het bevel om het grondgebied te verlaten moet standaard op 30 dagen worden gebracht en moet worden verlengd zolang de begeleiding verder gezet wordt. De periode binnen dewelke aan terugkeer zal worden gewerkt, mag niet strikt zijn, zoals vandaag de strikte en te korte termijnen bij een bevel om het grondgebied te verlaten. Die periode moet kunnen worden verlengd indien de afgewezen asielzoeker nog niet klaar is om terug te keren, maar tegelijkertijd wel een duidelijke bereidheid vertoont om mee te werken in het terugkeertraject. Zolang die medewerking gegarandeerd is, kan de effectieve terugkeer worden uitgesteld. De Dienst Vreemdelingenzaken engageert zich om de termijn van het bevel flexibel, wat niet gelijk staat aan het verlengen zonder tijdslimiet, in te vullen rekening houdend met het individuele traject van de persoon.

## 2.1.7 Uitbouw van het aanbod van terugkeerondersteuning

Het aanbod van ondersteuning bij terugkeer en reïntegratie scoort nog onvoldoende, bijvoorbeeld inzake geografische dekking, kwaliteit en financiële impulsen. Afgewezen asielzoekers worden onvoldoende voorbereid op hun terugkeer, financiële ondersteuning is erg mager in vergelijking met het buitenland en eenmaal weer in eigen land worden ze nog te weinig geholpen bij hun reïntegratie. De aantrekkelijkheid van de ondersteuningsprogramma's moet worden verhoogd om de trajectbegeleider voldoende tools in handen te geven om de afgewezen asielzoeker perspectieven te bieden buiten een leven in de illegaliteit in België. De implementatie van een systeem van trajectbegeleiding zónder een parallelle uitbouw van het aanbod van terugkeerondersteuning, zal leiden tot een systeem waarin trajectbegeleiders mensen begeleiden naar een terugkeer zonder perspectieven.

De minister van Migratie en Asiel liet al verstaan voorstander te zijn van een versterkte 'vrijwillige' terugkeer. Deze woorden moeten ook in beleid worden omgezet: meer middelen moeten worden overgeheveld van gedwongen naar ondersteunde terugkeer. Het doel moet immers zijn aan elke afgewezen asielzoeker ondersteuning bij terugkeer te bieden. Een efficiënt beheer van de financiële middelen voor de uitbouw van de vrijwillige ondersteunde terugkeer moet worden gerealiseerd door middel van een ondersteuning afgestemd op de noden van de asielzoeker, eerder dan door middel van toegangscriteria. Belangrijk is dat Fedasil de motor blijft van die vrijwillige ondersteunde terugkeer en dat deze programma's worden aangeboden en uitgewerkt samen met de afgewezen asielzoeker terwijl hij in een open opvangstructuur verblijft.

## 2.1.8 Duurzame reïntegratie en kwalitatieve monitoring van terugkeerders

Het Reïntegratiefonds is van start gegaan zonder duidelijke invulling van wat 'duurzame reïntegratie' is en zonder parameters van hoe de ondersteuning de duurzaamheid van een terugkeer moet versterken. Een ondersteuningsprogramma (de voorbereiding vóór de terugkeer en de opvolging na de terugkeer) moet een aantal kiemen leggen voor een duurzame reïntegratie. Een ondersteuning bij terugkeer en reïntegratie moet zich duidelijk richten op het vervullen van een aantal afgebakende basisnoden die de terugkeerder heeft om zijn reïntegratie zelf verder te kunnen zetten.

<sup>1</sup> Vluchtelingenwerk Vlaanderen coördineerde hieromtrent een beleidsgroep, in het kader van een EVF project (Europees Vluchtelingenfonds). De beleidsgroep stelde de 7 Nota Beleidsgroep Juridische Bijstand aan Asielzoekers op en deed aanbevelingen aan de Minister van Justitie.

Die basisnoden liggen vooral op het vlak van veiligheid (daarvoor is een kwalitatieve opvolging of monitoring van de terugkeer noodzakelijk gedurende een voldoende lange tijd na zijn terugkeer, via de lokale partner in het land van herkomst en via eigen communicatiemiddelen van de service provider in België), administratieve regularisatie van de verblijfsituatie, toegang tot lokale sociale diensten, toegang tot onderwijs en verderzetting van de schoolloopbaan, toegang tot 'duurzame' huisvesting, toegang tot arbeidsmarkt,... Deze 'actievelden' kunnen als parameters dienen, die bij elk individu moeten worden afgetoetst.

Daarnaast moet het bieden van terugkeerondersteuning door een aantal richtlijnen geleid worden, zoals: de verplichting om voorzichtig te zijn met ondersteuning naar onveilige regio's, om regelmatig de verblijfsopties van de potentiële terugkeerder in het gastland af te toetsen tegen de onveiligheid in het terugkeerland, om bijstand te bieden in geval van een 'mislukte terugkeer' omwille van veiligheidsredenen,... Een duurzaam terugkeerbeleid moet bovendien hand in hand gaan met ontwikkelingsamenwerking. Als België mensen, die hun land hebben verlaten omwille van een gebrek aan economische perspectieven, wil motiveren tot een terugkeer, kan dit enkel duurzaam zijn als ons land ook effectief meehelpt om de reden af te bouwen die deze mensen ertoe heeft aangezet hun land te verlaten.

### 2.1.9 Integratietraject in België

Asielzoekers en andere begunstigen van de opvang, net zoals erkende vluchtelingen, dienen maximale mogelijkheden te krijgen tot integratie en participatie in onze maatschappij. Het is in de eerste plaats de taak van de sociale begeleider<sup>2</sup> om hen te informeren over het aanbod van de federale overheid en de Gemeenschappen en Gewesten op het vlak van integratie en participatie. Zij moeten voldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden die zij hebben tot het volgen van cursussen, opleidingen of beroepsopleidingen, de modaliteiten om toegang te hebben tot de arbeidsmarkt en het vrijwilligerswerk en de activiteiten die worden georganiseerd binnen de socio-culturele sector.

Het is de sociale begeleider die de begunstigde van de opvang moet toeleiden naar het bestaande aanbod binnen de integratiesector en het aanbod van de reguliere diensten. Het is voor Vluchtelingenwerk noodzakelijk dat de begunstigde van de opvang reeds in een vroeg stadium kennis heeft van de rechten en de plichten die hij of zij heeft op dit vlak. Daarna is het vooral de taak van de verschillende Gemeenschappen en Gewesten om te zorgen voor een kwalitatieve begeleiding. Waar dit noodzakelijk is moeten trajecten op maat worden uitgewerkt. Opdat mensen zonder wettig verblijf niet het slachtoffer zouden worden van uitbuiting dient er over gewaakt te worden dat begunstigen van de opvang reeds in een vroeg stadium kennis hebben van de basisrechten die de overheid toekent aan mensen zonder wettig verblijf.

## 2.2 DE INTEGRALE BENADERING INVESTEERT VOLOP IN INDIVIDUELE BEGELEIDING

### 2.2.1 De link tussen procedurebegeleiding en terugkeerbegeleiding

Terugkeerbegeleiding mag niet worden losgekoppeld van een begeleiding in verblijfsprocedures. Enerzijds omdat op individueel niveau een terugkeerbegeleider nooit een krediet aan vertrouwen zal kunnen opbouwen indien hij/zij ook niet rond verblijfsperspectieven werkt. Anderzijds omdat in het terugkeerttraject altijd, en tot op het laatste moment, de opportuniteit en legitimiteit van een verblijf in België moet worden afgetoetst.

### 2.2.2 Een actievere rol voor de begeleiding in de opvang moet goed worden gedefinieerd en de verantwoordelijkheden van alle betrokken instanties moeten op elkaar worden afgestemd

Het is van cruciaal belang dat aan de asielzoeker op elk moment in het verblijfs- en terugkeerttraject zoveel mogelijk een consistente boodschap wordt gegeven. Daartoe is een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen noodzakelijk. Het takenpakket van de trajectbegeleider op zich moet afgebakend worden. De afstemming en samenwerking met derden (advocaat, asielinstanties, vrijwilligers)

<sup>2</sup> Afbakening taken tussen sociale begeleider en trajectbegeleiders: zie Annex 2

moet worden uitgetekend en moet worden gedragen door die derden. In ieder geval moet er een duidelijke gedragscode worden afgesproken voor elke betrokken partij.<sup>3</sup>

### **2.2.3 De integrale begeleiding moet in alle opvangstructuren en aan alle begunstigen van de opvangwet op eenzelfde manier worden voorzien**

Het is belangrijk dat de begeleiding na een definitieve afwijzing van de asielaanvraag wordt voortgezet in de opvangstructuur waar de afgewezen asielzoeker verbleef voor de afwijzing, om continuïteit in de levensomstandigheden te verzekeren. Aparte terugkeercentra zijn uit den boze om meerdere redenen. Een abrupte breuk kan de vertrouwensband tussen de afgewezen asielzoeker en de trajectbegeleider onherroepelijk schade toebrengen. Het is net op dat moment dat die vertrouwensband op alle mogelijke manieren moet worden beschermd.

De methodieken toegepast bij de integrale begeleiding beperken zich niet tot uitgeprocedeerde asielzoekers. Ze worden ook toegepast bij de begeleiding van andere begunstigen van de opvang zoals families in onwettig verblijf. Om een sluitend aanbod te creëren, zou ook begeleiding mogelijk moeten zijn voor die begunstigen die niet ingingen op het aanbod van materiële hulp, de zogenaamde 'no-shows'. Niet alle asielzoekers gaan immers in op een aanbod van materiële opvang. Ook naar die groep moet een aanbod integrale begeleiding worden verzekerd.

### **2.2.4 Terugkeerbegeleiding**

Het terugkeertraject bestaat uit drie etappes<sup>4</sup>: de voorbereidende fase die begint te lopen tijdens de eerste verblijfsprocedure, de intensieve fase die van start gaat na een definitieve afwijzing van de asielaanvraag en parallel verloopt met een intensieve advisering over verdere verblijfsmogelijkheden en tenslotte de eindfase.

### **2.2.5 Engagementsverklaring van Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken, waarvan de afgewezen asielzoeker kennisneemt**

Het aanbod inzake begeleiding in de opvang georganiseerd door de minister van Maatschappelijke Integratie en het engagement van de minister van Migratie en Asiel en haar administratie om zich in een dergelijk traject in te schrijven, veronderstellen ook een aantal engagementen van de afgewezen asielzoeker.

### **2.2.6 De trajectbegeleiding en de wijziging van de opvangstructuur**

Continuïteit van de begeleiding is belangrijk om vertrouwen op te bouwen. Er stelt zich een probleem als de opvangstructuur wijzigt. Vluchtelingenwerk ziet twee mogelijke scenario's. Aan beide scenario's zijn voor- en nadelen verbonden:

- ↪ De trajectbegeleider blijft dezelfde, ook na de wijziging van de opvangstructuur: dat impliceert dat de trajectbegeleiding wordt losgekoppeld van de opvang georganiseerd, vergelijkbaar met de voogdij van niet-begeleide minderjarigen. Dit kan leiden tot een spanningsveld tussen de opvang en de trajectbegeleiding, maar heeft als voordeel dat continuïteit gegarandeerd is. Een ander voordeel is bovendien dat via 'ambulante' trajectbegeleiders die los staan van de opvangstructuur makkelijker een begeleidingsaanbod zal kunnen gedaan worden naar de 'no shows' en de illegalen die niet of niet meer in de opvang verblijven.
- ↪ Er wordt een nieuwe trajectbegeleider aangesteld per opvangstructuur, die exact dezelfde taken heeft als de vorige. De persoon van de begeleider verandert, maar de begeleiding zelf niet. Trajectbegeleiders zijn dus afhankelijk van de opvangstructuur. Dat heeft als voordeel dat de trajectbegeleiding nauw verweven is met de opvang, maar kan moeilijkheden creëren om telkens opnieuw het vertrouwen op te bouwen.

<sup>3</sup> Zie annex 2 voor een eerste aanzet

<sup>4</sup> Verder uitgewerkt

# 3. INHOUDELIJKE TOELICHTING BIJ DE UITGANGSPUNTEN

## 3.1 BEGIN VAN DE ASIELPROCEDURE

### 3.1.1 Individuele trajectbegeleiding, een tweesporentraject: verblijfs- en terugkeertraject

De geïntegreerde omkadering die we voorstellen omvat een tweesporentraject gekoppeld aan een gespecialiseerde trajectbegeleiding. Het tweesporentraject omvat duidelijke trajecten inzake enerzijds de verblijfsprocedures en anderzijds het terugkeerproces. De trajectbegeleiding werkt constant simultaan op deze beide sporen. Deze begeleiding gebeurt mogelijks door één begeleider die de asielzoeker volgt vanaf dag één tot op het einde van het traject en indien nodig door opeenvolgende begeleiders die steeds op beide sporen werken. Het model van verschillende begeleiders op beide sporen is af te raden. Het creëert verwarring, soms tegenstrijdige boodschappen en laat niet toe dat een vertrouwensband wordt opgebouwd. Een trajectbegeleider bouwt immers krediet op door op verblijfsprocedures te werken, krediet dat hij kan inzetten in de terugkeerbegeleiding. In elk geval is vroege interventie noodzakelijk.

#### – Tweesporentraject

- Vanaf het ogenblik van de asielaanvraag wordt de asielzoeker duidelijk gemaakt dat hij/zij in een dubbel traject is terechtgekomen: een verblijfstraject en een terugkeertraject.
- De verschillende mogelijke opeenvolgende verblijfsprocedures worden geschetst, met hun onderscheiden criteria en fasering: asielprocedure, 9bis, 9ter, staatloosheid, gezinshereniging en –gezinsvorming.
- Het terugkeertraject wordt geschetst in zijn verschillende fases en in verhouding tot het verblijfstraject.

#### – Trajectbegeleiding

- De trajectbegeleider maakt duidelijk dat hij/zij de vertrouwensfiguur en spilfiguur is die de asielzoeker door dit hele traject zal begeleiden, op beide trajecten. Hij maakt zijn rol duidelijk, als onderscheiden van die van sociale begeleiders, psycholoog, dokter en advocaat, maar als 'navigator' tussen al die andere 'dienstverleners'.
- De vertrouwensband moet worden gecreëerd en elke keer opnieuw worden gedemonstreerd tijdens regelmatige gesprekken, aan de hand van volledige informatie en uitleg over de procedure, constructieve contacten met de advocaat,... De achterliggende filosofie is dat een versterkte asielzoeker die zich op elk moment correct behandeld voelt en op elk moment in de procedure op de hoogte is van de stand van zaken en alle opties, beter geplaatst is om mee te werken met de overheid in het verblijfs- en terugkeertraject.

### 3.1.2 De trajectbegeleider

De **trajectbegeleider** moet niet alle onderscheiden rollen op zich nemen.<sup>5</sup> Wat cruciaal is, is dat de trajectbegeleider wel een meer centrale rol toebedeeld krijgt, waardoor de trajectbegeleider in staat wordt gesteld om de linken te leggen tussen de diverse actoren die beslissingen nemen of acties ondernemen en om hierover te communiceren met de asielzoeker. De trajectbegeleider krijgt de rol van een 'navigator'. Dit betekent dat elke actor de trajectbegeleider erkent in die rol. Er is nood aan een document dat schriftelijk de rol van iedere partij vastlegt. De opvangwet moet op dit vlak worden bijgestuurd.

De trajectbegeleider is essentieel een procedurebegeleider voor alles wat het verblijfstraject betreft, en een terugkeerbegeleider. Hij werkt in nauwe samenwerking met de **sociale begeleider**, die vooral belast is met het sociale welzijn: leven in het centrum, school, opleidingen, vrijetijdsbesteding, gezinsleven, specifieke problemen van kwetsbare groepen,... Met de **advocaat** communiceert de trajectbegeleider voortdurend over de verblijfsprocedures maar ook over het terugkeerproces.

Door zijn voortdurende en sterke inzet ten gunste van de asielzoeker in het verblijfstraject, creëert de trajectbegeleider het nodige vertrouwen om te werken rond het terugkeertraject. Hij is gespecialiseerd en getraind in specifieke methodieken inzake verblijfsprocedure- en terugkeerbegeleiding.

De trajectbegeleider is een centrale figuur of een spilfiguur in het begeleidingsproces. Hij is op de hoogte van alle beslissingen. De asielzoeker kan steeds bij hem terecht voor duiding, evaluatie van de situatie, onderzoek welke stappen opportuun lijken en contacten met andere begeleiders. 'Casework' of trajectbegeleiding gaat uit van de noden van de cliënt. Vertrekkende van een individuele 'assessment' van elke asielzoeker vroeg in de procedure leert de trajectbegeleider de reden begrijpen waarom de asielzoeker zijn land heeft verlaten. Daarop wordt de begeleiding afgestemd.

De trajectbegeleider stelt zich de vraag: hoe kan ik de asielzoeker bijstaan om zijn/haar noden te vervullen binnen de grenzen van het wettelijke kader dat bestaat. De noden kunnen worden vervuld door een verblijf in België, maar als de asielinstanties beslissen dat dat niet kan, dan gaat de trajectbegeleider samen met de afgewezen asielzoeker op zoek naar andere manieren om dezelfde noden te kunnen vervullen, eventueel in een terugkeer. Een vast einddoel is er niet, want de trajectbegeleider navigeert de cliënt doorheen het labirint om de best mogelijke uitkomst van de verblijfs- en terugkeerprocedure te bekomen, de uitkomst die het dichtst mogelijk bij de noden van cliënt aansluit, ten allen tijde werkend binnen het kader van wat de asielinstanties beslissen of wat de juridische mogelijkheden zijn.

De trajectbegeleider heeft geen beslissingsmacht. Hij onderneemt ook geen juridische stappen in naam van de asielzoeker. Zijn rol bestaat erin om actief aan de zijde van de asielzoeker alle stappen in de procedure te kennen, te communiceren en erover te waken dat de noodzakelijke stappen op tijd gezet worden.

De Opvangwet bepaalt dat de maatschappelijke werkers (**sociale begeleiders**) in de opvangcentra maatschappelijke begeleiding verzekeren. Daaraan moet voor de trajectbegeleiders een actievere rol bij de procedure- en terugkeerbegeleiding worden toegevoegd. De rol van alle begeleiders zou op de drie domeinen exact omschreven moeten worden (sociale begeleiding, procedurebegeleiding en terugkeerbegeleiding). Dit om de integrale begeleiding vorm te geven in de praktijk én communiceerbaar te maken naar de asielzoeker en derden toe. De trajectbegeleider moet zijn rol in het geheel duidelijk afbakenen. Hij/zij weet wanneer door te verwijzen naar derden en welke aspecten tot zijn/haar takenpakket behoren.

### 3.1.3 Terugkeerbegeleiding in de voorbereidende fase

De voorbereidende fase begint te lopen tijdens de eerste verblijfsprocedure. De eigenlijke terugkeerbegeleiding start op een psychologisch niveau tijdens het verblijfstraject. De trajectbegeleider moet tijdens het verblijfstraject alle mogelijke uitkomsten van dat traject zo vroeg mogelijk bespreken, maar nooit voordat voldoende vertrouwen is opgebouwd. In één van de eerste gesprekken met de asielzoeker maakt de trajectbegeleider duidelijk dat de asielzoeker op een dubbel traject is terechtgekomen: een verblijfstraject en een terugkeertraject. Dat komt erop neer dat de trajectbegeleider uitlegt dat de procedure twee uitkomsten kan hebben: verblijf of terugkeer.

Er wordt een **informatieproces** opgestart: de cliënt-asielzoeker informeert de trajectbegeleider over de situatie in het land van herkomst. De trajectbegeleider dient een correct beeld te hebben van de motieven van de betrokkene om al dan niet terug te keren en moet beschikken over instrumenten om in te werken op deze

5 Zie Annex 2

motieven. De trajectbegeleider is gevoelig voor het perspectief van de asielzoeker: voor vele asielzoekers gaat aan een beslissing dat je land van herkomst niet meer veilig is, een weloverwogen beslissing vooraf. De trajectbegeleider moet er alles aan doen om de vluchtmotieven ten volle te achterhalen en te begrijpen. De trajectbegeleider van zijn kant informeert de cliënt-asielzoeker over het terugkeeraanbod.

Binnen de voorbereidende fase wordt ook een **keuzeproces** opgestart: de trajectbegeleider stimuleert de cliënt-asielzoeker tot het maken van afwegingen tussen verschillende opties. De trajectbegeleider moet daarom een duidelijk zicht hebben op de procedures die in België doorlopen zijn en hun uitkomst. Hij/zij moet immers transparant kunnen communiceren met de asielzoeker omtrent de beslissingen die werden genomen. Uiteindelijke bedoeling is de cliënt-asielzoeker te sterken om om te gaan met een negatieve beslissing. De trajectbegeleider is zich bewust van de moeilijkheden die in dit keuzeproces aan de oppervlakte kunnen komen: vanuit het perspectief van de asielzoeker, is de belangrijkste keuze de keuze om het land van herkomst te verlaten.

## 3.2 NA EEN AFWIJZING VAN DE ASIELAANVRAAG

### 3.2.1 Verblijfstraject loopt door, terugkeerstraject komt in stroomversnelling

Na een afwijzing van de asielaanvraag loopt het verblijfstraject door, in die zin dat de trajectbegeleider te allen tijde verdere verblijfsmogelijkheden blijft onderzoeken en ervoor zorgt dat nieuwe elementen in het asiel-dossier of elementen die een regularisatie kunnen staven, op elk moment kunnen gehoord en onderzocht worden. Tegelijkertijd intensiveert de trajectbegeleider de terugkeerbegeleiding. Het terugkeerstraject komt dus in een stroomversnelling terecht.

Vanaf de definitieve afwijzing van de asielaanvraag geldt dat de trajectbegeleider begeleiding en bescherming biedt tegen arrestatie en gedwongen verwijdering, zolang de afgewezen asielzoeker een bereidheid vertoont tot medewerking met de begeleiding. Daarbij hanteert hij een gespecialiseerde begeleidingsmethodiek die hem in staat stelt de mening van de afgewezen asielzoeker over terugkeer constant te herevalueren.

### 3.2.2 Engagementsverklaring van Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken, waarvan de afgewezen asielzoeker kennisneemt

Om transparantie te creëren wat betreft wederzijdse verwachtingen, gaat de Belgische overheid het engagement aan om niet gedwongen te verwijderen zolang er perspectieven zijn voor een vrijwillige terugkeer in vrijheid en zonder arrestatie. Fedasil en de trajectbegeleider gaan het engagement aan de begeleiding verder te zetten en aan de hand van een aantal criteria te evalueren of de afgewezen asielzoeker nog meewerkt. De afgewezen asielzoeker neemt kennis van het document waarin deze engagementen worden geformaliseerd. In de engagementsverklaring kan ook de verdere gang van zaken worden omschreven: de stappen die verplicht moeten worden ondernomen voordat de Belgische overheid dwingendere maatregelen mag treffen. Bijvoorbeeld: onderzoek naar verdere verblijfsmogelijkheden, werken aan terugkeer, medewerking, supervisie, detentie voor beperkte periode. Ook de flexibele periode binnen dewelke aan terugkeer zal worden gewerkt, moet worden opgenomen.<sup>6</sup>

Regelmatig kan er een gesprek met de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) worden ingelast, dat echter niet tot doel heeft een terugkeerbegeleiding te doen. Dat is de taak van de trajectbegeleider. Een gesprek met de DVZ kan louter tot doel hebben de DVZ in staat te stellen zich te vergewissen van de beschikbaarheid van de afgewezen asielzoeker. Omdat dit angst kan inboezemen, moet de trajectbegeleider erop toezien dat de afgewezen asielzoeker er zich ten allen tijde van bewust is dat het begeleidingsproces ook na een afwijzing van de asielaanvraag tot doel heeft alle opties te onderzoeken, waarvan de terugkeer naar het land van herkomst er slecht één is. De afgewezen asielzoeker moet er zich ook ten allen tijde van bewust zijn dat gedwongen verwijdering uitgesloten is zolang het begeleidingsproces loopt. De DVZ kan uiteraard niet arresteren bij een convocatie voor een gesprek, om het nodige vertrouwen van de afgewezen asielzoeker te winnen.

<sup>6</sup> De opvang op zich stopzetten omwille van het niet bereid zijn tot medewerking is strijdig met de opvangwet en ook niet wenselijk. Het principe opgenomen in de opvangwet dat opvang los staat van een respect voor procedureregels is een belangrijk principe dat ook inzake begeleiding behouden dient te blijven. Het recht op opvang blijft onverminderd bestaan maar het is duidelijk dat het traject waartoe drie partijen zich verbinden komt te vervallen.

### 3.2.3 Terugkeerbegeleiding in de intensieve fase

De intensieve fase verloopt parallel met een intensieve advisering over verdere verblijfsmogelijkheden. Tijdens **voorbereidingsgesprekken** tracht de trajectbegeleider de behoeften grondig in te schatten en oplossingen aan te reiken via landeninfo, contacten met familie,... De trajectbegeleider voorziet de asielzoekercliënt van alle relevante, up-to-date en onafhankelijke herkomstlandeninformatie en stelt de cliënt in staat autonoom naar die informatie op zoek te gaan, indien die daarvoor openstaat. Dit verhoogt het gevoel van betrokkenheid van de afgewezen asielzoeker bij zijn eigen terugkeer.

De trajectbegeleider verzekert de autonome toegang tot informatie op elk moment gedurende de procedure. Doel is niet alleen het psychologische aanvaardingsproces van een terugkeer te bevorderen, maar ook de betrokkene te versterken bij een uiteindelijke terugkeer. Het **gewenningsproces** moet voldoende ruimte krijgen. De trajectbegeleider zorgt ervoor dat vooral in deze fase de psychologische ondersteuning verzekerd is.

Oplossingen die altijd moeten worden onderzocht, zijn de optie van het derde land en de optie van interne hervestiging in een andere regio dan de regio van herkomst. Het is belangrijk de optie van het derde land pas ter sprake te brengen als de asielzoeker zeker een visa heeft voor dat derde land, anders kan de trajectbegeleider valse hoop geven en dat moet ten allen tijde worden vermeden. De trajectbegeleider moet een grondige kennis hebben van de werking van buitenlandse ambassades, vereiste documenten en procedures om documenten te bekomen.

### 3.2.4 Families in illegaal verblijf

Voor de families in illegaal verblijf geldt dat velen van hen al een trajectbegeleider zullen hebben en zich in een fase van het tweesporentraject bevinden. De meesten zijn immers uitgeprocedeerde asielzoekers. Voor zij die dit niet zijn, wordt een trajectbegeleider aangeduid vanaf het ogenblik dat de familie zich met een steunaanvraag aanmeldt bij het OCMW. De trajectbegeleider begint dan op het tweesporentraject te werken. Het tweesporentraject dient naast verblijf en terugkeer te focussen op de centrale plaats van de minderjarige kinderen.

Ook families in illegaal verblijf hebben recht op de trajectbegeleiding en mogen niet zomaar worden opgesloten om de terugkeer te organiseren. Dat betekent wel dat zij zich moeten inschrijven in een terugkeertraject, dat hen voldoende ondersteunt tijdens het traject en bij een uiteindelijke terugkeer. Het zal de taak van de trajectbegeleider zijn het vertrouwen te winnen en de angst voor de autoriteiten weg te nemen, door erop te drukken dat het traject niet in één richting gaat, maar dat ook alle mogelijkheden zullen worden onderzocht op een legaal verblijf in België. De trajectbegeleider legt alle opties ter bespreking op tafel.

Een tekst inzake terugkeerbegeleiding van families in illegaal verblijf, onderschreven door de opvangpartners en Fedasil, focust al op trajectbegeleiding: *“De belangrijkste doelstelling van de trajectbegeleiding is om een einde te maken aan het illegaal verblijf in België. Er kan een einde komen aan het illegaal verblijf door een wettige verblijfstitel of via vrijwillige terugkeer. Daarnaast kan worden bekeken wat het verblijf in een opvangstructuur voor de verschillende gezinsleden kan betekenen in het heden of en in het kader van hun toekomst. Het gezin wordt begeleid door de maatschappelijk medewerker als referentiepersoon bij het opstellen van het trajectplan en het gezin verbindt zich tot het volgen van zijn trajectplan (bijvoorbeeld door het te ondertekenen). Het is van belang in het dossier een bewijs van de formulering van het engagement te bewaren. Er komt een einde aan de trajectbegeleiding wanneer al het mogelijke is gedaan om het traject te doen slagen. Het gebrek aan openlijke samenwerking voor een goed verloop van het begeleidingstraject moet worden beschouwd als het niet respecteren van het begeleidingstraject. Dit zal leiden tot het einde van het recht op materiële opvang.<sup>7</sup> De mogelijkheid op bescherming tegen verwijdering tijdens de duur van het begeleidingsproject zal worden overwogen. Een protocolvoorstel tussen Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken wordt overwogen.”*

7 Volgens Vluchtelingenwerk Vlaanderen kan de sanctie voor het niet-meewerken aan de trajectbegeleiding enkel bestaan uit het ophouden van de bescherming tegen verwijdering vanuit het centrum en de detentie, niet uit het stopzetten van de opvang. Een andere zienswijze zou indruisen tegen de rechtspraak van het Arbitragehof waarop het recht op materiële hulp voor de families is gebaseerd.

### 3.2.5 Gespecialiseerde terugkeercentra

Uit bovengaan­de inhoudelijke uitwerking van de uitgangspunten blijkt afdoende dat iedere benadering die vertrekt vanuit een geïsoleerde terugkeer­begeleiding incompatibel is met de integrale benadering die hier wordt voorgesteld. In het bijzonder de aanpak van opvangcentra waar enkel aan terugkeer wordt gewerkt, ook al maken die deel uit van een breder traject, is niet compatibel met de hier voorgestelde uitgangspunten. Indien zou worden vastgesteld dat sociale druk van een bepaalde groep de integrale begeleiding in de bestaande opvangstructuren in de weg staat, dan moet daar in de bestaande opvangstructuren een oplossing aan geboden worden eerder dan de problematiek te verschuiven naar aparte gespecialiseerde centra. Het zijn immers niet de opvangstructuren die een impact hebben op het al dan niet ontstaan van sociale druk maar wel de individuele begeleiding.

## 3.3 NA HET EINDE VAN DE TRAJECTBEGELEIDING

### 3.3.1 Terugkeert­traject wordt dwingender

De traject­begeleiding eindigt indien:

- de cliënt beslist tot terugkeer: in dat geval wordt het dossier doorgegeven aan een service provider die terugkeer­ondersteuning aanbiedt. De integrale benadering staat en valt met de perspectieven die een terugkeer­ondersteuning kan bieden. Het huidige aanbod moet aanzienlijk worden verbeterd.
- de cliënt alsnog een verblijfsstatus krijgt.
- de cliënt terugkeer of verdere medewerking blijft weigeren of verdwijnt: in dat geval is hij/zij niet meer beschermd tegen een arrestatie. De traject­begeleider stelt regelmatig rapporten op van de perspectieven op een 'vrijwillige' terugkeer, maar heeft geen beslissingsmacht en stelt geen bindende adviezen op waarin hij de DVZ aanraadt te arresteren. Een beslissing tot opsluiting vanwege de DVZ kan uiteraard steeds worden betwist bij de Raadkamer.

### 3.3.2 Aanhoudingen in de opvang<sup>8</sup>

De integrale begeleiding en de engagementsverklaring tussen de afgewezen asielzoeker en de administraties moeten aanhoudingen in de opvangcentra overbodig maken. Pas indien niet-medewerking wordt vastgesteld aan de hand van vooraf bepaalde toetsingscriteria, kunnen verdere stappen worden ondernomen, namelijk een politieoptreden in het opvangcentrum.

Dit gebeurt door een gemotiveerde beslissing van de Dienst Vreemdelingen­zaken die aan de traject­begeleider en rechtstreeks aan de niet-meewerkende afgewezen asielzoeker wordt gecommuniceerd. Deze krijgt een bepaalde termijn (15 dagen) om de beslissing te aanvaarden, deze aan te vechten of stil te zitten. Indien de beslissing van de Dienst Vreemdelingen­zaken niet ten gronde weerlegd wordt, kan Dienst Vreemdelingen­zaken de politie contacteren met het oog op het oppakken van de afgewezen asielzoeker. De politie convoceert betrokkene.

Na een termijn van 15 dagen kan de politie zich aanbieden in het centrum. De politie en de centrum­verantwoordelijken handelen overeenkomstig een vooraf ondertekend protocol waarbij ze het wettelijk kader inzake huisvredebreuk, recht op familie- en privé-leven en de geldende deontologische codes van éénieder respecteren. De politie ondertekent een samenwerkingsakkoord met de ambtenaren van de Dienst Vreemdelingen­zaken. De wederzijdse taken worden hierin nader bepaald. Behoorlijk bestuur, zorgvuldigheids­plicht en proportionaliteit zijn hierbij de leidraad.

Daarnaast moet de minister van Maatschappelijke Integratie werk maken van een deontologie voor de maatschappelijk werkers in de centra. De deontologie moet afgestemd zijn op het juridische kader omtrent uitwijzingen vanuit de opvangcentra.

<sup>8</sup> Voor wat betreft het juridisch kader omtrent uitwijzingen vanuit de opvangcentra kan er verwezen worden naar de tekst die werd opgesteld en onderschreven door de opvangpartners in de schoot van Fedasil. Deze tekst dient door de minister in de vorm van een instructie aan alle opvangpartners gecommuniceerd te worden.

### 3.3.3 Aanhoudingen buiten de opvang

Het samenwerkingsakkoord tussen de politie en de minister van Migratie en Asiel, als voogdijminister van de Dienst Vreemdelingenzaken, geldt ook hier. Ten aanzien van personen buiten de opvang moet ook een begeleidingsaanbod worden geformuleerd. Personen die nog niet eerder werden bereikt met een begeleidingsaanbod en die opgepakt worden door de politie moeten eerst de mogelijkheid krijgen om in een begeleidingstraject te stappen.

Op die manier kunnen ook de 'no shows' opgevist worden. Zoals bij de personen in de opvang kan pas bij vastgestelde niet-medewerking overgegaan worden tot convocatie en detentie.

# 4. ALTERNATIEVEN VOOR DETENTIE ALS STAPPENPLAN IN DE WET

## 4.1 WETTELIJKE REGELING EN MENTALITEITSWIJZIGING

De filosofie achter terugkeer en detentie moet herbekeken worden. Een alternatief voor detentie impliceert een wettelijke beperking die moet garanderen dat detentie inderdaad slechts in allerlaatste instantie wordt toegepast, maar ook een effectieve opvang en een intensieve procedure- en terugkeerbegeleiding zodat tegelijk een humaan en effectief terugkeerbeleid kan worden gevoerd. **De integrale omkadering die wij voorstellen, moet de Belgische overheid in staat stellen in minder gevallen tot detentie over te gaan zonder de effectiviteit van het terugkeerbeleid te ondermijnen**, maar kan enkel slagen als de aanpak alle kansen en middelen krijgt om zijn merites te bewijzen. Dat impliceert een duidelijke mentaliteitswijziging in het omgaan met terugkeer en detentie. Een opsluiting in een gesloten centrum om een terugkeer te organiseren, dient te worden vermeden. Een opsluiting als instrument om personen te overtuigen te vertrekken en als signaal naar bepaalde nationaliteiten of doelgroepen toe, is uit den boze. Indien nodig, moeten richtlijnen en praktijkbeoordelingen deze mentaliteitswijziging mee sturen.

Het stappenplan dat wij beschrijven moet in de Vreemdelingenwet worden opgenomen. Het legt de verschillende stappen in zowel het verblijfs- als terugkeertraject wettelijk vast. Het moet erop gericht zijn detentie zoveel mogelijk te vermijden en een eventuele detentie om te zetten in maatregelen die minder inbreuk maken op de persoonlijke vrijheid. Indien detentie nodig blijkt omdat de afgewezen asielzoeker herhaaldelijk weigert mee te werken, dan nog moet de opportuniteit van de opsluiting regelmatig herbekeken worden. Ook tijdens een detentie moeten alternatieven dus voortdurend openstaan. Dat betekent dat de juridische controle op de opsluiting moet worden uitgebreid: op elk moment moet ook de opportuniteit en niet enkel de wettelijkheid van de opsluiting kunnen worden beoordeeld door een rechterlijke instantie.

Een strikte maximumtermijn van opsluiting moet worden gekoppeld aan alternatieven voor detentie die verplicht moeten worden gevolgd voordat tot detentie kan worden overgegaan. De wet moet duidelijk bepalen welke stappen er voorafgaan aan de detentie. De stappen moeten benoemd worden, alsook de termijnen waarbinnen de stappen worden ondernomen. De overheid moet in haar beslissingen motiveren of de stappen werden nageleefd. Vluchtelingenwerk blijft gekant tegen het bestaan van de gesloten centra en ziet in de integrale aanpak een alternatief voor detentie in het algemeen. De opsluiting van kinderen moet wettelijk verboden worden en op zijn minst worden beperkt tot een termijn van maximaal 72 uur.

## 4.2 ALTERNATIEVEN VOOR DETENTIE ZIJN EEN GEDEELDE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE MINISTER VAN MIGRATIE EN ASIEL EN DE MINISTER VAN MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE

Het werk dat Fedasil levert rond procedure- en terugkeerbegeleiding moet worden versterkt, zodat inderdaad alle kansen worden gegeven aan een vrijwillige terugkeer. Op die manier bouwen we meer garanties in dat een gedwongen uitwijzing en een eventuele opsluiting in een gesloten centrum ook effectief in allerlaatste instantie worden gebruikt. Het moment waarop een zaak van Fedasil naar de DVZ wordt overgedragen, moet het voorwerp uitmaken van het protocolakkoord tussen Fedasil en de DVZ in het algemeen en de engagementsverklaring tussen Fedasil en de DVZ voor elk individueel geval. De trajectbegeleiding die wij voorstellen biedt een begeleiding op maat van de noden van de cliënt-asielzoeker. In de laatste fasen van een verblijfsprocedure blijkt deze aanpak een alternatief voor detentie te zijn, niet omdat die de kans op onderduiken volledig uitsluit, maar wel minimaliseert doordat afgewezen asielzoekers gesterkt zijn om om te gaan met een negatieve uitkomst.

Andere alternatieven moeten worden opgesomd in de Vreemdelingenwet en behoren tot het takenpakket van de Dienst Vreemdelingenzaken. Daartoe kan bijvoorbeeld een regelmatige meldingsplicht behoren. De Dienst Vreemdelingenzaken dient in zijn beslissingen aan te geven tot welk alternatief wordt beslist, voor welke termijn en wat de gevolgen zijn bij niet-naleving.

Alternatieven voor detentie beperken zich niet tot een aantal geïsoleerde maatregelen, maar kunnen enkel slagen als zij kaderen binnen de integrale aanpak. Zo kan een meldingsplicht of het toekennen van 17 terugkeercoaches op het einde van de rit nooit voldoende zijn. Geïsoleerde initiatieven door één van beide ministers hebben weinig kans op slagen. De DVZ kan niet instaan voor de noodzakelijke integrale begeleiding, net zomin als Fedasil kan instaan voor de eventuele beslissing tot detentie en verwijdering bij niet-medewerking met de begeleiding. Alternatieven voor detentie veronderstellen daarom initiatieven van de minister van Migratie en Asiel, gecoördineerd met initiatieven van de minister van Maatschappelijke Integratie.<sup>9</sup>

**Pieter Stockmans**, beleidsmedewerker detentie en terugkeer

**Isabelle Poppe**, beleidsmedewerker opvang en regularisatie

**Pieter De Gryse**, directeur

<sup>9</sup> Zie Annex 1

## Annex 1: Gecoördineerde initiatieven van de minister van Migratie en Asiel en de minister van Maatschappelijke Integratie voor een pilootproject met gezinnen

Migratie & Asiel	Maatschappelijke Integratie
Budget Migratie en Asiel spenderen aan een gezamenlijk pilootproject	Budget Maatschappelijke Integratie spenderen aan een gezamenlijk pilootproject
Afbakenen van de doelgroep. Een beperkt aantal gezinnen in verschillende situaties, zodat pilootproject toelaat te leren uit al deze gevallen: <ul style="list-style-type: none"> <li>– gezinnen in illegaal verblijf</li> <li>– gezinnen in Dublinprocedure</li> <li>– gezinnen in asielpcedure</li> </ul>	
	Opvang: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Korte termijn: voorzien van de nodige opvangplaatsen voor de opvang van deze families, in collectieve of individuele opvangplaatsen</li> <li>– Lange termijn: verzekeren van een gelijke sociale- en trajectbegeleiding in alle opvangstructuren</li> </ul>
Terugkeercoaches <ul style="list-style-type: none"> <li>– vastleggen rol, selectie, aanstelling, voorzien voldoende budget</li> <li>– rol: vooral meldingsplicht checken en administratieve voorbereiding terugkeer regelen (documenten, ambassade,...)</li> </ul>	“Trajectbegeleiders” <ul style="list-style-type: none"> <li>– vastleggen rol, selectie, aanstelling, voorzien voldoende budget</li> <li>– rol: families begeleiden bij verblijf en terugkeer = trajectbegeleiding.</li> <li>– uitwerken integrale omkadering in asielopvang (tweesporentraject verblijf en terugkeer)</li> <li>– rol afbakenen ten aanzien van andere betrokkenen, zoals advocaat, vrijwilligers,... en ervoor zorgen dat de rol van de trajectbegeleider wordt erkend door die anderen</li> </ul>
	Methodiekontwikkeling omtrent trajectbegeleiding en puur sociale begeleiding. Draagvlak creëren bij de begeleiders.
Uitwerken engagementsverklaring DVZ – Fedasil. Fijnmazige uitwerking concept “bescherming tegen detentie en bereidheid tot medewerking”. Uitklaren kader aanhoudingen in de open centra.	Uitwerken engagementsverklaring DVZ – Fedasil. Fijnmazige uitwerking concept “bescherming tegen detentie en bereidheid tot medewerking”. Uitklaren kader aanhoudingen in de open centra.
Uitwerken visie op link tussen verlenging BGV en niet-aanhouding enerzijds en terugkeertraject en medewerking aan de trajectbegeleiding anderzijds	Uitwerken visie op link recht op (materiële) steun en terugkeertraject, vanuit uitgangspunt opgevangen persoon = begeleidbare persoon
	Uitbouw aanbod ondersteuning tijdens en na terugkeer; definiëren rol service providers
Wetswijzigingen <ul style="list-style-type: none"> <li>– Vreemdelingenwet aanpassen inzake detentie van families (verbod / zeer korte maximumduur)</li> <li>– Ook indien in allerlaatste instantie en voor zeer korte duur wordt overgegaan tot detentie, moet een juridische instantie de opportuniteit van deze opsluiting kunnen beoordelen</li> </ul>	
Afbouw aantal plaatsen voor families in gesloten centra	

Migratie & Asiel	Maatschappelijke Integratie
<p>Mentaliteitsverandering bij DVZ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– afgewezen asielzoekers niet meer eenzijdig benaderen als uit te wijzen, maar ook na een afwijzing blijvend hun noden centraal stellen</li> <li>– volledige openheid ten aanzien van een onderzoek naar verdere verblijfsmogelijkheden in België</li> <li>– ruimte laten voor en geloof hechten aan trajectbegeleiders om hun werk te doen</li> <li>– vertrouwen in Fedasil als de motor van de 'vrijwillige' terugkeer</li> <li>– detentie kan enkel in allerlaatste instantie, om terugkeer uit te voeren, niet om terugkeer te organiseren</li> </ul>	<p>Mentaliteitsverandering bij Fedasil en opvangpartners</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– erkennen dat grotere betrokkenheid bij procedurebegeleiding noodzakelijk is</li> <li>– bereidheid vertonen samen te werken met de DVZ in het belang van de gezinnen</li> <li>– erkennen dat de DVZ garanties nodig heeft en tot op zekere hoogte een controlerende rol moet krijgen vanaf het moment van een definitieve afwijzing van de asielaanvraag</li> </ul>

## Annex 2: Het netwerk van sociale begeleiders en trajectbegeleiders<sup>10</sup>

Sociale begeleider	Trajectbegeleider: procedurebegeleiding en terugkeerbegeleiding
<p><b>Onthaal</b> van de asielzoekers en informeren over toegang tot de materiële hulp en recht op een geïndividualiseerde en permanente maatschappelijke begeleiding</p> <p><b>Bed, bad, brood:</b> opvolging van de (dagdagelijkse) behoeften van de asielzoeker</p> <p>Maatschappelijke begeleiding:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– informeren, oriënteren en adviseren van de asielzoeker</li> <li>– evaluatie van de specifieke behoeften</li> <li>– inspelen op de specifieke behoeften: opleidingen, kinderen en onderwijs, leven in een opvangcentrum/ kleinschalige opvang, doorverwijzen naar externe diensten indien nodig,...</li> <li>– oriëntatie naar aanbod binnen integratiesector</li> </ul> <p><b>Psychosociale begeleiding:</b> empowerment, helpen te boven komen en verbeteren van de noodsituatie waarin de asielzoeker zich bevindt, doorverwijzen indien nodig, gezinsbegeleiding</p> <p><b>Vrijtijdsbesteding</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Asielzoeker informeren over dagelijks leven in een opvangstructuur, over de activiteiten waartoe hij toegang heeft</li> <li>– Groepswerking begeleiden (sport voor mannen, praatgroepen voor vrouwen, culturele projecten, kinderwerking,...)</li> <li>– Organiseren van dagactiviteiten (uitstappen, interne activiteiten, samenwerking met verenigingen,...)</li> </ul>	<p><b>Procedurebegeleiding is 'empowerment' door:</b></p> <p><b>Informatie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Verschillende mogelijke verblijfsprocedures schetsen, met hun onderscheiden criteria en fasering</li> <li>– Regelmatige gesprekken: volledige informatie en uitleg over de procedure en de beslissingen</li> </ul> <p><b>Waakzaamheid:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– actief aan de zijde van de asielzoeker alle stappen in de procedure kennen, transparant communiceren en erover waken dat de noodzakelijke stappen op tijd gezet worden en dat verblijfsalternatieven tot op einde worden afgetoetst</li> <li>– waakzaam blijven voor een medewerking met de begeleiding na een definitieve afwijzing van de asielaanvraag</li> </ul> <p><b>Evaluatie en duiding</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Individuele 'assessment' van elke asielzoeker vroeg in de procedure: begrijpen van de vluchtmotieven</li> <li>– Op de hoogte zijn van alle beslissingen. De asielzoeker kan steeds bij hem terecht voor duiding, evaluatie van de situatie en onderzoek welke stappen opportuun lijken.</li> <li>– Cliënt-asielzoeker stimuleren tot het maken van afwegingen tussen verschillende opties.</li> </ul> <p><b>Navigatie:</b> linken leggen tussen diverse actoren die beslissingen nemen of acties ondernemen en hierover communiceren met de asielzoeker.</p>

<sup>10</sup> Zie ook artikel 31-32 Opvangwet. In een Koninklijk Besluit moeten nog de kwalificaties van de maatschappelijk werker worden bepaald.

Sociale begeleider	Trajectbegeleider: procedurebegeleiding en terugkeerbegeleiding
<p><b>Andere:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Bijhouden en actueel houden van sociaal dossier, evaluatieverslagen</li> <li>– medische begeleiding</li> <li>– bespreekbaar maken van moeilijkheden in de opvang</li> <li>– overgang materiële hulp in twee fasen begeleiden</li> <li>– overgang financiële steun begeleiden: begeleiding bij de uitvoering van administratieve handelingen, meer bepaald deze die gesteld worden in het kader van de overgang van de materiële hulp naar de maatschappelijke hulp die wordt verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn</li> </ul>	<p><b>Terugkeerbegeleiding</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Het terugkeertraject schetsen in zijn verschillende fases en in verhouding tot het verblijfstraject</li> <li>– De cliënt-asielzoeker informeren over het terugkeeraanbod en over het belang van de programma's van vrijwillige terugkeer</li> <li>– Tijdens het verblijfstraject alle mogelijke uitkomsten van dat traject bespreken</li> <li>– Begrijpen van de motieven van de cliënt om al dan niet terug te keren</li> <li>– Aan de hand van psychosociale begeleidingsmethodiek grondige behoefteninschatting doen</li> <li>– Cliënt in staat stellen mening over terugkeer te herevalueren</li> <li>– Mogelijke oplossingen aanreiken via landeninfo, contacten met familie,...</li> <li>– Asielzoeker-cliënt voorzien van alle relevante, up-to-date en onafhankelijke herkomstlanden-informatie en autonome toegang tot informatie verhogen.</li> <li>– Psychologische aanvaardingsproces van een terugkeer bevorderen en betrokkene versterken bij een uiteindelijke terugkeer</li> <li>– Gewenningsproces: verzekeren dat psychologische ondersteuning voorhanden is</li> </ul>

*Voor de sociale begeleiders zou er veel meer tijd vrijkomen om onder andere vrijetijdsactiviteiten te organiseren. Ook dat kan het verblijf van asielzoekers in België aanzienlijk helpen verbeteren.*

*Tot het bredere netwerk behoren bovendien:*

- Andere psychosociale, medische, psychische begeleiders
- Begeleiders bij opleiding & vorming, tewerkstelling en vrijetijdsbesteding
- Advocaten
- Terugkeerondersteuner bij service provider (transfer dossier wanneer asielzoeker beslist tot vrijwillige terugkeer; duidelijke taakafspraken nodig)