



Deelrapport Eurasyllum

Opvang van en bijstandverlening aan niet rechtmatig verblijvende en rechtmatig verblijvende, maar nog niet toegelaten vreemdelingen in België.

Vooronderzoek uitgevoerd in opdracht van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), in het kader van het ACVZ-advies 'Recht op menswaardig bestaan' (Advies 34/2012), door Steven Bouckaert en Jill Troch, Den Haag: ACVZ, 2011.

BELGIË

Inhoudstafel

1.	Immigratie in België: toepasselijke wetgeving en betrokken actoren.....	3
1.1.	Wetgevend kader en actoren.....	3
1.1.1.	Wetgeving.....	3
1.1.2.	De bevoegde administraties.....	6
1.1.3.	De rol van de rechtbanken.....	6
1.2.	Regelmatig verblijf en aanspraak op sociale rechten en voordelen.....	7
1.2.1.	De notie regelmatig verblijf.....	7
1.2.2.	Regelmatig verblijf en aanspraak op sociale rechten en voordelen.....	7
1.3.	De invloed van de (grondrechten)rechtspraak.....	10
1.4.	Strafrechtelijk verbod op bijstand aan vreemdelingen in illegaal verblijf.....	11
2.	Toegang tot opvang en noodopvang.....	11
2.1.	Toegang tot het recht op maatschappelijke dienstverlening: de beperking tot dringende medische hulp.....	11
2.1.1.	Regelgeving.....	12
2.1.2.	De vereiste van een wettig en/of regelmatig verblijf.....	12
2.1.3.	Discussies.....	13
2.2.	Het recht op maatschappelijke dienstverlening en de materiële opvang voor bepaalde categorieën van vreemdelingen zonder wettig verblijf.....	14
2.2.1.	Situering.....	14
2.2.2.	Minderjarige vreemdelingen in illegaal verblijf en hun ouders.....	15
2.2.3.	Illegale verblijfhouders in een situatie van medische overmacht.....	18
2.2.4.	Vreemdelingen zonder wettig verblijf in een situatie van administratief-technische overmacht.....	19

2.2.5.	Vreemdelingen zonder wettig verblijf in een situatie van familiale of gezinsgerelateerde overmacht.....	20
2.2.6.	De verankering van de grondrechtenrechtspraak in de Opvangwet	21
2.3.	Toegang tot de preventieve gezondheidszorg, welzijnszorg en sociale huisvesting	25
2.3.1.	Het regelgevend kader.....	25
2.3.2.	Toegang tot de preventieve gezondheidszorg	25
2.3.3.	Toegang tot welzijnsvoorzieningen.....	26
2.3.4.	Toegang tot sociale huisvesting	27
2.3.5.	Recente ontwikkelingen.....	29
3.	Toegang tot bijstand	31
3.1.	Bijstand via de klassieke sociale verzekeringen	31
3.1.1.	Toepasselijke wetgeving	31
3.1.2.	De vereiste van een wettig en/of regelmatig verblijf.....	32
3.2.	Het recht op sociale minimumvoorzieningen	32
3.2.1.	Toepasselijke regelgeving	32
3.2.2.	De vereiste van een wettig en/of regelmatig verblijf.....	33
3.2.3.	Discussies	34
4.	De implementatie van het regelgevend kader	35
4.1.	De betrokken beleidsniveaus en actoren	35
4.1.1.	Het federale niveau	35
4.1.2.	Het niveau van de deelstaten (de gemeenschappen).....	37
4.1.3.	Het lokale niveau: de gemeenten en provincies	38
4.1.4.	Niet-gouvernementele organisaties.....	39
4.2.	Ontwikkelingen inzake de implementatie van het regelgevend kader.....	39
4.2.1.	Het recht op materiële opvang voor de categorieën van opvanggerechtigde uitgeprocedeerde asielzoekers en vreemdelingen zonder wettig verblijf	40
4.2.2.	Het recht op dringende medische hulp voor vreemdelingen zonder wettig verblijf zonder recht op materiële opvang	44
4.2.3.	Toegang tot de welzijns- en integratiesector	49
4.2.4.	Andere aandachtspunten.....	50
4.3.	Organisatorische en financiële belemmeringen	51
4.4.	Strafrechtelijk verbod op bijstand aan vreemdelingen in illegaal verblijf.....	52
4.5.	Spanning met mensenrechten	53
5.	Geciteerde en geraadpleegde bronnen	54
6.	Lijst van geïnterviewde personen	61

1. Immigratie in België: toepasselijke wetgeving en betrokken actoren

1.1. Wetgevend kader en actoren

1.1.1. *Wetgeving*

1.1.1.1. Verblijfswetgeving

De regelgeving in verband met de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen ligt vervat in de wet van 15 december 1980, die bekend staat als de Vreemdelingenwet.¹

De wet bevat enerzijds bepalingen die de algemene discretionaire bevoegdheid van de bevoegde minister en bestuur omschrijven in het voeren van een migratiebeleid door het verlenen van toegang, verblijf en vestiging. Anderzijds soms de wet een aantal categorieën van verblijfshouders op die van rechtswege tot een verblijf van meer dan drie maanden op het grondgebied zijn toegelaten. Naast onderdanen van lidstaten van de Europese Unie die gebruik kunnen maken van hun vrij verkeersrecht, gaat het om o.m. personen met een recht op gezinshereniging, studenten, onderzoekers, vluchtelingen en personen die behoefte hebben aan subsidiaire bescherming. In weerwil van de afkondiging van een (arbeids)migratiestop in 1974, bleef het ook voor niet-EU-onderdanen in beperkte mate mogelijk om (tijdelijk) op het grondgebied te verblijven om economische redenen, onder meer voor de tewerkstelling in loondienst in een aantal hooggeschoolde en gespecialiseerde functies.²

Hoewel de grote categorieën van verblijfshouders tussen 1980 en heden grotendeels ongewijzigd bleven, werden er wel wijzigingen aangebracht aan de materiële voorwaarden voor het bekomen van deze verblijfsstatuten en werd eveneens het procedurele kader – in het bijzonder de mogelijkheid om beroep aan te tekenen tegen negatieve beslissingen – aangepast.

Een inhoudelijke kentering tussen 1980 en 2011 is er, ten slotte, aan te merken op het vlak van de mogelijkheden om op basis van humanitaire redenen, andere dan deze aangevoerd in de context van een asielaanvraag, een verblijf te bekomen. Zo werden er het afgelopen decennium een aantal bijzondere verblijfsstatuten gecreëerd voor onder meer niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, vreemdelingen in een situatie van medische overmacht en slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel.

1.1.1.2. Wetgeving ter zake sociale bescherming

Het systeem van sociale bescherming maakt het voorwerp uit van een uitgebreid en heterogeen geheel van juridische instrumenten. Deze instrumenten van sociale bescherming verschillen onderling van elkaar, onder meer voor wat betreft de aard van de verstrekte prestaties (geldelijke uitkeringen *versus* materiële hulp- en dienstverlening), de financiering (individuele bijdragen *versus* collectieve middelen), de onderliggende

1 Voor een uitgebreide bespreking, zie: Ph. DE BRUYCKER, M.-Cl. FOGLETS, S. LUST, D. VANHEULE (eds.), Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen (Deel 12. De nieuwe Vreemdelingenwet: België in lijn met de Europese regelgeving), Brugge, die Keure, 2007, 520 p.; S. SAROLEA, e.a., *La réforme du droit des étrangers. Les lois du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers en réformant le Conseil d'Etat et en créant un Conseil du Contentieux des Etrangers*, Waterloo, Kluwer, 2007, 520 p

2 H. VERSCHUEREN, Internationale arbeidsmigratie: de toegang tot de arbeidsmarkt voor vreemdelingen naar Belgisch, internationaal en Europees gemeenschapsrecht, Brugge, Die Keure, 1990, 549 p.

doelstelling (het verzekeren van inkomenszekerheid en/of het behoud van een verworven inkomensstandaard *versus* het waarborgen van een minimaal niveau van bestaanszekerheid), alsook, en specifiek voor wat België betreft, de bevoegde overheid (de federale overheid *versus* de gefederaliseerde deelstaten).³

Heel rudimentair gesteld, streeft het sociaal recht in België minstens drie doelstellingen na:⁴

- a) het garanderen dat burgers inkomenszekerheid verwerven en een verworven inkomensstandaard behouden in geval van bepaalde sociale risico's;
- b) het verzekeren van een minimaal niveau van bestaanszekerheid; en,
- c) het bieden van bijzondere ondersteuning aan (categorieën van) personen met specifieke problemen op het vlak van hun zelfredzaamheid.

a) Het verzekeren van een (vervangend) arbeidsinkomen

De eerste centrale doelstelling probeert men prioritair te bereiken door een zo groot mogelijk deel van de bevolking actief te laten participeren op de arbeidsmarkt, hetzij als werknemer, hetzij als zelfstandige, of, nog, als ambtenaar. Ter bescherming van de personen wiens inkomenszekerheid via deelname op de arbeidsmarkt in het gedrang komt door bepaalde sociale risico's (zoals ouderdom, gezondheidsschade,..), werden de zogenaamde klassieke sociale verzekeringen uitgebouwd. Deze verzekeringen voorzien in geldelijke, inkomensvervangende uitkeringen wanneer zich een dergelijk risico voordoet. De financiering ervan geschiedt (in principe) door individuele bijdragen op het beroepsinkomen, waardoor de hoogte van de uitkering (in beginsel) een weerspiegeling vormt van dit inkomen (cf. waarborg van een verworven inkomensstandaard).⁵

b) Het verzekeren van een minimaal niveau van bestaanszekerheid

Aangezien niet alle burgers (kunnen) participeren op de arbeidsmarkt en de toegang tot de klassieke sociale verzekeringen in beginsel eveneens onderworpen is aan de (voorafgaande) deelname op de arbeidsmarkt (en bijdragebetaling op het beroepsinkomen), verzekeren zij niet de sociale bescherming van de volledige bevolking. Om die reden werden er in België enkele instrumenten uitgewerkt met het oog op het verzekeren van een juridisch afdwingbaar recht op een minimaal niveau van bestaanszekerheid die uitsluitend via overheidsmiddelen worden gefinancierd.

Het eerste instrument ter zake betreft de sociale minimumvoorzieningen, meer bepaald het recht op maatschappelijke integratie (voorheen het bestaansminimum), de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, de inkomensgarantie voor ouderen (voorheen het gewaarborgd inkomen voor bejaarden) en de gewaarborgde gezinsbijslag. Het andere instrument betreft de maatschappelijke dienstverlening door het OCMW. De toegang tot deze stelsels is in beginsel onderworpen aan de voorwaarde dat de aanvrager over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt en dat hij of zij evenmin in staat is om deze middelen zelfstandig te verwerven, wat doorgaans via een sociaal onderzoek wordt nagegaan.

3 H. LENAERTS, "De sociaalrechtelijke bevoegdheid van de gemeenschappen en de Gewesten", in X., *Liber Amicorum Frédéric Dumont*, Antwerpen, Kluwer, 1983, 927-944. Zie tevens G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 426-439.

4 J. VAN LANGENDONCK, "Wat is er echt mis met de sociale zekerheid?", *B.T.S.Z.* 2006, afl. 2, 280-281.

5 De laatste jaren treedt de overheid evenwel in toenemende mate op als mede-financierder van een aantal sociale verzekeringen, met als gevolg dat het 'verzekerings'karakter van de uitkeringen (een weerspiegeling van het inkomensniveau waarop men bijdragen heeft betaald) tot op zekere hoogte uitgehold raakte.

Omwille van hun gelijkaardige functie en hun volledige financiering, rangschikt men de sociale minimumvoorzieningen en de maatschappelijke OCMW-dienstverlening nogal eens gezamenlijk onder de noemer van de 'residuaire' of 'niet-contributieve' bijstandsstelsels. Die tendens tot gelijkschakeling wordt bijkomend versterkt doordat de centrale institutionele actor op het vlak van de toekenning van maatschappelijke dienstverlening – het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn – tevens een prominente rol vervult bij de implementatie van één van de belangrijkste sociale minimumvoorzieningen, met name het recht op maatschappelijke integratie, onder meer door de betaling van het leefloon en de organisatie van het recht op maatschappelijke integratie via tewerkstelling. Tussen beide bijstandsstelsels bestaan nochtans enkele belangrijke verschilpunten.⁶

Het meest fundamentele onderscheid houdt verband met de *aard en de omvang van de verstrekte prestaties*. Met uitzondering van het recht op maatschappelijke integratie via een tewerkstellingsproject, voorzien de sociale minimumvoorzieningen uitsluitend in financiële uitkeringen waarvan de modaliteiten, de voorwaarden en de bedragen bovendien bij wet vrij strikt zijn vastgelegd. Omdat deze voorzieningen integraal met overheidsmiddelen worden gefinancierd, zijn deze (forfaitaire) uitkeringen evenwel lager dan de prestaties in het kader van de klassieke sociale verzekeringen en zijn deze niet gerelateerd aan de hoogte van het beroepsinkomen. Daartegenover staat dat zowel de aard (financiële of materiële steun) als de omvang van de verleende bescherming in het kader van de maatschappelijke dienstverlening relatief autonoom door het territoriaal bevoegde OCMW kan worden ingevuld, waarbij 'het verzekeren van de mogelijkheid om een menswaardig bestaan te leiden' als (belangrijkste) referentiemaatstaf geldt.⁷ Artikel 57 van de OCMW-wet verduidelijkt ter zake dat deze dienstverlening zowel van materiële, sociale, geneeskundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard kan zijn. Nu gebeurt het in de praktijk weliswaar vaak dat OCMW's, in toepassing van hun opdracht inzake het verstrekken van maatschappelijke dienstverlening, geldelijke steun aan een hulpaanvrager toekennen, maar zij maken evenzeer gebruik van een uiteenlopende waaier van andere vormen van steunverlening, gaande van de organisatie van poetsdiensten en maaltijdbedeling tot schuldbemiddeling.

Naast en ten dele omwille van het voormelde onderscheid inzake de aard van de verstrekte prestaties tussen sociale minimumvoorzieningen verschillen beide stelsels tevens, minstens ten dele, op het vlak van de procedurele rechtsbescherming. Hoewel er in beide gevallen een beroepsmogelijkheid bestaat bij de arbeidsgerechten, verschilt de inhoudelijke bevoegdheid van de arbeidsrechtbanken en -hoven naargelang de betrokken materie. De rechtspositie van de rechtsonderhorige is doorgaans 'steviger' in het kader van de sociale minimumvoorzieningen dan in de context van de OCMW-Wet.

c) Het verzekeren van (categoriale) ondersteuning bij het verlies van zelfredzaamheid

Een derde doelstelling betreft de (categoriale) ondersteuning van personen die zich geconfronteerd zien met specifieke problemen op het vlak van hun zelfredzaamheid.⁸ Deze

6 H. FUNCK, "A chacun selon ses besoins, de chacun selon ses capacités. La logique des régimes du minimex et de l'aide sociale au travers de la jurisprudence récente au sujet des conditions de leur octroi", in P. JADOUL (ed.), *Actualités des missions des C.P.A.S.*, Brussel, F.U.S.L. 1996, 135-183.

7 Artikel 1 OCMW-Wet.

8 Zie meer uitgebreid, D. SIMOENS, "Huidig en toekomstig rechtsbeleid ten overstaan van de mens,

doelstelling wordt in hoofdzaak gerealiseerd via de dienst- en hulpverlening door (residentiële en ambulante) welzijnsvoorzieningen, zoals bejaardeninstellingen, instellingen van bijzondere jeugdzorg, opvangvoorzieningen voor personen met een handicap.

Kenmerkend voor dit onderdeel van sociale bescherming, waarvoor in België de drie gemeenschappen (de Vlaamse, Franstalige en Duitstalige deelstaten) exclusief bevoegd zijn, is dat daarbij (in principe) geen geldelijke uitkeringen worden verstrekt, maar (materiële) hulp- en dienstverlening. Het welzijnsrecht normeert dan ook in hoofdzaak de verhouding tussen de overheid en de welzijnsvoorzieningen die de hulp- en dienstverlening verstrekken in functie van subsidiëring en erkenning en heeft in veel mindere mate de (rechts)positie van de welzijnscliënten tot voorwerp.⁹ Dat de hulp- en dienstverlening in de welzijnszorg uit materiële diensten bestaat in plaats van financiële uitkeringen, maakt de juridische kwalificatie ervan in termen van afdwingbare (subjectieve) rechten in ieder geval minder vanzelfsprekend.

1.1.2. De bevoegde administraties

De administratie van de verblijfwetgeving gebeurt door de federale Dienst Vreemdelingenzaken. Inzake sociale steunverlening nemen de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn een belangrijke plaats in. Deze OCMWs zijn lokale besturen die nauw verbonden zijn met de gemeenten en in de gemeente instaan voor het verstrekken van minimumvoorzieningen en het verzekeren van maatschappelijke dienstverlening, die zowel financieel als materieel kan zijn.

De opvang van asielzoekers gebeurt door het federale agentschap Fedasil dat de opvangplaatsen toebedeelt, ook voor de andere categorieën van personen die recht op (verlengde) opvang hebben.

1.1.3. De rol van de rechtbanken

Op het terrein van de rechtsmiddelen, zowel in asielzaken als in niet-asielzaken, komt sedert 1 juni 2007 een centrale rol toe aan een nieuw opgericht administratief rechtcollege, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.¹⁰ Deze Raad neemt, enerzijds, in asielzaken kennis neemt van het hoger beroep tegen de beslissingen van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen inzake de erkenning, weigering of intrekking van vluchtelingen- of subsidiaire bescherminstatus. Anderzijds is hij als enige bevoegd om kennis te nemen van de vernietigingsberoepen die worden ingesteld tegen individuele beslissingen in toepassing van de verblijfwetgeving. Met de oprichting van dit nieuwe rechtcollege heeft de wetgever de zware belasting van het vreemdelingencontentieux op de werking van de Raad van State willen verlichten. De Raad van State neemt voortaan nog enkel kennis van cassatieberoepen ingesteld tegen

9 beschadigd in zijn welzijn”, in INSTITUUT VOOR SOCIAAL RECHT K.U.LEUVEN (red.), *Sociale bescherming op nieuwe paden. Liber Memorialis Béatrice Van Buggenhout*, 81-105.

10 B. VAN BUGGENHOUT, “Van weldoen tot welzijn. Ontwikkelingen in het welzijnsrecht”, in J. VAN LANGENDONCK en D. PIETERS (red.), *Liber Amicorum Roger Dillemans. Deel 2: Socialezekerheidsrecht*, Antwerpen, Story-Scientia, 1997, 399-410; G. LOOSVELDT, “Het welzijnsrecht als functioneel rechtsgebied”, in INSTITUUT VOOR SOCIAAL RECHT, *Sociale bescherming op nieuwe paden. Liber Memorialis Béatrice Van Buggenhout, o.c.*, 56.

Voor een grondige bespreking, zie G. DEBERSAQUES en F. DE BOCK, “Rechtsbescherming tegenover de overheid bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen”, in Ph. DE BRUYCKER, M.-Cl. FOLETS, S. LUST, D. VANHEULE (eds.), *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen (Deel 12. De nieuwe Vreemdelingenwet: België in lijn met de Europese regelgeving)*, 351-418.

de arresten van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, waarbij een zogenaamde filterprocedure geldt die toelaat om kansarme beroepen versneld af te wijzen. De rol van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen verschilt inhoudelijk naargelang hij kennis neemt van asiel- of van andere verblijfsdossiers. In *asielzaken* kan de Raad de beslissingen van de Commissaris-generaal bevestigen, hervormen¹¹ of vernietigen waardoor een nieuwe beslissing van de Commissaris-generaal nodig wordt.¹² In de overige beroepen *in verblijfszaken* doet de Raad als annulatierechter uitspraak wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van de macht.¹³ In sommige gevallen heeft dat annulatieberoep van rechtswege opschortende werking;¹⁴ in andere zal de verzoeker de schorsing van de tenuitvoerlegging moeten vorderen.

Betwistingen over sociale rechten worden voor de arbeidsrechtbanken gebracht, die per gerechtelijk arrondissement zijn georganiseerd. Hoger beroep wordt ingesteld voor de arbeidshoven, met nadien cassatieberoep bij het Hof van Cassatie.

Het Grondwettelijk Hof kan rechtstreeks (op annulatieberoep) of onrechtstreeks (na prejudiciële vraag) wetgevende normen toetsen aan de Grondwet en desgevallend vernietigen resp. ongrondwettig verklaren.

1.2. Regelmatig verblijf en aanspraak op sociale rechten en voordelen

1.2.1. *De notie regelmatig verblijf*

Het verblijf is regelmatig wanneer de vreemdeling in het bezit is van geldige binnenkomst- en of verblijfsdocumenten.

1.2.2. *Regelmatig verblijf en aanspraak op sociale rechten en voordelen*

De strategie om het sociaal recht als instrument in te schakelen ten behoeve van de beheersing van nieuwe immigratie en de bestrijding van ongewenste immigratie heeft juridisch gestalte gekregen in twee types van maatregelen.

De eerste maatregel raakt aan *de aard van de verstrekte bescherming* en houdt in dat bepaalde categorieën van vreemdelingen niet meer (onmiddellijk) gerechtigd zijn op sociale bescherming in de vorm van financiële uitkeringen, maar tijdens de eerste fase van hun verblijf enkel kunnen bogen op bescherming in de vorm van materiële hulp (of zogenaamde dienstverlening *in natura*). Dit mechanisme wordt nogal eens toegepast ten overstaan van asielzoekers van wie de asielprocedure nog lopende is en/of van andere categorieën van vreemdelingen die pas op het grondgebied zijn aangekomen en van wie nog een procedure lopende is om uit te maken of zij zich in de toekomst op een duurzame wijze in het land mogen vestigen.

Specifiek met het oog op de bestrijding van illegale immigratie heeft men, op de tweede plaats, ten overstaan van vreemdelingen in illegaal verblijf wetgevend ingegrepen *op het niveau van de omvang van de hun verzekerde sociale bescherming*. Deze tweede

11 Art. 39/2, § 1, tweede lid, 1° Vreemdelingenwet.

12 Art. 39/2, § 1, tweede lid, 2° Vreemdelingenwet.

13 Art. 39/2, § 2 Vreemdelingenwet.

14 Art. 39/79 Vreemdelingenwet.

maatregel heeft in meerdere landen geleid tot de verankering van een zogenaamd 'koppelingsprincipe' in het interne sociaal recht. Conform dat beginsel geldt een legaal verblijfsstatuut, ten overstaan van niet-nationale onderdanen, als een noodzakelijke (maar niet noodzakelijk als een voldoende) voorwaarde voor de toegang tot de reguliere arbeidsmarkt, de klassieke sociale verzekeringen, het residuaire bijstandstelsel en andere (semi-)publieke overheidsinstellingen onder meer in de welzijnssector en op het vlak van de sociale huisvesting.

Het Belgische rechtssysteem bevat formeel geen absoluut koppelingsbeginsel. Toch betekent dit niet dat de overheid het sociaal recht (ruim begrepen) over de jaren niet als een instrument ter handhaving van het immigratiebeleid zou hebben aangewend. Integendeel. Alleen heeft de wetgever in België geopteerd voor een minder globale of, zo men wil, meer 'versplinterde' verankering van het koppelingsprincipe, dit wil zeggen een verankering via verschillende afzonderlijke regelgevende initiatieven per onderdeel van het systeem van sociale bescherming. Die specifieke benaderingswijze houdt in niet geringe mate verband met de eigensoortige Belgische institutionele context, meer bepaald met de grondwettelijke verdeling van bevoegdheden, waarbij, naast de federale wetgever, ook aan de deelstaten een bepaalde bevoegdheid toekomt op het terrein van de sociale bescherming.

In België liggen de bevoegdheden in het domein van de sociale bescherming verspreid over de federale overheid en de gefederaliseerde deeltiteiten, weliswaar met een overwicht ten voordele van het federale bevoegdheidsniveau. De federale wetgever is immers bevoegd voor de normering inzake de toegang tot de arbeidsmarkt van vreemdelingen, de klassieke sociale verzekeringen, de sociale minimumvoorzieningen en – zij het gedeeld met de deelstaten – voor de maatschappelijke dienstverlening vanwege het OCMW. De gemeenschappen zijn exclusief bevoegd voor het welzijnsrecht en voor de toepassing van de regelgeving inzake de tewerkstelling van vreemdelingen, het onderwijs en de sector van de sociale huisvesting.

Ingevolge deze bevoegdheidsverdeling dient men voor een goed begrip van de juridische verankering van het koppelingsbeginsel in België de ontwikkeling ter zake op beide bevoegdheidsniveaus in kaart te brengen: die bevoegdheidsniveaus hebben dit beginsel echter niet op dezelfde wijze geïmplementeerd in de hun toevertrouwde bevoegdheden.

1.2.2.1. Het federale bevoegdheidsniveau: een (quasi) consequente en stringente verankering van het koppelingsbeginsel

De federale wetgever heeft de koppelingslogica over het algemeen op een consistente wijze willen verankeren in de onderdelen van sociale bescherming die tot zijn bevoegdheidssfeer behoren. Wellicht houdt dit verband met het feit dat de federale overheid exclusief bevoegd is voor de (toepassing van de) verblijfsreglementering. Deze verankering op federaal vlak geschiedde evenwel niet door middel van één globaal wetgevend ingrijpen, maar via afzonderlijke, elkaar in de tijd opeenvolgende initiatieven.

In de regelgeving in verband met de toegang tot de arbeidsmarkt voerde de wetgever bijvoorbeeld pas in 1999 het koppelingsbeginsel expliciet in, op grond waarvan illegale verblijfhouders niet meer op een legale wijze kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Omdat de deelname aan de arbeidsmarkt een noodzakelijke voorwaarde vormt voor het opbouwen van (zelfstandige) rechten in de klassieke sociale verzekeringen, maken vreemdelingen in illegaal verblijf daardoor (onrechtstreeks) evenmin aanspraak op deze rechten, al bevat enkel de sector van de werkloosheidsverzekering een uitdrukkelijke bepaling in die zin.

Met het oog op de verankering van het koppelingsbeginsel in de sociale minimumvoorzieningen diende de federale wetgever geen regelgevend initiatief te treffen. De personele werkingssfeer van deze verschillende voorzieningen wordt immers van oudsher afgebakend door strikte voorwaarden in verband met de leeftijd, de nationaliteit en het verblijfsstatuut van de aanvrager.¹⁵ Initieel waren zelfs enkel houders van de Belgische nationaliteit gerechtigd op tegemoetkomingen in het kader van deze voorzieningen. Ingevolge het Europees Gemeenschapsrecht en, meer recent, het grondrechteninstrumentarium, staat de toelaatbaarheid van met name de toekenningsvereisten die verband houden met de nationaliteit en/of het verblijfsstatuut van de gerechtigde in toenemende mate onder druk.

De verankering van het koppelingsbeginsel op het federale niveau situeert zich voornamelijk bij de maatschappelijke dienstverlening door het OCMW. In tegenstelling tot de sociale minimumvoorzieningen werd het toepassingsgebied *ratione personae* van het recht op maatschappelijke dienstverlening door de wetgever initieel, in 1976, niet onderworpen aan toekenningsvoorwaarden in verband met de leeftijd van de aanvrager, nationaliteit of (legale) verblijfsduur op het grondgebied. Elke vreemdeling, ongeacht diens (illegaal) verblijfsstatuut, kon bijgevolg in beginsel bogen op volwaardige maatschappelijke dienstverlening, weliswaar onder de ook voor Belgische onderdanen geldende voorwaarde dat hij of zij niet in staat is om een menswaardig leven te leiden. Lang heeft deze universele (of onvoorwaardelijke) afbakening van de personele werkingssfeer van de OCMW-wet evenwel niet stand gehouden. Hoewel ook vandaag nog steeds, luidens artikel 1 van deze wet, 'eenieder' recht heeft op maatschappelijke dienstverlening, is deze dienstverlening vanaf midden de jaren 1980 een instrument geworden ter beheersing van de nieuwe migratiebewegingen naar België en ter bestrijding van (de bestendiging van) illegale immigratie op het grondgebied meer in het bijzonder.¹⁶

De wetgever heeft ter zake met twee types van maatregelen gewerkt. Naar bepaalde categorieën van vreemdelingen toe, in het bijzonder asielzoekers, werd ingegrepen in de *aard* van de steunverlening: de betrokkenen komen in beginsel enkel nog in aanmerking voor *materiële* maatschappelijke dienstverlening (of steun *in natura*), met uitsluiting van financiële steun, die hen bovendien niet (meer alleen) door de OCMW's, maar (tevens) in door de federale overheid ingerichte of gesubsidieerde opvangcentra wordt verstrekt. Specifiek naar vreemdelingen met een illegaal verblijfsstatuut toe werd via opeenvolgende wetswijzigingen (1984, 1992, en 1996) ingegrepen in de *omvang* van hun recht op maatschappelijke dienstverlening. Dat werd ingeperkt tot (in principe) een recht op dringende medische hulp, met uitsluiting van elke andere vorm van geldelijke of materiële hulpverlening (de steun die de betrokkene toelaat om te voorzien in een aantal basisbehoeften als voedsel, kleding en huisvesting).¹⁷

Met uitzondering van het recht op dringende medische zorgverstrekkingen zijn in België vreemdelingen in illegaal verblijf (in beginsel) niet gerechtigd om te participeren op de reguliere arbeidsmarkt, bouwen deze daardoor geen zelfstandige rechten op binnen het kader van de klassieke sociale verzekeringen, komen deze niet in aanmerking voor

15 Voor een grondige bespreking, zie H. PAS, "Vreemdelingen en sociale minimumvoorzieningen", in D. CUYPERS, M.-Cl. FOGLETS en B. HUBEAU (eds.), *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen* (Deel 5: Sociale (grond)rechten), Brugge, Die Keure, 2000, 322-388.

16 P. SCHOUKENS, "De illegale immigrant en het recht op maatschappelijke dienstverlening. Hoe mensonwaardig mag het bestaan worden?", in D. SIMOENS, D. PIETERS, J. PUT, P. SCHOUKENS en Y. STEVENS (eds.), *Sociale zekerheden in vraagvorm. Liber Amicorum Jef Van Langendonck*, 401-417.

17 Artikel 57, § 2 van de OCMW-wet.

financiële prestaties in het kader van de minimumvoorzieningen en evenmin voor andere maatschappelijke dienstverlening dan de genoemde dringende medische hulp.

1.2.2.2. Het bevoegdheidsniveau van de deelstaten: een te nuanceren niet-verankering van het koppelingsbeginsel in de Vlaamse Gemeenschap

Als gevolg van de Belgische federale staatsstructuur behoren, zoals gezegd, een aantal aspecten van sociale bescherming immers tot de bevoegdheid van de Vlaamse, Franstalige en Duitstalige gemeenschap. De koppelingslogica werd daar niet geïncorporeerd, minstens voor wat betreft de Vlaamse Gemeenschap. Op het eerste gezicht gebeurde zelfs veeleer het tegenovergestelde. Eind jaren 1990 besliste de Vlaamse decreetgever namelijk om, in het kader van zijn bevoegdheid op het vlak van het minderhedenbeleid, een opvangbeleid te ontwikkelen ten behoeve van vreemdelingen zonder wettig verblijf en in het kader daarvan een aantal (sociale) voorzieningen nadrukkelijk open te stellen voor illegale verblijfhouders, in plaats van deze, zoals de koppelingslogica gebiedt, af te sluiten.

De ontwikkeling van een opvangbeleid ten behoeve van vreemdelingen in illegaal verblijf gebeurde formeel door middel van de totstandkoming van het decreet van 28 april 1998 betreffende het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden (hierna Minderhedendecreet).¹⁸

Daarbij herbevestigde de decreetgever het bestaan van de twee 'traditionele' onderdelen van het minderhedenbeleid. Naast het emancipatiebeleid, gericht op de volwaardige deelname aan de samenleving van vreemdelingen die hier blijvend legaal zijn gevestigd en in vele gevallen inmiddels de Belgische nationaliteit hebben verworven, betreft dit het onthaalbeleid of inburgeringsbeleid, dat beoogt legaal verblijvende nieuwkomers (onder meer asielzoekers, nieuwkomers in het kader van gezinshereniging of -vorming) via taalopleidingen en lessen maatschappelijke oriëntatie wegwijs te maken in de maatschappij. Anderzijds voegt het Minderhedendecreet daar een nieuw beleidsspoor aan toe: het opvangbeleid voor vreemdelingen in illegaal verblijf.

1.3. De invloed van de (grondrechten)rechtspraak

De juridische verankering van de koppelingslogica in België, in het bijzonder voor wat betreft het recht op maatschappelijke dienstverlening door het OCMW, heeft geleid tot een bijzonder omvangrijke jurisprudentie. Zowel het Grondwettelijk Hof als de arbeidsrechtbanken en -hoven, die binnen de gewone rechterlijke macht bevoegd zijn voor betwistingen in verband met de toepassing van het sociaal recht, ook als daar vreemdelingen bij betrokken zijn, hebben zich meermaals over de regelgeving ter sprake uitgesproken. Zowel juridisch-technische interpretatiekwesties, maar ook en vooral de vraag of en in welke mate de verankering van de koppelingslogica geen strijd oplevert met een aantal grondrechtenbepalingen in de Grondwet of in supra- of internationale verdragen, kwamen daarbij aan bod.

De gewone rechtscolleges zijn bevoegd om nationale wetskrachtige normen te toetsen aan internationale verdragsbepalingen met directe werking en deze normen, in geval van

18 *B.S.* 19 juni 1998. Zie tevens: *B. VI. Reg.* 14 juli 1998 betreffende de erkenning en subsidiëring van de centra en diensten voor het Vlaamse minderhedenbeleid, *B.S.* 2 oktober 1998; *B. VI. Reg.* 29 juni 1999 houdende de erkenning en subsidiëring van het forum van organisaties van etnisch-culturele minderheden, *B.S.* 10 september 1999; *B. VI. Reg.* 15 juli 2002 betreffende de erkenning en subsidiëring van de centra en diensten voor het Vlaamse minderhedenbeleid, *B.S.* 26 februari 2003.

tegenstrijdigheid, buiten toepassing te laten.

Het Grondwettelijk Hof (voorheen het Arbitragehof) heeft als enige de bevoegdheid om wetskrachtige normen te toetsen aan o.m. de bevoegdheidsbepalende regels en de grondrechten in de Belgische Grondwet, hetzij in het kader van een vernietigingsberoep, hetzij na doorverwijzing van een prejudiciële vraag daarover door een andere rechter. In de hieronder volgende bespreking van de opvang en bijstandsregels zal nader worden ingegaan op die rechtspraak.

1.4. Strafrechtelijk verbod op bijstand aan vreemdelingen in illegaal verblijf

Het strafrechtelijk kader in België vormt geen belemmering voor het bieden van humanitaire hulp en/of vormen van sociale bescherming aan vreemdelingen in illegaal verblijf.

Artikel 77 van de Vreemdelingenwet bepaalt weliswaar dat, "hij die, wetens en willens, een persoon die geen onderdaan is van een Lid-Staat van de Europese Unie helpt het grondgebied van een Lid-Staat van de Europese Unie of van een Staat die partij is bij een internationale overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen, die België bindt, binnen te komen of aldaar te verblijven, dan wel erdoor te reizen, zulks in strijd met de wetgeving van deze Staat, hetzij in de handelingen die de binnenkomst, de doorreis of het verblijf voorbereid hebben of ze vergemakkelijkt hebben, hetzij in de feiten die ze voltooid hebben, gestraft wordt met een gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en met een geldboete van zeventienhonderd euro tot zesduizend euro, of met één van die straffen alleen".

Het tweede lid van dit artikel stipuleert echter expliciet dat het eerste lid niet van toepassing is indien de hulp *voornamelijk om humanitaire redenen* verleend wordt. Deze invoeging geldt zowel voor caritatieve organisaties als individuen.¹⁹ Ook samenwonen met een vreemdeling die in overtreding is, levert geen voldoende element tot bestraffing.²⁰

2. Toegang tot opvang en noodopvang

In de Belgische context is het niet eenvoudig om een onderscheid te maken tussen opvang, enerzijds, en bijstand, anderzijds. Voornamelijk in de wetgeving rond de maatschappelijke dienstverlening door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, bestaat er vermenging tussen zowel het verlenen van financiële bijstand en het verlenen van materiële bijstand die de vorm van opvang kan aannemen. Er werd voor geopteerd om die steunverlening, die specifiek ten aanzien van illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdelingen is verschoven in de richting van materiële steunverlening, hier onder de hoofding 'opvang' te bespreken.

2.1. Toegang tot het recht op maatschappelijke dienstverlening: de beperking tot dringende medische hulp

19 M.CI. FOGLETS, "Migratiecontrole, sancties en dwangmaatregelen", in *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen* (Deel 3), Brugge, Die Keure, 1999, 372.

20 N. VANDERSCHUEREN, "Tot de wet ons scheidt? Hulpverlening aan vreemdelingen zonder legaal verblijf", Noot onder Gent 22 mei 1997, T. Vreemd. 1997, 38.

2.1.1. Regelgeving

In dit deel wordt stilgestaan bij die beperking van het recht op maatschappelijke dienstverlening voor vreemdelingen in illegaal verblijf tot dringende medische hulp, zoals nader geregeld in artikel 57, § 2 van de OCMW-wet. De belangrijkste uitzonderingen hierop – in de vorm van de verderzetting van de steun – komen nadien aan bod.

2.1.2. De vereiste van een wettig en/of regelmatig verblijf

De beperking van de maatschappelijke dienstverlening aan vreemdelingen in illegaal verblijf is het gevolg van een langgerekt proces dat een aanvang nam in 1984 en vooral in 1992 werd verstrengd.²¹ Ten aanzien van afgewezen kandidaat-vluchtelingen en vreemdelingen in onwettig verblijf aan wie een definitief bevel om het grondgebied te verlaten was betekend, werd het recht op maatschappelijke dienstverlening ingekort tot, enerzijds, de strikt noodzakelijke dienstverlening om het verlaten van het grondgebied mogelijk te maken gedurende maximum één maand, en, anderzijds, de dringende medische hulp, onbeperkt in de tijd. Het Grondwettelijk Hof heeft in een belangrijk arrest van 29 juni 1994²² geoordeeld dat deze beperking de toetsing aan het non-discriminatiebeginsel, in samenlezing met internationaal gewaarborgde rechten (het verbod op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in het EVRM; het recht op een behoorlijke levensstandaard uit het IVESCR en ESH) kon doorstaan. Het Hof oordeelde dat het staken van maatschappelijke dienstverlening als een proportioneel middel voor het handhaven van een migratiebeleid kan worden aangewend, als en nadat de overheid "*vaststelt dat de andere [migratierechtelijke] middelen die hij daartoe aanwendt niet of nauwelijks doeltreffend zijn*" en voor de betrokken vreemdelingen in alle omstandigheden een minimaal niveau van bijstand verzekerd blijft (*in casu* de materiële hulp die noodzakelijk is om het grondgebied te verlaten gedurende een maand en de dringende medische hulp, onbeperkt in de tijd).

Na dit arrest volgde voor de lagere rechtscolleges een bijzonder uitgebreide discussie ontstaan over het aanvangspunt van de beëindiging van de steun, door de wetgever bepaald op het ogenblik van de betekening een 'definitief' bevel om het grondgebied te verlaten, waarbij het onduidelijk was na welke beroepsprocedure een bevel definitief is. Om aan deze discussie een einde te stellen heeft de wetgever in 1996 de definitie veranderd naar een uitvoerbaar bevel dat is betekend aan een uitgeprocedeerde asielzoeker.²³ Uiterlijk aan het einde van de termijn om het land te verlaten, vervalt de dienstverlening. Bij een verklaring waaruit de intentie blijkt om het grondgebied te verlaten, kan die termijn met een maand worden verlengd. Na het verstrijken van deze laatste termijn of indien de betrokkene weigert om een dergelijke verklaring te ondertekenen, is de steunverlening beperkt tot dringende medische hulp. Meer ingrijpend nog beëindigde de wetgever in 1996 het recht op maatschappelijke dienstverlening voor *vreemdelingen wier verblijf buiten de asielprocedure om illegaal is (geworden)*. Zij kunnen enkel om dringende medische hulp verzoeken. Onder dringende medische hulp wordt verstaan "hulp die een uitsluitend medisch

21 Organieke Wet 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen, B.S. 9 januari 1993 (hierna verkort geciteerd als de Programmawet van 30 december 1992).

22 Grondwettelijk Hof nr. 51/94, 29 juni 1994, B.S. 14 juli 1994, A.A. 1994, afl. 3, 365, J.T.T. 1994, 469, noot P. GOSSERIES, R.W. 1994-95, 356, J.L.M.B. 1995, 656, T.B.P. 1994, 775, Rev. dr. étr. 1994, afl. 79, 323-335, Soc. Kron. 1995, 53, noot, Dr. Q. M. 1995, afl. 7, 33, noot F. RIGAUX, Jaarboek Mensenrechten 1994-95, 279, noot en T. Vreemd. 1994, noot D. VANHEULE.

23 Wet 15 juli 1996 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, B.S. 5 oktober 1996 (hierna verkort geciteerd als de Wet van 15 juli 1996).

karakter vertoont en waarvan de dringendheid met een medisch getuigschrift wordt aangetoond. Deze hulp kan geen financiële steunverlening, huisvesting of andere maatschappelijke dienstverlening in natura zijn. Dringende medische hulp kan zowel ambulante worden verstrekt als in een verplegingsinstelling [...] en kan zorgverstrekking omvatten van zowel preventieve als curatieve aard”.²⁴

De discussie in de rechtspraak is na de wetwijziging van 1996 volledig verschoven naar de vraag of, in het licht van een aantal grondrechtennormen, de uitsluiting van de maatschappelijke dienstverlening onverkort mag worden toegepast op alle categorieën van illegale vreemdelingen dan wel of men, ten overstaan van specifieke groepen, niet moet voorzien in een ruimer recht op bijstand.

2.1.3. Discussies

2.1.3.1. Situering

De interpretatie van de notie “dringende medische hulp” geeft de laatste jaren in de rechtspraak opnieuw aanleiding tot discussies.

Een groot deel van die rechtspraak raakt aan de interpretatie van het adjectief ‘dringend’. Uit die rechterlijke beslissingen blijkt dat OCMW’s ervan uitgaan dat een acuut medisch probleem is vereist. Een zeker tijdsverloop tussen het ontstaan van de medische klachten en het indienen van een aanvraag bij het OCMW duidt er volgens de rechtspraak op dat de gevraagde hulp niet als dringend van aard kan worden gekwalificeerd, ook niet indien een erkende zorgverstrekker dit wél als dusdanig attesteert.

De rechtspraak is het erover eens dat men onder de notie ‘dringende medische hulp’ ook financiële steun, huisvesting en andere dienstverlening in natura kan catalogeren.²⁵

De dringende medische hulp kan zowel ambulante als in een verplegingsinstelling worden verstrekt. Door een aanpassing van de regelgeving in 2006 behoren ook opnames in een psychiatrisch ziekenhuis of verzorgingstehuis hiertoe.

Zowel preventieve (bijvoorbeeld incontinentiemateriaal, een aërosolapparaat) als curatieve hulp komen in aanmerking. De OCMW’s mogen de verstrekkingen niet beperken tot de kosten die terugvorderbaar zijn van de federale overheid.

Het recht op dringende medische hulp staat enkel open voor *behoefte* vreemdelingen in illegaal verblijf. Concrete bewijselementen daartoe zijn onder meer het feit dat de illegale verblijfhouder niet in staat is om te werken, het gegeven dat er geen onderhoudsplichtige personen gekend zijn en/of dat men aangewezen is op hulp vanwege caritatieve

24 K.B. 12 december 1996 inzake de dringende medische hulp die door het OCMW wordt verstrekt aan vreemdelingen die onwettig in het Rijk verblijven, *B.S.* 31 december 1996. Voor een grondige bespreking, zie o.m. M. GEERTS, F. VAN HAMERSVELD en B. VAN BUGGENHOUT, “Het nieuwe artikel 57, § 2 OCMW-wet. De maatschappelijke dienstverlening aan illegalen: dringende medische hulp of werkelijke voortgezette steun”, *T.S.R.* 1996, 489-528.

25 Enkel wanneer een rechtcollege de toepassing van artikel 57, § 2 van de OCMW-wet – en de daarin opgenomen beperking van OCMW-steun tot dringende medische hulp – als onverenigbaar acht met één of meerdere grondrechtennormen, wordt aan de betrofene vreemdeling doorgaans ruimere steun dan dringende medische hulp toegekend. Wordt de onverenigbaarheid met het grondrechteninstrumentarium niet weerhouden – en is de betrofene dus enkel gerechtigd op dringende medische hulp – dan treft men, zoals reeds gezegd, geen rechtspraak aan waarin de notie dringende medische hulp ruim wordt geïnterpreteerd, in de zin dat deze ook financiële of materiële steun, andere dan medische hulp, zou omvatten.

organisaties en of vrienden en kennissen, de vaststelling dat het OCMW in het verleden reeds dringende medische hulp toegekend heeft (en de behoefte van de betrokkene op dat ogenblik aanvaardde).

2.2. Het recht op maatschappelijke dienstverlening en de materiële opvang voor bepaalde categorieën van vreemdelingen zonder wettig verblijf

2.2.1. *Situering*

Als basisregel geldt dat vreemdelingen in illegaal verblijf, wat betreft hun recht op sociale bescherming onder de federale instrumenten, in beginsel enkel aanspraak kunnen maken op het ingekorte recht op maatschappelijke dienstverlening, zijnde het recht op dringende medische hulp.

Onder druk van de rechtspraak, zowel van het Grondwettelijk Hof als van de arbeidsrechtbanken en -hoven zijn, vooral in de periode 1996-2008, echter een paar belangrijke uitzonderingen ontstaan op de basisregel dat vreemdelingen in illegaal verblijf enkel gerechtigd zijn op dringende medische hulp. In wat volgt bespreken we de twee belangrijkste categorieën van vreemdelingen waarvoor in een dergelijke uitzondering werd voorzien: minderjarige kinderen en hun ouders en vreemdelingen die zich in een situatie van overmacht bevinden en om die reden geen gevolg kunnen of willen geven aan een verwijderingsmaatregel.

Ter zijde merken we op dat ook het mogelijk is dat een vreemdeling in illegaal verblijf, los van een rechterlijke uitspraak, een ruimer recht op maatschappelijke dienstverlening ontvangt. Sommige OCMW's kennen in de praktijk bijvoorbeeld een ruimere steun dan de dringende medische hulp toe aan bepaalde (categorieën van) vreemdelingen in illegaal verblijf.²⁶ Dat laatste is overigens, ondanks artikel 57, § 2 van de OCMW-wet, niet expliciet verboden,²⁷ al ontvangt het OCMW in voorkomend geval geen terugbetaling van de federale overheid voor het gedeelte van de steunverlening dat de dringende medische hulp overstijgt, wat uiteraard de bereidheid in hoofde van het centrum om ruimere steun te verstrekken in niet geringe mate beïnvloedt.²⁸ Andere OCMW's verwijzen vreemdelingen zonder wettig verblijf, voor het bekomen van voeding en/of huisvesting, naar (caritatieve) organisaties die actief zijn rond voedselbedeling voor en/of huisvesting van kansarme bevolkingsgroepen en waarvan de werking zich al dan niet toespitst op (documentloze) vreemdelingen.²⁹

Naar aanleiding van deze grondrechtenrechtspraak heeft de overheid beslist om de groepen voor wie in de rechtspraak een ruimer recht dan enkel dringende medische hulp wordt erkend, onder te brengen onder de werkingssfeer van de Opvangwet. Deze laatste wet regelt in beginsel het recht op materiële opvang voor asielzoekers van wie het onderzoek van hun asielaanvraag nog lopende is. Ingevolge de beslissing van de

26 Zie o.m. C. FILLET, "Enquête: steunverlening aan illegalen", *OCMW-visies* 2003, afl. 3, 76.

27 Parl. Vr. nr. 258 (M. SNAPPE) van 8 juni 1993, *Vr. & Antw. Senaat* 1993-94, afl. 68, 3498. Voor de betrokken vreemdeling in illegaal verblijf creëert dit evenwel geen verworven recht om deze ruimere dienstverlening verder te blijven genieten (Arbrb. Brussel 23 maart 2000, A.R. nr. 70.077/98, *onuitg.*).
28 A. DEVILLE, "Hulpverlening aan mensen-zonder-papieren", *T. Welzijnswerk* 1999, afl. 220, 52-59; D. VANHEULE, "Illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdelingen en bestaansminimum", 166; P. DE GRYSSE en I. POPPE, "OCMW-steunverlening aan uitgeprocedeerden en illegalen", *R.i.V.* 1997, afl. 2, 4-9.

29 Zie o.m. A. DEGROOTE, "Lokale aandacht voor mensen zonder wettig verblijf", *De Gem.* 2001, afl. 11, 10-13.

overheid, naar aanleiding van de ontwikkelingen in de grondrechtenrechtspraak, komen bepaalde categorieën van vreemdelingen in illegaal verblijf eveneens in aanmerking voor het recht op materiële opvang.

2.2.2. Minderjarige vreemdelingen in illegaal verblijf en hun ouders

2.2.2.1. Regelgevend kader

Een belangrijk aantal arbeidsrechtbanken en -hoven meende dat de toepassing van artikel 57, § 2 van de OCMW-wet ten overstaan van minderjarigen onverenigbaar is met een aantal bepalingen uit het VN-Kinderrechtenverdrag van 20 november 1989: onder meer met artikel 2 (niet-discriminatiebeginsel), artikel 3 (het belang van het kind als eerste overweging), artikel 6 (het recht op leven, op overleven en op ontwikkeling), artikel 24 (het recht op de grootste mate van gezondheid (zorg)), artikel 26 (het recht op sociale zekerheid) en artikel 27 (het recht op een toereikende levensstandaard). Volgens deze rechtscollages nopen deze bepalingen van het Kinderrechtenverdrag, ten overstaan van minderjarige illegale verblijfhouders, tot een ruimere vorm van verzekerde dienstverlening dan enkel dringende medische hulp, al varieerde in deze strekking van de rechtspraak de omvang van de uiteindelijk toegekende steunverlening.³⁰ Al naargelang het geval werd een bedrag gelijk aan het leefloon en/of de wettelijk gewaarborgde kinderbijslag voor werknemers en/of de noodzakelijke (in plaats van louter dringende) medische hulp toegekend.³¹

Een andere stroming onder de arbeidsgerechten deelde deze visie evenwel niet en oordeelde dat artikel 57, § 2 van de OCMW-wet geen schending inhoudt van het Kinderrechtenverdrag.³²

Bevraagd naar de verenigbaarheid van de beperking tot dringende medische hulp aan minderjarige kinderen met het gelijkheidsbeginsel, oordeelde het Grondwettelijk Hof in 2003 dat het gelijkheidsbeginsel wel degelijk werd geschonden: *"De [legitieme] zorg om te beletten dat de maatschappelijke dienstverlening van haar doel wordt afgewend zou evenwel niet kunnen verantwoorden dat ze volledig en in alle gevallen wordt geweigerd aan een kind, terwijl zou blijken dat die weigering het kind ertoe verplicht te leven in omstandigheden die schadelijk zijn voor zijn gezondheid en zijn ontwikkeling en terwijl er geen gevaar zou bestaan dat de ouders die geen recht erop hebben, die dienstverlening niet zouden genieten"*.³³ Het Hof stelt wel dat een aantal voorwaarden moeten vervuld zijn: de ouders komen hun onderhoudsplicht niet na of zijn daartoe niet in staat; de aanvraag om OCMW-steun moet betrekking hebben op onontbeerlijke uitgaven voor de ontwikkeling van het kind ten voordele van wie de dienstverlening wordt aangevraagd; de toegekende dienstverlening mag uitsluitend dienen om dergelijke onontbeerlijke uitgaven te dekken. Teneinde elk mogelijk misbruik in het voordeel van de ouders uit te sluiten vereist de vierde voorwaarde dat de dienstverlening moet worden verleend in de vorm van een dienstverlening *in natura* of een tenlasteneming van uitgaven van derden die materiële steun verlenen. Ten slotte benadrukt het Hof op verschillende plaatsen in deze arresten dat de ouder(s) van het minderjarige kind zelf geen recht bekommt

30 S. BOUCKAERT en M.-Cl. FOGLETS, "De betekenis van het Kinderrechtenverdrag in de context van illegale immigratie ter discussie gesteld. Enkele bedenkingen bij het arrest van het Arbeidshof Antwerpen van 7 mei 1999", *T.J.K.* 2001, 24-34.

31 D. TORFS, "Het Verdrag inzake de rechten van het kind en het recht op dienstverlening voor kinderen zonder wettig verblijf", *T. Vreemd.* 2001, afl. 2, 102-106.

32 Zie o.m. E. PIETERS, "Sociale dienstverlening aan vreemdelingen die illegaal in België verblijven: nieuwe vragen opgeworpen door het nieuwe artikel 57, § 2 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn", *B.T.S.Z.* 1998, 179-182.

33 Grondwettelijk Hof nr. 106/2003, 22 juli 2003, overw. B.7.6.

(bekomen) op andere maatschappelijke dienstverlening dan de dringende medische hulp en dat zij de steun ook niet onrechtstreeks kunnen verkrijgen door de staat van behoeftigheid van hun kinderen aan te voeren.

Ook deze rechtspraak van het Grondwettelijk Hof heeft tot een aanpassing van het regelgevend kader geleid. In de Programmawet van 22 december 2003³⁴ werd bepaald dat dergelijke maatschappelijke dienstverlening wordt beperkt tot de materiële hulp die onontbeerlijk is voor de ontwikkeling van het kind en uitsluitend wordt verstrekt in een federaal opvangcentrum, beheerd door het Federaal Agentschap voor het Onthaal van Asielzoekers. Met het oog op het bekomen van de materiële hulp voor een minderjarige in illegaal verblijf moet er een aanvraag worden ingediend bij het OCMW van de gewoonlijke verblijfplaats van het kind. Het OCMW moet vervolgens zo vlug mogelijk en uiterlijk één maand na de ontvangst ervan een beslissing nemen over de aanvraag.³⁵ Voorafgaand aan die beslissing dient het O.C.M.W evenwel eerst, via een sociaal onderzoek, na te gaan of alle wettelijke voorwaarden voor steunverlening vervuld zijn, meer bepaald (a) of het kind jonger is dan 18 jaar, (b) of het kind samen met zijn ouders onwettig op het grondgebied verblijft, (c) of de vereiste verwantschapsband bestaat tussen het kind en zijn begeleidende ouder(s) en, ten slotte, (d) of het kind behoeftig is doordat zijn ouders hun onderhoudsplicht niet nakomen of niet in staat zijn hun onderhoudsplicht na te komen.³⁶ Als het sociaal onderzoek aantoont dat deze wettelijke voorwaarden vervuld zijn, dient het OCMW bij Fedasil een aanvraag tot een voorstel van huisvesting in, waarna laatstgenoemde een voorstel van huisvesting doet. De ouders van het kind kunnen het voorstel ofwel schriftelijk aanvaarden ofwel weigeren te aanvaarden, ofwel weigeren te ondertekenen.³⁷

Fedasil zal, bij aanvaarding, een geïndividualiseerd opvangproject opstellen dat ten minste de huisvesting, het onderhoud en de opvoeding van de minderjarige waarborgt. Het voordeel van de materiële steun vervalt indien de minderjarige zich niet bij de door Fedasil aangeduide opvangstructuur aanmeldt binnen de dertig dagen.

Aangezien deze wetswijziging niet duidelijk maakte in welke mate de ouders hun kinderen mee konden vervoegen in het opvangcentrum, leidde dit opnieuw tot juridische discussies waarbij de rechtspraak verdeeld was of deze regeling strijdig was met het recht op privé- en gezinsleven in artikel 8 EVRM.³⁸ Uiteindelijk heet

34 B.S. 31 december 2003.

35 Art. 4 K.B. 24 juni 2004.

36 Art. 3 K.B. 24 juni 2004.

37 Deze laatste weigering wordt gelijkgesteld met een weigering om het voorstel tot huisvesting te aanvaarden en dient volgens de omzendbrief van 16 augustus 2004 door het OCMW beschouwd te worden als een weigering van maatschappelijke hulp. De betrokken vreemdeling ontvangt sowieso een afschrift van het document waaruit zijn of haar aanvaarding dan wel diens weigering van het voorstel tot huisvesting blijkt (ook in geval van een weigering om het document te ondertekenen). Ook voor het OCMW, zo stipuleert de omzendbrief, is het uitermate belangrijk om een schriftelijk bewijs van de aanvaarding of weigering in het dossier betreffende de aanvraag van materiële hulp te bewaren. "Dit bewijs kan namelijk aangewend worden indien de betrokkene beroep zou instellen voor de arbeidsrechtbank".

38 Geen schending: Arbh. Antwerpen 14 september 2005, A.R. nr. 333/2004, *onuitg.*; Arbrb. Brussel 7 december 2004, *Soc. Kron.* 2005, afl. 3, 16; Arbrb. Bergen 14 april 2005, *J. dr. jeun.* 2005, afl. 246, 22-23. Wel een schending: Arbrb. Brugge 16 juli 2004, A.R. nr. 118.163, *onuitg.*; Arbrb. Brugge 8 december 2004, A.R. nr. 109.128, *onuitg.*; Arbrb. Brugge 22 december 2004, A.R. nr. 118.874, *onuitg.*; Arbrb. Luik 28 juli 2004, *Rev. dr. étr.* 2004, afl. 129, 425-429; Arbrb. Luik 24 augustus 2004, *Soc. Kron.* 2005, afl. 3, 130; Arbrb. Luik 10 september 2004, *J. dr. jeun.* 2004, afl. 238, 55-57; Arbrb. Bergen 8 november 2004, *Soc. Kron.* 2005, afl. 3, 131-132; Arbrb. Dinant 21 december 2004, *J. dr. jeun.* 2005, afl. 241, 41; Arbrb. Brussel 8 november 2004, *J. dr. jeun.* 2005, afl. 242, 42-45. Idem: Arbrb. Brussel 19 november 2004, *Soc. Kron.* 2005, afl. 3, 132-135; Arbrb. Hoei 5 januari 2005, A.R. nr. 60.018, *onuitg.*; Arbrb. Hoei 19 januari 2005, *J. dr. jeun.* 2005, afl. 242, 30-35; Arbrb. Hoei 25 mei 2005, A.R. nr. 60.179, *onuitg.*

het Grondwettelijk Hof zich hierover uitgesproken.³⁹ Het Hof heeft de bijzondere opvangregeling onverenigbaar bevonden met het grondrecht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven: *“Door te bepalen dat de materiële hulp die onontbeerlijk is voor de ontwikkeling van het kind, uitsluitend zal worden verstrekt in een federaal opvangcentrum, betekent de aangevochten bepaling een inmenging in het privé- en gezinsleven van de betrokkene. Een dergelijke inmenging moet dus beantwoorden aan de vereisten van wettigheid en voorzienbaarheid die zijn gesteld bij artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM, moet een wettig doel nastreven en zich ten aanzien van dat doel in een juist verband van evenredigheid bevinden. Hoewel de bewoordingen van de wet niet uitdrukkelijk uitsluiten dat de ouders hun kind in een opvangcentrum vergezellen opdat het de hulp kan krijgen die onontbeerlijk is voor zijn ontplooiing wordt niet gepreciseerd in welke gevallen de aanwezigheid van de ouder(s) al dan niet zal worden toegestaan [...]. De bestreden bepaling is in strijd met artikel 22 van de Grondwet en met de verdragsbepalingen die een analoge draagwijdte hebben, doordat zij voorschrijft dat de materiële hulp die onontbeerlijk is voor de ontwikkeling van het kind uitsluitend in een federaal opvangcentrum wordt verstrekt, zonder dat die bepaling zelf waarborgt dat de ouders er eveneens kunnen worden opgevangen opdat zij niet van hun kinderen worden afgezonderd”*.⁴⁰ Met de Programmawet van 27 december 2005 werd de opvangregeling voor de kinderen aangevuld met de zin dat “de aanwezigheid in het opvangcentrum van de ouders of van de personen die het ouderlijk gezag over het kind daadwerkelijk uitoefenen, gewaarborgd wordt”.⁴¹

2.2.2.2. Discussiepunten in de rechtspraak

Ook na die aanpassing bleven er discussies bestaan of de modaliteiten van de opvang van minderjarigen, verenigbaar zijn met het privé-leven, rekening houdende met het groepsregime, de mogelijk lange duur van verblijf in het centrum, of, nog, het feit dat de uitoefening van het (grond)recht op onderwijs onvoldoende verzekerd is. Zo bijvoorbeeld oordeelt de Arbeidsrechtbank van Namen, in een vonnis van 23 december 2005,⁴² dat artikel 57, § 2 van de OCMW-wet onvoldoende verenigbaar is met het grondrecht op eerbiediging van het privé-leven. Andere rechtscolleges overwogen dan weer dat vooral de opvangregeling op gespannen voet staat met de uitoefening van het grondrecht op onderwijs van de betrokken minderjarigen,⁴³ zeker wanneer de doorverwijzing naar het centrum plaatsvindt in het laatste semester van het schooljaar. De toepassing van artikel 57, § 2 van de OCMW-wet kan ook strijd opleveren met het recht op gezondheidszorg van een minderjarige in illegaal verblijf, met name wanneer het gaat om een jongen die intense medische opvolging nodig heeft en diens familie doorverwezen wordt naar een opvangcentrum dat minstens 100 kilometer van het ziekenhuis is gelegen.⁴⁴ Anderzijds oordeelde het Arbeidshof te Luik, dat de wijziging van onderwijsinstelling voor de kinderen *in casu* geen probleem oplevert.⁴⁵

Voorts bleef het onduidelijk wie steun moet verlenen tussen het ogenblik van het indienen van de aanvraag tot steunverlening van de minderjarige bij het OCMW en het tijdstip waarop ze effectief terecht kunnen in een federaal opvangcentrum. Tussen beide tijdstippen kan enige tijd verstrijken. De rechtspraak hierover is uiteenlopend:

39 Grondwettelijk Hof nr. 131/2005, 19 juli 2005, B.S. 8 augustus 2005.

40 Grondwettelijk Hof nr. 131/2005, 19 juli 2005, overw. B.5.5. en B.6.

41 Wet van 27 december 2005 houdende diverse bepalingen, B.S. 30 december 2005.

42 Arbrb. Namen 23 december 2005, A.R. nr. 126.576, *onuitg.*

43 Arbh. Luik 24 april 2006, A.R. nr. 7.999/2006, *onuitg.*

44 Arbh. Luik 11 juli 2006, A.R. nr. 33.933/06, *onuitg.*

45 Arbh. Luik 6 september 2006, A.R. nr. 32.795/04, *onuitg.* ; Arbh. Luik 14 maart 2006, A.R. nr. 33.847/06, *onuitg.* ; Arbh. Luik 26 april 2006, A.R. nr. 33.715/05, *onuitg.*

sommige rechters duiden het OCMW aan zolang nog geen beslissing werd genomen en meegedeeld⁴⁶, terwijl voor andere rechters de verplichting bij Fedasil berust.⁴⁷

2.2.3. *Illegale verblijfhouders in een situatie van medische overmacht*

Niet alleen voor minderjarigen en hun ouders werd er onder druk van grondrechtenrechtspraak voorzien in een uitzondering op de basisregel dat vreemdelingen in illegaal verblijf enkel gerechtigd zijn op een recht op dringende medische hulp. Hetzelfde gebeurde met betrekking tot vreemdelingen die zich in een situatie van medische overmacht bevinden.

Dat de onverkorte toepassing van artikel 57, § 2 van de OCMW-wet, vanuit het oogpunt van grondrechten, problematisch kan zijn wanneer dit gebeurt ten overstaan van een vreemdeling die zich in een situatie van overmacht bevindt, werd door het Grondwettelijk Hof voor het eerste vooropgesteld in het arrest nr. 80/99.⁴⁸

In het arrest nr. 80/99 beoordeelde het Grondwettelijk Hof de toepassing van artikel 57, § 2 van de OCMW-wet ten aanzien van vreemdelingen in een situatie van zogenaamde medische overmacht. Het betreft vreemdelingen met een illegale verblijfsstatus die (aanvoeren dat zij), omwille van hun gezondheidstoestand, in de absolute mogelijkheid verkeren om feitelijk gevolg te geven aan een verwijderingsmaatregel. Doorgaans is hen, al dan niet nadat zij (zonder succes) de asielpcedure hebben opgestart, een uitvoerbaar bevel om het grondgebied te verlaten afgegeven dat het verlies van OCMW-steun, met uitzondering van dringende medische hulp, met zich meebrengt. Op de prejudiciële vraag of dit geen strijd oplevert met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, antwoordde het Grondwettelijk Hof dat *"indien de maatregel waarin artikel 57, § 2 van de OCMW-wet voorziet, wordt toegepast op personen die, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid zijn gevolgt te geven aan het bevel om België te verlaten, de wetgever zonder redelijke verantwoording op dezelfde wijze personen behandelt die zich in fundamenteel verschillende situaties bevinden: diegene die kunnen worden verwijderd en diegene die om medische redenen niet kunnen worden verwijderd. In die mate is artikel 57, § 2 van de OCMW-wet discriminerend."*⁴⁹

Vreemdelingen met een illegale verblijfsstatus voerden in de praktijk evenwel niet enkel hun (problematische) gezondheidstoestand aan om te beargumenteren dat ze in de absolute onmogelijkheid verkeren om gevolg te geven aan een verwijderingsmaatregel en dat ze om die reden gerechtigd zijn op volwaardige maatschappelijke dienstverlening. Ook andere motieven van overmacht werden in dit verband aangevoerd, onder meer het motief dat het land van herkomst weigert om de vereiste inreisdocumenten af te leveren (administratieve overmacht), de onstabiele (politieke) situatie in het land van herkomst of, nog, redenen van familiale aard (familiale overmacht) of gerechtelijke aard (gerechtelijke overmacht). Vreemdelingen in illegaal verblijf hebben in talrijke procedures met succes voor de arbeidsgerechten beargumenteerd dat dergelijke omstandigheden in dezelfde mate als medische motieven een situatie van overmacht creëren en legitimeren

46 Arbrb. Luik 22 september 2005, *J. dr. jeun.* 2005, afl. 250, 56-59; Arbrb. Brussel 8 november 2004, *J. dr. jeun.* 2005, afl. 242, 41-45, *Rev. dr. étr.* 2004, afl. 130, 612-617 en *T. Vreemd.* 2005, afl. 2, 171 (verkort); Arbrb. Brussel 15 november 2004, *J. dr. jeun.* 2005, afl. 242, 45-55 en *Soc. Kron.* 2005, afl. 3, 145-150; Arbrb. Brussel 29 augustus 2005, A.R. nrs. 78.766, 78.767, 78.768/04 en 90.676/05, *onuitg.*; Arbrb. Brugge 14 juni 2006, *T. Vreemd.* 2007, afl. 1, 53; Arbrb. Brussel 6 juli 2006, A.R. nr. 7896/06, *onuitg.*

47 Arbrb. Brussel 29 juni 2005, *J. dr. jeun.* 2005, afl. 250, 54-56.

48 Grondwettelijk Hof nr. 80/99, 30 juni 1999, *J.T.T.* 2000, 75, noot O. DE LEYE.

49 Grondwettelijk Hof nr. 80/99, 30 juni 1999, overw. B.5.2.

dat artikel 57, § 2 van de OCMW-wet in voorkomend geval geen toepassing kan of mag vinden.

Zowel fysieke als louter psychische aandoeningen met een voldoende mate van intrinsieke ernst werden door arbeidsrechtbanken als een (absoluut) beletsel om gevolg te geven aan een verwijderingsmaatregel. Echter niet elke medische aandoening werd als voldoende intrinsiek ernstig beschouwd om de daaruit voortvloeiende situatie voor de betrokken vreemdeling als een situatie van medische overmacht te kwalificeren. Wanneer er enkel een 'kans' bestaat dat de vreemdeling hervalt in een eerder vastgesteld (maar inmiddels genezen) ziektepatroon kan er bijvoorbeeld geen sprake zijn van medische overmacht.⁵⁰

De intrinsieke ernst van de aandoening volstaat bovendien, op zichzelf, niet. De arbeidsgerechten onderzoekt bijkomend of nog aan minstens één van de twee volgende voorwaarden is voldaan: de onmogelijkheid om te reizen, enerzijds, en de onmogelijkheid om in het land van herkomst (medisch) verzorgd te kunnen worden. Indien de situatie van de betrokkene niet aan minstens een van deze beide criteria beantwoordde, achten arbeidsgerechten het bestaan van de medische overmacht doorgaans niet (afdoende) bewezen, ook al lijdt de vreemdeling *in casu* aan een intrinsiek ernstige medische aandoening.

2.2.4. *Vreemdelingen zonder wettig verblijf in een situatie van administratief-technische overmacht*

Dit type van overmacht, waarover de vraag rees of het ook aanleiding kon geven tot een verderzetten van de maatschappelijke dienstverlening, vloeide doorgaans voort uit het feit dat het land van herkomst waarnaar de Belgische autoriteiten de vreemdeling in illegaal verblijf wenselijk te repatriëren, weigert om de daartoe vereiste inreisdocumenten te overhandigen.

In een dergelijke situatie van administratieve overmacht,⁵¹ zo oordeelde het Hof van Cassatie in het arrest van 18 december 2000,⁵² kan artikel 57, § 2 van de OCMW-wet geen toepassing vinden: *"Uit het opzet van artikel 57, § 2 van de OCMW-wet blijkt immers dat de beperking van het recht op maatschappelijke dienstverlening uitsluitend geldt voor de vreemdelingen die weigeren gevolg te geven aan het bevel om het grondgebied te verlaten, maar niet voor hen die om redenen, onafhankelijk van hun wil, verhinderd zijn naar hun land van herkomst terug te keren. Het OCMW blijft ten aanzien van laatstgenoemden gehouden tot maatschappelijke dienstverlening tot het ogenblik waarop zij in staat zijn daadwerkelijk gevolg te geven aan het bevel om het grondgebied te verlaten".*

50 Arbrb. Dendermonde 17 juni 2002, A.R. nr. 48.001, *onuitg.*; Arbh. Antwerpen 27 november 2002, A.R. nr. 2010155, *onuitg.* Zie tevens Arbh. Brussel 6 oktober 2005, A.R. nr. 46.290, *onuitg.*

51 *In casu* had de betrokken vreemdeling, een Kosovaar, een bevel gekregen om het grondgebied te verlaten, maar weigerden de Joegoslavische autoriteiten om hem de vereiste administratieve inreisdocumenten over te maken.

52 Cass. 18 december 2000, *Soc. Kron.* 2001, afl. 4, 184-185, noot M. DUMONT, *J.L.M.B.* 2001, 417-418, *Rev. dr. étr.* 2000, afl. 111, 655-657 en *T. Vreemd.* 18 december 2000, afl. 2, 138 (verkort).

2.2.5. *Vreemdelingen zonder wettig verblijf in een situatie van familiale of gezinsgerelateerde overmacht*

Een ander type van overmacht waarrond zich de laatste jaren eveneens in toenemende mate de vraag stelt naar de toelaatbaarheid van de analoge toepassing van het arrest nr. 80/99, betreft de overmacht om redenen van familiale of gezinsgerelateerde aard. De discussie spitst zich ter zake toe op het recht op OCMW-steun van twee subcategorieën van illegale verblijfhouders: de mantelzorger van een vreemdeling in een situatie van medische overmacht (meestal kinderen) en de ouder(s) in illegaal verblijf van een kind met de Belgische nationaliteit.

Nadat eerst gewone rechtbanken zich reeds hierover hadden uitgesproken⁵³ heeft ook het Grondwettelijk Hof zich over deze kwestie uitgesproken.⁵⁴ In dat arrest diende het Hof zich uit te spreken over het recht op OCMW-steun van ouder(s) in illegaal verblijf van kinderen met een ernstige handicap wier medische toestand een absolute onmogelijkheid vormt om naar het land van herkomst terug te keren. Op de vraag of de beperking van maatschappelijke dienstverlening tot dringende medische hulp voor de ouder(s) in voorkomend geval geen onverenigbaarheid oplevert met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2, 3, 24, 26 en 27 van het I.V.R.K., antwoordt het Grondwettelijk Hof bevestigend: *"De strikte toepassing van artikel 57, § 2 van de OCMW-wet behandelt zonder redelijke verantwoording, personen die zich in fundamenteel verschillende situatie bevinden, op dezelfde wijze: diegene die kunnen worden verwijderd en diegene die dat niet kunnen, omdat zij de ouders zijn – en daarvan het bewijs kunnen leveren – van een minderjarig kind dat, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid verkeert om gevolg te geven aan een bevel om het grondgebied te verlaten omwille van een zware handicap waarvoor het geen adequate verzorging kan krijgen in zijn land van oorsprong, of in een ander land dat het dient terug te nemen, en wiens recht op de eerbiediging van het gezinsleven moet worden gevrijwaard door de waarborg van de aanwezigheid van zijn ouders aan zijn zijde".*⁵⁵

Een tweede typesituatie van gezinsgerelateerde overmacht waarop illegale verblijfhouders zich in toenemende mate een beroep deden om artikel 57, § 2 van de OCMW-wet buiten toepassing te laten betreft de situatie van ouder(s) in illegaal verblijf, wiens kind(eren) de Belgische nationaliteit bezit(ten) of gemachtigd of toegelaten is (zijn) om in België op duurzame wijze te verblijven.

Het Grondwettelijk Hof deed in 2006 uitspraak over het recht op OCMW-steun van twee Ecuatoriaanse ouders in illegaal verblijf met een kind dat de Belgische nationaliteit heeft verworven. Volgens het Hof is er geen sprake van een schending van de Grondwet: *"Aangezien het Belgische kind van die persoon recht heeft op dienstverlening voor zichzelf, worden de artikelen 2.2 en 3.2. van het Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind niet geschonden. Dat geldt des te meer daar het feit dat de ouder met illegaal verblijf van een kind dat wettig op het grondgebied verblijft, geen eigen recht heeft op volledige maatschappelijke dienstverlening niet impliceert dat geen rekening dient te worden gehouden met de specifieke gezinssituatie bij de toekenning van hulpverlening aan het kind. Het staat aan het openbaar centrum voor maatschappelijke welzijn om binnen de perken van zijn wettelijke opdracht en, in geval van conflict aan*

53 Zie bijvoorbeeld Arrbrb. Antwerpen 8 maart 2000, A.R. nr. 314.907, onuitg.: *"derhalve [is het] evident (...) dat de terminaal zieke moeder van eiser dient bijgestaan te worden door de enige familie die ze in dit land heeft, zijnde het gezin van eiser; dat dan ook aan deze familieleden, in casu eiser en zijn gezin, maatschappelijke dienstverlening dient toegestaan te worden".*

54 Grondwettelijk Hof nr. 194/2005, 21 december 2005, B.S. 10 februari 2006

55 Grondwettelijk Hof nr. 194/2005, 21 december 2005, overw. B.5.2.).

de rechter, om het meest geëigende middel te kiezen teneinde het hoofd te bieden aan de reële en huidige behoeften van de minderjarige, teneinde hem de vrijwaring van zijn gezondheid en zijn ontwikkeling te verzekeren. Aangezien bij de toekenning van maatschappelijke dienstverlening alle behoeften van het kind in aanmerking dienen te worden genomen, moet, voor de vaststelling van de aan dat kind toe te kennen maatschappelijke dienstverlening, rekening worden gehouden met de gezinssituatie van het kind, alsmede met de omstandigheid dat het recht op maatschappelijke dienstverlening van diens ouders met illegaal verblijf wordt beperkt tot de dringende medische hulpverlening.”

Het Hof was genuanceerd. Het Hof ging niet zover als de meerderheid onder de arbeidsgerechten die in voorkomend geval onverminderd steun verlenen aan de ouders. Anderzijds sluit het Grondwettelijk Hof niet uit dat met de aanwezigheid van de ouders in illegaal verblijf *onrechtstreeks* toch wel in een bepaalde mate rekening wordt gehouden, met name bij de begroting van de maatschappelijke dienstverlening die aan het kind met de Belgische nationaliteit verschuldigd is.

Een tweede subhypothese betreft de situatie waarbij één ouder de Belgische nationaliteit bezit en één ouder illegaal op het grondgebied verblijft, in welk geval de kinderen, geboren uit een dergelijke relatie, in beginsel de Belgische nationaliteit bezitten.

Het Hof heeft zich ook nog uitgesproken over de situatie van een buitenlandse vrouw in illegaal verblijf, moeder van een kind dat de Belgische nationaliteit bezit doordat diens vader, een Belg, het kind heeft erkend. De moeder voerde in de procedure voor het Hof aan dat aangezien haar kind Belg is, het niet van het Belgische grondgebied verwijderd kan worden, net zoals zijzelf, dit laatste omwille van het recht op eerbiediging van het gezinsleven, gewaarborgd bij artikel 8 van het E.V.R.M. Omdat de verwijdering niet toelaatbaar is in het licht van het grondrecht op eerbiediging van het gezinsleven, kan artikel 57, § 2 van de OCMW-wet geen gelding vinden ten opzichte van de moeder in illegaal verblijf.⁵⁶ Het Grondwettelijk Hof oordeelt in dezelfde zin als in het arrest nr. 35/2006. Het Hof gaat niet zover als de arbeidsgerechten die zich voorheen over deze subhypothese van familiale overmacht hadden uitgesproken en artikel 57, § 2 van de OCMW-wet buiten toepassing lieten ten overstaan van de ouder in illegaal verblijf. Tegelijk sluit het Hof niet uit dat met de aanwezigheid van de ouder in illegaal verblijf *onrechtstreeks* toch rekening wordt gehouden, meer bepaald bij de begroting van de maatschappelijke dienstverlening die aan het kind met de Belgische nationaliteit verschuldigd is. Dit *onrechtstreeks* rekening houden met de ouder in illegaal verblijf wordt op zijn beurt dan weer getemperd doordat bij de begroting van het recht op maatschappelijke dienstverlening van het kind eveneens rekening moet worden gehouden met de wettelijke onderhoudsplicht van de ouder met de Belgische nationaliteit en diens eventuele recht op maatschappelijke dienstverlening.

2.2.6. De verankering van de grondrechtenrechtspraak in de Opvangwet

2.2.6.1. Situering

De grondrechtenrechtspraak waarbij geoordeeld werd dat zowel minderjarigen in illegaal verblijf en hun ouders, enerzijds, en bepaalde categorieën van vreemdelingen zonder wettig verblijf in een situatie van overmacht, anderzijds, gerechtigd zijn op een ruimere vorm van sociale bescherming dan enkel dringende medische hulp, heeft de wetgever er uiteindelijk toe gebracht om deze rechtspraak wetgevend te verankeren, meer bepaald in de Opvangwet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van

⁵⁶ Grondwettelijk Hof nr. 32/2006, 1 maart 2006, A.4.

bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (hierna: de Opvangwet).⁵⁷

Met ingang van 1 juni 2007⁵⁸ regelt deze wet de materie van het recht op materiële opvang van asielzoekers lopende het onderzoek van hun asielaanvraag. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de Opvangwet de omzetting van de Richtlijn 2003/9/EG beoogt, althans gedeeltelijk, meer bepaald voor de bevoegdheden van de federale minister van Maatschappelijke Integratie. Tegelijk beoogde deze wet ook minstens twee andere doelstellingen: een coördinatie van de regelgevende bepalingen inzake de materiële opvang van asielzoekers, die voorheen verspreid lagen over verschillende Programmawetten en de OCMW-wetgeving, enerzijds, en het in overeenstemming brengen van de bepalingen inzake de materiële opvang met de goedgekeurde hervorming van de asielprocedure. Met name die laatste doelstelling is niet zonder belang. Tot voor de Opvangwet steunde de regeling inzake de materiële opvang van asielzoekers immers nog volledig op het onderscheid tussen de ontvankelijkheidsfase en de gegrondheidsfase van de asielprocedure, waarbij in de eerste fase enkel een recht op opvang *in natura* bestaat (in een collectieve opvangstructuur of een meer individueel lokaal opvanginitiatief (L.O.I.) vanwege het OCMW) en in de tweede fase in beginsel een recht op financiële steun van het toegewezen OCMW bestaat. De Opvangwet voorziet in een regime van materiële steun tijdens het volledige verloop van de asielprocedure, met die nuance dat een asielzoeker in een collectieve opvangstructuur na 4 maanden kan verzoeken om toegewezen te worden aan een individuele opvangplaats.

2.2.6.2. Het initiële toepassingsgebied van de Opvangwet⁵⁹

De Opvangwet geldt voor elke asielzoeker vanaf de indiening van zijn asielaanvraag en is van kracht gedurende de ganse asielprocedure, met inbegrip van de beroepsprocedure, ingesteld bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen,⁶⁰ en de procedure van het administratieve cassatieberoep bij de Raad van State.⁶¹ Ook tijdens de termijnen voor het instellen van de beroepsprocedures voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en de Raad van State geldt de nieuwe regeling.

De personele werkingsfeer omvat niet enkel de vreemdeling die zelf een asielaanvraag indient. Ook bepaalde familieleden van asielzoekers vallen onder de nieuwe regeling. Het gaat meer bepaald om de echtgenoot van de asielzoeker, of zijn of haar niet gehuwde partner waarmee hij of zij een stabiele relatie heeft; en de minderjarige kinderen, op voorwaarde dat ze niet getrouwd en ten laste zijn, zonder discriminatie naar gelang zij binnen of buiten het huwelijk geboren zijn of dat zij geadopteerd werden. Als bijkomende voorwaarde stelt de Opvangwet dat de familie reeds in het land van herkomst werd gesticht en dat de familieleden op het Belgische grondgebied aanwezig zijn, omwille van de asielaanvraag van de echtgenoot of ouder.⁶²

57 B.S. 7 mei 2007.

58 Zie K.B. 9 april 2007 tot bepaling van de datum van de inwerkingtreding van de bepalingen van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van de asielzoekers en bepaalde andere categorieën van vreemdelingen. Voor meer informatie, zie punt 4.4.2.2.12. Een aantal bepalingen van de wet zijn reeds in werking getreden op 7 mei 2007.

59 Artt. 6-7 Opvangwet.

60 En dit op grond van artikel 39/2, § 1, van de Vreemdelingenwet.

61 En dit op grond van artikel 20, § 2, derde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

62 Art. 2, 5° Opvangwet.

Naast vreemdelingen in de asielprocedure besliste de wetgever, zoals reeds gezegd, de Opvangwet tevens te laten gelden voor bepaalde categorieën van uitgeprocedeerde asielzoekers om op die manier een deel van de grondrechtenrechtspraak wetgevend te verankeren. Bij de inwerkingtreding van de Opvangwet was dit voorzien voor meer bepaald:

- uitgeprocedeerde kandidaat-vluchtelingen die zich in een situatie van medische overmacht bevinden en die om die reden geen gevolg kunnen geven aan een bevel om het grondgebied te verlaten, op voorwaarde dat ze een verblijfsaanvraag omwille van medische redenen conform artikel 9^{ter} van de Vreemdelingenwet hebben ingediend;
- uitgeprocedeerde kandidaat-vluchtelingen die, om redenen van overmacht, andere dan medische redenen, bevestigd door de autoriteiten bevoegd voor asiel en migratie, geen gevolg kunnen geven aan een bevel het grondgebied te verlaten;
- uitgeprocedeerde kandidaat-vluchtelingen met een familielid of een persoon die het ouderlijk gezag of de voogdij over hen uitoefent die wel nog binnen het toepassingsgebied van de Opvangwet valt;
- uitgeprocedeerde kandidaat-vluchtelingen die een verbintenis tot vrijwillige terugkeer hebben ondertekend, en dit tot hun vertrek, tenzij dit vertrek uitgesteld wordt door hun eigen gedrag.

De Opvangwet geldt, ten slotte, tevens voor gezinnen in illegaal verblijf met minderjarige kinderen die, in toepassing van artikel 57, § 2 van de OCMW-wet en het K.B. van 24 juni 2004, recht hebben op materiële hulp een federaal opvangcentrum, op voorwaarde dat de staat van behoeftigheid door een OCMW is vastgesteld, alsook dat de ouders niet in staat zijn om hun onderhoudsplicht na te komen.⁶³

Ratione personae is het toepassingsgebied van de Opvangwet dus duidelijk ruimer dan dat van de Opvangrichtlijn, hetgeen evenwel geen probleem vormt, aangezien de richtlijn dit uitdrukkelijk toelaat. De verruiming van het toepassingsgebied is erin gelegen – zo geeft ook de titel van de Opvangwet zelf aan – dat ook andere categorieën vreemdelingen dan asielzoekers (in de asielprocedure) in aanmerking komen voor het regime van de materiële opvang. Het betreft in hoofdzaak een aantal categorieën van uitgeprocedeerde kandidaat-vluchtelingen die in beginsel terugvallen op het beperkte steunregime van de dringende medische hulp (artikel 57, § 2 van de OCMW-wet), maar ten overstaan van wie de grondrechtenrechtspraak over de jaren voorzien heeft in een recht op ruimere steun. Concreet gaat het, zoals gezegd, om uitgeprocedeerde vreemdelingen die zich in een situatie van medische of administratieve overmacht bevinden, vreemdelingen die nog een familielid hebben dat wel gerechtigd is op materiële hulp, alsook uitgeprocedeerde kandidaat-vluchtelingen die een verbintenis totvrijwillig vertrek hebben ondertekend.

De verankering in de Opvangwet van (een deel van de) grondrechtenrechtspraak in verband met artikel 57, § 2 van de OCMW-wet werd in de doctrine een positieve zaak genoemd, waarbij niettemin een belangrijke kanttekening werd geplaatst, meer bepaald of de beperking van de verankering tot uitgeprocedeerde kandidaat-vluchtelingen geen schending inhoudt van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel. Andere (categorieën van) illegale verblijfhouders dan uitgeprocedeerde kandidaat-vluchtelingen die zich in een situatie van medische of administratieve overmacht bevinden, zijn immers, in toepassing van de grondrechtenrechtspraak inzake artikel 57, § 2 van de OCMW-wet, eveneens gerechtigd op meer steun dan alleen de dringende medische hulp. Deze vreemdelingen zijn evenwel niet opgenomen in de personele werkingssfeer van het wetsontwerp en moeten hun recht op ruimere maatschappelijke dienstverlening verder moeten afdwingen

63 Art. 60 Opvangwet.

via een procedure voor de arbeidsrechtbank.

2.2.6.3. Het sedert 2010 gewijzigde toepassingsgebied

De overbezetting van het opvangnetwerk heeft de federale wetgever er eind 2009 noodgedwongen toe aangezet om de Opvangwet aan te passen, onder meer voor wat betreft de personele werkingssfeer ervan.⁶⁴

De wijziging betreft vooral de omschrijving van de groepen van uitgeprocedeerde kandidaat-vluchtelingen die, ondanks het einde van hun asielaanvraag, toch nog verder in de materiële opvangstructuren mogen verblijven. De wet somt zeven situaties op waarin het recht op materiële opvang na een negatieve beslissing van de asielinstanties kan verlengd worden op aanvraag van de betrokken vreemdeling. Slechts in het eerste geval gebeurt de verlenging automatisch; in de andere zes gevallen moet Fedasil een gemotiveerde beslissing over de verlening nemen. Niet onbelangrijk is dat de betrokken vreemdeling zich niet achtereenvolgens op verschillende situaties kan beroepen. Bij het indienen van de eerste aanvraag tot verlenging, moeten alle situaties waarop de betrokkene zich kan beroepen, ingeroepen worden. De verlenging wordt dan toegestaan op grond van alle aangehaalde redenen die gegrond zijn en de betrokkene behoudt zijn recht op materiële opvang zolang één van de aangehaalde en gegronde redenen bestaat.

De zeven situaties zijn de volgende:

1° Familiële eenheid: uitgeprocedeerde asielzoekers die nog een familielid of een persoon hebben die over hen het ouderlijk gezag of de voogdij uitoefent en die recht op materiële opvang heeft, kunnen een verlenging van hun materiële opvang bekomen zolang het familielid of de persoon die het ouderlijk gezag of de voogdij uitoefent, recht op materiële opvang heeft.

2° Beëindigen schooljaar. Onder bepaalde voorwaarden kunnen gezinnen in illegaal verblijf of uitgeprocedeerde kandidaat-vluchtelingen een verlenging bekomen (met drie maanden) van de termijn om een uitwijzingsbevel uit te voeren teneinde hun kinderen hun schooljaar te laten beëindigen. In voorkomend geval, wanneer de Dienst Vreemdelingenzaken dit toestaat, is verdere materiële opvang mogelijk.

3° Zwangerschap. Zwangere uitgeprocedeerde asielzoeksters kunnen een verlenging van hun recht op materiële opvang aanvragen en bekomen vanaf de 7^{de} maand van hun zwangerschap tot uiterlijk twee maanden na de bevalling.

4° Onmogelijke terugkeer. Uitgeprocedeerde asielzoekers die een verlenging van het hen betekende uitwijzingsbevel aan de dienst Vreemdelingenzaken gevraagd hebben om reden dat zij onmogelijk kunnen terugkeren, kunnen een verlenging van hun materiële opvang aanvragen.

5° Ouders van een Belgisch kind. Uitgeprocedeerde asielzoekers die tevens de ouders zijn van een Belgisch kind en die een aanvraag tot regularisatie op grond van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet hebben ingediend, komen eveneens in aanmerking voor een verlengd verblijf in de materiële opvang.

64 Deze wijzigingen werden doorgevoerd door de wet houdende de diverse bepalingen van 30 december 2009 (B.S. 31 december 2009) en traden in werking op 10 januari 2010, maar werden, in afwachting van verdere instructies van Fedasil, nog niet toegepast. De instructie werd verstuurd op 6 april 2010, waardoor de wijziging van toepassing zijn geworden vanaf 12 april 2010.

6° Vreemdelingen die intekenen voor een vrijwillig vertrek.

7° Uitgeprocedeerde asielzoekers die de procedure op basis van artikel 9ter Vreemdelingenwet (verblijfsaanvraag om medische redenen) opstarten. Een belangrijke wijziging is evenwel dat van zodra deze aanvraag ontvankelijk is verklaard, de betrokkene de opvangstructuur moet verlaten en zich dient te wenden tot het OCMW voor het bekomen van maatschappelijke dienstverlening.

2.3. Toegang tot de preventieve gezondheidszorg, welzijnszorg en sociale huisvesting

2.3.1. *Het regelgevend kader*

De ontwikkeling van een opvangbeleid ten behoeve van vreemdelingen in illegaal verblijf is een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort. In Vlaanderen werd hieraan formeel gevolg gegeven door middel van de totstandkoming van het decreet van 28 april 1998 inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden (hierna Minderhedendecreet).⁶⁵ Krachtens artikel 4 van het Minderhedendecreet wordt het opvangbeleid "prioritair gevoerd op de beleidsdomeinen welzijn, gezondheidszorg en onderwijs en is het gericht op de opvang en de oriëntering van documentloze vreemdelingen die zich in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad bevinden en die wegens hun noodsituatie opvang of bijstand vragen". In het oorspronkelijke ontwerp van decreet was de doelstelling van het opvangbeleid zelfs nog scherper geformuleerd, namelijk gericht op het vrijwaren van 'het onvervreembare recht op onderdak, voeding, gezondheidszorg, en onderwijs voor vreemdelingen in illegaal verblijf'.

2.3.2. *Toegang tot de preventieve gezondheidszorg*

Op het vlak van de toegankelijkheid van de preventieve gezondheidszorg werden er binnen het kader van het opvangbeleid vooralsnog slechts een beperkt aantal initiatieven getroffen.

Zo bijvoorbeeld werd de dienstverlening van Kind en Gezin (preventieve zorg aan gezinnen met jonge kinderen en aanstaande moeders) opengesteld. Uit een onderzoek blijkt dat het aantal gezinnen in illegaal verblijf dat een beroep doet op de consultatiebureaus van Kind en Gezin, de laatste jaren sterk is toegenomen.⁶⁶

Een tweede maatregel houdt verband met de zogenaamde LOGO's, dit zijn

65 B.S. 19 juni 1998. Zie tevens: B. VI. Reg. 14 juli 1998 betreffende de erkenning en subsidiëring van de centra en diensten voor het Vlaamse minderhedenbeleid, B.S. 2 oktober 1998; B. VI. Reg. 29 juni 1999 houdende de erkenning en subsidiëring van het forum van organisaties van etnisch-culturele minderheden, B.S. 10 september 1999; B. VI. Reg. 15 juli 2002 betreffende de erkenning en subsidiëring van de centra en diensten voor het Vlaamse minderhedenbeleid, B.S. 26 februari 2003.

66 R. DE COCK, "Illegaal verblijvende gezinnen met jonge kinderen", *OCMW-visies* 1998, afl. 4, 39-42 (gebaseerd op het onderzoeksrapport van R. DE COCK, *De niet-legaal en vermoedelijk niet-legaal verblijvende gezinnen met kinderen tussen 0 en 3 jaar en aanstaande moeders in het Vlaamse gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Kind en Gezin, 1998). Zie tevens: Parl. Vr. nr. 32 van 10 november 2005 (M. VOGELS) over 'consultaties Kind en Gezin – illegalen', www.vlaamsparlement.be.

samenwerkingsverbanden voor gezondheidsoverleg en -organisatie op bovenlokaal niveau, die instaan voor de coördinatie en de ondersteuning van het lokaal gezondheidsoverleg. Deze LOGO's kregen van de Vlaamse overheid de opdracht om binnen de (Vlaamse) gezondheidsdoelstellingen bijzondere aandacht te hebben voor kansarmen, 'waaronder ook asielzoekers en illegalen'.

Een ander aspect van (preventieve) gezondheidszorg waar het opvangbeleid vooralsnog tot weinig concrete resultaten heeft geleid, betreft de toegankelijkheid van de (residentiële) centra voor geestelijke gezondheidszorg voor vreemdelingen in illegaal verblijf. Omwille van de verankering van het koppelingsbeginsel in de OCMW-wet – op grond waarvan illegale verblijfhouders enkel gerechtigd zijn op dringende medische hulp – weigeren OCMW's financieel tussen te komen in de kosten voor psychiatrische hulp die geboden wordt in residentiële voorzieningen van de gemeenschappen, om reden dat men deze hulp niet beschouwt als dringende medische hulp en het OCMW voor eventuele tussenkomsten zelf geen terugbetaling ontvangt vanwege het ministerie van Maatschappelijke Integratie. Het gevolg is dat de betrokken instellingen in principe zelf voor de kosten moeten instaan die verbonden zijn aan de (al dan niet gedwongen) opname van vreemdelingen in illegaal verblijf. In 2006 werd hiervoor evenwel een regelgevende oplossing op federaal niveau uitgewerkt. De financiering vormt evenwel niet het enige probleem, vaak verloopt ook de communicatie tussen de hulpverlener en de buitenlandse patiënt (in illegaal verblijf) problematisch, wat klemt aangezien communicatie een noodzakelijke vereiste vormt voor een goede diagnose en behandeling. Enkel een degelijk uitgebouwde tolkdienst op het niveau van de gemeenschappen kan hier wellicht soelaas bieden.⁶⁷

2.3.3. Toegang tot welzijnsvoorzieningen

Inzake de (toegankelijkheid van de) welzijnsvoorzieningen⁶⁸ heeft de Vlaamse overheid tot dusver evenmin echt structurele maatregelen ontwikkeld binnen het kader van het opvangbeleid.

De meest structurele beslissing ter zake betreft de principiële openstelling, in de loop van 2000, van de hulp- en dienstverlening aan personen met een handicap die in beginsel slechts toegankelijk is voor vreemdelingen met een legaal verblijfsstatuut en een voorafgaand werkelijk verblijf in België van vijf (ononderbroken) of tien (onderbroken) jaar.⁶⁹ Deze openstelling beperkt zich evenwel tot minderjarige vreemdelingen in illegaal verblijf.⁷⁰

In de andere welzijnssectoren beperkt het opvangbeleid zich in hoofdzaak tot (experimentele) projectsubsidies. Zulks geldt in het bijzonder voor de sector van het algemeen welzijnswerk, meer in het bijzonder de thuislozensector, die in de praktijk

67 I.C.E.M., Jaarrapport 2002-2003 inzake het Vlaamse beleid naar etnisch-culturele minderheden, Deel 3. Opvangbeleid voor mensen zonder wettig verblijf, 27.

68 Voor een meer uitgebreide analyse, zie A. DEVILLE, "Hulpverlening aan mensen-zonder-papieren", *T. Welzijnswerk* 1999, afl. 220, 52-59; A. DEVILLE, H. SCHROOTEN en B. STORMS, *Hulpverlening zwart op wit: een kwantitatief onderzoek naar de hulpverlening aan documentlozen in Antwerpen, Geel, K.H.K.* (Departement Sociaal Werk), 1997-98.

69 Parl. Vr. nr. 162 van 3 mei 2002 (A. DE MARTELAER) over 'gehandicaptenzorg – allochtonen', *Vr. & Antw.* VI. Parlement 2002-2003, afl. 1, 286.

70 In een vonnis (A.R. nr. 366.074) oordeelde de arbeidsrechtbank van Antwerpen dat deze beperking tot minderjarige illegale verblijfhouders – met uitsluiting van bijvoorbeeld minderjarige kandidaat-vluchtelingen – strijd oplevert met de artikelen 2, 3 en 23 van het I.V.R.K.: "Het zou inderdaad absurd zijn dat een kind dat wettig verblijf in België geen beroep zou kunnen doen op het decreet en een kind waarvan de ouders illegaal in België verblijven, wel."

meer dan eens geconfronteerd wordt met illegale verblijfhouders.⁷¹ Bij de opname van een vreemdeling in illegaal verblijf in een centrum voor algemeen welzijnswerk rijst een gelijkaardig probleem van financiering als bij de voorzieningen voor geestelijke gezondheidszorg.⁷² In de thuislozenzorg geldt namelijk het principe dat de hulpverlening gratis is, maar dat de cliënt een bijdrage betaalt voor de verblijfskosten (huisvesting, voeding, etc.), tenzij hij of zij onvermogen is, in welk geval het OCMW financieel tussenkomt in (een deel van) deze verblijfskosten. Gelet op de beperking van het recht op maatschappelijke dienstverlening van illegale verblijfhouders tot dringende medische hulp, weigeren OCMW's echter financieel tussen te komen in de verblijfskosten van documentloze vreemdelingen in geval van een opname in een centrum voor algemeen welzijnswerk. De OCMW's ontvangen overigens ook geen terugbetaling voor dergelijke tussenkomsten vanwege de federale overheid. Om hieraan tegemoet te komen heeft de Vlaamse overheid in het verleden, binnen het raam van het opvangbeleid en de toegankelijkheid van welzijnsvoorzieningen meer in het bijzonder, enkele pilootprojecten gefinancierd in verband met de (nood)opvang van vreemdelingen zonder wettig verblijf in de onthaalhuizen van het algemeen welzijnswerk.⁷³ Een meer structurele oplossing voor de financiering ontbreekt evenwel vooralsnog.

De Vlaamse overheid heeft wel duidelijk te kennen gegeven dat zij de financiering niet volledig zelf ten laste wil nemen en verwijst ter zake overigens expliciet naar het 'complementair' karakter van het opvangbeleid ten opzichte van het federale vreemdelingenbeleid.⁷⁴ Het ontbreken van een heldere financieringsregeling wordt betreurd, aangezien de sector van het algemeen welzijnsrecht zich bereid heeft verklaard om een percentage van zijn opvangcapaciteit (tien procent) voor te behouden voor vreemdelingen in illegaal verblijf, weliswaar onder de voorwaarde van een deugdelijk financieringsmechanisme.⁷⁵

2.3.4. Toegang tot sociale huisvesting

De huisvestingssituatie van de meeste vreemdelingen in illegaal verblijf is benard, onder meer als gevolg van het feit dat het voor hen niet toegestaan is om op een legale wijze een arbeidsinkomen te verwerven.⁷⁶ Op de private huurmarkt, zo blijkt uit

71 Zo bijvoorbeeld werden er in de loop van 2000 332 vreemdelingen in illegaal verblijf opgevangen in een centrum voor algemeen welzijnswerk, maar dienden meer dan 2000 illegale verblijfhouders een opnamevraag in bij een van deze centra (I.C.E.M., *Jaarrapport 2001 inzake het Vlaamse beleid naar etnisch-culturele minderheden*, Deel 3. Opvangbeleid voor mensen zonder wettig verblijf, 13).

72 Parl. Vr. van 10 november 1998 (R. VAN DEN HEUVEL) over 'het Vlaamse beleid ten aanzien van mensen zonder wettig verblijf', *Parl. Hand.* VI. Parlement 1998-1999, afl. 25, 4.

73 I.C.E.M., *Jaarrapport 2001 inzake het Vlaamse beleid naar etnisch-culturele minderheden*, Deel 3. Opvangbeleid voor mensen zonder wettig verblijf, 15; I.C.E.M., *Jaarrapport 2002-2003 inzake het Vlaamse beleid naar etnisch-culturele minderheden*, Deel 3. Opvangbeleid voor mensen zonder wettig verblijf, 1-35; I.C.E.M., *Jaarrapport 2004-2005 inzake het Vlaamse beleid naar etnisch-culturele minderheden*, Deel 4. Opvangbeleid voor mensen zonder wettig verblijfsstatuut, 217-218.

74 Cf. het antwoord van de minister op Parl. Vr. van 14 juni 2001 (R. VAN CLEUVENBERGEN) over 'de welzijns- en gezondheidsvoorzieningen voor asielzoekers en mensen zonder papieren', *Parl. Hand.* VI. Parlement 2000-2001, COM 212, 3-4.

75 Cf. I.C.E.M., *Jaarrapport 2001 inzake het Vlaamse beleid naar etnisch-culturele minderheden*, Deel 3. Opvangbeleid voor mensen zonder wettig verblijf, 15: "De thuislozensector is bereid om zich structureel in te schakelen in het kader van de opvang van vreemdelingen zonder wettig verblijf (op de dool) en binnen de bestaande opvangcapaciteit van de thuislozenzorg (ongeveer 2300 plaatsen) tien procent voor te behouden voor deze doelgroep. Om dit effectief te realiseren moeten mensen zonder wettig verblijf wel kunnen beschouwd worden als een normale cliënt en dient er bijgevolg structureel voorzien te worden in een tussenkomst voor de verblijfskosten van deze personen (uitgaand van een gemiddelde verblijfsduur van zes maanden, zou de thuislozensector op jaarbasis ongeveer 450 mensen zonder papieren kunnen opvangen, begeleiden en oriënteren, wat op jaarbasis ongeveer een kostprijs van 1.250.000 euro betekent). [...]"

76 Een indicatie daarvoor is het hoge aantal (al dan niet gedwongen) verhuizingen van vreemdelingen in

onderzoek, komen zij vaak terecht in de zogenaamde secundaire huisvestingsmarkt,⁷⁷ en lopen zij een verhoogd risico voor uitbuiting via lucratieve verhuursystemen, ook al heeft men van overheidswege de inspanningen opgedreven op het vlak van de strafrechtelijke beteugeling van huisjesmelkerij.⁷⁸ Een structurele oplossing voor de huisvestingsproblematiek ontbreekt vooralsnog. NGO's en andere organisaties die hulp verlenen aan illegale verblijfhouders, beschikken doorgaans niet over woningen of appartementen om de betrokkene te huisvesten. Niet geheel verwonderlijk werd dan ook de vraag gesteld of de sector van de sociale huisvesting ter zake geen oplossing kan aanreiken.

Strikt juridisch bekeken lag tot voor kort in de regelgeving ter zake geen juridisch beletsel besloten. Nergens werd – althans tot 2008 – het bezit van de Belgische nationaliteit of het bezit van een legaal verblijfsstatuut als inschrijvings- of toelatingsvoorwaarde voor een sociale woning vermeld. Vanuit dat perspectief kon men dus niet weigeren om vreemdelingen in illegaal verblijf, wanneer ze voldoen aan de andere inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden (met name de inkomens- en bezitsvereiste), in te schrijven in het register van de kandidaat-huurders van een sociale huisvestingsmaatschappij en aan hen desgevallend een woning toe te wijzen. De verantwoordelijken van de sector namen nochtans steeds een ander standpunt met betrekking tot deze kwestie ingenomen. Op 15 februari 1999 verspreidde de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij een telex waarin gesteld wordt dat vreemdelingen in illegaal verblijf geen recht hebben op een sociale woning. Volgens de maatschappij kunnen deze vreemdelingen niet worden ingeschreven en dus ook geen sociale woning toegewezen krijgen, omdat zij niet over de vereiste documenten beschikken waaruit blijkt dat ze in België gedomicilieerd zijn.⁷⁹

In de loop van 2002 heeft de toenmalige minister van Huisvesting dit standpunt enigszins bijgesteld. In het rondschrijven d.d. 31 januari 2002 aan de sociale huisvestingsmaatschappijen⁸⁰ verspreidde de minister de volgende richtlijn 'betreffende de inschrijving van en toewijzing van sociale woningen aan kandidaat-vluchtelingen en mensen zonder papieren':

- 1) Een kandidaat-huurder die (tijdelijk) legaal op het grondgebied verblijft en een officieel adres heeft, kan worden ingeschreven als kandidaat-huurder en aan hem kan een sociale woning worden toegewezen;
- 2) een kandidaat-huurder die illegaal op het grondgebied verblijft, kan niet worden ingeschreven als kandidaat-huurder en aan hem kan geen sociale woning worden

illegaal verblijf. Uit een kleinschalige studie door KOSOVA vzw en HAVEN vzw (*Huisvesting van mensen zonder papieren*, Antwerpen, 2000, 77 p.) bleken de onderzochte personen – allen vreemdelingen met een illegaal of precair verblijfsstatuut – op een gemiddeld verblijf in België van acht jaar, gemiddeld vijf maal verhuisd te zijn, vaak als gevolg van huurachterstallen. De woonkwaliteit van de onderzochte personen is over het algemeen slecht tot zeer slecht, al wordt dit door de betrokkene niet altijd zo ervaren.

77 Zie o.m. L. GOOSSENS en A. VANHOVE, *Migranten op de woningmarkt*, VOB Antwerpen, 1997, 224 p.

78 Zie B. HUBEAU, "De huisjesmelkerij en de mensenhandel: een stand van zaken over de toepassing van artikel 77bis van de Vreemdelingenwet", *T. Vreemd.* 2003, afl. 4, 283-303; I. AENDENBOOM, "Nieuwe wetsbepalingen tot versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. Een overzicht in vogelvlucht", *T. Vreemd.* 2005, afl. 4, 340-344; F. GOOSSENS, "De strijd tegen de mensenhandel en huisjesmelkerij vertaald in het strafwetboek", *TvW* 2005, afl. 10, 411-413.

79 Al stelde men in het verleden in de praktijk vast dat sociale huisvestingsmaatschappijen af en toe toch illegale verblijfhouders inschrijven en hen zelfs een sociale woning toewijzen, om reden dat de medewerkers van deze maatschappijen – zeker in het verleden – niet altijd over de nodige kennis van de vreemdelingenwetgeving beschikken om iemands verblijfsstatuut correct te kunnen inschatten (Parl. Vr. nr. 119 van 19 maart 1996 (P. HUYBRECHTS) over 'studio's de Volkshaard Gent – politieke vluchtelingen', *Vr. & Antw.* VI. Parlement 1996, afl. 11, 331-332).

80 Deze (onuitgegeven) richtlijnen vervangen de richtlijnen d.d. 15 februari 1999. Zie tevens: Parl. Vr. van 12 februari 2003 (J. PENRIS) over 'wachtlijsten voor sociale huurwoningen en het aandeel van vreemdelingen in de huuraanvragen', *Parl. Hand.* VI. Parlement 2002-2003, PLEN 27, 5.

toegewezen, behalve in de twee volgende situaties: de betrokkene heeft een regularisatieaanvraag op basis van de Regularisatiewet van 1999 ingediend die nog niet definitief is afgewezen, de kandidaat-huurder waarvan de asielaanvraag afgewezen werd met een beslissing 'weigering van verblijf' zonder een bevel om het grondgebied te verlaten;⁸¹

3) de huur van een sociale woning kan worden stopgezet wanneer een vreemdeling zijn verblijfsrecht verliest tijdens het huren van een sociale woning.⁸² Cijfergegevens over het aantal buitenlandse kandidaat-huurders (in illegaal verblijf) aan wie, in toepassing van deze omzendbrief, een sociale woning werd toegewezen, zijn niet beschikbaar.

In de loop van 2008 heeft men de regelgeving inzake de (toegang tot de sociale huisvesting grondig herzien.⁸³ Voortaan geldt als expliciete voorwaarde dat men, om ingeschreven te kunnen worden als kandidaat-huurder van een sociale woning, moet ingeschreven zijn in het bevolkings- of vreemdelingenregister. Zowel vreemdelingen in illegaal verblijf als asielzoekers lopende het onderzoek van hun asielaanvraag zijn daardoor uitgesloten van het systeem.

2.3.5. Recente ontwikkelingen

Uit het voorgaande kan men besluiten dat de Vlaamse overheid bij de concrete implementatie van de principiële verankering van het opvangbeleid binnen het minderhedenbeleid, toch in sterke mate het complementaire karakter van dit opvangbeleid als uitgangspunt hanteert. De reële impact van het opvangbeleid op de (sociale) rechtspositie van vreemdelingen in illegaal verblijf is daardoor tot dusver al bij al beperkt, zeker wanneer men het bijvoorbeeld vergelijkt met wat de Vlaamse overheid de afgelopen jaren (regelgevend) gerealiseerd heeft op het vlak van een ander pijler van het minderhedenbeleid, meer bepaald het onthaal en de inburgering van (legaal verblijvende) nieuwkomers.⁸⁴ Een echt ondermijnend effect op het federaal (consequent) verankerde koppelingsbeginsel kan men dan ook – althans tot dusver – niet toeschrijven aan het opvangbeleid.

Ingrijpende wijzigingen zijn op dit vlak bovendien niet onmiddellijk te verwachten. De laatste twee ministers, bevoegd voor Inburgering, hebben reeds meermaals te kennen

81 Als de eigenlijke asielprocedure met negatief gevolg afgesloten is en de afgewezen kandidaat-vluchteling een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State indient, dan geeft dat de afgewezen kandidaat-vluchteling geen recht op een verlengd wettelijk verblijf op het grondgebied van het Rijk, zo valt te lezen in de richtlijn. Een vreemdeling waarvan de eigenlijke asielprocedure afgesloten is en de termijn om het grondgebied te verlaten verstreken is, kan, met andere woorden, *niet* worden ingeschreven of een sociale woning worden toegewezen, zelfs al is er een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State lopende tegen de beslissing tot weigering van verblijf met een bevel om het grondgebied te verlaten.

82 In de loop van 2002 werden deze richtlijnen verder verduidelijkt voor wat betreft de toepassing ervan op gehuwde en samenwonende koppels waarvan slechts één persoon legaal op het grondgebied verblijft. In voorkomend geval kan bij samenwonenden alleen de partner die wel aan de criteria voldoet, ingeschreven worden als kandidaat-huurder en kan enkel hij of zij bij de (gebeurlijke) toewijzing van een sociale woning huurder worden en het huurcontract ondertekenen. Voor de berekening van de huurprijs wordt dan weer wel rekening gehouden met het inkomen van alle medebewoners. Wanneer een van de partners van een gehuwd koppels niet aan de voormelde criteria voldoet, is hij of zij bij de toewijzing van de woning, in afwijking van de voormelde regel voor samenwonenden, toch huurder (I.C.E.M., *Jaarrapport 2002-2003 inzake het Vlaamse beleid naar etnisch-culturele minderheden*, Deel 3. Opvangbeleid voor mensen zonder wettig verblijf, 199).

83 Naar aanleiding hiervan werd er nog een bijkomende voorwaarde toegevoegd, namelijk de kennis van de Nederlandse taal of de wil om Nederlands te leren (zie Parl. Vr. nr. 5437 van 22 februari 2005 (A. STORMS) over 'een mogelijke taalvereiste voor het bekomen van een sociale woning', *Parl. Hand. Kamer 2004-2005*, COM 510, 44-47).

84 Decreet 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, *B.S.* 8 mei 2003.

gegeven dat het opvangbeleid voor vreemdelingen in illegaal verblijf, wat hen betreft, beperkt blijft tot de toegang tot het onderwijs voor kinderen in illegaal verblijf en een recht op dringende medische hulp. "We moeten voorkomen dat we sommigen illegalen hier verankeren door de dienstverlening", aldus de minister. "Zo dreigen we het federale uitwijzingsbeleid te doorkruisen. Het moet echter duidelijk zijn dat illegalen hier een aantal basisrechten hebben, zoals bijvoorbeeld dringende medische hulpverlening".⁸⁵ In de beleidsnota Inburgering 2004-2009 benadrukt de minister bijkomend dat "het begeleiden van mensen zonder wettig verblijf gekoppeld moet worden aan het uitwerken van een zinvol toekomstperspectief. Een eerste bijsturing in dit kader betreft het sterker beklemtonen van de complementariteit van het Vlaamse opvangbeleid aan het federale migratiebeleid, zodat het Vlaamse beleid geenszins indruist tegen het beleid gevoerd door de federale overheid. Een complementair Vlaams beleid, gericht op het effectueren van de noodzakelijke rechten van mensen zonder wettig verblijf, is ook effectiever wanneer men gelijktijdig een oriënteringsbeleid voert op het vlak van terugkeer en/of migratie. Anders gezegd, mensen zonder wettig verblijf dienen geïnformeerd te worden over de bestaande terugkeerprogramma's. Het verder expliciteren van terugkeer in een degelijk uitgewerkt oriënteringsaanbod als onderdeel van een remigratiebeleid in zijn meervoudige aanpak wordt een opdracht en aandachtspunt van de sector."⁸⁶

Het strategisch plan voor het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden 2004-2010 is dan weer iets genuanceerder. Het plan bevat één zogenaamde operationele doelstelling in verband met het opvangbeleid voor illegale verblijfhouders, namelijk de doelstelling dat mensen zonder wettig verblijf hun rechten effectueren en worden georiënteerd naar een zinvol toekomstperspectief.⁸⁷ De Vlaamse Regering herbevestigt daarin, enerzijds, "dat de Vlaamse overheid een sturende, stimulerende en verantwoordelijke rol opneemt, zodat mensen zonder wettig verblijf hun onvervreembare rechten op gezondheidszorg en welzijn kunnen effectueren, zodat ze de overige socio-economische grondrechten waarover men als mens en op grond van feitelijk verblijf in België beschikt, kunnen effectueren". Anderzijds, zo valt te lezen, "wenst de Vlaamse overheid ook het recht op onderdak te realiseren voor mensen zonder wettig verblijf, zeker waar het gaat om situaties van mensenhandel en huisjesmelkerij". Tegelijk wordt ook hier het complementaire karakter van het opvangbeleid in herinnering gebracht: "Omwille van de verantwoordelijkheid van de federale overheid kan het Vlaamse opvangbeleid slechts aanvullend zijn aan het opvangbeleid gevoerd door de federale overheid." Deze meer algemene krachtlijnen worden vervolgens in vijf meer concrete acties vertaald, zoals initiatieven op het vlak van de huisvesting voor vreemdelingen in illegaal verblijf,⁸⁸ ondersteuning van de welzijnsvoorzieningen,⁸⁹

85 Zie tevens Parl. Vr. nr. P561 van 18 november 2004 (G. ANNEMANS) over 'de studie van de Vlaamse minister van Inburgering over illegalen in Vlaanderen', *Parl. Hand.* 2004-2005, PLEN 93, 8-10.

86 *Parl. St.* VI. Parlement 2005-2006, DOC nr. 528/1, 16-17.

87 Samenleven in diversiteit. Gedeeld burgerschap en gelijke kansen in een kleurrijk Vlaanderen. Actualisering beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden: strategisch plan minderhedenbeleid 2004-2010, Goedgekeurd door de Vlaamse regering op 26 maart 2004, 44-45.

88 "De Vlaamse overheid neemt de nodige initiatieven om het recht op onderdak voor mensen zonder wettig verblijf te garanderen. Zij kan dit doen door (a) te stimuleren dat streng wordt opgetreden tegen misbruik van de kwetsbare situatie van mensen zonder wettig verblijfsstatuut, in het bijzonder tegen huisjesmelkerij. Daarbij moet de bestraffing exclusief bij de schuldige komen en moeten de slachtoffers juist bescherming krijgen; (b) een wettelijke financiële regeling uit te werken voor het opvangen, begeleiden en oriënteren door CAW's van dakloze mensen zonder wettig verblijf; (c) een programma te ontwikkelen om voor mensen zonder wettig verblijf, die het slachtoffer werden van huisjesmelkerij of van mensenhandel en/of mensen zonder wettig verblijf die wegens hun noodsituatie opvang of bijstand vragen, menswaardig onderdak wordt verleend, gekoppeld aan voorwaarden van begeleiding en oriëntatie."

89 "De Vlaamse overheid stimuleert en ondersteunt de welzijnsvoorzieningen, zoals het algemeen welzijnswerk, de bijzondere jeugdbijstand en de geestelijke gezondheidszorg, om mensen zonder wettig verblijf te oriënteren naar een zinvol toekomstperspectief en om ze psychosociale en

initiatieven op het vlak van gezondheidszorg,⁹⁰ en, ten slotte, maatregelen op het vlak van onderwijs.

3. Toegang tot bijstand

3.1. Bijstand via de klassieke sociale verzekeringen

3.1.1. *Toepasselijke wetgeving*

In het Belgische socialezekerheidsrecht *anno* 2011 treft men nog weinig bepalingen aan waarin er een *rechtstreeks* onderscheid wordt gemaakt tussen houders van de Belgische nationaliteit en vreemdelingen.⁹¹ Dat is voornamelijk het gevolg van het feit dat de Belgische wetgever zowel voor de vraag naar de onderworpenheid aan het socialezekerheidsrecht als voor de vraag naar het recht op uitkeringen, als criterium de plaats van tewerkstelling vooropstelt.⁹² Elke persoon, zonder onderscheid naar nationaliteit, die werkzaamheden verricht als werknemer of als zelfstandige, is onderworpen aan de sociale zekerheid.⁹³

Dat de meeste rechtstreekse verschillen in behandeling op basis van nationaliteit over de jaren zijn komen weg te vallen, betekent niet dat er vandaag geen enkel dergelijk onderscheid meer voorkomt. In de regelgeving van minstens twee klassieke sociale verzekeringen treft men nog differentiaties aan tussen nationale onderdanen en vreemdelingen.

De eerste sector betreft de pensioenwetgeving, waarin enkel ten overstaan van niet-Belgen een verblijfsvoorwaarde wordt gesteld voor de uitbetaling van het pensioen.⁹⁴ De andere sector, waarin een nog explicieter verschil in behandeling op basis van nationaliteit geldt, is de sector van de werkloosheidsverzekering. Het K.B. van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering bevat een aparte afdeling met als titel 'vreemde en staatloze werknemers'. Daarin zijn een aantal bijkomende voorwaarden opgenomen voor werklozen zonder de Belgische nationaliteit. Waar elke Belg die gedurende een bepaald tijdvak een welbepaald aantal arbeidsdagen

juridische hulp aan te bieden. Het algemeen welzijnswerk krijgt de opdracht om samen met de minderhedensector een instrumentarium uit te werken dat op 1 januari 2007 operationeel is."

90 "De Vlaamse overheid neemt de nodige initiatieven om het recht op gezondheidszorg voor mensen zonder papieren te vrijwaren, door (a) het K.B. 'dringende medische hulp' beter bekend te maken bij zorgverstrekkers, OCMW's en betrokkenen [...]; (b) preventiemateriaal en -methodieken uit te werken."

91 Voor een meer grondig overzicht ter zake, zie o.m. D. CUYPERS, M.-Cl. FOGLETS en B. HUBEAU (eds.), *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen* (Deel 5: Sociale (grond)rechten), Brugge, Die Keure, 2000, 385 p.; M. DELANGE, "Étrangers ressortissants d'États tiers et sécurité sociale", *Rev. dr. étr.* 1996, 157 e.v.; M. DELANGE, "Les étrangers non-Européens en droit de la sécurité sociale belge: les régimes contributifs", *Rev. dr. étr.* 2004, afl. 129, 357-373; Y. JORENS, "Situation juridique des non-ressortissants de l'Union européenne en droit de la sécurité sociale belge", *T.S.R.* 1995, 129-212; Y. JORENS, "De rechtspositie van vreemdelingen in het Belgisch sociaal zekerheidsrecht", in K. DE FEYTER, M.-Cl. FOGLETS en B. HUBEAU (eds.), *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen* (Deel 1), Brugge, Die Keure, 405 e.v.

92 Y. JORENS, "Illegalen en de rechten van de mens: het recht op socialezekerheid", 182.

93 Art. 3 Wet 27 juni 1969 tot herziening van de Besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders; Art. 2, § 4 Wet 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers; Art. 3 K.B. nr. 38 van 27 juni 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen.

94 Art. 27 K.B. nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, *B.S.* 27 oktober 1967. Deze verblijfsvoorwaarde geldt voor hen weliswaar niet als een toekenningsvereiste, maar als een uitbetalingsvereiste (over dit verschil, zie J. PUT, "Het onderscheid tussen toekennings- en betalingsvoorwaarden in de pensioenwetgeving", [Noot onder Arbh. Gent (Afd. Brugge) 26 mei 1995], *A.J.T.* 1995-96, 509-511).

heeft gepresteerd, in geval van jobverlies in principe aanspraak kan maken op een werkloosheidsuitkering,⁹⁵ moeten vreemdelingen (en staatlozen), zowel om gerechtigd te zijn op een werkloosheidsuitkering,⁹⁶ als om deze uitkering te kunnen genieten,⁹⁷ voldoen aan de wetgeving die betrekking heeft op het verblijf en deze die betrekking heeft op de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten.⁹⁸ Een niet-Belgische onderdaan dient aan beide voorwaarden te voldoen, niet alleen gedurende de periode dat hij of zij de arbeidsprestaties heeft verricht, maar ook de volledige duur van de werkloosheid.

3.1.2. *De vereiste van een wettig en/of regelmatig verblijf*

Omdat de deelname aan de arbeidsmarkt in België een noodzakelijke voorwaarde vormt voor het opbouwen van (zelfstandige) rechten in de klassieke sociale verzekeringen als pensioenen, arbeidsongevallen, ziekteverzekering, maken vreemdelingen in illegaal verblijf die in beginsel uitgesloten zijn van participatie aan de arbeidsmarkt (zie 2.1.2.) – onrechtstreeks geen aanspraak op deze rechten.⁹⁹ Enkel de sector van de werkloosheidsverzekering bevat een uitdrukkelijke bepaling in die zin.

Deze bepalingen uit het Werkloosheidsbesluit zijn niet zonder belang voor vreemdelingen in illegaal verblijf, in het bijzonder voor die categorieën die men van overheidswege, ondanks hun illegale verblijfsstatus, over de jaren heen toch de toelating heeft verleend om op een reguliere wijze arbeid in loondienst te verrichten en voor wie in beginsel zowel door de betrokken werknemer als door diens werkgever sociale bijdragen zijn betaald. In voorkomend geval rijzen er immers vragen bij de toepassing van de voorwaarden uit het Werkloosheidsbesluit (voldoen aan de verblijfswetgeving en aan de wetgeving betreffende de tewerkstelling van vreemdelingen).

De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, die bevoegd is voor de materie van de werkloosheidsuitkeringen, huldigt het standpunt dat vreemdelingen uit deze categorieën, gelet op hun illegale verblijfsstatus, en dit ondanks het feit dat zij wel toegelaten worden tot de arbeidsmarkt, toch te beschouwen zijn als vreemdelingen die *niet* voldoen aan de verblijfsreglementering in de zin van het Werkloosheidsbesluit. De meeste rechtscolleges treden deze zienswijze bij, een enkele uitzondering niet te na gesproken.

3.2. Het recht op sociale minimumvoorzieningen

3.2.1. *Toepasselijke regelgeving*

95 Art. 30 K.B. 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *B.S.* 31 december 1991, *err. B.S.* 13 maart 1992. Zowel het aantal arbeidsdagen als de duur van de referteperiode variëren in functie van de leeftijd van de werknemer op het ogenblik van de uitkeringsaanvraag: voor personen jonger dan 36 jaar betreft het 312 arbeidsdagen in een referteperiode van 18 maanden; voor personen tussen 36 en 49 jaar 468 dagen in een referteperiode van 27 maanden en, ten slotte, voor personen ouder dan 50 jaar om 624 arbeidsdagen in een referteperiode van 36 maanden (art. 7 M.B. 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering, *B.S.* 25 januari 1992).

96 Art. 43 K.B. 25 november 1991.

97 Art. 69 K.B. 25 november 1991.

98 Voor een grondige bespreking, zie J. PUT, "De positie van de vreemdeling in de Belgische werkloosheidsreglementering", in D. CUYPERS, M.-Cl. FOGLETS en B. HUBEAU (eds.), *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen* 195-223.

99 Y. JORENS, "Illegalen en rechten van de mens: het recht op sociale zekerheid", *Jaarboek Mensenrechten* 1996-97, 183.

De twee belangrijkste sociale minimumvoorzieningen zijn het recht op maatschappelijke integratie en anderzijds het recht op tegemoetkomingen voor personen met een handicap.

Het recht op maatschappelijke integratie, zoals nader geregeld door de wet van 26 mei 2002,¹⁰⁰ kan, luidens artikel 2 van deze wet, bestaan uit een tewerkstelling en/of de uitbetaling van een leefloon, al dan niet gepaard gaand met een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. Om recht te hebben op deze prestaties moet de aanvrager cumulatief aan de volgende voorwaarden voldoen: (a) zijn werkelijke verblijfplaats in België hebben; (b) meerderjarig zijn of zich, als minderjarige, in een bijzondere situatie bevinden (onder meer zwanger zijn, een kind ten laste hebben); (c) over ontoereikende bestaansmiddelen beschikken en evenmin in staat zijn om deze middelen, hetzij door eigen inspanningen, hetzij op een andere manier te verwerven; (d) werkbereid zijn, tenzij dit om gezondheids- of billijkheidsredenen niet mogelijk is; en, ten slotte, (e) zijn of haar sociale rechten laten gelden op andere uitkeringen waarop men, krachtens een Belgische of buitenlandse wetgeving, gerechtigd is.

De materie van de tegemoetkomingen aan personen met een handicap wordt in België geregeld door de wet van 27 februari 1987.¹⁰¹ Het stelsel voorziet, zeer kernachtig samengevat, in drie verschillende types van financiële uitkeringen voor personen die, omwille van hun handicap, in belangrijke mate beperkt worden in hun verdienvermogen en/of hun zelfredzaamheid: (a) de inkomensvervangende tegemoetkoming, (b) de integratietegemoetkoming, en (c) de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden. Net zoals het recht op maatschappelijke integratie zijn deze verschillende tegemoetkomingen onderworpen aan een aantal toekenningsvoorwaarden, onder meer in verband met de leeftijd van de persoon met een handicap, de ernst van diens handicap, de bestaansmiddelen van de betrokkene (en/of van de perso(o)n(en) met wie deze laatste een huishouden vormt) en, ten slotte, de vereiste dat de aanvrager zijn of haar rechten op andere (Belgische of buitenlandse) sociale uitkeringen en vergoedingen laat gelden.

3.2.2. *De vereiste van een wettig en/of regelmatig verblijf*

Met het oog op de verankering van het koppelingsbeginsel in de regelgeving inzake de sociale minimumvoorzieningen diende de federale wetgever geen regelgevend initiatief te treffen. De personele werkingssfeer van deze verschillende voorzieningen wordt immers van oudsher afgebakend door strikte voorwaarden in verband met de leeftijd, de nationaliteit en het verblijfsstatuut van de aanvrager.¹⁰²

Initieel waren zelfs enkel houders van de Belgische nationaliteit gerechtigd op tegemoetkomingen in het kader van deze voorzieningen. Ingevolge een dubbele dynamiek, enerzijds, vanuit het Europees Gemeenschapsrecht, en, anderzijds, meer recent, vanuit het E.H.R.M. (het arrest Poirrez tegen Frankrijk), is de toelaatbaarheid van met name de toekenningsvereisten die verband houden met de nationaliteit en/of het verblijfsstatuut van de gerechtigde in toenemende mate onder druk komen te staan.¹⁰³ Het toepassingsgebied van de sociale minimumvoorzieningen, in het bijzonder van het

100 B.S. 31 juli 2002 (hierna verkort geciteerd als Wet Maatschappelijke Integratie).

101 B.S. 1 april 1987.

102 Voor een grondige bespreking, zie H. PAS, "Vreemdelingen en sociale minimumvoorzieningen", in D. CUYPERS, M.-Cl. FOGLETS en B. HUBEAU (eds.), *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen* (Deel 5: Sociale (grond)rechten), Brugge, Die Keure, 2000, 322-388.

103 Voor een grondige bespreking, zie S. BOUCKAERT, Documentloze vreemdelingen. Grondrechtenbescherming doorheen de Belgische en internationale rechtspraak vanaf 1985, 491-523.

recht op maatschappelijke integratie en de tegemoetkomingen voor personen met een handicap, werd om die reden door de wetgever stapsgewijs verruimd, maar met de niet onbelangrijke nuance dat vreemdelingen zonder legaal verblijfsstatuut vooralsnog geen enkele aanspraak kunnen laten gelden op deze voorzieningen.

3.2.3. Discussies

Een bijzonder vraagstuk betreft de juridische gevolgen op het vlak van de omvang van iemands recht op een sociale minimumvoorziening in geval van samenwonen met een vreemdeling in illegaal verblijf. Net zoals dat het geval is voor een aantal klassieke sociale verzekeringen, wordt er ook in het regelgevend kader van sommige minimumvoorzieningen, onder meer inzake het recht op maatschappelijke integratie, een onderscheid gemaakt op het vlak van de omvang van de uitkering, naargelang de rechthebbende alleenstaande dan wel samenwonende is. Het bedrag van het leefloon van een alleenstaande persoon is met name hoger dan dat van een samenwonende persoon. Dit onderscheid wordt gerechtvaardigd vanuit de gedachte dat iemand die samenwoont een aantal kosten, zoals deze inzake huisvesting, nutsvoorzieningen en voeding, kan delen met de perso(o)n(en) met wie hij of zij samenwoont. In toenemende mate dienden rechters zich de voorbije jaren uit te spreken over de vraag of men deze bepaling onverkort mag toepassen indien de rechthebbende van de uitkering samenwoont met een vreemdeling in illegaal verblijf, aangezien vreemdelingen in die situatie (in beginsel) niet op een legale wijze kunnen participeren aan de arbeidsmarkt en derhalve moeilijk mee kunnen instaan voor een deel van de kosten van de gemeenschappelijke huishouding.¹⁰⁴ Uit deze rechtspraak blijkt dat OCMW's, wanneer komt vast te staan dat wanneer een rechthebbende op het leefloon samenwoont met een vreemdeling in illegaal verblijf, aan deze rechthebbende het (lagere) bedrag van samenwonende toekennen of de eerdere (hogere) uitkering voor alleenstaande terugbrengen tot het bedrag van samenwonende. De meeste OCMW's leiden uit het feit van onder hetzelfde dak te wonen met een vreemdeling in illegaal verblijf af dat er sprake is van een gemeenschappelijke huishouding. Andere centra motiveren deze beslissingen bijkomend met het argument dat ze door het toekennen van het hogere leefloonbedrag van alleenstaande op onrechtstreekse wijze steun zouden bieden aan een illegale verblijfhouder, wat indruist tegen artikel 57, § 2 van de OCMW-wet.

In alle ons bekende gerechtelijke uitspraken heeft de arbeidsrechtbank de beslissing van het OCMW evenwel vernietigd en het centrum veroordeeld om aan de rechthebbende samenwonende het (hogere) leefloonbedrag van alleenstaande toe te kennen. Omzeggens alle rechtscollages beroepen zich ter zake op de specifieke betekenis die de notie 'samenwoning' in de regelgeving over het recht op maatschappelijke Integratie heeft: het onder hetzelfde dak wonen van personen die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen.¹⁰⁵ Die heeft, aldus de arbeidsrechtbank van Brugge,¹⁰⁶ "geen affectieve of sociologische inhoud [...], maar een louter economisch-financiële. [...] Het samenwonen dat geen financieel-economisch voordeel oplevert, is niet relevant. *De definitie en de finaliteit van deze termen of categorieën veronderstellen noodzakelijkerwijze dat degene waarmee men (financieel-economisch) samenwoont een eigen vermogen of inkomen heeft waarmee*

104 Arbh. Antwerpen 26 juni 2002, A.R. nr. 2020038, *onuitg.*; Arbrb. Brussel 13 oktober 2005, *T. Vreemd.* 2006, afl. 2, 190, noot S. BOUCKAERT; Arbrb. Brussel 22 juli 2005, A.R. nr. 7.808/05, *onuitg.*; Arbrb. Brussel 30 augustus 2004, *Soc. Kron.* 2005, afl. 5, 270-272; Arbrb. Brugge 24 september 2003, *NjW* 2003-2004, 314; Arbrb. Antwerpen 12 december 2001, A.R. nr. 334.181, *onuitg.*

105 Art. 14, § 1, 1^o, tweede lid Wet Maatschappelijke Integratie.

106 Arbrb. Brugge 24 september 2003, *NjW* 2003-2004, 314. In dezelfde zin: Arbrb. Brussel 13 oktober 2005, *T. Vreemd.* 2006, afl. 2, 190, noot S. BOUCKAERT; Arbrb. Brussel 30 augustus 2004, *Soc. Kron.* 2005, afl. 5, 270-272; Arbrb. Brussel 22 juli 2005, A.R. nr. 7.808/05, *onuitg.*

hij kán bijdragen in een gemeenschappelijke huishouding. Men kan”, zo vervolgt de Arbeidsrechtbank, “niets samenbrengen als men niets heeft en men kan de huishouding niet gemeenschappelijk regelen als men zelf geen minimale materieel-economisch of financieel inhoudelijke huishouding heeft.” Ook het (tweede) argument van de OCMW’s, namelijk dat door het toekennen van het (hogere) leefloonbedrag van alleenstaande, onrechtstreeks artikel 57, § 2 van de OCMW-wet ondermijnd wordt, treden de arbeidsgerechten evenmin bij.¹⁰⁷

4. De implementatie van het regelgevend kader

4.1. De betrokken beleidsniveaus en actoren

Het beleidskader in België met betrekking tot de organisatie van de sociale bescherming aan vreemdelingen (in illegaal verblijf) is niet beperkt tot, enerzijds, het nationale beleidsniveau en, anderzijds, het lokale niveau. Er zijn drie beleidsniveaus te onderscheiden: het federale (Belgische) niveau, het gefederaliseerde niveau (de gemeenschappen) en het lokale niveau (de provincies en gemeenten). Daarnaast zijn er ook verschillende ngo’s operationeel op het terrein van de sociale bescherming voor vreemdelingen in illegaal verblijf in België.

4.1.1. *Het federale niveau*

4.1.1.1. Opvang en sociale bijstand

Het federale niveau is op de eerste plaats bevoegd voor de materiële opvang en maatschappelijke dienstverlening aan vreemdelingen zonder wettig verblijf, waarbij – op het vlak van de actoren – een bijkomend onderscheid moet worden gemaakt tussen, aan de ene kant, vreemdelingen in illegaal verblijf die, naar aanleiding van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof gerechtigd zijn (geworden) op dezelfde materiële opvang als asielzoekers (onder meer, doch niet uitsluitend gezinnen met minderjarige kinderen in illegaal verblijf) en, aan de andere kant, niet-opvanggerechtigde vreemdelingen zonder wettig verblijf die terugvallen op een ingekort recht op maatschappelijke dienstverlening, meer bepaald het recht op dringende medische hulp.

De materiële opvang van de *opvanggerechtigde categorieën van vreemdelingen zonder wettig verblijf* wordt formeel geregeld in de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (hierna Opvangwet), waarin tevens het recht op materiële opvang wordt geregeld van vreemdelingen waarvan het onderzoek van hun asielaanvraag nog loopt. Fedasil (het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers) is de administratie die met deze opdracht belast is en de betrokken vreemdelingen aan de verschillende opvangstructuren toewijst. Ongeveer de helft van de beschikbare opvangplaatsen – voornamelijk de grootschalige, collectieve opvangcentra – wordt georganiseerd en beheerd door Fedasil zelf. Voor het andere deel – in hoofdzaak de meer kleinschalige opvang – wordt ingestaan door het Rode Kruis, een aantal ngo’s (onder meer Vluchtelingenwerk) en de lokale OCMW’s die zogenaamde LOI’s (lokale opvanginitiatieven) kunnen inrichten. Het Rode Kruis, de ngo’s en de OCMW’s worden voor de door hen ingerichte materiële opvangplaatsen betaald door Fedasil.

107 Cf. Arbrb. Brussel 30 augustus 2004, *Soc. Kron.* 2005, afl. 5, 270-272.

De Opvangwet voorziet dat na vier maanden verblijf in een collectieve opvangstructuur (doorgaans georganiseerd door Fedasil) kan doorgeschoven worden naar de meer kleinschalige opvang. Ingevolge de actuele opvangcrisis (waarvoor verder meer) is deze overgang na vier maanden – die in de Opvangwet sowieso niet geformuleerd is in termen van een afdwingbaar recht – thans in de praktijk niet altijd verzekerd. Bovendien heeft men in de praktijk gezinnen in illegaal verblijf met minderjarige kinderen uitgesloten van deze mogelijkheid: zij komen, voor betreft hun recht op materiële opvang, enkel terecht in de collectieve opvangstructuren.

Voor elke gerechtigde op materiële opvang onder de Opvangwet bestaat het recht op deze opvang bovendien enkel op voorwaarde dat de betrokkene daadwerkelijk in de toegewezen opvangstructuur verblijft. Vreemdelingen die ervoor opteren om niet te verblijven in de door Fedasil toegewezen opvangstructuur – zogenaamde “no shows” – behouden wel een recht op gezondheidszorg, waarvan de financiering ten laste wordt genomen door Fedasil.

Voor *vreemdelingen zonder wettig verblijf die niet gerechtigd zijn op materiële opvang*, is het recht op maatschappelijke dienstverlening en bijstand beperkt tot een recht op dringende medische hulp. De organisatie van dit recht gebeurt door de lokale OCMW's: zij voeren het onderzoek naar de verblijfsplaats van de betrokkene – van belang om te weten welk OCMW bevoegd is –, zij verrichten het sociaal onderzoek naar de behoeftigheid van de betrokkene en staan tevens in voor de administratieve afhandeling en financiële verwerking van dergelijke aanvragen. De kostprijs van de dringende medische hulp wordt terugbetaald door de federale overheid, meer bepaald door de Federale Overheidsdienst (FOD) Maatschappelijke Integratie. Deze terugbetaling is wel onderworpen aan een controle door de FOD die nagaat of het OCMW alle inhoudelijke en formele vereisten voor het ten laste nemen van de kosten van dringende medische hulp heeft nageleefd.

4.1.1.2. Juridische bijstand

De regelgeving in verband met de eerste en tweedelijns juridische bijstand is eveneens een materie van het federale beleidsniveau, meer bepaald van de minister van Justitie. De concrete organisatie hiervan gebeurt door de ordes van advocaten die dienen in te staan voor de organisatie van Bureaus voor Juridische Bijstand.

4.1.1.3. Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding

Een laatste vermeldenswaardige actor op het federale niveau betreft het Centrum voor de Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding (hierna CGKR). De hoofdopdracht van dit centrum situeert zich op het vlak van de bestrijding van racisme en discriminatie (zowel raciale als niet raciale). Het CGKR oefent evenwel ook nog andere deelopdrachten uit, onder meer op het vlak van de bestrijding van kansarmoede en – van belang voor dit rapport – migratie. In het kader van deze laatste deelopdracht analyseert het centrum, ten behoeve van de federale overheid, de migratiestromen naar België en de ontwikkeling van het regelgevend kader. Het CGKR is tevens bevoegd om controle uit te oefenen over de wijze waarop in België de fundamentele rechten van vreemdelingen worden nageleefd. In het kader van die laatste bevoegdheid rapporteert het CGKR onder meer over de levensomstandigheden van vreemdelingen die worden vastgehouden in gesloten centra. Binnen zijn bevoegdheid op het vlak van migratie is er geen specifieke werking rond sociale rechten van vreemdelingen zonder wettig verblijf, maar het centrum kan hieromtrent wel adviseren en rapporteren. Het CGKR kan ook tussenkomen bij administraties wanneer er zich op dit vlak bepaalde problemen voordoen en kan, meer in het algemeen, vreemdelingen doorverwijzen naar de bevoegde instanties.

4.1.2. Het niveau van de deelstaten (de gemeenschappen)

De gemeenschappen in België zijn bevoegd voor een aantal belangrijke persoonsgebonden materies, zoals onderwijs, welzijnszorg, sociale huisvesting en het beleid inzake het onthaal en de integratie van vreemdelingen. Binnen deze laatste bevoegdheid heeft de Vlaamse Gemeenschap vanaf 1998 een zogenaamd opvangbeleid ten overstaan van vreemdelingen zonder wettig verblijf ontwikkeld, dat de laatste twee jaar inhoudelijk evenwel meer evolueert in de richting van een oriënteringsbeleid.

Op deze verschillende terreinen – onderwijs, welzijnszorg, integratie – gebeurt de ontwikkeling van het regelgevend kader inzake de normering en betoelaging door het centrale beleidsniveau (Vlaamse administratie). De concrete organisatie van het onderwijs, welzijnszorg, sociale huisvesting en integratie verloopt via nu eens publieke, dan weer private instellingen die in ruil voor hun dienstverlening (deels) betoelaagd worden door de Vlaamse overheid.

4.1.2.1. Welzijnssector

In de welzijnssector komen vreemdelingen in illegaal verblijf in beginsel terecht bij de reguliere actoren, zoals de centra voor algemeen welzijnswerk (caw's), de diensten van Kind en Gezin, de instellingen binnen de sector voor personen met een handicap (enkel minderjarigen zonder wettig verblijf), en de instellingen van de jeugdsector. Bepaalde van deze instanties – in het bijzonder de caw's – komen wel meer in aanmerking met de groep van vreemdelingen in precair of illegaal verblijf dan andere en hebben om die reden, in het bijzonder in de grootsteden, specifieke deelwerkingen voor deze groep opgestart of een (beperkt) deel van hun opvangcapaciteit voorbehouden voor deze groep.

Bepaalde instellingen in de welzijnssector richten zich *ratione personae* wel op de doelgroep van vreemdelingen zonder wettig verblijf. Dit is onder meer het geval binnen de sector van de jeugdzorg waar bepaalde instellingen de opvang en begeleiding van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen verzekeren. De opvang van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen betreft een ingewikkeld bevoegdheidsvraagstuk in België. Men is de afgelopen jaren tot een pragmatische oplossing gekomen, waarbij het federale niveau (Fedasil) instaat voor de opvang van deze jongeren tijdens de eerste fase van hun verblijf en van de jongeren die een asielaanvraag opstarten. De opvang van de jongeren van wie de asielaanvraag wordt erkend en van diegene van wie de asielaanvraag wordt afgewezen, behoort tot de bevoegdheid van de deelstaten. Dit laatste verklaart waarom er binnen de sector van de jeugdzorg een aantal instellingen werden opgericht die zich uitsluitend richten tot niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, waaronder een aantal met een precair verblijfsstatuut.

4.1.2.2. Sociale huisvesting

De toegang tot de sociale huisvesting is, ten overstaan van vreemdelingen zonder wettig verblijf of vreemdelingen met een precair verblijf, expliciet onmogelijk gemaakt sinds de wijziging van het regelgevend kader ter zake in 2008. De actoren uit deze sector (sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale verhuurmaatschappijen) komen derhalve thans niet meer in aanmerking met deze doelgroep. Enkel vreemdelingen met een erkend recht op verblijf komen in aanmerking, weliswaar op de voorwaarde – eveneens ingevoerd in 2008 in Vlaanderen – dat zij bereid zijn om de Nederlandse taal te leren en een inburgeringstraject te volgen (indien dit voor hen een verplichting vormt).

4.1.2.3. Integratiesector (opvangbeleid)

De sector van de integratie en inburgering – met daarin een opvangbeleid ten overstaan van vreemdelingen zonder wettig verblijf – fungeerde aanvankelijk als een onderdeel van de welzijnssector. Beleidsmatig wordt deze sector de laatste jaren evenwel meer beschouwd als een aparte sector die overigens onder de bevoegdheid van een andere minister dan de minister van welzijn is ondergebracht.

De belangrijkste actoren in deze sector zijn, enerzijds, op het Vlaamse beleidsniveau zelf, het Kruispunt Migratie-Integratie, en, anderzijds, de integratiediensten, op provinciaal en lokaal niveau. Het Kruispunt migratie-integratie heeft één beleidsmedewerker in dienst die specifiek belast is met het beleid rond mensen zonder wettig verblijf en daarnaast een uitgebreidere staf 'rechtspositie' wiens werking zich ook richt op de groep van de vreemdelingen zonder wettig verblijf of met een precair verblijf.

4.1.3. *Het lokale niveau: de gemeenten en provincies*

Bij de actoren op het lokale niveau is het zinvol om een onderscheid te maken naargelang zij een taak uitoefenen op het vlak van de sociale bescherming van vreemdelingen zonder wettig verblijf die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort dan wel van de gefederaliseerde overheid (de gemeenschappen).

4.1.3.1. Materiële opvang en maatschappelijke dienstverlening (federale bevoegdheid)

Bij de materies die tot de federale bevoegdheid behoren – vooral materiële opvang en maatschappelijke dienstverlening – is de centrale actor op lokaal niveau het OCMW (Openbaar centrum voor maatschappelijke welzijn) waarvan er in elke gemeente of stad één aanwezig is.

De OCMW's organiseren, enerzijds, materiële opvang voor vreemdelingen die daarop aanspraak kunnen maken op basis van de Opvangwet, dus zowel voor asielzoekers als opvanggerechtigde vreemdelingen zonder wettig verblijf (weliswaar in de praktijk met uitsluiting van gezinnen met minderjarigen in illegaal verblijf). Kenmerkend daarbij is, zoals reeds aangegeven, dat de materiële opvang die OCMW's organiseren in beginsel een kleinschalig karakter heeft waarbij er individuele woningen of appartementen ter beschikking worden gesteld van vreemdelingen die voor het overige relatief autonoom kunnen beslissen over de organisatie van hun dagelijkse levenssituatie. OCMW's die dergelijke materiële opvangplaatsen organiseren, ontvangen hiervoor een forfaitaire betoelaging per opvangplaats vanwege de federale overheid.

Voor de vreemdelingen zonder wettig verblijf die geen recht op materiële opvang kunnen laten gelden, staan de OCMW's in voor de organisatie van het recht op dringende medische hulp waarop deze groep aanspraak kan maken. Zij onderzoeken of de betrokkene aan alle voorwaarden voldoet voor deze vorm van steunverlening en staan tevens in voor de administratieve en financiële afhandeling van de steunaanvraag. De kosten van de dringende medische hulp worden wel ten laste genomen door de federale overheid, maar deze terugbetaling betreft enkel de kosten van de dringende medische hulp zelf, niet de kosten van het personeel die voor het onderzoek en de administratieve afhandeling van dergelijke aanvragen instaat.

Waar de OCMW-wet enkel een recht op dringende medische hulp voorziet voor vreemdelingen in illegaal verblijf is het juridisch op zich perfect mogelijk dat een lokaal OCMW, binnen zijn beleidsruimte, beslist om een ruimere dienstverlening toe te kennen aan deze groep of aan bepaalde subgroepen. In voorkomend geval ontvangt het OCMW voor deze ruimere dienstverlening wel geen betoelaging vanwege de federale overheid, tenzij deze ruimere steunverlening wordt opgelegd door een rechterlijke beslissing.

4.1.3.2. Integratie en opvangbeleid (bevoegdheid gemeenschappen)

Voor de materies die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort zijn er op lokaal vlak ook actoren aanwezig. De belangrijkste zijn de integratiediensten die in beginsel op provinciaal niveau worden georganiseerd, maar in de steden Antwerpen en Gent ook op stedelijk niveau. De werking van deze integratiediensten richt zich tevens op vreemdelingen zonder wettig verblijf, zonder zich echter tot deze laatste groep te beperken.

4.1.4. *Niet-gouvernementele organisaties*

Een laatste actor op het vlak van de sociale bescherming van vreemdelingen zonder wettig verblijf betreft, ten slotte, de ngo's.

Samenvattend kan men hun rol omschrijven als die van flankerende of aanvullende actoren, die in hoofdzaak acties ondernemen op het vlak van de sociale bescherming van vreemdelingen zonder wettig verblijf (a) op terreinen waar vreemdelingen zonder wettig verblijf geen rechten kunnen laten gelden (bijvoorbeeld andere steun dan dringende medische hulp voor niet-opvanggerechtigde vreemdelingen in illegaal verblijf) of (b) ten overstaan van diegene die in de praktijk verstoken blijven van de wettelijk voorziene sociale rechten (die bijvoorbeeld *de facto* geen dringende medische hulp ontvangen omdat het OCMW zich niet voor hen bevoegd acht of hen niet als behoeftig beschouwt).

Tussen de ngo's met een werking gericht op (onder meer) vreemdelingen zonder wettig verblijf bestaan er wel verschillen. Bepaalde organisaties concentreren zich op een bepaald deel terrein, bijvoorbeeld het domein van de gezondheidszorg (bv dokters van de wereld). Andere ngo's richten zich veeleer op een bepaalde doelgroep, zoals bijvoorbeeld asielzoekers en uitgeprocedeerde kandidaat-vluchtelingen (bv vluchtelingenwerk). Bepaalde ngo's hebben een meer bovenlokale structuur (bv KMS, vluchtelingenwerk), andere hebben een meer beperkt, lokaal of stedelijk werkingsgebied (bv dokters van de wereld).

Zoals hogerop al aangegeven, staan bepaalde ngo's ook in voor de organisatie van de materiële opvang voor vreemdelingen die onder de Opvangwet van 2007 ressorteren (onder meer Rode Kruis, Vluchtelingenwerk). In voorkomend geval worden zij voor deze opdracht betoelaagd door de federale overheid.

4.2. Ontwikkelingen inzake de implementatie van het regelgevend kader

Bij de bespreking van de ontwikkelingen op het vlak van de implementatie van de sociale bescherming jegens vreemdelingen zonder wettig verblijf, vertrekken we vanuit een inhoudelijke invalshoek, waarbij achtereenvolgens aan bod komen: het recht op materiële opvang (voor bepaalde categorieën van vreemdelingen zonder wettig verblijf); het recht op dringende medische hulp (voor de andere vreemdelingen zonder wettig verblijf en de toegang tot de welzijns- en integratiesector).

Per onderwerp hanteren we, in de mate van het mogelijke, een gelijkaardige structuur: (a) van verleden tot heden: wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen op het vlak van de implementatie tijdens de afgelopen jaren; (b) heden: welke actuele knelpunten of ontwikkelingen doen zich voor en (c) toekomst: welke te verwachten of gewenste ontwikkelingen dienen zich aan?

4.2.1. *Het recht op materiële opvang voor de categorieën van opvanggerechtigde uitgeprocedeerde asielzoekers en vreemdelingen zonder wettig verblijf*

4.2.1.1. Belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen jaren

De Opvangwet werd goedgekeurd in het parlement in de loop van januari 2007 en trad enkele maanden later in werking. Het betreft derhalve nog een relatief recente wet waarvan verschillende wetsartikelen nog wachten op een verdere uitvoering bij koninklijk besluit.

De belangrijkste ontwikkeling op deze relatief korte tijdsperiode betreft het (structurele) gebrek aan voldoende opvangplaatsen. Dit probleem is nog steeds actueel, al heeft men van de zijde van de overheid de afgelopen drie jaar met uiteenlopende maatregelen gepoogd hieraan te remediëren.

De eerste maatregel die in de loop van de tweede helft van 2008 werd genomen, betrof het doorsturen van bepaalde categorieën van opvanggerechtigde vreemdelingen vanuit de opvangstructuren naar de OCMW's waar deze in aanmerking komen voor financiële steun.

Deze maatregel was in een eerste fase vooral gericht op vreemdelingen met een duurzaam, legaal verblijf (erkende vluchtelingen, vreemdelingen met subsidiaire bescherming, geregulariseerde vreemdelingen) die niettemin toch nog in de opvangstructuren verbleven. Dit laatste is het gevolg van een (eveneens nog steeds actueel) knelpunt, met name de organisatie van de uitstroom vanuit de opvangstructuren, wat veronderstelt dat de betrokken vreemdeling huisvesting vindt, hetgeen in de praktijk niet altijd zo gemakkelijk blijkt (huurwaarborg, vinden van een adequate huisvesting, etc.). In november 2008 heeft men deze maatregel uitgebreid naar opvanggerechtigde vreemdelingen zonder legaal verblijf, met name vreemdelingen die reeds vier of vijf jaar wachten op een uitspraak van de Raad van State onder de oude asielprocedure. Voor deze vreemdelingen was de opheffing van de toewijzing aan een opvang meer problematisch, want zij beschikten niet over een duidelijk verblijfsstatuut hetgeen een bijkomend obstakel vormt bij het zoeken naar huisvesting.

Een tweede noodmaatregel betrof de reactivering van het spreidingsplan, zoals het bestond voor de Opvangwet en op grond waarvan asielzoekers van wie de asielaanvraag ontvankelijk was verklaard (financieel) werden toegewezen aan het OCMW van een bepaalde gemeente volgens bepaalde parameters (o.m. de bevolkingsgrootte van de gemeente). Men heeft dit systeem opnieuw ingevoerd voor asielzoekers met een asielaanvraag van voor 2007. Sommige, niet alle OCMW's bleken in de praktijk onvoldoende voorbereid op de herinvoering van het spreidingsplan en bleken niet altijd in staat om te voorzien in de nodige huisvesting, hetgeen evenwel een opdracht is van het OCMW omdat het anders de helft van de terugbetaling van de steun verliest.

In oktober 2009 volgde een nieuwe maatregel, op grond waarvan ditmaal asielzoekers van wie de asielprocedure werd opgestart na 1 juni 2007 en die een huurcontract kunnen

voorleggen, konden vragen dat hun toewijzing aan een bepaalde opvangstructuur werd opgeheven. Zij kregen vervolgens twee maanden de tijd om de opvangstructuur te verlaten. Asielzoekers die een huurcontract afsloten op het grondgebied Brussel (een niet gering aantal) ondervonden naderhand problemen met de principiële houding van het lokale OCMW om deze categorie niet te ondersteunen, aangezien dit volgens het OCMW een taak is van Fedasil.

Sedert juli 2009 werd de opvangcrisis nog acuter en is men van de zijde van de overheid begonnen met het organiseren (en uitbreiden) van structuren voor "noodopvang" in andere instellingen dan diegene die voor de opvang zijn voorzien. Nieuwe asielzoekers werden deels opgevangen in hotels, waar zij evenwel verstoken bleven van sociale, psychische, medische en juridische begeleiding. Dit werd weliswaar beperkt ondervangen door een aantal ngo's gedurende een bepaalde termijn. Bijkomend probleem is dat de asielinstanties de asielaanvraag van deze personen niet onderzochten zolang de noodopvang duurt, wat in bepaalde gevallen meerdere maanden het geval is. De noodopvang via hotels wordt momenteel versneld afgebouwd.

De meest omstreden maatregel, tenslotte, betrof de praktijk van de zogenaamde (officiële en officieuze) niet-toewijzingen, waarbij Fedasil de betrokken vreemdeling meldt dat het hem of haar wegens verzadiging van het opvangnetwerk geen opvangplaats kan aanbieden en de betrokken doorverwijst naar het OCMW om daar een steunaanvraag in te dienen. Meer dan 7.000 personen ontvingen een dergelijke beslissing van niet-toewijzing. Op basis van een dergelijke beslissing kan de betrokkene zich theoretisch wenden tot eender welk OCMW, maar dit is volgens verschillende geïnterviewden bij gebrek aan financiële middelen veeleer theoretisch. Bovendien staan veel eigenaars van woningen weigerachtig om te verhuren aan mensen van wie nog niet zeker is of ze hier duurzaam kunnen verblijven. Een aantal OCMW's, onder meer dat van Brussel, heeft bovendien geweigerd om tussen te komen ten voordele van vreemdelingen met een beslissing van niet-toewijzing. Het OCMW van Brussel verantwoordde deze houding met als argument dat heel wat van deze vreemdelingen, bij gebrek aan vast adres, ingeschreven worden op het adres van de dienst Vreemdelingenzaken en daardoor, wat betreft hun recht op maatschappelijke dienstverlening, onder haar bevoegdheid ressorteren. Middels een recente omzendbrief heeft men dit laatste probleem ondervangen: voor vreemdelingen met een adres op de dienst Vreemdelingenzaken is niet langer het OCMW van Brussel automatisch bevoegd.

4.2.1.2. Actuele ontwikkelingen en knelpunten

a) Wijzigingen aan het personele toepassingsgebied van de Opvangwet

De overbezetting van het opvangnetwerk heeft de federale wetgever er recent uiteindelijk toe aangezet om de Opvangwet aan te passen, onder meer voor wat betreft de personele werkingssfeer ervan.¹⁰⁸

De wijziging betreft vooral de omschrijving van de groepen van uitgeprocedeerde kandidaat-vluchtelingen die, ondanks het einde van hun asielaanvraag, toch nog verder in de materiële opvangstructuren mag verblijven. De wetgever somt zeven situaties op waarin het recht op materiële opvang na een negatieve beslissing van de asielinstanties kan verlengd worden op aanvraag van de betrokken vreemdeling. Slechts in het eerste geval gebeurt de verlenging automatisch; in de andere zes gevallen moet Fedasil een

108 Deze wijzigingen werden doorgevoerd door de wet houdende de diverse bepalingen van 30 december 2009 (B.S. 31 december 2009) en traden in werking op 10 januari 2010, maar werden, in afwachting van verdere instructies van Fedasil, nog niet toegepast. De instructie werd verstuurd op 6 april 2010, waardoor de wijziging van toepassing zijn geworden vanaf 12 april 2010.

gemotiveerde beslissing over de verlenging nemen. Niet onbelangrijk is dat de betrokken vreemdeling zich niet achtereenvolgens op verschillende situaties kan beroepen. Bij het indienen van de eerste aanvraag tot verlenging, moeten alle situaties waarop de betrokkene zich kan beroepen, ingeroepen worden. De verlenging wordt dan toegestaan op grond van alle aangehaalde redenen die gegrond zijn en de betrokkene behoudt zijn recht op materiële opvang zolang één van de aangehaalde en gegronde redenen bestaat.

b) Blijvend structureel tekort aan opvangplaatsen

Een structurele oplossing voor het tekort aan plaatsen binnen de opvangstructuren, ontbreekt vooralsnog. Ondanks de genomen maatregelen en de uitbreiding van de (nood)opvangstructuren blijven er heel wat vreemdelingen met een recht op materiële opvang verder toegewezen aan hotels waar heel wat van de opvang niet gerealiseerd kan worden, of zelfs helemaal verstoken van de materiële opvang waarop ze gerechtigd zijn (beslissing van niet-toewijzing).

In de praktijk blijkt deze laatste, meest verregaande maatregel – de maatregel van niet-toewijzing – vooral de vreemdelingen zonder wettig verblijf die opvanggerechtigd zijn te treffen. Fedasil wenst de beschikbare plaatsen prioritair toe te wijzen aan (nieuwe) asielzoekers en heeft er om die reden voor geopteerd om in het bijzonder tegenover de gezinnen in illegaal verblijf met minderjarige kinderen, die nochtans evenzeer gerechtigd zijn op materiële opvang onder de Opvangwet, beslissingen van niet-toewijzing te nemen. Op een bepaald ogenblik werden ongeveer 1.500 van de (toen) 15.000 plaatsen in de opvangstructuren voor materiële opvang ingenomen door gezinnen met minderjarige kinderen in illegaal verblijf. In april 2011 was dit aantal teruggelopen tot 250.

Een aantal van de door deze praktijk van niet-toewijzing getroffen gezinnen heeft procedures voor de arbeidsrechtbank opgestart,¹⁰⁹ zowel procedures in kort geding als op eenzijdig verzoekschrift. Omzeggens al deze procedures hebben geleid tot beschikkingen waarin Fedasil en/of het OCMW gedwongen worden om binnen een korte tijdsperiode te voorzien in materiële opvang voor de betrokkene, zoals bepaald bij de wet, en dit op straffe van verbeurte van een dwangsom. Het opleggen van dwangsommen, initieel van 500 euro per dag, heeft beroering veroorzaakt bij de publieke opinie. In meer recente uitspraken merkt men dat de hoogte van de dwangsom ten dele wordt afgezwakt, alsook de modaliteiten waaronder deze afdwingbaar is. Zo wordt aan Fedasil een langere termijn toegestaan om te voorzien in de opvang. Desalniettemin is het totale bedrag dat de federale overheid aan dwangsommen verschuldigd is, inmiddels opgelopen tot vele tienduizenden euro's. In de praktijk blijkt Fedasil vreemdelingen met een rechterlijke beschikking met een dwangsom – ook wanneer het gezin met minderjarige kinderen in illegaal verblijf betreft – wel bij voorrang toe te wijzen aan de beschikbare plaatsen in de opvangstructuren.

c) Overstap van opvangstructuur naar OCMW-dienstverlening

In heel wat situaties dienen vreemdelingen de opvangstructuur te verlaten en kunnen zij zich wenden tot het OCMW met het oog op het bekomen van (doorgaans financiële) steun.

Dit is onder meer het geval voor vreemdelingen van wie de asielaanvraag wordt ingewilligd of aan wie subsidiaire bescherming wordt verleend of, nog, vreemdelingen

109 Ook asielzoekers aan wie een beslissing van niet-toewijzing werd overgemaakt, hebben zich gewend tot de arbeidsgerechten.

die op basis van een andere rechtsgrond een duurzaam verblijfsrecht verwerven. De overgang van de opvangstructuur naar het OCMW verloopt bij deze categorieën van vreemdeling doorgaans het minst problematisch, omdat de betrokkene over een duurzaam legaal verblijfsstatuut beschikken en ook toegelaten zijn tot de arbeidsmarkt. Desalniettemin rijst ook bij hen het probleem van het tijdig vinden – binnen de voorziene termijn van twee maanden – van adequate en aangepaste huisvesting. De prijzen op de private huurmarkt zijn immers, zeker in de grootsteden, hoog voor iemand die met een vervangingsinkomen moet rondkomen en de wachtlijsten voor de sociale huurwoningen zijn lang.

Deze problemen stellen zich evenwel, zo stellen verschillende geïnterviewden, nog in veel scherpere mate bij de groepen van vreemdelingen die de opvangstructuur moeten verlaten en die nog niet over een duurzame verblijfstitel beschikken en/of over de mogelijkheid om te arbeiden. Dit is in het bijzonder het geval voor de (in aantal zeer sterk groeiende groep van) vreemdelingen die omwille van medische redenen een regularisatie van hun verblijf willen bekomen op basis van artikel 9ter van de Vreemdelingenwet en die sedert 12 april 2010 de materiële opvang dienen te verlaten van zodra hun verblijfsaanvraag ontvankelijk is verklaard. Het zeer precaire verblijfsstatuut van deze vreemdelingen belemmert het vinden van huisvesting, hetgeen op zijn beurt noodzakelijk is om zich tot het OCMW te kunnen wenden met het oog op het bekomen van financiële steun. Verschillende respondenten vragen om een meer begeleide en geregelde overgang tussen de opvangstructuur en het OCMW en een verduidelijking van de verantwoordelijkheden ter zake van zowel Fedasil als OCMW.

4.2.1.3. Te verwachten wijzigingen

De modaliteiten voor de opvang van gezinnen met minderjarige kinderen in illegaal verblijf die in een opvangstructuur verblijven – zoals zonet aangegeven is dit slechts een kleine groep – werden eveneens gewijzigd.

Op 17 september 2010 heeft Fedasil een samenwerkingsprotocol ondertekend met de Dienst Vreemdelingenzaken in verband met de voorwaarden en de modaliteiten voor het verlenen van materiële hulp aan minderjarige vreemdelingen die met hun ouders illegaal op het grondgebied verblijven. Dit protocol regelt de praktische modaliteiten van het begeleidingstraject van families zonder wettig verblijf vanaf hun aanvraag tot steun tot aan hun vertrek in de opvangstructuur. Ter uitvoering van dit Protocol heeft Fedasil op 11 februari 2011 een instructie uitgevaardigd die één en ander nader regelt en concretiseert.

Aan het begin van de procedure verandert er weinig. Gezinnen met minderjarige kinderen zonder wettig verblijf dienen hun aanvraag in bij OCMW van hun woonplaats dat onderzoekt of zij aan de voorwaarden voldoen om in aanmerking te komen voor materiële opvang. Fedasil zorgt voor de concrete toewijzing van het gezin aan een bepaalde opvangstructuur. De wijziging en verandering situeert zich vooral op het vlak van de (inhoudelijke) begeleiding van het gezin in de opvangstructuur zelf. Voortaan wil men, van zodra het gezin in de opvangstructuur toekomt, starten met een begeleidingstraject dat in een eerste fase zowel gericht is op het onderzoek van de mogelijkheden om alsnog een wettig verblijf te verwerven als op vrijwillige terugkeer.

Uiterlijk na drie maanden moet de familie een trajectplan meedelen aan Fedasil en de dienst Vreemdelingenzaken: (a) het indienen of verder zetten van een procedure met het oog op het bekomen van een wettig verblijf; (b) het engagement aangaan om vrijwillig terug te keren of (c) weigeren zich te verbinden tot een begeleidingstraject. In het eerste geval mag het gezin in de opvangstructuur verblijven zolang de

aanvraag wordt onderzocht. De dienst Vreemdelingenzaken verbindt er zich toe de verblijfsprocedure prioritair te onderzoeken, alsook om het gezin in de tussentijd niet te verwijderen. Verkrijgt het gezin alsnog een verblijfstitel, dan wordt er een einde gemaakt aan de materiële opvang en komt het gezin in aanmerking voor OCMW-steun. Verkrijgt het gezin geen verblijfstitel, dient het zich binnen de 30 dagen uit te spreken of het zich wil verbinden tot een vrijwillige terugkeer. Tijdens deze periode verbindt de dienst Vreemdelingenzaken zich ertoe het gezin niet te zullen verwijderen.

Weigert het gezin zich in te schrijven of gevolg te geven aan een begeleidingstraject, dan wordt overgegaan tot een beslissing tot vasthouding van het gezin en overplaatsing ervan naar een van de woonunits die, specifiek voor de detentie van gezinnen met minderjarige kinderen, vanaf 2008 zijn opgericht.

De nieuwe regeling is in werking getreden op 11 februari 2011. Momenteel kan deze dus nog niet geëvalueerd worden.

4.2.2. *Het recht op dringende medische hulp voor vreemdelingen zonder wettig verblijf zonder recht op materiële opvang*

De wettelijke regeling inzake het recht op dringende medische hulp bestaat inmiddels bijna 15 jaar. Zowat alle respondenten zijn van oordeel dat de ontwikkeling van deze regeling tijdens deze periode, globaal beschouwd, positief genoemd kan worden, met dien verstande dat er niettemin nog steeds een aantal knelpunten blijven bestaan.

4.2.2.1. Algemene ontwikkeling van de afgelopen jaren

In het begin was de regeling bij alle betrokken actoren – vreemdelingen, OCMW's, artsen en apothekers – weinig bekend waardoor met name medische hulpverleners zich soms weigerachtig opstelden om dringende medische hulp te verstrekken. Van de zijde van de overheid heeft men dat proberen op te vangen middels informatiecampagnes. De onbekendheid met de regeling bij hulpverleners wordt thans niet meer ervaren als problematisch, minstens niet in de (stedelijke) gebieden waar het ruime merendeel van de vreemdelingen zonder wettig verblijf *de facto* verblijf houdt.

Een ander knelpunt – dat eveneens minder urgent is geworden – betreft de trage wijze van terugbetaling door de OCMW's aan de medische of farmaceutische zorgverstrekkers. Een aantal jaren geleden was het niet ongewoon dat zorgverstrekkers in de grote steden pas na verscheidene maanden de terugbetaling van de verleende dringende medische zorgen ontvingen, waardoor een aantal ziekenhuizen zich in toenemende mate weigerachtig begonnen op te stellen om aan buitenlandse patiënten met een illegale verblijfsstatus de medische hulpverlening te verstrekken en de betrokkene soms gewoonweg doorverwezen naar caritatieve organisaties, zoals Artsen zonder Grenzen of Dokters van de wereld.¹¹⁰

Om aan het probleem van de trage terugbetaling aan de zorgverstrekker tegemoet te komen hebben verschillende OCMW's, onder meer deze in de grootsteden, een systeem van zogenaamde medische waarborgkaarten opgestart. Uitgangspunten van het systeem zijn

110 Artsen zonder Grenzen zetten begin van deze eeuw een project in verband met gratis eerstelijnsgezondheidszorg op in drie Belgische steden: Brussel, Antwerpen en Luik. Met deze projecten bereikte de organisatie in 2003 ongeveer 10.000 mensen waarvan het merendeel vreemdelingen in illegaal verblijf of met een zeer precair verblijf. In 2005 betrof 75 procent van de raadplegingen en prestaties vreemdelingen in illegaal verblijf.

doorgaans de volgende: (a) de eerste medische consultatie valt ten laste van het OCMW; (b) het OCMW voert vervolgens een sociaal onderzoek uit waarbij wordt nagegaan of de betrokkene in de gemeente woont en behoeftig is; en (c) het OCMW verleent, indien dit laatste het geval is, aan de vreemdeling een medische waarborgkaart. Met deze kaart – die meestal voor drie maanden geldt, maar verlengbaar is – kunnen vreemdelingen in illegaal verblijf steeds terecht bij de medische zorgverstrekkers (artsen, apothekers) waarmee het OCMW een overeenkomst heeft afgesloten, op voorwaarde dat deze zorgverstrekker attesteert dat de gevraagde behandeling of verzorging dringend is. In deze overeenkomsten tussen OCMW's en zorgverstrekkers is er meestal een bepaling opgenomen dat het OCMW de zorgverstrekker binnen ten laatste een welbepaald aantal dagen of weken zal betalen voor de verstrekte prestaties aan cliënten met een dergelijke waarborgkaart.

Het systeem van de waarborgkaarten is *anno* 2011 niet wettelijke verplicht. In een omzendbrief van 14 juli 2005 moedigt de bevoegde minister het gebruik van deze kaart wel aan als een goede praktijk. De minister engageert zich in deze omzendbrief ook tot een regeling betreffende de terugbetaling van de kosten voor dringende medische hulp in geval van verhuis van de illegale verblijfhouder – wat meestal gepaard gaat met een verschuiving in de bevoegdheid van het OCMW – tijdens de lopende termijn van een verstrekte medische kaart.

Een probleem dat met de medische kaart (nog) niet is opgelost, betreft de termijn waarop het OCMW op zijn beurt moet wachten op de terugbetaling door de federale overheid. Aan dit probleem van de lange termijn – die in het verleden soms kon oplopen tot anderhalf jaar – zijn over de jaren wel verbeteringen aangebracht. Zo betaalde de federale overheid aanvankelijk pas terug na de volledige controle van de urgentie van de verstrekte medische hulp, terwijl het inmiddels mogelijk is geworden dat een OCMW, van zodra het een zorgverstrekker betaalt voor een prestatie in het kader van de procedure dringende medische hulp, deze schuldvordering onmiddellijk voorlegt aan de federale overheid en de controle pas achteraf plaatsvindt.

4.2.2.2. Actuele ontwikkelingen en knelpunten

Tijdens de interviews werden in het bijzonder de drie volgende problemen als een resterend en actueel knelpunt aangehaald: a) de onduidelijke interpretatie van de notie dringende medische hulp, b) de procedurele behandeling van aanvragen om dringende medische hulp; en c) de verhouding tussen het lokale niveau en het federale niveau inzake controle en financiering.

a) Interpretatie van de notie dringende medische hulp

Een eerste knelpunt betreft de interpretatie van de notie dringende medische hulp. Bij de uiteenzetting in de vorige delen wezen we erop dat deze notie in het K.B. van 15 december 1996 weliswaar nader verduidelijkt wordt, maar in de praktijk (en in de rechtspraak) blijft deze notie klaarblijkelijk aanleiding geven tot discussies.

Bepaalde OCMW's – daarin gesteund door uitspraken van arbeidsrechters – interpreteren deze notie (opnieuw) strikter, in de zin dat het volgens hen moet gaan om medische hulp met een acuut karakter en nemen bij de beoordeling hiervan ook de intentie van de hulpvrager in ogenschouw, bijvoorbeeld om gevallen van medisch toerisme uit te sluiten. Andere OCMW's huldigen, al dan niet op basis van de parlementaire voorbereiding, het standpunt dat de term 'dringend' eigenlijk weinig betekenis heeft en dat de wetgever alle noodzakelijke medische verzorging beoogt, op voorwaarde dat dit door een arts als zodanig wordt geattesteerd.

Wat deze discussie, minstens ten dele, lijkt te veroorzaken, is de gebrekkige afstemming tussen, enerzijds, het inhoudelijk vastleggen van wat onder dringende medische hulp moet worden verstaan, en, anderzijds, de regels inzake de terugbetaling door de federale overheid aan de lokale OCMW's. De regelgeving betreffende de terugbetaling omvat een aantal voorwaarden waaronder OCMW's terugbetaling voor dringende medische hulp kunnen krijgen, die men niet aantreft in de regelgeving die deze notie inhoudelijk afbakent. Zo bijvoorbeeld ontvangen OCMW's enkel een terugbetaling vanwege de federale overheid voor kosten van dringende medische hulp, wanneer de medische prestatie voorkomt op de RIZIV-nomenclatuur (de lijst van medische prestaties die binnen de ziekteverzekering worden erkend en terugbetaald), terwijl het mogelijk is dat een zorgverstrekker bepaalde medische verstrekkingen als 'dringende medische hulp' aanmerkt die niet in deze nomenclatuur voorkomen (bijvoorbeeld bepaalde pijnstillers). Sommige OCMW's – onder meer de 19 gemeentes in Brussel – betalen dergelijke medicijnen terug, weliswaar uit eigen middelen, terwijl andere dit niet doen en zich strikt houden aan wat federaal wordt terugbetaald.

Een andere factor die de laatste jaren de interpretatie van de notie dringende medische hulp lijkt te bemoeilijken – of in elk geval voor nieuwe discussies zorgt – is gelegen in het feit dat de Opvangwet – die (onder meer) de gezondheidszorg voor asielzoekers en opvanggerechtigde categorieën van vreemdelingen zonder wettig verblijf vastlegt – met een deels verwante, maar toch niet helemaal gelijklopende invulling van gezondheidszorg werkt. In deze wet hanteert men de RIZIV-nomenclatuur als uitgangspunt voor de gezondheidszorg waarop gerechtigden op materiële opvang aanspraak kunnen maken, met evenwel een dubbele nuance. Enerzijds worden bepaalde (dure) verstrekkingen uit deze nomenclatuur uitgesloten (de zogenaamde 'min-lijst', zoals kosten voor in-vitrofertilisatie) maar, anderzijds, zijn bepaalde zeer veel voorkomende verstrekkingen die niet op de nomenclatuurlijst voorkomen wel opgenomen in het pakket (de zogenaamde 'plus-lijst', zoals D-medicatie, brillen, babymelk,...).

Doordat men tot op heden bij de interpretatie van de notie dringende medische hulp niet refereert naar de omschrijving van gezondheidszorg onder de Opvangwet, ontstaan soms een aantal als ongewenst gevoelde situaties. Dit is onder meer het geval voor de situatie dat niet-opvanggerechtigde vreemdelingen zonder wettig verblijf (theoretisch) in aanmerking kunnen komen voor zeer dure medische ingrepen zoals IVF (weliswaar op voorwaarde dat een arts zou attesteren dat dit dringend is), terwijl gerechtigden op opvang onder de Opvangwet hiervan uitgesloten zijn. Een andere situatie is dat niet-opvanggerechtigde vreemdelingen zonder wettig verblijf juridisch in beginsel verstoken blijven van bepaalde basisverstrekkingen (zoals pijnstillers) omdat deze niet op de nomenclatuur voorkomen en OCMW's van de federale overheid geen terugbetaling ontvangen voor deze verstrekkingen in het kader van de procedure dringende medische hulp.

Verschillende geïnterviewden dringen dan ook aan – tevens met het oog op de vereenvoudiging voor de zorgverstrekkers zelf – te werken met een uniform afgebakende notie van gezondheidszorg voor zowel gerechtigden onder de Opvangwet als vreemdelingen zonder wettig verblijf die buiten de werkingssfeer van deze wet vallen. De voorkeur gaat daarbij uit naar de omschrijving onder de Opvangwet omdat deze als de meest evenwichtige wordt aanzien en deze ook door een commissie van artsen werd vastgelegd.

b) De procedurele behandeling van aanvragen om dringende medische hulp

Een tweede terrein waarop door sommigen problemen worden gemeld in verband met de implementatie van het recht op dringende medische hulp, betreft de procedurele behandeling van deze aanvragen.

In het kader van de procedurele behandeling van aanvragen tot dringende medische hulp hebben OCMW's verschillende deelopdrachten: ze dienen na te gaan of de betrokkene in hun gemeente verblijft en onder hun bevoegdheid valt, ze voeren het sociaal onderzoek naar de behoefte, ze betalen de zorgverstreker terug voor de geleverde prestaties en verzoeken vervolgens de FOD Maatschappelijke Integratie om een terugbetaling hiervan.

Een aantal respondenten wijst erop dat de verschillende OCMW's deze deelopdrachten soms op uiteenlopende wijzen invulling verlenen.

Zo leggen bepaalde OCMW's standaard een huisbezoek af, maar doen andere dit niet. In sommige gevallen staan vreemdelingen zonder wettig verblijf huiverachtig tegenover zo'n huisbezoek, bijvoorbeeld omdat ze samenwonen met iemand die een uitkering krijgt van het OCMW's en ze vrezen dat deze laatste uitkering zal worden verminderd omwille van samenwonen (een vrees die evenwel niet noodzakelijk gegrond is). In andere gevallen heeft de betrokkene geen vast adres, is deze dakloos en rijst de vraag of hij onder de bevoegdheid van het OCMW valt. De aanknopingsfactor is in voorkomend geval het OCMW van de feitelijke verblijfplaats en indien het OCMW zich niet bevoegd acht, dient het OCMW aan te geven welk OCMW wel bevoegd is. In de praktijk wordt dit evenwel niet altijd op dezelfde wijze toegepast.

Ook de wijze waarop het sociaal onderzoek wordt gevoerd, verschilt van OCMW tot OCMW. Sommige OCMW's doen dit grondig, andere niet. Daardoor is voor vreemdelingen en organisaties die hen bijstaan niet altijd duidelijk welke elementen precies in aanmerking worden genomen om te besluiten of iemand al dan niet als behoeftig wordt aanzien. Bepaalde OCMW's beschouwen het feit dat iemand lange tijd zonder hulp heeft kunnen (over)leven als een element dat wijst op een gebrek aan behoefte. Andere doen dit niet, of niet systematisch. Sommige OCMW's beschouwen het feit dat iemand zelf een eerste consultatie bij de arts betaald heeft als een element dat aangeeft dat de betrokkene niet behoeftig is. Andere beoordelen dit anders.

Ook de duurtijd die het sociaal onderzoek in beslag neemt, wordt soms een probleem ervaren, mede gelet op het feit dat na het sociaal onderzoek nog een beslissing door de Raad genomen moet worden. Ook hier verschilt de situatie erg van OCMW tot OCMW.

c) De verhouding tussen het lokale niveau (OCMW) en het federale niveau (terugbetaling)

Van de zijde van de OCMW's wordt de procedure betreffende de terugbetaling van kosten inzake dringende medische hulp eveneens op een aantal vlakken als problematisch ervaren.

Een eerste in dit verband aangehaald pijnpunt luidt dat de controle door de federale overheid te weinig transparant verloopt. Het is voor de OCMW's, ondanks het feit dat deze regels werden verduidelijkt in een omzendbrief,¹¹¹ nog steeds onvoldoende duidelijk tot waar hun verplichtingen reiken en wat de aard van hun verplichtingen precies is.

111 Omzendbrief van 25 maart 2010.

(inspanningsverbintenis versus resultaatsverbintenis).

Tussen het tijdstip waarop het OCMW de zorgverstrekker betaalt en het tijdstip waarop de federale overheid controleert of dit op een juiste manier is gebeurd, verloopt soms enige tijd, tijd waarbinnen de (controle)regels soms gewijzigd worden. De controle verloopt evenwel niet altijd volgens de regels zoals ze golden op het tijdstip van de tussenkomst door het OCMW

Het naleven van de voorwaarden waaronder de federale overheid terugbetaalt, is bovendien, zo voeren de OCMW's aan, een administratief zeer intensieve opdracht die de werking van het OCMW in niet geringe mate belast. Enerzijds vereist dit technische bagage over de (voortdurend wijzigende regels inzake de) nomenclatuur uit de ziekteverzekering (welke prestatie is onder welke voorwaarden en voor welk bedrag vergoedbaar). Anderzijds veronderstelt dit ook dat OCMW's zaken nagaan, zoals de verzekeraarbaarheid van de betrokkene in het buitenland of de kwestie of er iemand in België zich voor deze persoon garant heeft gesteld. Deze informatie bekomen is geen sinecure, maar geldt wel als voorwaarde om door de federale overheid terugbetaald te worden. Het is de OCMW's niet altijd even duidelijk 'hoe ver' ze hierin moeten gaan. Volstaat het dat een verzekeringsinstelling in het land van herkomst wordt aangeschreven? Moet er een rappel verzonden worden als er niet gereageerd wordt?

4.2.2.3. Te verwachten of vooropgestelde wijzigingen

Belangrijke wijzigingen op het vlak van de regeling inzake dringende medische hulp worden niet onmiddellijk verwacht.

Van de zijde van de OCMW's hoopt men wel op een grondige aanpassing van de procedurele behandeling van de aanvragen om dringende medische hulp. De OCMW's blijven bereid dergelijke vragen te registreren en het onderzoek naar de behoefte te verrichten, maar zijn vragende partij om de administratieve afhandeling van deze aanvragen over te dragen aan een daarin meer gespecialiseerde instantie, bijvoorbeeld de Hulpkas voor de Ziekteverzekering.

Van de zijde van een aantal ngo's bepleit men, mede gelet op de interpretatieproblemen in verband met de notie dringende medische hulp, om de term 'dringende medische hulp' in artikel 57, § 2 van de OCMW-wet te vervangen door de notie 'noodzakelijke medische hulp'.¹¹² De vraag rijst evenwel of een dergelijke aanpassing van de terminologie volstaat om te remediëren aan het onderliggende probleem van de divergerende interpretatie en invulling van de notie 'dringende' dan wel 'noodzakelijke' medische hulp op het niveau van de OCMW's. Een vervanging van de notie 'dringend' door 'noodzakelijk' verzekert immers niet dat verschillen in interpretatie (en daardoor verschillen in behandeling naargelang het bevoegde OCMW) ook daadwerkelijk zullen verdwijnen.

Vanuit die vaststelling menen sommigen dan ook dat het de voorkeur verdient om *de lege ferenda* een meer gedetailleerde regelgevende omschrijving uit te werken van wat precies onder 'dringende' of 'noodzakelijke' medische hulp gecatalogeerd kan worden. Niet onbelangrijk in dit verband is dat de Belgische regelgever een dergelijke denkoefening heeft gemaakt met betrekking tot het recht op gezondheidszorg van asielzoekers (en een aantal categorieën van uitgeprocedeerde kandidaat-vluchtelingen) die onder het toepassingsgebied van de zogenaamde Opvangwet van 12 januari 2007

112 Zie o.m. V. CORLUIY en I. MARX, *Dringende medische hulp voor mensen zonder wettig verblijf*, Paper op het congres 'Grenzeloze solidariteit? Een congres over (illegale) migratie en mensen zonder wettig verblijf', georganiseerd door CEMIS op 14 november 2007 te Antwerpen.

ressorteren. Krachtens artikel 23 van deze laatste wet hebben de begunstigen van de opvang recht op de medische begeleiding "die noodzakelijk is om een leven te kunnen leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid". Het uitgangspunt om te bepalen welke medische hulpverlening en verzorging noodzakelijk zijn om een menswaardig leven te leiden vormt de medische hulp en verzorging die opgenomen zijn in de nomenclatuur zoals voorzien in artikel 35 van de Ziektewet van 14 juli 1994. De Opvangwet voorziet evenwel in een dubbele uitzondering op dit uitgangspunt. Enerzijds worden bepaalde medische hulp en verzorging die wél in de nomenclatuur opgenomen zijn, zoals infertiliteitsonderzoeken of zuiver esthetische ingrepen, toch niet toegekend aan kandidaat-vluchtelingen, met name wanneer deze manifest niet noodzakelijk blijkt te zijn. Anderzijds worden bepaalde hulp en dienstverlening die niet in de nomenclatuur zijn opgenomen, zoals bepaalde geneesmiddelen (pijnstillers) of brillen, toch toegekend, omdat deze tot het dagelijks leven behoren. Beide uitzonderingen dienen nader geregeld te worden via een Koninklijk Besluit, hetgeen gebeurd is door het K.B. van 9 april 2007.¹¹³ Dat K.B. voorziet in artikel 4, ten slotte, nog in een derde uitzondering op de basisregel, namelijk dat de directeur-generaal van Fedasil ten uitzonderlijke titel, in het belang van de patiënt, aan de begunstigde van de opvang de medische hulp en de medische zorgen kan toekennen die noodzakelijk zijn opdat hij zou kunnen beschikken over een medische begeleiding die beantwoordt aan de menselijke waardigheid, ook indien deze niet vermeld worden in de nomenclatuur zoals voorzien in artikel 35 van de Ziektewet en niet onder de tweede uitzondering zijn gebracht.

Volgens een aantal geïnterviewden sluit deze zeer evenwichtige regeling nauw aan bij hetgeen de wetgever, blijkens de parlementaire voorbereiding bij de wet van 15 juli 1996, voor ogen had met het verzekeren van een recht op dringende medische hulp voor vreemdelingen in illegaal verblijf: dienstverlening strikt beperkt tot medische hulp, maar binnen die medische grens ruim te interpreteren. Indien men de afbakening uit de Opvangwet ook zou hanteren om het recht op (noodzakelijke/dringende) medische hulp voor vreemdelingen in illegaal verblijf nader in te vullen, verdwijnt de discussie over welke zorgen precies onder deze notie ressorteren en ontstaat ook voor de bevoegde OCMW's en zorgverstrekkers een duidelijk rechtskader dat hen zekerheid biedt over de terugbetaling van de verstrekte zorgen. De eventuele vrees dat dit een discriminatie creëert doordat vreemdelingen in illegaal verblijf op dezelfde wijze zouden worden behandeld als asielzoekers, is volgens hen ongegrond. Beide categorieën zouden enkel gelijkgeschakeld worden wat betreft het recht op gezondheidszorg. Asielzoekers kunnen in het kader van de Opvangwet nog bogen op een aantal andere rechten (huisvesting, begeleiding, etc.) waarvan vreemdelingen in illegaal verblijf in beginsel uitgesloten zijn, met uitzondering van de gezinnen met minderjarige kinderen en bepaalde categorieën van vreemdelingen zonder wettig verblijf in een situatie van overmacht.

4.2.3. *Toegang tot de welzijns- en integratiesector*

Een knelpunt dat men binnen de welzijnssector naar voren schuift luidt dat het opvangbeleid jegens vreemdelingen zonder wettig verblijf zich in hoofdzaak beperkt tot (experimentele) projectsubsidies.

Dit geldt in het bijzonder voor de sector van het algemeen welzijnswerk, meer in het bijzonder de thuislozensector, die binnen de welzijnssector in de praktijk het meest

113 K.B. 9 april 2007 tot bepaling van de medische hulp en de medische zorgen die niet verzekerd worden aan de begunstigde van de opvang omdat zij manifest niet noodzakelijk blijken te zijn en tot bepaling van de medische hulp en de medische zorgen die tot het dagelijks leven behoren en verzekerd worden aan de begunstigde van de opvang, B.S. 7 mei 2007.

geconfronteerd wordt met de groep van niet-opvanggerechtigde vreemdelingen zonder wettig verblijf. Bij de opname van een vreemdeling in illegaal verblijf in een centrum voor algemeen welzijnswerk rijst een gelijkaardig probleem van financiering als bij voorzieningen voor geestelijke gezondheidszorg. In de thuislozenzorg geldt namelijk het principe dat de hulpverlening gratis is, maar dat de cliënt een bijdrage betaalt voor de verblijfskosten (huisvesting, voeding, ...), tenzij hij of zij onvermogen is, in welk geval het OCMW financieel tussenkomst in (een deel van) de verblijfskosten. Gezien de taak van het OCMW zich ten overstaan van vreemdelingen in illegaal verblijf beperkt tot dringende medische hulp, weigeren OCMW's doorgaans financieel tussen te komen in de verblijfskosten van vreemdelingen in illegaal verblijf die worden opgenomen in een centrum voor algemeen welzijnswerk. De OCMW's ontvangen voor deze tussenkomst ook geen terugbetaling vanwege de federale overheid. Om hieraan tegemoet te komen financiert de Vlaamse overheid, binnen het raam van het opvangbeleid en de toegankelijkheid van de welzijnsvoorzieningen in het bijzonder, weliswaar enkele projecten in verband met de (nood)opvang van vreemdelingen zonder wettig verblijf in de onthaalhuizen van het algemeen welzijnswerk. Een meer structurele oplossing voor de financiering, waar de sector op aandringt, ontbreekt evenwel vooralsnog. De vraag luidt of dit op korte termijn zal veranderen. De Vlaamse overheid heeft tot dusver immers te kennen gegeven dat zij de financiering niet volledig zelf ten laste wil nemen en verwijst daarbij naar het complementaire karakter van het opvangbeleid ten overstaan van het federale migratiebeleid.

Een ander binnen de welzijnssector aangehaald knelpunt is meer van inhoudelijke aard en raakt aan de vraag hoe deze sector mensen zonder wettig verblijf kan oriënteren en begeleiden. Nu de bevoegde minister binnen het Vlaamse opvangbeleid de klemtoon meer wenst te leggen op de component 'oriëntering' van vreemdelingen zonder wettig verblijf, hebben bepaalde caw's – al dan niet in samenwerking met een provinciale of stedelijke integratiedienst – experimenten opgestart met oriëntatiecursussen voor vreemdelingen in illegaal verblijf. Men heeft daarbij inspiratie gezocht bij de zogenaamde TIP-methode die in Nederland wordt gebruikt. De hulpverleners melden evenwel dat zij relatief snel geconfronteerd worden met de spanning tussen (sociale) begeleiding en het perspectief van de verblijfsreglementering. Men wil de oriëntatiecursus niet linken aan een verblijfsrechtelijke perspectief (regularisatie of vrijwillige dan wel gedwongen terugkeer), maar het blijkt bijzonder moeilijk om beide kwesties volledig van elkaar gescheiden te houden.

4.2.4. *Andere aandachtspunten*

4.2.4.1. Juridische bijstand

De overheidsplannen om te besparen op het budget voor juridische bijstand hebben tot gevolg dat in de toekomst het aantal vreemdelingen die voor deze bijstand automatisch in aanmerking komt, wellicht zal ingeperkt worden. Tevens beoogt men om voor de advocaten het aantal te verwerven punten in zaken van vreemdelingenrecht te verminderen. Dit zal er toe leiden, zo wordt gevreesd, dat minder advocaten zich bereid zullen tonen om zaken van vreemdelingenrecht te behandelen in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand, wat de kwalitatief van deze bijstand zal doen dalen.

4.2.4.2. De rol van de ngo's

Verschillende ngo's melden dat zij zich, ingevolge het ontbreken van een voldoende structureel kader voor hun financiering en, daarmee verband houdend, een tekort aan

voldoende personeel, in toenemende mate geconfronteerd zien met het dilemma "less help for more people or more help for less people".

Andere geïnterviewden maken een kanttekening bij het (eventueel) te sterk doorschuiven van de sociale bescherming voor vreemdelingen zonder wettig verblijf naar het netwerk van ngo's en caritatieve organisaties. Verdwijnt in voorkomend geval niet voor een stuk de signaalfunctie bij de lokale en nationale beleidsactoren?

4.2.4.3. Tijdelijke noodopvang voor vreemdelingen in illegaal verblijf die zich pas op het grondgebied bevinden en geen asielaanvraag indienen

Nog een ander aangehaald probleem betreft de eerste tijdelijke noodopvang van vreemdelingen in illegaal verblijf die niet gerechtigd zijn op materiële opvang onder de Opvangwet en die door politiediensten geïntercepteerd worden terwijl ze zich pas op het Belgische grondgebied bevinden, al dan niet door toedoen van netwerken van mensensmokkel en die niet altijd een langdurig (illegaal) verblijf in België beogen, maar bijvoorbeeld op doortocht zijn naar een andere eindbestemming, zoals Groot-Brittannië. In tegenstelling tot vreemdelingen in illegaal verblijf die zich reeds enige tijd op het grondgebied bevinden (en ook de ambitie hebben om hier verder te verblijven, al dan niet door het opstarten van een verblijfsprocedure) kunnen dergelijke vreemdelingen, die zich vaak in een bijzondere precaire (gezondheids)toestand bevinden, (nog) niet via allerhande overlevingsstrategieën (zwartwerk, bedelarij, caritatieve hulp) en/of met behulp van een sociaal netwerk van landgenoten of familieleden voorzien in hun andere basisbehoeften dan dringende medische hulp.

Bijgevolg moeten de lokale politiediensten, al dan niet in samenwerking met de civiele bescherming, instaan voor de eerste noodopvang van deze persoon. Deze diensten beschikken daartoe doorgaans niet over de vereiste infrastructuur. Bovendien rijst het probleem van de financiering van deze noodopvang die op dit ogenblik ten laste valt van het beperkt aantal lokale overheden dat zich met het fenomeen geconfronteerd ziet. Enkele jaren geleden (2003) werd vooropgesteld dat de gemiddelde kostprijs voor de afhandeling van één dergelijke dossier (ondervraging, tolk, maaltijden en dergelijke) neerkomt op 200 euro. In antwoord op een parlementaire vraag hierover stelde de minister evenwel dat het, krachtens artikel 21, tweede lid van de wet houdende de politiediensten, tot de wettelijke opdracht van de politiediensten behoort, zowel de federale als de lokale, om de vreemdelingen die geen houder zijn van identiteitsstukken of andere documenten, te vatten en de maatregelen, voorgeschreven door de wet of de bevoegdheid te nemen. Concreet moet, aldus de minister, de politiedienst die de illegalen heeft onderschept, alle opdrachten die hieruit voortvloeien uitvoeren en vallen de kosten die hiermee verband houden, ten laste van de betrokken politiedienst.

Er wordt aangedrongen op de oprichting van een specifiek noodopvangcentrum per provincie, maar voorlopig is hier nog geen sprake van. Er werd door Fedasil wel een noodopvangcentrum opgericht, maar dit centrum staat in beginsel enkel open voor vreemdelingen die een asielaanvraag indienen.

4.3. Organisatorische en financiële belemmeringen

De belangrijkste door de geïnterviewden in de praktijk ervaren belemmeringen op het vlak van de implementatie van de sociale bescherming aan vreemdelingen zonder wettig verblijf zijn van organisatorische aard (tekort aan opvangplaatsen voor opvanggerechtigde vreemdelingen zonder legaal verblijf) en/of financiële aard. Wat

dit laatste betreft duiden onder meer een aantal ngo's hun onvoldoende structurele financiering aan als een knelpunt of belemmering om alle hulpaanvragen te kunnen behandelen. Een gebrek aan structureel financieringskader treft evenwel niet enkel de ngo's. Ook een aantal welzijnsinstellingen heeft te kampen met dit probleem.

Een laatste, omzeggens door alle respondenten aangehaalde belemmering betreft de sowieso moeilijke, maar in België ook als incoherent ervaren afstemming tussen, enerzijds, de regelgeving en toepassing ervan inzake sociale rechten en, anderzijds, de regelgeving en toepassing ervan inzake verblijfsrecht. Verblijfsrechtelijke procedures duren vaak lang. Dit geldt niet enkel voor de asielprocedure, maar ook voor de procedure met het oog op het bekomen van een verblijf op basis van artikel 9^{ter} van de Vreemdelingenwet (verblijf om medische redenen) of op basis van artikel 9^{bis} van de Vreemdelingenwet (algemene regularisatiemogelijkheid). De verblijfsrechtelijke procedures zijn nog steeds onvoldoende coherent op elkaar afgestemd, waardoor een opeenvolging van (vaak dezelfde) procedures tot de mogelijkheid behoort. Ten slotte is er nood aan een meer coherent terugkeerbeleid, waarbij de mogelijkheden van zowel vrijwillige als gedwongen terugkeer niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief versterkt worden.

Een aantal recente initiatieven – onder meer de samenwerking tussen Fedasil en de dienst Vreemdelingenzaken rond de terugkeer van gezinnen met minderjarige kinderen in illegaal verblijf die worden opgevangen in de structuren inzake materiële opvang – toont aan dat men zich van de zijde van de (federale) overheid bewust is van de noodzaak aan een betere afstemming tussen het verblijfsrechtelijke en het sociaalrechtelijke statuut van vreemdelingen zonder wettig verblijf. Het is evenwel nog te vroeg om de impact van dit nieuwe initiatief na te gaan. Bovendien kan worden opgemerkt dat slechts een fractie van de doelgroep – actueel zo'n 250 personen – bij dit project betrokken is.

4.4. Strafrechtelijk verbod op bijstand aan vreemdelingen in illegaal verblijf

Het strafrechtelijk kader in België vormt geen belemmering voor het bieden van humanitaire hulp en/of vormen van sociale bescherming aan vreemdelingen in illegaal verblijf.

Artikel 77 van de Vreemdelingenwet bepaalt weliswaar dat, "hij die, wetens en willens, een persoon die geen onderdaan is van een Lid-Staat van de Europese Unie helpt het grondgebied van een Lid-Staat van de Europese Unie of van een Staat die partij is bij een internationale overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen, die België bindt, binnen te komen of aldaar te verblijven, dan wel erdoor te reizen, zulks in strijd met de wetgeving van deze Staat, hetzij in de handelingen die de binnenkomst, de doorreis of het verblijf voorbereiden of ze vergemakkelijken hebben, hetzij in de feiten die ze voltooid hebben, gestraft wordt met een gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en met een geldboete van zeventienhonderd euro tot zesduizend euro, of met één van die straffen alleen".

Het tweede lid van dit artikel – ingevoegd in 1996 – stipuleert echter expliciet dat het eerste lid niet van toepassing is indien de hulp *voornamelijk om humanitaire redenen* verleend wordt. Deze invoeging geldt zowel voor caritatieve organisaties als individuen.¹¹⁴

114 M.CI. FOGLETS, "Migratiecontrole, sancties en dwangmaatregelen", in *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen* (Deel 3), Brugge, Die Keure, 1999, 372.

Ook samenwonen met een vreemdeling die in overtreding is, levert geen voldoende element tot bestraffing.¹¹⁵

Volgens sommige geïnterviewden tasten bepaalde parketten soms toch de grenzen van deze strafbaarstelling af en werden er in het verleden reeds een arts, een sociaal werker en een advocaat vervolgd, zonder dat deze zaken evenwel tot een daadwerkelijke veroordeling hebben geleid.

4.5. Spanning met mensenrechten

Het debat of het huidig regelgevend kader de toets doorstaat met de mensenrechtennormen die België binden, moet volgens de meeste respondenten worden gevoerd op het niveau van de wetgevende en de rechtsprekende macht en werd en wordt daar, zoals blijkt uit de bespreking in deel 3 van dit rapport, ook gevoerd.

Besturen op zowel nationaal als lokaal niveau zien hun taak in hoofdzaak als uitvoerders van het via wetgeving en rechtspraak tot stand gekomen regelgevend kader. Een aantal ngo's – in het bijzonder diegene met een bovenlokale werking – beschouwen het wel als een onderdeel van hun opdracht om te werken rond de mensenrechtendimensie in het migratiebeleid, met inbegrip van het luik sociale bescherming voor vreemdelingen zonder wettig verblijf. In geval er zich spanningen of inbreuken voordoen, ageren zij daaromtrent. Onder meer rond de problematiek van de vasthouding van minderjarigen in gesloten centra of het vastleggen van de criteria inzake de regularisatie hebben een aantal ngo's mee het maatschappelijke en politieke debat gevoerd.

115 N. VANDERSCHUEREN, "Tot de wet ons scheidt? Hulpverlening aan vreemdelingen zonder legaal verblijf", Noot onder Gent 22 mei 1997, T. Vreemd. 1997, 38.

5. Geciteerde en geraadpleegde bronnen

Boeken en eindrapporten

- BRUGGE, W., NEUCKENS, D. en SOMERS, E., *In slechte papieren? Opvangbeleid voor mensen zonder wettig verblijf in Vlaanderen*, Brussel, Vlaams Minderhedencentrum, 2003, 79 p.;
- KOSOVA VZW en HAVEN VZW, *Huisvesting van mensen zonder papieren*, Antwerpen, 2000, 77 p.
- LEVOY, M., en MEDIAVILLA, M., *Book of Solidarity. Providing Assistance to Undocumented Migrants in Belgium, Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, Brussel, PICUM, 2003, 103 p.;
- STEUNPUNT MENSEN ZONDER PAPIEREN, *Voedselzekerheid voor mensen zonder wettig verblijf in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: alles kan beter!?*, Brussel, 2003, 75 p.
- BERTOUILLE, S., SIBYLLE, C., DE FROY, F., DUFRASNE, J., MARISCAL, B. en WIEME, K., *Buitenlandse werknemers in België*, Reeks: Grensoverschrijdende tewerkstelling, Diegem, Ced. Samsom, 1997, 316 p.;
- CUYPERS, D., FOLETS, M.-Cl. en HUBEAU, B., *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen (Deel 5 : sociale (grond)rechten)*, Brugge, Die Keure, 2001, 385 p.;
- DOMEN, A., *Tewerkstelling van buitenlandse werknemers. Toegang tot de Belgische arbeidsmarkt en verblijf op het grondgebied*, Antwerpen, SD Uitgeverij, 2002, 279 p.;
- HUON, V. en JACQUES, J.-L., *Buitenlandse werknemers in België. Toegang tot het Rijk en arbeidsvergunning*, Mechelen, Kluwer, 2003, 218 p.;
- VERSCHUEREN, H., *Grensoverschrijdende arbeid. Tewerkstelling van buitenlandse werknemers en vrij verkeer van werknemers in de Europese Unie*, Reeks Interuniversitair Centrum voor Arbeidsrecht (Deel 2), Brugge, Die Keure, 2001, 1-67;

Artikels in tijdschriften en bijdragen in boeken

Algemeen

- BLANCKAERT, L. en LAHLALI, A., "Mensen zonder wettig verblijf. Over wie hebben we het en wat zijn hun rechten?", *OCMW-visies* 2003, afl. 3, 65-72 (deel 1) en afl. 4, 22-30 (deel 2);
- DE GROOTE, A., "Lokale aandacht voor mensen zonder wettig verblijf", *De Gem.* 2002, afl. 11, 10-13;
- DEVILLE, A., "Hulpverlening aan mensen zonder papieren", *T. Welzijnswerk* 1999, afl. 220, 52-59;
- ENTZINGER, H., "De andere grenzen van de verzorgingsstaat. Migratiestromen en migratiebeleid", in ENGBERSEN, G., HEMERIJCK, A. en BAKKER, W., *Zorgen in het Europese huis. Verkenningen over de grenzen van nationale verzorgingsstaten*, Boom, Amsterdam, 1993, 142-173;
- HACHEZ, I., "L'aide sociale et les candidats réfugiés. L'application du principe de *standstill* ... à l'envers", *J. dr. jeun.* 2001, afl. 206, 19-24;
- HUBEAU, B., "Arbitragehof bevestigt Vlaams minderhedenbeleid", *Juristenkrant* 2000, afl. 4, 11;
- VAN DER AUWERAERT, J. en GENARD, M., "Huisvesting van illegalen. Een onderdeel van het Vlaams opvangbeleid?", *Samenleving & Politiek* 2001, afl. 5, 24-34;

Toegang tot de arbeidsmarkt en sociale zekerheid

- BARBE, J. en LIETAERT, B., "Toegang tot de arbeidsmarkt", *T.S.R.* 2004, afl. 3 & 4, 497-545;
- BAUKENS, M., "Le droit aux allocations de chômage des travailleurs étrangers et

apatrides”, *J.T.T.* 2001, afl. 798, 233-237;
BOUCKAERT, S., D’HONDT, S. en FOLETS, M.-Cl., “De wankle regeling inzake het recht op werkloosheidsuitkeringen van vreemdelingen met precair verblijf. Met grondrechten en fundamentele rechtsbeginselen op zoek naar houvast? Enkele bedenkingen bij het arrest van het Arbeidshof Luik d.d. 4 april 2000”, *T. Vreemd.* 2000, afl. 3 & 4, 256-264;
BOUCKAERT, S. en FOLETS, M.-Cl., “De tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten in België. Een grondige bespreking van (de toepassing van) de wet van 30 april 1999 en het K.B. van 9 juni 1999, de belangrijkste ontwikkelingen in de rechtspraak (1999-2002) en een analyse van de wijzigingen ingevolge het K.B. van 6 februari 2003”, in FOLETS, M.-Cl., HUBEAU, B. en VANHEULE, D. (eds.), *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen* (Deel 9: De tewerkstelling en het verblijf in België van vreemdelingen. Vandaag en morgen), Brugge, Die Keure, 2003, 1-238;
BREMS, E. en PUT, J., “De illegaal: onbekend, onbemind en onbestaand? ”, *T. Vreemd.* 1997, afl. 3, 235-239;
CROISIAU, H., “Kandidaat-vluchtelingen en hun rechten op werkloosheidsuitkeringen: gekortwiekt door het Hof van Cassatie of net (nog) niet?”, *Soc. Kron.* 2004, afl. 7, 369-385;
JURAMIE, M., “Les orientations données par la Cour d’arbitrage au pouvoir exécutif dans l’exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l’occupation des travailleurs étrangers”, [Noot onder Arbitragehof nr. 40/2001 van 29 maart 2001], *Rev. dr. étr.* 2001, afl. 113, 208-210;
JORENS, Y., “Illegaliteit en sociale zekerheid: over de koppeling tussen het vreemdelingenrecht en het recht op sociale-zekerheidsuitkeringen”, in FOLETS, M.-Cl. en HUBEAU, B. (eds.), *Migrantenonderzoek voor de toekomst. Huldeboek Ruud F. Peeters*, Leuven, Acco, 2000, 193-200;
JORENS, Y., “Illegalen en de rechten van de mens: het recht op sociale zekerheid”, *Jaarboek mensenrechten 1996-97*, 179-199;
SCHOUKENS, P. en PIETERS, D., “Illegal Labour Migrants and Access to Social Protection”, *E.J.S.S.* 2004, afl. 6, 229-254;
STOKX, R., “De sociale zekerheid en de illegaal”, in INSTITUUT VOOR SOCIAAL RECHT (ed.), *Vreemdelingen en sociale zekerheid*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 45-61;
VAN LANGENDONCK, J., “De behandeling van vreemdelingen in de Belgische sociale zekerheid”, in INSTITUUT VOOR SOCIAAL RECHT (ed.), *Vreemdelingen en sociale zekerheid*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 5-21.

Sociale minimumvoorzieningen

DOCQUIR, P., “Octroi aux ressortissants étrangers de prestations sociales non contributives: la Cour européenne des droits de l’homme interdit la discrimination fondée sur la nationalité”, *Journ. jur.* 2003, afl. 26, 10;
FUNCK, J.-F., “Les régimes non-contributifs de sécurité sociale et d’assistance sociale applicables aux ressortissants de l’Union européenne”, *Rev. dr. étr.* 2001, afl. 112, 171-179;
GILSON, S. en GLORIEUX, M., “Aperçu du droit à l’aide sociale des étrangers”, in CARLIER, J.-Y. en SAROLEA, S. (eds.) *Droit des étrangers et nationalité*, Brussel, Larcier, 2005, 229-261;
PAS, H., “Vreemdelingen en sociale minimumvoorzieningen”, in CUYPERS, D., FOLETS, M.-Cl. en HUBEAU, B. (eds.), *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen* (Deel 5: Sociale (grond)rechten), Brugge, Die Keure, 2000, 322-388;
TORFS, D., “Maatschappelijke integratie en OCMW-dienstverlening: wetgeving en rechtspraak”, in PUT, J., SIMOENS, D. en ANKAERT, E. (eds.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2001-2006*, Brugge, Die Keure, 2006, 687-739;

Maatschappelijke dienstverlening door het OCMW

- ABU DALU, F., "L'aide sociale aux étrangers en demande de régularisation: raidissement spectaculaire Place Royal", *J.L.M.B.* 2002, afl. 7, 278-284;
- ADRIAENS, D., "De vreemdeling en het OCMW: van ja naar nee?", *OCMW-visies* 1997, afl. 1, 2-26 en in FOGLETS, M.-Cl., HUBEAU, B. en TALHAOUI, F. (eds.), *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen* (Deel 2), Brugge, Die Keure, 1996, 187-235;
- BERTELS, J., "La nouvelle structure d'accueil pour demandeurs d'asile. Les modifications apportées à la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale", *Mouv. comm.* 1996, 642-643;
- BLANCKAERT, L. en VANNESTE, M., "De opvang van asielzoekers door de OCMW's en de lokale opvanginitiatieven", *OCMW-visies* 2002, afl. 1, 10-13;
- CARLIER, J.-Y., "Candidats réfugiés: le plan de répartition et le registre d'attente", in BENOIT, G. (ed.), *Les missions des centres publics d'aide sociale. Questions d'actualités*, Brussel, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1996, 47-72;
- CRAUWELS, F., "Hoor, wie klopt daar? Vijf jaar asielbeleid in vogenvlucht", *Lokaal* 2003, 17-19;
- CUYPERS, D., "Arbitragehof en maatschappelijke dienstverlening", in JANVIER, R., VAN REGENMORTEL, A. en VERVLIET, V., *Het Arbitragehof en de sociale zekerheid*, Brugge, Die Keure, 2003, 211-259;
- CUYPERS, D., "De arbeidsrechter", in VANHEULE, D., FOGLETS, M.-Cl. en HUBEAU, B. (eds.), *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen* (Deel 8: Procedures en contentieux), Brugge, Die Keure, 2003, 135-157;
- CUYPERS, D. en LAVEYT, K., "Maatschappelijke dienstverlening en regularisatieaanvragers: a bridge too far?", in VANHEULE, D., FOGLETS, M.-Cl. en HUBEAU, B., (eds.), *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen* (Deel 7), Brugge, Die Keure, 2002, 43-77;
- CUYPERS, D., "Subjectief recht op maatschappelijke dienstverlening: overzicht van rechtspraak 1994-98", *T.S.R.* 1999, 581 e.v.;
- DE CLERCK, A., VERSTRAETE, P., DE CONINCK, L., DEQUEECKER, T. en NEYT, K., "Organiseer een plaatselijk opvanginitiatief: vlug gezegd en vlug gedaan", *OCMW-visies* 2000, afl. 3, 29-36;
- DE KEYSER, P., "Etrangers en séjour illégal. Prise en charge des soins de santé par le C.P.A.S.", *Journ. proc.* 2002, afl. 430, 17-18;
- DE ROY, D., "L'aide sociale aux étrangers en séjour illégal. La Cour de cassation confirme, précise et explicite", [Noot onder Cass. 7 oktober 2002], *J.L.M.B.* 2002, afl. 42, 18-27;
- DENYS, L., "Het begrip 'definitief bevel om het grondgebied te verlaten' in artikel 57, par. 2 van de organieke OCMW-wet", *T. Vreemd.* 1994, afl. 4, 266-270;
- DEPELCHIN, L., "OCMW-dienstverlening aan kandidaat-vluchtelingen en illegaal op het grondgebied verblijvende personen", in FOGLETS, M.-Cl. en PARMENTIER, S. (eds.), *De nieuwe Vluchtelingenwet. Commentaar op de wet van 6 mei 1993*, Gent, Mys & Breesch, 1993, 116-125;
- DE SCHUTTER, O., "Régularisation sur la base de l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980. Du neuf en aide sociale", *J. dr. jeun.* 2003, afl. 221, 15-24;
- DE VIRON, I., NAGY, K. en DESWAEF, A., "Le droit à l'aide sociale pour les candidats à la régularisation. Réponse à l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 30 octobre 2001", *J. dr. jeun.* 2002, 25-38;
- D'HONDT, S., "Maatschappelijke dienstverlening aan kandidaat-geregulariseerden", *NjW* 2002, afl. 7, 236-238;
- D'HONDT, S. en BOUCKAERT, S., "Artikel 9, derde lid Vreemdelingenwet: pseudoniem voor een onverhoopte rijkdom aan mogelijkheden – Enkele bedenkingen bij het arrest van het Arbeidshof te Brussel d.d. 8 juni 2000", *T. Vreemd.* 2000, afl. 3 & 4, 217-230;
- D'HONDT, S. en BOUCKAERT, S., "Enkele kanttekeningen bij het gedoogbeleid ten aanzien van kandidaat-geregulariseerden. Over de noodzaak van een voorafgaande regularisatie

van ons sociaal recht", *A.J.T.* 1999-2000, 949-969;

DUMONT, M., "Les étrangers et l'aide sociale: un feuillet riche en rebondissement", *Noot onder Cass.* 17 juni 2002, *R.R.D.* 2002, afl. 103, 249 e.v.;

DUMONT, M., "Les frontières de l'aide sociale ou les limites de la solidarité à l'égard des candidats réfugiés", *R.R.D.* 1995, 509-523;

ELLOUZE, M., "Aide sociale et ordre de quitter la territoire", *J.L.M.B.* 1995, 674-676;

ELLOUZE, M., "Aide sociale et étranger en séjour illégal", *J.L.M.B.* 1998, 915;

FIERENS, J., "Du choc des arrêts jaillira (peut-être) la lumière", *J. dr. jeun.* 2002, afl. 215, 19-21;

FIERENS, J., "L'aide sociale aux étrangers demandeurs de régularisation", *J.L.M.B.* 2000, afl. 22, 953-959;

FIERENS, J., "Dignité humaine et étrangers demandeurs de régularisation - Quelques remarques complémentaires", *J. dr. jeun.* 2000, afl. 197, 32-36;

FIERENS, J., "L'aide sociale et les (candidats) réfugiés", in X., *Actualités de droit social, Série Formation permanente CUP* (deel 32), Luik, Formation Permanente CUP, 1999, 53-88;

FOBLETS, M.-Cl. en BERNARD, F., "L'aide sociale aux étrangers en séjour illégal: la saga de l'ordre définitif de quitter le territoire de l'article 57, par. 2 de la loi organique sur les centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976", *R. Cass.* 1996, 289-296;

FOBLETS, M.-Cl. en BERNARD, F., "L'inscription administrative obligatoire de certains demandeurs d'asile et le registre d'attente", *Rev. dr. étr.* 1995, afl. 83, 151-157;

FUNCK, H., "Le minimex, une modalité particulière d'aide sociale?", *Soc. Kron.* 2001, 351-352;

FUNCK, H., "le minimex et l'aide sociale ordinaires alloués aux étrangers: vers un lien plus étroit avec le droit de séjour", in JADOUL, P. (ed.), *Le droit des étrangers. Statuts, évolution européenne, droits économiques et sociaux*, Brussel, F.U.S.L., 1991, 291 e.v.;

FUNCK, J., "Le juge et les silences volontaires du législateur: l'exemple du droit des étrangers à l'aide sociale", [Noot onder Cass. 17 juni 2002], *J.L.M.B.* 2002, afl. 32, 1420-1427;

FUNCK, J., "Le CPAS et les étrangers", in X., *Les missions des centres publics d'aide sociale. Questions d'actualité*, Brussel, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1996, 77-100;

FUNCK, J., "Asile et aide sociale", *Rev. dr. étr.* 1996, afl. 90, 601-605;

FUNCK, J., "La Cour de Cassation et l'ordre définitif de quitter le territoire", *J.L.M.B.* 1996, 8-11;

GEERTS, M., VAN HAMERSVELD, F. en VAN BUGGENHOUT, B., "Het nieuwe artikel 57, § 2 OCMW-wet. De maatschappelijke dienstverlening aan illegalen: dringende medische hulp of voortgezette werkelijke steun?", *T.S.R.* 1996, 489-528;

GEERTS, M., "Het begrip definitief bevel overeenkomstig artikel 57, par. 2 OCMW-wet", *A.J.T.* 1995-96, 485-487;

GILSON, S. en GLORIEUX, M., "Aperçu du droit à l'aide sociale des étrangers", in CARLIER, J.-Y. en SAROLEA, S. (eds.) *Droit des étrangers et nationalité*, Brussel, Larcier, 2005, 229-332;

GOFFIN, S., "Bref commentaire de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 avril 1998 en ce qu'il modifie l'article 57, par. 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale", *Rev. dr. étr.* 1998, afl. 97, 51-55;

GROUWELS, M., "Maatschappelijke dienstverlening door het OCMW", in CUYPERS, D., FOBLETS, M.-Cl. en HUBEAU, B. (eds.), *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen* (Deel 5 : sociale (grond)rechten), Brugge, Die Keure, 2001, 351-383;

GROUWELS, M., "De maatschappelijke dienstverlening na het arrest 43/98 van het Arbitragehof van 22 april 1998", *T. Vreemd.* 1998, afl. 1 & 2, 1-6;

GROUWELS, M., "Onthaal van asielzoekers na de wetwijziging. Steunverlening na betekening van een bevel om het grondgebied te verlaten", *T. Vreemd.* 1997, afl. 2, 177-193;

GROUWELS, M., "Les réfugiés et le CPAS", *Dr. Q. M.* 1995, afl. 7, 15-31;

HINNEKENS, K., "Is art. 57 van de OCMW-wet thans bepaald? Over de eindigheid van de rechtsbescherming *de iure* en *de facto*?", Noot onder Arbitragehof 1 maart 2001, *T. Vreemd.* 2001, afl. 2, 116-119;

HUBIN, J., "Deux aspects du statut social des étrangers qui sont demandeurs d'asile en Belgique: la compétence territoriale des C.P.A.S. et la nature de l'aide sociale", in DUMONT, M. (ed.) *Actualités de la sécurité sociale. Évolution législative et jurisprudentielle*, Brussel, Larcier, 2004, 275-333;

JACUBOVITZ, E., "La recherche d'un équilibre politique: La Cour d'arbitrage et le droit à l'aide sociale pour les candidats réfugiés. Commentaire sous l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 57/2000 van 17 mei 2000", *Rev. dr. étr.* 2000, afl. 109, 266-277;

L'HOMME, H., "De maatschappelijke dienstverlening: algemene steunnormen", *T.S.R.* 1999, 563-579;

LIETAERT, B., "Recht op steun bij laattijdig Raad van State-beroep", Noot onder Arbh. Gent 18 februari 2002, *OCMW-visies* 2002, 67-70;

LIETAERT, B., "Hebben nog niet uitgeprocedeerde asielzoekers recht op gelijke bijstand?", *De Gem.* 1997, afl. 2, 103-108;

MAES, G., "Grondwetstoetsing of afweerrecht: art. 23 G.W. en het recht op maatschappelijke dienstverlening voor personen die een regularisatieaanvraag indienden", [Noot onder Cass. 7 juni 2004], *R.W.* 2004-05, afl. 27, 1060-1063;

MAES, G., "Het recht op maatschappelijke dienstverlening voor kandidaat-geregulariseerden, in het licht van (de grondwettigheidstoetsing aan) artikel 23 G.W. en het standstillbeginsel", *T. Vreemd.* 2005, afl. 1., 5-22;

MICHIELS, O., "Quand le droit à l'aide sociale flirte avec le droit à l'exercice effectif d'un recours juridictionnel", *Act. dr.* 1998, 766-773;

MICHIELS, O., "L'application de l'article 57, par. 2 de la loi du 8 juillet 1976 organisant des centres publics d'aide sociale", *J.T.T.* 1996, 47-49;

MORMONT, H., "Les étrangers et l'aide sociale au travers de la jurisprudence du Tribunal de travail de Bruxelles", *Soc. Kron.* 2003, afl. 10, 469-484;

MOTULSKY, F. en BOBRUSHKIN, B., "L'aide médicale urgente", *J.T.* 1999, afl. 5944, 725-732;

NEELEN, P., "Lokale opvanginitiatieven voor asielzoekers: een stand van zaken", *OCMW-visies* 2000, afl. 4, 19-23;

NEYT, K., "Herbergzame en onherbergzame vreemdelingen: grote verschillen al naar gelang de categorie van de vreemdeling! Een vervolg verhaal over de Belgische steunverlening aan vreemdelingen", *De Gem.* 1997, 21-27 (deel 1) en 100-101 (deel 2);

NYS, M., "Les limites *ratione temporis* et *ratione loci* du droit à l'aide sociale pour les candidats réfugiés: lecture des textes et examen de la jurisprudence", *Rev. dr. étr.* 1995, 519-541;

NYS, M., "Conditions de l'octroi de l'aide sociale aux étrangers: nouvelles limitations, nouvelles contraintes et perspectives", *Rev. dr. étr.* 1995, afl. 84, 363-367;

NYS, M., "Le droit à l'aide sociale et l'ordre définitif de quitter le territoire", *Rev. dr. étr.* 1994, afl. 79, 355-360;

PIETERS, E., "Sociale dienstverlening aan vreemdelingen die illegaal in België verblijven: nieuwe vragen opgeworpen door artikel 57, § 2 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn", *B.T.S.Z.* 1998, 165-189;

POPPE, I., "Wachtregister en spreidingsplan", *T. Vreemd.* 1996, afl. 1, 3-17;

PUT, J., "OCMW en vreemdelingen", *T. Welzijnswerk* 1993, 18 e.v.;

PUT, J., "OCMW-dienstverlening aan illegale vreemdelingen", [Noot onder R.v.St. nr. 37.048, 22 mei 1991], *T. Vreemd.* 1992, 157-161;

PUT, J. en DERIEUW, S., "Steunnormen bij de financiële hulpverlening van de OCMW's: een juridische benadering", *OCMW-visies* 1990, afl. 1, 73-78;

RAUWS, W., "Het recht op maatschappelijke dienstverlening van illegalen die een regularisatieaanvraag indienden: het Hof van Cassatie versus het Arbitragehof", *R.W.*

2003-2004, afl. 17, 667-669;

REKIK, A., "L'aide sociale aux étrangers en séjour illégal: Aperçu de la jurisprudence récente", *Rev. dr. étr.* 2006, afl. 138, 167-189 ;

RIGAUX, R., "Approche critique de l'art. 57, par. 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S. au regard de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 51/94 du 29 juin 1994", *Dr. Q. M.* 1995, afl. 7, 50-53;

ROSEAU, P.-A., "Observations", Noot onder Arbitragehof nr. 43/98, *Soc. Kron.* 1998, afl. 7, 313-314;

SAROLEA, S., "Les arrêts de la Cour d'arbitrage du 30 octobre 2001 et du 17 janvier 2002: six mois plus tard", *Rev. dr. étr.* 2002, afl. 117, 3-17;

SAROLEA, S., "L'étranger, le minimex et l'aide sociale", *Rev. dr. étr.* 2001, afl. 112, 57-71;

SAROLEA, S., "Droit de séjour et aide sociale. Deux ans après l'arrêt de la Cour d'Arbitrage du 22 avril 1998", *Rev. dr. étr.* 2000, afl. 107, 19-38;

SAROLEA, S., "Les étrangers en procédure de régularisation. Vrais faux illégaux ou faux vrais illégaux?", *Rev. dr. étr.* 2000, afl. 111, 648-654;

SAROLEA, S., "Aide sociale et droit aux arriérés", *J.T.* 2000, afl. 5984, 709-717;

SAROLEA, S., "Aide sociale aux étrangers en situation illégale: les droits de l'homme en quête d'effectivité", *J.T.* 1998, afl. 5883, 345-354;

SIMOENS, D., "Maatschappelijke dienstverlening", *T.S.R.* 2001, 1175-1183 (themanummer: ontwikkelingen van de sociale zekerheid 1996-2001);

SINON, A., "La Cour d'arbitrage et l'ordre 'exécutoire' de quitter le territoire", *J.L.M.B.* 1998, 896-900;

SOETEMAN, D., "Naar welk recht leidt de plicht tot maatschappelijke dienstverlening?", 360-386;

SOMERS, E. en CRAUWELS, F., "Welk OCMW is bevoegd voor het verlenen van maatschappelijke dienstverlening (inclusief dringende medische hulp) aan uitgeprocedeerde asielzoekers?", Noot onder Arbrb. Brussel 9 juli 2003, *T. Vreemd.* 2004, afl. 2, 152-157;

STOKX, R., LIETAER, B. en NEYT, K., "Mag de linkerhand terugnemen wat de rechterhand geeft? Terugvorderbare OCMW-steun: gewoonrecht met vraagtekens", *T.S.R.* 2001, 85-98;

STOKX, R., "Uitspraak Arbitragehof zorgt voor extra verwarring. Steun aan illegalen verstrengd of toch niet?", *De Gem.* 1998, afl. 6-7, 33-36;

STOKX, R. en PUT, J., "Over zorgenkinderen en stiefmoeders: vreemdelingen en OCMW's", in PUT, J. en SIMOENS, D. (eds.), *OCMW's in de kering. 20 jaar bestaansminimum en 1 jaar urgentieprogramma*, Gent, Mys & Breesch, 1994, 123-148;

SWARTENBROECKX, M., "Les arrêts royaux interdissant à des étrangers non C.E.E. de résider dans certaines communes sont-ils compatibles avec les engagements internationaux de la Belgique", *Rev. dr. étr.* 1994, afl. 79, 295-322;

TORFS, D., "Hebben illegalen nog recht op OCMW-steun? Een overzicht van de rechtspraak van het Arbitragehof", *T.S.R.* 2003, afl. 1, 5-21;

TORFS, D., "Dan toch geen steun voor personen die een aanvraag tot regularisatie hebben ingediend", *R.W.* 2001-02, afl. 25, 885-888;

VAN DEN EYNDE, J. en BOURUET AYBERTOT, C., "La mission des centres publics d'aide sociale en matière médicale urgente", *T. Gez.* 2000-01, 346-362;

VANDEN HEEDE, P., "Arbitragehof kent beperkt *standstill*-effect toe aan artikel 23 van de Grondwet. Verplichte plaats van inschrijving strijdig met recht op gezinsleven", *Juristenkrant* 2003, afl. 65, 13;

VAN DROOGHENBROECK, S., "L'effectivité des droits sociaux fondamentaux de l'enfant: le contentieux de l'aide sociale aux étrangers en séjour illégal comme paradigme", in X., *Les enfants et l'aide sociale*, Brussel, F.U.S.L., 2004, 59-111;

VANHEULE, D., "Het bevel om het grondgebied te verlaten: juridische of feitelijke uitvoerbaarheid?", *Soc. Kron.* 1998, afl. 7, 335-336;

VANHEULE, D., "Illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdelingen en bestaansminimum", *Jaarboek Mensenrechten 1996-97*, 159-177;

VANHEULE, D., "Maatschappelijke dienstverlening als instrument in het immigratiebeleid", [Noot onder Arbitragehof nr. 51/94 van 29 juni 1994], *T. Vreemd.* 1994, afl. 4, 247-252;

VAN KEIRSBILCK, B., "Les juges font de la résistance", *J. dr. jeun.* 1996, afl. 153, 124;

VAN SCHUYLENBERGH, P., "Welk OCMW is bevoegd voor steunverlening aan asielzoekers?", *De Gem.* 1994, 404-406;

VERDUSSEN, M. en DE BRUYN, D., "Le droit des étrangers à l'aide sociale en Belgique", *Adm. Publ.* 1998, afl. 4, 310-320;

VERMAERE, M. en LIBIN, B.B., "Wijzigingen aan het beleid van sociale hulpverlening ten gunste van kandidaat-vluchtelingen en personen die illegaal op het Belgische grondgebied verblijven", *De Gem.* 1992, 493-494;

VERSCHUEREN, H., "Enkele actuele juridische aspecten inzake de toekenning van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, het bestaansminimum en de OCMW-dienstverlening aan vreemdelingen en vluchtelingen", *T. Vreemd.* 1987, afl. 43, 18-20;

VERSCHUEREN, H., "De rechten van vreemdelingen op het bestaansminimum en op de OCMW-dienstverlening", *T. Vreemd.* 1985, afl. 33, 37-47;

VERSCHUEREN, H., "Le droit des étrangers au minimum de moyens d'existence et à l'aide du C.P.A.S.", *Rev. dr. étr.* 1985, afl. 33, 33-42;

WERQUIN, T., "Droit à l'aide sociale pour les candidats à la régularisation", *J. dr. jeun.* 2000, afl. 196, 31-32.

6. Lijst van geïnterviewde personen

Volgende personen werden geïnterviewd of namen deel aan de expertenbijeenkomst (*):

- Melanie Pool, Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie
- Johanna Poykko, Fedasil (*)
- Julie Lejeune, Centrum gelijkheid Kansen en Racismebestrijding
- David Baelen, Centrum gelijkheid Kansen en Racismebestrijding
- Gwenda De Cooman, Centrum gelijkheid Kansen en Racismebestrijding
- Fabienne Crauwels, Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten
- Ann Neels, OCMW Antwerpen (*)
- Veerle Evenepoel, Medimmigrant
- Tine Deboscher, Kruispunt migratie-integratie
- Eric Somers, Kruispunt migratie-integratie (*)
- André Bockstal, Rode Kruis Vlaanderen
- Kati Verstrepen, Orde van Vlaamse Balies
- Ellen Druyts, Steunpunt gezondheidszorg en vreemdelingenrecht
- Lieven Devisscher, Vluchtelingenwerk Vlaanderen
- Didier VanderSlycken, Kerkwerk Multicultureel Samenleven (*)
- Edwin Delanoye, De8 Antwerpen
- Kim Verschueren, Oriëntatiepunt gezondheidszorg Oost-Vlaanderen
- Kaat Antheunis, Dokters van de Wereld

Vertegenwoordigers van de volgende besturen en organisaties werden eveneens uitgenodigd voor een gesprek maar namen niet deel aan een interview: Dienst Vreemdelingenzaken (FOD Binnenlandse Zaken), OCMW Gent, OCMW Brussel, Union des Villes et Communes de Wallonie.