



**MINERVA**  
progressieve  
denktank

## **Uitwijzing van mensen zonder verblijfsvergunning: alternatieven voor het huidige detentiebeleid**

Marjolein Schepers  
april 2020

# Uitwijzing van mensen zonder verblijfsvergunning: alternatieven voor het huidige detentiebeleid

Marjolein Schepers

*Het terugkeerbeleid van de Belgische Staat voor mensen van wie de asielaanvraag is afgewezen of van mensen zonder geldige verblijfsvergunning die een bevel krijgen het land te verlaten, steunt in belangrijke mate op het middenveld. Toch werd datzelfde middenveld niet betrokken in de evaluatie van dit terugkeerbeleid, waar nochtans heel wat mis loopt. Zeker bij de gedwongen uitzetting, en de opsluiting die hieraan voorafgaat, loopt het grondig fout.*

*In deze analyse presenteert Marjolein Schepers de belangrijkste aanbevelingen van de alternatieve evaluatiecommissie, georganiseerd door het middenveld: de focus moet verschuiven van controle naar begeleiding, het belang van het kind moet zwaarder doorwegen, er moet geïnvesteerd worden in alternatieven voor detentie, beslissingen moeten transparant genomen worden, het risico op foltering en mishandeling moet grondig onderzocht worden, en er moet structureel samengewerkt worden met het middenveld.*

**Marjolein Schepers** is historicus gespecialiseerd in migratie, post-doctoraal onderzoeker FWO-Vlaanderen, en verbonden aan de VUB. Ze is kernlid van Denktank Minerva.

e-mail: [marjolein.schepers@vub.be](mailto:marjolein.schepers@vub.be)

twitter: @MJJSchepers

Citeer als: Marjolein Schepers (2020), 'Uitwijzing van mensen zonder verblijfsvergunning: alternatieven voor het huidige detentiebeleid.' *Minerva Paper* 2020/04. Brussel: Denktank Minerva.

## Uitwijzing van mensen zonder verblijfsvergunning: alternatieven voor het huidige detentiebeleid

De lijst met schandalen in het recente migratiebeleid is lang: de dood van de minderjarige Mawda, de wachtrijen aan het kantoor van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), de ellenlange asielpcedures en de razzia's bij culturele instellingen. Na herhaalde misstanden is er een overheidscommissie opgericht die het migratiebeleid moet evalueren. Maar die evaluatie voldoet volgens velen niet.<sup>1</sup>

Aanleiding voor de evaluatie was de Soedan-affaire in 2017. Toenmalig minister van Asiel en Migratie, Theo Francken (N-VA), lag onder vuur vanwege een Soedanese identificatiemissie. Hij zou een delegatie van de Soedanese overheid hebben uitgenodigd voor een bezoek aan het Maximiliaanpark in Brussel, waar veel migranten tijdelijk verblijven om zich bij DVZ in te schrijven of om door te reizen naar Engeland. De Soedanese missie kon in Brussel landgenoten identificeren om terug te sturen naar Soedan – waar hun mensenrechten niet gegarandeerd zijn. Mensenrechtenorganisaties veroordelen de Soedanese overheid. Tegen de leider Omar al-Bashir loopt al jaren een arrestatiebevel van het Internationaal Strafhof in Den Haag. Er is veel kritiek gekomen op de uitzettingen naar Soedan en andere niet-veilige landen zoals Afghanistan.<sup>2</sup> België heeft daarmee het internationaal recht geschonden.

### Commissie-Bossuyt

De onafhankelijke overheidscommissie die in de nasleep van de Soedan-affaire is opgericht, staat onder leiding van emeritus rechter Marc Bossuyt. Hij was commissaris-generaal van het CGVS (Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen) en rechter en voorzitter van het Grondwettelijk Hof. Andere leden van de commissie komen van andere overheidsinstanties als Fedasil, DVZ en de politie, evenals de luchtvaart. Het interfederaal migratiecentrum Myria is niet betrokken bij de commissie. De commissie-Bossuyt brengt dit voorjaar haar rapport uit.

De commissie-Bossuyt moet specifiek het terugkeerbeleid evalueren. Vaak wordt er een onderscheid gemaakt tussen 'vrijwillige' en 'gedwongen' terugkeer. 'Vrijwillige terugkeer' zijn mensen die na mislukte asielaanvragen overtuigd worden om zonder dwang het land te verlaten. Dit wordt in België begeleid door Fedasil en DVZ, evenals de International Organization for Migration (IOM) en Caritas International België. 'Gedwongen terugkeer' wordt door DVZ georganiseerd.

Bij 'gedwongen terugkeer' repatrieert België mensen

zonder verblijfsvergunning naar hun herkomstland. Dat kan gaan om migranten op doorreis naar het Verenigd Koninkrijk, maar ook om mensen die al lang in België verblijven, maar waarvan de verblijfsvergunning verlopen is, of de asielaanvraag niet gehonoreerd werd.

*De commissie-Bossuyt stelt zich te weinig onafhankelijk op en is niet kritisch genoeg voor het beleid. Bovendien is er geen stem voor het middenveld.*

Sommige mensen worden ook uitgezet naar een ander Europees land, omdat ze daar al eerder asiel hebben aangevraagd. Dat komt door het Dublin-verdrag, dat stelt dat mensen maar in één land asiel mogen aanvragen in de Europese Unie. Om te verzekeren dat de uitzetting probleemloos verloopt, worden mensen vaak opgesloten in gesloten centra voordat ze op een vliegtuig worden gezet.

Begin 2019 is er al een tussentijds rapport gepubliceerd door de commissie-Bossuyt.<sup>3</sup> Het oordeel van de commissie in haar tussentijds rapport was mild. Het terugkeerbeleid kan efficiënter, maar er zijn volgens de commissie-Bossuyt al stappen in de goede richting gezet. Gezinnen worden niet in detentiecentra opgesloten, maar in plaats daarvan in zogenaamde terugkerwoningen geplaatst. Dit zijn gezinsunits met minder beperkingen dan een regulier detentiecentrum. De commissie-Bossuyt oordeelde dat dit goede alternatieven voor detentie vormen.

### Een duurzamer alternatief

Er is veel kritiek gekomen op het tussentijdse rapport en op de commissie-Bossuyt, nog voordat de commissie haar werk heeft afgerond.<sup>4</sup> De commissie wordt ervan beschuldigd zich weinig onafhankelijk op te stellen<sup>5</sup> en niet kritisch naar het beleid te kijken.<sup>6</sup> Bovendien is er geen stem voor het middenveld, dat juist in de dagelijkse uitvoering en controle van het beleid een belangrijke rol speelt.

Vanuit die kritiek is vorig jaar een alternatieve commissie gevormd. De alternatieve commissie bestaat uit een scala aan organisaties die over de grenzen van ideologie heen met elkaar samenwerken. Deelnemende organisaties zijn Caritas, Ciré, Jesuit Refugee Service Belgium, Liga van de Mensenrechten en Ligue des Droits Humains, Nansen, Point d'Appui, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Platform Kinderen op de Vlucht, Unicef, de Belgische orde van advocaten, 11.11.11 en CNCND, Amnesty International, ACV en CSC, ABVV

en FGTB, Beweging.net, Denktank Minerva (waar de auteur van dit stuk kernlid van is) en Orbit vzw.

De alternatieve commissie organiseerde op 9 december 2019 al een congres in het federaal parlement in Brussel met de titel 'Voorbij Terugkeer? Op zoek naar een menswaardig en duurzaam beleid voor mensen in pre-

*Het huidige terugkeerbeleid werkt niet. Niet omdat de terugkeercijfers 'teleurstellend laag' zijn, maar omdat het beleid niet duurzaam noch menswaardig is.*

cair of onwettig verblijf'.<sup>7</sup> Sprekers uit de wetenschap, Europese instanties en buurlanden presenteerden voorbeelden uit andere landen.

Dit voorjaar brengt de alternatieve commissie een rapport uit, als alternatief voor de evaluatie van de commissie-Bossuyt. Dit rapport bespreekt onder andere mensenrechten, alternatieven voor detentie en de rechten van het kind. Consensus onder de deelnemende organisaties is dat het huidige terugkeerbeleid niet werkt. Niet zozeer omdat, zoals Bossuyt al aangaf, de Belgische terugkeercijfers 'teleurstellend laag' zijn, maar omdat het beleid niet duurzaam noch menswaardig is.

Het alternatieve rapport duidt belangrijke pijnpunten aan in het huidige beleid.<sup>8</sup> Er ligt te veel nadruk op controle terwijl in vertrouwen werken met migranten duurzamere oplossingen in het kader van terugkeer of verblijf kan bewerkstelligen. De mensenrechten worden in de huidige situatie niet gegarandeerd. Er is te weinig transparantie en het maatschappelijk middenveld heeft weinig te zeggen. De voornaamste aanbevelingen in het rapport van de alternatieve commissie zijn daarom:

1. Verander het paradigma in het kader van migratiebeleid, van controle naar begeleiding.
2. Stel een migratiebeleid in dat het hoger belang van het kind vooropstelt.
3. Investeer meer in onderzoek en de toepassing van alternatieve methoden voor detentie.
4. Zorg voor meer transparantie in de beslissingen bij de Dienst voor Vreemdelingenzaken en van de minister belast met Asiel en Migratie.
5. Voer een grondig onderzoek over het risico op foltering of andere mishandeling.
6. Start een structurele samenwerking met het maatschappelijk middenveld over het migratievraagstuk, onder andere om meer evidence-based informatie

te vergaren over wat er gebeurt met personen die uit België verwijderd zijn.

### **Covid-19 crisis**

*Alle mankementen en aanbevelingen komen veel uitgebreider aan bod in het rapport van de alternatieve commissie. Normaal gezien zou het rapport dit voorjaar verschijnen, maar gezien de coronacrisis zal de publicatiedatum mogelijk veranderen. Bij het schrijven van dit artikel, op 20 maart 2020, zijn er acute problemen bijgekomen, zoals de sluiting van de asielzoekerscentra voor nieuwe asielzoekers op 17 maart,<sup>9</sup> waardoor veel mensen in België nu op straat staan. De politie verjoeg op 19 maart alle mensen uit het Brusselse Maximiliaanpark waar veel migranten en daklozen slapen.<sup>10</sup> Ook detentiecentra zetten in de week van 16 maart al driehonderd mensen op straat, zonder beleid of zich op waar ze terecht komen.<sup>11</sup>*

*In Amerikaanse detentiecentra blijkt het gevaar van de pandemie al groot.<sup>12</sup> Wanneer iedereen in quarantaine moet, mogen kwetsbare groepen als daklozen, asielzoekers en sans-papiers niet vergeten worden. De recente, acute problemen nemen niet weg dat terugkeer- en detentiebeleid een hervorming nodig hebben. De aanpak van het coronavirus maakt de bestaande problemen alleen maar schrijnender.*

### **Alternatieven voor detentie**

We zoomen in op het derde punt in de aanbevelingen: investeer meer in onderzoek en de toepassing van alternatieve methoden voor detentie. Focussen op wat werkt, en welke alternatieven ingezet kunnen worden, vormt een vertrekpunt om los van ideologische voorkeuren en overtuigingen het falende migratiebeleid bespreekbaar te maken. Investeren in het onderzoek en toepassen van alternatieve methoden voor detentie vormt voor de overheid een relatief kleine stap, die voor individuen levensgrote gevolgen kan hebben.

Het huidige detentiebeleid is inhumain en niet duurzaam. In afwachting van uitzetting worden mensen vaak opgesloten, ook mensen waarvan bekend is dat ze op doorreis zijn. Vrijheidsbeperkingen via detentie zijn een vorm van geweld voor individuen, gezinnen en kinderen.

Detentie is ook niet 'nuttig' om terugkeer te bereiken. Steeds dezelfde mensen worden opgepakt, en soms ook weer vrijgelaten, omdat het niet mogelijk is om ze terug te sturen. Detentie biedt geen stimulans of garantie voor uitzetting. De uitzettingscijfers gaan er niet door omhoog, mocht dat het doel van het huidige beleid zijn.

België loopt achter op andere landen in het garanderen van mensenrechten. Detentie mag je volgens Europees recht alleen in laatste instantie gebruiken als andere opties niet meer mogelijk zijn. In België wordt er echter volop ingezet op detentie. In het komende jaar zal het aantal plaatsen in gesloten centra zelfs verdubbelen. De overheid heeft wel maatregelen genomen om detentie te ‘humaniseren’ door sociale teams aan te stellen, maar in de praktijk ligt de nadruk meer op de veiligheid binnen de centra en risicovermijding dan op sociaal werk.<sup>13</sup>

Alternatieven voor detentie vormen een toegangsweg om het falende beleid bespreekbaar te maken en te veranderen. Door te focussen op alternatieven en te kijken naar wat werkt, kunnen er stappen vooruit worden gezet. De overheid zou moeten investeren in het onderzoeken en toepassen van alternatieven als BBB+ (bed, bad, brood én begeleiding), die op sommige plaatsen al toegepast worden. Migranten hebben de mogelijkheid nodig om te kunnen werken aan hun toekomst, of die nu in België ligt of niet.

In het tussentijdse rapport oordeelde de commissie-Bossuyt dat terugkeerwoningen in België voldoen als alternatief. België was inderdaad een van de koplopers hiermee, met het doel om gezinnen en kinderen te beschermen tegen detentie en een alternatief te bieden. Vanuit het middenveld is er echter veel kritiek op de terugkeerwoningen, die door de commissie-Bossuyt niet gehoord is. De woningen worden nu gebruikt om gezinnen die zich bij de grens aanmelden op te vangen, in afwachting van terugkeer – dat is niet de bedoeling. Ook is het belangrijk om in terugkeerwoningen openheid voor verschillende scenario’s te bewaren, waarbij gezinnen eventueel toch een toegang tot verblijf kunnen vinden of werken aan terugkeer. Een onafhankelijke evaluatie van de terugkeerwoningen met volledige medewerking van de overheid is broodnodig, aldus de alternatieve commissie.

Er zijn in andere landen verschillende pilootprojecten met alternatieven voor detentie bezig en die werpen goede vruchten af. Zo voorzien Groningen en Utrecht, en nu ook de stad Gent, in opvang met begeleiding voor mensen zonder verblijfsvergunning. Deze zogenaamde BBB+ biedt individuele begeleiding. Elke persoon in de

opvang wordt gevolgd door een professional die onafhankelijk van de overheid staat en een vertrouwensband kan opbouwen om de verschillende toekomstmogelijkheden te onderzoeken. De vorderingen en mogelijkheden worden gedeeld in een lokaal overleg van middenveldorganisaties, gemeentes en overheidsinstanties. De cijfers in het bed-bad-brood-plus project van Utrecht zien er alvast veelbelovend uit: 60% van de deelnemers bleek wettelijk recht te hebben op verblijf; 20% keerde terug naar zijn/haar land van origine; 13% kon doorstromen naar asielopvang en slechts 7% verdween, een opmerkelijk laag cijfer ten opzichte van gedwongen detentie.<sup>14</sup> Gent, Groningen en Utrecht zijn overigens niet de enigen. Het Alternatives to Detention-netwerk van de Europese Unie verenigt verschillende landen met pilootprojecten, waaronder Griekenland, Italië, het Verenigd Koninkrijk, Bulgarije en Cyprus.

Het thema alternatieven voor detentie roept ook discussie op. Waarom zou je op zo’n relatief klein vlak verbetering voorstaan als je überhaupt tegen terugkeer en gedwongen repatriatie bent? Dat is een kwestie van ideologie, waarbij de heersende partijen duidelijk het pro-terugkeer standpunt innemen, terwijl meer progressieve partijen ook openstaan voor andere opties. Maar los van ideologie moeten we allemaal erkennen dat het detentiebeleid niet werkt, en dat dit een kleine en relatief bereikbare stap is in plaats van het bouwen van nieuwe detentiecentra en het uitbreiden van de capaciteit van bestaande centra.<sup>15</sup>

## Oproep aan de overheid

De bestaande alternatieven voor detentie stemmen hoopvol. Er zijn al belangrijke stappen gezet in de toepassing van alternatieven voor detentie. In andere landen bestaan al succesvoorbeelden, die nu ook in Gent als pilootproject van start gaan. Bovendien biedt de Europese Commissie richtlijnen aan. De alternatieve commissie vraagt de overheid om durf te tonen, de problemen onder ogen te zien en om alternatieven uit te bouwen. Er zijn alternatieven voor detentie, er zijn succesvoorbeelden en er zijn richtlijnen. Nu is het aan de nieuwe regering om zich hiervoor in te zetten. Een humaner België moet, ook in deze coronatijden, mogelijk zijn.

Het volledige rapport van de alternatieve commissie is hier na te lezen:

*Voorbij terugkeer. Op zoek naar een menswaardig en duurzaam beleid voor personen in precair of onwettig verblijf.*

<https://www.denktankminerva.be/analyse/2020/6/19/alternatieven-voor-het-detentiebeleid>

## Eindnoten

- 1 Vluchtelingenwerk Vlaanderen (2019), 'Tussentijds verslag commissie-Bossuyt weinig kritisch voor overheid.'
- 2 Amnesty International (2018), 'België heeft internationaal recht geschonden bij terugsturen van mensen naar Soedan.'
- 3 Commissie-Bossuyt (2019), 'Interim-verslag van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen.'
- 4 Myria (2019), 'Analyse van het interim-verslag van de Commissie belast met de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en gedwongen verwijdering van vreemdelingen.'
- 5 Amnesty International (2019), 'Amnesty pleit voor representatieve commissie die zich buigt over Belgisch terugkeerbeleid.'
- 6 Vluchtelingenwerk Vlaanderen (2019), 'Tussentijds verslag commissie-Bossuyt weinig kritisch voor overheid.'
- 7 Vluchtelingenwerk Vlaanderen (2019), 'Verslag: Conferentie 'Voorbij terugkeer?''
- 8 Het volledige rapport is hier te lezen: *Voorbij terugkeer. Op zoek naar een menswaardig en duurzaam beleid voor personen in precair of onwettig verblijf.*
- 9 Orbit vzw (2020), 'Regering sluit dienst vreemdelingenzaken, sommige daklozencentra doen deuren dicht, meer mannen, vrouwen en kinderen op straat.'
- 10 Bruzz (2020), 'Maximiliaanpark ontruimd om samenscholingen te voorkomen.'
- 11 R. Arnoudt (2020), 'Vreemdelingenzaken laat 300-tal mensen zonder papieren uit gesloten centra vrij, burgemeesters boos.' VRT NWS.
- 12 J. Aguilera (2020), 'Only a Matter of Time.' At This Washington State Immigrant Detention Center, Attorneys Believe a Coronavirus Outbreak Is Inevitable.' *Time*.
- 13 ECPR (2016), 'Resistance, humanisation and risk management in Belgian immigration detention centres.' ECPR General Conference 2016.
- 14 Vluchtelingenwerk Vlaanderen (2019), 'Verslag: Conferentie 'Voorbij terugkeer?''
- 15 ATD Network - Pilot Projects.

**Marjolein Schepers** is historicus gespecialiseerd in migratie, post-doctoraal onderzoeker FWO-Vlaanderen, en verbonden aan de VUB. Ze is kernlid van Denktank Minerva.

e-mail: [marjolein.schepers@vub.be](mailto:marjolein.schepers@vub.be)  
twitter: [@MJJSchepers](https://twitter.com/MJJSchepers)

**Denktank Minerva** is een onafhankelijke denktank binnen de brede progressieve beweging. Met scherpe opinies en sterke, onderbouwde studies wil Minerva de progressieve stem doen weerklinken in het maatschappelijke debat. Denktank Minerva houdt bestaande denkwijzen tegen het licht, en toont dat er concrete, haalbare, en wenselijke alternatieven zijn.

[www.denktankminerva.be](http://www.denktankminerva.be)  
[info@denktankminerva.be](mailto:info@denktankminerva.be)  
[@DenktankMinerva](https://twitter.com/DenktankMinerva)

