

Verstrikt en gevangen?

De hiaten in de Belgische opvang van 'Niet-begeleide Minderjarige Vreemdelingen'

STEVEN DE RIDDER
VALESCA LIPPENS*

Abstract

Hoewel het migratiedebat brandend actueel is, blijven niet-begeleide minderjarige vreemdelingen vaak letterlijk én figuurlijk onder de radar. Hun opvang in België kent een complexe organisatie en bevoegdheidsverdeling. Dit artikel ontleedt de hete hangijzers in het debat en geeft daarbij expliciet een stem aan de vaak vergeten opvangactoren. Twee vragen staan in dit onderzoek centraal: (1) hoe is de opvang van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België inhoudelijk georganiseerd? en (2) hoe wordt deze door de opvangactoren geëvalueerd? De verwevenheid van het juridisch-administratieve statuut met het opvangtraject van de jongeren zet hun rechten op de helling, wat leidt tot willekeur en ongelijkheid. Uit de bevraging van de opvangactoren blijkt bovendien de noodzaak van een transparant en hulpvraaggestuurd opvangtraject. Een diepgaande ontrafeling van beide vaststellingen vormt de basis voor het formuleren van aanbevelingen voor goede praktijken.

Kernwoorden: Migratie – niet-begeleide minderjarige vreemdelingen – opvang – hulpverlening – asiel.

1. INLEIDING

Actueel vormt de migratieproblematiek een heet politiek hangijzer, waarbij (container)begrippen als vreemdelingen, asielzoekers, illegalen, mensen zonder papieren, enzovoort schering en inslag zijn. Niettegenstaande is het gebruik van zulke begrippen alsook de perceptie ten aanzien van deze populatie frequent gebaseerd op foutieve veronderstellingen.¹ Dergelijke begrippen gaan resoluut voorbij aan de heterogeniteit binnen deze omvangrijke populatie, die onder invloed van de toegenomen globalisering en bijhorende migratiestromen steeds talrijker de weg vindt naar Europa.² We onderscheiden ondermeer een subgroep van potentieel kwetsbare autonoom reizende minderjarigen³, waarvan er in België jaarlijks 1500 à 2000 geregistreerd worden bij de dienst Voogdij van de FOD Justitie⁴ als 'niet-begeleide minderjarige

* Respectievelijk assistent en onderzoekster (Aspirant FWO), vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel.

1 A. DEVILLE, *Schuilin in de schaduw. Mensen zonder wettig verblijf in de Belgische samenleving*, Mechelen, Kluwer, 2008, 46-49.

2 A. HERM, "Population and Social Conditions – Recent Migration Trends: citizens of EU-27 Member States become even more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens", *Eurostat Statistics in Focus*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-098/EN/KS-SF-08-098-EN.PDF (consultatie 21 december 2009).

3 V. LIPPENS, *De luchthaven, een veilige plek voor alleenreizende minderjarigen?*, Brussel, Child Focus, de Federale Gerechtelijke Politie en de Koning Boudewijnstichting, 2007, 23-25.

4 Een cijferoverzicht van 2004 tot medio 2009 is terug te vinden in: S. DE RIDDER, *Rechten op de Vlucht? De Opvang van "Niet-begeleide Minderjarige Vreemdelingen" in België*, onuitg., Masterproef Criminologie Vrije Universiteit Brussel 2008-2009, 153p.

vreemdelingen⁵. Het gaat daarbij om “elke persoon⁶ die jonger dan 18 jaar lijkt te zijn of verklaart dat hij jonger is dan 18 jaar⁷ en die (1) niet begeleid is door een persoon die het ouderlijk gezag of de voogdij over hem uitoefent krachtens de wet van toepassing overeenkomstig artikel 35 van de wet van 16 juli 2004 houdende het Wetboek van internationaal privaatrecht, (2) onderdaan is van een land dat geen lid is van de Europese Economische Ruimte⁸, en (3) die verkeert in één van de volgende situaties: ofwel de erkenning van hoedanigheid van vluchteling heeft aangevraagd ofwel niet voldoet aan de voorwaarden tot toegang en verblijf op het grondgebied vastgelegd in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen”.⁹

Er zijn in België met andere woorden welomschreven criteria die bepalen welke personen al dan niet tot de categorie ‘NBMV’ behoren. Dit heeft te maken met de ‘unieke’ opvangmodaliteit die hen aangeboden wordt en die sterk verschilt van de dikwijls repressieve reactie op volwassen ‘vreemdelingen’.¹⁰ Toch is er weinig wetenschappelijk, laat staan criminologisch onderzoek naar deze opvang en de bestaande literatuur beperkt zich grotendeels tot een analyse van hun gedeprimeerd profiel. Dit artikel wil dan ook de organisatie van de opvang van NBMV in België kritisch evalueren op basis van volgende onderzoeksvragen: (1) hoe is de opvang van NBMV inhoudelijk georganiseerd? en (2) hoe wordt deze door de opvangactoren geëvalueerd? Hierop wordt een antwoord gezocht op basis van de bestaande literatuur, inzichten uit voorgaand onderzoek¹¹ en de visie van bevoorrechte actoren uit de opvang¹². Deze opvangactoren vor-

5 Hierna verkort weergegeven als NBMV. In dit artikel wordt de wettelijke omschrijving van deze doelgroep gehanteerd, in tegenstelling tot de term ‘niet-begeleide buitenlandse minderjarigen’ (NBBM) die gangbaar is binnen de hulpverlening, wat zuiver door pragmatische eerder dan morele overwegingen is ingegeven.

6 Om de lectuur te bevorderen zullen we in dit artikel spreken over ‘hij’ zonder daarmee op enige genderverdeling te doelen.

7 De minderjarigheid eindigt in België op de leeftijd van 18 jaar (art. 388 B.W.). Belangrijk gegeven hierbij is dat België dus geen rekening houdt met de nationale bepalingen van het herkomstland bij beslissingen aangaande minder- of meerderjarigheid van een persoon.

8 De Europees Economische Ruimte omvat de volgende landen op het moment van schrijven: België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, IJsland, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, de Tsjechische Republiek, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

<http://www.diplomatie.be/nl/travel/visa/faqDetail.asp?TEXTID=42645> (consultatie 22 maart 2010).

9 Art. 265 Programmawet 27 december 2004 Hoofdstuk IV, Afdeling II tot wijziging art. 5 Programmawet 24 december 2002, BS 31 december 2004, 87.055.

10 D. BROEDERS en E. ENGBERSEN, “The Fight Against Illegal Migration. Identification Policies and Immigrants’ Counterstrategies”, *American Behavioral Scientist* 2007, 1592-1609.

11 De auteurs hebben de problematiek eerder onderzocht (1) op niveau van de luchthaven (V. LIPPENS, *De luchthaven, een veilige plek voor alleenreizende minderjarigen?*, Brussel, Child Focus, de Federale Gerechtelijke Politie en de Koning Boudewijnstichting, 2007, 227p.; V. LIPPENS, “De problematiek van alleenreizende minderjarigen op Brussels Airport”, *Panopticon* 2008, 21-35 en I. DERLUYN, V. LIPPENS, T. VERACHTERT, W. BRUGGEMAN en E. BROEKAERT, “Minors travelling alone: a risk group for human trafficking”, *International Migration*, forthc. en reeds online raadpleegbaar op <http://www3.interscience.wiley.com/journal/122562299/abstract>, (2) met betrekking tot hun onrustwekkende verdwijningen (S. DE SMET en V. LIPPENS, “Verdwijningen in België van niet-begeleide minderjarige asielzoekers”, *Orde dag* 2007, 35-38.) en (3) binnen een categoriale Gemeenschapsvoorziening bevoegd voor de opvang van NBMV en potentiële slachtoffers van mensenhandel (S. DE RIDDER, *Stageverslag vzw Minor-Ndako*, onuitg., Vrije Universiteit Brussel 2007-2008, 63p.)

12 S. DE RIDDER, *Rechten op de Vlucht? De Opvang van “Niet-begeleide Minderjarige Vreemdelingen” in België*, onuitg., Masterproef Criminologie Vrije Universiteit Brussel 2008-2009, 153p.

men een vaak vergeten partij in het migratiedebat. In dit artikel willen wij hen expliciet een stem verlenen op basis van semi-gestructureerde interviews, met 14 vertegenwoordigers van alle 18 opvangcentra voor NBMV in België. Voor de Gemeenschappen bevroegen we de vzw Minor-Ndako, vzw Juna en vzw Esperanto. De Federale opvangcentra werden vertegenwoordigd door Brussel, Florennes, Kapellen, Neder-over-Heembeek, Rixensart, Sint-Truiden en Steenokkerzeel. Ook het Rode Kruis (de centra te Deinze en Sint-Niklaas) en de lokale opvanginitiatieven (de centra te Gembloux en Assesse) namen als partners van Fedasil deel aan het onderzoek. Ten slotte werden ook de drie gespecialiseerde centra inzake de begeleiding van slachtoffers van mensenhandel en/of bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel bevraagd, zijnde de vzw Pagasa, vzw Payoke en vzw Surya.¹³

Hierna wordt vooreerst de complexiteit van het Belgische opvanglandschap geschetst. Vervolgens komen de belangrijkste onderzoeksbevindingen aan bod, waarbij dieper wordt ingegaan op de visie van de actoren en mogelijke knelpunten in de praktijk. Zij geven in een derde concluderend deel de rechtstreekse aanleiding tot het formuleren van aanbevelingen voor goede praktijken.

2. HET BELGISCHE KLUWEN INZAKE DE OPVANG VOOR NBMV...

Vanaf het moment dat een NBMV door de ordediensten aangetroffen wordt op het grondgebied (de 'interceptie'), vangen omwille van de complexe, versnipperde bevoegdheidsverdeling twee trajecten parallel aan, namelijk (1) het juridisch-administratief traject als resultante van de inwerkingtreding van de vreemdelingenwetgeving¹⁴ en (2) het opvangtraject van de NBMV als resultante van de hulpverlening aan minderjarigen¹⁵. Een volledige analyse van het juridisch-administratief traject van NBMV en alle daarbij betrokken actoren, maakt het voorwerp uit van eerder onderzoek¹⁶ en gaat voorbij aan het bestek van deze bijdrage.¹⁷ Net omwille van het unieke karakter van de opvang en de ervaring van de opvangactoren, werd er immers geopteerd om dit aspect uit het complexe geheel te lichten. De lezer dient zich dan ook bewust te zijn dat onderstaande figuur ter illustratie van het opvanglandschap slechts een zeer fragmentarisch aspect van een veel complexere problematiek weergeeft. Gezien de verwevenheid van het opvang- en juridisch-administratieve traject, zal daarover waar nodig toch enige toelichting worden gegeven.

13 Omzendbrief 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, BS 31 oktober 2008, 57.934.

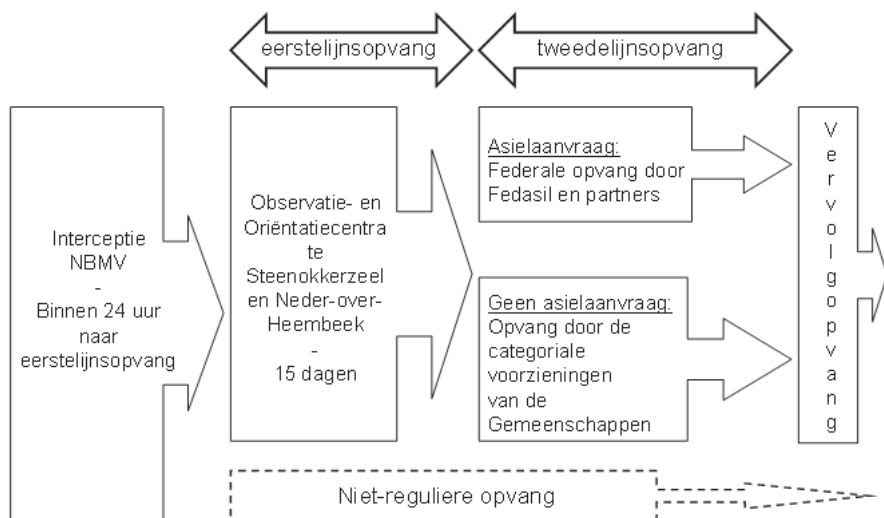
14 Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, BS 31 december 1980, 14.584.

15 C. VAN ZEEBROECK, *Mineurs étrangers non accompagnés en Belgique – Situation administrative, juridique et sociale – Guide pratique*, Liège, Editions Jeunesse et droit, 2007, 151-182.

16 Zie S. De RIDDER, *Rechten op de Vlucht? De Opvang van "Niet-begeleide Minderjarige Vreemdelingen" in België*, onuitg., Masterproef Criminologie Vrije Universiteit Brussel 2008-2009, 153p.

17 De complexe bevoegdheidsverdeling kan nagelezen worden in: I. DERLUYN, B. WILLE, T. De SMET en E. BROEKAERT, *Op weg. Psychosociale en therapeutische begeleiding van niet-begeleide buitenlandse minderjarigen*, Antwerpen/Apeldoorn, Garant, 13-33; I. DERLUYN, en E. BROEKAERT, "Niet-begeleide buitenlandse minderjarigen" in K. VAN BUYTEN (ed.), *Participatierechten van kinderen – Verzamelde Commentaren*, Gent, Academia Press, 2005, 311-335; I. DERLUYN, en E. BROEKAERT, "Unaccompanied refugee children and adolescents: The glaring contrast between a legal and a psychological perspective", *International Journal of Law and Psychiatry* 2008, 319-330; N. PERRIN en P. STOCKMANS, *Belgische debatten voor migratiebeleid. De actoren in kaart gebracht*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2008, 96p.

FIGUUR 1: HET BELGISCHE OPVANGTRAJECT¹⁸.



Zoals we in figuur 1 zien, wordt de jongere binnen 24 uur volgend op zijn aantreffen in een observatie- en oriëntatiecentrum¹⁹ van Fedasil²⁰ ondergebracht, waar hij gedurende maximaal vijftien dagen zal verblijven indien zijn leeftijd niet betwist wordt. Indien dit wel het geval is, dan moet de leeftijd van de NBMV binnen drie werkdagen bepaald worden.²¹ Zodra hij beschouwd wordt als minderjarig, wordt hem een voogd toegewezen door de dienst Voogdij van de FOD Justitie, die instaat voor zijn identificatie en registratie. Blijkt de persoon alsnog meerderjarig te zijn, dan valt hij buiten de unieke regeling voor NBMV en zal hij voorwerp uitmaken van de reguliere wetgeving inzake toegang tot het Belgisch grondgebied.²²

Na deze initiële oriëntatieperiode, ook wel de 'eerstelijnsopvang' genoemd, wordt een gedefederaliseerd tweesporenbeleid gevoerd, waarbij de opvangmodaliteit voor de NBMV afhangt van diens verblijfsprocedure. Eenvoudig gesteld, worden NBMV die een asielprocedure opstarten opgevangen door Fedasil of één van haar partners onder federale bevoegdheid. De Gemeenschappen daarentegen organiseren de opvang voor NBMV die geen asiel aanvragen en voor een andere verblijfsprocedure opteren.²³

18 Deze figuur kan de lezer helpen bij de interpretatie van de onderzoeksresultaten inzake het opvangtraject van NBMV in België.

19 Wet 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, *BS* 7 mei 2007, 24.027. In België is er één Vlaamstalig OOC gevestigd te Steenokkerzeel en één Franstalig OOC gevestigd te Neder-over-Heembeek, beiden onder het beheer van Fedasil.

20 Fedasil is het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers en is een instelling van algemeen belang type A dat in samenwerking met haar partners een kwaliteitsvolle opvang en begeleiding aan asielzoekers aanbiedt; FEDASIL, *Jaarverslag 2007*, 5.

21 Deze periode is eenmaal verlengbaar met 3 dagen.

22 Art. 266 Hoofdstuk IV, Afdeling II Programmawet 27 december 2004 tot wijziging art. 6 programmawet 24 december 2002, *BS* 31 december 2004, 87.055.

23 DERLUYN en E. BROEKAERT, "Niet-begeleide buitenlandse minderjarigen" in K. VAN BUYTEN (ed.), *Participatierechten van kinderen – Verzamelde Commentaren*, Gent, Academia Press, 2005, 319-322.

Binnen het federale opvangcircuit wordt deze opvang gegarandeerd door ofwel (1) een specifieke vleugel voor minderjarigen binnen één van de collectieve voorzieningen onder beheer van Fedasil, (2) een voorziening van het Rode Kruis, of (3) een lokaal opvanginitiatief²⁴ van het OCMW. Op dat moment wordt de NBMV beschouwd als ‘alleenstaande minderjarige asielzoeker’. De opvang binnen de Gemeenschappen, voor NBMV die geen asielaanvraag doen of beschouwd worden als een potentieel slachtoffer van mensenhandel en/of -smokkel, wordt in Vlaanderen categoriaal georganiseerd binnen de Bijzondere Jeugdbijstand, bij vzw Minor-Ndako en vzw Juna.²⁵ In Wallonië komen de NBMV terecht bij vzw Esperanto.²⁶ Deze centra werken enkel na doorverwijzing door een comité bijzondere jeugdzorg of *service de l'aide à la jeunesse* op basis van een problematische opvoedingsituatie²⁷ of ze worden gemandateerd door de Jeugdrechtbank van de woonplaats van de voogd van de NBMV. In Vlaanderen moet daarenboven een bijkomende hulpvraag geformuleerd worden vooraleer een comité bijzondere jeugdzorg de NBMV kan plaatsen binnen de voornoemde opvangcentra.²⁸ De latere doorstroming van deze tweedelijnsopvang naar andere Gemeenschapsvoorzieningen moet echter steeds gebeuren via een categoriale voorziening of via de pleegzorg.

3. DE BELANGRIJKSTE ONDERZOEKSBEVINDINGEN

Nu we een basale schets gemaakt hebben van de bestaande opvangstructuren in België, kunnen we dieper ingaan op de evaluatie daarvan door de opvangactoren. Zij stellen verschillende knelpunten vast aangaande de huidige organisatie van de opvang, naast de in de literatuur²⁹ reeds geformuleerde kritieken. We behandelen deze punten chronologisch volgens de opbouw van het opvangtraject dat de minderjarige bewandelt. Eerst volgt een korte algemene evaluatie van de organisatie van de opvang. Gedurende het laatste decennium is er op dit vlak immers heel wat bewogen in België. Een uitgebreide bespreking van alle evoluties valt buiten het bestek van dit artikel³⁰, maar we willen toch kort enkele cruciale initiatieven in de verf zetten. Zo werd naar aanleiding van de ‘zaak-Tabitha’³¹ in 2002, waarbij België werd veroordeeld voor het opsluiten van een 5-jarig Congolees meisje in in het gesloten transitcentrum 127 te Melsbroek, de rechtspositie van de NBMV verbeterd door de invoering van de Voogdijwet.³² Ook zagen beide observatie- en oriëntatiecentra in de nasleep van deze zaak het levenslicht. De

24 Openbare overheden voorzien in opvang onder de vorm van lokale opvanginitiatieven, gefinancierd door het OCMW van de feitelijke verblijfplaats van de NBMV.

25 Decreet 7 maart 2008 betreffende de Bijzonder Jeugdbijstand, *BS* 15 april 2008, 19.967.

26 Decreet 4 maart 1991 inzake hulpverlening aan de jeugd, *BS* 12 juni 1991, 13.028.

27 De wetgever heeft in de Gecoördineerde Decreten van 4 april 1990 een problematische opvoedingssituatie als volgt gedefinieerd: “een toestand waarin de fysieke integriteit, de affectieve, morele, intellectuele of sociale ontplooiingskansen van minderjarigen in het gedrang komen, door bijzondere gebeurtenissen, door relationele conflicten, of door de omstandigheden waarin zij leven”. In Wallonië is deze materie geregeld in het Decreet 4 maart 1991 inzake hulpverlening aan de jeugd, *BS* 12 juni 1991, 13.028.

28 Dienstnota 21 maart 2006 betreft de opvang van niet-begeleide buitenlandse minderjarigen (alleenstaande minderjarige asielzoekers en niet-asielzoekers) in de Bijzondere Jeugdbijstand, 2-3.

29 Zie ondermeer C. VAN ZEEBROECK, “La protection des mineurs étrangers non accompagnés victimes de la traite et du trafic des êtres humains”, *JDJ* 2008, 13-33.

30 Geïnteresseerden kunnen dit altijd uitgebreider nalezen in S. DE RIDDER, *Rechten op de Vlucht? De Opvang van “Niet-begeleide Minderjarige Vreemdelingen” in België*, onuitg., Masterproef Criminologie Vrije Universiteit Brussel 2008-2009, 153p.

31 EHRM, *Mubilanzi Mayeka en Kaniki Mitunga v. België*, 2006.

32 Programmawet 24 december 2002, Titel XIII, Hoofdstuk VI, Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, *BS* 31 december 2002, 58.783.

werking van deze centra werd verder wettelijk geoptimaliseerd in 2007³³ door onder meer de termijnen bij wet te bepalen waarbinnen NBMV naar een open opvangcentrum dienen te worden gebracht. Er werd tevens wettelijk verankerd dat NBMV niet langer in gesloten centra mogen worden ondergebracht, wat opnieuw enkele belangrijke rechtswaarborgen ingeschakelde. Om tegemoet te komen aan de stijgende instroom van NBMV zonder asielaanvraag, werd in 2005 een Omzendbrief ingevoerd om het verblijfstatuut van deze minderjarigen te regelen.³⁴ Hoewel de huidige praktijk nog steeds voor verbetering vatbaar is, kan niet ontkend worden dat het juridisch 'niemandslaan' van NBMV onderhevig is aan verandering en stilaan wordt opgevuld. Dit artikel heeft dan ook de bedoeling deze positieve evolutie te stimuleren.

3.1 De opvang van NBMV in the books versus in action

Volgens de praktijkactoren is er een duidelijk onderscheid tussen hoe de opvang georganiseerd wordt en hoe hij georganiseerd zou moeten zijn. Voornamelijk drie mechanismen komen daarbij uitvoerig naar voren, die wij ook duidelijk konden observeren tijdens eerder onderzoek.

Een eerste vaststelling is dat interventies van andere actoren zoals de Voogd, de dienst Vreemdelingenzaken en andere betrokkenen (ordediensten, het Openbaar Ministerie en/of juridische diensten voor hulpverlening aan slachtoffers van mensensmokkel- of handel, ...) het af te leggen opvangtraject in de praktijk danig kunnen beïnvloeden, door bijvoorbeeld te opteren voor een andere verblijfsprocedure of door het opduiken van nieuwe informatie in het dossier waardoor andere beslissingen genomen worden. De koppeling van de opvangmodaliteiten aan de verschillende verblijfsprocedures houdt er trouwens ook geen rekening mee dat het juridisch-administratieve statuut van de jongeren verre van eenduidig is bij de aanvang van zijn opvangtraject en dat achteraf nog wijzigingen kunnen optreden.

Ten tweede stellen we een markante disproportionaliteit vast tussen het aantal beschikbare opvangplaatsen (ongeveer 100³⁵) en het aantal NBMV dat jaarlijks aangemeld wordt bij de dienst Voogdij (1500 à 2000). Het *dispatchen* van jongeren op basis van de beschikbare plaatsen eerder dan op basis van hun noden is een betreurenswaardige praktijk die bovendien binnen internationale context afgekeurd wordt.³⁶ Een respondent bemerkt:

*“il y a une forme de violence institutionnelle (...) parce que par manque de rigueur ou par manque de place (...) on prend un peu les enfants comme des marionnettes et on les envoie un peu à droite et à gauche.”*³⁷

Plaatsgebrek in de categoriale opvang speelt dus een belangrijke rol, aangezien de NBMV desgevallend in het federale opvangsysteem wordt opgevangen. Dit is problematisch omwille van inhoudelijke verschillen in omkadering en begeleiding tussen

33 Art. 40 Wet 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, *BS* 7 mei 2007, 24.034.

34 Omzendbrief van 15 september 2005 betreffende het verblijf van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, *BS* 7 oktober 2005, 43.376.

35 Gezien de regelmatige aanpassing van de opvangcapaciteit voor NBMV is het moeilijk een exact cijfer aan te geven.

36 Art. 17§2 Richtl. Raad 2003/9, 27 januari 2003 tot vaststelling van de minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, *Pb.L.* 6 februari 2003, 23.

37 Interview directeur Lokaal opvanginitiatief 2, 4 en 27 maart 2009.

het federale opvangcircuit en dat van de Gemeenschappen, waarop we later in het artikel verder ingaan. Het opvangsysteem werkt ook willekeur in de hand, want de keuze om geen asielprocedure aan te vangen kan immers ook ingegeven zijn door de nood aan een meer intensieve begeleiding die in de categoriale zorg geboden wordt. Het gebrek aan opvangplaatsen en de bijhorende wachtlijsten vormt een klassiek probleem binnen de hulpverlening.³⁸ Voor NBMV is er in het bijzonder een manifest gebrek aan kleinschalige, kindvriendelijke voorzieningen die passen binnen de 'hulp op maat'-filosofie die duidelijk geprefereerd wordt door de opvangactoren:

*“Les structures dans lesquelles on les accueille sont trop grosses, trop impersonnelles, trop grandes (...). Il faut une structure plus petite. Il faut plus de membres de personnel et il faut une réflexion beaucoup plus importante sur la mission, les projets pédagogiques, notre réelle mission, ce qu'on doit attendre.”*³⁹

Niet enkel de koppeling van het opvangtraject aan het verblijfsstatuut van de NBMV blijkt dus hun rechten op de helling te zetten. Dat jongeren de speelbal dreigen te worden van structurele gebreken, is volgens ons een tweede problematisch aspect van de huidige opvangregeling. We kunnen er moeilijk omheen dat deze praktijk moeilijk verenigbaar is met 'het belang van het kind'. Deze internationale standaard dient bovendien als kader van waaruit in de literatuur kritiek wordt geuit op de opsluiting van deze doelgroep en de opsluiting van minderjarigen in het algemeen.⁴⁰

In het licht van 'het belang van het kind', heeft een derde vaststelling betrekking op het nastreven van een 'duurzame oplossing' voor de NBMV. Dit begrip kent verschillende connotaties waardoor de opvangactoren er kritisch tegenover staan.⁴¹ Hoewel het bewaren van een evenwicht tussen de juridisch-administratieve en de meer humanitaire connotatie geen gemakkelijke oefening is, zal dit artikel aantonen dat de juridisch-administratieve invulling van het concept 'duurzame oplossing' te sterk de bovenhand haalt. De heruitwerking van het opvangsysteem is noodzakelijk om dit evenwicht te bewaren. Zo is het van cruciaal belang dat er toekomstgericht gewerkt wordt met een doelgroep waarvan de leeftijdscategorie 16-18 jaar het meest frequent voorkomt.⁴² Zoals alle adolescenten koesteren zij bepaalde verwachtingen⁴³ en bemerken ze al gauw enige (bureaucratische) obstructie van hun ontwikkeling waardoor eventueel afwijkende levensstrategieën worden gehanteerd.⁴⁴ Het streven op juridisch-administratief niveau naar een 'duurzame oplossing' impliceert nog wel iets anders dan het verzekeren van een 'duurzame toekomst' aan de jongere. Dit laatste begrip betekent immers dat tijdens de opvangperiode therapeutisch en praktisch gewerkt wordt op basis van de specifieke noden en behoeften van de jongere. Het aanleren van een aantal cruciale *tools* en *skills* dient tot het *empowerment* van deze kwets-

38 M. VOGELS, *Het welzijnsbeleid in Vlaanderen*, Leuven, LannooCampus, 2006, 19.

39 Interview coördinator Fedasil 2, afdeling voor NBMV, 6 maart 2009.

40 I. DERLUYN en E. BROEKAERT, "Niet-begeleide buitenlandse minderjarigen: onoplosbare paradoxen", *Orde dag* 2007, 33.

41 De juridisch-administratieve invulling van het concept 'duurzame oplossing' kent zijn oorsprong in de Omzendbrief van 15 september 2005 betreffende het verblijf van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, BS 7 oktober 2005, 43.376. Deze omzendbrief is van toepassing wanneer geen asielprocedure wordt opgestart (zie figuur 1).

42 V. LIPPENS, *De luchthaven, een veilige plek voor alleenreizende minderjarigen?*, Brussel, Child Focus, de Federale Gerechtelijke Politie en de Koning Boudewijnstichting, 2007, 68-80.

43 I. DERLUYN, B. WILLE, T. DE SMET en E. BROEKAERT, *Op weg. Psychosociale en therapeutische begeleiding van niet-begeleide buitenlandse minderjarigen*, Antwerpen, Garant, 23.

44 L. WACQUANT, "Urban Marginality in the Coming Millennium", *Urban Studies* 1999, 1640.

bare minderjarigen. Op die manier kunnen zij constructief en beter gewapend participeren aan de ‘duurzame oplossing’ in functie van hun toekomst, waardoor dit concept niet verengd wordt tot louter het juridisch-administratief niveau. Zowel het paradoxale karakter van de hulpverlening⁴⁵ inzake ‘recht’ en ‘plicht’ als de “verbijzondering van sociale probleemsituaties” worden op die manier geminimaliseerd.⁴⁶ Een toekomstgerichte en constructieve opvang betekent dan ook uitgaan van de sterktes van deze jongeren, eerder dan hen te bepamperen vanuit een empathische of zelfs paternalistische houding of de verantwoordelijkheid voor hun integratie volledig op hun schouders te leggen.⁴⁷ Daarvoor moet er op (inter)nationaal vlak een constructief en éénduidig afgestemd migratiebeleid bestaan, waardoor het voor alle betrokken partijen duidelijk is welke visie er heerst en waarbij het toekomstperspectief van de NBMV niet langer gegijzeld wordt door het juridische statuut waarin de jongere zich bevindt. Zo stelt een respondent:

*“On doit intégrer et en même temps le mot intégrer n’est pas le bon. Parce qu’on ne peut pas intégrer un jeune qui est susceptible de devoir repartir (...) l’admission, la pratique, la loi, la réalité, tout cela ne correspond pas.”*⁴⁸

3.2 De eerstelijnsopvang: een korte maar cruciale fase

In de observatie- en oriëntatiecentra worden de primaire noden van de jongeren geïnventariseerd en worden ze opgevangen ongeacht hun juridisch statuut. Uit de interviews blijkt dat de invoering van deze centra beslist positief wordt onthaald, maar dat er zich in deze initiële fase reeds een selectiemechanisme voltrekt. De taal die een jongere machtig is, vormt namelijk het criterium bij uitstek om te bepalen of hij naar een opvangvoorziening in Vlaanderen of Wallonië wordt gestuurd. Niet de toewijzing aan een bepaalde taalregio is daarbij problematisch, wel het feit dat er inhoudelijke verschillen zijn qua opvang tussen Federale voorzieningen en Gemeenschapsvoorzieningen, waarover verder in dit artikel meer.

Een zeker aantal NBMV stromen niet door naar de reguliere opvang, zoals ook te zien is in figuur 1. Er weerklonk bij de opvangactoren dan ook de gegronde vrees dat deze jongeren terecht komen op privé-adressen die potentieel malafide zijn, zonder daarbij eerst de wettelijk voorgeschreven periode in de observatie- en oriëntatiecentra door te brengen. Hoewel de eerstelijnsopvang maar een korte periode (15 dagen) van het hele opvangtraject behelst, is het een cruciale fase om tijdig de unieke noden en behoeften van de jongere te ontdekken en daardoor het risico op verdwijning te reduceren.

Het open, grootschalige en anonieme karakter van de eerstelijnsopvang brengt ons bij het controversiële veiligheidsvraagstuk. NBMV lopen gezien hun precarie situatie namelijk meer risico om slachtoffer te worden van ‘onrustwekkende verdwijningen’. In het bijzonder gedurende de eerste 48 uur van hun opvang is er een verhoogd risico op verdwijning of verdere exploitatie en recuperatie vanuit het milieu van mensenhande-

45 E. VERHELLEN, “Welzijnswerk, een vat vol paradoxen”, *Panopticon* 1980, 353-358.

46 T. VANDER BEKEN, A. FLAVEAU en M. BOUVERNE-DE VIE, “Strafrechtstheorie en welzijnswerk”, in M. BOUVERNE-DE VIE, K. KLOECK, W. MEYVIS, R. ROOSE en J. VANACKER (eds.), *handboek Forensisch Welzijnswerk*, Gent, Academia Press, 2002, 3-36.

47 J. JUNGER-TAS, “Ethnic minorities, social integration and crime”, *European Journal of Criminal Policy and Research* 2001, 8.

48 Interview coördinator Fedasil 2, afdeling voor NBMV, 6 maart 2009.

laars en –smokkelaars.⁴⁹ Door onder meer het grootschaliger karakter van de eerste lijnsopvang en een gebrek aan tijd en/of middelen om een intensief intakegesprek te organiseren, kunnen potentiële slachtoffers mensenhandel door de mazen van het (opvang)net glippen. De opvangactoren zijn bijzonder begaan met deze vrees, zoals uit volgend citaat blijkt:

*“Il y a toute une série de jeunes qui (...) ne peuvent pas profiter de notre service parce que dans l'accueil de première ligne (...) il n'y a pas de détection spécifique par rapport aux mineurs victimes ou présumés victimes. L'avantage que nous avons dans l'accueil c'est qu'on peut accueillir tous les mineurs qu'ils soient demandeurs d'asile, non-demandeurs d'asile, surtout présumés victimes ou victimes. (...) je pense que l'environnement de la première ligne pense qu'on ne peut pas accueillir des jeunes parce qu'il n'y a pas suffisamment d'éléments. Or les éléments, ils ne viendront que s'ils sont dans un cadre sécurisé. Le serpent, il se mange la queue.”*⁵⁰

De snelle verdwijning van een groot aantal NBMV uit de open eerstelijnsopvang vormt een vaak gehoorde vrees en frustratie in de interviews en de bestaande literatuur.⁵¹ Ook de huidige organisatie en de tijdsdruk van 15 dagen blijken een struikelblok te vormen om tijdig en efficiënt over te gaan tot een inventarisatie van het profiel en de hulpvraag van de jongere. Samen met de strijd tegen het aantal verdwijningen, ligt daarin dan ook een belangrijke uitdaging voor beide observatie- en oriëntatiecentra en dit om een efficiëntere overgang naar de tweedelijnsopvang te bevorderen. Ook de voogd kan hierbij een cruciale rol spelen en daar gaan we nu kort op in.

3.3 De doorverwijzing naar de tweedelijnsopvang en de rol van de voogd

De voogd heeft een belangrijke functie in het opvangtraject van NBMV. Hij wendt de rechtsmiddelen aan zodat de jongere zijn rechten kan uitoefenen om aldus een duurzame oplossing te realiseren.⁵² De advocaat die door de voogd moet gezocht worden, staat hen bij om de meest geschikte verblijfsprocedure te selecteren op basis van het specifieke profiel van de jongere. Enkel op grond van de minderjarigheid krijgt een NBMV immers geen verblijfsrecht in België. De interviews wijzen op twee fundamentele problemen die de opvangactoren aanhalen aangaande de rol van de voogd in de opvang. *Ten eerste* lijkt volgens verschillende respondenten de rol van de voogd als spilfiguur eerder beperkt en niet altijd zo cruciaal als in de wetgeving wordt voorgesteld. *Ten tweede* werd gewezen op een gebrek aan inhoudelijk kwalitatieve wisselwerking tussen de voogden en de dienst Voogdij op het vlak van opleiding en opvolging van voogden, wat zowel repercussies heeft op juridisch-administratief vlak, als op het vlak van het opvangtraject. Een respondent haalt aan dat de voogd voornamelijk binnen de

49 S. DE SMET en V. LIPPENS, “Verdwijningen in België van niet-begeleide minderjarige asielzoekers”, *Orde dag* 2007, 36-37; V. LIPPENS, *De luchthaven, een veilige plek voor alleenreizende minderjarigen?*, Brussel, Child Focus, de Federale Gerechtelijke Politie en de Koning Boudewijnstichting, 2007, 194-195; I. DERLUYN, V. LIPPENS, T. VERACHTERT, W. BRUGGEMAN en E. BROEKAERT, “Minors travelling alone: a risk group for human trafficking”, *International Migration*, forthc. en reeds online raadpleegbaar op <http://www3.interscience.wiley.com/journal/122562299/abstract>

50 Interview directeur Gemeenschapsvoorziening 3, 13 maart 2009.

51 S. DE SMET en V. LIPPENS, “Verdwijningen in België van niet-begeleide minderjarige asielzoekers”, *Orde dag* 2007, 36-37.

52 Art. 3 §2 Programmawet 24 december 2002, Titel XIII, Hoofdstuk VI, Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, *BS* 31 december 2002, 58.783.

categoriale opvang georganiseerd door de Gemeenschappen een sturende rol speelt en niet zozeer bij de federale opvang. De instroom in de bijzonder jeugdbijstand vereist immers de aanmelding door de voogd bij een comité bijzondere jeugdzorg:

“Bij Fedasil is er sowieso geen sturing op basis van een dossier van een jongere, maar op basis van zijn statuut en op basis van waar er beschikbare plaatsen zijn enzovoort (...) diegene die dat aanstuurt, dat is Fedasil en niet de voogd (...) de voogd die moet naar het comité stappen, moet vragen dat de jongere bij ons terecht kan, en vanaf dan staat de voogd aan het stuur van de hulpverlening.”⁵³

Theoretisch zou een jongere immers moeten instromen in de tweedelijnsopvang vanuit de observatie- en oriëntatiecentra. Aangezien jongeren vaak al zijn doorgestroomd naar een federale voorziening, nog voor een voogd wordt aangesteld, bemoeilijkt dit ten eerste de doorstroom naar de categoriale hulpverlening (die gekenmerkt wordt door een beperkte opvangcapaciteit). Een onderzoek uitgevoerd door de federale ombudsman bevestigt deze doorstroomproblematiek.⁵⁴ Deze praktijk ondermijnt enerzijds de rechten van de NBMV en blokkeert bovendien het opvangtraject op het niveau van de categoriale voorzieningen, anderzijds levert dit ook de nodige problemen op voor de opvangcentra van Fedasil en haar partners. Heel wat jongeren belanden in hun opvangstructuren terwijl zij daar eigenlijk niet thuishoren, aangezien deze structuren (gezien hun specifiek profiel) niet de nodige omkadering kunnen bieden. Het is dus van cruciaal belang dat voldoende tijd en middelen worden vrijgemaakt zodat goed opgeleide voogden de nodige slagkracht krijgen om de NBMV objectief te begeleiden doorheen het opvangtraject. Bovendien moet de voogd hiertoe de mogelijkheid krijgen en niet naar de achtergrond worden verwezen omwille van structurele problemen. Maar ook de vaststelling van inhoudelijk kwalitatieve verschillen tussen de categoriale gemeenschapsvoorzieningen en de collectieve structuren van Fedasil verdient zeker de nodige aandacht.

3.4 De tweedelijnsopvang: hoezo, een selectieve werking?

De federalisering in België heeft blijkbaar tot inhoudelijke verschillen geleid tussen de federale opvang onder beheer van Fedasil of haar partners en de opvang georganiseerd door de Gemeenschappen, maar ook tussen de centra onderling. Een respondent bevestigt:

“Chez nous, on a accueilli de nombreux non-demandeurs d’asile (...) qui ont un profil tout à fait différent des demandeurs d’asile (...) et souvent qui n’ont pas réellement un projet, qui n’ont pas une réelle raison d’être ici à part de rechercher une situation un peu meilleur. On est adapté pour les demandeurs d’asile enfin (...) pour les aider au niveau administratif et répondre à leurs besoins psycho-sociaux (...). En général on arrive pas à faire quelque chose avec les non-demandeurs d’asile.”⁵⁵

⁵³ Interview directeur Gemeenschapsvoorziening 1, 16 februari 2009.

⁵⁴ De federale ombudsman, *onderzoek naar de werking van de open centra beheerd en erkend door Fedasil*, 2009, <http://www.federaalombudsman.be/nl/bibliotheek/verslagen/onderzoeksverslagen,10> (consultatie 24 maart 2010).

⁵⁵ Interview coördinator Fedasil 2, afdeling voor NBMV, 6 maart 2009.

Exemplarisch is het verschil tussen de Fedasiloptiek ‘bed, bad, brood’ en de notie ‘hulp op maat’ die gehanteerd wordt binnen de kleinschaligere en kindvriendelijkere Bijzondere Jeugdbijstand van de Gemeenschappen. Voornamelijk vanuit de hoek van Fedasil en haar partners horen we op dat vlak enige frustratie, hoewel ook hun werkingskader onderling verschilt:

“Wat wenselijk zou zijn, is een situatie zoals in de bijzondere jeugdzorg, waar iedereen evenveel recht heeft op bijstand en ondersteuning. Daarvoor hebben we een hogere bezettingsgraad nodig, zodat we echte psychosociale begeleiding kunnen geven, diepgaander, en minder moeten doorverwijzen naar andere centra.”⁵⁶

Hoewel een verschillende interne werking niet *a priori* nefast hoeft te zijn voor de NBMV, hoeft het geen betoog dat onduidelijke criteria inzake de toewijzing van opvangplaatsen in de praktijk de nodige ongelijkheid kan mobiliseren. Bovendien berust deze verschillende interne werking niet op een verantwoord gediversifieerd beleid naargelang de intensiteit van de hulpvraag van de NBMV, maar wel op een historisch gegroeide gefederaliseerde opsplitsing van de opvang (op basis van een juridisch statuut) waaraan enige logica vreemd lijkt. Een gebrekkige doorstroming tussen en een verschillend werkingskader van de Belgische opvangcentra verhinderen dus de realisatie van een hulpvraaggestuurd opvangaanbod, wat dan weer exemplarisch is voor de willekeur die zich integraal in de huidige werking heeft genesteld. Dit wordt in het volgende luik uiteengezet.

3.5 Bijkomende hinderpalen voor een ‘hulp op maat’-filosofie

Bovenstaande knelpunten in alle fasen van de opvang hebben ertoe geleid dat zowel de actoren als wijzelf van oordeel zijn dat de huidige organisatie van de opvang van NBMV niet langer voldoet. Deze wordt immers gekenmerkt door willekeur, die wordt veroorzaakt door een tekort aan opvangplaatsen en een onlogisch gefundeerde sturing die dan weer leidt tot een problematische doorstroming van NBMV doorheen de opvang. Maar er is nog een argument dat pleit voor een organisatie van de opvang gebaseerd op de intensiteit van de hulpvraag. Wij konden immers vaststellen dat jongeren in de huidige organisatie vast lijken te roesten binnen de Bijzondere Jeugdbijstand eens ze erin verzeild geraken, zelfs wanneer ze niet langer nood hebben aan dergelijk intensief hulpverleningsaanbod. Een respondent stelt:

“als zo’n traject is opgezet, zou zo een jongere misschien terug moeten kunnen naar Fedasil maar (...) moeten wij passeren via het comité bijzondere jeugdzorg en zij gaan zoeken naar een vervolgplaats en jongeren daar plaatsen. Vermits dat Fedasil niet binnen ons netwerk zit, kan een jongere nooit geplaatst worden in Fedasil, dus ook wanneer wij een traject hebben opgezet (...) kan die nooit terug naar daar, gewoon omdat die twee structuren niet op elkaar aansluiten.”⁵⁷

Deze gebrekkige door- en terugstroming strekt zich uit over alle fasen van de opvang en verhindert mee de realisatie van een ‘hulp op maat’-filosofie. Idealiter zou men de jongeren, zoals de respondent supra ook al aangaf, niet enkel moeten kunnen laten door-

⁵⁶ Interview centrumverantwoordelijke Rode Kruis 1, 25 maart 2009.

⁵⁷ Interview directeur Gemeenschapsvoorziening 1, 16 februari 2009.

stromen van eerste- naar tweedelijnsopvang. Binnen die laatste categorie zouden immers ook verschuivingen tussen intensieve en minder intensieve opvangmodaliteiten mogelijk moeten zijn en dit op basis van de concrete noden en behoeften. Jongeren die het nodig hebben, kunnen dan tijdelijk een intensiever hulpaanbod genieten. Maar evenzeer kan een terugstroming van zij die dit niet langer nodig hebben een oplossing zijn voor onder meer de lange wachtlijsten waarmee de Gemeenschapsinstellingen kampen.⁵⁸ De beperkte capaciteit van deze centra en de niet op elkaar aangesloten opvangstructuren maken immers dat momenteel een belangrijk segment van de NBMV uit de boot valt en cynisch genoeg blijken dit vooral de meest kwetsbare jongeren met een zeer specifieke hulpvraag te zijn. Binnen de huidige organisatie is deze terugstroming in eerst instantie niet mogelijk omwille van het administratief-juridisch statuut van de jongere, dat bepaalt waar hij terecht komt en in tweede instantie door de huidige verschillende werkingskaders van de opvangmodaliteiten. Naast de hierboven beschreven problemen, zijn volgens de respondenten niet enkel structurele problemen de oorzaak van de hiaten binnen de (vervolg)opvang:

“(...) dat de voogden en de consulenten van de BJZ zoiets hebben van ‘ja als de jongere daar [Gemeenschapsvoorziening] zit, dan zit die goed en gaan we niks doen om die daar uit te halen (...) we moeten daar voortdurend achterzitten of er komen geen inspanningen om die jongere effectief te laten doorstromen.”⁵⁹

Daarnaast expliciteert dezelfde respondent zelfs de weerstand om NBMV op te nemen in de derdelijnsopvang:

“dan krijgen wij dikwijls de reactie van die voorzieningen ‘ah, voor ons is die problematiek te zwaar’ (...) ik heb daar de grootste twijfels bij, want de jongeren die wij hier hebben (...) dat zijn geen zware gasten, tussen aanhalingstekens, dat zijn geen gangsters.”⁶⁰

Nader onderzoek is aangewezen om deze vermoedens te exploreren, maar indien de perceptie van deze respondent werkelijk gangbaar blijkt te zijn bij de derdelijnsopvang, is een mentaliteitswijziging en sensibilisering omtrent NBMV aan de orde.

3.6 Het specifieke profiel als criterium voor een ‘hulp op maat’-filosofie

Ten slotte, maar niet in het minst, is ook het specifiek profiel van de NBMV een argument dat in het voordeel van ‘hulp op maat’ pleit. Op basis van de interviews blijkt de term ‘NBMV’ op zich immers ook een containerbegrip te zijn waaronder minderjarigen met een psychosociale, psychiatrische of gedragsproblematiek, straatkinderen, getraumatiseerde en/of onderontwikkelde jongeren alsook minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, vallen.⁶¹ Deze diversiteit aan hulpvragen is zeker niet exhaustief. Het is volgens de praktijkactoren hoogst problematisch dat aan hun

⁵⁸ De voorzieningen hebben een maximumcapaciteit die enkel voor (tijdelijke) uitzonderingen overschreden mag worden.

⁵⁹ Interview directeur Gemeenschapsvoorziening 1, 16 februari 2009.

⁶⁰ Interview directeur Gemeenschapsvoorziening 1, 16 februari 2009.

⁶¹ Deze bevindingen zijn consistent met de literatuur, zie bijvoorbeeld I. DERLUYN, E. BROEKAERT en G. SCHUYTEN, “Emotional and behavioural problems in migrant adolescents in Belgium”, *European Child & Adolescent Psychiatry* 2008, 59-60.

specifieke noden en behoeften inadequaaf tegemoetgekomen wordt door de huidige procedurele tweedeling van de opvang. Daardoor wordt aan kwaliteit ingeboet en een intensieve hulpverlening is slechts aan weinigen gegund:

“Op dit ogenblik, is er gewoon absolute willekeur (...) Gewoon, structureel, wie dat waar terechtkomt, daar zit geen enkele logica achter (...) dat is gewoon chaos (...) Naar waar dat je gaat en in welke opvang of hulpverleningsvorm dat je terechtkomt, heeft niks met uw problematiek te maken, echt absoluut niks.”⁶²

“Lorsqu’un jeune est caractériel (...), on aurait tendance plutôt à ‘le réorienter’ mais pas nécessairement dans un centre plus adapté. On va (...) un peu se décharger du problème parce qu’on n’est pas outillé, parce qu’on n’est pas adapté. Mais ce n’est pas pour autant qu’on va le mettre dans une structure mieux outillée ou plus adaptée: mais le problème est qu’il n’y en a pas.”⁶³

De ‘hulp op maat’-filosofie die de respondenten suggereren, vereist vlak na de interceptie een *screening* door de eerstelijnsopvang, waarna jongeren doorverwezen worden op basis van de intensiteit van hun hulpvraag naar de opvang die hun specifiek profiel noodzaakt. Zo wordt een ondoeltreffende (en onnodige) doorverwijzing van het ene naar het andere centrum voorkomen, waarmee op een maximalistische wijze wordt voldaan aan de Europese regelgeving.⁶⁴

“Nous devons vraiment inventer des choses (...). On est susceptible ici de faire du suivi de toxicomanie grave, de troubles de comportement graves, de jeunes suicidaires, de jeunes qui sont dans des multi-problématiques au milieu d’un groupe de 26 où il peut y avoir des enfants et là il y a un urgent et radical besoin.”⁶⁵

Het blijft een grote uitdaging om een kwaliteitsvol aanbod te realiseren voor een precarie groep minderjarigen, inclusief de doelgroep van dit artikel. De huidige bestaande grootschalige opvangmodaliteiten dienen daarbij geenszins te verdwijnen, maar kunnen parallel voorzien in de hulpverlening aan NBMV die geen nood blijken te hebben aan een intensief hulpverleningstraject. Dat is momenteel absoluut niet mogelijk, wat in de praktijk de nodige rem zet op het toekomstperspectief van de NBMV.

Inzake ‘hulp op maat’-hulpverlening is ook de instroom van NBMV die wél behoren tot de Europees Economische Ruimte problematisch, waartoe bijvoorbeeld de kwantitatief niet onbelangrijke groep van Romajongeren behoort en die strikt genomen niet kunnen weerhouden worden volgens de bestaande wetgeving.⁶⁶ Hoewel deze groep minderjarigen in sommige gevallen de plaats innemen van ‘echte’ NBMV, hoeft het geen betoog dat ook deze minderjarigen recht hebben op de gewenste hulpverlening. Dat de situatie van deze *outsiders* mogelijks nu nog penibeler is dan voorheen, wordt door de volgende respondent duidelijk gemaakt:

62 Interview directeur Gemeenschapsvoorziening 1, 16 februari 2009.

63 Interview directeur Lokaal opvanginitiatief 2, 4 en 27 maart 2009.

64 Art. 17§2 Richtl. Raad 2003/9, 27 januari 2003 tot vaststelling van de minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, *Pb.L.* 6 februari 2003, 23.

65 Interview directeur Lokaal opvanginitiatief 1, 16 maart 2009.

66 Omzendbrief 15 september 2005 betreffende het verblijf van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, *BS* 7 oktober 2005, 43.376.

“Qu’ils ne sont plus repérés, qu’il n’y a pas d’obligation du service tutelle de les prendre en charge alors ils sont simplement répertoriés mais ils ne sont pas pris en charge donc il y a beaucoup moins d’énergie qui est mise pour ces jeunes. Ils n’ont pas de tuteur et comme ils n’ont pas de tuteur, ils passent un peu sur le côté quoi.”⁶⁷

De gewenste hulpverlening vereist dus meer dan de bestaande regelgeving die het statuut van deze jongeren verduidelijkt.⁶⁸ Een belangrijke uitdaging voor de toekomst is niet alleen het aanbieden van een kwaliteitsvolle hulpverlening aan NBMV ongeacht hun juridische statuut, maar bovendien aanverwante doelgroepen zowel letterlijk als wettelijk niet in de kou te laten staan door te vervallen in een exclusieve hulpverlening. Ook de Federale ombudsdienst beveelt de realisatie aan van een opvang die kwaliteitsvol is en bovendien afgestemd wordt op het profiel van de NBMV.⁶⁹

4. CONCLUSIE

Ondanks de huidige aandacht voor de migratieproblematiek blijft de politieke en maatschappelijk interesse in NBMV eerder marginaal en deze kritiek geldt evenzeer voor het bestaande (jeugd)criminologisch onderzoek. Nochtans zijn wij van mening dat NBMV een erg interessante populatie vormen die hoogst onderzoekswaardig is. Uit de (voornamelijk psychologisch en pedagogisch georiënteerde) literatuur blijkt immers dat zij vaak door een zeer specifiek profiel gekenmerkt worden van deprivaties en unieke noden en behoeften. Dit zou, samen met hun minderjarigheid, de aanleiding moeten vormen voor een hulpvraaggestuurde behandeling en opvang.

Op basis van de interviews kunnen we stellen dat NBMV zich in een spanningsveld bevinden met betrekking tot verschillende aspecten van hun aanwezigheid op Belgisch grondgebied. Hun opvangtraject in België is doordrongen van willekeur en ongelijkheid waardoor we ons de vraag moeten stellen of de aan NBMV toegekende rechten door de huidige praktijk niet op de helling komen te staan. Het opvangtraject vertoont duidelijk belangrijke hiaten vanaf de eerstelijnsopvang. Er is naar onze mening sprake van een selectieve werking die zich uitstrekt over twee niveaus. Enerzijds wordt de opdracht van de observatie- en oriëntatiecentra op diverse vlakken ondermijnd aangezien niet alle NBMV er terechtkomen, anderzijds bewerkstelligt hun administratieve werking een selectiviteit die leidt tot een onaanvaardbare willekeur in het bestaande opvangtraject en de concrete invulling daarvan. De werking van de observatie- en oriëntatiecentra binnen de Fedasilnotie van ‘bed, bad, brood’ staat bovendien een integratie met de kleinschalige voorzieningen in de weg, aangezien zij een heel andere hulpverleningsfilosofie hanteren, wat dan weer bij uitstek nefast is voor potentiële slachtoffers van mensenhandel en -smokkel. Tegelijk dient een doorgedreven screening van de hulpvraag van de jongere de basis te vormen voor een hulptraject op maat. De grote uitdaging voor de toekomst ligt volgens ons in het aanbieden van een opvangtraject dat noch door de juridisch-administratieve positie van de NBMV, noch door de federale bevoegdheidsverdeling gegijzeld wordt en waarbij iedere NBMV wordt bijgestaan door

67 Interview directeur Gemeenschapsvoorziening 3, 13 maart 2009.

68 Omzendbrief 2 augustus 2007 betreffende niet-begeleide Europese minderjarigen in kwetsbare toestand, BS 17 september 2007, 49.076.

69 De federale ombudsman, *onderzoek naar de werking van de open centra beheerd en erkend door Fedasil*, 2009, <http://www.federaalombudsman.be/nl/bibliotheek/verslagen/onderzoeksverslagen,91-95> (consultatie 23 maart 2010).

een slagkrachtige voogd zodat zij elk op gelijke voet het opvangtraject kunnen aanvaarden.

Naast het verlaten van het juridisch-administratieve statuut van de NBMV als primair criterium, is ook het breken met de huidige verzuiling van de tweedelijnsopvang noodzakelijk. Een integrale en doordachte aanpak van de problemen op het vlak van capaciteit alsook qua doorverwijzing lijken onmisbaar, wil men in de toekomst ongelijkheid en willekeur binnen het opvanglandschap wegwerken en aan alle subgroepen onder de NBMV een inclusieve hulpverlening aanbieden. Het uitwerken van een hulppakket op maat betekent dan ook dat de voorzieningen in het opvanglandschap zich onderling enkel nog kwalitatief zouden mogen onderscheiden inzake de intensiteit waarop zij deze hulpvragen beantwoorden. Mogelijks ligt het antwoord op het opvangvraagstuk in de integratie van de categoriale opvangvoorzieningen in de eerstelijnsopvang wat betreft hun kennis inzake de gedifferentieerde problematiek onder de jongeren. Anderzijds zou volgens ons het categoriale aanbod beter enkel opvang bieden aan jongeren met een specifieke problematiek die een intensieve hulpverlening vereisen. De overgebleven groep aan jongeren zou het best opgevangen worden door de reguliere hulpverlening aan minderjarigen.

Bij de voorgestelde aanbevelingen primeert het 'belang van de minderjarige' op het label 'vreemdeling'. Hierdoor plaatsen we de migratieproblematiek niet langer in een negatief daglicht. De benadering van NBMV vanuit een 'vreemdelingenoptiek' zorgt er nu immers net voor dat hun rechten op de helling (kunnen) worden gezet, waardoor zij gevangen en verstrikt zitten in de voor hen specifiek bestemde opvangmodaliteiten.

Het heeft er dan ook alle schijn van dat de beleidsmakers nog een zware taak rest, wil men een adequaat antwoord bieden op de in dit artikel beschreven problematiek. Een directeur van een lokaal opvanginitiatief verwoordt deze uitdaging als volgt: *"j'ai l'impression qu'on a tout à gagner effectivement à ce que l'accueil soit de qualité et mette les jeunes sur les rails (...). Ils sont un potentiel pour la société ici (...). Sûrement comme d'autres, mais peut-être encore plus que d'autres, ce sont des mêmes qu'il ne faut pas lâcher, qu'il faut amener à bon port."*⁷⁰

⁷⁰ Interview directeur Lokaal opvanginitiatief 1, 16 maart 2009.