

# Samenvatting

## Context

Dit onderzoek gebeurde in uitvoering van het verzoek dat de Kamer van volksvertegenwoordigers op 28 februari 2008 richtte aan de federale Ombudsman om onderzoek te verrichten naar de werking van de open centra die worden beheerd en zijn erkend door Fedasil, alsook om, op grond van de naar aanleiding van de uitvoering van die opdracht gedane vaststellingen, aanbevelingen te formuleren en daarvan zo spoedig mogelijk verslag uit te brengen.

Op dit ogenblik zijn er 42 collectieve open centra die instaan voor de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen.

18 federale centra (met inbegrip van het transitcentrum en de observatie- en oriëntatiecentra voor niet-begeleide buitenlandse minderjarigen) worden beheerd door Fedasil. 24 centra worden beheerd door de partners (13 centra door het Rode Kruis-Vlaanderen, 10 centra door het Croix-Rouge Communauté francophone en één centrum door de Mutualités Socialistes).

De werking van het hele netwerk van de collectieve open opvangcentra werd geanalyseerd op basis van een gedetailleerd onderzoek van 12 van deze centra. Het gaat dus om een onderzoek bij wijze van steekproef.

Het verslag bevat naast de vaststellingen en de op basis daarvan geformuleerde aanbevelingen ook de reacties van de betrokken administraties (Fedasil en de partners) en van de minister van Maatschappelijke Integratie, Pensioenen en Grote Steden. Het eigenlijke onderzoek werd afgesloten op 31 oktober 2008. In het verslag wordt dus geen rekening gehouden met evoluties die zich na die datum hebben voorgedaan.

## Thematisch onderzoek

Het onderzoek naar de werking van de centra heeft tot voorwerp de kwaliteit van de aan de bewoners verstrekte materiële opvang, het respect voor hun fundamentele rechten en de correcte uitvoering van de opdrachten die aan de centra zijn toegewezen. De Opvangwet van 12 januari 2007 stelt in dit verband uitdrukkelijk dat de bewoners recht hebben op opvang die hen in staat moet stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.

Het onderzoek werd gevoerd op basis van acht concrete onderzoeksthema's. Hierna worden kort enkele van de meest in het oog springende bevindingen en/of aanbevelingen vermeld.

### I. Organisatie

#### De transitopdracht

In normale omstandigheden, wanneer er geen sprake is van overbezetting van het netwerk, fungeert het centrum te Sint-Pieters Woluwe als transitcentrum. Aangezien er geen omschrijving van de transitopdracht in de Opvangwet is opgenomen, is er momenteel geen wettelijke basis om de

dienstverlening aan de in dit centrum gehuisveste asielzoekers te beperken. Nochtans komt deze *grosso modo* slechts overeen met de dienstverlening voorzien voor een noodopvangcentrum.

Uit de praktijk blijkt dat er binnen het opvangnetwerk wel degelijk nood is aan een transitcentrum. De transitopvang moet bijgevolg in de Opvangwet worden opgenomen. Hoewel op basis van de Europese Opvangrichtlijn een beperking van de normale opvangmodaliteiten mogelijk is, dient in een zo ruim mogelijke dienstverlening te worden voorzien.

Zolang de transitopdracht niet is opgenomen in de Opvangwet, moet het centrum te Sint-Pieters-Woluwe ofwel worden omgevormd tot een noodopvangcentrum waarbij de maximum verblijfsduur wordt beperkt tot 10 dagen, ofwel moet de huidige dienstverlening uitgebreid worden tot de volledige materiële hulp zoals voorzien in de Opvangwet.

## De geheimhoudingsplicht

De precieze draagwijdte van de geheimhoudingsplicht waartoe alle personeelsleden gehouden zijn en de verhouding tot het beroepsgeheim waartoe slechts bepaalde categorieën van personeelsleden gehouden zijn, zijn onduidelijk voor het personeel van de centra.

Niet alleen voor de medewerkers van de centra, maar ook voor de gelijke behandeling van de bewoners en voor de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer, is het nodig dat er, zoals het in de wet is voorzien, een voor alle centra en alle personeelsleden uniforme deontologische code wordt opgesteld en opgenomen in het arbeidsreglement met daarin ondermeer duidelijke instructies over de precieze draagwijdte van de geheimhoudingsplicht.

## 2. Algemene infrastructuur

Vele van de gebouwen die momenteel fungeren als opvangcentrum voor asielzoekers hadden voordien een andere functie en waren zeker niet altijd bedoeld om dienst te doen als langdurige verblijfplaats. Dikwijls werden de centra ook geopend bij hoogdringendheid naar aanleiding van een humanitaire crisissituatie of een plotse toestroom van kandidaat vluchtelingen.

Er dient te worden nagedacht over de ligging van sommige centra of de keuze van bepaalde gebouwen. Aan de noden van kwetsbare groepen, zoals bijvoorbeeld de personen met een handicap en de families, moet meer aandacht worden besteed.

## 3. Bevolking van de centra

In de meeste centra verblijven zowel alleenstaande mannen en alleenstaande vrouwen als gezinnen (die al dan niet illegaal in het land verblijven).

Wanneer de groepen (alleenstaande mannen, alleenstaande vrouwen, gezinnen) in de centra gemengd zijn, moet de verhouding tussen de verschillende groepen evenwichtig zijn en moeten er adequate maatregelen getroffen worden om het welzijn en de veiligheid van alle bewoners te verzekeren.

## 4. Informatieverstrekking aan de bewoners van de centra

Het huishoudelijk reglement beschrijft de rechten en plichten van de bewoner en het centrum. Het vertelt de bewoner op welke diensten hij recht heeft, wat van hem verwacht wordt en wat verboden is.

Momenteel hebben de federale centra elk een eigen huishoudelijk reglement terwijl de centra van het Croix-Rouge en van het Rode Kruis elk met een eigen gemeenschappelijk model werken dat waar nodig wordt aangepast aan de specifieke kenmerken van het centrum. Deze verschillende reglementen dateren van vóór de inwerkingtreding van de nieuwe Opvangwet en zijn op bepaalde punten voorbijgestreefd. Zo vermelden sommige reglementen bijvoorbeeld dat de bewoner slechts recht heeft op *dringende* medische zorgen, andere verwijzen naar de ontvankelijkheidsfase uit de oude asielprocedure of naar sancties die niet langer van toepassing zijn, enz.

Bijna anderhalf jaar na de inwerkingtreding van de wet is deze situatie onaanvaardbaar. Het koninklijk besluit dat het stelsel en de werkingsregels bepaalt die van toepassing zijn op de opvangstructuren moet dringend worden genomen. Een geüniformiseerd huishoudelijk reglement, opgesteld door de minister, moet de uitvoeringsmodaliteiten ervan bepalen.

## 5. Levensomstandigheden

### Normen

Elke asielzoeker heeft recht op een opvang die hem in staat moet stellen om een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Een menswaardige opvang veronderstelt ondermeer dat op een afdoende wijze wordt tegemoetgekomen aan de basisbehoeften van bed – bad – brood (huisvesting, toegang tot sanitaire uitrusting en voedsel).

Momenteel wordt echter nergens bepaald aan welke concrete normen de basisverstrekkingen inzake bed – bad – brood dienen te beantwoorden om een menswaardige levensstandaard te waarborgen.

Een koninklijk besluit in uitvoering van de Opvangwet is dringend noodzakelijk om te verhelpen aan de onduidelijkheid over de te respecteren infrastructurele en kwaliteitsnormen, en om een meer gelijke opvang in alle centra te waarborgen.

Ondanks het gebrek aan concrete normen is het duidelijk dat aan een aantal minimumvereisten in elk geval moet zijn voldaan of dat bepaalde maatregelen de levenskwaliteit merkkelijk kunnen verbeteren.

### Bed

Gemeenschappelijke slaapzalen dienen zo ingericht te worden dat iedere bewoner de nodige privacy heeft. Elke bewoner die gehuisvest is in een gemeenschappelijke kamer dient bovendien te beschikken over een eigen lichtpunt en een eigen stopcontact.

In de familiekamers is een aangepaste inrichting nodig om de privacy van de ouders en de kinderen te garanderen. Gezinnen met kinderen vanaf 10 jaar moeten, indien zij dat wensen, kunnen beschikken over aparte kamers. Indien ouders en kinderen een kamer delen, moet er worden gezorgd voor een afscheiding tussen de slaapruidtes van de ouders en van de kinderen.

## Bad

In sommige centra werden hygiënisch onaanvaardbare toestanden vastgesteld. Een strikte controle op het onderhoud van het sanitair in het kader van de door de bewoners uitgevoerde gemeenschapsdiensten aangevuld met regelmatige grondige onderhoudsbeurten door gespecialiseerde firma's is dan ook onontbeerlijk. De centra dienen bovendien te kiezen voor die sanitaire installaties die het best bestand zijn tegen intensief gebruik. Ze moeten ook regelmatig worden vernieuwd. Om de kwaliteit en de efficiëntie van de sanitaire installatie te waarborgen moet ten slotte gezorgd worden voor afdoende afvoer- en rioleringsystemen.

## Brood

Aangezien zowel voor gezinnen als voor alleenstaanden, het leven in een collectieve opvangstructuur heel wat draaglijker wordt wanneer zij voor zichzelf kunnen koken, moet deze mogelijkheid aan de bewoners van alle centra kunnen worden aangeboden.

## Gemeenschapsdiensten

Het verrichten van gemeenschapsdiensten geeft de bewoners kans op een zinvolle dagbesteding en op het verhogen van hun dagvergoeding. Het "basistarief" verschilt van centrum tot centrum. Bovendien is in bepaalde centra de gelijke toegang tot de gemeenschapsdiensten niet verzekerd. Om de gelijke behandeling inzake gemeenschapsdiensten te waarborgen is een koninklijk besluit in uitvoering van de Opvangwet dringend noodzakelijk.

## Opleiding – tewerkstelling – vrijwilligerswerk

Het volgen van onderwijs, een bezoldigde tewerkstelling of vrijwilligerswerk zijn andere factoren die kunnen bijdragen tot een zinvolle dagbesteding.

Daar waar de toegang tot onderwijs voor de minderjarige kinderen geen problemen stelt, zijn er vele obstakels die de toegang tot het reguliere opleidingsaanbod voor de volwassen bewoners bemoeilijken. Om te vermijden dat het recht op opleiding vastgelegd in de Opvangwet dode letter blijft, moet voor een aangepast opleidingsaanbod worden gezorgd.

Zowel de toegang tot bezoldigde tewerkstelling als tot vrijwilligerswerk wordt momenteel verhinderd door het uitblijven van de noodzakelijke wettelijke of reglementaire bepalingen. Dit betekent voor de bewoners een gemiste kans op een zinvolle invulling van hun verblijf in het centrum, op een verdere persoonlijke ontwikkeling en op een eventueel begin van integratie in onze samenleving.

## Eerbiediging van het privé-leven

Het privé-leven van een bewoner van een collectief opvangcentrum zal altijd in zekere mate beperkt zijn. Daarom dienen de centra al het mogelijke te doen om het weinige privé-leven waarover de bewoners beschikken te eerbiedigen. In dit verband stelt de huidige praktijk van de kamercontroles problemen.

Een regelmatige controle van de kamers kan noodzakelijk zijn met het oog op de handhaving van de hygiëne en de veiligheid in de centra. Op dit ogenblik is er echter geen enkele wettelijke bepaling die de kamercontroles toelaat of regelt. De kamercontroles die momenteel in de opvangcentra worden uitgevoerd, vormen dan ook een ongeoorloofde inbreuk op het recht op privé-leven van de

bewoners. Er moet dringend voor een wettelijke basis voor de kamercontroles worden gezorgd. In afwachting van een wettelijke basis, kunnen enkel nog kamercontroles worden uitgevoerd om veiligheidsredenen. Deze controles moeten bovendien gebeuren in aanwezigheid van de bewoner en kunnen in geen geval leiden tot het opleggen van een sanctie.

## Eerbiediging van het gezinsleven

Naast de eerbiediging van het privé-leven is ook de bescherming van het gezinsleven cruciaal. De ouders moeten hun specifieke rol kunnen blijven opnemen. Om het ouderlijk gezag niet te ondermijnen, mogen de ouders nooit worden berispt of gesanctioneerd in het bijzijn van hun kinderen. Kinderen mogen ook nooit worden ingezet als tolk voor hun ouders bij gesprekken aangaande de asielprocedure of tijdens een medisch onderzoek. Bij het sanctioneren van de kinderen dienen de centra in de mate van het mogelijke een beroep te doen op de ouders.

Hoe meer het dagverloop afhangt van collectief geregelde voorzieningen, hoe sneller het leven in een collectief centrum het normale gezinsleven zal verstoren. Als het centrum beslist wanneer en wat er gegeten wordt, wanneer de kinderen zich kunnen wassen, wat kan en wat niet kan... wordt het voor de ouders moeilijk of zonet onmogelijk om zelf beslissingen te nemen en hun normale rol te vervullen. Elk gezin moet dan ook worden gehuisvest in een afzonderlijke familiale eenheid met aparte slaapruidtes voor ouders en kinderen, een eigen keukentje, eigen sanitair en een televisietoestel. De gezinnen moeten ook zelf kunnen instaan voor de huishoudelijke taken (koken, wassen, schoonmaken...)

## 6. Aangepaste begeleiding

### Medisch dossier en sociaal dossier

In het kader van de medische en de maatschappelijke begeleiding is er nood aan de invoering van een uniform elektronisch dossier dat met name in het geval van een transfer naar een ander centrum, het doorsturen van de informatie over de bewoner moet vergemakkelijken.

### Medische begeleiding

Fedasil dient er op toe te zien dat alle centra de bepalingen van de Opvangwet, de desbetreffende koninklijke besluiten en administratieve instructies, met name de instructie betreffende de medische intake, correct toepassen. Ook de informatie die hierover aan de bewoners wordt bezorgd, moet in overeenstemming zijn met de Opvangwet.

### Juridische hulp

De daadwerkelijke toegang tot een advocaat of tot de eerstelijnsrechtsbijstand moet niet alleen gegarandeerd worden in het kader van de asielprocedure maar ook voor alle juridische problemen waarmee de bewoners geconfronteerd kunnen worden.

In dit verband is een uniforme regeling nodig voor de tussenkomst in de verplaatsingskosten en de communicatiekosten.

## Kwetsbare groepen

Verder moet blijvende aandacht worden besteed aan de specifieke noden van de kwetsbare bewonersgroepen.

Zo is er absoluut nood aan specifieke opvangplaatsen voor bewoners met psychische of mentale problemen.

In het kader van de opvang van de niet-begeleide minderjarigen moet een oplossing worden gezocht voor de “moeilijke gevallen” (bijvoorbeeld minderjarigen die geweld pleegden, drugs verhandelen...). Uiteraard moet daarbij rekening worden gehouden met de veiligheid van de andere minderjarigen en het personeel. Dit belet echter niet dat ook de probleemjongeren recht hebben op aangepaste opvang.

Bewoners met een handicap dienen opgevangen te worden in centra die beschikken over infrastructuur die aangepast is aan hun mobiliteitsproblemen. Er moeten voldoende aangepaste plaatsen voorhanden zijn.

## 7. Orde en Veiligheid

### Uitschrijving van bewoners

Aangezien de opvangcentra “open” centra zijn, kunnen de bewoners er in principe vrij in- en uitgaan. Dit belet niet dat de meeste centra openingsuren hanteren en de aanwezigheid van de bewoners controleren. Wanneer een bewoner de nacht buiten het centrum wil doorbrengen, moet hij het centrum in principe van zijn afwezigheid op de hoogte brengen. De berekening van de afwezigheden en vooral het aantal toegestane afwezigheden alvorens men zijn plaats in het centrum verliest, variëren sterk van centrum tot centrum. Momenteel is er geen wettelijke of reglementaire basis voor de vastgestelde praktijken. Er moeten uniforme regels worden vastgelegd in het koninklijk besluit dat het stelsel en de werkingsregels zal bepalen die van toepassing zijn op de opvangstructuren. Deze regels moeten verder gepreciseerd worden in het geüniformiseerde huishoudelijk reglement.

### Preventie van geweld

Met het oog op de preventie van geweld is er vooral nood aan een oplossing voor de “moeilijke gevallen”. Rekening houdend enerzijds met de verplichting om materiële hulp te garanderen voor alle begunstigden van de opvang en anderzijds met de impact op het leven in een centrum van bewoners die gewelddadig of asociaal gedrag vertonen, moet een specifieke oplossing gevonden worden voor de opvang van deze personen. Verder moet ook een te grote concentratie van bewoners van eenzelfde nationaliteit of etnische groep worden vermeden. Vaak worden dergelijke groepen door de andere bewoners immers als een bedreiging ervaren.

Wat de ordemaatregelen en sancties betreft, is er dringend nood aan de koninklijke besluiten die de ordemaatregelen en de te volgen procedure vastleggen en die de procedure beschrijven voor het nemen van de sancties. Die besluiten moeten een einde maken aan bepaalde actuele praktijken die indruisen tegen de Opvangwet.

Een sanctie die in het kader van de opvang wordt opgelegd, mag in geen geval het verloop van de asielpprocedure beïnvloeden. Evenmin kan zij leiden tot het inhouden van de dagvergoeding.

Enkel de in de Opvangwet voorziene sancties kunnen worden opgelegd. Bovendien kunnen zij slechts worden opgelegd ter bestraffing van een ernstige inbreuk op de regels vastgelegd in het huishoudelijk reglement. Hoewel het nuttig is om er in een huishoudelijk reglement aan te herinneren dat de Belgische wet van toepassing is in het centrum, komt het niet aan het centrum toe om alle inbreuken op de Belgische wet te bestraffen. Dit is de taak van de gerechtelijke instanties. Zo kan bijvoorbeeld aan de ouders van minderjarige kinderen geen sanctie worden opgelegd wegens een inbreuk op de leerplicht.

De invoering van de klachtenprocedure bevindt zich in vele centra nog in een embryonaal stadium. Bepaalde centra hebben (nog) geen formele klachtenprocedure ingevoerd, terwijl deze in andere centra net werd ingevoerd of binnenkort ingevoerd zou worden. Ook hier is het in de Opvangwet voorziene koninklijk besluit dat uniforme procedureregels vastlegt, dringend noodzakelijk.

## Algemene bemerkingen

Uit het onderzoek zijn een aantal problemen naar voren gekomen die de individuele onderzoeksthema's overschrijden en voortvloeien uit de globale analyse van de werking van de centra.

### 1. Gelijke behandeling

Uit het onderzoek van de verschillende thema's is gebleken dat over het algemeen alle aspecten van de materiële opvang, zoals bepaald in de Opvangwet, door de collectieve opvangcentra aan de bewoners worden verstrekt. De wijze waarop en de mate waarin dat gebeurt, verschilt echter vaak van centrum tot centrum, waardoor de gelijke behandeling van de bewoners niet is verzekerd.

Soms is die ongelijke behandeling het gevolg van infrastructurele verschillen tussen de centra of van de ligging van de centra, soms is ze het gevolg van het niet correct naleven van de bestaande regels en in andere gevallen is ze het gevolg van een gebrek aan uniforme regels. Op verschillende plaatsen bepaalt de Opvangwet zelf dat bij koninklijk besluit meer concrete, uniforme regels moeten worden vastgesteld ter uitvoering van de wet. Bijna anderhalf jaar na de inwerkingtreding van de wet, zijn vele van de in de wet voorziene uitvoeringsbesluiten nog niet genomen. Met het oog op de uniformisering van de werking van de opvangcentra en een meer gelijke behandeling van de bewoners zijn zij dringend noodzakelijk.

### 2. Menswaardige levensomstandigheden – infrastructurele problemen

In sommige centra wordt voor bepaalde aspecten van de materiële opvang de door de Opvangwet vooropgestelde norm van de menselijke waardigheid niet gehaald.

Zodra wordt vastgesteld dat een centrum of bepaalde delen van een centrum niet meer voldoen aan de normen om een menswaardige opvang te bieden, moeten deze locaties worden gesloten en opgeknapt. Het volstaat niet dat de overheid de minimumnormen voor een opvang in overeenstemming met de menselijke waardigheid bepaalt en de eventuele gebreken in kaart brengt. Indien zij wenst dat de menswaardigheid van de opvang effectief wordt gegarandeerd, dient de overheid er ook voor te zorgen dat er voldoende budgetten zijn om de infrastructurele maatregelen te nemen die nodig zijn om de vastgestelde gebreken weg te werken en de vooropgestelde normen te realiseren.

### 3. Opvang in twee fasen – psychologische impact van langdurig verblijf in een collectieve structuur

Door de overbezetting van het netwerk komt het principe van de opvang in twee fasen (overgang naar een individuele opvangstructuur na 4 maanden) in het gedrang. Daardoor verblijven de bewoners langer dan bedoeld in een collectieve opvangstructuur. Het risico is dan ook reëel dat zij door het gebrek aan autonomie, door de onmogelijkheid om zelf verantwoordelijkheid op te nemen, ofwel apathisch worden, ofwel omgekeerd opstandig en agressief worden. Het langdurig verblijf in een collectief centrum heeft trouwens niet alleen gevolgen voor de bewoner als individu, het heeft zo mogelijk een nog grotere invloed op het leven als koppel of als gezin.

Een verblijf van 4 tot 6 maanden in een collectief opvangcentrum is voor de asielzoekers een absoluut maximum dat bovendien slechts aanvaardbaar is wanneer de opvang gebeurt in optimale omstandigheden.

### 4. Recht op materiële hulp – overbezetting van het opvangnetwerk

Door de overbezetting van het netwerk kan momenteel niet meer aan alle asielzoekers gedurende de hele procedure het recht worden gegarandeerd op materiële hulp die beantwoordt aan de vereisten van de Opvangwet.

Fedasil is wettelijk verplicht om de asielzoekers voor wie geen plaats kan worden gevonden in een opvangstructuur, een attest te bezorgen waarmee ze zich kunnen wenden tot het OCMW. Het uitreiken van dergelijke attesten kan echter in geen geval beschouwd worden als een oplossing voor het plaatsgebrek in de centra aangezien het indruist tegen een basisidee van de Opvangwet die voorziet in een materiële opvang gedurende de hele asielprocedure. Fedasil moet ervoor zorgen dat aan alle asielzoekers gedurende de hele procedure een opvangplaats kan worden toegekend die beantwoordt aan de vereisten van de wet. Het moet bovendien de nodige scenario's voorzien om indien nodig het hoofd te kunnen bieden aan zowel tijdelijke als meer structurele problemen van overbezetting.

### 5. Besluit

Vandaag zijn vier van de basisprincipes van de Opvangwet van 12 januari 2007 niet of niet volledig gerealiseerd: de gelijke behandeling, de opvang die beantwoordt aan de menselijke waardigheid, de opvang in twee fasen en het recht op materiële hulp voor alle asielzoekers gedurende de hele procedure.