

5 OKTOBER 2022

GEMEENSCHAPPELIJK KWALITEITSKADER EXPERTISE-ONDERSTEUNING OVER DE RECHTSPOSITIE VAN VREEMDELINGEN

INHOUD

| | | |
|-----|--|---|
| 1 | Context: een decretale opdracht met drie opdrachthouders | 1 |
| 1.1 | Decreet Vlaams integratiebeleid | 1 |
| 1.2 | Samenwerkingsovereenkomsten | 2 |
| 2 | Gemeenschappelijk kwaliteitskader voor de decretale opdracht tot juridische dienstverlening over de rechtspositie van vreemdelingen aan organisaties, voorzieningen en besturen in Vlaanderen en Brussel | 2 |
| 2.1 | De rol | 3 |
| 2.2 | De materie | 3 |
| 2.3 | De producten | 4 |
| 2.4 | De gebruikers | 4 |
| 2.5 | De kwaliteitswaarborgen | 5 |

1 Context: een decretale opdracht met drie opdrachthouders

1.1 Decreet Vlaams integratiebeleid

Juridische dienstverlening aangaande de rechtspositie van vreemdelingen is een kerntaak volgens artikel 17, 2°, e van het Decreet van 7/6/2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, die als een van de essentiële middelen of werkingen moet bijdragen aan “adviesverstrekking en praktijkondersteuning op maat in functie van structureel werken aan integratie met het oog op zelfstandige en evenredige participatie, toegankelijkheid van alle voorzieningen, actief burgerschap en sociale samenhang”.

Dit is een kerntaak van drie extern verzelfstandigde agentschappen: Agentschap Integratie en Inburgering is erkend als EVA en Atlas en IN-Gent zijn erkend als stedelijk EVA met dezelfde kerntaken, elk in hun werkingsgebied. IN-Gent doet voor deze kerntaak echter beroep op het Infopunt Migratie van Dienst Burgerzaken Gent (zie 1.2).

De juridische dienstverlening **omvat de volgende taken met betrekking tot het vreemdelingenrecht en internationaal privaatrecht** (artikel 46 Decreet Integratie- en Inburgeringsbeleid):

- de ontwikkelingen op andere beleidsniveaus volgen;
- expertise opbouwen waar die een vertaling vereisen naar het Vlaamse beleid;
- ondersteuning in deze materie bieden aan voorzieningen, organisaties en openbare besturen die actief zijn in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Artikel 19, 8° van het Decreet Integratie- en Inburgeringsbeleid zegt dat **de samenwerkingsovereenkomst** tussen het EVA en de Vlaamse Gemeenschap onder meer bepaalt: “de manier waarop het bestuursorgaan **de onafhankelijkheid en kwaliteit** van de juridische dienstverlening zal garanderen”.

1.2 Samenwerkingsovereenkomsten

- **AgII:** Artikel 7 van de samenwerkingsovereenkomst 1/1/2021-2025 tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest en het Agentschap Integratie en Inburgering bepaalt (§1) dat het Agentschap Integratie en Inburgering de samenwerkingsovereenkomst concretiseert in een ondernemingsplan, en (§2) dat dit ondernemingsplan onder meer bevat: “4°: de algemene principes om de onafhankelijkheid en kwaliteit van de juridische dienstverlening, zoals vermeld in artikel 17, tweede lid, 2°, e) van het Decreet van 7 juni 2013 te waarborgen”. Het ondernemingsplan van het Agentschap Integratie en Inburgering bevat in bijlage de principes van het kwaliteitskader van de juridische dienstverlening van het AgII.
- **IN-Gent:** Artikel 1, laatste lid van de samenwerkingsovereenkomst 2020-2025 tussen stad Gent en EVA vzw IN-Gent bepaalt dat IN-Gent voor de uitoefening van de kerntaak “juridische dienstverlening inzake de rechtspositie van vreemdelingen” een “beroep kan doen op het **Infopunt Migratie van de Dienst Burgerzaken van de Stad**. IN-Gent kan zich met alle vragen naar vorming m.b.t. vreemdelingenrecht voor de eigen medewerkers of voor intermediaire organisaties wenden tot het Infopunt Migratie. Individuele inburgeraars worden met hun vragen i.v.m. vreemdelingenrecht naar het Infopunt Migratie doorverwezen”. Deze samenwerkingsovereenkomst bevat geen principes van onafhankelijkheid en kwaliteit. Maar het Infopunt Migratie van dienst burgerzaken Gent heeft wel een kwaliteitskader samen met het loket burgerzaken.
- **Atlas:** Artikel 4 van de samenwerkingsovereenkomst 1/1/2020-30/6/2025 tussen stad Antwerpen en EVA vzw Atlas bepaalt dat de vzw tot doel heeft om (§2) op het grondgebied van de stad Antwerpen uitvoering te geven aan onder meer de kerntaak (2°, e) “juridische dienstverlening aangaande de rechtspositie van vreemdelingen waaronder begrepen wordt de ontwikkelingen op andere beleidsniveaus volgen en expertise opbouwen indien die een vertaling vereisen naar het lokale beleid, ondersteuning bieden aan voorzieningen en organisaties”. Daarnaast heeft de vzw ook tot doel om (§1 en §4) uitvoering te geven aan beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende taken van gemeentelijk belang of voortvloeiend uit het stedelijk beleid ter zake.
- Het **AgII** heeft als opdracht om tot **afstemming en samenwerking met de stedelijke agentschappen** te komen, zoals bepaald in artikel 10 van de samenwerkingsovereenkomst AgII met Vlaamse Gemeenschap en Gewest.

Onderstaande principes hernemen de belangrijkste principes van het kwaliteitskader van dienst VIF van AgII maar zijn verwerkt en aangevuld zodat ze **kunnen gelden als gemeenschappelijk kwaliteitskader** voor de juridische dienstverlening van Agentschap Integratie en Inburgering (dienst VIF), Atlas (Infopunt verblijf en rechtspositie) en Infopunt migratie van dienst Burgerzaken Gent (in uitvoering van de decretale opdracht van IN-Gent).

2 Gemeenschappelijk kwaliteitskader voor de decretale opdracht tot juridische dienstverlening over de rechtspositie van vreemdelingen aan organisaties, voorzieningen en besturen in Vlaanderen en Brussel

Dit kwaliteitskader beschrijft gemeenschappelijke principes inzake de rol, de materie, de producten, de gebruikers, en de kwaliteitswaarborgen van de juridische dienstverlening die AgII-Dienst VIF, Atlas-Infopunt verblijf en rechtspositie, en Infopunt migratie Gent ontwikkelen en aanbieden in het kader van de decretale opdracht.

Dit kwaliteitskader moet verder worden uitgewerkt via het personeelskader, de nodige expertises, de taken, acties, en manier van werken en samenwerken van de medewerkers die de juridische dienstverlening verzorgen.

2.1 De rol

De rol van de juridische dienstverlening zoals hier beschreven vloeit voort uit de **decretale opdracht**. Deze biedt tegelijk een **kader** om concreet te werken aan de kwaliteit en onafhankelijkheid van de juridische dienstverlening.

Algemene principes van de rol:

- De juridische dienstverlening is een **expertisewerking**.
- De juridische dienstverlening is een **ondersteunende werking voor het brede werkveld in Vlaanderen en Brussel** (het decreet voorziet verschillende ondersteunende organisaties voor de stad Gent, de stad Antwerpen, en de rest van Vlaanderen en Brussel; maar zij werken samen en aanvullend gebiedsdekkend).
- De decretale opdracht tot juridische dienstverlening is **geen opdracht tot particuliere belangenverdediging**.
- Gemeenschappelijk **doel**:
 - Onze dienstverlening heeft als doel de rechtspositie van vreemdelingen in ons land te helpen erkennen en juist toepassen (met oog op het niveau van het individu, organisaties, de maatschappij en het beleid).
 - We bieden concrete dienstverlening aan ter ondersteuning van het werkveld (zie 2.3: publicaties, helpdeskadvies, vorming, begeleiding). We vertrekken van de noden van het werkveld.
- Grootstedelijke aandacht: in de **grootsteden** zijn er bijzondere noden, accenten en knelpunten waar de stedelijke infopunten in Antwerpen en Gent en AgII-VIF in Brussel extra op inzetten.
 - In Antwerpen gebeurt dat met extra stedelijke middelen (de huidige werking omvat o.a. ook een samenwerking met de balie en bureau/commissie voor juridische bijstand)
 - In Gent is de opdracht van het Infopunt migratie van dienst Burgerzaken bijna volledig met stedelijke middelen gefinancierd en voornamelijk op particulieren gericht (in samenwerking met het Gentse loket vreemdelingen), en is de Vlaamse decretale opdracht ter ondersteuning van het werkveld bijkomend (expertise-ondersteuning gericht op stedelijke diensten en organisaties).
 - In Brussel geeft de VGC geen middelen maar prioriteiten waarmee AgII-VIF rekening houdt binnen de mogelijkheden van de Vlaamse middelen (de huidige VGC meerjarige prioriteit voor de juridische dienstverlening van AgII-VIF in Brussel is o.a. de versterking van het Brusselse eerstelijnsnet door outreach).

In de kwaliteitsprincipes van deze nota focussen we op de decretale opdracht van juridische dienstverlening over de rechtspositie van vreemdelingen. Dat belet de organisaties niet om nog bijkomende principes toe te passen op hun andere opdrachten die zij daarnaast ook vervullen.

2.2 De materie

De juridische dienstverlening betreft **alle aspecten van de specifieke rechtspositie van vreemdelingen, het ruime vreemdelingenrecht en het familiaal internationaal privaatrecht**.

De juridische dienstverlening zoals bepaald in het decreet betreft **niet** de bedrijfsjuridische en andere juridische kwesties en domeinen waarmee het Agentschap mogelijk nog geconfronteerd wordt voor haar interne werking (zoals contracten, klachtenprocedure, ...).

Oplijsting van de materies van de specifieke rechtspositie van vreemdelingen, het vreemdelingenrecht en het familiaal internationaal privaatrecht:

- de regels, procedures, rechten en voorwaarden voor het **verblijf in België** als EU-burger of niet-EU vreemdeling naargelang de reden van verblijf (gezinsmigratie, vrij verkeer binnen de EU, asiel en humanitaire statuten, arbeidsmigratie en studiemigratie, kort verblijf, uitwijzing, detentie, en beroepen);
- de inschrijving in het **rijksregister, verblijfsdocumenten** en Belgische **reisdocumenten** voor vreemdelingen;
- de specifieke **medische en sociale rechtspositie** van vreemdelingen naargelang het verblijfsstatuut (ziekteverzekering, medische tussenkomsten, werken, OCMW-steun, materiële opvang, sociale zekerheid, Vlaamse tegemoetkomingen, groeipakket, sociale bescherming of verzekeringen...);
- de specifieke rechtspositie van vreemdelingen **op allerlei maatschappelijke domeinen** naargelang het verblijfsstatuut (onderwijs en opleiding, inburgering, sociale woning, bankrekening, ...);

- de verwerving en het verlies van de **Belgische nationaliteit**;
- de **internationale persoon- en familierechtelijke positie** (legalisatie van buitenlandse documenten; bevoegdheid, toepasselijk recht en erkenning van familiesituaties met een internationaal element: bijvoorbeeld naam, huwelijk, echtscheiding, huwelijksvermogen, relatie van samenleven, afstamming, adoptie, ouderlijke verantwoordelijkheid, internationale kinderontvoering, onderhoudsverplichting...).

We vertrekken vanuit de volgende **kenmerken van de materie**:

- De materie is **complex en verandert vaak**, en **theorie en praktijk** lopen vaak uiteen.
- Er zijn vele onderlinge **verbanden** tussen verschillende beleidsdomeinen en beleidsniveaus (bv. verblijfsstatuut en recht op werk of plicht tot inburgering naargelang het verblijfsstatuut).

De verschillende organisaties die de decretale juridische dienstverlening aanbieden, werken ook wat betreft de thema's **samen en aanvullend gebiedsdekkend**:

- Alle organisaties werken rond de belangrijkste thema's inzake verblijfsrecht en specifieke rechten van vreemdelingen
- AgII-Dienst VIF werkt rond alle bovengenoemde thema's inclusief nichethema's zoals doelgroepbepaling van inburgering, sociale rechten en voorzieningen, internationaal familierecht, ...
- Expertise wordt onderling uitgewisseld (zowel lokale praktijken als bovenlokale analyses) en in het hele gebied ingezet.

2.3 De producten

De juridische dienstverlening biedt concrete producten aan het ruime werkveld in Vlaanderen en Brussel aan. Samen vormen deze producten **vier kwadranten van een integraal ondersteuningsaanbod**:

- 1 **Publicaties** van vrij beschikbare schriftelijke detailinformatie (website www.vreemdelingenrecht.be, e-nieuwsbrief, databank rechtspraak, redactie-secretariaat Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht, analyses en andere publicaties)
- 2 **Helpdeskadvies** door raadpleegbare expert bij specifieke toepassingsvragen (toegepaste informatie en advies en gerichte doorverwijzing, maar geen individuele belangenbehartiging)
- 3 **Vormingen** van professionals of vrijwilligers bij een organisatie, in open aanbod, en op aanvraag.
- 4 **Begeleidingen** door expertise-ondersteuning op maat van organisaties of problematieken en expertisenetwerk

De verschillende organisaties die de decretale juridische dienstverlening aanbieden, werken ook wat betreft de producten **samen en aanvullend gebiedsdekkend**:

- Alle organisaties bieden helpdeskadvies, vormingen en begeleidingen aan.
- Publicaties worden zoveel mogelijk voor het hele werkveld in het hele gebied aangeboden via AgII-Dienst VIF.
- Alle organisaties dragen bij tot elkaars producten, in eerste instantie door expertise-uitwisseling en indien mogelijk ook door concrete samenwerking. Alle organisaties zetten de verschillende producten van de juridische dienstverlening zoveel mogelijk gemeenschappelijk in.

2.4 De gebruikers

We bieden onze producten **klantgericht** aan.

We onderscheiden doelgroepen op wie het volledig ondersteuningsaanbod pro-actief gericht wordt, klanten voor wie het aanbod vraaggestuurd open staat, en contacten in het kader van expertise-opbouw.

1. Ons volledig ondersteuningsaanbod richten we **pro-actief** op voorzieningen, organisaties en besturen in Vlaanderen en Brussel, die **vaak of heel specifiek in aanraking komen met de materie**:
 - met een lokale opdracht om in direct contact met particulieren **eerstelijns informatie, advies en begeleiding** over bepaalde aspecten van de rechtspositie van vreemdelingen te geven: bv. zowel gemeentelijke diensten

vreemdelingen, bevolking of burgerzaken, als eerstelijns hulpverleners van vreemdelingen (in OCMW's, opvangstructuren, CAW's, justitiehuizen en pro-deo advocaten, gespecialiseerde vrijwilligers, trajectbegeleiders inburgering, ...). "Bijstand aan personen" is een Vlaamse bevoegdheid en voor de complexe en veranderlijke rechtspositie van vreemdelingen is er nood aan integrale expertise-ondersteuning.

- met een bepaalde **eigen generieke verantwoordelijkheid** die zij ook op vreemdelingen correct moeten toepassen: bv. bevoegde Vlaamse of lokale overheden voor een bepaald aspect van de rechtspositie van vreemdelingen (toegang tot werk, onderwijs, recht/plicht tot inburgering, kinderbijslag, ...). Voor hen is er nood aan heel specifieke, actueel juiste en betrouwbare expertise-ondersteuning.
- 2. Ook voorzieningen, organisaties en besturen in Vlaanderen en Brussel **die af en toe in aanraking komen met een aspect van de materie** kunnen **vraaggestuurd** beroep doen op onze juridische dienstverlening (bv. werkgevers, verenigingen, vrijwilligersorganisaties, allerlei maatschappelijke actoren en sectoren, ...). Expertise-ondersteuning kan nodig zijn voor de reële toegankelijkheid van organisaties of sectoren in allerlei domeinen van de samenleving, en voor de reële mogelijkheden tot participatie van de uiteindelijke betrokkenen (de vreemdelingen zelf of doelwitgroep).
- 3. Als expertisewerking leggen we **alle nodige of nuttige contacten** voor het opbouwen van expertise en het opvolgen van beleidsontwikkelingen op diverse beleidsniveaus (artikel 46 Decreet Integratie- en Inburgeringsbeleid).

Het **profiel** van de gebruikers varieert en onze dienstverlening houdt daar rekening mee:

- Sommige gebruikers zijn niet juridisch geschoold, waardoor zij juridische houvast en richting kunnen nodig hebben om in moeilijke of gevoelige dossiers te kunnen oordelen;
- Andere gebruikers zijn wel juridisch geschoold maar dan vaak niet gespecialiseerd in de complexe en veranderlijke rechtspositie van vreemdelingen, waardoor zij nood kunnen hebben aan wegwijs in de materie en administratieve praktijken en aan relevante juridische bronnen.

We lijnen voortdurend onze **kerntaken** af tegenover de reguliere opdracht van voorzieningen, organisaties en besturen.

2.5 De kwaliteitswaarborgen

We hanteren de volgende kwaliteitswaarborgen als een geheel van principes bij de uitvoering van onze werking en decretale opdracht:

- De uitvoering van de juridische dienstverlening gebeurt **onafhankelijk van particuliere en groepsbelangen en van politieke voorkeuren en prioriteiten**.
- Onze info en analyse is **niet gebaseerd op** particuliere of politieke belangen.
- Onze info en analyse is **wel gebaseerd op** een professionele juridische analyse aan de hand van rechtsbronnen.
- We moeten onze info juridisch **wetenschappelijk verantwoord** (op basis van rechtsbronnen) kunnen onderbouwen.
- De juridische dienstverlening is **juridisch van aard én gericht op de praktijk**. We geven info met inbegrip van praktische toepassingen, en met kennis van hogere rechtsnormen.
- Onze expertise is een **gelaagde expertise**: het gaat om federale, regionale, internationale en soms buitenlandse regelgeving, administratieve toepassingen, rechtspraak en rechtsleer. We focussen ook op de vele onderlinge verbanden tussen inhoudelijke materies (bijvoorbeeld verblijfsstatuut en rechten op werk of plicht tot inburgering, ... naargelang het verblijfsstatuut, of erkenning van huwelijk en gezinsmigratie).
- We doen aan **vrije informatiegaring**. We hebben daartoe contacten met verantwoordelijken op verschillende beleidsniveaus. We ontwikkelen en onderhouden een expertisenetwerk.
- We maken binnen de opdrachten van het decreet **zelfstandige keuzes** welke items we verwerken in het ondersteuningsaanbod, volgens de realiteit van de feiten en volgens een professionele analyse.
- Onze info en advies is **actueel, concreet en onderbouwd** (relevant en bruikbaar).
- **Diverse klanten en maatschappelijke actoren** moeten zich kunnen beroepen op onze juridische dienstverlening. De diversiteit van de klanten draagt bij tot het op peil houden van de kennis van de praktijk en dus van

de expertise.

- We werken zelfstandig **kritische analyses** uit rond ontwikkelingen en knelpunten inzake de rechtspositie van vreemdelingen. Als “**knelpunten**” beschouwen we administratieve praktijken die afwijken van regelgeving of rechtspraak; onduidelijkheden en lacunes in regelgeving; fundamentele mensenrechten, internationale normen of normen van behoorlijk bestuur die niet toegepast worden of niet verzekerd zijn.
- We nemen deel aan **overlegfora** met organisaties en met beleidsverantwoordelijken. Op deze overlegfora komen diverse actuele beleidskwesties aan bod. Overlegfora en beleidscontacten maken deel uit van ons **expertisenetwerk**.
- We adviseren, ondersteunen en stimuleren maatschappelijke actoren om de regels toe te passen met **respect voor de fundamentele mensenrechten, internationale normen en normen van behoorlijk bestuur**, en om deze principes te verzekeren in coherente wetgeving.
- We geven **volledige** info en advies. We benadrukken ook de **voorwaarden** die aan **rechten** verbonden zijn. We geven info over verschillende mogelijke **interpretaties**, rekening houdend met de hiërarchie van de rechtsbronnen.
- We verduidelijken onze rol en verantwoordelijkheid en privacybeleid in een **disclaimer** bij schriftelijke info en adviezen en op de website.
- Onze werking voldoet aan de **deontologische code** van onze organisatie. We verzekeren geheimhouding van privé-gegevens. We verduidelijken welke gegevens we registreren en voor welke doeleinden deze gegevens wel of niet gebruikt kunnen worden.
- We werken aan de **kwaliteit van onze werkingsinstrumenten** (helpdesksysteem, telefooncentrale, registratiesysteem, technische onderbouw website, informatie en documentatie systeem, kennismanagement, methodiek en pedagogiek van vormingen, rapportage).
- We werken aan inhoudelijke kwaliteit door **verbinding en accumulatie van expertise**.
- Het kwaliteitskader is **van toepassing op alle producten** van de juridische dienstverlening. De rol, de principes en de criteria kunnen concreet waargemaakt worden op alle producten: website vreemdelingenrecht, juridische helpdesk, e-nieuwsbrief, publicaties, vormingen, begeleidingstrajecten, analyses en adviseringen.
- Het **personeelskader** moet een kwaliteitsvolle dienstverlening kunnen garanderen, met betrekking tot het hele domein van het vreemdelingenrecht en familiaal internationaal privaatrecht, en met betrekking tot alle taken en producten van de juridische dienstverlening. Onze organisatie voorziet daartoe een **personeels- en kwaliteitsbeleid**.
- Onze organisatie voorziet een **klachtenprocedure**.
- **We werken samen en in team**. We delen expertise met collega's. We ondersteunen elkaar in het uitvoeren van taken en geven elkaar met respect ook verbeterpunten aan. De producten van de juridische dienstverlening zijn **gemeenschappelijke producten** van de werking, minstens binnen elk team (AgII-VIF, Atlas-IVR, Gents IPM) en voor zover mogelijk tussen teams onderling (daartoe ontwikkelen we afstemming, samenwerking en instrumenten). Alle producten moeten door alle medewerkers op kwaliteitsvolle manier worden aangeboden.

~ ~ ~ ~ ~

COLOFON

Eric Somers

Diensthooft vreemdelingenrecht en internationaal familierecht

Agentschap Integratie en Inburgering

02-7017336 en 0474-249680

eric.somers@integratie-inburgering.be

Opgesteld in de “E3 Cockpit JuDi” in samenwerking met:

Silvija Bašić, juriste – coördinator infopunt verblijf en rechtspositie, atlas · integratie & inburgering Antwerpen

Bram De Taeye, (tot juni 2022) Adjunct van de directie - Infopunt Migratie, Dienst Burgerzaken Stad Gent