

Artikel

Het einde van de speeltijd

Sinds 2001 maakt het asielbeleid een stille revolutie door

Pieter De Gryse

Het artikel maakt een eerste bilan op van het asielbeleid van de regering Verhofstadt I. De auteur schetst de gebeurtenissen die ertoe leidden dat de periode december 2000 – januari 2001 kan beschouwd worden als een scharniermoment waarna het beleid een nieuwe koers insloeg. Zonder dat er veranderingen kwamen op wetgevend vlak, voltrok zich daarna, sinds 2001, een stille revolutie in het asielbeleid. Onder impuls van een nieuwe Commissaris-generaal veranderde de asielprocedure zelf grondig van aanzicht. In het opvangbeleid werden een aantal rechten ingeperkt van de asielzoeker in diverse fasen van de procedure. De opvangcentra werden ingeschakeld in het verwijderingsbeleid en het aantal gedwongen uitwijzingen steeg aanzienlijk. Op het eerste zicht waren het deze maatregelen die ertoe leidden dat het aantal asielaanvragen in ons land sinds 2001 sterk terugloopt. Euforie en simplistische analyses zijn echter uit den boze bij het analyseren van deze cijfers, zo betoogt de auteur. Een meer gedetailleerde analyse van de gedaalde asielcijfers leidt immers tot andere verklaringen en tot een relativering van het uitgangspunt dat aanzuigende factoren het voornaamste verklaringskader bieden. Als conclusie stelt de auteur dat er inzake asiel- en migratiebeleid duidelijk een breuklijn door de paarsgroene coalitie loopt. De partners aan weerszijden van die breuklijn zijn in deze regering afwisselend aan de bal geweest. Globaal genomen is er echter geen trendbreuk in vergelijking met het beleid dat door vorige coalities werd gevoerd.

De belangrijkste evolutie die het Belgische asielbeleid sinds 2001 doormaakt is niet de fikse daling van het aantal asielaanvragen. Schommelingen in het aantal asielzoekers zijn immers conjunctureel, leert de geschiedenis. Belangrijker zijn wijzigingen in wetgeving en praktijk, waarvan de gevolgen wel blijvend zijn. De voorbije twee decennia gaven aan dat zulke wijzigingen meestal onomkeerbaar zijn, en zich inschrijven in een neerwaartse tendens waarin de vijs van het asielbeleid steeds vaster wordt aangedraaid. Sinds 2001 schuift ons land weer wat verder mee in die repressieve maalstroom.

Eind 2000 ontplofte een bom die al enkele maanden tikte. Het aantal asielaanvragen was sinds augustus 2000 gestegen tot meer dan 4000 per maand, wat heel veel is naar Belgische normen. De asielprocedure en het opvangsysteem kraakten in hun voegen. De achterstanden bij de asielinstanties liepen hoog op. De grootschalige opvangcentra zaten overvol en vanaf augustus 2000 werden vrijwel alle binnenkomende asielzoekers rechtstreeks naar een OCMW gestuurd. De OCMW's kwamen in opstand omdat zij (voor de zoveelste keer) de asielzoekers kregen toegeschoven.

Deze fenomenen bleven echter zo goed als onzichtbaar voor de publieke opinie – ondanks regelmatige berichten in de media over hoge asielcijfers. Tot iemand de pers ervan verwittigde dat er voor de deuren van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) in Brussel elke dag honderden vreemdelingen urenlang aanschoven om asiel aan te vragen. In een mum van tijd stond de hele mediakaravaan in de Noordwijk. Het was december, koud, en de beelden van moeders met kinderen die zonder beschutting en voedsel vanaf 5 uur 's morgens op de stoep stonden te drummen, werden gretig in prime time en close-up uitgezonden. Toen de overheid een tentenkamp opzette in de buurt en ook nog Artsen zonder Grenzen ter plekke neerstreek, kreeg de Brusselse Jacquemainlaan ineens het aanzicht van een vluchtelingenkamp in een Afrikaanse grensstreek.

Voor sommige leden van de regering was deze crisissfeer de gedroomde aanleiding om een aantal forse maatregelen door te drukken waar al een tijd op gebroed werd. In die mate zelfs dat sommige waarnemers zich toentertijd de vraag stelden in hoeverre dit crisisje niet door sommigen bewust was uitgelokt of tenminste uitvergroot. De maatregelen betroffen de financiële steun aan asielzoekers en het management van de asielprocedure.

De financiële steun aan asielzoekers (equivalent van het bestaansminimum) was een doorn in het oog omdat er een sterk aanzuigend effect van zou uitgaan. Toen de bom barstte had Minister van

Maatschappelijke Integratie Johan Vande Lanotte (sp.a) – bevoegd voor de opvang van asielzoekers – zijn oplossing al uitgewerkt. Vande Lanotte wou zichzelf wettelijk verplichten om alle nieuwe asielzoekers enkel nog op te vangen in systemen van materiële opvang. Vande Lanotte schoof die wetwijziging in een programmawet om ze snel en zonder veel debatten door het parlement te sluisen. Zo geschiedde, en de wet verscheen al op 3 januari 2001 in het Staatsblad.

De handige zet van de sp.a-vice-premier was echter dat hij zijn maatregel wist te verkopen als “het volledige einde van de financiële steun aan asielzoekers”, terwijl de wetwijziging in werkelijkheid niet zo ver ging. Asielzoekers die ontvankelijk verklaard worden, worden zelfs na 3 januari 2001 nog gewoon aan een OCMW toegewezen, dat hen in dat geval meestal financiële steun toekent. Nog frappanter: terwijl het duidelijk ook de bedoeling was van de wet om alle asielzoekers die een beroep indienen bij de Raad van State enkel nog materiële opvang te bieden, draaide de Minister nauwelijks enkele weken later in een omzendbrief aan de OCMW’s de klok terug: deze groep zou toch in de gewone (financiële) steunverlening blijven zitten.

De boodschap “afgelopen met de financiële steun” was een signaal voor de eigen bevolking en wou de oppositie de wind uit de zeilen nemen, maar nog meer was ze bedoeld voor buitenlands gebruik: potentiële asielzoekers in de herkomstlanden ontmoedigen. Het hele jaar 2001 stuurde de regering haar zonen uit om deze boodschap uit te dragen – vooral in Centraal- en Oost-Europa.

In de analyse van de regering was het niet alleen de financiële steun die asielzoekers naar ons land lokte, maar ook de lange duur van onze procedures. Ook hier werd een geslaagde communicatietruuk uitgehaald. Eerst werd toenmalig Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen Luc De Smet maandenlang met alle zonden Israëls beladen. Hij was een slecht manager, zijn administratie was niet productief en hem extra personeel toewijzen was als water gieten in een bodemloos vat. Zelfs de progressieve krachten binnen de regering waren op de duur weg met dit verhaal. In werkelijkheid was De Smet inderdaad geen manager, maar met de productiviteit was het nog zo slecht niet gesteld, en het was vooral zijn koppige ongebondenheid die sommigen dwars zat.

De Smet werd eind 2000 opzij geschoven en vervangen door een van zijn adjuncten, Pascal Smet. Het was de volgende opmerkelijke stap in de carrière van de Waaslander met duidelijke sp.a-stempel (Smet is al sinds zijn achttiende lid van de sp.a en was ooit ondervoorzitter van de SP-jongeren en provincieraadslid). Als een loper schoof Smet de voorbije jaren heen en weer op het schaakbord van het Belgische migratiebeleid: eerst van het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen (CGVS) naar het kabinet Binnenlandse Zaken (Vande Lanotte) (1997), dan terug als adjunct-commissaris-generaal naar het CGVS (1998), vervolgens terug naar het kabinet Binnenlandse Zaken (Duquesne) (1999), en weer terug naar het CGVS (2001), ditmaal als Commissaris-generaal. Deze bewegingen kaderden meestal in strategische machtsspelletjes binnen de meerderheid. Het is trouwens geen geheim dat Smet niet alleen in sp.a-kringen maar ook bij premier Verhofstadt (VLD) in de bovenste schuif ligt.

Daarmee was de speeltijd voorbij, eindigden de wittebroodsmaanden van paars-groen ook op het vlak van het vreemdelingenbeleid. De premier en regeringspartners VLD en sp.a vonden elkaar blindelings in een gemeenschappelijke benadering van dit dossier. Zij namen de teugels stevig in handen, onder instemmend stilzwijgen van de MR. Waar tot dan toe alle regeringspartners werden betrokken bij discussies over het vreemdelingenbeleid – in de Ministerraad of in interkabinettenwerkgroepen – verschoof het zwaartepunt nu bewust naar de zogenaamde *Task Force Asielbeleid*. Hierin zitten, naast de premier, de Ministers van Binnenlandse en Buitenlandse Zaken, Maatschappelijke Integratie, de federale politie en de administraties van de Dienst Vreemdelingenzaken en het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen.

Wat door sommigen was voorspeld, werd nu bewaarheid. Groenen en PS werden buitenspel gezet. Zij hebben geen enkel zitje in de *Task Force* en zijn soms nauwelijks op de hoogte van wat daar wordt besproken. Zij betaalden vanaf 2001 zwijggeld voor hun successen uit het begin van de legislatuur. De groene regeringspartijen hadden bij het regeerakkoord van 1999 de regularisatieoperatie en de versoepelde naturalisatie uit de brand gesleept. Ook de PS had zich in dat kamp gepositioneerd. Vooral de regularisatie was onpopulair in liberale kringen en had in vorige legislaturen ook de SP-ministers op Binnenlandse Zaken doen gruwen. Anderhalf jaar lang had de regering moeten toezien hoe vooral deze ‘genereuze’ maatregelen de krantenkolommen vulden. De eerste minister was zelfs door oppositie en pers belachelijk gemaakt met zijn uitspraak dat de regularisatie ‘snel en efficiënt’ zou afgewerkt worden. Voor de rest had de regering vooral veel energie gestopt in discussies over een hervorming van de asielprocedure die al bij voorbaat gedoemd leek om te mislukken.

Door dit herschudden van de kaarten werd ook de positie van de rechtstreeks bevoegde Minister, Antoine Duquesne (MR) op Binnenlandse Zaken, zo mogelijk nog meer verzwakt. Sommigen verwonderden er zich over dat hij nog steeds op zijn stoel zit. De verklaring is eenvoudig: het komt iedereen goed uit dat Duquesne in het zadel blijft. De enen omdat ze vrezen dat er in zijn plaats een MR-hardliner komt, de anderen omdat ze er op rekenen met Duquesne in de Koningsstraat 60; zelf het beleid van Binnenlandse Zaken te kunnen bepalen.

Zo waren begin 2001 de pionnen in stelling gebracht voor een fluwelen revolutie in het asielbeleid. Die heeft zich ook voltrokken en de asielzoeker heeft het ondervonden.

Binnen de asielprocedure koos de nieuwe Commissaris-generaal, in samenspraak met de regering meteen na zijn aantreden resoluut voor een nieuw beleid. Opvallendste nieuwigheid was de zogenaamde “LIFO-aanpak” (*last in first out*): enkel nieuwe asielverzoeken van na 1 januari 2001 werden nog behandeld. Alle aanvragen ingediend vóór 2001 werden tot nader order bevroren – naar schatting gaat het om zo’n 40.000 dossiers. Zo werden de ‘oude’ asielzoekers die vóór 2001 een aanvraag deden de eerste slachtoffers van het nieuwe beleid. Sommige asielzoekers zullen dit misschien een goede zaak vinden – ondertussen kunnen ze rustig in België blijven – maar voor de meesten is het een lijdensweg: ze leven in een permanente onzekerheid, met beperkte rechten en ze kunnen niet reizen of hun familie laten overkomen. Jarenlang nietsdoen is vaak hun lot.

Vanaf september 2001 wordt de groep van de ‘oude’ asielzoekers nog meer geplaagd. In een grote administratieve operatie begon het CGVS alle asielzoekers van vóór 2001 aan te schrijven met de vraag of ze hun procedure nog wensen verder te zetten. Wie binnen de maand niet antwoordt, krijgt een negatieve beslissing op zijn asielverzoek. Te vrezen valt dat asielzoekers op die manier onterecht uit de procedure worden gewerkt omdat ze om praktische redenen de brief niet in handen krijgen, niet begrijpen, niet terugsturen,... Uit de eerste cijfers (maart 2002) blijkt alvast dat 19% van de aangeschrevenen niet binnen de maand reageerde.

Nieuwe asielzoekers, wier aanvraag sinds 2001 wel wordt behandeld, zijn misschien nog slechter af. De procedure werd sterk versneld, zodat ongeveer 70% van de aanvragers binnen de 3 maanden een definitief antwoord krijgt (lees: uitgeprocedeerd wordt). Een snelle procedure is uiteraard in het voordeel van de aanvrager: hij is snel verlost van de onzekerheid en kan, bij een positieve afloop, snel een nieuw leven beginnen opbouwen met volwaardige rechten. Sinds 2001 gaat het echter té snel in de Belgische asielprocedure. Asielzoekers worden op de dag van aanmelding meteen onderworpen aan een eerste interview, zonder dat ze voordien enige rust of ook maar de meest elementaire informatie krijgen. Meestal valt de eerste beslissing ook al die eerste dag.

Vervolgens is er slechts drie dagen om een dringend beroep in te dienen bij het CGVS. Deze termijn wordt vanaf 2001 strikter en meer legalistisch toegepast. Het interview volgt kort nadien, vaak te snel om de asielzoeker toe te laten zich goed voor te bereiden (met advocaat of begeleider). Voor de asielzoeker het goed en wel beseft, heeft hij al zijn kansen verkeken en is het wachten op het finale verdict.

Het personeel in de asielinstanties wordt onder grote druk gezet om sneller te werken. Gevolg: beperkingen op de duur van interviews, minder heroproeping, minder interviews in dringend beroep. Personeel moet zich ook flexibel verplaatsen tussen geografische secties en op het laatste ogenblik inspringen voor interviews als collega’s plots verhinderd zijn. Nieuwe medewerkers werden begin 2001 nauwelijks opgeleid, ook degenen die dossiers inhoudelijk moeten beoordelen. Ondertussen blijven de problemen rond de kwaliteit van de tolken bij de interviews op de asielinstanties voortbestaan. Een nieuwe interne richtlijn maakt bovendien een einde aan het vertalen van documenten die door de asielzoeker worden neergelegd. De tendens om de asielzoeker enkel nog verklaringen in Nederlands, Frans of Engels te laten indienen, is trouwens algemeen. Dit alles werkt uiteraard de kwaliteit van interviews en beslissingen niet in de hand.

Ook de kwalijke tendens om asielaanvragen minder individueel maar eerder groepsgewijs te benaderen, zet zich sinds 2001 door. Al staat het in België niet in de wet, het idee van ‘veilige landen van herkomst’, maakt duidelijk opgeld. Voor een reeks nationaliteiten wordt gewoon nooit ook maar één positieve beslissing genomen. Asielzoekers van die nationaliteiten die een gedetailleerd relaas naar voren brengen, botsen op een koud “volgens onze informatie heeft uw bevolkingsgroep in uw land geen probleem” of “u heeft niet hard genoeg geprobeerd om van uw overheid bescherming te krijgen”. Dit soort vage en

stereotiepe motiveringen van negatieve beslissingen doet vragen rijzen bij het individuele karakter van het onderzoek van de asielaanvraag.

Ondanks al die ingrepen slaagt het CGVS er sinds 2001 niet in om alle binnenkomende asielverzoeken volledig af te handelen. In de gegrondheidsfase ontstond al een nieuwe achterstand voor de asielverzoeken van 2001. Het is illustratief voor het feit dat alle aandacht van de Belgische procedure meer en meer uitgaat naar het doorvoeren van een eerste grove schifting. Een snelle schifting wordt immers cruciaal geacht als afschrikmiddel om de instroom te verminderen. Bescherming van wie het echt nodig heeft, is niet de prioriteit. Het aantal erkenningen als vluchteling lag dan ook zeer laag in 2001: 1122, het laagste cijfer sinds 1992.

Het opvangsysteem slaagt er sinds 2001 voor het eerst sinds lang in om niet te ontsporen en effectief alle binnenkomende asielzoekers in een systeem van materiële opvang onder te brengen, waar ze verblijven tijdens de eerste fase van de procedure (ontvankelijkheidsfase). Voor de asielzoeker hoeft dit niet negatief te zijn. In de razendsnelle eerste fase van de procedure is hij of zij beter af in een systeem waarin begeleiding gegarandeerd is, zoals in de grootschalige opvangcentra en bij de ngo's. Ook de meerderheid van de lokale opvanginitiatieven bij de OCMW's lijkt goed te functioneren en meer begeleiding te bieden dan het systeem van financiële steunverlening, enkele notoire *blackpoints* niet te na gesproken.

Buiten de opvangcentra en -initiatieven veranderde er vanaf 2001 echter weinig. De meerderheid van de asielzoekers verkiest nog steeds om te gaan wonen in de grootsteden en niet in de gemeente waaraan ze toegewezen zijn. Dit leidt tot evidente problemen in de grote steden als Antwerpen, Brussel en Luik, waar asielzoekers op zoek gaan naar goedkope huisvesting en automatisch terechtkomen in de achtergestelde wijken. Zij voegen er zich bij andere arme bevolkingsgroepen van autochtone of allochtone origine, waaronder ook heel wat illegale verblijvers. Deze concentratie van achtergestelde bevolkingsgroepen leidt evident tot samenlevingsproblemen in die wijken, gaande van overlast en burenruzies tot versterking van de openbare orde en (kleine) criminaliteit.

Heel recent zorgden een aantal externe factoren er voor dat de regering ook hier een versnelling hoger schakelde: de steeds luider klinkende roep om 'veiligheid', de politieke situatie in Antwerpen, de verkiezingsoverwinningen van Le Pen en de Lijst Fortuyn en de druk vanuit de grote steden die hun aantal OCMW-klanten zien stijgen. Net als tijdens de opvangcrisis van eind 2000, waren het opnieuw de premier en de VLD die zich hierdoor het meest lieten opjagen en het initiatief namen voor een forsere aanpak. In het kader van een algemene strategie om een zichtbaarder veiligheidsbeleid te voeren, bezocht de premier in april 2002 een aantal grootsteden, waaronder ook Antwerpen. De concentratie van vreemdelingen in bepaalde wijken werd daarbij expliciet als een van de prioritaire problemen naar voren geschoven.

Kort daarop vonden onder impuls van de premier en Minister Vande Lanotte, een aantal interkabinetvergaderingen plaats en nam de regering op 23 mei 2002 een aantal beslissingen in de Ministerraad. Deze maatregelen worden in (alweer!) een programmawet gegoten. Bedoeling is om tot een grotere fysieke spreiding te komen van ontvankelijk verklaarde asielzoekers. Ontvankelijk verklaarde asielzoekers worden voortaan gesanctioneerd, in de mate dat 20% van hun leefloon wordt afgehouden indien ze zonder geldige reden niet wonen in de gemeente waaraan ze toegewezen zijn. Daarnaast krijgen OCMW's voortaan 0% terugbetaald van de steun die ze uitkeren aan ontvankelijk verklaarde asielzoekers als de asielzoeker niet in de eigen gemeente woont. Uitzonderlijk zal het OCMW toch 50% van de steun terugbetaald krijgen, bijvoorbeeld als het zelf wel eerst een betaalbare en bewoonbare woning heeft aangeboden maar de asielzoeker die weigerde. Ten slotte worden ook huisjesmelkers harder aangepakt: hun huizen kunnen in beslag genomen worden en ze draaien op voor de herhuisvesting van asielzoekers die in hun panden wonen.

Deze sanctionerende aanpak (sancties voor asielzoekers, OCMW's en huisjesmelkers) oogt misschien stoer voor de publieke opinie, maar de vraag is of hij ook verantwoord en effectief is. De ervaring leert dat heel wat OCMW's wel bereid zijn om asielzoekers effectief in de eigen gemeente op te vangen, als ze hiervoor maar voldoende middelen krijgen. Een beleid dat de OCMW's stimuleert, zou ongetwijfeld meer resultaat opleveren. Waarom de asielzoeker zelf moet worden gesanctioneerd voor het feit dat asielzoekers geconcentreerd wonen, is helemaal onduidelijk. Ondertussen wordt het grondwettelijke recht op vrije vestiging voor deze groep wel verder uitgehold.

De meest negatieve ontwikkeling inzake opvangbeleid sinds 2001 is ongetwijfeld het inschakelen van de opvangcentra in het verwijderingsbeleid. De grens tussen opvangbeleid en verwijderingsbeleid is daardoor een stuk minder scherp geworden. In het voorjaar van 2001 bleek al gauw dat de regering zichzelf met haar nieuwe aanpak – ironisch genoeg – vastreed. De combinatie van een veel snellere asielprocedure en

het opvangen van alle asielzoekers in centra zorgde er al na twee maanden voor dat de centra vol kwamen te zitten met uitgeprocedeerde asielzoekers, die massaal beroep indienden bij de Raad van State.

Die uitgeprocedeerden waren blijkbaar niet meegeteld in de berekening van het nodige aantal opvangplaatsen. De regeringstop zag maar één oplossing: een krachtdadiger uitwijzingsbeleid voor wie in de centra verbleef. Of de asielzoeker een beroep had lopen bij de Raad van State zou daarbij van geen tel zijn. Strikt juridisch gezien, is dat beroep niet opschortend en mag de asielzoeker ondertussen uitgewezen worden. Tijdens het beroep bij de Raad van State is er paradoxaal genoeg wel recht op steunverlening, als gevolg van een befaamd arrest van het Arbitragehof uit 1998.

Minister Vande Lanotte vaardigde in maart een eerste regeling uit: het personeel van de centra werd verplicht om mee te werken aan de gedwongen uitwijzingen, door het doorgeven van informatie aan de Dienst Vreemdelingenzaken en door hulp aan de politie wanneer die naar het centrum kwam voor een aanhouding. Dit veroorzaakte flink wat protest onder het personeel van de centra, dat zelfs voor het eerst ging betogen voor het kabinet van de minister. Daardoor, maar vooral omdat Dienst Vreemdelingenzaken er zelf niet in slaagde de aanhoudingen te organiseren, bleef de regeling vrijwel dode letter.

In het najaar legde Vande Lanotte een nieuwe regeling voor, die van kracht werd vanaf 1 januari 2002. Asielzoekers die een beroep indienen bij de Raad van State moeten verhuizen en worden geconcentreerd in drie opvangcentra (Kapellen, Sint-Truiden en Florennes). Vanuit die opvangcentra wordt actief aan terugkeer gewerkt. In de praktijk betekent dit vooral, dat de lokale politie in die gemeenten werd versterkt en actief bewoners in de opvangcentra gaat oppakken. Zoals ook op voorhand werd gevreesd, kiest de grote meerderheid van de asielzoekers op wie de regeling van toepassing is, er dan ook voor om niet in die drie centra te gaan wonen, omdat ze vrezende aangehouden en uitgewezen te worden. Uit de eerste cijfers over de periode januari-februari 2002 bleek alvast dat 84% van de asielzoekers die moesten verhuizen naar die drie centra, dat niet deden en verdwenen met onbekende bestemming. De ervaring op het terrein leert, dat een deel van deze mensen uit België vertrekt, maar dat de meerderheid hier blijft hangen en naar de grootsteden trekt. Ook al hebben ze wettelijk gesproken recht op opvang, ze verkiezen daarvan geen gebruik te maken en proberen te overleven via de solidariteit van familie en landgenoten, via de circuits van voedselbedeling en daklozencentra of via zwartwerk. Het is absoluut paradoxaal dat de regering enerzijds de ontvankelijk verklaarde asielzoekers uit de grootsteden probeert weg te halen terwijl ze er tegelijk voor zorgt dat asielzoekers tijdens de procedure Raad van State naar diezelfde grootsteden worden gejaagd.

De druk op de opvangcentra is maar één aspect van het verscherpte verwijderingsbeleid. Traditioneel blijft het uitwijzingsbeleid bijna volledig buiten beeld, hoewel zich ook hier de laatste jaren een stille revolutie voltrok. De stilte rond het verwijderingsbeleid illustreert meteen een van de belangrijkste problemen op dat vlak: het gebrek aan transparantie en controle. De gesloten centra staan wel open voor controle van buitenaf. Hier moeten vooral de NGO's en de advocatuur in eigen boezem kijken, waarom zij die controle niet effectiever georganiseerd krijgen. De luchthaven van Zaventem blijft echter een zwarte doos die haar inhoud niet wil prijsgeven. Toegang tot en controle van de verwijderingseenheid van de politie, de transitzone, het centrum voor de *inadmissibles*, is vrijwel onmogelijk. Voor een democratie is het bestaan van dergelijke grijze zones hoogst ongezond.

Bovendien is er reden tot ongerustheid. Het aantal verwijderingen zit de laatste jaren sterk in de lift. In 2001 werden 14.977 vreemdelingen uit België verwijderd, 2.712 meer dan in 2000. Het gaat meer bepaald om 5.722 repatriëringen (verwijdering van personen die zich op het grondgebied bevinden), 5.350 teruggrijpingen (personen die aan de grens worden tegengehouden en teruggestuurd), 272 grensledingen (personen die terug over een landsgrens worden gezet) en 3.633 gevallen van zelfstandige terugkeer. Wie zijn deze mensen? Welk statuut hadden ze voordien? Waar werden ze opgepakt? Hierover is nauwelijks informatie beschikbaar. Bovendien werden in 2001 niet minder dan 14 speciale (charter)vluchten uitgevoerd voor verwijderingen. Ook dit speelt zich af in de grootste geheimhouding, zonder vervelende pottenkijkers. Het is allemaal niet erg geruststellend.

Deze geheimdoenerij is een voedingsbodem voor geruchten en wilde verhalen allerhande, die nog worden aangezwengeld door het feit dat manifeste disfuncties niet worden gesanctioneerd. De zaak rond de verstikkingsdood in 1998 van de Nigeriaanse Semira Adamu is nog steeds hangende. Het overlijden van asielzoeker Xhevdet Ferri werd evenmin opgehelderd. Ferri overleed in oktober 2000 na een val van een metershoge draad tijdens een ontsnappingspoging uit het gesloten centrum 127bis. De krant *De Morgen* publiceerde later documenten en getuigenissen waaruit bleek dat de Rijkswacht niet het nodige had gedaan om Ferri op tijd te laten verzorgen. Op 23 maart 2002 overleed er opnieuw een man in het gesloten centrum van Steenokkerzeel, ditmaal een Kosovaar. De doodsoorzaak is nog onduidelijk, maar vast staat

wel dat de man een methadonbehandeling kreeg in het centrum om af te kicken van een drugsverslaving. Meteen rezen vragen bij de opsluiting van drugsverslaafden in dergelijke centra.

Het strengere beleid op het vlak van opvang, asielprocedure en uitwijzingen, heeft sinds 2001 een directe invloed op het aantal binnenkomende asielzoekers. Het aantal asielaanvragen daalde in 2001 met 42,5% in vergelijking met het jaar 2000 (24.549 tegenover 42.691). In 2002 zet deze dalende trend zich verder door. Voor de regeringstop, de eerste minister op kop, was dit vanaf medio 2002 aanleiding tot zelfgenoegzame verklaringen. Terwijl de premier in oktober 2000 in zijn *state of the union* nog een mea culpa sloeg vanwege het falende asielbeleid, luidde het vanaf medio 2001 dat het asielbeleid ‘succesvol’ was en de situatie “onder controle”.

Tegen die zelfgenoegzaamheid over de gedaalde asielcijfers valt heel wat in te brengen. Het belangrijkste wat men kan zeggen, is dat de euforie over de dalende trend volkomen misplaatst is. Dalende asielcijfers kunnen een goede zaak zijn als ze veroorzaakt worden door positieve evoluties in de landen van herkomst of door een daling van het aantal personen dat om andere redenen dan bescherming een beroep doet op de asielprocedure. Die laatste evolutie is positief omdat de procedure zich dan beter kan concentreren op wie echt bescherming nodig heeft. Dat is echter niet wat er gebeurt in België sinds 2001. De cijfers geven immers duidelijk aan dat het aantal positieve beslissingen niet merkbaar is gestegen sinds 2001. Het percentage positieve beslissingen in ontvankelijkheid steeg heel licht bij de Dienst Vreemdelingenzaken (van 5,8% in 2000 naar 7,5% in 2001) en daalde zelfs op het Commissariaat-Generaal (van 23,3% naar 22%). Het percentage positieve beslissingen in gegrondheid op het Commissariaat steeg iets merkbaarder (van 27,3% naar 32,7%).

De instroom daalt dus spectaculair, het percentage positieve beslissingen blijft gelijk. Voor dit fenomeen zijn twee mogelijke verklaringen. Ofwel komen er procentueel nog steeds evenveel asielzoekers aan die de procedure oneigenlijk gebruiken. In absolute cijfers zou dit betekenen dat zowel het aantal oneigenlijke gebruikers als het aantal personen die echt internationale bescherming behoeven, sinds 2001 sterk terugloopt. Met andere woorden: sinds 2001 komen er veel minder ‘echte’ vluchtelingen naar België. De andere mogelijkheid is dat er procentueel wel veel meer ‘echte’ vluchtelingen komen, maar dat die niet als dusdanig worden (h)erkend door de asielinstanties omdat ze sinds 2001 veel strenger werden.

Welke van de twee verklaringen men ook kiest – wellicht gaat het om een mix van beiden – de grote verliezers zijn zij die werkelijk internationale bescherming behoeven. Het strengere asielbeleid sinds 2001 heeft hen afgeschrikt of (h)erkent hen niet meer. En dat kan natuurlijk niet de bedoeling zijn van een efficiënt, humaan beleid. Daarom is elke euforie over de daling van de asielcijfers misplaatst.

Er zijn bovendien heel wat redenen aan te halen, waarom de daling van het aantal asielaanvragen die we sinds vorig jaar kennen, gerelativeerd kan worden. Schommelingen in het aantal asielzoekers zijn conjunctureel en niet structureel, zo wijzen de cijfers van het voorbije decennium uit. De daling van 2001 doet sterk denken aan die van 1994. Ook toen daalde het aantal aanvragen met 47% na het recordjaar 1993 (26.882 aanvragen). Die daling bleef een paar jaar aanhouden, maar vanaf 1998 begonnen de cijfers opnieuw te stijgen, tot aan het record van 2000. Niets wijst er op dat een dergelijke beweging zich niet kan herhalen.

Regeringen geloven natuurlijk graag dat zij de instroom van asielzoekers sterk in de hand hebben. Door op de aantrekkingsfactoren (*pull-factoren*) in te grijpen, kunnen ze het aantal aanvragen doen teruglopen. Wat in België gebeurt sinds 2001, lijkt de aanhangers van de *maakbare samenleving* alvast gelijk te geven.

Enkele relativerende commentaren zijn echter op hun plaats. De drie nationaliteiten die in 2001 in absolute cijfers het sterkst daalden waren Kosovo (-2074), Iran (-2019) en Albanië (-1911). Samen vertegenwoordigen ze een daling van 6004 aanvragen, of één derde van de totale daling (-18.142). Als we die daling in Europees perspectief plaatsen, valt op dat voor deze nationaliteiten in heel Europa een sterke daling optrad: ex-Joegoslavië -36%, Iran -55% en Albanië -40%. De daling in België was wel telkens scherper, maar algemeen kan gesteld worden dat ons land hier meedreef op een Europese golf en niet zelf met zijn strenger beleid de grote kentering veroorzaakte. Deze kentering ging wellicht veeleer terug op de situatie in die landen zelf, op de *push-factoren* dus.

Dat de zogenaamde afschaffing van de financiële steun aan asielzoekers (*zie hoger*) voor bepaalde nationaliteiten een invloed heeft op de instroom, valt niet te ontkennen. Toch ook hier enkele vraagtekens. Hoe komt het dat de instroom, nu de financiële steun is afgeschaft, nog steeds hoger ligt dan in de periode 1994-1998, toen er wel financiële steun werd uitgekeerd? Hoe komt het dat de instroom van Slowaken, Russen, Roemenen en Tsjechen – nationaliteiten die vaak genoemd worden als voorbeelden van asielzoekers die van onze sociale zekerheid komen ‘profiteren’ – in 2001 procentueel minder sterk daalde

dan het gemiddelde? Hoe komt het dat het aantal aanvragen van bepaalde nationaliteiten zelfs steeg (vooral Algerije en Macedonië, ook Nepal en Angola)? Hoe komt het ten slotte, dat in de jaren 1999 en 2000, toen de financiële steun nog bestond, heel wat asielzoekers in ons land aankwamen maar verkozen hier niet te blijven en door te trekken naar het Verenigd Koninkrijk?

Deze fenomenen geven enkel aan dat verklaringen voor de instroom veel complexer zijn dan het simplistische discours dat enkel oog heeft voor de aanzuigende factoren. Wetenschappelijk onderzoek wijst uit dat het niet die *pull*-factoren zijn die mensen aanzetten om hun land te verlaten, maar dat de rol van deze aantrekkingsfactoren zich veeleer situeert op het niveau van de keuze van het land van bestemming. In die keuze houdt de migrant echter lang niet alleen rekening met de soepelheid van het asiel- en opvangbeleid in een bepaald land, maar spelen ook heel wat andere factoren, zoals de aanwezigheid van zijn gemeenschap, van familieleden en kennissen, het imago van het land, de mogelijkheid tot (zwart)werk, enzovoort.

Het wekt dan ook verwondering dat de regering Verhofstadt haar succes zo sterk verankert in die onvoorspelbare en wispelturige asielcijfers. Je politiek lot verbinden aan iets waar je slechts weinig invloed op hebt, is riskant. Wat als de asielcijfers net voor de verkiezingen van 2003 opnieuw beginnen te stijgen?

Nog een laatste woord over de dalende asielcijfers. De dalers nummer 5, 6 en 7 waren in 2001 Bulgarije, de Russische Federatie en Oekraïne. Deze nationaliteiten illustreren een ander duidelijk fenomeen: als één (Europees) land zijn beleid verstrengt, verleggen de stromen zich gewoon naar andere landen. Terwijl België 1185 minder aanvragen van Bulgaren registreerde (-70%) in 2001, steeg hun aantal in heel Europa met 8,4% en heroriënteerden de Bulgaren zich naar landen als Noorwegen (+938) en Zweden (+443). België registreerde 1180 aanvragen minder uit de Russische federatie (-32,7%), terwijl Europa 26% aanvragen meer registreerde en de Russen naar Duitsland (+1800), Frankrijk (+1000) en Noorwegen (+900) trokken. De Oekraïners tot slot kwamen met 1012 minder naar België (-64%), maar Europa kende een stijging van 82% en de stroom verlegde zich naar Tsjechië (+3200), Noorwegen (+900) en Frankrijk (+380). De situaties die mensen uit Bulgarije, de Russische federatie en Oekraïne verdreven, bleven in 2001 wellicht onveranderd. Zij hadden het signaal uit België blijkbaar begrepen en zochten elders hun heil. Dergelijke fenomenen doen zich helaas voortdurend voor en illustreren vooral het gebrek aan solidariteit binnen Europa, de neerwaartse spiraal van negatieve concurrentie en het ontbreken van een buitenlands beleid dat de werkelijke oorzaken van migratiebewegingen aanpakt.

Tijdens deze eerste paarsgroene legislatuur kan men niet om de vaststelling heen dat er inzake asiel- en migratiebeleid binnen de coalitie een breuklijn loopt met aan de ene kant de liberale partijen en de sp.a en aan de andere kant de groenen en de PS. Op deze breuklijn situeren vooral VLD en Ecolo zich als antipoden, die de andere coalitiepartners naargelang het concrete dossier sterker of minder sterk aan zich weten te binden. Binnen de groene familie valt op dat het enthousiasme van de Vlaamse groenen om hun Franstalige broeders te volgen, niet steeds even groot is. Dat bleek recent bijvoorbeeld in het dossier van de spreiding van ontvankelijk verklaarde asielzoekers, waar Agalev zelf voorstelde om asielzoekers te sanctioneren – en daardoor objectief bondgenoot werd van VLD-MR-sp.a - terwijl Ecolo zich hier principieel tegen verzette.

Deze breuklijn is moeilijk in één concept te vatten. Feit is dat ze niet louter oppervlakkig is, maar teruggaat op twee duidelijk verschillende ideeëngoederen en op twee sterk uiteenlopende percepties van de migratierealiteit. Aan de ene kant vinden we een ideeëngoed dat, vertrekkend vanuit het “invasiegevoel” van de kiezer – waar, terloops gezegd, ook heel wat politici last van lijken te hebben – vooral focust op de aantallen, op de misbruiken, op de illegale immigratie en er vooral naar streeft, om deze ongewenste fenomenen te bestrijden. Als argument hiervoor wordt trouwens vaak gesteld dat het bestrijden van de misbruiken de legitieme asielzoekers of immigranten ten goede komt, terwijl het omgekeerde meestal het geval is – de legitieme immigranten worden evengoed slachtoffer van de repressieve maatregelen die erop gericht zijn de misbruiken te bestrijden. Aan de andere kant staat een ideeëngoed dat focust op de legitieme immigranten, op basisrechten en procedurele garanties, op internationale verplichtingen en op de oorzaken van migratie, waarbij de aantallen veel minder centraal staan. Dit ideeëngoed krijgt traditioneel het verwijt naïef te zijn en geen oog te hebben voor de misbruiken en het gevaar dat zou uitgaan van ongecontroleerde migratiebewegingen.

Zoals hoger reeds gesteld, kenmerkte het begin van de legislatuur zich vooral door maatregelen die door groenen en PS op de agenda werden gezet: regularisatie, 'snel-Belg-wet' en asielhervorming. Vanaf 2001 brokkelde dit (rood)groene kader rond het paarse asielbeleid echter af. De asielzoeker blijft bont en blauw

achter. Dat groenen en PS zich hier zelf in de eerste plaats bewust van waren, bewijst een opmerkelijk gezamenlijk initiatief van de drie vrouwelijke vice-premiers Aelvoet (Agalev), Durant (Ecolo) en Onkelinx (PS) begin 2002. De drie legden op 6 februari 2002 aan het kernkabinet een gezamenlijke nota voor waarin ze tien punten naar voren schoven die volgens hen in deze legislatuur nog moeten gerealiseerd worden op het vlak van asiel- en migratiebeleid. Het gaat onder meer om het bijkomend beschermingsstatuut voor oorlogsvluchtelingen, een procedurereglement voor de asielprocedure, een voogdij voor niet-begeleide minderjarigen, afzwakking van de zogenaamde ‘dubbele straf’ (uitwijzing van legaal verblijvende vreemdelingen na het uitzitten van een straf) en de leefomstandigheden in de gesloten centra. De nota is een duidelijke poging om onder de druk uit te komen waarmee groenen en PS een jaar lang tegen het eigen doel werden gedrukt en om terug in het offensief te gaan. De technische besprekingen om rond deze tien punten tot voorstellen te komen, zijn nog aan de gang in de schoot van de regering. Verwacht wordt dat de Ministerraad hierover eind juni een beslissing zal nemen.

Deze tien punten raken echter niet aan de fundamenteën van het beleid. Daarom kan, ongeacht wat de bespreking over deze punten oplevert, het bilan van deze legislatuur inzake asiel- en migratiebeleid nu al gemaakt worden. Ondanks de onuitgegeven samenstelling van de coalitie en de aanwezigheid, voor het eerst, van groenen in de regering, kan nu al met zekerheid worden gesteld dat deze regering geen trendbreuk heeft gerealiseerd op het vlak van asiel- en migratiebeleid, zoals ze die op andere terreinen wel heeft doorgedrukt. Integendeel, zoals we hierboven beschreven hebben een aantal heersende tendensen zich versterkt doorgezet: de aantasting van rechten en collectivisering in de asielprocedure, de afbraak van rechten inzake opvang en een intensere praktijk van gedwongen uitwijzingen, om er maar enkele te noemen. Vooral vanwege haar eenmalig karakter weegt de regularisatieoperatie van 2000 niet zwaar genoeg door om de balans op dat vlak in evenwicht te brengen.

De verklaring waarom deze trendbreuk er niet is gekomen, moet uiteraard in de eerste plaats gezocht worden in de krachtverhoudingen binnen de coalitie. Een factor die echter evengoed heeft meegespeeld, is het feit dat de Vlaamse groenen en de PS dit thema niet altijd even prioritair bleken te vinden en deze soms weifelende houding door de andere coalitiepartners ook perfect wordt gepercipieerd en uitgebuit. Het is duidelijk dat met deze houding ook in de volgende legislatuur geen trendbreuken te verwachten zijn. In die zin zijn Agalev en PS ook voor een volgende paarsgroene coalitie ‘betrouwbare’ huwelijkspartners.

Bio

Pieter De Gryse werkt sinds 1996 op het Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen (OCIV), de pluralistische koepel van het niet-gouvernementele vluchtelingenwerk in Vlaanderen. Momenteel coördineert hij er de studie- en beleidsdienst. Publiceerde diverse artikels over asielbeleid en werkte mee aan Blommaert J. & Commers R. (eds.), 2001, *Het Belgisch asielbeleid. Kritische perspectieven*, Uitgeverij EPO. Hij is ook actief bij de Liga voor Mensenrechten.