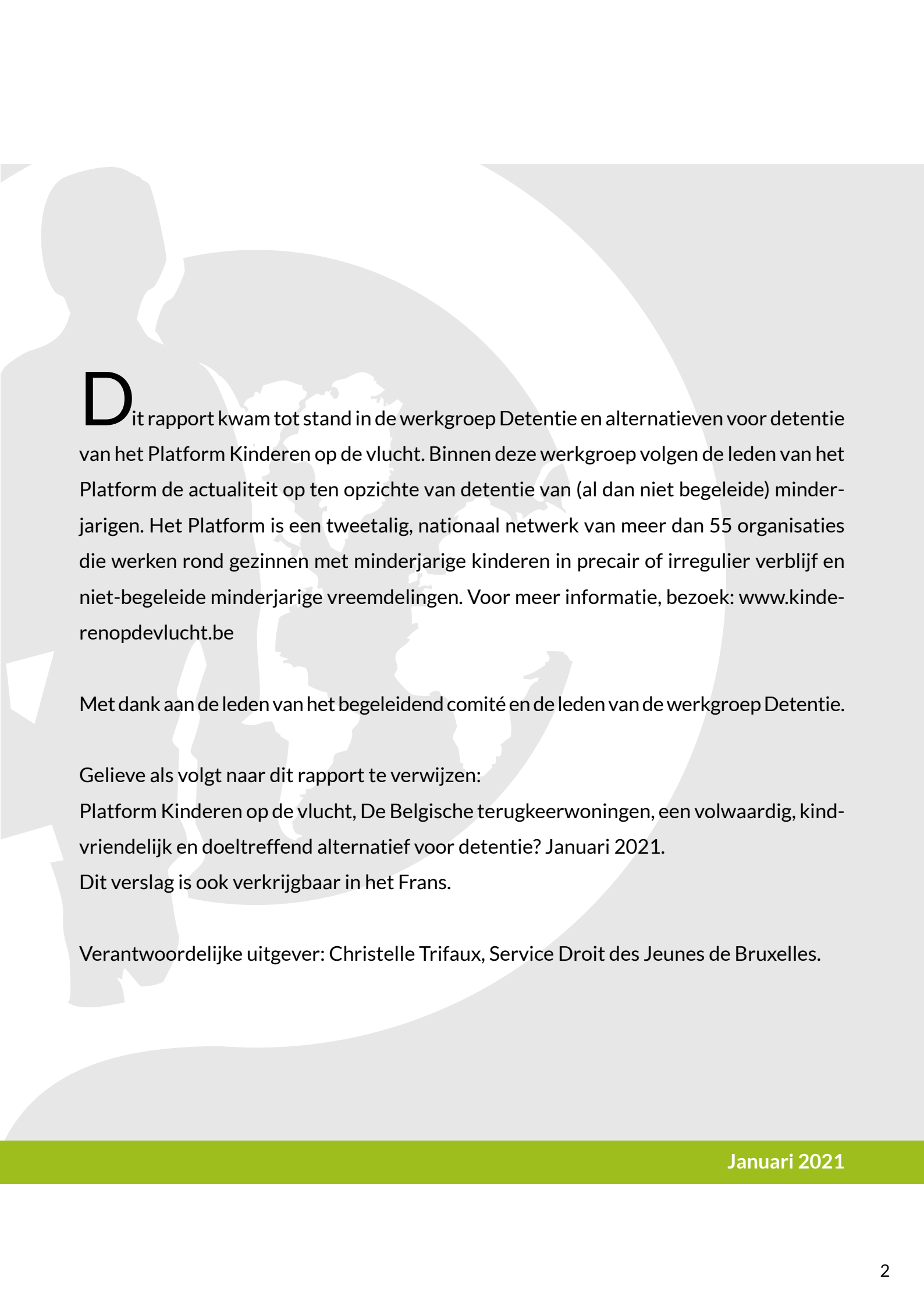


De Belgische terugkeerwoningen:

een volwaardig, kindvriendelijk
en doeltreffend alternatief
voor detentie?





Dit rapport kwam tot stand in de werkgroep Detentie en alternatieven voor detentie van het Platform Kinderen op de vlucht. Binnen deze werkgroep volgen de leden van het Platform de actualiteit op ten opzichte van detentie van (al dan niet begeleide) minderjarigen. Het Platform is een tweetalig, nationaal netwerk van meer dan 55 organisaties die werken rond gezinnen met minderjarige kinderen in precair of irregulier verblijf en niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. Voor meer informatie, bezoek: www.kinderenopdevlucht.be

Met dank aan de leden van het begeleidend comité en de leden van de werkgroep Detentie.

Gelieve als volgt naar dit rapport te verwijzen:

Platform Kinderen op de vlucht, De Belgische terugkeerwoningen, een volwaardig, kindvriendelijk en doeltreffend alternatief voor detentie? Januari 2021.

Dit verslag is ook verkrijgbaar in het Frans.

Verantwoordelijke uitgever: Christelle Trifaux, Service Droit des Jeunes de Bruxelles.

1	Inleiding	5
1.1	Waarom deze evaluatie?	6
1.2	Methodologie	8
1.3	Limieten van deze evaluatie	9
2	De terugkeerwoningen	10
2.1	Waarom werden de terugkeerwoningen ingevoerd?	10
2.2	Wat houden de terugkeerwoningen concreet in?	12
2.3	Welke gezinnen worden er in de terugkeerwoningen vastgehouden?	14
3	Detentie, alternatieven voor detentie, en alternatieve vormen van detentie	20
3.1	Wat is detentie?	20
3.2	Wat zijn alternatieven voor detentie?	22
3.3	Wat zijn alternatieve vormen van detentie?	22
3.4	De terugkeerwoningen: een alternatief voor detentie of een alternatieve vorm van detentie?	23
	Beperkende maatregelen	24
	Juridisch statuut	25
3.5	Waarom zijn alternatieven voor detentie nodig?	26
	De internationale en Europese rechtskaders eisen de invoering van alternatieven voor detentie	26
	Detentie van kinderen is een schending van hun grondrechten	28
	Detentie heeft aanzienlijke negatieve gevolgen voor het welzijn en de ontwikkeling van kinderen	31
	Alternatieven voor detentie kunnen zeer goede resultaten opleveren	32
	Alternatieven voor detentie in België anno 2020	35
4	Doeltreffendheid van terugkeerwoningen als alternatief voor detentie	38
4.1	Wanneer is een alternatief voor detentie doeltreffend?	38
4.2	Respect voor de grondrechten en de rechten van het kind	39
	<i>Recht op onderwijs</i>	39
	<i>Recht op spel en ontspanning</i>	44
	<i>Recht op juridische bijstand</i>	46
	<i>Recht op participatie en het recht om gehoord te worden</i>	48
	<i>Conclusie inzake het naleven van de grondrechten</i>	49

4.3	Naleving van verblijfprocedures en betrokkenheid bij het zoeken naar een duurzame oplossing	
	- compliance	49
4.4	Kostenefficiëntie	54
5	Een inspirerend model voor doeltreffende alternatieven: <i>case management</i>	58
5.1	Vroegtijdig optreden	61
5.2	Screening en evaluatie	61
5.3	De facto toegang tot informatie	63
5.4	Een vertrouwensrelatie opbouwen	65
5.5	Een eerlijke procedure, waarbij alle opties worden onderzocht	66
5.6	Conclusie over case management in de terugkeerwoningen	69
6	Algemene conclusie	70
	Bibliografie	74

1

Inleiding

De terugkeerwoningen werden in 2008 opgericht als alternatief voor detentie voor gezinnen met kinderen in onwettig verblijf of die niet aan de binnenkomstvoorwaarden voldoen. In dit evaluatierapport wordt getracht te antwoorden op de vraag of we de terugkeerwoningen als een volwaardig, kindvriendelijk en doeltreffend alternatief voor detentie kunnen beschouwen. We baseren ons daarbij op de theoretische kaders van het European Alternatives To Detention Network (EU ATD Network) en de International Detention Coalition (IDC).



1.1 Waarom deze evaluatie?

Wereldwijd waren er nog nooit zoveel ontheemden als vandaag. Volgens schattingen van het VN-Agentschap voor de vluchtelingen (UNHCR) waren er in 2019 niet minder dan 79,5 miljoen mensen op de vlucht voor oorlogen, vervolgingen of conflicten.¹ Slechts een klein deel van deze mensen komt in Europa aan. Zo immigreerden in 2017 2,4 miljoen onderdanen van derde landen naar de Europese Unie.² 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 de UNHCR in zijn Globale Strategie 2014-2019 op het toenemende gebruik van detentie in een aantal landen en/of het automatisme ervan en het feit dat detentie in het vreemdelingenrecht en door overheden als de standaard beschouwd lijkt te worden.³ Ook ngo's stellen vast dat de EU in toenemende mate inzet op detentie als antwoord op de aankomst van migranten, wat ernstige vragen oproept in termen van eerbiediging van de mensenrechten.⁴ Het eerste voorstel van gewijzigde terugkeerrichtlijn, die in het najaar van 2020 verwacht wordt, bevestigt deze trend.⁵ Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (*European Union Agency*

for Fundamental Rights, FRA), de Europese Raad voor Vluchtelingen en Ballingen (*European Council on Refugees and Exiles*, ECRE) en Amnesty International toonden zich reeds bezorgd over het in september 2018 gepubliceerde voorstel van gewijzigde richtlijn⁶. Recentelijk publiceerde ook Statewatch⁷ een vernietigend rapport over het Europese terugkeerbeleid, het document draagt de veelzeggende titel "Deportation Union".⁸

Detentie heeft grote gevolgen voor het welzijn van de betrokken personen, zeker in het geval van kwetsbare personen zoals kinderen.⁹ 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.¹⁰ Staten moeten daarom op zoek gaan naar alternatieven voor detentie. In dit rapport ligt de focus op een specifiek alternatief met betrekking op gezinnen met kinderen: de terugkeerwoningen.

De terugkeerwoningen zijn één van de praktijken die in België ontwikkeld werden als alternatief voor detentie. Ze werden opgericht na een veroordeling en in afwachting van twee andere veroordelingen van België door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) voor het opsluiten van kinderen in onaangepaste omstandigheden.¹¹

¹ UNHCR, Global Trends, Forced displacement in 2019.

² Eurostat, Statistieken over migratie en migrantenbevolking, gegevens geëxtraheerd in mei 2020.

³ UNHCR, Beyond Detention, A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees, 2014.

⁴ Steering Committee for Human Rights, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, Analyses by the Steering Committee for Human Rights, December 2017

⁵ COM (2018) 634: Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (recast) A contribution from the European Commission to the Leaders' meeting in Salzburg on 19-20 September 2018.

⁶ European Union Agency for Fundamental Rights, The recast Return Directive and its fundamental rights implications Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights, Luxembourg, 2019; ECRE, ECRE COMMENTS ON THE COMMISSION PROPOSAL FOR A RECAST RETURN DIRECTIVE COM(2018) 634, November 2018; Amnesty International, Position paper, The European Commission proposal recasting the Return Directive, 31 October 2018.

⁷ Statewatch is een vrijwillige groep zonder winstoogmerk die in 1991 is opgericht en bestaat uit advocaten, academici, journalisten, onderzoekers en activisten. Zij stimuleren de publicatie van onderzoeksjournalistiek en kritisch onderzoek in Europa op het gebied van de staat, justitie en binnenlandse zaken, burgerlijke vrijheden, aansprakelijkheid en transparantie. Zie hun website: <https://www.statewatch.org/about/>

⁸ Statewatch, Deportation Union, Rights, accountability, and the EU's push to increased forced removals (2020).

⁹ Von Werthern, Robjant, Chui et al. The impact of immigration detention on mental health: a systematic review. BMC Psychiatry 18, 382 (2018).

¹⁰ UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW), 2017, Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, CMW/C GC/4-CRC/C/GC/23, §10

¹¹ EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga t België*, 12 oktober 2006, 13178/03; *Muskhadzhiyeva e.a. t België*, 19 januari 2010, 41442/07; *Kanagaratnam e.a. t België*, 13 december 2011, 15297/09

Bij de ingebruikname van de terugkerwoningen kregen de Belgische autoriteiten veel lof toegezwaaid, aangezien deze als een verbetering werden beschouwd ten opzichte van de gesloten centra.¹² We stellen echter vast dat de Belgische autoriteiten een ambivalente houding aannemen ten opzichte van de terugkerwoningen. Zo wijzen zij enerzijds op dat de terugkerwoningen op diverse fora en in een aantal verslagen als een best practice en een na te volgen voorbeeld aangehaald worden.¹³ Anderzijds wijzen de autoriteiten op het beperkte aantal uitwijzingen en het relatief hoge aantal personen dat vanuit deze terugkerwoningen onderdook om meer dwingende maatregelen, met name detentie in gesloten gezinsunits, te legitimeren.¹⁴ De Staatssecretaris voor Asiel en Migratie van de regering-Michel I (2014-2018) rechtvaardigde de beslissing om gezinnen met kinderen vast te houden in een nieuw, aan hun noden aangepast gesloten centrum op basis van het gebrek aan doeltreffendheid van de terugkerwoningen.¹⁵

Sinds hun oprichting werden de terugkerwoningen nooit aan een diepgaande externe evaluatie onderworpen. Bij gebrek aan dergelijke evaluatie zouden deze nochtans niet a priori als goede praktijken beschouwd mogen worden.¹⁶ Op 7 maart 2018 richtte de toenmalige Staatssecretaris voor Asiel en Migratie een tijdelijke Commissie op voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en gedwongen verwijdering van vreemdelingen (ook bekend als de Commissie Bossuyt). Deze Commissie is belast met het eva-

lueren van de praktische uitvoering van de wettelijke en reglementaire bepalingen in het kader van het terugkeerbeleid, waaronder de werking van de terugkerwoningen, en de samenwerking tussen de verschillende actoren.¹⁷ De oprichting van een permanente commissie werd door de voormalige Staatssecretaris niet opportuun geacht.¹⁸ In het eindverslag van deze Commissie werden weliswaar enkele bescheiden aanbevelingen geformuleerd om de terugkerwoningen kindvriendelijker te maken, maar een diepgaande evaluatie van de terugkerwoningen vinden we hier niet.¹⁹ In **hoofdstuk 2** bespreken we het ontstaan en de werking van de terugkerwoningen en wie er in de terugkerwoningen wordt vastgehouden.

Het EU ATD Network stelt dat «*de succesvolle implementatie van alternatieven voor detentie een voortdurend leerproces vereist*».²⁰ Dit betekent dat de uitvoering van een doeltreffend alternatief een constante evaluatie en bijsturing vereist. De implementatie van een nieuw alternatief moet daarom als een proces en niet als een resultaat worden beschouwd. De doeltreffendheid van een alternatief voor detentie wordt volgens het EU ATD Network op basis van drie criteria gemeten: (1) bescherming van de gezondheid en het welzijn (wat samenhangt met respect voor fundamentele rechten en toegang tot basisvoorzieningen), (2) compliance, of de mate waarin de gezinnen betrokken blijven in migratieprocedures en meewerken aan het vinden van een duurzame oplossing en (3) de kosten.²¹ In **hoofdstuk 3** gaan

¹² Without Detention, *Opportunities for alternatives*, Detention Action (2016).

¹³ INTERIM-VERSLAG van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen, p. 75.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Gesloten Gezinsvoorziening Steenokkerzeel, publicatie op de blog van Theo Franken, 16 augustus 2018.

Na een schorsingsarrest van de Raad van State van 4 april 2019 (arrest 244.190) kunnen er voorlopig geen kinderen vastgehouden worden in de gesloten gezinsunits op het terrein van gesloten centrum 127bis.

¹⁶ Adviesorgaan van de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind, Advies over de vrijheidsberoving van kinderen in België naar aanleiding van de publicatie van het Belgische staatsrapport in kader van de wereldwijde VN-studie over kinderen die van hun vrijheid zijn beroofd (2019), punt 4.

¹⁷ INTERIM-VERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 53.

¹⁸ *Ibid.*, p. 54.

¹⁹ EINDVERSLAG van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen onder het voorzitterschap van Em. Prof. Dr. Marc BOSSUYT aangeboden aan de Minister voor Asiel en Migratie op 15 september 2020, pp. 57-60.

²⁰ Ohtani, E., *Alternatives to detention from theory to practice Evaluation of three engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland*, EU ATD Network (2018), p. 5.

²¹ *Ibid.*, p. 26

we in op detentie en alternatieven voor detentie en bekijken we in hoeverre de terugkeerwoningen als een alternatief voor detentie dan wel een alternatieve vorm van detentie beschouwd kunnen worden. Op basis van het juridisch statuut van de terugkeerwoningen en de beperkende maatregelen die in de terugkeerwoningen gelden, zullen we stellen dat de terugkeerwoningen in feite geen alternatief voor detentie, maar eerder aan alternatieve vorm van detentie zijn.

Omdat de terugkeerwoningen echter als alternatief voor detentie geconcipieerd werden en nog steeds overwegend als alternatief gepresenteerd worden, bekijken we in **hoofdstuk 4** in hoeverre de terugkeerwoningen dan voldoen aan de criteria van het EU ATD Network voor een doeltreffend alternatief voor detentie. We stellen dat de terugkeerwoningen vooralsnog geen doeltreffend alternatief zijn. De mensen- en kinderrechten worden niet voldoende gegarandeerd, personen in de terugkeerwoningen zijn weinig betrokken bij hun migratieprocedure en de terugkeerwoningen dragen er niet toe bij dat mensen binnen een redelijke termijn een duurzame oplossing kunnen vinden. Ten slotte is er ook onduidelijkheid wat de kostenefficiëntie van de terugkeerwoningen betreft. Op basis van de summiere cijfers waarover we beschikken is het quasi onmogelijk om een onderbouwde uitspraak te doen over de kostenefficiëntie van de terugkeerwoningen. Wel stellen we vast dat de vrijheidsbeperkende maatregelen niet bijster effectief, maar wel duur zijn, wat vragen opwerpt over de efficiëntie van de ingezette middelen. Het vergt echter diepgaander onderzoek om een uitspraak te kunnen doen over de kostenefficiëntie van de terugkeerwoningen.

In **hoofdstuk 5** gaan we verder in op een specifiek model voor doeltreffende alternatieven voor detentie. Een centraal element uit de theorie van de IDC rond doeltreffende alternatieven is case management, een holistische en individuele begeleiding van personen naar een duurzame oplos-

sing: verblijf in België, migratie naar een ander land of terugkeer naar het land van herkomst. Case management is gebaseerd op verschillende grondslagen, zoals vroegtijdig optreden, screening en evaluatie, en het opbouwen van een vertrouwensrelatie. De voorliggende analyse toetst de begeleiding in de terugkeerwoningen ook aan het model van case management zoals voorgesteld door de IDC.

In de conclusie onder **hoofdstuk 6**, ten slotte, vatten we samen waarom de terugkeerwoningen niet als alternatief voor detentie beschouwd kunnen worden en stellen we een op community based case management gebaseerd alternatief model voor dat betere waarborgen biedt voor gezinnen en tot meer duurzame oplossingen kan leiden.



1.2 Methodologie

Deze evaluatie gebeurde op basis van drie types van data.

In de eerste plaats werd er een literatuurstudie uitgevoerd om het juridische kader rond de alternatieven voor detentie, het theoretische kader over de doeltreffendheid van deze alternatieven en het al dan niet respecteren van de mensenrechten in de terugkeerwoningen grondig te onderzoeken.

Ten tweede maakten we enerzijds gebruik van de statistische gegevens van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) over o.a. de profielen van de gezinnen die in de terugkeerwoningen worden geplaatst, de reden waarom zij de terugkeerwoningen hebben verlaten (terugkeer, vrijstelling, verdwijning, enz.) en de gemiddelde duur van de vasthouding en vonden we anderzijds ook relevant cijfermateriaal in onder meer rapporten van Myria en in het interim- en eindverslag van de Commissie Bossuyt.

Ten derde is de evaluatie gebaseerd op vaststellingen van organisaties die de terugkeerwoningen bezoeken. Jesuit Refugee Service Belgium (JRS Belgium) doet dit sinds de ingebruikname van de terugkeerwoningen in 2008. Sinds juli 2019 bezoekt ook UNICEF België de terugkeerwoningen. Deze vaststellingen werden gedeeld in het kader van de werkgroep “Detentie van kinderen en alternatieven voor detentie” van het Platform Kinderen op de vlucht.

Daarnaast hadden we de ambitie om de coaches die in de terugkeerwoningen werken ook bij de evaluatie te betrekken, maar dit werd niet toegestaan door de bevoegde dienst. De ervaringen van de coaches, die dag in dag uit direct op het terrein staan, zijn uiteraard noodzakelijk voor een extensieve evaluatie van de begeleiding die in de terugkeerwoningen aangeboden wordt. We hopen dat een toekomstige, externe evaluatie van de terugkeerwoningen het perspectief en de ervaringen van de coaches in rekening kan brengen.

een permanente opvolgingscommissie van het terugkeerbeleid en de regelmatige publicatie van cijfers over het Belgische terugkeerbeleid, inclusief alle alternatieven voor detentie.

1.3 Limieten van deze evaluatie

Deze evaluatie heeft niet als oogmerk om het individuele werk van de coaches in de terugkeerwoningen te beoordelen. Het objectief van dit rapport is te bepalen in hoeverre de terugkeerwoningen zoals we ze vandaag kennen, voldoen aan de criteria voor een volwaardig en doeltreffend alternatief voor detentie, met specifieke aandacht voor waarborgen omtrent kinderrechten.

Vanwege de moeilijke toegang tot statistische gegevens is dit rapport beperkt in zijn diepgang. Daarnaast hadden we niet de ambitie om tot een exhaustieve en definitieve evaluatie van de terugkeerwoningen te komen. **Deze evaluatie moet als uitgangspunt gezien worden voor verder onderzoek, idealerwijs in het kader van**



2 De terugkeerwoningen

2.1 Waarom werden de terugkeerwoningen ingevoerd?

Tot 1998 werden enkel gezinnen die aan de grens tegengehouden werden in gesloten centra vastgehouden. Van 1998 tot mei 2001 werden ook gezinnen vastgehouden die zonder wettig verblijf op het grondgebied verbleven. De facto was het in die tijd zo dat slechts één van de ouders werd vastgehouden, terwijl de rest van de familie op vrije voeten bleef. Omdat de vrije familieleden op het moment van hun geplande gedwongen terugkeer vaak niet kwamen opdagen, werd besloten om alle gezinsleden, inclusief kinderen, op te sluiten.²² Deze praktijk bestond van mei 2001 tot oktober 2008. Dit gebeurde in gesloten centra die niet specifiek aangepast waren aan gezinnen met kinderen, wat onder meer betekent dat de betrokken kinderen geen toegang tot regulier onderwijs en amper toegang tot ontspanningsactiviteiten hadden.²³ Ter illustratie, in 2007 werden minstens 188 gezinnen, met samen 398 kinderen, in gesloten centra vastgehouden.²⁴ Na een veroordeling en in het vooruitzicht van twee andere veroordelingen door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens²⁵ voor het vasthouden van kinderen in voor hen ongeschikte omstan-

²² Verbauwheide, *The Belgian Approach: the Family Units*, PowerPoint-presentatie (16 november 2011).

²³ Voor een beschrijving van de praktijk in de detentiecentra van Melsbroek, zie het expertiseverlag *Expertiseverslag in de zaak Awada versus Belgische staat* (1999) van het Centre de Guidance-ULB.

²⁴ 'Minstens', omdat de cijfers van de INAD-centra niet in het rapport van de Dienst Vreemdelingenzaken zijn inbegrepen, zie Algemene Directie Dienst Vreemdelingenzaken, *Activiteitenrapport 2007*.

²⁵ EHRM, Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga t. België, 12 oktober 2006, 13178/03; Muskhadzhiyeva e.a. t. België, 19 januari 2010, 41442/07; Kanagaratnam e.a. t. België, 13 december 2011, 15297/09.

digheden²⁶ en wegens de aanhoudende kritiek vanuit het Belgische middenveld²⁷, besloten de Belgische autoriteiten om een einde te stellen aan de detentie van gezinnen in gesloten centra. Sindsdien worden gezinnen in afwachting van hun terugkeer vastgehouden in de terugkeerwoningen. Het is belangrijk erop te wijzen dat het hier om een verandering van de praktijk gaat, en niet van de wet. In tegenstelling tot de detentie van niet-begeleide minderjarigen²⁸, is de detentie van begeleide kinderen namelijk niet bij wet verboden. Volgens artikel 74/9 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna, 'de Vreemdelingenwet') is vasthouding van gezinnen met kinderen echter wel een *ultimum remedium* en moet dit onder 'aan hun noden' aangepaste omstandigheden gebeuren en voor een zo kort mogelijke periode.

In het najaar van 2017 werd er begonnen met de bouw van gesloten gezinsunits op het terrein van het gesloten centrum 127bis. In juli 2018 werd het koninklijk besluit houdende het regime en de werkingsmaatregelen van deze gezinsunits gepubliceerd.²⁹ Dit KB maakte de ingebruikname van de gesloten gezinsunits met het oog op de verwijdering van gezinnen met kinderen van het Belgisch grondgebied mogelijk. In augustus 2018 werden de eerste gezinnen in deze units vastgehouden. Naar aanleiding van een vordering

die bij de Raad van State werd ingesteld door tal van verenigingen die opkomen voor de mensen- en kinderrechten, schorste de Raad in april 2019 de tenuitvoerlegging van een aantal bepalingen van het koninklijk besluit van juli 2018.³⁰ De Raad schorste deze bepalingen omdat ze niet uitsluiten dat jonge kinderen opgesloten kunnen worden op plaatsen waar zij blootgesteld kunnen worden aan zeer grote geluidshinder veroorzaakt door de nabijgelegen luchthaven en dit terwijl de opsluiting tot een maand kan duren³¹. Op het moment dat de Raad de schorsing uitsprak werden er geen gezinnen vastgehouden in de gesloten gezinsunits. Van augustus 2018 tot april 2019 werden er naar weten van bezoekende ngo's negen gezinnen (in totaal twintig kinderen) langer dan één nacht vastgehouden. Op 1 oktober 2020 deed de Raad van State een gedeeltelijke uitspraak in de annulatieprocedure³². Enkele bepalingen uit het KB van juli 2018 werden vernietigd, maar de debatten werden heropend met het oog op het onderzoek van de overige middelen³³. Bij gebrek aan een nieuw KB is de opsluiting van gezinnen met kinderen in gesloten centra voorlopig niet mogelijk in België. Bovendien bevatten het federaal regeerakkoord van de regering De Croo en de beleidsnota van de Staatssecretaris bevoegd voor Asiel en Migratie de vermelding "*Minderjarigen kunnen niet vastgehouden worden in gesloten centra*". Het valt af te wachten hoe dit in de praktijk geconcretiseerd zal worden en of dit voorstellen een wettelijke verankering krijgt.

²⁶ Respectievelijk in het centrum 127bis te Steenokkerzeel en in het centrum 127 te Melsbroek.

²⁷ Voor een overzicht, zie Vandekerckhove & Ackaert, 2007, Kinderen zonder status zijn nog geen kinderen zonder statuut, *Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, Kinderen, vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking, Kinderrechtenforum nr. 4*, (2007).

²⁸ Artikel 41/1, §2 van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, en Artikel 74/19 van de Vreemdelingenwet van 15 december 1980

²⁹ Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

³⁰ Raad van State, nr. 244.190, 4 april 2019.

³¹ Ibid., pp. 28-29.

³² Raad van State, nr. 248.424, 1 oktober 2020.

³³ De Raad heeft geoordeeld dat het onwettig is, enerzijds dat het personeel tussen 06.00 uur en 22.00 uur onvoorwaardelijk toegang heeft tot de woning waar het gezin verblijft, en anderzijds dat het mogelijk is de kinderen slechts gedurende twee uur per dag toegang te verlenen tot de buitenruimtes. De Raad heeft andere grieven afgewezen, zoals die waarbij tegen het bestreden koninklijk besluit wordt ingebracht dat er niet uitdrukkelijk in wordt bepaald dat de gezinswoningen, gelet op de artikelen 3 en 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, gevrijwaard moeten zijn van elke vorm van luchtverontreiniging en geluidsoverlast die ernstige hinder kan veroorzaken. Zie <http://www.raadvanstate.be/?page=news&lang=nl&newsitem=625>, geraadpleegd op 2 oktober 2020.

2.2 Wat houden de terugkeerwoningen concreet in?

Terugkeerwoningen (ook wel 'Turtelhuisjes'³⁴, 'FITT'³⁵-woningen' of 'open woonunits' genoemd) zijn open ééngezinswoningen waar gezinnen met kinderen worden vastgehouden na een kennisgeving van een beslissing tot vasthouding. De Vreemdelingenwet³⁶ bevat geen expliciete vermelding van de terugkeerwoningen. Artikel 74/9, §2 van de Vreemdelingenwet spreekt enkel van een *“welbepaalde plaats aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen, gelegen in het grensgebied”*. Zowel de terugkeerwoningen als de gesloten gezinsunits vinden bijgevolg hun wettelijke basis in dit wetsartikel, wat bijdraagt tot de onzekere juridische status van de terugkeerwoningen. Het verschil tussen de open en gesloten gezinsunits wordt slechts verduidelijkt door twee koninklijke besluiten. Zo omschrijft het Koninklijk besluit van 14 mei 2009³⁷ het regime, de infrastructuur en de werkingsmaatregelen van de terugkeerwoningen.



Figuur 1 > Locatie van de verschillende sites van de terugkeerwoningen

Er zijn vijf sites met terugkeerwoningen, met name in Bevekom (6 woningen), Sint-Gillis-Waas (7), Tubeke (6), Tielt (3) en Zulte (6).³⁸ In totaal gaat het om 29 woningen, waarvan er op het moment van schrijven - oktober 2020 - 28 in gebruik zijn.³⁹ Om gezinnen met verschillende samenstelling te kunnen huisvesten zijn de terugkeerwoningen van verschillende grootte: er zijn woonhuizen, appartementen en studio's. De totale opvangcapaciteit bedraagt op heden 169 bedden. Aangezien het om open woningen gaat, zijn er op de sites geen bewakers aanwezig.

Volgens de autoriteiten betreft het “community based” woningen, want de huizen of appartementen bevinden zich in de dorpskern van deze gemeentes en zijn niet te onderscheiden van de andere huizen in de straat. Verder wordt, om de privacy zo veel mogelijk te garanderen, elke woonunit in principe door één familie bewoond.⁴⁰

De woningen zijn ingericht *“om in de basisbehoeften van de gezinnen te voorzien”*.⁴¹ Elke unit voorziet in een keuken, een badkamer, slaapruijme voor alle gezinsleden en een woonkamer. Sinds de zomer van 2018 beschikken de terugkeerwoningen ook over een draadloze internetverbinding. In de loop van 2020 worden de woningen ook uitgerust met smart-tv's.

Hoewel de families in de terugkeerwoningen een relatief grote bewegingsvrijheid hebben, staan zij wel degelijk onder vasthouding en gelden er verschillende vrijheidsbeperkende maatregelen. Deze worden onder 3.4 verder besproken.

³⁴ Genoemd naar minister Annemie Turtelboom, die de terugkeerwoningen heeft ingevoerd.

³⁵ Voor Familie Identificatie en Terugkeer Team.

³⁶ Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

³⁷ Koninklijk besluit van 14 mei 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de woonunits, in de zin van artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

³⁸ De sites van Zulte en Tielt worden - omwille van hun nabijheid t.o.v. elkaar - doorgaans samengenomen, zie EINDVERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 58.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ EINDVERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 58.

⁴¹ FOD Binnenlandse Zaken, Activiteitenrapport 2013.



Figuur 2 > Een site van terugkerwoningen, bron: Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Point of no return, The futile detention of unreturnable migrants*, Factsheet: the detention of migrants in Belgium, Januari 2014.

Het eindverslag van de Commissie Bossuyt vermeldt dat er op elke site twee coaches (terugkeerfunctionarissen) van de Dienst Vreemdelingenzaken tewerkgesteld zijn.⁴² Voor de kleinere sites van Zulte en Tielt, die omwille van hun nabijheid tot elkaar samengenomen worden, is er één team van twee coaches verantwoordelijk⁴³. Verder lezen we in het interimverslag dat er bovendien één “vliegende coach” is die wordt ingezet in functie van de noden op de verschillende sites. Het team van negen coaches wordt aangestuurd door een dienshoofd, dat ook regelmatig op het terrein bijspringt bij in- en outtakes (het onthaal van de toekomstige families en het vertrek van families) en begeleiding van de families. Naast de logistieke omkadering (twee werklui die instaan voor het onderhoud van de woonunits, alsook van de tuinen en stock), zijn er psychologen die de coaches ondersteunen bij de begeleiding van de families. Daarnaast is er een externe ondersteuning door artsen, die via een afsprakennota met de coaches per site samenwerken⁴⁴.

De aan de sites toegewezen coaches staan in voor de administratieve opvolging van de gezinnen die er verblijven. De coaches helpen de families ook met materiële noden (vb. kledij, speelgoed voor de kinderen, simkaart voor gsm/smartphone, internettoegang, ...)⁴⁵.

De regelgeving beschrijft de opdrachten van de

coaches als volgt⁴⁶:

- “aan de familie haar rechten en plichten uitleggen”;
- “alle noodzakelijke stappen voor het bekomen van de identiteitsdocumenten van de familieleden bij hun nationale overheden en/of de voorbereiding van hun terugnaming of van hun terugname of van hun verwijdering ondernemen”;
- “de vreemdelingen informeren over de stand van zaken van de procedure die in toepassing van de wet van 15 december 1980 werd ingediend”;
- “de rol van tussenpersoon tussen de Belgische overheden en de privé-partners en openbare partners, die betrokken zijn in het kader van de huisvesting van de familieleden en de organisatie van hun terugkeer, vervullen”;
- “de familieleden psychologisch en sociaal begeleiden”;
- “de familieleden voorbereiden op hun toegang tot het grondgebied, hun machtiging tot het verblijf, hun terugnaming, hun terugname [in het kader van het Dublin-reglement⁴⁷], hun vrijwillige terugkeer of hun verwijdering”.

⁴² INTERIM-VERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 64.

⁴³ EINDVERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 58.

⁴⁴ INTERIM-VERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 64.

⁴⁵ EINDVERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 58.

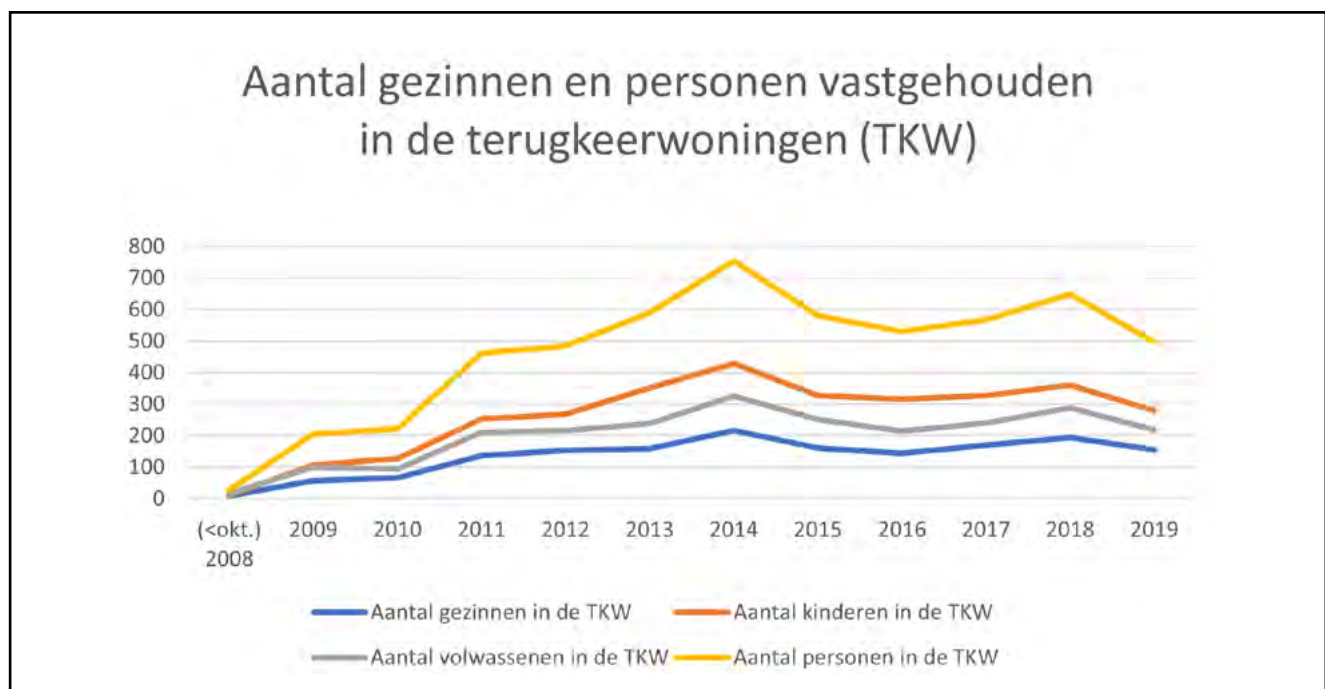
⁴⁶ Artikel 7 van het KB van 14 mei 2009.

⁴⁷ Een terugname in het kader van Dublin is een bilaterale overname tussen twee lidstaten in het licht van de EU-Verordening nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, ook wel Dublin III-verordening genoemd, die bepaalt welk land verantwoordelijk is voor een verzoek om internationale bescherming.

De regelgeving heeft het vooral over begeleiding in het kader van de procedures: de coaches regelen onder andere de afspraken met de Dienst Vreemdelingenzaken, met de advocaat en met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), die bijstand kan verlenen bij vrijwillige terugkeer. In de praktijk zijn de coaches verantwoordelijk voor de volledige opvolging van de gezinnen en het praktische beheer van de terugkeerwoningen. Zo zijn zij met name verantwoordelijk voor de voorbereiding op de komst van een gezin (door de woning leeg en schoon te laten maken), het intakegesprek, de begeleiding van de gezinnen en de voorbereiding van de terugkeer naar het land van herkomst.

2.3 Welke gezinnen worden er in de terugkeerwoningen vastgehouden?

Onderstaande grafiek illustreert hoe het aantal gezinnen dat werd vastgehouden sinds de ingebruikname van de terugkeerwoningen jaarlijks geleidelijk steeg tot dit aantal in 2014 piekte.⁴⁸ Tussen 2014 en 2016 kende het aantal vastgehouden gezinnen een daling, maar sinds 2016 zit het aantal in de terugkeerwoningen vastgehouden gezinnen opnieuw in de lift. In 2019 werden er volgens het statistisch jaarverslag van de Dienst Vreemdelingenzaken 155 gezinnen in de terugkeerwoningen vastgehouden⁴⁹, een daling van een 50-tal gezinnen ten opzichte van 2018.



Figuur 3 > Cijfers afkomstig uit de statistische jaarverslagen van DVZ en cijfers vermeld in het vorige rapport van het Platform Detentie van kinderen in gezinnen in België: analyse van de theorie en de praktijk, op hun beurt gebaseerd op de activiteitenrapporten van DVZ.

⁴⁸ Cijfers: Statistieken van Dienst Vreemdelingenzaken

⁴⁹ Algemene Directie Dienst Vreemdelingenzaken, Statistisch Jaarverslag 2019, Dienst Vreemdelingenzaken, p. 7.

Vandaag worden er in de terugkeewoningen gezinnen met verschillende profielen vastgehouden:

- 1 Gezinnen die zich zonder wettig verblijf op het grondgebied bevinden en die een bevel om het grondgebied te verlaten kregen (SEFOR-gezinnen);
- 2 “Dublin-gezinnen” - dit zijn gezinnen, voor wie volgens België een andere EU-lidstaat bevoegd is om het verzoek om internationale bescherming te behandelen in toepassing van de Dublin III-verordening⁵⁰ - aan de grens;
- 3 Dublin-gezinnen op het grondgebied;
- 4 Gezinnen die aan de grens aankomen en niet voldoen aan de binnenkomstvoorwaarden (INAD)⁵¹;
- 5 Verzoekers om internationale bescherming aan de grens die niet voldoen aan de binnenkomstvoorwaarden of verzoekers om internationale bescherming op het grondgebied;
- 6 Daarnaast worden ook behoevende gezinnen zonder wettig verblijf die een beroep doen op hun recht op materiële hulp in de terugkeewoningen geplaatst, zie kader 1 *infra*.

Het profiel van de vastgehouden gezinnen is in de loop der jaren echter erg veranderd. Bij de ingebruikname van de terugkeewoningen werden enkel de irregulier verblijvende gezinnen met een bevel om het grondgebied te verlaten, gezinnen van wie het verzoek om internationale bescherming was afgewezen, en Dublin-gezinnen die zich reeds op het grondgebied bevonden in de woningen vastgehouden⁵². Sinds oktober 2009 worden in de terugkeewoningen ook gezinnen vastgehouden die zich aan de grens melden en die niet aan de

binnenkomstvoorwaarden voldoen. En ten slotte worden sinds juni 2015 ook gezinnen zonder wettig verblijf die op basis van het koninklijk besluit van 24 juni 2004⁵³ recht hebben op materiële hulp, in terugkeewoningen geplaatst (zie kader 1 *infra*).

Met uitzondering van de zogenaamde “grensgezinnen” (INAD, Dublin-gezinnen of verzoekers om internationale bescherming aan de grens) verblijven de families die in de terugkeewoningen geplaatst worden dikwijls al lange tijd in België. De meerderheid onder hen was, op een gegeven moment, in het bezit van een verblijfstitel of een geldig visum maar bevindt zich in een situatie van irregulier verblijf omdat ze geen verlenging van hun verblijfstitel kregen na een afgewezen verblijfsaanvraag of na meervoudige asielaanvragen. Ze zetten hun irregulier verblijf verder omdat ze er niet meer in slagen om hun status alsnog te regulariseren en dus in een vicieuze cirkel van irregulariteit terechtkomen⁵⁴ of omdat ze om diverse redenen geen realistische mogelijkheid zien om naar het land van herkomst terug te keren⁵⁵. Voor een groot deel van de families die in de terugkeewoningen terechtkomen zou deze situatie van (langdurig) irregulier verblijf veel sneller opgelost kunnen worden door ze in een vroeg stadium van hun verblijf op het grondgebied op een intensieve en holistische manier naar een duurzame oplossing te begeleiden, bijvoorbeeld via het model van thuisbegeleiding (zie *infra* Hoofdstuk 5). Op het moment dat families in de terugkeewoningen terechtkomen, hebben zij immers, ondanks hun irreguliere verblijfsstatus en ondanks het gebrek aan begeleiding op het vlak van verblijfsprocedures, vaak reeds een

⁵⁰ Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013.

⁵¹ Voor meer info over de binnenkomstvoorwaarden in België, zie https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Gidsvandeprocedures/Pages/De_binnenkomst_voorwaarden.aspx

⁵² Gezinnen van wie het verzoek om internationale bescherming definitief werd afgewezen of Dublin-gezinnen die zich reeds op het grondgebied bevinden maar waarvoor volgens België een andere EU-lidstaat verantwoordelijk is, krijgen eveneens een bevel om het grondgebied te verlaten, maar hebben toch een ander profiel dan gezinnen die vaak gedurende vele jaren zonder wettig verblijf op het grondgebied verblijven.

⁵³ Koninklijk besluit van 24 juni 2004 tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten voor het verlenen van materiële hulp aan een minderjarige vreemdeling die met zijn ouders illegaal in het Rijk verblijft.

⁵⁴ Het ontbreken van een officieel adres verhindert namelijk de toegang tot verblijfsaanvragen. Daarenboven zijn maatregelen voor mensen zonder officieel adres - het referentieadres en de voorlopige inschrijving - in de praktijk vaak ook niet toegankelijk voor mensen in irregulier verblijf. Zie Ciré asbl et al., *Gids voor de procedure voor de inschrijving van niet-Belgen in de bevolkingsregisters* (2020).

⁵⁵ Jesuit Refugee Service Belgium, *Advies betreffende het wetsvoorstel 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 tot invoering van een verbod op opsluiting van al dan niet begeleide minderjarigen* (2018), p. 7.

heel leven in België opgebouwd. Hun vertrouwen in de verblijfprocedures staat dan vaak al op een laag pitje, wat ook het opbouwen van een vertrouwensband met de terugkeercoaches kan bemoeilijken.

KADER 1

Onderbrenging van gezinnen met recht op materiële hulp in de terugkerwoningen.

Onwettig verblijvende gezinnen met minderjarige kinderen hebben in geval van behoefte recht op materiële hulp. In principe heeft alleen de minderjarige recht op materiële hulp maar in de praktijk worden de ouders samen met het kind opgevangen. Aanvankelijk werden de gezinnen met recht op materiële hulp opgevangen en begeleid in een Fedasil-opvangcentrum. Van maart 2013 tot juni 2015 werden deze gezinnen echter opgevangen in een open terugkeercentrum (OTC) te Holsbeek, dat beheerd werd door DVZ, maar waar de gezinnen nog steeds begeleid werden door Fedasil. Sinds juni 2015 worden deze gezinnen opgevangen in de terugkerwoningen, waar ze in eerste instantie begeleid worden door medewerkers van Fedasil⁵⁶. Als ze echter niet aan een vrijwillige terugkeer meewerken, krijgen deze gezinnen alsnog een beslissing tot vasthouding en worden ze verder begeleid door terugkeercoaches van DVZ⁵⁷. Alhoewel deze gezinnen in theorie recht hebben op een tweesporenbegeleiding, waarbij de mogelijkheden op zowel terugkeer als verblijf onderzocht moeten worden⁵⁸, is de begeleiding die ze ontvangen erg gericht op terugkeer. Aangezien de terugkerwoningen beheerd worden door DVZ bestaat bovendien het risico dat een aantal van die gezinnen hun recht op materiële bijstand niet zullen doen gelden uit angst om op de radar van de autoriteiten te komen.

Deze gezinnen zijn niet aan dezelfde voorwaarden onderworpen als die gezinnen tegen wie er een beslissing tot vasthouding is genomen. Gezinnen die recht hebben op materiële steun hebben geen vrijheidsbeperkingen en krijgen bijvoorbeeld meer maaltijdcheques dan de gezinnen die worden vastgehouden. De ngo-bezoekers merken dat gezinnen die wel een beslissing tot vasthouding kregen, moeite hebben om deze verschillen te begrijpen, wat hun vertrouwen in de overheid en de coaches kan ondermijnen en hun begeleiding kan bemoeilijken.

Over gezinnen die op grond van hun recht op materiële hulp in een terugkerwoning verblijven, bestaat er amper cijfermateriaal, en ngo-bezoekers krijgen in de praktijk geen toegang tot deze gezinnen⁵⁹. Deze gezinnen komen in dit rapport verder niet verder aan bod, maar verdienen zeker bijzondere aandacht in een bredere en grondigere evaluatie.

Aanbevelingen:

Geef kwaliteitsvolle opvang aan gezinnen die op grond van de Opvangwet, de OCMW-wet en het Koninklijk besluit van 2004 recht hebben op materiële hulp. Vang deze gezinnen op binnen het opvangnetwerk van Fedasil, in een kleinschalige structuur aangepast aan de noden van gezinnen met kinderen, en voorziet in een onafhankelijke case manager die het gezin naar een duurzame oplossing begeleidt. Het is sterk aangewezen het gebruik van de terugkerwoningen voor de opvang van deze gezinnen te evalueren.

⁵⁶ Op basis van het samenwerkingsprotocol van 17 september 2010 tussen de Dienst Vreemdelingenzaken en Fedasil met betrekking tot het begeleidingstraject van de gezinnen met minderjarigen die onwettig op het grondgebied verblijven en die opgevangen worden krachtens het koninklijk besluit van 24 juni 2004, zie ook INTERIM-VERSLAG van de Commissie Bossuyt, pp. 63-64.

⁵⁷ Dit werd bevestigd in een mailuitwisseling met Fedasil van 7 september 2020.

⁵⁸ Krachtens artikel 7 van het KB van 24 juni 2004.

⁵⁹ In het interimverslag van de Commissie Bossuyt lezen we nochtans met betrekking tot de gezinnen die een beroep doen op hun recht op materiële hulp: *Net zoals alle bewoners in een woonunit, hebben ook gezinnen die in het kader van bovenvermelde wetgeving (het Koninklijk besluit van 24 juni 2004) in een woonunit verblijven, het recht om contact op te nemen met geaccrediteerde NGO's.*



Figuur 4 > Verhouding van de profielen van de gezinnen in de loop van de jaren, bron: cijfers verkregen per e-mail van de IBZ - FOD Binnenlandse Zaken, Directeur-Generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken.

Dit figuur toont de verhoudingen tussen de verschillende profielen van gezinnen die sinds 2008 in de terugkerwoningen vastgehouden werden. Gezinnen die op basis van het KB van juni 2004 (recht op materiële hulp) in de terugkerwoningen verbleven, zijn niet in deze grafiek opgenomen.

Op basis van deze cijfers stellen we vast dat de grensgezinnen, - die meestal om internationale bescherming verzoeken - in de beginjaren (2008 en 2009) helemaal niet of amper in de terugkerwoningen terechtkwamen. In de laatste jaren zijn zij echter het meest voorkomende profiel in de terugkerwoningen geworden. De cijfers met betrekking tot de reden waarom gezinnen de terugkerwoningen verlieten, bevestigen deze trend. Zo werden er in 2018 in totaal 94 gezinnen uit de terugkerwoningen vrijgelaten, waarvan 68 gezinnen omdat ze ofwel in een procedure om internationale bescherming zaten (17 gezinnen) ofwel omdat ze een erkenning tot internationale bescherming – asiel of subsidiaire bescherming – gekregen hadden (51 gezinnen).⁶⁰

Wij hebben van de bevoegde autoriteiten helaas geen cijfers ontvangen omtrent de duur van de vasthouding van de diverse gezinnen in de terugkerwoningen. In het interimverslag van de Commissie Bossuyt⁶¹ werden wel gemiddelden gegeven voor de periode 2014-2017, zie tabel 1. De duur van de vasthouding kan echter sterk ver-

schillen naargelang van het profiel van het gezin. Wij beschikken echter niet over cijfermateriaal over de duur van de vasthouding dat rekening houdt met de verschillende profielen van de gezinnen in de terugkerwoningen.

Jaar	Gemiddelde duur van vasthouding (in dagen)
2014	19
2015	26
2016	27
2017	19

Tabel 1 Gemiddelde duur van vasthouding in de terugkerwoningen, bron: INTERIM-VERSLAG van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen aangeboden aan de Minister voor Asiel en Migratie op 22 februari 2019, pp. 77-78.

⁶⁰ IBron: cijfers verkregen per e-mail van de IBZ - FOD Binnenlandse Zaken, Directeur-Generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken.

⁶¹ INTERIM-VERSLAG van de Commissie Bossuyt, pp. 77-78.

De automatische vasthouding in de terugkerwoningen van verzoekers om internationale bescherming aan de grens.

Bovenstaande figuur 4 illustreert hoe grensgezinnen, die in de meerderheid van de gevallen een verzoek om internationale bescherming indienen, het meest voorkomende profiel in de terugkerwoningen zijn. De automatische vasthouding van gezinnen die om internationale bescherming verzoeken en die niet aan de binnenkomstvoorwaarden voldoen is nochtans onwettig⁶². 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. Dit beginsel is één van de fundamentele elementen van de Opvangrichtlijn, die bepaalt dat detentie een dwangmaatregel is, die alleen onder welomschreven uitzonderlijke omstandigheden kan worden genomen: wanneer detentie noodzakelijk lijkt (met name wanneer wordt geoordeeld dat er een vluchtrisico bestaat), na een geïndividualiseerd onderzoek en wanneer minder beperkende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast. Verder stelt de Procedurerichtlijn in haar overweging 21 dat “*zolang de verzoeker gegronde redenen kan aanvoeren, [...] het ontbreken van documenten bij binnenkomst of het gebruik van vervalste documenten op zich niet [hoeft] te leiden tot automatische toepassing van een grens-procedure of een versnelde procedure*”.

België houdt verzoekers om internationale bescherming aan de grens echter al jaren vast.⁶³ Deze praktijk werd aan de kaak gesteld door onder andere Nils Muižnieks, die zich “*bijzonder bezorgd*” toonde over het feit “*dat asielzoekers zonder geldige reisdocumenten systematisch aan de grens werden vastgehouden*”.⁶⁴ De Detention Guidelines van UNHCR stellen dat detentie van aanvragers van internationale bescherming pas als laatste redmiddel mag worden gebruikt, en dat hun vrijheid als uitgangspunt moet worden beschouwd.⁶⁵

De Belgische autoriteiten geven aan dat als blijkt dat de terugdrijving van verzoekers om internationale bescherming niet kan worden uitgevoerd, deze personen meteen uit de terugkerwoningen worden vrijgelaten en dat dit voor elke familie afzonderlijk afgetoetst wordt⁶⁶. We merken hierbij op dat een terugdrijving van verzoekers om internationale bescherming niet mogelijk is gedurende de behandeling van hun verzoek, in zulk geval zouden de autoriteiten zich namelijk schuldig maken aan een schending van het principe van non-refoulement.

Hoewel de detentie van verzoekers om internationale bescherming aan de grens in veel gevallen niet legitiem is, verkiezen veel gezinnen de vasthouding in een terugkerwoning boven opvang in collectieve opvangcentra. Daar zijn twee redenen voor. Ten eerste hebben de gezinnen in de terugkerwoningen hun eigen accommodatie, waardoor ze veel meer comfort en privacy hebben dan gezinnen die in de collectieve centra worden opgevangen. Ten tweede worden de dossiers van gezinnen die in de

⁶² Artikel 8, lid 1 van de Opvangrichtlijn luidt namelijk: “De lidstaten houden een persoon niet in bewaring om de enkele reden dat hij een verzoeker is overeenkomstig Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming”.

⁶³ Nansen, the Belgian Refugee Council, Nansen Note 2018/01, *Demandeurs d'asile à la frontière : procédure à la frontière et détention*, p. 6 ; Federaal Migratiecentrum Myria, *Analyse van het tussentijdse rapport van de Commissie belast met de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen* (2019), p. 12

⁶⁴ Council of Europe, *Commissioner for Human Rights, Report by Nils Muižnieks, Commissioner for human rights of the Council of Europe, following his visit to Belgium from 14 to 18 September 2015* (2015).

⁶⁵ UNHCR, *Detention Guidelines: Guidelines on the Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* (2012) p. 13

⁶⁶ INTERIM-VERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 68.

terugkeerwoningen vastgehouden worden bij voorrang behandeld.⁶⁷ Concreet betekent dit dat hun verzoek binnen de vier weken behandeld moet worden. Ze krijgen dus veel sneller uitsluitel over hun verzoek om internationale bescherming dan gezinnen die in collectieve centra op het grondgebied verblijven. Deze praktijk discrimineert tussen gezinnen die internationale bescherming vragen aan de grens en gezinnen die hun aanvraag indienen op het grondgebied. De eerste groep wordt tegengehouden, krijgt een bevel tot vasthouding en wordt in een terugkeerwoning geplaatst terwijl hun aanvraag bij voorrang behandeld wordt. De tweede groep wordt daarentegen vrij opgevangen binnen het federale opvangnetwerk, krijgt begeleiding van een sociale assistent, kan taallessen volgen en hun kinderen kunnen aan activiteiten deelnemen, maar de behandeling van hun aanvraag duurt veel langer.⁶⁸

Hieruit mogen geen voorbarige conclusies worden getrokken. De systematische vasthouding van deze gezinnen, ook al worden ze in terugkeerwoningen en niet in gesloten centra vastgehouden, blijft onwettig en moet worden vermeden. Er moet dus gezorgd worden voor kwalitatieve opvang voor deze gezinnen terwijl hun aanvraag snel en grondig wordt behandeld.

Aanbevelingen:

Vang gezinnen die aan de grens om internationale bescherming vragen op binnen het Fedasil-opvangnetwerk, in kleinschalige structuren die aangepast zijn aan de noden van gezinnen.

Zorg ervoor dat alle verzoeken om internationale bescherming snel worden afgehandeld, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de procedure, opdat gezinnen snel uitsluitel krijgen.

De heterogeniteit van de profielen van gezinnen die in de terugkeerwoningen 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.⁶⁹ Hetzelfde geldt wanneer we de noden van een gezin dat ons land moet verlaten na hier bijvoorbeeld vijf jaar te hebben gewoond, vergelijken met de noden van een gezin dat het land moet verlaten na een recente afwijzing van hun verzoek om internationale bescherming. Dit werd in 2015 ook bevestigd door Nils Muižnieks, de toenmalige

Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, die na de *"positieve rol van coaches bij het bepalen van de beste opties voor gezinnen"* te hebben benadrukt, verklaarde dat *"de diversiteit van de profielen en behoeften van gezinnen het moeilijk maakt om verschillende gezinnen een passende begeleiding te bieden"*.⁷⁰

⁶⁷ Artikel 57/6 §2 van de Vreemdelingenwet van 15/12/1980.

⁶⁸ A In oktober 2019 liet Maggie De Block, minister o.m. belast met asiel en migratie, weten dat de behandelingstermijn voor verzoeken om internationale bescherming zeer variabel zijn, maar dat ze "makkelijk meer dan een jaar kunnen duren", <https://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/55/ic033.pdf>. Ook de achterstand van het CGVS is sinds begin 2019 gestegen van 2000 naar meer dan 8530 dossiers in maart 2020.

⁶⁹ Sampson et al., *There are alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention* (Revised), (Melbourne: International Detention Coalition 2015), p. 42

⁷⁰ Council of Europe, *Commissioner for human rights, Report by Nils Muižnieks, Commissioner for human rights of the Council of Europe, following his visit to Belgium from 14 to 18 September 2015* (2015), p. 10



3 Detentie, alternatieven voor detentie, en alternatieve vormen van detentie

In veel Europese landen blijft detentie het standaardantwoord op de aankomst van migranten, met alle problemen die dat met zich mee kan brengen op het gebied van de eerbiediging van de grondrechten van deze personen.⁷¹ De afgelopen jaren is er echter een toenemende belangstelling van overheden, ngo's en andere belanghebbenden voor alternatieven voor detentie.⁷² Helaas heeft die toegenomen interesse niet altijd échte alternatieven voor detentie tot resultaat. Soms is de uitkomst eerder een alternatieve vorm van detentie. Om alternatieven voor detentie en alternatieve vormen van detentie te kunnen onderscheiden, moeten we eerst bepalen wat detentie precies is.

3.1 Wat is detentie?

In het internationaal recht verstaat men onder detentie elke vorm van vrijheidsberoving of gevangenschap of de plaatsing van een persoon in een openbare of particuliere detentieomgeving die deze persoon niet naar believen mag verlaten, op bevel van een gerechtelijke,

⁷¹ Council of Europe, *Human rights and migration, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration*, Analysis of the Steering Committee for Human Rights (CDDH) Adopted on 7 December 2017 (2017), p. 12.

⁷² Sampson et al., *There Are Alternatives* (2015) Executive Summary, p. II.

administratieve of andere autoriteit.⁷³ Wat betreft de vrijheidsberoving in het kader van migratie, algemeen aangeduid als "immigratiedetentie" zijn er definities opgesteld door een aantal instanties, waaronder UNHCR⁷⁴ en de Europese Unie.⁷⁵

Detentie om migratieredenen is een vorm van administratieve detentie: de migrant wordt opgesloten om te voorkomen dat hij of zij zich aan de controle van de staat kan onttrekken.⁷⁶ Administratieve detentie vloeit in tegenstelling tot strafrechtelijke detentie niet voort uit of gaat niet vooraf aan een vonnis, maar wordt opgelegd door een overheidsinstantie. De detentie van migranten wordt daarnaast ook ingezet als afschrikmiddel om personen een migratie naar België af te raden.⁷⁷ Zo wordt er in het eindverslag van de Commissie Bossuyt gesteld dat één van de redenen om een efficiënter terugkeerbeleid na te streven erin bestaat dat dan minder mensen illegaal naar ons land zouden komen.⁷⁸ Nochtans bestaat er, zoals de IDC benadrukt (zie figuur 5), geen enkel bewijs voor de aanname dat een restrictief migratie- of terugkeerbeleid dat immigratiedetentie toepast, het aantal irreguliere aankomsten zou verminderen, maar leidt zo'n beleid er wel toe dat migranten grotere risico's nemen.⁷⁹

KEY POINTS

- ▶ Stricter border control measures of interdiction and deterrence do not reduce the numbers of irregular migrants but rather result in migrants undertaking greater risks.
- ▶ Domestic reception policies in destination countries have little to no overall effect on arrival numbers.
- ▶ Migrants are less likely to undertake onwards movement from a country of 'transit' if they:
 - can meet their basic needs;
 - are not a risk of detention or refoulement; and
 - remain hopeful regarding future projects.

Figuur 5 > Bron: International Detention Coalition, *Reframing immigration detention in response to irregular migration Does Detention Deter?* (2015) No. 1, p. 1.

Het vasthouden van verzoekers om internationale bescherming aan de grens heeft echter ook een financiële motivatie. Wanneer een asielzoeker toekomt aan de grens en er om internationale bescherming vraagt, wordt hem gelijktijdig met de registratie van zijn aanvraag een beslissing tot binnenkomstweigering en teruggedrijving betekend. De beslissing tot binnenkomstweigering steunt op het ontbreken van de vereiste documenten om het Belgisch grondgebied te betreden. Hiermee wordt de verzoeker "niet-toelaatbaar" verklaard. Er wordt tevens vastgesteld met welke luchtvaartmaatschappij de asielzoeker gereisd heeft, de luchtvaartmaatschappij wordt verantwoordelijk gehouden voor het vervoer van de niet-toelaatbaar verklaarde verzoeker en moet instaan voor de teruggedrijving en de kosten van het verblijf in het geval de verzoeker afgewezen wordt. Ook kan er aan de luchtvaartmaatschappij een geldboete worden opgelegd. De verzoeker wordt vastgehouden in een gesloten centrum gelegen in het grensgebied in toepassing van artikel 74/5 van de Vreemdelingenwet.⁸⁰ De gesloten centra en de terugkerwoningen worden door de Vreemdelingenwet immers niet als deel van het Belgische grondgebied beschouwd, maar als een soort transitzone.⁸¹

⁷³ United Nations ("UN"), Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment ("OPCAT"), Article 4 (2).

⁷⁴ UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* (2012), § 5.

⁷⁵ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), 29 June 2013, L 180/96, Article 2 (h).

⁷⁶ International Detention Coalition, *What is immigration detention? And other frequently asked questions*, zie <https://idcoalition.org/about/what-is-detention/>

⁷⁷ Als voorbeeld halen we de ontradingscampagne aan die toenmalig Staatsecretaris voor Asiel en Migratie, Theo Francken, in oktober 2018 op de sociale netwerken heeft gelanceerd met als slogan "When in illegal stay, you will be detained!"; Delepeleire, "Campagne om migranten af te schrikken offline". De Standaard, 11 december 2018.

⁷⁸ EINDVERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 10.

⁷⁹ International Detention Coalition, *Reframing immigration detention in response to irregular migration, Does Detention Deter?* (2015) No. 1, p. 1.

⁸⁰ Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), *Verdrag van Chicago, Toepassing op asielzoekers aan de grens* (2013), p. 12.

⁸¹ Zie artikelen 71 en 74/5 Vreemdelingenwet, zie ook EINDVERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 71.

3.2 Wat zijn alternatieven voor detentie?

"Alternatieven voor detentie" is geen juridische term maar verwijst naar verschillende praktijken die het beheer van migratie op een fundamenteel andere manier willen benaderen. Alternatieven verschuiven het accent van veiligheid en (vrijheids-)beperking naar een pragmatische en proactieve benadering die gericht is op *case resolution*, met andere woorden: het vinden van een duurzame oplossing voor een individu of gezin. Deze aanpak emancipeert (*empowerment*) verzoekers om internationale bescherming, vluchtelingen en migranten om gehoor te geven aan en betrokken te blijven bij migratieprocedures zonder dat daarvoor beperkingen of vrijheidsberoving nodig zijn.⁸²

De *International Detention Coalition* (IDC) omschrijft alternatieven voor detentie 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*".⁸³ Het gaat dus om maatregelen die migranten toestaan om in de gemeenschap te verblijven in afwachting van een beslissing over hun status of in afwachting van hun terugkeer.

Ook wij hanteren deze definitie van alternatieven voor detentie. We pleiten er bovendien voor om bij het uitbouwen van nieuwe of het verbeteren van bestaande alternatieven terug te grijpen naar het model van *case management* zoals dit door de IDC werd uitgewerkt in het bredere *community assessment and placement* (CAP) model⁸⁴ dat momenteel in verschillende EU-lidstaten in het kader van pilootprojecten wordt toegepast (zie hoofdstuk 5). Ook UNHCR verwijst naar *community supervision arrangements* als mogelijk alternatief voor detentie.⁸⁵

3.3 Wat zijn alternatieve vormen van detentie?

Het is niet altijd eenvoudig om alternatieven voor detentie te onderscheiden van alternatieve vormen van detentie. Waar een bepaalde praktijk een reëel alternatief voor detentie kan vormen in de ene context, kan diezelfde praktijk in een andere context dan weer niet als zodanig beschouwd worden.

Volgens de IDC is elke vorm van beheer van migranten die hun bewegingsvrijheid onevenredig beperkt of die er hen volledig van berooft, *de facto een vorm van detentie*, en geen alternatief voor detentie. Voorbeelden van deze vormen van detentie zijn onder meer transitzones, huisarrest en traditionele detentiecentra en elektronische enkelbanden.⁸⁶

Het Stuurcomité voor de mensenrechten van de Raad van Europa (CDDH) roept ook op tot waakzaamheid in deze kwestie: "*Alternatieven voor detentie mogen nooit een vorm van detentie worden en de vraag of een alternatief voor detentie een alternatieve vorm van detentie is, is cruciaal*".⁸⁷ Dit hangt af van de impact, de graad en de intensiteit van de opgelegde maatregelen. Een alternatief voor detentie wordt een alternatieve vorm van detentie wanneer de maatregelen ter voorkoming van verdwijningen zo restrictief zijn dat ze door hun vrijheidsberovende karakter of in combinatie met andere maatregelen, vergelijkbaar zijn met detentie.⁸⁸ Het CDDH bepaalt ook dat

⁸² Sampson et al., *There are alternatives* (2015), Executive Summary, p. II; website EU Alternatives to Detention Network.

⁸³ *Ibid.* (eigen vertaling).

⁸⁴ *Ibid.*, p. V.

⁸⁵ UNHCR, *Detention Guidelines, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, Annex A, Alternatives to detention, (2012), p. 43.

⁸⁶ Sampson et al., *There are alternatives* (2015), Executive Summary, p. 8.

⁸⁷ CDDH, *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration* (2017), pp. 7-8.

⁸⁸ Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the rights of migrants, François Crépeau, A/HRC/20/24 (2012).

alternatieven in de wet moeten worden vastgelegd, dat bij de toepassing ervan de grondrechten moeten worden nageleefd en dat zij gebaseerd moeten zijn op maatregelen die zo weinig mogelijk beperkingen opleggen.⁸⁹

3.4 De terugkerwoningen: een alternatief voor detentie of een alternatieve vorm van detentie?

Voordat we de doeltreffendheid van de terugkerwoningen als alternatief voor detentie kunnen beoordelen, is het belangrijk om na te gaan of we deze als een alternatief voor detentie kunnen beschouwen dan wel of het om een alternatieve vorm van detentie gaat. In zijn analyse van 2017 beschouwt het CDDH de Belgische terugkerwoningen in principe als een alternatief voor detentie.⁹⁰ Het CDDH geeft echter ook aan dat de manier waarop een bepaald alternatief geïmplementeerd wordt van zeer groot belang is⁹¹ en dat altijd moet worden opgelet dat alternatieven voor detentie geen alternatieve vormen van detentie worden.⁹² Dit risico speelt volgens het CDDH vooral voor alternatieven die de vrijheid van migranten beperken, zoals dit bij de terugkerwoningen het geval is. Ook de IDC stelt dat alternatieven **zo min mogelijk beperkende maatregelen** moeten opleggen.⁹³

Het CDDH benadrukt respect voor de waardigheid en de grondrechten van de betrokkenen als één van de essentiële elementen van een doeltreffend alternatief voor detentie.⁹⁴ Onder 4.2 bekijken we in hoeverre de terugkerwoningen hieraan voldoen.

In een recente publicatie van maart 2020 waarstuwt de Ligue des droits humains (LDH) dat alternatieven om vragen en somt enkele elementen op die erop kunnen wijzen dat een

maatregel geen volwaardig alternatief voor detentie is dat de grondrechten eerbiedigt.

Die elementen zijn:

- een beperking van de bewegingsvrijheid,
- het gebruik van technologische middelen voor bewakings- of beveiligingsdoeleinden (camera's, enkelband),
- een geïsoleerde ligging en moeilijke bereikbaarheid van basisdiensten (bureau juridische bijstand, scholen, openbaar vervoer),
- personeel dat rechtstreeks afhangt van de autoriteiten en functieprofielen die geen onderscheid maken tussen hulp en controle,
- dermate uiteenlopende profielen van de personen die in één en hetzelfde alternatief voor detentie opgevangen worden dat de doelstelling van het alternatief niet meer duidelijk is,
- de mogelijkheid voor de politie om in het alternatief in te grijpen buiten de wettelijke voorschriften met betrekking tot de bescherming van de particuliere woning,
- een gebrek aan parlementaire transparantie en evaluatiemechanismen,
- een gebrek aan een individuele klachtenprocedure,
- een gebrek aan een systematische rechterlijke controle die zich ook over de opportuniteit van de alternatieve maatregel kan uitspreken⁹⁵.

De LDH verduidelijkt dat het volstaat dat één van deze criteria vervuld is om te kunnen spreken van een "slecht alternatief".⁹⁶

⁸⁹ CDDH, *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration* (2017), pp. 99-100.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 113.

⁹¹ *Ibid.*, p. 102

⁹² *Ibid.*, p. 86

⁹³ Sampson et al., *There are alternatives* (2015), Executive Summary, p. 8.

⁹⁴ CDDH, *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration* (2017), pp. 8-9.

⁹⁵ Meulemeester & Lievens, *Alternatives à la détention des personnes étrangères*, Etude 2020, Ligue des droits humains (2020), pp. 46-47.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 46.

We gaan hier op basis van het Koninklijk besluit van 14 mei 2009 slechts kort in op enkele criteria die de LDH aanhaalde, beginnend met de positieve punten:

- het KB voorziet in een individuele klachtenprocedure voor de bewoners van de terugkeerwoningen, en
- in de mogelijkheid voor leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat en voor de leden van de uitvoerende en rechterlijke macht om tussen acht uur en negentien uur de terugkeerwoningen te bezoeken nadat zij zich als zodanig duidelijk kenbaar hebben gemaakt bij de Directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken of diens gemachtigde.

Daarentegen moeten we wel vaststellen dat het KB verduidelijkt dat de ondersteunende ambtenaar een medewerker is die door DVZ wordt aangeduid en zetten we in 2.3 reeds uiteen hoe de verscheidenheid aan profielen van gezinnen die in de terugkeerwoningen worden vastgehouden problemen kan stellen voor de begeleiding door de coaches.

Ten slotte is ook het juridische statuut van de gezinnen die in de terugkeerwoningen geplaatst worden relevant om te bepalen of we van een volwaardig alternatief voor detentie dan wel van een alternatieve vorm van detentie kunnen spreken.

In wat volgt bekijken we de terugkeerwoningen in het licht van de volgende criteria: beperkende maatregelen en juridisch statuut.

Beperkende maatregelen

Hoewel de families in de terugkeerwoningen in vergelijking met gezinnen in de gesloten gezinseenheden van 127bis een relatief grote bewegingsruimte hebben - er zijn noch bewakers, noch

tralies - staan zij wel degelijk onder vasthouding en gelden er verschillende vrijheidsbeperkende maatregelen. Zo bepaalt het KB van 2009 dat elk familielid de woonunit dagelijks, zonder voorafgaande toestemming, mag verlaten, maar dat het evenwel vereist is dat een volwassen familielid aanwezig is en dat de familie indien ze deze regel om de een of andere reden niet kan respecteren, vooraf de toestemming aan de ondersteunende ambtenaar moet vragen. Dit geldt niet voor éénoudergezinnen, een alleenstaande moeder kan bijvoorbeeld met haar kinderen boodschappen gaan doen. Ook wat tweeoudergezinnen betreft, stellen de coaches zich soms flexibel en wordt er ook ad hoc door de coaches bekeken of het bijvoorbeeld beter is dat beide ouders naar een afspraak met hun advocaat gaan. In dat geval kan er een uitzondering gemaakt worden. Het KB bepaalt ook dat de ondersteunende ambtenaar toegang tot de woonunit heeft tussen 7 uur en 20 uur en dat deze de familie binnen dit tijds kader ook onverwachts kan bezoeken.

Gezinnen mogen (beperkt) privébezoek ontvangen van familieleden en kennissen, maar voor andere bezoeken is de voorafgaande toestemming van de verantwoordelijke voor de woonunits of zijn vervanger vereist. Het bezoek wordt bovendien beperkt tot vijf personen op hetzelfde ogenblik, minderjarige kinderen niet meegerekend. Het KB bepaalt eveneens dat indien er ernstige aanwijzingen bestaan dat het bezoek van de woonunit een gevaar vormt voor de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of de openbare orde of indien het nemen van preventiemaatregelen tegen strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de rechten en de vrijheid van de anderen of de bescherming van de veiligheid van de woonunit noodzakelijk is, de ondersteunende ambtenaar ten opzichte van de bezoeker maatregelen kan nemen (een mondeling waarschuwing; een einde maken aan het bezoek; of de toegang tot de woonunit weigeren). Het op een hoopje gooien van de termen

“openbare rust”, “openbare orde” en “nationale veiligheid” geeft de ondersteunende ambtenaren een ruime discretionaire bevoegdheid om te beslissen iemand een bezoek aan een gezin in de terugkeerwoningen te ontzeggen.⁹⁷

Ten slotte bepaalt het KB dat bezoek van derde personen en organisaties enkel toegelaten wordt mits bewijs van rechtmatig belang, indien er geen aanwijzingen zijn dat het bezoek de veiligheid en de goede werking in gevaar kan brengen, en indien er geen aanwijzingen zijn dat de morele integriteit van de familie of van een familielid gevaar loopt. Het KB voorziet ook dat het bezoek van derde personen en organisaties steeds doorgaat in aanwezigheid van de ondersteunende ambtenaar, wat ons een aanzienlijke inbreuk in het gezins- en privéleven van deze gezinnen lijkt. Dankzij de milde interpretatie die DVZ aan deze vereiste geeft, zijn de coaches in de praktijk echter niet aanwezig bij het gesprek tussen de ngo-bezoeker en het gezin, maar vinden er voor en na de ontmoetingen met gezinnen in de terugkeerwoningen gesprekken plaats tussen de ngo-bezoeker en de coach.

Juridisch statuut

Behalve de gezinnen die een beroep doen op hun recht op materiële hulp (zie kader 1 supra), vallen alle andere gezinnen die in de terugkeerwoningen geplaatst worden wel degelijk onder een detentietitel. Het KB van mei 2009 spreekt ook letterlijk van een “vasthoudingsmaatregel”. Het heeft trouwens dezelfde wettelijke basis als het KB van 2 augustus 2002 dat de werking van de gesloten centra regelt, namelijk art. 74/8 §1 van de Vreemdelingenwet, dat spreekt over “de plaats

waar hij [de vreemdeling] wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de Regering of vastgehouden”. In de Vreemdelingenwet zelf wordt het onderscheid tussen gesloten centra en open terugkeerwoningen nergens expliciet verwoord. Daarnaast worden de terugkeerwoningen (of woonunits zoals ze sinds het KB van 22 april 2010 genoemd worden) op juridisch vlak gelijkgesteld met “een welbepaalde plaats gesitueerd aan de grens”⁹⁸, wellicht om precies ook gezinnen tegengehouden aan de grens er te kunnen vasthouden. Juridisch gezien bevinden gezinnen in de terugkeerwoningen zich dus wel degelijk in detentie. In een rapport uit 2012 stelde het voormalige Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV) dan ook dat de terugkeerwoningen vanuit juridisch standpunt een “alternatieve detentiewijze” vormen.⁹⁹

In haar eindverslag bevestigt de commissie Bossuyt dat “de FITT woonunits een “alternatieve detentie” [zijn], omdat er formeel voor elke familie (die niet onder het OTP-statuuat valt) een vasthoudingsbeslissing wordt genomen”.¹⁰⁰ Volgens de commissie is de vasthouding echter een juridische fictie gezien de familie een relatief grote bewegingsruimte heeft.¹⁰¹

Daarenboven kunnen we spreken van een gebrek aan een systematische rechterlijke controle die zich over de opportuniteit van vasthouding in de terugkeerwoningen kan uitspreken, wat volgens de Ligue des droits humains een element is dat erop kan wijzen dat een maatregel geen echt alternatief voor detentie is. Dit wordt *infra* onder punt 5.5 verder besproken.

⁹⁷ Zie in dit verband Myria's uiteenzetting over het soms vage karakter van het begrip openbare orde, dat nochtans belangrijke gevolgen heeft op vlak van detentie en verwijdering: Federaal Migratiecentrum Myria, *Jaarverslag Migratie 2013*, “Uitdaging onder de loep: openbare orde, detentie en verwijdering” (2014), pp. 196-202.

⁹⁸ Koninklijk besluit houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, Artikel 1, 3°. De huidige omschrijving van ‘woonunit’ werd ingebracht door het KB van 22 april 2010, art. 1, 002 dat in werking trad op 10 mei 2010.

⁹⁹ Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), *Grens/Asiel/Detentie: Belgische wetgeving - Europese en Internationale normen*, (2012), p. 39.

¹⁰⁰ EINDVERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 58.

¹⁰¹ *Ibid.*

Deze elementen – de beperkende maatregelen en het juridische statuut van de meeste gezinnen in de terugkeerwoningen – leiden tot de conclusie dat de terugkeerwoningen vandaag geen alternatief voor detentie, maar eerder een alternatieve detentievorm zijn. Omdat de overheid de terugkeerwoningen echter wel overwegend als een alternatief voor detentie beschouwt en de terugkeerwoningen oorspronkelijk als zodanig geconcipeerd werden, - in het eindrapport van de Commissie Bossuyt werden de terugkeerwoningen immers ook onder fiche 6 “alternatieven voor vasthouding” besproken¹⁰² - zullen wij ze in dit rapport evalueren op basis van het theoretisch kader van de IDC over de doeltreffendheid van alternatieven voor detentie, dat eveneens door het CDDH wordt gehanteerd.

3.5 Waarom zijn alternatieven voor detentie nodig?

De internationale en Europese rechtskaders eisen de invoering van 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 haar resolutie 63/184 (2009) doet de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een oproep naar haar lidstaten om de mensenrechten en de waardigheid van alle migranten te respecteren, een einde te maken aan willekeurige detentie en werk te maken van alternatieven.

Op 10 december 2018 hebben, tijdens de intergouvernementele conferentie van de Verenigde Naties te Marrakesh, namen 164 landen het Mondiaal Pact voor veilige, ordelijke en reguliere migratie aan.¹⁰³ De ondertekenaars van dit pact, waaronder België, zetten er zich, in het licht van objectief 13, **“Use immigration detention only as a measure of last resort and work towards alternatives”**, voor in om:

“voorrang [te] geven aan niet tot vrijheidsbeneming strekkende oplossingen die in overeenstemming zijn met het internationale recht en om een op de mensenrechten gebaseerde aanpak van de administratieve detentie van migranten te hanteren, door detentie slechts als uiterste remedie toe te passen.”¹⁰⁴ (Objectief 13, para. 29).

Met betrekking tot kinderen en gezinnen spraken de lidstaten zich ervoor uit om:

“te allen tijde de rechten en het belang van het kind te beschermen en te eerbiedigen, ongeacht zijn migratiestatus, door te voorzien in verschillende alternatieve maatregelen, andere dan administratieve detentie, die haalbaar en niet vrijheidsberovend zijn, in de eerste plaats opvang binnen de gemeenschap, waarbij de toegang tot onderwijs en gezondheidszorg wordt gewaarborgd en het recht op een gezinsleven en eenheid van het gezin worden geëerbiedigd, en door te werken aan het beëindigen van de praktijk waarbij kinderen in het kader van internationale migratie worden vastgehouden.”¹⁰⁵ (Objectief 13, para. 29, h).

Het Europese rechtskader gaat in dezelfde richting. In haar Terugkeerhandboek wijst de Europese Commissie erop dat artikel 15(1) van de Terugkeerrichtlijn¹⁰⁶ de lidstaten verplicht werk

¹⁰² Ibid., Fiche 6, Alternatieven voor vasthouding, pp. 57-60.

¹⁰³ Voor meer informatie over het Mondiaal Pact, zie: <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>

¹⁰⁴ United Nations, General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, A/RES/73/195, p. 22 (eigen vertaling).

¹⁰⁵ Ibid. (eigen vertaling).

¹⁰⁶ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

te maken van alternatieven voor detentie, en dat de lidstaten in elk afzonderlijk geval moeten beoordelen of minder dwingende maatregelen dan detentie doeltreffend en toereikend kunnen zijn.¹⁰⁷ De Opvangrichtlijn expliciteert dat de lidstaten moeten voorzien in alternatieven in detentie wat verzoekers om internationale bescherming betreft¹⁰⁸.

De verplichting om alternatieven in overweging te nemen werd door het Hof van Justitie van de Europese Unie bevestigd in haar rechtspraak in het dossier *El Dridi*, van april 2011, waarin het Hof benadrukte dat verwijdering moet worden uitgevoerd met behulp van een gradatie van maatregelen op basis van een individuele beoordeling, uitgaande van de minst dwingende maatregel die mogelijk is, namelijk vrijwillige terugkeer, en alleen wanneer elke maatregel ondoeltreffend is gebleken, over te gaan op restrictievere maatregelen, waarbij detentie de laatste is.¹⁰⁹

Volgens het CDDH van de Raad van Europa bestaat er een brede consensus dat de staten verplicht zijn om in elk afzonderlijk geval te onderzoeken of een alternatief voor detentie toegepast kan worden.¹¹⁰ Alternatieven moeten zijn uitgetoetst en mislukt vooraleer voor detentie mag worden gekozen. Voormalig Mensenrechtencommissaris Nils Muižnieks riep onlangs de EU-lidstaten op om werk te maken van *"een brede waaier aan haalbare en toegankelijke alternatieven, aangepast aan verschillende behoeften en omstandigheden"*.¹¹¹

Recentelijk veroordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het arrest *Bistieva* tegen Polen van 10 april 2018 Polen wegens een schending van artikel 8 EVRM (recht op gezinsleven) voor de opsluiting van een moeder met drie kinderen in een gesloten centrum aangepast voor gezinnen met kinderen.¹¹² De detentie duurde vijf maanden en twintig dagen en in de loop van deze periode kwam de vader bij het gezin in detentie. Het risico op onderduiken werd niet opnieuw onderzocht, en alternatieven voor detentie werden niet overwogen. Deze rechtspraak van het EHRM verplicht ook België om bij de opsluiting van gezinnen met minderjarige kinderen, alternatieven voor detentie te onderzoeken. Detentie kan enkel als uiterste maatregel worden toegepast waarbij het hoger belang van het kind primeert.

Zowel in het internationaal als in het Europees recht kan een administratieve detentie in een gesloten centrum dus nooit automatisch zijn. Detentie mag slechts in laatste instantie en voor een zo kort mogelijke periode overwogen worden en op voorwaarde dat er geen andere, minder dwingende maatregelen toegepast kunnen worden. In het licht van deze elementen hebben de staten duidelijk een verplichting om in hun nationale wetgeving een bepaling op te nemen die stelt dat administratieve detentie slechts een subsidiaire maatregel kan zijn. In elk geval moeten staten, voordat ze tot vrijheidsbeperkende maatregelen overgaan, tot een individuele analyse van het geval overgaan.¹¹³

¹⁰⁷ Europese Commissie, AANBEVELING (EU) 2017/2338 VAN DE COMMISSIE van 16 november 2017 tot vaststelling van een gemeenschappelijk „terugkeerhandboek” voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van terugkeerderelateerde taken, bijlage: Terugkeerhandboek (2017), pp. 67-68.

¹⁰⁸ Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking), artikel 8, 1.

¹⁰⁹ Hof van Justitie van de Europese Unie, Oordeel van 28 April 2011, *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, §§ 39 en 41.

¹¹⁰ CDDH, *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration* (2017), p. 32.

¹¹¹ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *Human Rights Comment, High time for states to invest in alternatives to migrant detention*, (2017), (eigen vertaling).

¹¹² EHRM, *Bistieva e.a. t. Polen*, no. 75157/14, 10 April 2018.

¹¹³ Website Agentschap Integratie en Inburgering, Nieuws, EHRM veroordeelt detentie moeder met kinderen in aangepast centrum: alternatieven en risico op onderduiken onvoldoende onderzocht, 5 juni 2018, zie <https://www.agii.be/nieuws/ehrm-veroordeelt-detentie-moeder-met-kinderen-in-aangepast-centrum-alternatieven-en-risico-op>

Detentie van kinderen is een schending van hun grondrechten

Het Europees recht verbiedt de opsluiting van gezinnen met minderjarige kinderen formeel gesproken niet. Volgens artikel 17, §1 van de Terugkeerrichtlijn¹¹⁴ kunnen zowel niet-begeleide minderjarigen als gezinnen met minderjarigen in bewaring gesteld worden, maar slechts in laatste instantie en voor een zo kort mogelijke periode.

In België is detentie van gezinnen met minderjarige kinderen in gesloten centra onder bepaalde voorwaarden mogelijk. De wet van 16 november 2011¹¹⁵ inzake het verbod op het opsluiten van kinderen in gesloten centra, voegde volgend artikel 74/9 aan de Vreemdelingenwet van 1980 toe:

§1 Een gezin met minderjarige kinderen dat het Rijk is binnengekomen zonder te voldoen aan de in artikel 2 of 3 gestelde voorwaarden of wiens verblijf heeft opgehouden regelmatig te zijn of wiens verblijf onregelmatig is, wordt in beginsel niet geplaatst in een plaats zoals bedoeld in artikel 74/8, § 2, tenzij aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen.

§2 Het gezin met minderjarige kinderen dat tracht het Rijk binnen te komen zonder aan de voorwaarden, gesteld in artikel 2 of 3 te voldoen, kan, met het oog op het overgaan tot de verwijdering, voor een zo kort mogelijke periode, worden vastgehouden in een welbepaalde plaats aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen, gelegen in het grensgebied.

§3 Het gezin bedoeld in § 1 krijgt de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden in een eigen woning te verblijven, tenzij één van de gezinsleden zich bevindt in één van de gevallen voorzien

in artikel 3, eerste lid, 5° tot 7°. Indien het gezin in de onmogelijkheid verkeert om in een eigen woning te verblijven, dan zal het onder dezelfde voorwaarden een verblijfplaats toegewezen worden in een plaats zoals bedoeld in artikel 74/8, § 2, aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen.

De voorwaarden waaraan het gezin moet voldoen, worden geformuleerd in een overeenkomst die wordt gesloten tussen het gezin en de Dienst Vreemdelingenzaken.

De Koning bepaalt de inhoud van deze overeenkomst, alsook de sancties die worden opgelegd indien de overeenkomst niet wordt gerespecteerd.

*Slechts indien het gezin zich niet houdt aan de voorwaarden bedoeld in het tweede lid, kan het gezin voor een beperkte tijd worden geplaatst in een plaats zoals bedoeld in artikel 74/8, § 2, **tenzij andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast.***

Strikt genomen is detentie van begeleide kinderen dus wettelijk toegelaten in het Belgische rechtskader indien deze voldoet aan een reeks voorwaarden: zo mag men enkel bij wijze van uiterste remedie, voor een zo kort mogelijke periode en in aangepaste omstandigheden tot detentie van gezinnen met kinderen overgaan. Voor gezinnen met kinderen tegengehouden aan de grens bepaalt de wet niet dat detentie slecht als ultieme maatregel toegepast mag worden, maar moet de plaats van detentie 'in het grensgebied' liggen. Toch stellen het VN-Kinderrechtencomité en heel wat andere internationale instanties¹¹⁶ dat de detentie van kinderen wel degelijk een schending van hun meest fundamentele rechten vormt, aangezien detentie om migratieredenen nooit in het hoger belang van het kind is.

¹¹⁴ Richtlijn 2008/115/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

¹¹⁵ Wet tot invoering van artikel 74/9 in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, inzake het verbod op het opsluiten van kinderen in gesloten centra (wij onderlijnen).

¹¹⁶ Voor een overzicht, zie de website van de "Een kind sluit je niet op. Punt.": www.eenkindsluitjenietop.be

Kinderen mogen niet van hun vrijheid worden beroofd omwille van hun migratiestatus

Artikel 37b van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)¹¹⁷, het meest geratificeerde mensenrechtenverdrag dat in 1991 ook door België geratificeerd werd, bepaalt dat staten erop moeten toezien dat:

"geen enkel kind op onwettige of willekeurige wijze van zijn of haar vrijheid wordt beroofd. De aanhouding, inhechtenisneming of gevangenneming van een kind geschiedt overeenkomstig de wet en wordt slechts gehanteerd als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur; "

De tweede zin van dit artikel kan de indruk wekken dat het IVRK onder bepaalde voorwaarden de migratiedetentie van kinderen toestaat. Dit artikel heeft evenwel niet specifiek betrekking op detentie om migratieredenen, maar op vrijheidsberoving omwille van een misdrijf of om medische redenen. Wat de specifieke migratiecontext betreft, heeft het VN-Kinderrechtencomité, een orgaan dat bestaat uit 18 kinderrechtenexperten die op de naleving van het IVRK toezien, een strengere norm aangenomen. In 2012 stelde het Comité dat:

*"Kinderen mogen nooit gecriminaliseerd of aan strafmaatregelen onderworpen worden vanwege hun migratiestatus of die van hun ouders. **Het vasthouden van kinderen louter op grond van hun migratiestatus of die van hun ouders vormt een schending van de rechten van het***

kind en is altijd in strijd met het beginsel van het belang van het kind. In dit licht moeten de staten de detentie van kinderen op basis van hun migratiestatus spoedig en volledig staken."¹¹⁸

In zijn algemene opmerking nr. 23 van 2017 bevestigde het VN-Kinderrechtencomité dit standpunt, stellende dat:

"alle vormen van migratiedetentie van kinderen wettelijk verboden moeten zijn en dat dit verbod in de praktijk volledig ten uitvoer moet worden gebracht".¹¹⁹

Manfred Nowak, de **Onafhankelijke Expert die de wereldwijde VN-studie over kinderen die van vrijheid zijn beroofd leidde**, kwam in zijn rapport van juli 2019 tot de conclusie dat "vrijheidsberoving van kinderen hen van hun kindertijd berooft".¹²⁰ Wat detentie van kinderen om migratieredenen betreft, drong Nowak er bij de staten op aan om alle vormen van migratiegerelateerde detentie van kinderen en hun gezinnen te verbieden en te beëindigen.¹²¹ Daarnaast beval hij de staten aan om immigratiedetentie van kinderen en gezinnen bij wet te verbieden; om irreguliere binnenkomst, irregulier verblijf en vertrek te decriminaliseren; om in het kader van migratie kindvriendelijke identificatie- en doorverwijzingsprocedures in te voeren; en om voldoende middelen uit te trekken voor aangepaste, niet tot vrijheidsbeneming strekkende oplossingen voor kinderen en hun gezinnen.¹²² Ten slotte beval hij aan dat begeleide kinderen toestemming moeten krijgen om in hun gezin te

¹¹⁷ Het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) bundelt 54 artikels die de grondrechten van kinderen bepalen. België ondertekende deze tekst in 1990 en verbond zich ertoe al deze artikelen in de nationale wetgeving op te nemen en alle verbintenissen uit de overeenkomst na te leven. De ratificatie door de verschillende parlementen (federaal en regionaal) volgde in 1991. Het VN-Kinderrechtencomité ziet toe op de internationale naleving van het IVRK. Het is belangrijk om op te merken dat het Comité de staten niet kan bestraffen, maar dat de staten zich middels hun ratificatie van het IVRK ertoe verbonden de aanbevelingen van het Comité na te leven.

¹¹⁸ Committee on the Rights of the Child, Report of the 2012 Day of General Discussion, The rights of all children in the context of international migration, §78.

¹¹⁹ Gezamenlijke algemene opmerking nr. 4 (2017) van het Comité voor de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden en nr. 23 (2017) van het Comité voor de rechten van het kind betreffende de verplichtingen van de staten met betrekking tot de mensenrechten van kinderen in het kader van internationale migraties in de herkomst-, transit-, bestemmings- en terugkeerlanden, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, §10.

¹²⁰ United Nations, General Assembly, Global study on children deprived of liberty, A/74/136, p. 4 (eigen vertaling). Ter verduidelijking, deze studie ging breder dan vrijheidsberoving van kinderen in een migratiecontext.

¹²¹ Ibid., para. 121, p. 21 (eigen vertaling).

¹²² United Nations, General Assembly, Global study on children deprived of liberty, A/74/136, para. 122, p. 21 (eigen vertaling).

blijven in een niet tot vrijheidsberoving strekkende, in de gemeenschap ingebedde context, terwijl hun immigratiestatus wordt opgelost en de belangen van de kinderen worden beoordeeld.¹²³ Hij verduidelijkte daarbij dat kinderen niet van hun gezin mogen worden gescheiden en dat de noodzaak om het gezin bij elkaar te houden geen geldige reden voor de vrijheidsberoving van het kind is, maar dat de staat moet zorgen voor niet tot vrijheidsberoving strekkende oplossingen voor het hele gezin.¹²⁴

Het **Europees netwerk voor kinderombudsmannen** (ENOC) nam in september 2019 een gelijkaardig standpunt in.¹²⁵ De Kinderombudsmannen sporen de lidstaten aan om een totaalverbod op detentie van kinderen omwille van migratieredenen in te voeren, de monitoring-systemen te verbeteren en meer alternatieven voor detentie te implementeren.¹²⁶

Het hoger belang van het kind moet primeren

Het beginsel van het hoger belang van het kind is onder meer ingeschreven in het IVRK, het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en onze Grondwet. Volgens deze belangrijke teksten moet het belang van het kind altijd primeren in alle beslissingen die een staat met betrekking tot een kind treft. Alle andere overwegingen, bijvoorbeeld de controle op irreguliere immigratie, moeten ondergeschikt worden gemaakt aan het hoger belang van het kind.

Artikel 3 §1 van het Verdrag *inzake de rechten van het kind*¹²⁷

*Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevendende lichamen, **vormen de belangen van het kind de eerste overweging.***

Artikel 24 §2 van het Handvest van *de Grondrechten van de Europese Unie*¹²⁸

*Bij alle handelingen in verband met kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, **vormen de belangen van het kind een essentiële overweging.***

Artikel 22 bis van de Grondwet¹²⁹

Elk kind heeft recht op eerbiediging van zijn morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit.

Elk kind heeft het recht zijn mening te uiten in alle aangelegenheden die het aangaan; met die mening wordt rekening gehouden in overeenstemming met zijn leeftijd en zijn onderscheidingsvermogen.

Elk kind heeft recht op maatregelen en diensten die zijn ontwikkeling bevorderen.

Het belang van het kind is de eerste overweging bij elke beslissing die het kind aangaat.

Ook de Terugkeerrichtlijn¹³⁰ herinnert er in haar artikel 5 aan dat lidstaten, bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn, rekening moeten houden met het hoger belang van het kind.

Een groot aantal internationale instanties en deskundigen heeft aangegeven dat detentie om migratieredenen altijd een schending van

¹²³ *Ibid.*, para. 124, p 21 (eigen vertaling).

¹²⁴ *Ibid.* (eigen vertaling).

¹²⁵ European Network of Ombudspersons for Children (ENOC), Position Statement on "Ending detention of children for immigration purposes", Adopted by the 23rd ENOC General Assembly, 27 September 2019. Zowel de Vlaamse Kinderrechtencommissaris als de Franstalige tegenhanger, de Délégué Général aux Droits de l'Enfant, zijn vertegenwoordigd in het ENOC.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Convention on the Rights of the Child, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989, entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49.

¹²⁸ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2012/C 326/02).

¹²⁹ De gecoördineerde Grondwet, Belgisch Staatsblad, 17 februari 1994.

¹³⁰ Richtlijn 2008/115/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

het belang van het kind is.¹³¹ Bij migratiedetentie gaat het immers geenszins om een beslissing die wordt genomen in het belang van het kind, voor zijn bescherming of overleven. Het besluit om het kind vast te houden wordt genomen om redenen van migratiebeleid.¹³² Manfred Nowak kwam tot dezelfde conclusie: “*Detentie van kinderen om migratieredenen kan nooit worden beschouwd als een laatste redmiddel en is nooit in het hoger belang van het kind en moet daarom worden verboden*”.¹³³

Detentie heeft aanzienlijke negatieve gevolgen voor het welzijn en de ontwikkeling van kinderen

Onderzoek heeft aangetoond dat detentie een diepgaande en langdurige impact heeft op de gezondheid en ontwikkeling van kinderen.¹³⁴ Zelfs korte perioden van detentie kunnen het psychologisch en fysiek welzijn van kinderen aantasten en hun cognitieve ontwikkeling in gevaar brengen.¹³⁵ Kinderen die worden vastgehouden om redenen van migratiebeleid lopen een groter risico op depressie en angstaanvallen, en vertonen vaak symptomen die vergelijkbaar zijn met die van een posttraumatische stressstoornis (PTSS), zoals slapeloosheid, nachtmerries en bedplassen.¹³⁶ Kinderen kunnen gevoelens van wanhoop en frustratie uiten door gewelddadig te zijn tegenover anderen en ook zichzelf. Uit onderzoek blijkt eveneens dat deze kinderen een groter risico lopen op zelfdoding, poging tot zelfdo-

ding, zelfverminking, psychische stoornissen en ontwikkelingsstoornissen, zoals hechtingsproblemen.¹³⁷ Ook VN-Speciaal rapporteur voor de Mensenrechten van Migranten, Felipe González Morales, wijst er in zijn recente rapport op dat wetenschappelijke literatuur aantoont dat detentie, zelfs voor korte perioden, een schadelijk en langdurig effect heeft op de ontwikkeling van een kind en zijn lichamelijk en geestelijk welzijn, en eerdere trauma's kan verergeren.¹³⁸

Daarnaast heeft detentie ook een belangrijke invloed op de scholing en de ontwikkeling van kinderen.¹³⁹ Zo stelt Morales in zijn rapport dat het onwaarschijnlijk is dat migrantenkinderen in detentie formeel onderwijs of een beroepsopleiding krijgen, wat het genot van hun recht op onderwijs en ontwikkeling belemmert omdat de mogelijkheden voor onderwijsactiviteiten en alternatieve leerprogramma's vanwege de aard van de detentie zeer beperkt zijn.¹⁴⁰

Ten slotte herinneren we eveneens aan de schadelijke gevolgen van een gedwongen uitzetting voor (gewortelde) kinderen. Kalverboer concludeerde reeds in 2006 dat er verschillende kinderrechten geschonden worden wanneer kinderen na een jarenlang verblijf gedwongen worden uitgezet.¹⁴¹ Daarnaast rapporteerde het rapport “Silent Harm” van UNICEF symptomen en psychische aandoeningen bij kinderen die gedwongen worden teruggestuurd: nachtmerries, zelfdodingsgedachten,

¹³¹ Zie onder andere: het VN-Kinderrechtencomité; de voormalige Speciale rapporteur van de Verenigde Naties voor foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, Juan Mendez; de VN-Vluchtelingenorganisatie, de Raad van Europa; en recentelijk nog het Europees netwerk van ombudsmannen voor kinderen (ENOC). Voor meer informatie, zie het luik “De mening van experts” op de website van de campagne “Een kind sluit je niet op. Punt”: <http://www.eenkindsluitjenietop.be>

¹³² Van der Vennet, *Detentie van kinderen in gezinnen in België: Analyse van de theorie en de praktijk*, Platform Kinderen op de vlucht (2015), p. 11

¹³³ United Nations, General Assembly, Report of the Independent Expert leading the United Nations global study on children deprived of liberty, A/74/136, 11 July 2019, para 20, p. 7 (eigen vertaling).

¹³⁴ UNICEF, *Administrative detention of children: a global report* (2011)

¹³⁵ Lorek et al. *The mental and physical health difficulties of children held within a British immigration detention center: a pilot study*. Child abuse & neglect, 33(9) (2009), pp. 573-585.

¹³⁶ International Detention Coalition, *Captured Childhood* (2012); Council of Europe, *Visiting places where children are deprived of their liberty as a result of immigration procedures, Guide for Parliamentarians* (2017), p. 19.

¹³⁷ UNICEF, *Administrative detention of children: a global report* (2011); Council of Europe, *Visiting places where children are deprived of their liberty* (2017), p. 19.

¹³⁸ United Nations, General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Felipe González Morales, Ending immigration detention of children and providing adequate care and reception for them*, 20 July 2020, A/75/183, para. 26 (eigen vertaling).

¹³⁹ International Detention Coalition, *Children in Immigration Detention Position Paper* (2009)

¹⁴⁰ United Nations, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants (2020), para. 28.

¹⁴¹ Kalverboer & Zijlstra, *De schade die kinderen oplopen als zij na langdurig verblijf in Nederland gedwongen worden uitgezet* (2006).

aanhoudende droefheid, schuldgevoelens, slaapproblemen, vermoeidheid, depressieve gevoelens, agressie, verlatingsangst... Eén op de drie bevraagde kinderen en jongeren leed aan post-traumatische stress.¹⁴² Gedwongen uitzetting is bijgevolg niet verzoenbaar met het principe van het hoger belang van het kind.

Alternatieven voor detentie kunnen zeer goede resultaten opleveren

Wanneer alternatieven voor detentie op case management (cf. *infra*) zijn gebaseerd en de opvang binnen hun vertrouwde omgeving gebeurt, kunnen ze zeer goede resultaten opleveren in termen van duurzame oplossingen voor migranten, en met respect voor hun grondrechten.

Volgens de IDC halen de alternatieven een zeer hoge betrokkenheidsgraad.¹⁴³ Met “betrokkenheidsgraad” wordt het aandeel van migranten bedoeld die betrokken blijven bij het migratieproces en die zich niet aan de controle van de autoriteiten onttrekken. Dit wordt bevestigd door een in 2011 gepubliceerde studie, waaruit blijkt dat alternatieven voor detentie die gepaard gaan met een kwalitatieve begeleiding, een betrokkenheidsgraad van 90% of meer kunnen bereiken.¹⁴⁴ Volgens deze studie kan een waardige behandeling van personen doorheen het verblijfs- of terugkeerproces, door duidelijke richtlijnen over rechten en plichten op te stellen, leiden tot een hogere betrokkenheidsgraad, lagere kosten en hogere vrijwillige terugkeerpercentages. Een

gewaarborgde toegang tot grondrechten versterkt niet alleen de bereidheid van mensen om mee te werken aan het zoeken naar een duurzame oplossing maar ook de mate waarin ze dat kunnen doen.¹⁴⁵

In Europa lopen momenteel verschillende proefprojecten die alternatieven voor detentie implementeren. Die zijn verenigd in het EU ATD Network.¹⁴⁶ Deze proefprojecten zijn allemaal gebaseerd op case management¹⁴⁷, opvang in de gemeenschap en betrokkenheid. Aanvankelijk liepen er projecten in Bulgarije, Cyprus, Polen en het Verenigd Koninkrijk. Onlangs zijn daar projecten in Griekenland en Italië en een tweede project in het Verenigd Koninkrijk bijgekomen. Tijdens het schrijven van dit rapport is JRS Belgium eveneens gestart met een pilootproject voor alternatieven voor detentie voor gezinnen met kinderen.¹⁴⁸

Uit zowel het tussentijdse als het recente eindrapport dat focust op de pilootprojecten in Bulgarije, Cyprus en Polen die in 2017 van start gingen, blijkt dat de resultaten zeer positief zijn¹⁴⁹, zie figuur 6. Deze pilootprojecten streven naar het vinden van een duurzame oplossing voor individuen of gezinnen: verblijf in het gastland, verblijf in een derde land, of terugkeer naar het land van herkomst. De projecten zijn dus niet louter op terugkeer gericht. In de overgrote meerderheid van de gevallen (86%) bleven mensen actief betrokken bij het zoeken naar een duurzame oplossing en doken ze niet onder.¹⁵⁰ Daarnaast bleek dat kwaliteitsvol *case management* – m.a.w. een intensieve en holistische begeleiding – het vermogen van individuen

¹⁴² Knaus et al., *Silent Harm - A report assessing the situation of repatriated children's psycho-social health*, UNICEF Kosovo in cooperation with Kosovo Health Foundation (2012), p. 26.

¹⁴³ Sampson et al., *There Are Alternatives* (2015), p. III.

¹⁴⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, PPLA/2011/01.Rev.1 (2011).

¹⁴⁵ Caritas International, CIRÉ, JRS Belgium, Point d'Appui, Platform Kinderen op de vlucht en Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Kwetsbaarheid en detentie binnen gesloten centra* (2019).

¹⁴⁶ Dit netwerk werd opgericht door de IDC en PICUM (Platform voor de internationale samenwerking voor migranten zonder papieren) en wordt gefinancierd door EPIM (European Programme for Integration and Migration).

¹⁴⁷ Case management is een holistische en individuele begeleiding voor migranten in de zoektocht naar een duurzame oplossing. Dit concept wordt verder toegelicht in hoofdstuk 5 “Een inspirerend model voor doeltreffende alternatieven”.

¹⁴⁸ Zie het nieuwsbericht over het pilootproject “Plan Together” op de website van JRS Belgium: <https://www.jrsbelgium.org/Plan-Together-564>

¹⁴⁹ Ohtani, *Alternatives to detention from theory to practice* (2018).

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 32.

Interim evaluation in 2018	End of 2-year evaluation in 2020
3 alternatives to detention pilot projects in 3 EU countries	
Running since 2017 with 6 case managers	
A total of 93 clients	A total of 126 clients
8% achieved case resolution	25% achieved case resolution
97% of individuals remained engaged and didn't abscond	86% of individuals remained engaged and didn't abscond
3% disengaged or absconded	12% disengaged or absconded 2% forcibly removed
Of sample for qualitative evaluation from the three pilots:	
Analysis of 31 randomly chosen cases	Analysis of 99 randomly chosen cases
77% clients previously detained 65% with vulnerabilities	79% clients previously detained 82% with vulnerabilities
Positive impact towards case resolution in majority of cases (between 77% and 94%)	Positive impact towards case resolution in majority of cases (between 80% and 99%)

Figuur 6 > Resultaten van de pilotprojecten in Polen, Bulgarije en Cyprus.

Bron: Ohtani, *Alternatives to detention: building a culture of cooperation Evaluation of two-year engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland, Report July 2020, Epim, p. 3.*

om aan de oplossing van hun dossier te werken vergroot, zelfs wanneer er sprake is van uiteenlopende niveaus van kwetsbaarheid en een grote verscheidenheid aan individuele omstandigheden. Daarnaast suggereerde een kwalitatieve analyse dat wanneer aan bepaalde voorwaarden voldaan wordt, holistisch en geïndividualiseerd case management in de overgrote meerderheid van de gevallen (80% tot 99%) een positief effect kan hebben op het vermogen van individuen om zich te engageren in het zoeken naar een oplossing voor hun dossier, zelfs als dit dossier zeer complex is en reeds met detentie gepaard ging.¹⁵¹

In verschillende Nederlandse steden bestaan er reeds sinds meerdere jaren zogenaamde Bed-BadBrood+ projecten.¹⁵² Deze projecten zijn gebaseerd op het idee dat personen zonder wettig verblijf niet enkel opgevangen moeten worden (BedBadBrood), maar ook - en vooral - begeleiding moeten krijgen. Ook hier is het belangrijkste doel het vinden van een duurzame oplossing voor de betrokken personen. De resultaten van deze projecten verschillen enigszins van stad tot stad, maar zijn over het algemeen positief. In Utrecht werd een duurzame oplossing gevonden voor 78% van de 1045 personen die tussen 2002 en 2017 werden opgevangen: 59% van de opgevangen en begeleide personen kreeg alsnog een verblijf in Nederland en 19% keerde terug naar het land van herkomst.¹⁵³ Van de overige 22% zijn slechts 94 personen (9%) zonder toestemming van de begeleiders uit het project gestapt. Bij de resterende 13% ging het om mensen die alsnog in het nationale opvangnetwerk werden opgenomen. De Nederlandse rijksoverheid sloot begin 2019 convenanten met vijf Nederlandse gemeenten¹⁵⁴ om deze BBB+-opvang gedurende drie jaar als pilotprojecten met financiering vanuit het Rijk door te voeren onder de naam *Landelijke Vreemde-*

¹⁵¹ Ohtani, *Alternatives to detention from theory to practice* (2018), p. 32; Ohtani, E., *Alternatives to detention: building a culture of cooperation Evaluation of two-year engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland, Report* (2020), Epim, p. 3.

¹⁵² BBB+, het plusteken staat voor de begeleiding.

¹⁵³ Pro Facto, *Onderdak en opvang door rijk en gemeenten van vertrekplichtige vreemdelingen en de invloed daarvan op terugkeer* (2018).

¹⁵⁴ Met name: Amsterdam, Utrecht, Rotterdam, Eindhoven en Groningen.

lingen Voorzieningen (LVV). De doelstelling van de LVV is dat Rijk, gemeenten en partners intensief samenwerken om een landelijk netwerk van begeleidings- en onderdakvoorzieningen te realiseren dat als doel heeft om bestendige oplossingen te vinden voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang.¹⁵⁵

Ook in het Verenigd Koninkrijk ziet de overheid ondertussen brood in alternatieven voor detentie. Zeer recentelijk verscheen er recent een tussentijds evaluatierapport van *Action Access*¹⁵⁶, het eerste pilootproject in het kader van de *Community Engagement Pilot* van het *Home Office*, in samenwerking met de liefdadigheidsinstelling *Action Foundation*, *UNHCR* en andere stakeholders die werkzaam zijn op het gebied van asiel en migratiemanagement.¹⁵⁷ *Action Foundation* onderschrijft expliciet de beginselen van alternatieven voor detentie zoals die door de IDC beschreven werden.¹⁵⁸ Het proefproject ging in december 2018 van start en heeft tot doel vrouwelijke asielzoekers die anders in een detentiecentrum zouden worden vastgehouden te ondersteunen door

middel van een op de gemeenschap gebaseerde en op betrokkenheid gerichte alternatieven voor detentie. De pilot biedt de vrouwen stabiele huisvesting, een-op-een-begeleiding, toegang tot juridische en andere ondersteuning, doorverwijzing naar gezondheidsdiensten en pastorale ondersteuning. Het project beoogt "een efficiëntere, humanere en meer kosteneffectieve oplossing voor de problemen van migranten en asielzoekers te bieden, door vrijwillige deelname aan het immigratiesysteem aan te moedigen".¹⁵⁹ Het finale evaluatierapport van de pilot wordt in april 2021 verwacht.

Waar ATD minder succesvol geweest zijn, was dit volgens een tussentijdse evaluatie van de UK-pilot vaak te wijten aan een gebrek aan deelnemers, een gebrek aan keuze en autonomie voor de deelnemers, een ontoereikende screening van de geschiktheid van individuen om aan een project deel te nemen en het niet betrekken van het maatschappelijk middenveld en de migrantengemeenschap.¹⁶⁰ Onderstaande figuur 7 vergelijkt detentie en alternatieven voor detentie.

A COMPARISON OF DETENTION AND ALTERNATIVES	
DETENTION ▶ Is costly ▶ Is harmful to health and wellbeing ▶ Interferes with human rights ▶ Does not encourage participation in case resolution processes ▶ Is not an effective deterrent ▶ Can contribute to decisions to undertake secondary movement ▶ Can expose governments to litigation for unlawful detention and for the impacts of detention on health	ALTERNATIVES ▶ Cost less than detention ▶ Support health and wellbeing ▶ Respect and fulfill human rights ▶ Strengthen participation in case resolution processes ▶ Improve voluntary and independent departure rates ▶ Can help stabilize vulnerable individuals in transit ▶ Avoid wrongful detention and reduce overcrowding and long-term detention

Figuur 7 > Een vergelijking van detentie en alternatieven, Bron: Sampson et al., *There Are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention*, (2015) Executive Summary, p. III.

¹⁵⁵ Convenant Pilot -Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen in de gemeente Utrecht

¹⁵⁶ Marshall et al., *Evaluation of Action Access*, UK Home Office Alternatives to Detention Community Engagement Pilot Series, Evaluation inception report, NatCen Social Research (2020).

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 2.

¹⁵⁸ Sampson et al., *There Are Alternatives* (2015).

¹⁵⁹ Website van Action Foundation "Action Access". Geraadpleegd op 8 september 2020. (Eigen vertaling).
<https://actionfoundation.org.uk/projects/action-access/>, zie ook de website van de regering van het Verenigd Koninkrijk, "New pilot schemes to support migrants at risk of detention". Geraadpleegd op 8 september 2020.
https://www.gov.uk/government/news/new-pilot-schemes-to-support-migrants-at-risk-of-detention?utm_source=53dd892f-0957-4d8d-aa0e-dcf44e9cd0b&utm_medium=email&utm_campaign=govuk-notifications&utm_content=immediate

¹⁶⁰ Marshall et al., *Evaluation of Action Access* (2020), p. 16.

Er bestaat evenwel geen vast recept voor succesvolle alternatieven voor detentie en er zijn weinig tools voor de ontwikkeling en implementatie van doeltreffende alternatieven.¹⁶¹ Hoe doeltreffend een welbepaald alternatief is, hangt van de nationale context af. Een alternatief dat in het ene land successen boekt, kan dus niet zonder meer naar een andere nationale context getransponeerd worden. Bestaande praktijken kunnen evenwel als inspiratiebron voor overheden dienen. Het CDDH publiceerde onlangs een lijst van bestaande soorten alternatieven voor detentie, met hun voor- en nadelen.¹⁶² Figuur 8 visualiseert wat volgens de IDC enkele elementen voor succesvolle alternatieven zijn.

Key elements of successful alternatives

The IDC's program of research has identified the main elements of successful alternatives in terms of cost, compliance and wellbeing outcomes. These include:

- Using screening and assessment to tailor management and placement decisions.
- Providing holistic case management focused on case resolution.
- Focusing on early engagement.
- Ensuring individuals are well-informed and trust they have been through a fair and timely process.
- Ensuring fundamental rights are respected and basic needs are met.
- Exploring all options to remain in the country legally and all avenues for voluntary or independent departure.
- Ensuring any conditions imposed are not overly onerous.

Figuur 8 > Belangrijke elementen van succesvolle alternatieven,
Bron: Sampson et al., *There Are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention (2015), Executive Summary, p. IV.*

Het blijft van essentieel belang om een brede waaier aan alternatieven voor detentie te ontwikkelen, die rekening houden met het volgende:

- Het internationale en Europese rechtskader vereist de invoering van alternatieven voor detentie, niet alleen voor kinderen en gezinnen, maar voor alle migranten.
- Detentie van kinderen is een schending van hun grondrechten.
- Detentie heeft aanzienlijke negatieve gevolgen voor het welzijn en de ontwikkeling van kinderen
- Alternatieven gericht op betrokkenheid en zonder dwangmaatregelen kunnen tot zeer positieve resultaten leiden, zonder dat fundamentele rechten geschonden worden door mensen in detentie te plaatsen.

Alternatieven voor detentie in België anno 2020

De Belgische wet voorziet twee soorten alternatieven voor detentie voor gezinnen met kinderen: (1) thuisverblijf in het kader van een overeenkomst, en (2) terugkeerwoningen. Daarnaast voorziet artikel 74/14 van de Vreemdelingenwet echter ook in “preventieve maatregelen om het risico op onderduiken te vermijden”. Deze maatregelen worden bepaald in artikel 110quaterdecies van het Vreemdelingenbesluit van 1981 en zijn met name: (1) de verplichting om zich aan te melden bij de autoriteiten, (2) de betaling van een borgsom en (3) het voorzien door de migrant van een kopie van zijn of haar identiteitsdocumenten. Terreinwerkers stellen vast dat deze maatregelen in de praktijk nauwelijks of niet toegepast worden. Volgens het interimverslag van de Commissie Bossuyt wordt er thans wel een koninklijk besluit voorbereid dat in de mogelijkheid voorziet een borgsom op te leggen aan te verwijderen personen.¹⁶³ In dit zelfde verslag wordt ook het zich laten inschrijven in het programma “vrijwillige terugkeer” via de DVZ en Fedasil, waardoor de termijn van het bevel

¹⁶¹ CDDH, *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration* (2017), p. 91.

¹⁶² *Ibid.*, p. 100.

¹⁶³ INTERIM-VERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 77.

om het grondgebied te verlaten wordt verlengd, als een alternatief voor detentie genoemd.¹⁶⁴

Met betrekking tot **thuisverblijf in het kader van een overeenkomst**, kunnen gezinnen in irregulier verblijf en die in staat zijn om zichzelf te onderhouden, thuis blijven wonen als een alternatief voor detentie door zich te onderwerpen aan bepaalde voorwaarden met sancties in geval van niet-naleving. Thuisbegeleiding bestaat weliswaar in beperkte mate, maar volgens de ngo's op het terrein is er een gebrek aan investeringen om hier een doeltreffend alternatief van te maken. Gezinnen krijgen met andere woorden nauwelijks begeleiding vóór er tot een vasthouding in een terugkeerwoning wordt overgegaan. DVZ is het ermee eens dat de (personeels-)middelen om op intensieve wijze in te zetten op thuiscoaching onvoldoende zijn.¹⁶⁵ Daarnaast geeft DVZ te kennen dat in de praktijk slechts een minderheid van de families die voor coaching in de eigen woning in aanmerking komen, een conventie tekenen waarin deze zich bereid verklaren mee te werken aan vrijwillige terugkeer, wat een voorwaarde voor de thuiscoaching is.¹⁶⁶

Wat de **terugkeerwoningen** betreft, gaan we in hoofdstuk 4 dieper in op de doeltreffendheid van dit model als alternatief voor detentie. Hier geven we alvast mee dat meerdere ngo's en instanties reeds gewezen hebben op pijnpunten in de werking van de terugkeerwoningen. Zo hebben onder andere Myria¹⁶⁷ en JRS Belgium¹⁶⁸ al een aantal problematische punten naar voren gebracht in de uitvoering van dit project (gebrek aan materiële

en menselijke middelen, beperkte toegang tot met name secundair onderwijs, beperkte sociale steun, enz.). We stellen vast dat de Belgische autoriteiten een ambivalente houding ten opzichte van de terugkeerwoningen aannemen. Zo wijzen zij enerzijds op het beperkte aantal uitwijzingen en het relatief hoge aantal personen dat vanuit deze terugkeerwoningen onderdook om meer dwingende maatregelen, met name detentie in gesloten gezinsunits, te legitimeren.¹⁶⁹ Anderzijds wijzen zij erop dat de terugkeerwoningen op diverse fora en in een aantal verslagen als een *best practice* en een na te volgen voorbeeld aangehaald worden.¹⁷⁰

In het eindverslag van de Commissie Bossuyt wordt **vrijwillige terugkeer** als een alternatief voor detentie genoemd. Nochtans kan men de begeleiding naar vrijwillige terugkeer niet als zodanig beschouwen, gezien er in dit stadium nog geen grond is om tot detentie over te gaan. Wel kan vrijwillige terugkeer een duurzame oplossing voor een individu of gezin zijn. Vrijwillige terugkeer is mogelijk voor vreemdelingen die een bevel om het grondgebied te verlaten gekregen hebben, zij worden verondersteld om op eigen initiatief aan deze beslissing gevolg te geven en dit binnen de termijn die op het bevel vermeld staat.¹⁷¹ Om het risico op onderduiken te vermijden tijdens de termijn om het grondgebied te verlaten, wordt in sommige gevallen één of meerdere preventieve maatregelen opgelegd. Men kan zijn terugkeer volledig zelfstandig organiseren of een beroep doen op het terugkeerprogramma gecoördineerd door Fedasil.¹⁷² Wie over onvoldoende financiële middelen beschikt, kan in bepaalde gevallen van

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 76.

¹⁶⁵ INTERIM-VERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 64.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ Federaal Migratiecentrum Myria, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België, Recht op gezinsleven in het gedrang*, MyriaDoc8 (2018), p. 42, en Federaal Migratiecentrum Myria, *Federale verkiezingen 2019, Memorandum* (2018).

¹⁶⁸ Jesuit Refugee Service Belgium, *Advies betreffende het wetsvoorstel 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 tot invoering van een verbod op opsluiting van al dan niet begeleide minderjarigen* (2018).

¹⁶⁹ INTERIM-VERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 75.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ De bijlagen 13 en 13quinquies zijn de meest voorkomende bevelen om het grondgebied te verlaten. Een dergelijk bevel vermeldt de termijn waarbinnen men gevolg moet geven aan het bevel. De toegekende termijn kan naargelang de situatie verschillen: (1) een termijn van 30 dagen of (2) een termijn van meer dan 7, maar minder dan 30 dagen of (3) een termijn van minder dan 7 of zelfs 0 dagen. Indien een bevel om het grondgebied te verlaten een termijn van minder dan dertig dagen omvat, moet dat in het bevel gemotiveerd worden.

¹⁷² Zie de website "Vrijwillige terugkeer": <https://www.vrijwilligeterugkeer.be/>

de Belgische overheid ondersteuning bij terugkeer krijgen. Ook kunnen betrokkenen met het oog op de organisatie van hun vrijwillige terugkeer een verlenging vragen van de termijn vermeld in het bevel om het grondgebied te verlaten. Ngo's pleiten voor een model van vrijwillige terugkeer, waarbij onder meer wordt ingezet op "*pre-departure counseling*", een ruimer tijdschema dan 30 dagen, begeleiding door ngo's via contactpunten in België en in het land van herkomst en betere risicoanalyses.¹⁷³ In 2017 waren er in totaal 4.033 gevallen van begeleide vrijwillige terugkeer, een vermindering van 14% ten opzichte van 2016.¹⁷⁴ Ter vergelijking, in hetzelfde jaar (2017), werden er 2117 personen gedwongen van het grondgebied verwijderd (repatriëring naar het land van herkomst) vanuit detentie.¹⁷⁵

Ten slotte lezen we met betrekking tot de **borgsom** die volgens een verwacht koninklijk besluit aan te verwijderen personen zou kunnen worden opgelegd in het interimverslag van de Commissie Bossuyt dat DVZ zich de vraag stelt welke personen die onwettig op het grondgebied verblijven over voldoende geldelijke middelen beschikken om een borgsom te storten en welk bedrag hoog genoeg zal zijn om hen aan te sporen het land te verlaten ten einde deze som terug te verkrijgen.¹⁷⁶

Met betrekking tot de bovengenoemde alternatieven voor detentie – zowel deze met betrekking op gezinnen met kinderen als deze met betrekking op volwassenen – wordt in het interimverslag van de Commissie Bossuyt besloten dat deze niet de gewenste resultaten met betrekking tot terugkeer bereiken en dat er moeilijk wordt ingezien welke andere alternatieven kunnen worden toegepast die haalbaar zijn voor de administratie en tot betere resultaten inzake terugkeer zouden kunnen leiden.¹⁷⁷ Hieruit blijkt nogmaals de eenzijdige focus van de overheid op terugkeer. Hier dient opgemerkt te worden dat alternatieve maatregelen, zoals een borgsom, ook ingezet kunnen worden om te vermijden dat een familie onder-

duikt gedurende het traject om een duurzame oplossing te vinden en dat hierbij zowel perspectieven op verblijf in België als terugkeer als mogelijke opties onderzocht moeten worden.

¹⁷³ INTERIM-VERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 61.

¹⁷⁴ Federaal Migratiecentrum Myria, Terugkeer, detentie en verwijderingen van vreemdelingen in België, MyriaDoc 8 (2018), p. 13.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 10.

¹⁷⁶ INTERIM-VERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 77.

¹⁷⁷ *Ibid.*



4 Doeltreffendheid van terugkerwoningen als alternatief voor detentie

Zoals hierboven beschreven werd, zijn er verschillende elementen die ertoe leiden dat de terugkerwoningen niet als een volwaardig alternatief voor detentie beschouwd kunnen worden. Gezien de overheid de terugkerwoningen toch als een alternatief beschouwt, en deze ook als alternatief voor detentie werden opgericht, zullen wij dit model evalueren op basis van het theoretische kader betreffende de doeltreffendheid van alternatieven voor detentie van de IDC en het EU ATD Network, dat ook werd overgenomen door het CDDH van de Raad van Europa.

Alhoewel er geen vast recept voor de ontwikkeling van een alternatief voor detentie bestaat, zijn er wel elementen waarmee men rekening moet houden bij het opzetten van een doeltreffend alternatief, of bij het verbeteren van de doeltreffendheid van een bestaand alternatief. Maar wat houdt doeltreffendheid in als we het hebben over alternatieven voor detentie?

4.1 Wanneer is een alternatief voor detentie doeltreffend?

Het EU ATD Network stelt dat *"de succesvolle implementatie van alternatieven voor detentie een voortdurend leerproces vereist"*. De implementatie van een alternatief moet daarom

als een proces en niet als een resultaat worden beschouwd en moet met een constante evaluatie en bijsturing gepaard gaan. De doeltreffendheid van een alternatief voor detentie wordt aan de hand van drie criteria gemeten:

- 1** Garandeert het alternatief de eerbiediging van de grondrechten?
- 2** Zorgt het alternatief ervoor dat migranten betrokken blijven in migratieprocedures en draagt het bij tot het vinden van een duurzame oplossing binnen een redelijke termijn?
- 3** Is het alternatief kostenefficiënt?

Het CDDH van de Raad van Europa nam deze definitie van doeltreffende alternatieven voor detentie over.¹⁷⁸ Daarbij moet de eerbiediging van de grondrechten zowel als een doel op zich, maar ook als een noodzakelijk middel om tot een duurzame oplossing te komen beschouwd worden. Een doeltreffend alternatief voor detentie is dus zowel voor het gezin doeltreffend – het alternatief eerbiedigt de grondrechten en draagt ertoe bij binnen een redelijke termijn een duurzame oplossing te vinden – als voor de staat – het alternatief draagt ertoe bij binnen een redelijke termijn en tegen relatief beperkte kosten een duurzame oplossing te vinden.

Ook de IDC hanteert deze criteria en beschrijft een doeltreffend alternatief als *“een model dat ervoor zorgt dat minder voor detentie wordt gekozen, waarbij rekening wordt gehouden met de kosten, de betrokkenheidsgraad, de snelle en eerlijke oplossing van dossiers, en aandacht voor de bescherming van gezondheid, welzijn en mensenrechten.”*¹⁷⁹

Deze drie criteria worden in wat volgt van naderbij bekeken met betrekking tot de terugkeerwo-

ningen. In 4.2 bekijken we hoe de terugkeerwoningen het doen in termen van respect voor de grondrechten. In 4.3 onderwerpen we de statistische cijfers over de redenen van vertrek en het aantal gezinnen dat uit de terugkeerwoningen verdwijnt aan een analyse om een bescheiden oordeel te kunnen vellen over de mate van betrokkenheid met de migratieprocedures van gezinnen die in de terugkeerwoningen vastgehouden worden. In 4.4, ten slotte, bekijken we de kostenefficiëntie van de terugkeerwoningen.

4.2 Respect voor de grondrechten en de rechten van het kind

In bepaalde literatuur worden de terugkeerwoningen een "schoolvoorbeeld" genoemd in termen van respect voor de mensenrechten en de rechten van het kind.¹⁸⁰ Hoewel de terugkeerwoningen zonder twijfel een verbetering zijn ten opzichte van detentie in gesloten centra, gaat het zoals we in 3.4 uiteenzetten toch om een vrij dwingend alternatief dat met een aantal vrijheidsbeperkende maatregelen gepaard gaat. In wat volgt bekijken we de mate waarin enkele belangrijke kinderrechten al dan niet gerespecteerd worden in de terugkeerwoningen en formuleren we een aantal aanbevelingen om tekortkomingen aan te pakken. Deze beknopte analyse bespreekt evenwel niet alle kinderrechten, maar focust op enkele, onzes inziens, cruciale rechten.

Recht op onderwijs

De school is van cruciaal belang voor de ontwikkeling van een kind, niet alleen voor het leerproces, maar ook voor de socialisatie en de toegang tot vrijetijdsbesteding. Volgens het VN-Kinderrechtencomité moeten alle kinderen in het kader van

¹⁷⁸ CDDH, *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration* (2017), p. 92.

¹⁷⁹ Sampson et al., *There Are Alternatives* (2015), p. 9.

¹⁸⁰ European Migration Network, *The Effectiveness of Return in Belgium: Challenges and Good Practices Linked to EU Rules and Standards* (2018).

internationale migratie, ongeacht hun status, volledige toegang hebben tot onderwijs¹⁸¹. De Opvangrichtlijn verplicht de lidstaten van de EU om minderjarige kinderen van verzoekers om internationale bescherming en minderjarige verzoekers toegang tot onderwijs te geven.¹⁸² In de Belgische regelgeving is het recht op onderwijs één van de sterkst verankerde kinderrechten.¹⁸³ In de praktijk zien we helaas dat sommige kinderen in de terugkeerwoningen hun recht op onderwijs om verschillende redenen niet gewaarborgd zien. De redenen daarvoor zijn velerlei en er dient ook een onderscheid gemaakt te worden naargelang de leeftijd van de kinderen.

Wat toegang tot het **basisonderwijs** betreft, stellen we vandaag in vergelijking met enkele jaren geleden over het algemeen minder problemen vast.¹⁸⁴ De coaches hebben er duidelijk een prioriteit van gemaakt om ervoor te zorgen dat kinderen in de lagere schoolleeftijd naar school kunnen gaan. Wat kleuters – die buiten de leerplicht vallen – aangaat, stellen de bezoekende ngo's vast dat er verschillen zijn tussen de verschillende sites van terugkeerwoningen en dat niet alle kleuters naar school gaan.

Zo lezen we in het interimverslag van de Commissie Bossuyt: *“indien de kinderen reeds naar een andere school gingen, zullen zij worden toegelaten om in de mate van het mogelijke verder naar deze andere Belgische school te gaan. De sites van de woonunits zullen per familie daarom, waar mogelijk, worden gekozen in functie van de nabijheid van de vroegere school, het vroegere netwerk van*

*contacten en de taalrol. In de gemeentes waar de sites zijn gevestigd, werden afspraken gemaakt met scholen voor kleuter- en lager onderwijs. De coaches kunnen het inschrijven in een school faciliteren.”*¹⁸⁵ Het is een positieve ontwikkeling dat er bij het toewijzen van een terugkeerwoning aan een gezin steeds vaker in de mate van het mogelijke rekening wordt gehouden met de eerste onderwijstaal van de kinderen en dat er geprobeerd wordt om het gezin in de buurt van de school waar de kinderen reeds school liepen in een terugkeerwoning te plaatsen. Voorheen kwam het vaker voor dat Franstalige gezinnen doorverwezen werden naar terugkeerwoningen in Vlaanderen, of omgekeerd, wat schoolgaan voor deze kinderen erg bemoeilijkte. Hoewel dit nu eerder uitzonderlijk lijkt te gebeuren, zijn extra inspanningen absoluut nodig opdat alle kinderen in de terugkeerwoningen in hun gebruikelijke onderwijstaal school kunnen lopen. In dit licht wijzen we erop dat het VN-Kinderrechtencomité staten aanmoedigt om te vermijden dat kinderen in de loop van een schooljaar omwille van migratieprocedures moeten verhuizen.¹⁸⁶ De kwestie van toegang tot onderwijs in de gebruikelijke onderwijstaal zou bovendien deel moeten uitmaken van de screening en evaluatie van het belang van elk betrokken kind die aan een vasthoudingsbeslissing in de terugkeerwoningen **vooraf** zouden moeten gaan. Indien deze voorwaarde niet vervuld kan worden, kan er bezwaarlijk sprake zijn van een effectieve toegang tot onderwijs en mogen de betrokken kinderen bijgevolg ook niet in een terugkeerwoning geplaatst worden.

¹⁸¹ Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and Committee on the Rights of the Child, *Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return*, § 59.

¹⁸² RICHTLIJN 2013/33/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking), artikel 14.

¹⁸³ Artikel 24, § 3, eerste lid, van de Belgische Grondwet.

¹⁸⁴ Zie in dit verband: Federaal Migratiecentrum Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2015* (2015), Van de 429 kinderen die in 2014 in de terugkeerwoningen vastgehouden werden, gingen er slechts 59 naar school (24 naar de kleuterklas, 32 naar de lagere school en 3 naar het middelbaar onderwijs). Myria ontving dit cijfermateriaal via e-mail van de DVZ op 9 april 2015.

¹⁸⁵ INTERIM-VERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 64.

¹⁸⁶ Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, § 60.

De toegang tot het **secundair onderwijs** is in de praktijk onmogelijk voor kinderen die in de terugkerwoningen vastgehouden worden. Als een kind in de middelbareschoolleeftijd niet naar zijn of haar oude school kan blijven gaan – wat soms mogelijk gemaakt wordt met de hulp van vrijwilligers – dan kan dit kind niet naar school. De autoriteiten wijten dit aan een gebrek aan samenwerkingsakkoorden met middelbare scholen in de nabijheid van de terugkerwoningen. Nochtans zou een zulk voorafgaand samenwerkingsakkoord tussen scholen en autoriteiten niet nodig mogen zijn om deze kinderen toegang tot middelbaar onderwijs te garanderen. Het Vlaamse inschrijvingsrecht voorziet immers slechts een beperkt aantal situaties¹⁸⁷ waarin een school voor middelbaar onderwijs de inschrijving van een leerling zou kunnen weigeren, waaronder:

- het betreffende leerjaar of de betreffende studierichting is reeds volzet,
- de leerling voldoet niet aan de vereisten qua vooropleiding of overgangsvoorwaarden om een (eventueel andere) studierichting in de school te volgen,
- het betreft een leerling met een handicap en de aanpassingen die nodig zijn om aan de specifieke behoeften van de leerling tegemoet te komen, blijken na afweging volgens de voorziene procedure disproportioneel te zijn.

De regelgeving in de *Fédération Wallonie-Bruxelles* is vergelijkbaar en staat een weigering

tot inschrijving in het secundair onderwijs enkel toe indien de capaciteit van het betreffende studiejaar bereikt is, indien de uiterste inschrijvingsdatum verstreken is, indien de leerling niet voldoet aan de voorwaarden voor een regelmatige inschrijving, of indien de ouders of voogd niet akkoord gaan met de educatieve en pedagogische projecten of de regels van het huishoudelijk reglement van de school.¹⁸⁸ De *Code de l'enseignement* stipuleert duidelijk dat de inschrijving van kinderen zonder wettig verblijf niet geweigerd mag worden op basis van hun administratieve statuut.¹⁸⁹ Indien er nog plaats is in het betreffende leerjaar en de gewenste studierichting en de ouders akkoord gaan met het pedagogisch project en het schoolreglement van de school, dan is de school, behalve in de genoemde specifieke situaties, verplicht om het kind in te schrijven op eenvoudig verzoek van de ouders. Het niet beschikken over een geldig verblijfsrecht is geen wettige reden om een leerling te weigeren. Bovendien kan een leerling volgens de Vlaamse regelgeving op elk moment van het schooljaar van school veranderen, ook de regelgeving van de *Fédération Wallonie-Bruxelles* laat dit toe (in sommige gevallen is wel een verzoek tot afwijking nodig).¹⁹⁰ Ook dit is dus geen element waarvoor een samenwerkingsovereenkomst tussen een school en de autoriteiten vereist zou kunnen zijn.

Volgens het Interimverslag van de Commissie Bosuyt zou de nood voor middelbare scholen eerder beperkt zijn voor de gezinnen in de terugkerwo-

¹⁸⁷ Daarnaast bestaan er nog de volgende weigeringsgronden die heel specifieke situaties betreffen die per definitie niet van toepassing zijn op leerlingen die door een plaatsing in een terugkerwoning van school zouden moeten veranderen:

- de leerling werd in het lopende, het vorige of het daaraan voorafgaande schooljaar bij wijze van tuchtmaatregel van de school uitgesloten,
- de leerling werd elders uitgesloten en het aantal elders uitgesloten leerlingen dat de school voor het lopende schooljaar inschreef komt overeen met of overschrijdt het aantal dat in het Lokaal Overlegplatform afgesproken werd,
- de inschrijving heeft tot doel of zou ertoe leiden dat de leerling tijdens hetzelfde schooljaar afwisselend (bijvoorbeeld om de week) nu eens de ene en dan weer de andere school bezoekt.

¹⁸⁸ Circulaire 7737 du 10/09/2020 Obligation scolaire, inscription des élèves, gratuité, sanctions disciplinaires, assistance en justice et/ou assistance psychologique dans l'enseignement secondaire ordinaire organisé par Wallonie-Bruxelles Enseignement (WBE), voir l'Annexe 1 ; Circulaire 7714 du 28/08/2020 Obligation scolaire, inscription des élèves, gratuité, sanctions disciplinaires, assistance en justice et/ou assistance psychologique dans l'enseignement secondaire ordinaire subventionné par la Fédération Wallonie-Bruxelles ; Comité des élèves francophones, *Tes droits scolaires, ça veut dire quoi ?* <https://www.lecef.org/tes-droits/>

¹⁸⁹ Décret portant les livres 1er et 2 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et mettant en place le tronc commun, *Moniteur Belge* 19-09-2019, Article 1.7.7-3. § 1er.

¹⁹⁰ Codex Secundair Onderwijs, art. 110/1, 110/8 – 110/1, Décret portant les livres 1er et 2 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et mettant en place le tronc commun, *Moniteur Belge* 19-09-2019, Article 2.4.1-1. §2; Arrêté royal du 29 juin 1984 relatif à l'organisation de l'enseignement secondaire.

ningen.¹⁹¹ Volgens DVZ verbleven er in de afgelopen zes jaar (2012-2017) slechts 12 kinderen in middelbare schoolleeftijd¹⁹² in de terugkeerwoningen en wordt er bij de intake en toewijzing van een site zoveel mogelijk rekening gehouden met de taalrol en wordt er nagegaan of het haalbaar is naar de middelbare school te gaan waar voordien school werd gelopen.¹⁹³ We verwelkomen deze inspanningen, maar moeten vaststellen dat er meer inspanningen nodig zijn om het recht op onderwijs voor de tieners in de terugkeerwoningen effectief te garanderen. Het recht op onderwijs is een **individueel recht**, het kan dus niet volstaan om te stellen dat er relatief weinig tieners in de terugkeerwoningen verblijven om het gebrek aan toegang tot onderwijs voor deze leeftijdsgroep goed te praten. Het is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat elke jongere in middelbare schoolleeftijd die in de terugkeerwoningen verblijft toegang tot onderwijs krijgt.

Tijdens hun bezoeken stellen de ngo's vast dat sommige kinderen in de terugkeerwoningen niet naar school gaan. Het probleem situeert zich meestal niet op het niveau van het aanbod van scholen in de omgeving. De ngo's vernemen van een aantal ouders dat zij zich niet voldoende geïnformeerd voelen over de mogelijkheid om hun kinderen naar school te sturen, of dat hen gevraagd werd om nog te wachten om de kinderen in te schrijven. Sommige ouders kiezen er ook zelf voor om hun kinderen niet naar school te sturen omdat ze ervan overtuigd zijn (terecht of onterecht) dat hun vasthouding in de terugkeerwoning van korte duur zal zijn en dat de kinderen snel weer naar hun gebruikelijke school kunnen terugkeren. Soms gebeurt het ook dat de ouders de keuze aan de kinderen laten om te beslissen wanneer zij zich voldoende op hun gemak voelen

om naar een nieuwe school te gaan. In dit opzicht geeft DVZ aan dat de coaches de families weliswaar kunnen aanraden om hun kinderen naar school te sturen, maar dat ze dit niet kunnen afdwingen en dat het de verantwoordelijkheid van de ouders blijft om hun kinderen, zelfs tegen hun zin, naar school te sturen.¹⁹⁴ In dit opzicht herinneren we aan het recht van de ouders om hun kinderen onderwijs te laten lopen in overeenstemming met hun eigen religieuze en filosofische overtuigingen.¹⁹⁵ We achten het nodig om de redenen achter de vaststelling dat niet alle kinderen in de terugkeerwoningen naar school gaan te achterhalen.

Daarnaast wijzen we op de situatie van kinderen met specifieke noden, die vaak minder goed met verandering kunnen omgaan en daardoor extra kwetsbaar zijn. Het VN-Kinderrechtencomité herinnert eraan dat ook voor kinderen met speciale behoeften, met name kinderen met een handicap, de toegang tot kwaliteitsonderwijs gewaarborgd moet worden.¹⁹⁶ Derhalve zou in de screening- en evaluatieprocedure voorafgaand aan een eventuele vasthouding in de terugkeerwoningen onderzocht moeten worden of een school in de buurt van de terugkeerwoning redelijkerwijs kan voorzien in de nodige aanpassingen die nodig zijn om het kind in kwestie school te laten lopen dan wel of dat er een school voor buitengewoon onderwijs beschikbaar is waar het kind school zou kunnen lopen. Indien niet aan deze voorwaarden voldaan kan worden, mag het betrokken kind niet in een terugkeerwoning vastgehouden worden. Tijdens de screening- en evaluatieprocedure voorafgaand aan een eventuele plaatsing moet hier eveneens rekening mee gehouden worden.

¹⁹¹ INTERIM-VERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 69.

¹⁹² Dit aantal strookt niet met de informatie die de bezoekende ngo's verzameld hebben tijdens hun bezoeken aan de terugkeerwoningen in deze periode.

¹⁹³ INTERIM-VERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 69.

¹⁹⁴ Ibid., pp. 64-65.

¹⁹⁵ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 12, Artikel 24 van de Belgische Grondwet,

¹⁹⁶ Committee on the Rights of the Child, General Comment no. 6 (2005), § 41.

Ten slotte, zou er in het kader van een terugkeerprocedure aandacht moeten zijn voor de verdere schoolloopbaan in het land waarnaar een gezin met kinderen (terug-)gestuurd wordt.¹⁹⁷ Men zou dus reeds in België stappen moeten zetten om de (re-)integratie van de betreffende kinderen voor te bereiden. Dit omvat onder meer het kopiëren en vertalen van diploma's en getuigschriften¹⁹⁸, het volgen van een taalcursus in de toekomstige onderwijstaal, het opzoeken van en eventueel reeds contact leggen met scholen. Dit zijn basisvoorwaarden voor een effectieve toegang tot onderwijs na terugkeer en zouden onzes inziens vervuld moeten worden wanneer besloten is dat terugkeer in het hoger belang van het kind is.

Alhoewel de meerderheid van de lagereschoolkinderen in de terugkeewoningen school lopen, zijn ons ook gevallen bekend van kinderen in deze leeftijdsgroep die om verschillende redenen niet naar school gaan. Bovendien stellen we vast dat kinderen in middelbare schoolleeftijd in de regel

geen toegang tot secundair onderwijs hebben. Deze vaststellingen zijn uiterst zorgwekkend, gezien het belang van school voor de ontwikkeling en het welzijn van kinderen. Kinderen die niet naar school gaan, blijven verstoken van alles wat de school gewoonlijk te bieden heeft: kennisverwerving, vrienden maken, ontspanningsmogelijkheden, enz. Dit betekent vaak dat deze kinderen de hele dag in de terugkeewoning rondhangen en zich erg vervelen, met alle gevolgen van dien voor het welzijn van het gezin en de ontwikkeling van de kinderen (zie "Recht op spel en ontspanning"). Bijkomende inspanningen zijn dus nodig opdat **elk kind** in de terugkeewoningen, **zowel in lagere als middelbare schoolleeftijd**, ook effectief toegang tot onderwijs in zijn of haar gebruikelijke onderwijstaal krijgt. Daarnaast zou er gedurende het verblijf in de terugkeewoningen ook aandacht moeten zijn voor de verdere schoolloopbaan van kinderen na hun eventuele verwijdering van het Belgische grondgebied.

Aanbevelingen:

Een kwaliteitsvolle begeleiding in de gezinswoning is de beste manier om het recht op onderwijs van kinderen te respecteren. Op die manier kunnen kinderen tijdens de zoektocht naar een duurzame oplossing voor het gezin hun schoolloopbaan zonder onderbreking voortzetten in hun vertrouwde schoolomgeving.

Het recht op onderwijs moet voor alle kinderen in de terugkeewoningen gewaarborgd worden. Coaches moeten de leerplicht systematisch met de ouders bespreken en eens de ouders beslissen om, na een eventuele gewenningsperiode voor de kinderen, hun kind naar school te laten gaan, moeten zij geholpen worden bij de keuze van de school en de inschrijving. Er moet over gewaakt worden dat het gezin de informatie hieromtrent goed begrepen heeft.

Indien een vasthouding in de terugkeewoning de toegang tot onderwijs in de gebruikelijke onderwijstaal van een kind verhindert, mag het betrokken kind niet in een terugkeewoning vastgehouden worden. Tijdens de screening- en evaluatieprocedure voorafgaand aan een eventuele plaatsing moet hier eveneens rekening mee gehouden worden.

¹⁹⁷ Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and Committee on the Rights of the Child, *Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration*, § 32, (k).

¹⁹⁸ Committee on the Rights of the Child, General Comment no. 6 (2005), § 42.

Wat kinderen met specifieke noden betreft, moet er vóór een vasthouding in de terugkeerwoningen onderzocht worden of een school in de buurt van de terugkeerwoning redelijkerwijs kan voorzien in de nodige aanpassingen die nodig zijn om het kind in kwestie school te laten lopen dan wel of dat er een school voor buitengewoon onderwijs beschikbaar is waar het kind school zou kunnen lopen. Indien niet aan deze voorwaarden voldaan kan worden, mag het betrokken kind niet in een terugkeerwoning vastgehouden worden. Bovendien is een groot deel van deze kinderen gevoeliger voor verandering en daardoor extra kwetsbaar. Tijdens de screening- en evaluatieprocedure voorafgaand aan een eventuele plaatsing moet hier eveneens rekening mee gehouden worden.

Het is ten zeerste aanbevolen dat de verdere schoolloopbaan van de kinderen in het kader van het terugkeertraject door de ouders en in samenwerking met de coaches voorbereid wordt.

Recht op spel en ontspanning

Behalve recht op onderwijs hebben kinderen ook recht op vrijetijdsbesteding: volgens het IVRK moet alles in het werk worden gesteld om ervoor te zorgen dat kinderen buiten de schooltijd toegang hebben tot op hun leeftijd afgestemde recreatieve activiteiten, en vrij kunnen deelnemen aan het culturele en artistieke leven.¹⁹⁹ Dit recht wordt ook in de Terugkeerrichtlijn gewaarborgd: *"In bewaring gestelde minderjarigen wordt de mogelijkheid geboden tot vrijetijdsbesteding, zoals op hun leeftijd afgestemde spel- en recreatie-activiteiten"*.²⁰⁰ Dit is des te belangrijker wanneer het gezin tijdens de schoolvakanties aankomt of wanneer inschrijving op een school onmogelijk is. Contact met leeftijdsgenoten, zij het via school of buitenschoolse activiteiten, is van groot belang voor kinderen.

Spel is van cruciaal belang voor de ontwikkeling van kinderen, vooral speelgoed dat kinderen een actieve rol geeft en waarmee ze hun verbeelding kunnen laten werken.²⁰¹ De hoeveelheid speelgoed die beschikbaar is voor kinderen varieert van site tot site. In vrijwel alle sites is er toegang tot een uitleensysteem voor speelgoed. Toch stellen

de bezoekende ngo's vaak vast dat kinderen zich in de terugkeerwoningen vervelen en niet over speelgoed beschikken dat aangepast is aan hun leeftijd. De ouders geven in gesprekken met de bezoekende ngo's soms zelf aan dat ze aarzelen een beroep te doen op de coaches in verband met vragen over speelgoed of vrije tijd omdat ze hen hiermee niet tot last willen zijn.

Dit gebrek aan aangepast speelgoed is nog nijpender tijdens de zomermaanden, wanneer de kinderen niet naar school kunnen gaan. Kinderen vullen hun dagen met dutjes doen, tv-kijken, spelletjes spelen op de smartphone, enz. De verveling die de kinderen ervaren bemoeilijkt ook de relatie tussen kinderen en hun ouders. In veel gevallen zorgt verveling ervoor dat kinderen prikkelbaarder en agressiever worden.

De aanwezigheid van speelgoed op zich is natuurlijk nog geen garantie voor het recht op spel en ontspanning. Psychomotorische, educatieve en creatieve spelletjes zijn net zo belangrijk voor het welzijn van de kinderen.²⁰² De Raad van Europa benadrukt *"the important role of informal education and youth work initiatives, combined*

¹⁹⁹ Artikel 31 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

²⁰⁰ Artikel 17 van de Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG)

²⁰¹ Zie in dit verband bijv., Ginsburg, The Importance of Play in Promoting Healthy Child Development and Maintaining Strong Parent-Child Bonds, *Pediatrics*, 119 (1) (2007), pp. 182-191.

²⁰² Centre de Guidance-ULB, *Expertiseverslag in de zaak Awada/Belgische staat* (1999).

with cross-cultural approaches”²⁰³ en dat deze ervaringen de integratie van kinderen in hun nieuwe gemeenschap kunnen vergemakkelijken. Toch worden er op de sites van de terugkeerwoningen geen vrijetijdsactiviteiten georganiseerd en zijn er geen samenwerkingen met speelplein- of jeugdwerkingen. Coaches zouden een sleutelrol kunnen spelen om kinderen toe te leiden naar dit soort activiteiten, door onder andere contacten te leggen met speelpleinwerkingen tijdens de vakanties en jeugdbewegingen tijdens de rest van het jaar. De coaches geven aan dat ze dit al doen, maar dat het moeilijk is de ouders ervan te overtuigen om de kinderen hieraan te laten meedoen, omdat ze dit soort activiteiten vaak niet kennen vanuit hun eigen cultuur.²⁰⁴

De gezinnen kennen de stad of het dorp waar ze in een terugkeerwoning geplaatst worden in de regel niet. Bovendien staan de ouders vaak onder zware stress, waardoor ze niet altijd even veel aandacht voor de ontspanning van hun kinderen kunnen opbrengen. Zelf als er in de buurt een speelplein is, hebben ouders niet altijd de energie om er met hun kinderen te gaan spelen. JRS Bel-

gium is al langer vragende partij om op alle sites van de terugkeerwoningen buitenspeeltoegang aan te leggen. De autoriteiten argumenteren echter dat er hiervoor geen budget is en dat ze niet aansprakelijk gehouden willen worden voor ongevallen.

Er zijn op het vlak van het recht op spel en ontspanning evenwel ook positieve ontwikkelingen vastgesteld. Zo is er sinds de zomer van 2018 een internettoegang, waarvan kinderen en jongeren gebruikmaken om Nederlands of Frans te leren met hulp van applicaties zoals DuoLingo of om in contact te blijven met vrienden en vriendinnen. Ook de plaatsing van picknicktafels op elke site is een andere positieve ontwikkeling. Dit bevordert het contact tussen de verschillende gezinnen en kinderen die op eenzelfde site in een terugkeerwoning geplaatst zijn. Binnenkort zullen er ook smart TV's geïnstalleerd worden in alle terugkeerwoningen.

Ondanks deze verbeteringen en de geleverde inspanningen stellen we vast dat er op het vlak van het recht op spel en ontspanning nog verbeterpunten zijn.

Aanbevelingen:

Het is zeer wenselijk te investeren in aan de leeftijd van de kinderen aangepast speelgoed en vrijetijdsactiviteiten opdat hun recht op spel en ontspanning gewaarborgd wordt. We moedigen de coaches aan om kinderen toe te leiden naar vrijetijdsactiviteiten, bijvoorbeeld in samenwerking met lokale organisaties, zoals jeugdbewegingen, scholen of andere organisaties. Het is aan te raden om de ouders van kinderen in de terugkeerwoningen op een cultuursensitieve manier (eventueel i.s.m. organisaties die expertise hebben in cultuursensitief werken) in te lichten over de mogelijkheden om hun kinderen aan zulke vrijetijdsactiviteiten te laten deelnemen.

De beste manier om het recht op ontspanning van kinderen te respecteren, is om voor de gezinnen een kwaliteitsvolle begeleiding in hun eigen woning te organiseren. Zo kunnen kinderen hun buitenschoolse activiteiten (vrijetijdsbesteding, sport, cultuur, enz.) verderzetten.

²⁰³ Council of Europe, *Promoting child-friendly approaches in the area of migration, Standards, guidance and current practices*, p. 34.

²⁰⁴ Overleg tussen Platform Kinderen op de vlucht en Dienst Vreemdelingenzaken, 11 maart 2020.

Recht op juridische bijstand

Het recht op juridische bijstand is een belangrijk grondrecht, ook voor gezinnen in terugkeerwoningen. Voor alle gezinnen die in de terugkeerwoningen worden vastgehouden, dient er te worden op toegezien dat ze over een goede advocaat beschikken met een goede kennis van het vreemdelingen- en asielrecht en de rechten van het kind; dat elke stap en elke beslissing in de procedure aan hen wordt uitgelegd; dat ze alles begrijpen en dat ze alle gelegenheid krijgen om te worden gehoord, de kinderen inbegrepen.

De coaches informeren de gezinnen bij hun aankomst in de terugkeerwoningen over hun situatie en hun perspectief op verblijf en terugkeer. De gezinnen ontvangen een informatiebundel die beschikbaar is in 29 talen, dus vrijwel altijd in een taal die het gezin begrijpt. De coaches nemen ook contact op met de balies om ervoor te zorgen dat het gezin onmiddellijk toegang krijgt tot een advocaat. De advocaat wordt dan gevraagd om zich naar de terugkeerwoning te begeven voor een kennismakingsgesprek met de familie, maar slechts weinig advocaten gaan hierop in. Doorgaans gaat het gezin zelf naar het kantoor van de advocaat en krijgen zij hiervoor tickets voor het openbaar vervoer. De coaches bekijken ook per geval of het beter is dat beide ouders naar de advocaat gaan. In dat geval wordt er een uitzondering gemaakt op de regel dat er te allen tijde één ouder of volwassene in de terugkeerwoning aanwezig moet zijn.²⁰⁵

Een kwaliteitsvolle juridische bijstand voor gezinnen zonder wettig verblijf zorgt ervoor dat gezinnen en de autoriteiten ervan verzekerd zijn dat alle mogelijkheden voor het gezin om een verblijfs-

recht te krijgen onderzocht werden. Gezinnen zonder wettig verblijf zijn bijzonder kwetsbaar voor misbruik door advocaten. In sommige gevallen worden er uitzinnige bedragen gevraagd door de advocaten. Gezinnen betalen deze bedragen in de hoop een verblijfsrecht te bekomen. Er is ook vaak sprake van beloftes die niet gehouden worden door advocaten, of fouten, zoals bijvoorbeeld een beroep indienen bij de verkeerde Raadkamer. Wanneer de coach op de hoogte is van dit soort tekortkomingen en het gezin ermee instemt, is het belangrijk dat de coach dit via de plaatselijke balie aan de stafhouder meldt.²⁰⁶

Voor gezinnen die een verzoek om internationale bescherming ingediend hebben, die zoals we supra reeds stelden onzes inziens niet thuishoren in een terugkeerwoning, is het noodzakelijk dat ze goed zijn voorbereid op hun verhoor bij het CGVS en dat hun advocaat tijdens dit verhoor aanwezig is. Deze gezinnen kunnen een beroep doen op Nansen, de door UNHCR erkende nationale partner voor de juridische bijstand van verzoekers om internationale bescherming. Het is dus van essentieel belang dat die gezinnen op de hoogte zijn van de diensten van Nansen, om hun rechten volledig te doen gelden. De bezoekende ngo's geven aan dat sommige gezinnen zich onvoldoende geïnformeerd voelen over de internationale beschermingsprocedure en dat weinig gezinnen kennis hebben van de diensten van Nansen. Gezien de vaak precaire situatie van deze gezinnen en hun soms beperkte kennis van de landstalen of het Engels, is het essentieel om zich ervan te verzekeren dat ze de uitleg goed begrepen hebben en, indien nodig, de hulp van een tolk in te schakelen of de procedures meermaals uit te leggen.

²⁰⁵ Overleg tussen Platform Kinderen op de vlucht en Dienst Vreemdelingenzaken, 11 maart 2020.

²⁰⁶ Zie ook UNHCR, *Juridische begeleiding van verzoekers om internationale bescherming in België* (2019).

Aanbevelingen:

Het is essentieel dat alle gezinnen in de terugkeerwoningen toegang krijgen tot een kwaliteitsvolle juridische bijstand.

Het is belangrijk juiste en volledige informatie te verstrekken aan verzoekers om internationale bescherming over het feit dat advocaten die optreden in het kader van de juridische bijstand waarin het Gerechtelijk Wetboek voorziet, hun diensten niet kosteloos leveren maar door de overheid worden betaald en dat dit noch hun neutraliteit, noch hun bekwaamheid in het gedrang brengt, en de aandacht van de verzoekers om internationale bescherming te vestigen op het feit dat een pro-Deadvocaat geen vergoeding mag vragen.

Het is wenselijk de bewoners van de terugkeerwoningen te informeren over permanenties voor juridische eerstelijnsbijstand en ze te informeren over ngo's die ze kunnen contacteren of die de terugkeerwoningen bezoeken, bijvoorbeeld via een informatiebrochure. Zowel een voortdurende omkadering en geïndividualiseerde opvolging, als de vertrouwensrelatie die tot stand komt, zijn waardevolle instrumenten voor een kwalitatieve sociale en juridische omkadering. Een onafhankelijk en holistisch case management lijkt ons de beste manier om dit te realiseren, zie Hoofdstuk 5.

We bevelen aan om voldoende (juridische) bijscholing voor de terugkeercoaches te voorzien, opdat zij hun informatietaken naar behoren kunnen (blijven) uitvoeren. Daarnaast is ook de manier waarop informatie overgedragen wordt van groot belang (aandacht voor cultuursensitiviteit, eenvoudig taalgebruik, gebruik maken van visuele ondersteuning, ...). Het is nodig om elk gezin in de terugkeerwoningen informatie te verstrekken in een taal die zij werkelijk begrijpt. Bovendien moet de informatie op duidelijke en beknopte wijze worden gegeven.²⁰⁷

Het is aangewezen een beroep te doen op beëdigde tolken, persoonlijk aanwezig of via de telefoon indien de communicatie met een gezin in de terugkeerwoning stroef verloopt.

Zorg ervoor dat de coaches, altijd op voorwaarde dat er toestemming van het gezin is, tekortkomingen op vlak van juridische bijstand melden bij de bevoegde autoriteiten (de stafhouder). Het is sterk aangeraden dat de coaches steeds waakzaam blijven en nagaan of het aangewezen is van advocaat te veranderen.

Wij verwijzen naar hoofdstuk 2 van het recente UNHCR-rapport "*Juridische begeleiding van verzoekers om internationale bescherming in België*" voor meer aanbevelingen over de verbetering van juridische bijstand specifiek voor verzoekers om internationale bescherming.²⁰⁸

²⁰⁷ UNHCR, *Juridische begeleiding van verzoekers om internationale bescherming in België* (2019), p. 10.

²⁰⁸ *Ibid.*

Recht op participatie en het recht om gehoord te worden

Er wordt steeds meer rekening gehouden met het recht van kinderen om betrokken te worden bij de beslissingen die hen aanbelangen. Luisteren naar kinderen en jongeren wordt erkend als essentieel voor hun menselijke waardigheid en ontwikkeling.²⁰⁹ In een aanbeveling van 2012²¹⁰ benadrukt het Comité van Ministers van de Raad van Europa het belang van artikel 12 IVRK, dat kinderen het recht garandeert om gehoord te worden in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die hen aanbelangt.²¹¹ Het Comité van Ministers beveelt de lidstaten aan *"ervoor te zorgen dat alle kinderen en jongeren hun recht om te worden gehoord, ernstig te worden genomen en deel te nemen aan de besluitvorming in alle aangelegenheden die hen aanbelangen, kunnen uitoefenen. Hun mening moet worden gehoord, rekening houdend met hun leeftijd en maturiteit"*.²¹² Deze rechten op participatie en om gehoord te worden hangen sterk samen met het recht op kindvriendelijke informatie (Artikel 13 IVRK), een preconditionie voor de effectiviteit van alle andere kinderrechten, omdat kinderen in migratie vaak bijkomende moeilijkheden ervaren, onder andere door taalbarrières of culturele drempels.²¹³

In de praktijk blijkt dat het recht op participatie van kinderen niet altijd gerespecteerd wordt tijdens

een vasthouding in een terugkeerwoning. Er zijn geen proactieve maatregelen of procedures om ervoor te zorgen dat de stem van kinderen die in de terugkeerwoningen verblijven gehoord wordt. Bezoekers van JRS Belgium geven aan dat ze over geen enkele aanwijzing beschikken dat kinderen standaard gehoord worden over hun verblijf in een terugkeerwoning, over de terugkeerprocedure, enz.

Tijdens een uitwisseling met de coaches gaven zij aan dat dit voor hen een delicate kwestie is, omdat zij het ouderlijk gezag willen respecteren. Zij hebben wel ad hoc contacten met de kinderen, bijvoorbeeld wanneer zij speelgoed komen uitlenen. Volgens de coaches worden de kinderen tijdens hun verblijf in de terugkeerwoningen dus wel degelijk, zij het op een informele manier, gehoord. De kinderen krijgen daarnaast ook "terugkeerboekjes" uitgedeeld, die hen op een aan hun leeftijd aangepaste manier uitleg geven over terugkeer.²¹⁴

Wat de procedure voor internationale bescherming betreft, worden sommige kinderen in het kader van hun verzoek om bescherming, door het CGVS gehoord. Bij de bezoekende ngo's bestaat evenwel nog steeds bezorgdheid over de vraag of kinderen en gezinnen in de terugkeerwoningen op de hoogte zijn over de mogelijkheid om in het kader van hun verzoek door het CGVS gehoord te worden.

Aanbevelingen:

Het is wenselijk in te zetten op kindvriendelijke informatie voor de kinderen in de terugkeerwoningen. We verwijzen in dit verband naar het handboek *"How to convey child-friendly information for children in migration"* dat in 2018 door de Raad van Europa gepubliceerd werd.

²¹⁰ Council of Europe, *Recommandation CM/Rec(2012)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation des enfants et des jeunes de moins de 18 ans (adoptée par le Comité des Ministres le 28 mars 2012, lors de la 1138e réunion des Délégués des Ministres)* (2012).

²¹¹ Convention on the Rights of the Child, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989, entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49.

²¹² Council of Europe, *Recommandation CM/Rec(2012)2*, p. 2. (eigen vertaling).

²¹³ Council of Europe, *Promoting child-friendly approaches in the area of migration, Child-friendly information* (2019), p. 56.

²¹⁴ Overleg tussen Platform Kinderen op de vlucht en Dienst Vreemdelingenzaken, 11 maart 2020.

We bevelen alle betrokken actoren sterk aan een formele procedure uit te werken en te implementeren die garandeert dat kinderen in de terugkeerwoningen gehoord worden over verschillende zaken die hen aanbelangen: van onderwijs over vrije tijd tot de verblijfsprocedures die lopen en/of het terugkeertraject.

Het is aangewezen om bij het intakegesprek van de gezinnen specifieke aandacht te besteden aan de kinderen, hun situatie en hun behoeften.

Het is raadzaam te evalueren of er extra personeel in dienst genomen moet worden om een kwaliteitsvolle begeleiding van de gezinnen te waarborgen, zodat de kinderen in de terugkeerwoningen optimaal kunnen worden opgevangen en ondersteund.

Conclusie inzake het naleven van de grondrechten

Hierboven toonden we aan dat onder meer de toegang tot onderwijs en tot spel en ontspanning om tal van redenen in het gedrang kan komen voor de kinderen in de terugkeerwoningen. De toegang tot en de implementatie van de hierboven besproken rechten manifesteren hoe er in de praktijk nog steeds kritieke hiaten zijn bij de implementatie van het beginsel van het hoger belang van het kind. Er zijn 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 van cruciaal belang om de besluitvormingsprocedures te verbeteren en aan de verplichtingen inzake kinderrechten te voldoen.

Voor onze beknopte evaluatie van de naleving van de grondrechten van de kinderen en gezinnen in de terugkeerwoningen, baseerden we ons op het interim-en eindverslag van de Commissie Bosuyt en op de bevindingen van twee ngo's die de gezinnen in deze woningen bezoeken. Omdat

deze ngo-bezoekers slechts een klein deel van de gezinnen in de terugkeerwoningen bezoeken, kunnen hun bevindingen niet geëxtrapoleerd worden om algemene uitspraken over de naleving van de kinderrechten in deze woningen te doen. Zowel de problemen als goede praktijken die tot dusver aan bod kwamen, lichten slechts een klein tipje van de sluier wat de werking van en de begeleiding in de terugkeerwoningen betreft. Een grondige onafhankelijke en publieke evaluatie van de terugkeerwoningen blijft broodnodig.



4.3 Naleving van verblijfprocedures en betrokkenheid bij het zoeken naar een duurzame oplossing – compliance

De Engelse term **compliance** kan voor verschillende stakeholders verschillende dingen betekenen. In het theoretische kader van het EU ATD Network verwijst de term naar de **betrokkenheid** (van individuen of gezinnen) bij verblijfsprocedures²¹⁵. Door statelijke autoriteiten wordt onder compliance in de regel begrepen dat personen gehoor geven aan beslissingen in verblijfs-

²¹⁵ Ohtani, Alternatives to detention from theory to practice (2018), p. 26

procedures, bijvoorbeeld uitwijzingsbeslissingen, verschijnen op geplande rechtszittingen, gehoor geven aan een oproep om naar een gesprek over terugkeerbegeleiding te komen enz.²¹⁶

De IDC verstaat onder compliance dus het naleven van immigratieprocedures en het “*gehoor geven aan legitieme autoriteiten met minieme interventie*”.²¹⁷ De coalitie verwijst naar een vergelijkende studie van verzoekers om internationale bescherming in Canada en Zwitserland, waarin vier motiverende factoren gevonden werden die bijdragen aan de naleving van immigratieprocedures:

- 1 de precare situatie van vluchtelingen en de angst voor gedwongen verwijdering;
- 2 gezagsgetrouwheid en de bereidheid om de wet na te leven;
- 3 **het vertrouwen in statusbepalingsprocedures** (zoals de asielprocedure) **en de perceptie van eerlijkheid in het gastland**;
- 4 de wens om onwettig verblijf, met de daarmee gepaard gaande ontberingen en kwetsbaarheid, te vermijden.²¹⁸

Deze derde motiverende factor wijst erop dat alternatieven voor detentie die het vertrouwen in de eerlijkheid van de verblijfprocedure vergroten, zowel de naleving van de procedures als meer doeltreffende en duurzame immigratiebeslissingen (duurzame oplossingen) kunnen bevorderen.²¹⁹

Een doeltreffend alternatief voor detentie bevordert dus de naleving van verblijfsprocedures door

gezinnen en de betrokkenheid van het gezin bij het zoeken naar een duurzame oplossing. Inzetten op de betrokkenheid van het gezin voorkomt dat het gezin onderduikt en zich aan de controle van de overheid onttrekt. Indien gezinnen zonder wettig verblijf onder de radar van de autoriteiten op het grondgebied verblijven, is dit noch voor het gezin, noch voor de overheid een duurzame oplossing.

Statistische gegevens over het aantal gezinnen dat uit de terugkeerwoningen vertrok en de reden van hun vertrek bieden een eerste mogelijkheid om de betrokkenheid van gezinnen te analyseren. Zo geven de cijfers over het aantal gezinnen dat onderduikt een indicatie over de betrokkenheid, of beter het gebrek hieraan, van gezinnen in de terugkeerwoningen.²²⁰

Figuur 9, die we opmaakten op basis van de jaarverslagen van DVZ en cijfers die DVZ ons per mail opstuurde, toont het percentage van gezinnen dat sinds de ingebruikname van de terugkeerwoningen in oktober 2008 onderdook.



Figuur 9 > Percentage van gezinnen die uit de terugkeerwoningen verdwenen, Bron: jaarrapporten DVZ en statistische gegevens rechtstreeks verkregen van DVZ. Deze percentages weergeven de verhouding ten opzichte van het totaal aantal intakes per jaar.

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Sampson et al. *There are alternatives* (2015), pp. 9-10.

²¹⁸ Ibid., de IDC verwijst hier naar de volgende studie: Costello & Kaytaz, *Building Empirical Evidence into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva* (2013).

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ Zie voorbeelden uit Indonesië en Thailand, waar de betrokkenheid van individuen in alternatieven voor detentie eveneens op basis van onderduikcijfers geïllustreerd werd: Sampson et al. *There are alternatives* (2015), p. 10.

In het interimverslag van de commissie Bossuyt vinden we onderstaande tabel voor de jaren 2012-2017, zie figuur 10, met licht afwijkende cijfers wat het aantal ondergedoken families betreft, maar die op dezelfde trend wijzen.²²¹

Figuur 10 > Outtake woonunits, bron: INTERIM-VERSLAG van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen, p. 76.

- Outtake woonunits:

	Ontsnapping		Verwijdering					Vrijstelling -uitz lopende asielpprocedure	Asiel/subs.bescherming
			Terugdrijving	Repatriëring HKL	Dublin Overname	Bilaterale overname	Vrijwillige terugkeer		
2012	38 (24,8%)	34	15	14	/	13	76 (49,67%)	20 (13,1%)	12 (7,8%)
2013	36 (22,2%)	20	17	3	/	14	54 (33,75%)	35 (21,9%)	13 (8,1%)
2014	91 (41,9%)	21	23	10	0	15	69 (31,79%)	25 (11,5%)	20 (9,2%)
2015	61 (37,9%)	28	10	3	0	4	45 (27,95%)	30 (18,6%)	25 (15,5%)
2016	51 (35,4%)	25	16	11	1	4	57 (39,58%)	18 (12,5%)	20 (13,9%)
2017	56 (33,3%)	30	6	2	1	7	46 (27,38%)	21 (12,5%)	23 (13,7%)

Uit deze grafieken blijkt dat het percentage gezinnen dat onderdook van 2008 tot 2013 stabiel was en ongeveer 25% bedroeg, maar dat dit percentage piekte in het jaar 2014 en tot 2017 zo'n 35 à 43% bedroeg. Sinds de piek van 2014 is dit cijfer echter opnieuw gedaald en bereikte het anno 2018 een niveau dat vergelijkbaar is met dat van voor die piek (27%) en in 2019 zelfs een recordlaagte (19%).

De cijfers tonen een eerder gelijkmatige verdeling tussen het aandeel verwijderingen, vrijlatingen en ondergedoken personen. Zo werden er in 2017 in totaal 171 gezinnen, met samen 327 kinderen en 240 volwassenen, in de terugkeewoningen vastgehouden. Van de 148 families die in 2017 uit een terugkeewoning vertrokken, werden er 45

gezinnen (30,40%) verwijderd (terugdrijvingen plus repatriëringen en terugnames), keerden er 9 (6,08%) vrijwillig terug, doken er 51 (34,45%) onder en werden er 43 (29%) vrijgelaten.²²² **De cijfers voor 2017 bevestigen dus de trend dat er jaarlijks ongeveer 1/3 van de gezinnen verwijderd wordt, 1/3 vrijgelaten wordt, en 1/4 à 1/3 onderduikt.**

De cijfers voor 2019 zijn echter opmerkelijk. Zo werden er in dat jaar 155 gezinnen, met samen 279 kinderen en 218 volwassenen, in de terugkeewoningen vastgehouden. Van de 146 families die in 2019 een terugkeewoning verlieten, werden er 36 gezinnen (24,65%) verwijderd (terugdrijvingen plus repatriëringen en terugnames), keerden er 2 (1,36%) vrijwillig terug,

²²¹ We maken hier wel de kanttekening dat de tabel uit het interimverslag van de commissie Bossuyt niet erg duidelijk is. Zo is het enerzijds niet meteen af te leiden of de aantallen in de tabel op het aantal gezinnen dan wel op het aantal personen slaan en zijn de sommen van de percentages per jaar niet gelijk aan 100%. Een kleine rekensom leert ons echter dat dit eraan te wijten is dat het verschil tussen intakes (zie pp. 75-76 Interimverslag Commissie Bossuyt) en outtakes per jaar in het totale percentage werd meegenomen (ter illustratie, in 2012 was er een intake van 153 gezinnen, maar een outtake van slechts 146 gezinnen, een verschil van 7 gezinnen, oftewel 4,57%, exact het ontbrekende percentage wanneer we de percentages in de rij outtake voor 2012 optellen).

²²² Dienst Vreemdelingenzaken, Statistisch jaarverslag 2017, p. 8. Deze percentages weergeven de verhoudingen ten opzichte van het totaal aantal outtakes.

doken er 30 (20,54%) onder en werden er maar liefst 78 (53,24%) vrijgelaten.²²³ We beschikken niet over cijfers over de verdeling per profiel van de gezinnen die in 2019 in de terugkeerwoningen zaten en kunnen dus enkel gissen of dit grote aandeel aan vrijstellingen bijvoorbeeld te wijten zou zijn aan een groot aandeel van grensgezinnen die in een lopende procedure om internationale bescherming zit.

Verder moet ook de draagwijdte van deze cijfers gerelativeerd worden. Het aantal gezinnen dat onderduikt is afhankelijk van tal van factoren die deels los staan van de manier waarop de terugkeerwoningen worden beheerd of van de kwaliteit van de begeleiding. Het gaat bijvoorbeeld om het profiel van de vastgehouden gezinnen, hun nationaliteit, hun sociaal netwerk in België, het aantal jaren dat ze in België hebben doorgebracht, de thuistaal van het gezin, hun migratieparcours, enz. Deze factoren kunnen een rechtstreekse invloed hebben op de mate waarin gezinnen zich aan de controle van de overheid onttrekken. Verder kunnen deze factoren, ondanks alle inspanningen van de coaches, ook het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de coaches bemoeilijken. Helaas is het onmogelijk om deze eventuele samenhangen grondig te beoordelen op basis van de cijfers waarover we beschikken.

Onder 2.3 *supra* bekeken we reeds de profielen van de gezinnen in de terugkeerwoningen en merkten we op dat de verhouding van de profielen doorheen de jaren veranderd is. Waar de grensgezinnen in de beginjaren helemaal niet of amper in de terugkeerwoningen terechtkwamen, zien we dat deze gezinnen in de laatste jaren het meest voorkomende profiel in de terugkeerwoningen geworden zijn.

De cijfers die in de jaarlijkse verslagen van DVZ staan zijn zeer beknopt. Bovendien lopen de cijfers van jaar tot jaar sterk uiteen wat betreft de mate van gedetailleerdheid en de gebruikte categorieën, wat objectieve vergelijkingen op lange termijn inzake de betrokkenheid van de gezinnen onmogelijk maakt. Dit toont eens te meer de nood aan van meer transparantie over het terugkeerbeleid, wat ook benadrukt werd door de Commissie Bossuyt²²⁴, maar ook de behoefte aan een grondige en onafhankelijke evaluatie van de redenen waarom mensen uit de terugkeerwoningen onderduiken. Bij een dergelijke evaluatie zou het vinden van een duurzame oplossing als maatstaaf gebruikt moeten worden. In de statistieken van DVZ wordt vooral het verschil gemaakt tussen gezinnen die verwijderd werden, gezinnen die onderdoken, en gezinnen die vrijgelaten werden. Bij deze laatste gezinnen moet onderzocht worden om welke redenen zij vrijgelaten werden: kregen zij een wettig verblijf of werd de detentie- of behandelingstermijn van een verblijfsprocedure overschreden? Om deze vragen te beantwoorden zijn transparante, gedetailleerde cijfers en bijkomend onderzoek broodnodig.

In het eindverslag van de commissie Bossuyt wordt verwezen naar een analyse uit 2014²²⁵ naar de redenen en het ogenblik van verdwijning. Volgens deze analyse zijn de redenen voor onderduiken divers en zijn deze ook afhankelijk van het profiel van de gezinnen. Zo zouden families die zonder wettig verblijf op het grondgebied verblijven niet willen vertrekken naar hun herkomstland of naar een andere EU-lidstaat (in geval van de Dublin-procedure) omdat ze familie in België hebben; omdat ze niets hebben om naar terug te keren; of omdat de kinderen hier schoollopen, ... Zogenaamde grensgezinnen zouden volgens deze analyse onderduiken omdat: ze familie in België of in een andere EU-lidstaat

²²³ Dienst Vreemdelingenzaken, Statistisch jaarverslag 2019, p. 8. Deze percentages weergeven de verhoudingen ten opzichte van het totaal aantal outtakes.

²²⁴ EINDVERSLAG van de Commissie Bossuyt, pp. 10, 16.

²²⁵ Het is ons niet bekend naar welke analyse de Commissie Bossuyt hier verwijst en wie deze analyse zou hebben uitgevoerd.

hebben; omdat ze ondanks een afgewezen verzoek om internationale bescherming een vrees voor terugkeer hebben; omdat ze niet naar een andere EU-lidstaat willen (Dublin-procedure),... Deze analyse probeerde ook het moment in de procedure waarop mensen besluiten om onder te duiken in kaart te brengen, men stelde drie tendensen vast. Zo zouden mensen het vaakst onderduiken kort na de overbrenging naar een terugkeerwoning (binnen enkele uren of hooguit enkele dagen); na de aankondiging van de organisatie van een repatriëring; en na een negatieve beslissing inzake het verzoek om internationale bescherming.²²⁶

De autoriteiten hechten vanzelfsprekend een groot belang aan het aantal verdwijningen van de families uit de terugkeerwoningen, zij beschouwen het huidige aantal als “relatief belangrijk” en “een knelpunt in het kader van gedwongen verwijderingen”.²²⁷ Uit de gegevens waarover we beschikken

blijkt echter dat er jaarlijks nog steeds meer dan 60% van de gezinnen niet uit de terugkeerwoningen onderduiken, maar gehoor geven aan verwijderingsbeslissingen of in de zoektocht naar een duurzame oplossing in de immigratieprocedures betrokken blijft. Ofschoon deze cijfers niet op een extreem hoge betrokkenheidsgraad wijzen, - alternatieven voor detentie kunnen zelfs betrokkenheidsgraden tot rond de 90% bereiken²²⁸ - lijkt het ons toch te kort door de bocht om op basis van deze cijfers te verkondigen dat de terugkeerwoningen geen effectieve maatregel zouden zijn, en dat detentie in laatste instantie nodig blijft, zoals dit onder andere in het interimverslag van de commissie Bossuyt geopperd werd.²²⁹ Veeleer zouden deze cijfers aanleiding moeten geven tot een grondige analyse van de redenen die ertoe leiden dat een gezin beslist uit de terugkeerwoning onder te duiken, bijvoorbeeld in het licht van de vier motivationele factoren die hierboven aangehaald werden.²³⁰

Aanbevelingen:

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 terugkeerwoning publiceren.

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

Neem het meewerken naar of het vinden van een duurzame oplossing als maatstaaf in een dergelijke evaluatie. Deze duurzame oplossing kan verblijf in België, terugkeer naar het land van herkomst of reguliere migratie naar een derde land betekenen. Een verblijfsrecht in België moet dus zeker ook gezien worden als een mogelijke positieve uitkomst voor het traject van een gezin in de terugkeerwoningen. Hiervoor is er een **paradigmashift** nodig, de autoriteiten moeten weg van hun eenzijdige focus op terugkeer en inzetten op een tweesporenbegeleiding, waarbij zowel het eventuele perspectief op verblijf in België als een terugkeer naar het herkomstland overwogen wordt. Want hoewel de term

²²⁶ EINDVERSLAG van de Commissie Bossuyt, pp. 59-60.

²²⁷ *Ibid.*, p. 59.

²²⁸ Sampson et al., *There are alternatives* (2015), p. 10.

²²⁹ INTERIM-VERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 77.

²³⁰ Zie Sampson et al. *There are alternatives* (2015), pp. 9-10.

"alternatieven voor detentie" niet vastligt in een definitie of wet, duidt deze op een verschuiving van de aandacht voor (vrijheids-)beperkingen en veiligheid in het beheer van migratie naar een praktische en proactieve aanpak om tot een oplossing van problemen te komen die mensen aanmoedigt om "immigratieprocedures na te leven zonder dat er beperkingen of vrijheidsberoving nodig zijn".²³¹

4.4 Kostenefficiëntie

Indien we alternatieven voor detentie door het prisma van effectiviteit en efficiëntie²³² bekijken, dan stellen we vast dat de praktijk van immigratiedetentie niet erg effectief is om het door de autoriteiten gewenste doel, namelijk het verwijderen van mensen in irregulier verblijf van het Belgische grondgebied, te behalen. Cijfers tonen aan dat het aantaleerste opsluitingen in een gesloten centrum gemiddeld rond de 6000 personen – het gaat hier voor de duidelijkheid om volwassenen – betreft.²³³ Wanneer we inzoomen op de cijfers over de vertrekken uit de gesloten centra, dan zien we dat de **gedwongen terugkeer** (repatriëring) naar het land van herkomst **slechts 31% van de vertrekkers vanuit de gesloten centra in 2017** betreft (2117 op een totaal van 6933 vertrekken).²³⁴ Cîr  berekende dat het percentage verwijderingen (ter verduidelijking hier 3980 repatriëringen plus terugdrijvingen) uit gesloten centra van 77,8 procent in 2014 naar 61,1 procent in 2018 daalde, wat het laagste percentage sinds 2001 was.²³⁵ Daarenboven bleek uit de berekeningen van C r  dat in 2018 bijna vier op de tien personen uit immigratiedetentie werden vrijgelaten. Nochtans legden de laatste twee bevoegde Ministers of Staats-

secretarissen onder het motto 'vrijwillig als het kan, gedwongen als het moet', een sterke nadruk op gedwongen terugkeer aan de dag²³⁶ en stak de voormalige Staatssecretaris de loftrumpet op over wat hij een effectief (gedwongen) terugkeerbeleid noemde.²³⁷ Daarnaast blijkt uit onderzoek dat detentie ook niet het gewenste afschrikkende effect heeft, het zorgt er dus niet voor dat minder mensen 'besluiten' om zonder geldige verblijfspapieren in België te verblijven of naar België te reizen.²³⁸ In het licht van het bovenstaande kunnen we concluderen **dat immigratiedetentie niet effectief is**. De door de autoriteiten beoogde doelen, het verwijderen van vreemdelingen in irregulier verblijf en het afschrikken van potentiële toekomstige migranten zonder uitzicht op wettig verblijf, worden immers niet behaald.

Zijn de terugkeewoningen dan effectiever en kostenefficiënter dan immigratiedetentie? Onder 4.3 hierboven werd reeds duidelijk dat de betrokkenheidsgraad van gezinnen in de terugkeewoningen niet erg hoog zijn. De onderduikcijfers zouden daarom aanleiding moeten geven tot een grondige analyse van de redenen die ertoe leiden dat sommige gezinnen beslissen uit de terugkeewoningen onder te duiken.

²³¹ Sampson et al. *There are alternatives* (2015), p. II.

²³² Efficiëntie of doelmatigheid is de mate van gebruik van middelen om een bepaald doel te bereiken, en verwijst bijgevolg naar de route naar het doel. Kostenefficiëntie verwijst dus naar het bereiken van een doelstelling tegen de laagste kostprijs. Effectiviteit of doeltreffendheid daarentegen geeft aan of de beoogde uitkomsten of resultaten ook daadwerkelijk gerealiseerd worden en verwijst dus naar het doel zelf. In tegenstelling tot efficiëntie heeft het geen betrekking op het proces zelf, maar juist op de uitkomst van dit proces.

²³³ Federaal Migratiecentrum Myria, Terugkeer, detentie en verwijderingen van vreemdelingen in België, MyriaDoc 8 (2018), p. 10.

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ C R , *La politique de retour forcé, une politique efficace ?* (2019), p. 6.

²³⁶ Beleidsverklaring Asiel en Migratie, 18 november 2014, online beschikbaar: <https://www.dekamer.be/FLWB/pdf/54/0020/54K0020021.pdf>; Algemene beleidsnota organisatie-afdeling 13, Hervorming asiel en migratie, 20 december 2011, online beschikbaar: <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/1964/53K1964009.pdf>

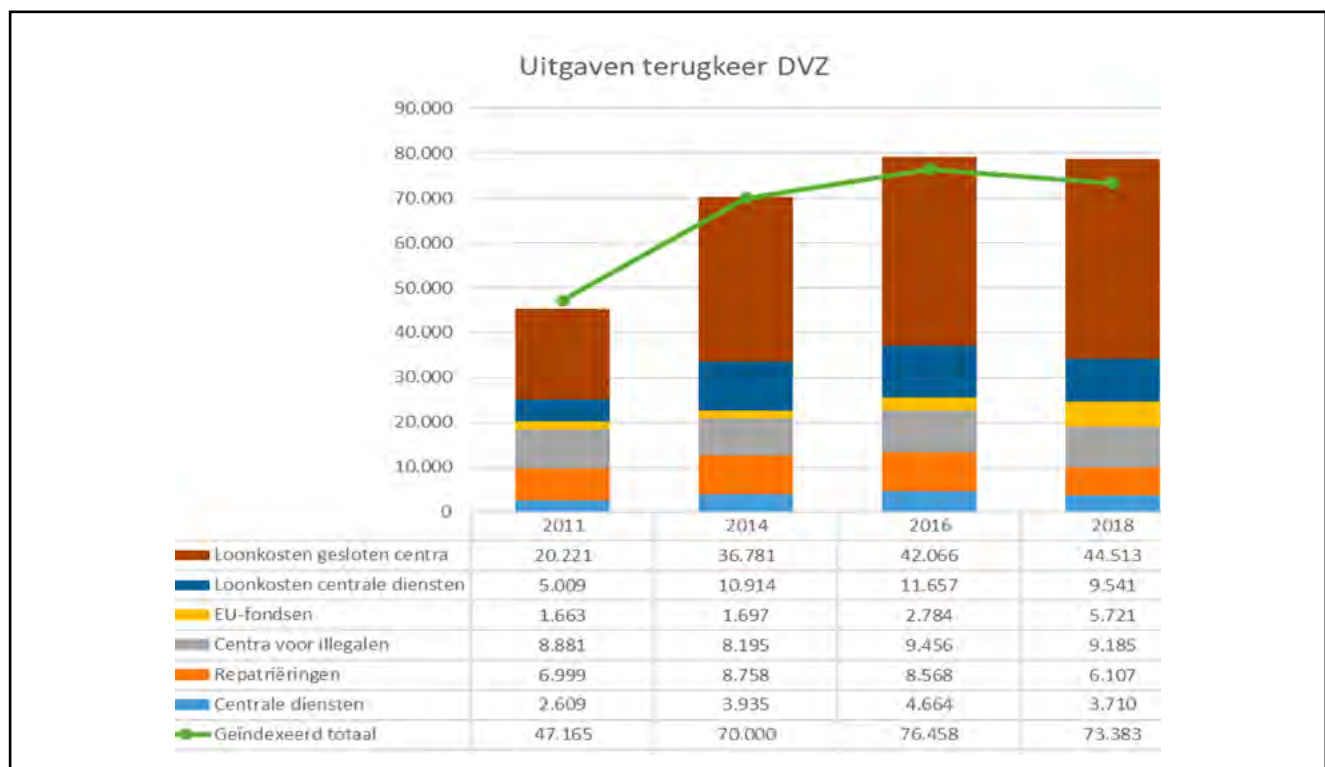
²³⁷ Segers, Ben. *Hoe Francken de terugkeercijfers van 2016 pimpt*, 2017, geraadpleegd op 11 september 2020: <https://www.s-p-a.be/artikel/hoe-francken-de-terugkeercijfers-van-2016-pimpt/>

²³⁸ Sampson et al. *There are alternatives* (2015), p. 3.

Wat de kostenefficiëntie van de terugkeerwoningen betreft, weten we enkel dat de kosten voor vasthouding in een terugkeerwoning in 2019 op ongeveer €100 per persoon per dag geschat werden.²³⁹ In februari 2017 gaf de toenmalige Staatssecretaris in een antwoord op een parlementaire vraag wel aan dat de kosten voor het runnen van de gesloten gezinsunits berekend werden naar analogie van de kosten voor de uitbating van de gesloten centra.²⁴⁰ Ook het eindverslag van de Commissie Bossuyt biedt geen opheldering over de concrete kosten van de terugkeerwoningen binnen het geheelpakket van de uitgaven binnen het terugkeerbeleid, zie figuur 11 hieronder. Slechts uit een voetnoot bij deze tabel blijkt dat de uitgaven m.b.t. de FITT-woningen onder de noemer “Centra voor Illegalen” ondergebracht werden.²⁴¹

Aangaande de gesloten gezinsunits beschikken we niet over gegevens m.b.t. de gemiddelde kostprijs per dag per persoon of gezin. Wel kunnen we vaststellen dat de investeringen in de gesloten gezinsunits en de personeelsbezetting in deze units vrij gul waren, wat in contrast lijkt te staan met de door de bezoekers geconstateerde moeilijkheden om geld vrij te maken voor het verbeteren van de omstandigheden in de terugkeerwoningen (WIFI-verbinding, speelgoed, ...). Ter herinnering, het gehele prijskaartje van de gesloten gezinsunits – die slechts van augustus 2018 tot april 2019 operatief waren – bedroeg meer dan 1,3 miljoen euro.²⁴²

Figuur 11 > Uitgaven terugkeer DVZ volgens het eindverslag van de Commissie Bossuyt



²³⁹ Mailuitwisseling tussen DVZ en Ciré, 2 mei 2019.

²⁴⁰ Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, woensdag 15/02/2017, CRIV 54 COM 594, Vraag van mevrouw Monica De Coninck aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met Administratieve Vereenvoudiging, toegevoegd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, over "de gesloten woonunits in het centrum 127bis" (nr. 15759).

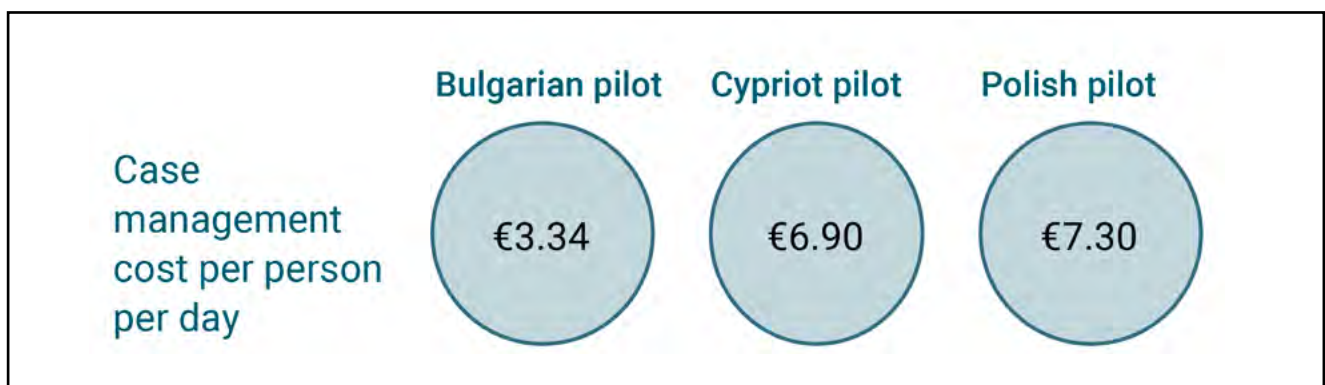
²⁴¹ Volgens de voetnoot in kwestie, voetnoot 89 op p. 145, vallen onder de noemer "Centra voor Illegalen" de volgende uitgaven: *Uitgaven m.b.t. gesloten centra en FITT-woningen en Bureau T m.b.t. personeel (exclusief salarissen) en het gebouw, bv. schoonmaak centra, afvalophaling, water, energie, vorming personeel, uniformen, vandalisme fonds, ..., aankoop van investeringsgoederen (meubilair bv.) voor de centra en FITT en ook de aankoop van wagens, aankoop van toner, huur van fotokopieerapparaten en inzet van consultants, aankoop van IT-materiaal voor de centra, zoals schermen, PC's, printers, ..., uitgaven m.b.t. de bewoners (medische kosten, maaltijden, wasserijdiensten, ontspanningsmateriaal, viatic/reisgeld bij vrijstelling en verwijdering om eerste dagen in levensonderhoud te kunnen voorzien voor personen die geen eigen middelen hebben ...).*

²⁴² Vraag nr. 95 van mevrouw de volksvertegenwoordiger Monica De Coninck van 19 maart 2015 (N.) aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met Administratieve Vereenvoudiging, toegevoegd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Schriftelijke vragen en antwoorden, 27/04/2015, QRVA 54 022; De Morgen, *In juli opent gesloten centrum voor gezinnen*, 15 mei 2018.

Op basis van deze zeer summiere cijfers is het moeilijk, zo niet onmogelijk, om een onderbouwde uitspraak te doen over de kostenefficiëntie van de terugkeerwoningen in vergelijking met detentie in de gesloten gezinsunits, wel kan men vaststellen dat de vrijheidsbeperkende en vrijheidsberovende maatregelen niet bijster effectief, maar wel duur zijn, wat vragen opwerpt over de efficiëntie van de ingezette (financiële en personeels-) middelen. Het vergt echter diepgaander onderzoek om een uitspraak te kunnen doen over de kostenefficiëntie van de terugkeerwoningen in vergelijking met de gesloten gezinsunits. Transparentie over de kostprijs en de resultaten van deze maatregelen is hiervoor vanzelfsprekenderwijs een preconditionie.

Hoe zit het dan met de kostenefficiëntie van alternatieven voor detentie? Over het algemeen wordt een verbeterde kostenefficiëntie geïdentificeerd als één van de belangrijkste voordelen van alternatieven voor detentie in vergelijking met vrijheidsbeperkende of – berovende maatregelen. Waar de kosten van detentie en de kosten van alternatieven beschikbaar zijn, toont wereldwijd onderzoek aan dat alternatieven **kostenefficiënter** zijn dan detentie²⁴³. Beperkingen in de beschikbare gegevens en andere factoren maken

het echter vaak moeilijk om definitieve conclusies te trekken.²⁴⁴ Er spelen bovendien heel wat overwegingen en factoren. Sommige mensen hebben misschien slechts ondersteuning van korte duur nodig om tot een duurzame oplossing te komen, waar anderen, zoals mensen in situaties van langdurige onverwijderbaarheid, veel langere steun nodig kunnen hebben²⁴⁵. Alternatieven voor detentie kunnen onder meer kosten uitsparen met betrekking tot juridische procedures, (mentale) gezondheidszorg, integratie in de samenleving en arbeidsmarkt, enz., maar vaak is het moeilijk om deze uitgespaarde kosten in een concreet getal te gieten. Over het algemeen kan men wel stellen dat alternatieven voor detentie van nature gunstig zijn voor het individuele welzijn, omdat ze de schade van detentie voorkomen. Dit voordeel van alternatieven, het beperken van de menselijke kost, zou ook in rekening genomen moeten worden wanneer het gaat over een vergelijking van de kostenefficiëntie van detentie ten opzichte van alternatieven. Ter indicatie, de drie pilootprojecten rond op case management gebaseerde alternatieven voor detentie in Polen, Bulgarije en Cyprus hebben telkens een gemiddelde dagelijkse kostprijs per persoon van minder dan €10, zie figuur 12 hieronder.



Figuur 12 > Gemiddelde kost per dag en per persoon van het case management in de pilootprojecten in Bulgarije, Cyprus en Polen, bron: Ohtani, *Alternatives to detention: building a culture of cooperation – Evaluation of two-year engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland*, European Programme for Integration and Migration (EPIM), July 2020, p. 32.

²⁴³ Ohtani, *Alternatives to detention: building a culture of cooperation – Evaluation of two-year engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland*, European Programme for Integration and Migration (EPIM) (2020), p. 31.

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ *Ibid.*

Lopende (piloot-)projecten op basis van alternatieven voor detentie tonen aan dat, als aan bepaalde voorwaarden voldaan wordt, alternatieven heel wat voordelen hebben in vergelijking met detentie. Zo hebben alternatieven als voordeel 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 van het aantal vrijwillige vertrekken verhogen,
- 5 de mensenrechten beschermen en eerbiedigen²⁴⁶.

Bijgevolg zijn alternatieven in termen van de cijfers van vrijwillig vertrek en betrokkenheid in de migratieprocedures of het zoeken naar een duurzame oplossing dus vaak ook kostenefficiënter dan detentie.²⁴⁷ Detentie is onder meer door de vrijheidsberovende maatregelen een dure aangelegenheid²⁴⁸, maar daarnaast bemoeilijkt detentie ook de integratie van personen in het gastland²⁴⁹, met alle bijbehorende kosten en gemiste kansen voor de gastmaatschappij, en leidt detentie ook tot hogere kosten op het vlak van gezondheidszorg.²⁵⁰ In Australië worden de kosten van detentie op lange termijn op meer dan €15.000 (25.000 Australische dollar) per persoon geschat.²⁵¹

Ten slotte is de kans groot dat een gezin na een gedwongen terugkeer²⁵² naar het land van herkomst opnieuw zal migreren indien het migratiebeleid niet gericht is op een duurzame oplossing voor dit gezin, maar eenzijdig inzet op (gedwongen) terugkeer. De kosten van terugkeer en detentie, zowel financieel als menselijk, zullen dan tevergeefs zijn geweest.

²⁴⁶ Sampson et al., *There are alternatives* (2015), p. 9.

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 1.

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 5.

²⁴⁹ Klein & Williams, "Immigration Detention in the Community: Research on the Experiences of Migrants Released from Detention Centres in the UK," *Population, Space and Place* 18, no. 6 (2012): 741-753; Coffey et al. "The Meaning and Mental Health Consequences of Long-Term Immigration Detention for People Seeking Asylum," *Social Science & Medicine* 70, no. 12 (2010): 2070-79.

²⁵⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, April 2011, PPLA/2011/01.Rev.1, p.85.

²⁵¹ Tony Ward, *Long-term Health Costs of Extended Mandatory Detention of Asylum Seekers* (2011).

²⁵² Zie in dit verband bijvoorbeeld Mixed Migration Centre, *Distant Dreams, Understanding the aspirations of Afghan returnees* (2019).



5 Een inspirerend model voor doeltreffende alternatieven: *case management*

Vooralsnog zijn de terugkerwoningen geen volwaardig en doeltreffend alternatief voor detentie. Een volwaardig alternatief moet om te beginnen alle nodige waarborgen inbouwen om het respect voor de mensen- en kinderrechten te garanderen (zie alle aanbevelingen onder 4.2, Respect voor de grondrechten). In wat voorafging toonden we eveneens aan dat de terugkerwoningen niet voldoen aan de criteria voor een doeltreffend alternatief, naast het respect voor de grondrechten, moet een alternatief er immers ook toe bijdragen dat migranten betrokken blijven in migratieprocedures en binnen een redelijke termijn een duurzame oplossing kunnen vinden. Ten slotte moet een alternatief ook kostenefficiënt zijn om van doeltreffendheid te kunnen spreken.

De begeleiding die de gezinnen in de terugkerwoningen krijgen is van het grootste belang. Een interessant model in deze context is case management. Case management is een hoeksteen in de IDC-theorie rond doeltreffende alternatieven voor detentie. Ook de CDDH noemt case management “een *essentieel element*” in alternatieven voor detentie.²⁵³ Case management draait erom de behoeften en uitdagingen van één case, een individu of gezin

²⁵³ CDDH, *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration* (2017), p. 62.

dus, te begrijpen en gepast op deze te reageren.²⁵⁴ Case management op vlak van migratie staat dus voor een holistisch ondersteuningsmechanisme gedurende de immigratieprocedures om via een sociaal werk aanpak tot een *case resolution* of oplossing van het dossier te komen.²⁵⁵ Daarmee wordt bedoeld dat voor de persoon of het gezin een duurzame oplossing wordt gevonden, die ofwel

- a een verblijfsrecht
- b een vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst, ofwel
- c een vertrek naar een derde land kan zijn.

Het doel van case management is empowerment, d.w.z. het mondig maken, informeren, ondersteunen en aanmoedigen van individuen om mee te werken aan het vinden van duurzame oplossingen en het nemen van beslissingen die het beste voor hen zijn.

Een deelnemster aan het Poolse pilootproject van de Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (SIP) verwoordde het als volgt:

"The support of the organizations like SIP (the Polish pilot implementer) helps a lot to concentrate on the procedures and to become active. When you get the proper information when you start to understand what is going on, what you can do or what you cannot, where you limitations are – this makes you feel you have an influence on your life and you want to do it. You (case manager) provided me with all this information, no one else. You gave me a lot of knowledge and support. Before there were some people who would tell me "you got a negative decision, you have to appeal", OK, let's appeal it, but that was it. Nobody would explain

*me what was in the appeal, why, what would happen next. Everything was happening somehow by me, without my will or engagement. And it completely changed when I met you."*²⁵⁶

Case management gaat met andere woorden om holistische begeleiding en ondersteuning op maat gedurende de immigratieprocedures, waarbij samen met gezinnen wordt nagedacht over de best mogelijke duurzame oplossing voor hun situatie.

Uit de werkzaamheden van het EU ATD Network is gebleken hoe belangrijk de vaardigheden op vlak van case management wel zijn. Volgens hen is het *"een complexe vaardigheid die fundamenteel verschilt van juridische ondersteuning of van vaardigheden op vlak van psychologische of praktische ondersteuning. Deze benadering is meer holistisch, reflectief en continu, terwijl ze sterk gericht is op het vinden van een oplossing voor het geval."*²⁵⁷

De IDC identificeert een aantal noodzakelijke fundamenten voor succesvol case management.²⁵⁸

- Vroegtijdig optreden
- Screening en evaluatie
- De facto toegang tot informatie
- Een vertrouwensrelatie opbouwen
- Een kwaliteitsprocedure, waarbij alle opties worden onderzocht.

Deze verschillende elementen van case management worden in wat volgt afzonderlijk bekeken voor wat de terugkeerwoningen betreft, omdat deze elementen ook elk apart kunnen bestaan en uitgevoerd worden. Onderstaande figuur 13 visualiseert het model van case management en de voordelen van een op case management gebaseerde aanpak.

²⁵⁴ Sampson et al., *There are alternatives* (2015), p. 47

²⁵⁵ CDDH, *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration* (2017), p. 104; International Detention Coalition (IDC), European Alternatives to Detention Network (EU ATD Network), Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), *Implementing case management based alternatives to detention in Europe* (2020), p. 2.

²⁵⁶ Ohtani, *Alternatives to detention: building a culture of cooperation – Evaluation of two-year engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland*, European Programme for Integration and Migration (EPIM) (2020).

²⁵⁷ Ohtani, *Alternatives to detention from theory to practice* (2018), p. 32.

²⁵⁸ Sampson et al., *There are alternatives* (2015), p. 47.

CASE MANAGEMENT

Case management is a **social work approach to migration management** centred on migrants' engagement with migration procedures. Migrants remain in the community and receive the information and support necessary to take active steps towards case resolution. Case management is an effective **alternative to migration detention**, as it better upholds migrants' rights, is cheaper and supports increased compliance and case resolution.

STEPS



Screening

Case managers screen individuals to obtain basic information. It is recommended that this takes place as early as possible in the process.



Assessment

The case managers assess needs and vulnerabilities on a case-by-case basis.



Case planning

Together they discuss the case and develop a plan to work towards case resolution and to ensure that individuals are able to meet their basic needs.



Intervention

The case manager holds regular meetings with the participants and connects them with the community, service providers (including legal aid) and local authorities. All options are explored and the case is regularly reassessed.



Case Closure

The individual achieves an outcome to their migration situation, which can be: regularisation in the country they are based; moving to a third country; or returning on a voluntary basis to their country of origin.

BENEFITS

for individuals, governments and societies



Trust and engagement

Case managers build consistent trust relationships with individuals, encouraging agency and engagement with immigration processes.



Improved coping and well-being

Case managers facilitate access to services and support mechanisms, improving coping and well-being.



Personal stability

Increased stability means people are better able to make difficult, life changing decisions about the future.



Informed decision making

Case managers ensure people have access to all relevant information, and act as a link between the individual and the authorities, supporting timely and informed decision-making.



Timely and fair case resolution

All migration options are explored, and individuals are better equipped to work towards resolving their cases.

Source: International Detention Coalition (2015) "There Are Alternatives"

Figuur 13 > Infografiek ontwikkeld door de IDC, het EU ATD Network en PICUM over de verschillende stappen binnen case management en de voordelen van een op case management gebaseerde aanpak, bron: IDC, EU ATD Network, PICUM, *Implementing case management based alternatives to detention in Europe* (2020), p. 4.

Het is wel belangrijk te benadrukken dat case management op zich, vooral wanneer dit model enkel op het einde van migratieprocedures wordt toegepast, geen antwoord kan bieden op structurele en langdurige problemen binnen het migratiesysteem.²⁵⁹ Case management is een voorwaarde – maar volstaat op zich niet – om tot een duurzame oplossing voor een gezin te komen.

²⁵⁹ Ohtani, *Alternatives to Detention: from theory to practice* (2018), p. 32.

5.1 Vroegtijdig optreden

Ook de Raad van Europa benadrukt het verband tussen een vroegtijdige intensieve begeleiding en het welslagen van het alternatief voor detentie. De Raad stelt dat de terugkeerwoningen gunstig kunnen zijn voor het opbouwen van een vertrouwensrelatie maar benadrukt dat *“wanneer de case managementdiensten enkel worden verleend nadat de migranten een bevel om het grondgebied te verlaten hebben ontvangen, het principe van vroegtijdige betrokkenheid niet is geëerbiedigd en de kans groot is dat de modellen van open terugkeerwoningen zullen mislukken”*²⁶⁰. Daar werd ook al op gewezen in een rapport van UNHCR, waar in verband met de terugkeerwoningen de vraag gesteld werd waarom de meer intensieve begeleiding er pas komt na een verwijderingsbeslissing, of nadat de gezinnen door de politie werden

opgepakt.²⁶¹ Volgens dit rapport wijst deze tekortkoming op de noodzaak van een *“meer omvattende aanpak van een vroegtijdig optreden en een toegang tot juridische bijstand gedurende het hele proces”*. Dit bewijst hoe belangrijk het is werk te maken van de stappen die voorafgaan aan de vasthouding van een gezin in een terugkeerwoning: zo snel mogelijk na hun aankomst in België moet het gezin op een holistische en kwalitatieve wijze ondersteund worden, zodat het toegang heeft tot alle nodige informatie. Vandaag stellen we nog al te vaak vast dat gezinnen zonder wettig verblijf onder de radar van de autoriteiten kunnen blijven en een leven in ons land kunnen opbouwen. Wanneer deze gezinnen dan pas op het einde van de rit, na een jarenlang verblijf, begeleiding in een terugkeerwoning krijgen, is de kans groot dat deze *a priori* gedoemd is te mislukken.

Aanbevelingen:

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.

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.

5.2 Screening en evaluatie

Screening en evaluatie zijn essentiële aspecten van case management en van een doeltreffend migratiebeleid.²⁶² Beide processen zijn nodig om ervoor te waken dat detentie, in elk afzonderlijk geval

waarin ze toch nog wordt toegepast, noodzakelijk en proportioneel is, en dus niet willekeurig. Het doel van deze processen is om *“de risico's, behoeften, kwetsbaarheden en sterke punten van elk individu in kaart te brengen, zodat een weloverwogen beslissing kan worden genomen over het plaatsen,*

²⁶⁰ CDDH, *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration* (2017), p. 113, (eigen vertaling).

²⁶¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, PPLA/2011/01. Rev.1 (2011), p. 7.

²⁶² Sampson et al., *There are alternatives* (2015), p. 35.

beheren en ondersteunen van een persoon terwijl er een oplossing wordt gezocht voor zijn of haar immigratiestatus".²⁶³ Zo kan ook worden nagegaan of voor een bepaalde persoon of familie vasthouding noodzakelijk is, of dat er afdoende alternatieven voor detentie beschikbaar zijn en welk alternatief dat zo min mogelijk vrijheidsbeperkingen oplegt, kan volstaan.

De **screening** verwijst naar het proces om individuele informatie over de persoon te verzamelen, zoals identiteit, nationaliteit, wettelijke status, gezondheidstoestand en kwetsbaarheden. Op basis van deze screening kunnen beslissingen worden genomen over de vasthouding en het omgaan met de persoon. De **evaluatie** verwijst naar een meer diepgaande analyse van de individuele omstandigheden, kwetsbaarheden en risicofactoren van het individu. Aan de hand van de evaluaties kan worden bepaald welk alternatief voor detentie en welke aanpak het meest geschikt is voor deze persoon.

Screening en evaluatie zijn noodzakelijk om te vermijden dat kwetsbare mensen worden vastgehouden op vrijheidsbeperkende locaties zoals de terugkeewoningen.²⁶⁴ De ngo's ontmoeten soms zeer kwetsbare mensen met medische of psychische aandoeningen in de terugkeewoningen. Dit doet niet alleen de vraag rijzen naar de schending van de rechten van deze personen als zij worden vastgehouden, maar ook naar de vraag of vasthouding in de terugkeewoningen in deze gevallen wel proportioneel is. Hoe kan er sprake zijn van een risico op onderduiken als de gezondheidstoestand van een van de gezinsleden het gezin volledig afhankelijk maakt van medische begeleiding?

In een ontmoeting met de autoriteiten gaf DVZ aan dat er binnen de SEFOR-dienst - dit betreft dus enkel de gezinnen zonder wettig verblijf op het grondgebied - een formele procedure bestaat om de gezinnen voor hun vasthouding in de terugkeewoningen te screenen op specifieke kwetsbaarheden. De beslissing om het gezin vast te houden wordt getoetst aan verschillende - niet nader toegelichte - criteria. Slechts in laatste instantie wordt tot vasthouding in een terugkeewoning overgegaan. Er wordt ook steeds meer ingezet op de voorbereiding van de vasthouding in de terugkeewoning met het doel om de detentieperiode in de terugkeewoningen zo kort mogelijk te houden. Voor gezinnen die aan de grens aangehouden worden, is er echter geen formele screening of evaluatieprocedure voorafgaand aan een vasthouding in een terugkeewoning.²⁶⁵ De formulering van artikel 74/9 §2 van de Vreemdelingenwet laat de bevoegde diensten op dat vlak ook alle vrijheid (zie *supra* onder 3.5).

Naast de medische kwesties, rijst binnen deze context ook de vraag naar de juridische aspecten die tijdens de screening en evaluatie aan bod moeten komen. Een kwaliteitsvolle screening en evaluatie moeten ervoor zorgen dat een gezin niet zonder reden in de terugkeewoningen wordt vastgehouden.

Uit het screeningproces moeten ook de behoeften, aspiraties, projecten, enz. van personen blijken, die vervolgens voortdurend opnieuw worden geëvalueerd. Enkel als al die elementen bekend zijn kan het gezin worden begeleid bij het zoeken naar een duurzame oplossing.

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ Caritas International, CIRE, JRS Belgium, Point d'Appui, Platform Kinderen op de vlucht en Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Vulnérabilité et détention en centre fermé* (2019).

²⁶⁵ Overleg tussen Platform Kinderen op de vlucht en Dienst Vreemdelingenzaken, 11 maart 2020.

Aanbevelingen:

Voorzie in formele screening- en evaluatieprocessen om te bepalen of vasthouding in een terugkeerwoning noodzakelijk is om een duurzame oplossing voor een gezin te vinden, en om te garanderen dat vasthouding niet tot een schending van hun grondrechten zal leiden. Vasthouding in een terugkeerwoning, waarvan de uitvoering vrijheidsbeperkende elementen bevat, mag enkel in laatste instantie gebruikt worden. Dit impliceert ook de ontwikkeling van andere, minder dwingende alternatieven voor detentie.

Het is essentieel dat de screening en evaluatie plaatsvinden voordat een familie wordt aan- en vastgehouden.

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.

5.3 De facto toegang tot informatie

Toegang tot informatie is van cruciaal belang bij de ontwikkeling van alternatieven voor detentie.²⁶⁶

Ten eerste is het verstrekken van duidelijke en volledige informatie aan migranten van essentieel belang om hun grondrecht op een eerlijke verblijfsprocedure te eerbiedigen.²⁶⁷ Bovendien helpt duidelijke en volledige informatie mensen om hun situatie en de procedures waarbij ze zijn betrokken beter te begrijpen, wat hun vertrouwen in de procedure vergroot.²⁶⁸ Dit verhoogt dan weer de kans dat ze een negatief antwoord op hun verzoek om een verblijfsvergunning zullen accepteren.²⁶⁹ Daarom is het van essentieel belang dat mensen in de terugkeerwoningen voldoende informatie krijgen over hun situatie en de mogelijkheden die ze al dan niet hebben.

De ngo-bezoekers geven aan dat verschillende factoren de toegang tot informatie voor de personen die in de terugkeerwoningen worden vastgehouden bemoeilijken. Veel mensen die zij ontmoeten

getuigen dat zij zich onvoldoende geïnformeerd voelen over hun situatie, wat echter niet betekent dat zij niet geïnformeerd werden door de coaches. We wijzen hier nogmaals op het belang van de stappen die voorafgaan aan de vasthouding in een terugkeerwoning. Er moet onzes inziens ingezet worden op vroege betrokkenheid, gezinnen moeten zo snel mogelijk na hun aankomst in België op een holistische en kwalitatieve wijze begeleid worden. Indien gezinnen na een frustrerend thuisbegeleidingsproces of na een traumatiserende transfer in de terugkeerwoningen terecht komen, is het aannemelijk dat hun vertrouwen in de rest van de procedure – en dus ook de coaches – op een laag pitje staat en dat de door de coaches verstrekte informatie, onder andere over de mogelijkheden tot verblijf in België, niet goed opgenomen en verwerkt kan worden. Daarnaast zou dit gevoel van gebrek aan informatie te wijten kunnen zijn aan een eventuele taaldrempel, of zou ook de stresssituatie waarin het gezin zich bevindt het opnemen en verwerken van informatie kunnen bemoeilijken.

²⁶⁶ CDDH, *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration* (2017), p. 95.

²⁶⁷ Sampson et al., *There are alternatives* (2015), p. 31.

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 38.

Wel spelen de coaches ontegensprekelijk een grote rol in de informatie die gezinnen in de terugkerwoningen ontvangen. Er zijn verschillende elementen die dit aspect van hun werk kunnen bemoeilijken. Indien de vertrouwensrelatie tussen een gezin en coach niet goed zit, kan dit uiteraard een gevolg hebben voor de overdracht van informatie tussen beide partijen (zie 5.4, Een vertrouwensrelatie opbouwen). Daarnaast kan ook de verscheidenheid aan profielen die in de terugkerwoningen worden vastgehouden deze taak belemmeren. (zie 2.3, Wie komt er in de terugkerwoningen terecht?).

Dit laatste houdt verband met de behoefte aan screening bij aankomst (zie deel Screening en evaluatie), om de begeleiding aan te kunnen passen aan de gezinnen en hun profiel. De aanpak van de informatieoverdracht moet namelijk worden aangepast aan de situatie, de behoeften en de taal van het gezin. Gezinnen die aan de grens onderschept worden staan in het overgrote deel van de gevallen aan het begin van een verblijfsprocedure (meestal internationale bescherming), gezinnen die zich reeds op het grondgebied bevonden hebben mees-

tal al één of meerdere verblijfsprocedures achter de rug. Daarnaast zou men ook systematischer moeten overwegen of informatie best schriftelijk en/of mondeling verstrekt wordt en of het gezin al dan niet een contacttaal heeft of dat het toch aangewezen kan zijn om een tolk in te schakelen.

De ngo-bezoekers van JRS Belgium en Unicef spelen ook een belangrijke rol in de informatieverstrekking aan de gezinnen in de terugkerwoningen en zijn hierbij complementair aan de terugkeercoaches. Deze beide organisaties hebben echter niet de mogelijkheid om alle gezinnen in de terugkerwoningen te bezoeken, en brengen slechts tweewekelijks een bezoek.

De internettoegang die in de zomer van 2018 in alle terugkerwoningen is geïnstalleerd is een enorme verbetering op vlak van toegang tot informatie. Het internet maakt het voor de gezinnen mogelijk om dingen op te zoeken, informatie te verkrijgen, enz., maar ook om vertaalsoftware te gebruiken om documenten beter te begrijpen of om de communicatie met coaches te vergemakkelijken.

Aanbevelingen:

Het is wenselijk te voorzien in een formele screening- en evaluatieprocedure zodat de informatieoverdracht aan het profiel van individuele gezinnen en personen kan worden aangepast. In het algemeen moet de begeleiding afgestemd worden op maat van elk gezin.

We bevelen aan om bij gezinnen die geen contacttaal hebben, systematischer te overwegen om een beroep te doen op een sociale tolk.

Vandaag zijn de terugkerwoningen geen alternatief voor detentie. In eerste instantie is het ten zeerste aangewezen om in de terugkerwoningen geen asielzoekende gezinnen aan de grens vast te houden en er geen gezinnen te plaatsen die een beroep doen op hun recht op materiële hulp. Indien de autoriteiten er toch voor opteren om gezinnen met verschillende profielen (irregulier verblijf op het grondgebied, verzoekers om internationale bescherming aan de grens, Dublingezinnen, gezinnen die een beroep doen op hun recht op materiële hulp) in de terugkerwoningen vast te houden of te plaatsen, dringen we erop aan dat de coaches rekening houden met de verschillende rechten en plichten die met deze profielen gepaard gaan.

We bevelen aan om betrokken kinderen op een proactieve en kindvriendelijke manier te informeren.

5.4 Een vertrouwensrelatie opbouwen

Vertrouwen opbouwen is een essentieel onderdeel van een doeltreffend alternatief voor detentie.²⁷⁰ Dit vertrouwen moet zich op twee niveaus situeren: vertrouwen in de persoon die de migrant begeleidt én het vertrouwen van de migrant in de procedure.

De coaches in de terugkeerwoningen verrichten ontegensprekelijk moeilijk werk. Zij begeleiden mensen die zich vaak in een preciaire situatie bevinden, en die, als het gaat om gezinnen zonder wettig verblijf op het grondgebied, soms al zeer lang in België zijn en in het verleden nauwelijks begeleiding naar een duurzame oplossing voor hun verblijfsstatus gekregen hebben. In deze context leveren de coaches veel inspanningen om een vertrouwensrelatie op te bouwen met deze gezinnen.

Dit leidt echter niet altijd tot de gewenste resultaten. Zo melden de ngo-bezoekers aan de terugkeerwoningen dat veel gezinnen getuigen over een gebrek aan vertrouwen ten opzichte van hun coach.

Naast eerdere ervaringen met gebrekkige terugkeerbegeleiding voor ze naar de terugkeerwoning transfereerden, kan dat gebrek aan vertrouwen

ook te maken hebben met het feit dat de terugkeercoaches ambtenaren zijn van de DVZ. Alhoewel de coaches zelf geen beslissingen nemen in het dossier van de families, - een boodschap die ook duidelijk aan de families gegeven wordt²⁷¹ - is de band tussen de coaches en de autoriteiten een drempel voor het opbouwen van vertrouwen.

De IDC benadrukt dat het aangewezen is dat de *case manager* onafhankelijk is t.o.v. de overheid en dus niet beslist over het verblijfsrecht van de vreemdeling. De case manager treedt op als schakel tussen de migrant en de overheid, wat wil zeggen dat hij of zij

- 1 garandeert dat de migrant volledige informatie over de migratieprocedure(s) heeft zodat hij of zij hier actief aan kan deelnemen, en
- 2 garandeert dat de overheid beschikt over actuele en relevante informatie over de migrant om een geïnformeerde beslissing te nemen.²⁷²

Het CDDH van de Raad van Europa sluit zich hierbij aan en wijst erop dat, om het vertrouwen van de migrant in de procedure te bevorderen, de case manager een duidelijk omschreven taak moet hebben om verwarring te vermijden tussen zijn rol en die van de autoriteiten die het besluit over het verblijfsrecht nemen.²⁷³

Aanbevelingen:

We bevelen sterk aan om erover te waken dat de beschikbaarheid van de coaches aan de begeleidingsnoden van de gezinnen beantwoordt.

We bevelen aan om constante bijscholing voor coaches te voorzien en terdege aandacht te besteden aan de selectie, opleiding en begeleiding van coaches.

²⁷⁰ CDDH, *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration* (2017), p. 61; Sampson et al., *There are alternatives* (2015), p. 13

²⁷¹ EINDVERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 59.

²⁷² Ohtani, *Alternatives to Detention: from theory to practice* (2018), p. 11

²⁷³ CDDH, *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration* (2017), p. 105

Het is sterk aangewezen om het case management over het hele traject dat gezinnen op de vlucht in België afleggen op weg naar een duurzame oplossing, toe te vertrouwen aan een persoon of organisatie die onafhankelijk is van de autoriteiten die beslissen inzake verblijfsaanvragen. Deze persoon of organisatie kan complementair aan de terugkeercoaches te werk gaan om een vertrouwensband op te bouwen met het gezin, een schakel te zijn tussen de migrant en de overheid om het vertrouwen van de migrant in de overheid te proberen herstellen, en zo het vinden van een duurzame oplossing te bevorderen.

5.5 Een eerlijke procedure, waarbij alle opties worden onderzocht

volgens de IDC draagt het uitputten van alle opties (en dat het gezin het ook zo aanvoelt) bij aan een doeltreffender alternatief voor detentie.²⁷⁴ Uit onderzoek is gebleken dat mensen eerder geneigd zijn een negatieve beslissing te aanvaarden wanneer ze het gevoel hebben dat hun procedure eerlijk is verlopen en dat dus alle mogelijkheden om in het gastland te blijven zijn onderzocht en uitgeput.²⁷⁵ Uit UNHCR-onderzoek is dan weer gebleken dat alternatieven die rekening houden met alle opties, dus ook verblijfsmogelijkheden, niet alleen kunnen leiden tot meer opgeloste dossiers, maar ook tot meer vrijwillige terugkeer.²⁷⁶

De rol die coaches spelen om gezinnen een gevoel van rechtvaardigheid te geven is uiteraard ingewikkeld, onder meer omdat ze voor de DVZ werken, maar ook omdat ze niet betrokken waren bij de (terugkeer)begeleiding in voorgaande fasen in het traject dat gezinnen die zonder wettig verblijf op het grondgebied verblijven al aflegden. Het KB inzake terugkeerruimten is vaag over de opdracht van de coaches. Artikel 7 bepaalt enkel dat de rol van de coaches bestaat in *"het psychologisch en sociaal begeleiden van familieleden, en hen voor te bereiden op hun terugdrijving of hun toegang tot het*

grondgebied of hun machtiging tot verblijf of hun [Dublin-]terugname". Bij de oprichting ervan was de steun in de terugkeerruimten vooral gericht op de terugkeer. De coaches werden ook "terugkeercoaches" genoemd. Deze aanpak werd later wel bijgestuurd, zodat de coaches vandaag ook meer rekening houden met eventuele mogelijkheden om op het grondgebied te blijven. Typerend is wel dat de termen "terugkeercoach" en "terugkeerruimten" nog steeds zeer gangbaar zijn.

Hoe goed de begeleiding in de terugkeerruimten ook is, een systeem dat onrechtvaardig is, kan niet als rechtvaardig worden ervaren. Ook de kwaliteit van het Belgische migratiebeleid zelf moet dus onderzocht worden, onder andere wat betreft de motivatie van terugkeer- en detentiebeslissingen en de rol die het beginsel van het hoger belang van het kind in deze beslissingen speelt.

De autoriteiten hebben in België een discretionaire bevoegdheid inzake verblijfsaanvragen op basis van artikelen 9bis (humanitaire regularisatie) en 9ter (medische regularisatie) van de Vreemdelingenwet. De criteria zijn niet transparant en verblijfsbeslissingen in deze procedures worden amper of niet gemotiveerd. Bijgevolg is het vrijwel onmogelijk om te begrijpen waarom twee gezinnen in een zeer vergelijkbare situatie verschillende beslissingen inzake hun verzoek tot regularisatie krijgen.²⁷⁷

²⁷⁴ Sampson et al., *There are alternatives* (2015), p. 14.

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, PPLA/2011/01.Rev.1 (2011), p. 88.

²⁷⁷ Zie onder andere Federaal Migratiecentrum Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2018*, Hoofdstuk 7: Regularisatie van verblijf (2018); Deswaef, Witboek over de machtiging tot verblijf om medische redenen (9ter) Voor een toepassing van de wet met respect voor de mensenrechten van ernstig zieke vreemdelingen (2015).

In het geval van een detentiebeslissing moeten de Belgische autoriteiten per geval onderzoeken of detentie noodzakelijk is en of een alternatief voor detentie afdoende zou zijn. Hetzelfde geldt voor het besluit om een gezin in een terugkeerwoning vast te houden: de autoriteiten moeten per geval nagaan of een minder dwingend alternatief afdoende kan zijn om een oplossing voor het gezin te vinden. Deze analyses lijken onvoldoende te gebeuren, we merken dat de autoriteiten zich in de regel tevredenstellen met standaardmotivaties die niet voldoende rekening houden met de individuele omstandigheden van elk geval.

Daarnaast stellen we vast dat er te weinig rechterlijke controle op de noodzakelijkheid van detentie en vasthouding in de terugkeerwoningen is. In het interimverslag van de Commissie Bossuyt wijzen de autoriteiten erop dat er reeds extern toezicht op asiel- en terugkeerprocedures bestaat: jurisdictionele toetsing (Raadkamer, Kamer van Inbeschuldigingstelling, Raad voor Vreemdelingenbetwistingen), de Klachtencommissie, de Federale Ombudsman, ngo's die beschikken over een accreditatie voor toegang tot de woonunits/centra; parlementaire controle (via parlementaire vragen en bezoeken), enz. Nochtans is er momenteel enkel een rechterlijke controle op de **wettigheid** van de detentie mogelijk. De Raadkamer en Kamer van Inbeschuldigingstelling kunnen zich niet uitspreken over de **opportuniteit** of de gepastheid van de detentiemaatregel²⁷⁸ en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft ter zake geen rechtsmacht en verklaart vorderingen die gericht zijn

tegen een beslissing tot vasthouding met het oog op verwijdering voor onontvankelijk.²⁷⁹ Daarnaast is deze (beperkte) rechterlijke controle - in tegenstelling tot de controle op strafrechtelijke vasthouding - **niet automatisch**, maar afhankelijk van het feit of de betrokken gezinnen al dan niet een beroep indienen. De vraag naar meer gerechtelijk toezicht is een verzoek dat breed gedragen wordt, onder andere door UNHCR²⁸⁰, Myria²⁸¹ en meer recentelijk door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie van België, André Henkes.²⁸²

Ten slotte blijkt uit een toelichting van de autoriteiten in het interimverslag van de Commissie Bossuyt hoe de rol van de coaches in de terugkeerwoningen zeer eenzijdig geïnterpreteerd wordt als: *het stimuleren en het overtuigen van de gezinnen om mee te werken in het kader van hun identificatie (...) met het oog op het verkrijgen van de noodzakelijke reisdocumenten (...) en het organiseren van hun terugkeer. (...) De rol van de coaches in dit overtuigingsproces is ook aan de families duidelijk te maken wat de gevolgen van een niet-medewerking zouden kunnen zijn, met name gedwongen verwijdering en in het slechtste geval vasthouding indien de regels binnen de woonunits niet worden gerespecteerd. Om de terugkeer in de beste omstandigheden te kunnen laten doorgaan, zullen de coaches aan de families de mogelijkheden van begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie uitleggen.*²⁸³ Nochtans bepaalt het KB van mei 2009 dat de coaches ook de volgende opdracht vervullen: **“de familieleden voorbereiden op hun toegang tot het grondgebied, hun machtiging tot het verblijf, hun terugdrijving, hun terugname, hun vrijwillige terugkeer of hun verwijdering”**.²⁸⁴

²⁷⁸ Zie art. 71-74 Vreemdelingenwet, Art. 72, tweede lid: “Zij [De Raadkamer] onderzoekt of de maatregelen van vrijheidsberoving of tot verwijdering van het grondgebied in overeenstemming zijn met de wet zonder zich te mogen uitspreken over hun gepastheid”. (wij onderlijnen).

²⁷⁹ Zie bijvoorbeeld: RvV, nr. 207 956 van 21 augustus 2018, p. 12.

²⁸⁰ UNHCR, *Detention Guidelines: Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* (2012), 4.1.4; 7.

²⁸¹ Myria, *Analyse van het interim-verslag van de commissie belast met de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen* (Commissie Bossuyt) (2019), Aanbevelingen 7 & 11, p. 24

²⁸² Henkes, *Heropeningsrede uitgesproken door de heer procureur-generaal bij het Hof van Cassatie van België André HENKES op de plechtige terechtzitting van 2 september 2019*.

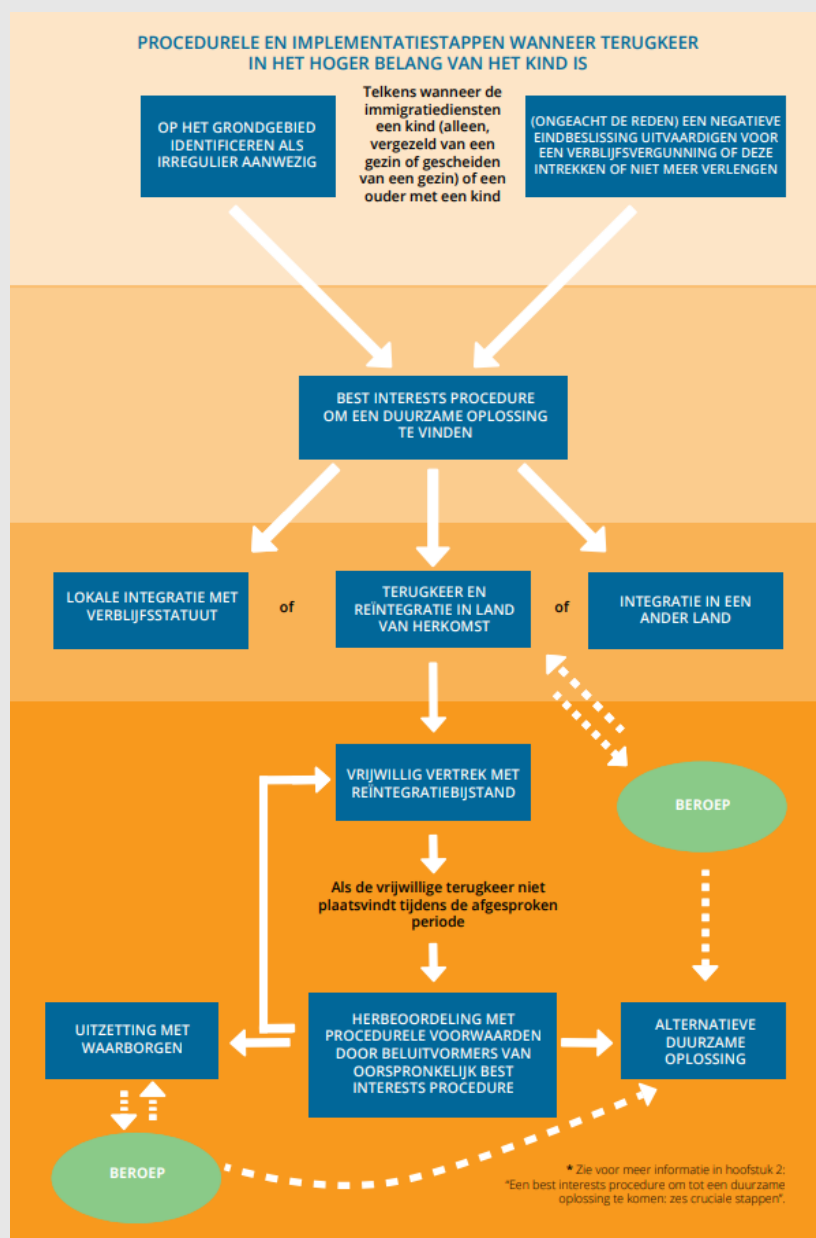
²⁸³ EINDVERSLAG van de Commissie Bossuyt, pp. 58-59.

²⁸⁴ Koninklijk besluit houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, artikel 7. (Wij onderstrepen).

Aanbevelingen:

Om het vertrouwen van de gezinnen in de procedure te verhogen en opdat elk alternatief voor detentie in België bijgevolg doeltreffend kan zijn, volstaat het niet dat de begeleiding in de terugkeerwoningen wordt gegeven door een persoon die onafhankelijk is van de immigratieautoriteiten. Ook het terugkeerbeleid in België, zoals het momenteel op gezinnen van toepassing is, is aan een grondige herziening vertekkend vanuit de mensen- en kinderrechten toe. We verwijzen in dit verband naar een gids van september 2019 over de wijze waarop de rechten van het kind in het terugkeerbeleid en de terugkeerpraktijken moeten worden gerespecteerd.²⁸⁵ Deze gids geeft aan wat er moet gebeuren opdat bij elke beslissing die het kind aanbelangt, rekening wordt gehouden met de belangen van het kind, zodat voor de best mogelijke duurzame oplossing voor het gezin kan worden gekozen.²⁸⁶ Indien terugkeer de duurzame oplossing is die in het belang van het kind is, legt de gids uit hoe dit besluit kan worden uitgevoerd, met alle noodzakelijke waarborgen om de rechten van de betrokken kinderen te garanderen, zie het schema hiernaast (figuur 14).

Daarnaast bieden de checklist van Myria²⁸⁷ en de toolkit “Het beste besluit”, ontwikkeld door de Nederlandse Kinderombudsman, een houvast voor het bepalen van het hoger belang van het kind.²⁸⁸



Figuur 14 > Procedurele en implementatiestappen wanneer terugkeer in het hoger belang van het kind is, bron: PICUM, Duurzame oplossingen en het hoger belang van het kind in terugkeerprocessen, September 2019.

²⁸⁵ UNICEF, the UN Human Rights Office (OHCHR), the International Organization for Migration (IOM), Save the Children, the Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), the European Council for Refugees and Exiles (ECRE) and Child Circle, Guidance to respect children's rights in return policies and practices Focus on the EU legal framework (2019); zie ook PICUM, Duurzame oplossingen en het hoger belang van het kind in terugkeerprocessen (2019).

²⁸⁶ De gids is van toepassing op zowel niet-begeleide kinderen, als op kinderen in een gezin. In dit rapport verwijzen we enkel naar kinderen in een gezin.

²⁸⁷ Federaal Migratiecentrum Myria, Migratie in cijfers en in rechten 2015 (2015), bijlage 3, De belangen van het kind: de checklist van Myria.

²⁸⁸ De Kinderombudsman, Toolkit Het beste besluit, <https://www.dekinderombudsman.nl/toolkit-beste-besluit>

5.6 Conclusie over case management in de terugkerwoningen

Uit het eindverslag van de Commissie Bossuyt blijkt dat de autoriteiten het model van *case management* opgepikt hebben. We zijn echter bezorgd dat zij de invulling hiervan alsnog lijken te beperken tot dossierbeheer.

Op basis van de analyses in de voorgaande secties kan worden gesteld dat we op dit moment in de terugkerwoningen niet kunnen spreken van case management zoals beschreven door de IDC. Essentieel is dat werk wordt gemaakt van een duidelijke methodologie voor de begeleiding in de terugkerwoningen, gebaseerd op case management, een holistische ondersteuning en begeleiding op maat door een onafhankelijke professional die het hele traject omvat dat een gezin met kinderen op de vlucht in ons land aflegt, vanaf de aankomst tot het bereiken van een duurzame oplossing.

Daarnaast is case management in het model van de IDC ingebed in de vertrouwde leefomgeving (*community-based*) van de betrokken personen. In het eindverslag van de Commissie Bossuyt werd er geopperd dat de terugkerwoningen “community based” zijn, wat volgens de commissie wilt zeggen dat het huizen of appartementen in de dorpskern van gemeentes betreft die niet te onderscheiden zijn van de andere huizen in de straat.²⁸⁹ De terugkerwoningen zijn echter plaatsen van isolement. De meerderheid van deze huizen is moeilijk bereikbaar met het openbaar vervoer en er wordt geen actie ondernomen om de sociale banden die de families hebben tijdens hun verblijf in België opgebouwd hebben te onderhouden.²⁹⁰ De betrokken gezinnen worden

abrupt uit hun vertrouwde leefomgeving en sociale netwerk gehaald. Nochtans stelt de IDC dat case management in de eigen gemeenschap de gezondheid en het welzijn van mensen ondersteunt en terwijl ook de grondrechten aanzienlijk beter worden gerespecteerd.

Een kwaliteitsvol case management leidt tot een toename van het aantal duurzame oplossingen en verhoogt de betrokkenheidsgraad van gezinnen. Dit stelt wel een respect voor de grondrechten en basisbehoeftes van gezinnen voorop en moet gepaard gaan met een algemene verbetering van de verblijfsprocedures, waarbij terdege rekening wordt gehouden met het belang van het kind. Alleen in dit geval kan er echt vertrouwen zijn tussen de gezinnen en hun begeleiders.

²⁸⁹ EINDVERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 58.

²⁹⁰ Jesuit Refugee Service Belgium, *Advies betreffende het wetsvoorstel 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 tot invoering van een verbod op opsluiting van al dan niet begeleide minderjarigen* (2018), p. 7.



6

Algemene conclusie

De Belgische 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 ongepaste omstandigheden. In deze woningen worden gezinnen met kinderen vastgehouden na een kennisgeving van een beslissing tot vasthouding. De vastgehouden gezinnen hebben echter verschillende profielen: gezinnen zonder wettig verblijf op het grondgebied, Dublin-gezinnen aan de grens of op het grondgebied, gezinnen die niet aan de binnenkomstvoorwaarden voldoen, gezinnen die een verzoek om internationale bescherming indienen en gezinnen in onwettig verblijf die een beroep doen op hun recht op materiële hulp.

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. Deze evaluatie is omwille van onder meer moeilijke toegang tot statistieken en kindspecifieke gegevens beperkt en 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.

Toch kunnen we uit deze beperkte evaluatie opmaken dat de terugkeerwoningen niet voldoen aan de voorwaarden om van een alternatief voor detentie te kunnen spreken.

Ten eerste wijzen de beperkende maatregelen die in de units gelden en het juridische statuut van de overgrote meerderheid van de gezinnen in de units erop dat de terugkeerwoningen geen goed alternatief voor detentie zijn en zelfs eerder een alternatieve vorm van detentie zijn.

Ten tweede werden de woonunits in hoofdstuk 4 getoetst aan de hand van het theoretisch kader van de International Detention Coalition. Uit onze beknopte analyse blijkt dat de terugkeerwoningen 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

Aangaande de **eerbiediging van de mensenrechten**, constateerden we onder meer problemen met betrekking tot de toegang tot onderwijs en de toegang tot spel en ontspanning voor de kinderen in de terugkeerwoningen. De redenen voor de problematische toegang tot deze grondrechten zijn divers en variëren ook naargelang de leeftijd van de betrokken minderjarigen. 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 terugkeerwoningen. Zonder een dergelijke screening en eva-

luatie 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. Daarnaast stellen we 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. We herinneren eveneens aan de schadelijke gevolgen van een gedwongen uitzetting voor (gewortelde) kinderen. Derhalve is gedwongen uitzetting onzes inziens niet verzoenbaar met het principe van het hoger belang van het kind.

Wat de **betrokkenheid** bij de migratieprocedure betreft, blijkt uit de gegevens waarover we beschikken dat er jaarlijks gemiddeld nog steeds meer dan 60% van de gezinnen niet vanuit de terugkeerwoningen onderduiken, maar gehoor geven aan verwijderingsbeslissingen of in de zoektocht naar een duurzame oplossing in de immigratieprocedures betrokken blijft. Hoewel deze cijfers niet op een extreem hoge betrokkenheidsgraad wijzen, lijkt het ons toch te kort door de bocht om op basis van deze cijfers te verkondigen dat vrijheidsbeperkende maatregelen of zelfs detentie in een gesloten context in laatste instantie nodig blijft. 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 gezinnen tonen overigens aan dat de overgrote meerderheid van de deelnemers aan deze projecten niet onderduikt, maar betrokken blijft in de immigratie-procedures en samen met de case manager blijft toewerken naar een duurzame oplossing.

Wat de **kostenefficiëntie** van de terugkeerwoningen betreft, beschikken wij helaas niet over de nodige cijfers om een grondige en betrouwbare analyse of een vergelijking tussen vrijheidsberovende of -beperkende maatregelen en alternatieven voor detentie te kunnen maken. Lopende (piloot-)projecten op basis van community based case management als alternatief voor detentie hebben vaak een lagere gemiddelde kostprijs per dag dan detentiemaatregelen, maar het grootste voordeel van alternatieven voor detentie is toch wel dat de menselijke kosten op vlak van onder meer (mentaal) welzijn en integratie veel lager zijn, net omdat het respect voor de grondrechten en basisbehoeften en de betrokkenheid van gezinnen centraal staan in dit model.

Op basis van het voorgaande, lijkt het ons niet mogelijk om van de terugkeerwoningen op korte termijn een volwaardig en doeltreffend alternatief voor detentie te maken dat voldoet aan de drie criteria van het IDC-model. De tekortkomingen van dit systeem zijn namelijk zo fundamenteel dat kleine aanpassingen aan de werking van en de begeleiding in de terugkeerwoningen niet kunnen volstaan om tot een echt alternatief voor detentie te komen. De aanbevelingen die we in hoofdstukken 4 en 5 formuleerden zijn dus ook niet toereikend om van de terugkeerwoningen een volwaardig en doeltreffend alternatief voor detentie te maken. Het zijn slechts aanbevelingen à minima die op korte termijn omgezet kunnen worden om snel enkele tekortkomingen van het huidige systeem te verbeteren. Waar we in se echter voor pleiten, is 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 een community-based setting, dus in de vertrouwde omgeving van de gezinnen.

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

De huidige rolverwarring bij de coaches – ambtenaar Dienst Vreemdelingenzaken en begeleider van gezinnen – is onoplosbaar en vormt een obstakel om een volwaardige vertrouwensrelatie op te bouwen met de families. Overigens dragen ook de gangbare termen “terugkeerwoning” en “terugkeercoach”, die een eenzijdige focus op terugkeer impliceren, hiertoe bij. Een echte oplossing ligt erin om aan hun zijde **onafhankelijke case managers** te voorzien die enkel worden belast 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. Ondertussen zouden de terugkeercoaches zich als ambtenaren van de DVZ ten volle kunnen richten op hun taak als dossierbeheerder, en dit zowel op het spoor van het legaliseren van het verblijf in België als op het spoor terugkeer. Daarnaast is het essentieel dat zowel asielzoekers 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 migratiestatuuut. 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 ge-

zin 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. Supra verwezen we reeds naar een model voor de ontwikkeling van verblijfs- en terugkeerprocedures die stoelen op dit principe. Hierboven stelden we reeds dat een kwaliteitsvolle formele en systematische procedure ter bepaling van het hoger belang van het kind van cruciaal belang is om de besluitvormingsprocedures te verbeteren en aan de verplichtingen inzake kinderrechten te voldoen. De procedures moeten ook operationele waarborgen en bijstand omvatten, onder andere toegang tot kwaliteitsvolle juridische bijstand en effectieve rechtsmiddelen.

In verschillende EU-lidstaten, waaronder België, lopen vandaag al verscheidene 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 van het aantal vrijwillige vertrekken verhogen
- 5 de mensenrechten beschermen en eerbiedigen.

Deze projecten vormen een solide basis voor de hervorming van het Belgische beleid richting 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 terugkeerwoningen/open woonunits daar een plaats in te geven. We hopen dat dit evaluatierapport hiertoe een aanzet kan leveren.

Bibliografie

Rapporten, adviezen, artikels enz.

- Adviesorgaan van de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind, *Advies over de vrijheidsberoving van kinderen in België naar aanleiding van de publicatie van het Belgische staatsrapport in kader van de wereldwijde VN-studie over kinderen die van hun vrijheid zijn beroofd* (2019).
- Algemene beleidsnota organisatie-afdeling 13, Hervorming asiel en migratie, 20 december 2011, DOC 53 1964/009.
- Algemene Directie Dienst Vreemdelingenzaken, Statistisch jaarverslag 2014, Dienst Vreemdelingenzaken.
- Algemene Directie Dienst Vreemdelingenzaken, Statistisch jaarverslag 2015, Dienst Vreemdelingenzaken.
- Algemene Directie Dienst Vreemdelingenzaken, Statistisch jaarverslag 2016, Dienst Vreemdelingenzaken.
- Algemene Directie Dienst Vreemdelingenzaken, Statistisch jaarverslag 2017, Dienst Vreemdelingenzaken.
- Algemene Directie Dienst Vreemdelingenzaken, Statistisch jaarverslag 2018, Dienst Vreemdelingenzaken.
- Algemene Directie Dienst Vreemdelingenzaken, Statistisch jaarverslag 2019, Dienst Vreemdelingenzaken.
- Amnesty International, Position paper, The European Commission proposal recasting the Return Directive (2018).
- Axel Klein and Lucy Williams, Immigration Detention in the Community: Research on the Experiences of Migrants Released from Detention Centres in the UK, *Population, Space and Place* 18, no. 6 (2012): 741-753.
- Beleidsverklaring Asiel en Migratie, 18 november 2014, DOC 54 0020/021.
- Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), *Grens/Asiel/Detentie: Belgische wetgeving - Europese en Internationale normen* (2012).
- Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), *Verdrag van Chicago, Toepassing op asielzoekers aan de grens* (2013).
- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespoken, Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, woensdag 15/02/2017, CRIV 54 COM 594, Vraag van mevrouw Monica De Coninck aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met Administratieve Vereenvoudiging, toegevoegd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, over "de gesloten woonunits in het centrum 127bis" (nr. 15759).
- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespoken, Commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken, woensdag 16 oktober 2019, CRIV 55 COM 033, antwoord van Minister Maggie De Block op meerdere vragen i.v.m. het opvangnetwerk.
- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Schriftelijke vragen en antwoorden, 27/04/2015, QRVA 54 022; De Morgen, In juli opent gesloten centrum voor gezinnen, 15 mei 2018, Vraag nr. 95 van mevrouw de volksvertegenwoordiger Monica De Coninck van 19 maart 2015 (N.) aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met Administratieve Vereenvoudiging, toegevoegd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken.
- Cambridge Econometrics, *Economic impacts of immigration detention reform*, Final report (2019).
- Caritas International, CIRÉ, JRS Belgium, Point d'Appui, Platform Kinderen op de vlucht en Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Kwetsbaarheid en detentie binnen gesloten centra* (2019).
- Costello & Kaytaz, *Building Empirical Evidence into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva*, (2013).
- Centre de Guidance-ULB, *Expertiseverslag in de zaak Awada versus Belgische staat* (1999).
- CIRÉ, *La politique de retour forcé, une politique efficace ?* (2019).
- Coffey et al., "The Meaning and Mental Health Consequences of Long-Term Immigration Detention for People Seeking Asylum," *Social Science & Medicine* 70, no. 12 (2010), pp. 2070-79.

- Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen, *INTERIM-VERSLAG* (2019).
- Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen, *EINDVERSLAG* (2020).
- Council of Europe, *Recommandation CM/Rec(2012)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation des enfants et des jeunes de moins de 18 ans (adoptée par le Comité des Ministres le 28 mars 2012, lors de la 1138e réunion des Délégués des Ministres)* (2012).
- Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *Report by Nils Muižnieks, Commissioner for human rights of the Council of Europe, following his visit to Belgium from 14 to 18 September 2015* (2015).
- Council of Europe, Children's Rights Division and Youth Department, *Child Participation Assessment Tool, Indicators for measuring progress in promoting the right of children and young people under the age of 18 to participate in matters of concern to them* (2016)
- Council of Europe, *Human rights and migration, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, Analysis of the Steering Committee for Human Rights (CDDH)* (2017).
- Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *Human Rights Comment, High time for states to invest in alternatives to migrant detention* (2017).
- Council of Europe, *Promoting child-friendly approaches in the area of migration, Standards, guidance and current practices* (2019).
- Delepeleire, Yves. "Campagne om migranten af te schrikken offline". *De Standaard*, 11 december 2018 (2018).
- Deswaef, *Witboek over de machtiging tot verblijf om medische redenen (9ter) Voor een toepassing van de wet met respect voor de mensenrechten van ernstig zieke vreemdelingen* (2016).
- Detention Action, *Without Detention, Opportunities for alternatives* (2016).
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *ECRE comments on the commission proposal for a recast return directive COM(2018) 634* (2018).
- European Migration Network, *The Effectiveness of Return in Belgium: Challenges and Good Practices Linked to EU Rules and Standards* (2018).
- European Network of Ombudspersons for Children (ENOC), *Position Statement on "Ending detention of children for immigration purposes", Adopted by the 23rd ENOC General Assembly* (2019).
- European Union Agency for Fundamental Rights, *The recast Return Directive and its fundamental rights implications Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights* (2019).
- Europese Commissie, AANBEVELING (EU) 2017/2338 VAN DE COMMISSIE van 16 november 2017 tot vaststelling van een gemeenschappelijk „terugkeerhandboek” voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van terugkeergerelateerde taken, bijlage: Terugkeerhandboek (2017).
- Federaal Migratiecentrum Myria, *Jaarverslag Migratie 2013, "Uitdaging onder de loep: openbare orde, detentie en verwijdering"* (2014), pp. 196-202.
- Federaal Migratiecentrum Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2015* (2015).
- Federaal Migratiecentrum Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2018* (2018).
- Federaal Migratiecentrum Myria, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België, Recht op gezinsleven in het gedrang*, MyriaDoc 8, (2018).
- Federaal Migratiecentrum Myria, *Federale verkiezingen 2019, Memorandum* (2018).
- Federaal Migratiecentrum Myria, *Analyse van het tussentijdse rapport van de Commissie belast met de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen* (2019).
- FOD Binnenlandse Zaken, *Activiteitenrapport 2007*.
- FOD Binnenlandse Zaken, *Activiteitenrapport 2013* (2014).
- Henkes, Heropeningsrede uitgesproken door de heer procureur-generaal bij het Hof van Cassatie van België André HENKES op de plechtige terechtzitting van 2 september 2019.

- Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the rights of migrants*, François Crépeau, A/HRC/20/24 (2012).
- International Detention Coalition, European Alternatives to Detention Network, Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, *Implementing case management based alternatives to detention in Europe* (2020).
- International Detention Coalition, *Children in Immigration Detention*, Position Paper (2009)
- International Detention Coalition, *Captured Childhood* (2012)
- International Detention Coalition, *Reframing immigration detention in response to irregular migration Does Detention Deter?* (2015) No. 1
- Jesuit Refugee Service Belgium, *Advies betreffende het wetsvoorstel 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 tot invoering van een verbod op opsluiting van al dan niet begeleide minderjarigen* (2018).
- Kalverboer & Zijlstra, *De schade die kinderen oplopen als zij na langdurig verblijf in Nederland gedwongen worden uitgezet* (2006).
- Ginsburg, The Importance of Play in Promoting Healthy Child Development and Maintaining Strong Parent-Child Bonds, *Pediatrics*, Jan 2007, 119 (1), pp. 182-191.
- Lorek et al., The mental and physical health difficulties of children held within a British immigration detention center: a pilot study. *Child abuse & neglect*, (2009) 33(9), pp. 573-585.
- Knaus et al., *Silent Harm - A report assessing the situation of repatriated children's psycho-social health*, UNICEF Kosovo in cooperation with Kosovo Health Foundation (2012).
- Marshall et al., *Evaluation of Action Access*, UK Home Office Alternatives to Detention Community Engagement Pilot Series, *Evaluation inception report*, NatCen Social Research (2020).
- Meulemeester & Lievens, *Alternatives à la détention des personnes étrangères*, Etude 2020, Ligue des droits humains (2020).
- Mixed Migration Centre, *Distant Dreams, Understanding the aspirations of Afghan returnees* (2019).
- Nansen, the Belgian Refugee Council, *Nansen Note 2018/01, Demandeurs d'asile à la frontière : procédure à la frontière et détention* (2018).
- Ohtani, *Alternatives to detention from theory to practice Evaluation of three engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland*, Report, European Programme for Integration and Migration (EPIM) (2018).
- Ohtani, *Alternatives to detention: building a culture of cooperation – Evaluation of two-year engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland*, European Programme for Integration and Migration (EPIM) (2020).
- Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), *Duurzame oplossingen en het hoger belang van het kind in terugkeerprocessen* (2019).
- Pro Facto, *Onderdak en opvang door rijk en gemeenten van vertrekplichtige vreemdelingen en de invloed daarvan op terugkeer* (2018).
- Sampson et al., *There Are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention (Revised)*, International Detention Coalition (2015).
- Statewatch, *Deportation Union, Rights, accountability, and the EU's push to increased forced removals* (2020).
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants* PPLA/2011/01. Rev.1. (2011).
- UNHCR, *Beyond Detention, A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees* (2014).
- UNHCR, *Detention Guidelines: Guidelines on the Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of*

Asylum-Seekers and Alternatives to Detention (2012).

- UNHCR, *Global Trends, Forced displacement in 2019* (2020).
- UNHCR, *Juridische begeleiding van verzoekers om internationale bescherming in België* (2019).
- UNICEF, *Administrative detention of children: a global report* (2011)
- UNICEF, the UN Human Rights Office (OHCHR), the International Organization for Migration (IOM), Save the Children, the Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), the European Council for Refugees and Exiles (ECRE) and Child Circle, *Guidance to respect children's rights in return policies and practices Focus on the EU legal framework* (2019).
- Vandekerckhove & Ackaert, *Kinderen zonder status zijn nog geen kinderen zonder statuut, Kinderen zonder status zijn nog geen kinderen zonder statuut, Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, Kinderrechtenforum nr. 4* (2007).
- Van der Vennet, *Detentie van kinderen in gezinnen in België: Analyse van de theorie en de praktijk*, Platform Kinderen op de vlucht (2015).
- Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Point of no return, The futile detention of unreturnable migrants, Factsheet: the detention of migrants in Belgium* (2014).
- Von Werthern, Robjant, Chui et al. *The impact of immigration detention on mental health: a systematic review. BMC Psychiatry* 18, 382 (2018).
- Ward, *Long-term Health Costs of Extended Mandatory Detention of Asylum Seekers* (2011).

Websites

- Action Foundation "Action Access". <https://actionfoundation.org.uk/projects/action-access/>
- Agentschap Integratie en Inburgering, Nieuws, *EHRM veroordeelt detentie moeder met kinderen in aangepast centrum: alternatieven en risico op onderduiken onvoldoende onderzocht*, 5 juni 2018: <https://www.agii.be/nieuws/ehrm-veroordeelt-detentie-moeder-met-kinderen-in-aangepast-centrum-alternatieven-en-risico-op>
- Campagne "Een kind sluit je niet op. Punt.": www.eenkindsluitjenietop.be
- Comité des élèves francophones, *Tes droits scolaires, ça veut dire quoi ?* <https://www.lecef.org/tes-droits/>
- Community Support Project van Detention Action: <https://detentionaction.org.uk/community-support-project/>
- De Kinderombudsman, *Toolkit Het beste besluit*, <https://www.dekinderombudsman.nl/toolkit-beste-besluit>
- Dienst Vreemdelingenzaken, *De binnenkomstvoorwaarden*, https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Gidsvande-procedures/Pages/De_binnenkomst_voorwaarden.aspx
- Eurostat, *Statistieken over migratie en migrantenbevolking*, Gegevens geëxtraheerd in mei 2020: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/fr#Les_flux_migratoires:_2.2C4.C2.A0millions_de_ressortissants_de_pays_tiers_ont_immigr.C3.A9_dans_l.E2.80.99Union_europ.C3.A9enne_en.C2.A02017
- Francken, *Gesloten Gezinsvoorziening Steenokkerzeel*, publicatie op de blog van Theo Franken, 16 augustus 2018 <https://theotuurt.wordpress.com/2018/08/16/gesloten-gezinsvoorziening-steenokkerzeel/>
- Human Rights Comment, *High time for states to invest in alternatives to migrant detention*, 31/01/2017 : <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/high-time-for-states-to-invest-in-alternatives-to-migrant-detention>
- International Detention Coalition, *What is immigration detention? And other frequently asked questions*: <https://idcoalition.org/about/what-is-detention/>
- Jesuit Refugee Service Belgium, *Plan Together*: <https://www.jrsbelgium.org/Plan-Together-564>
- Regering van het Verenigd Koninkrijk, "New pilot schemes to support migrants at risk of detention". Geraadpleegd op 8 september 2020: https://www.gov.uk/government/news/new-pilot-schemes-to-support-migrants-at-risk-of-detention?utm_source=53dd892f-0957-4d8d-aa0e-dcf44e9cbd0b&utm_medium=email&utm_campaign=govuk-notifications&utm_content=immediate

- Segers, *Hoe Francken de terugkeercijfers van 2016 pimpt*, 2017, geraadpleegd op 11 september 2020: <https://www.s-p-a.be/artikel/hoe-francken-de-terugkeercijfers-van-2016-pimpt/>
- Website "Vrijwillige terugkeer": <https://www.vrijwilligeterugkeer.be/>

Andere bronnen

- Convenant Pilot -Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen in de gemeente Utrecht
- Mailuitwisseling tussen CIRÉ en Dienst Vreemdelingenzaken, 2 mei 2019
- Mailuitwisseling tussen het Platform Kinderen op de vlucht en Fedasil van 7 september 2020.
- Overleg tussen Platform Kinderen op de vlucht en Dienst Vreemdelingenzaken van 11 maart 2020.
- Statistische gegevens per e-mail verkregen van de Dienst Vreemdelingenzaken.
- Verbauwheide, *The Belgian Approach: the Family Units*, PowerPoint presentatie (12 november 2011).