

De Belgische terugkeerwoningen.

Een volwaardig, kindvriendelijk en doeltreffend
alternatief voor detentie?

Samenvatting en aanbevelingen



Plate-forme mineurs en exil
Platform kinderen op de vlucht

Samenvatting

Waarom deze evaluatie?

Wereldwijd waren er nog nooit zoveel ontheemden als vandaag. Een groot deel van deze mensen loopt het risico om in het kader van zijn of haar migratieprocedure in detentie te belanden, zij het bij het indienen van een verzoek om internationale bescherming of in het kader van een terugkeerprocedure. Zo wees UNHCR op het toenemende gebruik van detentie in een aantal landen en op het feit dat detentie in het vreemdelingenrecht en door overheden als de standaardoptie beschouwd lijkt te worden. Ook ngo's stellen vast dat de EU in toenemende mate inzet op de detentie van migranten, wat ernstige vragen oproept in termen van eerbiediging van de mensenrechten. Het voorstel van de Europese Commissie voor een herziene terugkeerrichtlijn bevestigt deze trend.

Detentie heeft grote gevolgen voor het welzijn van de getroffen personen, zeker in het geval van kwetsbare personen zoals kinderen. Bovendien is detentie van kinderen om migratieredenen volgens het VN-Kinderrechtencomité een schending van hun rechten en in strijd met het belang van het kind. Staten moeten daarom op zoek gaan naar alternatieven voor detentie, te begrijpen als *“elke wet, elk beleid of elke praktijk waarbij personen in de gemeenschap kunnen verblijven, zonder dat zij om migratiegerelateerde redenen in hechtenis worden genomen”*. In dit rapport ligt de focus op een specifiek alternatief met betrekking op gezinnen met kinderen: de open woonunits, beter bekend als de terugkeerwoningen.

Deze terugkeerwoningen werden in 2008 opgericht na een veroordeling en in het vooruitzicht van twee verdere veroordelingen door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voor de opsluiting van migrantenkinderen in onaangepaste omstandigheden. In deze woningen worden gezinnen met kinderen vastgehouden na een kennisgeving van een beslissing tot vasthouding. De vastgehouden gezinnen hebben zeer verschillende profielen, gaande van gezinnen in een terugkeertraject tot gezinnen die zich pas recentelijk aan de grens gemeld hebben en eventueel een verzoek tot internationale bescherming hebben ingediend.

Sinds hun oprichting werden de terugkeerwoningen nooit op een grondige en onafhankelijke manier geëvalueerd. Dit rapport had tot doel om de terugkeerwoningen tegen het licht te houden en te evalueren of deze volgens het theoretisch kader van de *International Detention Coalition* voldoen aan de criteria voor volwaardige en doeltreffende alternatieven voor detentie, met name respect voor de fundamentele rechten, betrokkenheid bij migratieprocedures en kostenefficiëntie, met specifieke aandacht voor waarborgen omtrent kinderrechten.

Vanwege de moeilijke toegang tot statistische gegevens is dit rapport beperkt in zijn diepgang. Het moet als uitgangspunt gezien worden voor verder onderzoek, idealerwijs in het kader van een permanente opvolgingscommissie van het terugkeerbeleid en de regelmatige publicatie van cijfers over het Belgische terugkeerbeleid, inclusief alle alternatieven voor detentie.

De terugkeerwoningen: een alternatief voor detentie of een alternatieve vorm van detentie?

Uit onze evaluatie bleek dat de terugkeerwoningen vandaag **niet voldoen aan de voorwaarden om van een volwaardig alternatief voor detentie te kunnen spreken**.

Ten eerste wijzen de beperkende maatregelen die in de units gelden - beperkt bezoek buiten familieleden, één volwassene moet te allen tijde in de woning blijven, de terugkeerfunctionarissen mogen tussen 8 en 20 uur zonder aankondiging de woning betreden, enz. - en het juridische statuut van de overgrote meerderheid van de gezinnen in de units - een vasthoudingsbeslissing - erop dat de terugkeerwoningen geen volwaardig alternatief voor detentie, maar zelfs eerder een **alternatieve vorm van detentie** zijn.

Ten tweede werden de woonunits getoetst aan de hand van het theoretisch kader van de *International Detention Coalition*. Uit onze beknopte analyse blijkt dat de terugkeerbare woningen niet - of ten minste niet volledig - voldoen aan de drie criteria voor een doeltreffend alternatief voor detentie:

1. Eerbiediging van de mensenrechten
2. Betrokkenheid (*compliance*) bij migratieprocedures
3. Kostenefficiëntie

Eerbiediging van de mensenrechten

We stellen vast dat er in de praktijk nog steeds kritieke hiaten zijn bij de implementatie van wettelijke en politieke engagementen betreffende het **hoger belang van het kind**. Er zijn bijgevolg dringend een aantal maatregelen nodig om de rechten van het kind in het kader van het migratiebeleid en de terugkeerpraktijk beter te beschermen en deze kindvriendelijker te maken. Een degelijke en systematische bepaling van het hoger belang van elk betrokken kind, en dat zo snel mogelijk na de identificatie en voordat een terugkeerbeslissing wordt genomen, is essentieel om de besluitvormingsprocedures te verbeteren en aan de verplichtingen inzake kinderrechten te voldoen. Onder meer de **toegang tot onderwijs en tot spel en ontspanning** komen in het gedrang voor de kinderen in de terugkeerbare woningen. De redenen voor de problematische toegang tot deze grondrechten zijn divers en variëren ook naargelang de leeftijd van de betrokken kinderen.

In dit opzicht verwijzen we ook naar de **noodzaak van screening en evaluatieprocedures** om te vermijden dat kwetsbare mensen worden vastgehouden op vrijheidsbeperkende locaties zoals de terugkeerbare woningen. Zonder een dergelijke screening en evaluatie kunnen kwetsbare mensen geen effectieve toegang krijgen tot aangepaste hulpmaatregelen, wat vragen oproept over hun toegang tot fundamentele rechten, maar ook over de proportionaliteit van de vasthoudingsmaatregel.

Betrokkenheid bij de migratieprocedures

Uit de gegevens waarover we beschikken, blijkt dat de meerderheid (jaarlijks gemiddeld 60%) van de gezinnen in de terugkeerbare woningen niet onderduikt, maar gehoor geeft aan verwijderingsbeslissingen of in de zoektocht naar een duurzame oplossing in de immigratieprocedures betrokken blijft. De Belgische autoriteiten beroepen zich echter op diezelfde onderduikcijfers om het gebruik van vrijheidsbeperkende maatregelen of zelfs detentie in een gesloten context als laatste redmiddel te rechtvaardigen. Hoewel deze cijfers niet wijzen op een extreem hoge mate van betrokkenheid, lijkt de conclusie van de autoriteiten te kort door de bocht. Veeleer zouden deze cijfers aanleiding moeten geven tot een grondige analyse van de redenen die ertoe leiden dat sommige gezinnen onderduiken. De resultaten van Europese pilootprojecten die inzetten op case management in de vertrouwde omgeving van de betrokken personen tonen overigens aan dat de overgrote meerderheid van de deelnemers aan deze projecten betrokken blijft in de immigratieprocedures en samen met de case manager blijft toewerken naar een duurzame oplossing.

Kostenefficiëntie

We beschikken helaas niet over voldoende cijfermateriaal om een grondige en betrouwbare analyse van of een vergelijking tussen vrijheidsberovende of -beperkende maatregelen en alternatieven voor detentie te kunnen maken. Lopende projecten op basis van *community based case management* als alternatief voor detentie hebben vaak een lagere gemiddelde kostprijs per dag dan detentiemaatregelen. Het grootste voordeel van dit model blijft echter dat het de menselijke kosten op vlak van onder meer (mentaal) welzijn en integratie vermindert, net omdat het respect voor de grondrechten en basisbehoeften en de betrokkenheid van gezinnen centraal staan.

Een paradigmashift is nodig

Op basis van deze toetsing van de terugkeerbare woningen aan de hand van de IDC-criteria, lijkt het ons niet mogelijk om van de terugkeerbare woningen op korte termijn een volwaardig en doeltreffend alternatief voor detentie te maken. De tekortkomingen van dit systeem zijn namelijk zo fundamenteel

dat kleine aanpassingen aan de werking van en de begeleiding in de terugkerwoningen niet kunnen volstaan om tot een echt alternatief voor detentie te komen. Daarom pleiten we voor een **paradigmashift**, weg van de eenzijdige focus op terugkeer, naar een toekomstoriëntatie die tot doel heeft om via een holistisch en intensief case management¹ samen met de betrokken gezinnen een duurzame oplossing te vinden, en dit in de vertrouwde omgeving van de gezinnen.

Concreet moet aan een reeks **cumulatieve voorwaarden** voldaan worden om van de terugkerwoningen een alternatief voor detentie te maken.

Vandaag zijn de terugkeercoaches tegelijkertijd ambtenaar van de Dienst Vreemdelingenzaken en begeleider van de gezinnen, dit leidt tot een rolverwarring die onoplosbaar is en een obstakel vormt om een volwaardige vertrouwensrelatie met de gezinnen op te bouwen. Een echte oplossing ligt erin om de begeleiding van deze gezinnen over te laten aan **onafhankelijke case managers** die enkel belast worden met de sociale begeleiding van de families naar een duurzame oplossing. Deze case managers moeten onderworpen worden aan een deontologie ten aanzien van de Dienst Vreemdelingenzaken, te beginnen met het beroepsgeheim. Daarnaast is het essentieel dat zowel verzoekers om internationale bescherming als andere migranten reeds veel vroeger in hun traject begeleid worden door een case manager die onafhankelijk is van de autoriteiten die een beslissing nemen met betrekking tot hun migratiestatuu. Dit **vroegtijdig optreden** staat toe om een vertrouwensband op te bouwen en om samen te zoeken naar een duurzame oplossing voor geblokkeerde migratietrajecten.

Verder is het fundamenteel om te voorzien in formele **screening- en evaluatieprocedures** om te bepalen welke maatregel het meest geschikt is om tot een duurzame oplossing voor een gezin te komen. Vrijheidsbeperkende maatregelen mogen enkel in laatste instantie gebruikt worden, wat dus ook de ontwikkeling van andere, minder dwingende alternatieven impliceert.

Het beginsel van het **hoger belang van het kind** speelt een centrale rol in deze fase van screening- en evaluatie, maar moet ook in het algemeen op systematische wijze in alle verblijfprocedures geïmplementeerd worden. Een formele en systematische procedure ter bepaling van het hoger belang van het kind, inclusief operationele waarborgen en effectieve rechtsmiddelen, is van cruciaal belang om de besluitvormingsprocedures te verbeteren en aan de verplichtingen inzake kinderrechten te voldoen.

In verschillende EU-lidstaten, waaronder België, lopen vandaag pilootprojecten die het model van case management implementeren en werk maken van een migratie- en terugkeerbeleid in lijn met de kinder- en mensenrechten. Uit eerste (tussentijdse) analyses van deze projecten blijkt dat alternatieven als voordeel hebben dat ze:

1. de naleving van immigratie- en statusbepalingsprocedures verbeteren,
2. minder kosten dan detentie,
3. onrechtmatige detentie en beroepsprocedures (en de daarmee gepaard gaande kosten) verminderen,
4. het aantal vrijwillige vertrekken verhogen,
5. de mensenrechten beschermen en eerbiedigen.

Deze projecten kunnen de Belgische beleidsmakers inspireren om de weg in te slaan van de broodnodige paradigmashift. We roepen onze beleidsmakers op om het concept van case management verder operationeel uit te werken voor de Belgische context en de open woonunits daar een plaats in te geven. We hopen dat dit evaluatierapport hiertoe een aanzet kan leveren.

¹ Voor een beknopte uitleg over het model van case management, zie International Detention Coalition, EU ATD Network, PICUM: *Implementing case management based alternatives to detention in Europe*, maart 2020, [online](#) beschikbaar.

Aanbevelingen

1. Evalueer de werking van de terugkerwoningen

Het is belangrijk dat de bevoegde autoriteiten gedetailleerde en kindspecifieke statistieken over de profielen van de vastgehouden gezinnen en over de afloop van hun vasthouding in een terugkerwoning publiceren.

Zorg voor een regelmatige, grondige en onafhankelijke evaluatie van de werking van alle alternatieven voor detentie, waaronder de terugkerwoningen, gebaseerd op kwantitatieve en kwalitatieve informatie om een beter beeld te krijgen van de betrokkenheid van de gezinnen in de terugkerwoningen, en hoe deze verbeterd kan worden.

2. Ontwikkel andere, minder dwingende alternatieven voor detentie.

Het internationale rechtskader benadrukt de noodzaak om, vooraleer tot detentie wordt overgegaan, de mogelijkheid om alternatieven voor detentie toe te passen in overweging te nemen. Vrijheidsbeperkende maatregelen mogen enkel in laatste instantie gebruikt worden, wat ook de ontwikkeling van andere, minder dwingende alternatieven impliceert. Niet-dwingende maatregelen moeten altijd voorrang krijgen.

3. Introduceer screening- en evaluatieprocedures

Het is essentieel dat formele screening- en evaluatieprocedures plaatsvinden voordat een familie wordt aan- en vastgehouden. Dit is noodzakelijk om te bepalen welke maatregel het meest geschikt is om tot een duurzame oplossing voor een individu of gezin te komen en om te vermijden dat kwetsbare mensen worden vastgehouden op vrijheidsbeperkende

locaties zoals de terugkerwoningen. Zonder een dergelijke screening en evaluatie kunnen kwetsbare mensen geen effectieve toegang krijgen tot aangepaste hulpmaatregelen, wat vragen oproept rond hun toegang tot fundamentele rechten, maar ook rond de proportionaliteit van de vasthoudingsmaatregel.²

Bij de screening en evaluatie moet ook rekening worden gehouden met de behoeften, aspiraties en levensprojecten van migranten, om hen optimaal te kunnen begeleiden naar een duurzame oplossing voor hun situatie.

4. Werk een kwaliteitsvolle formele en systematische procedure uit om het hoger belang van het kind te bepalen en hiernaar te handelen.

We stellen vast dat er in de praktijk nog steeds kritieke hiaten zijn bij de implementatie van wettelijke en politieke engagementen betreffende het hoger belang van het kind, nochtans is dit beginsel van cruciaal belang voor het vinden van een duurzame oplossing. Er zijn bijgevolg dringend een aantal maatregelen nodig om de rechten van het kind in het kader van het terugkeerbeleid en de terugkeerpraktijk beter te beschermen. Een degelijke en systematische bepaling van het hoger belang van elk betrokken kind, en dat zo snel mogelijk na de identificatie en voordat een terugkeerbeslissing wordt genomen, is essentieel om de besluitvormingsprocedures te verbeteren en aan de verplichtingen inzake kinderrechten te voldoen.³

² Voor een verdere lezing over hoe situaties van kwetsbaarheid de nefaste gevolgen van detentie in het kader van migratieprocedures nog verergeren, zie: Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), *Guidance on Preventing and Addressing Vulnerabilities in Immigration Enforcement Policies*, March 2021, [online](#) beschikbaar.

³ Voor een leidraad over de toepassing van het beginsel van het belang van het kind in het kader van het terugkeerbeleid en de terugkeerpraktijk, zie: Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), *Duurzame oplossingen en het hoger belang van het kind in terugkeerprocessen*, September 2019, [online](#) beschikbaar.

5. Zet in op toekomstoriëntatie en zoek naar duurzame oplossingen

We pleiten voor niets minder dan een paradigmashift, weg van de eenzijdige focus op terugkeer, naar een toekomstoriëntatie die tot doel heeft om via een holistisch en intensief case management samen met de betrokken gezinnen een duurzame oplossing te vinden, en dit in de vertrouwde omgeving van de gezinnen. De nabijheid van de case manager tot het begeleide gezin staat hierbij centraal.

6. Zet in op onafhankelijke case managers

De huidige rolverwarring bij de terugkeercoaches vormt een obstakel om een volwaardige vertrouwensrelatie op te bouwen met de gezinnen. Voorzie in onafhankelijke case managers die enkel worden belast met de sociale begeleiding en het informeren van de families en deze via een intensieve en holistische begeleiding naar een duurzame oplossing oriënteren. Deze case managers moeten onderworpen worden aan een deontologische code ten aanzien van onder andere de Dienst Vreemdelingenzaken, te beginnen met het beroepsgeheim. Ondertussen zouden de terugkeercoaches zich als ambtenaren van de DVZ ten volle kunnen richten op hun taak als dossierbeheerder.

7. Treed vroegtijdig op

Het is wenselijk dat gezinnen zo vlug mogelijk na hun aankomst in België naar een duurzame oplossing begeleid worden, gebaseerd op de principes van case management: een holistische en intensieve begeleiding op maat van het individu of gezin. Een vroegtijdige interventie bevordert de vertrouwensrelatie

en de toegang tot informatie en verhoogt de kans dat een duurzame oplossing gevonden kan worden.

Daarnaast bevelen we aan om de behandelingstermijnen van de verblijfsprocedures in te korten, zonder dat dit ten koste van de kwaliteit van de procedures mag gaan. Gezinnen moeten sneller uitsluitel krijgen over hun lot en reeds gedurende hangende procedures op een kwaliteitsvolle begeleiding beroep kunnen doen zodat ze bij een eventuele negatieve verblijfsbeslissing beter kunnen meewerken aan het vinden van een duurzame oplossing.

8. Houd gezinnen die aan de grens om internationale bescherming verzoeken niet vast in de terugkerwoningen

De heterogeniteit van de profielen van gezinnen die in de terugkerwoningen vastgehouden worden is problematisch. De behoeften van een gezin zonder wettig verblijf in vergelijking met de behoeften van een gezin dat zich net aan de grens heeft aangeboden zijn zeer verschillend op vlak van sociale begeleiding, juridische ondersteuning, psychologische ondersteuning, enz. Het is daarom ten zeerste aangewezen om in de terugkerwoningen geen asielzoekende gezinnen aan de grens vast te houden, wat België al jaren doet. De automatische vasthouding van gezinnen die om internationale bescherming verzoeken en die niet aan de binnenkomstvoorwaarden voldoen is nochtans onwettig. Een beslissing om een verzoeker om internationale bescherming op te sluiten mag niet willekeurig zijn, maar moet gebaseerd zijn op een beoordeling van de specifieke omstandigheden van het individu.