



FOCUS: INSTROOM VAN ASIELZOEKERS EN HET OPVANGBELEID IN BELGIË: VERGELIJKING VAN DE JAREN 2000 EN 2015

De verhoogde toestroom van asielzoekers in België gedurende de laatste zes maanden van 2015 heeft tot veel debat geleid, zowel over de capaciteit van België om deze nieuwkomers op te vangen als over de aard en omvang van deze plotse toestroom. Nochtans is dit niet de eerste "opvangcrisis" in België. In 2000 werd er al een piek van asielaanvragen geregistreerd die qua omvang nog lichtjes hoger lag. Deze focus heeft als doel om een stap terug te zetten wat de cijfers betreft door de twee sleuteljaren – 2000 en 2015 – in hun – sterk verschillende – context te plaatsen.

Meer asielzoekers in 2000 dan in 2015

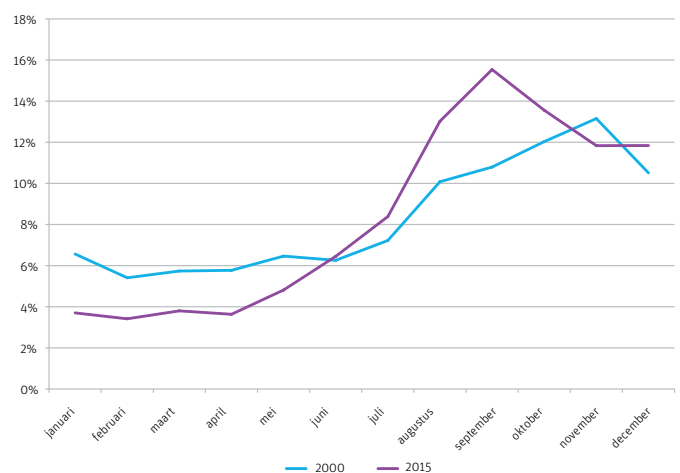
In de loop van het jaar 2015 werd de instroom van asielzoekers dikwijls vergeleken met deze van het jaar 2000. In werkelijkheid werden er nochtans meer asielaanvragen geregistreerd in 2000 dan in het afgelopen jaar. Qua *dossiers* werden er in 2015 31.285 *eerste asielaanvragen* geregistreerd in vergelijking met 40.212 in 2000 (oftewel 23% minder). Qua personen ging het in 2015 om 38.990 *asielzoekers die een eerste keer asiel aanvragen* (verder: eerste asielzoekers) in vergelijking met 46.855 in 2000 (oftewel 17% minder). Let wel: in 2000 konden asielzoekers alleen de vluchtelingenstatus op basis van de Conventie van Genève aanvragen terwijl ze in 2015, als ze niet erkend werden als vluchteling, ook de status van subsidiaire bescherming konden krijgen. Dat is zo voor slachtoffers van blind geweld in het kader

van een gewapend conflict²⁷⁶. Toch kunnen verschillende elementen de verschillen tussen de instroom van 2015 en die van 2000 mee verklaren.

Een plotse toename in 2015

Figuur 32. Maandelijks evolutie van de asielaanvragen (uitgedrukt in percentages voor het totaal van het jaar), 2000 en 2015

(Bron: EU-Eurostat)²⁷⁷



Een eerste belangrijk element in 2015 is de snelle en significante stijging van het aantal asielzoekers vanaf april. Tussen april en september is het aantal asielzoekers dat een eerste aanvraag indiende vermenigvuldigd met 3,3. Elke maand werd een nieuw record gevestigd, met meer dan

²⁷⁶ In 2000 kon het CGVS een beslissing van een persoon die niet als vluchteling erkend kon worden, laten vergezellen van een "niet-terugleidingsclausule" wanneer men van mening was dat een terugkeer naar zijn land van herkomst een risico op een schending van de fundamentele mensenrechten met zich meebracht. We willen ook opmerken dat in 2000 personen geregulariseerd werden op basis van de wet van 1999 die het mogelijk maakte om een verblijfstitel te bekommen wegens humanitaire redenen of in geval van de onmogelijkheid om terug te keren naar het land van herkomst "om redenen onafhankelijk van hun wil" (artikel 2 van de wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk). Zie ook hoofdstuk 3 *Internationale bescherming*.

²⁷⁷ De figuren 32 en 34 hebben betrekking op indicatoren die licht verschillen. De cijfers van 2000 slaan op alle asielzoekers (meervoudige aanvragen inbegrepen) zonder begeleiders, terwijl de cijfers van 2015 slaan op de personen die een eerste asielaanvraag deden (zonder de meervoudige aanvragen) mét begeleiders. Wat de maandelijks aanvragen en de afkomst van de asielzoekers betreft was de indicator die voor 2015 werd gebruikt niet beschikbaar voor 2000. De figuren 32 en 34 geven dan ook een indicatie van de orde van grootte, maar zijn niet strikt vergelijkbaar.

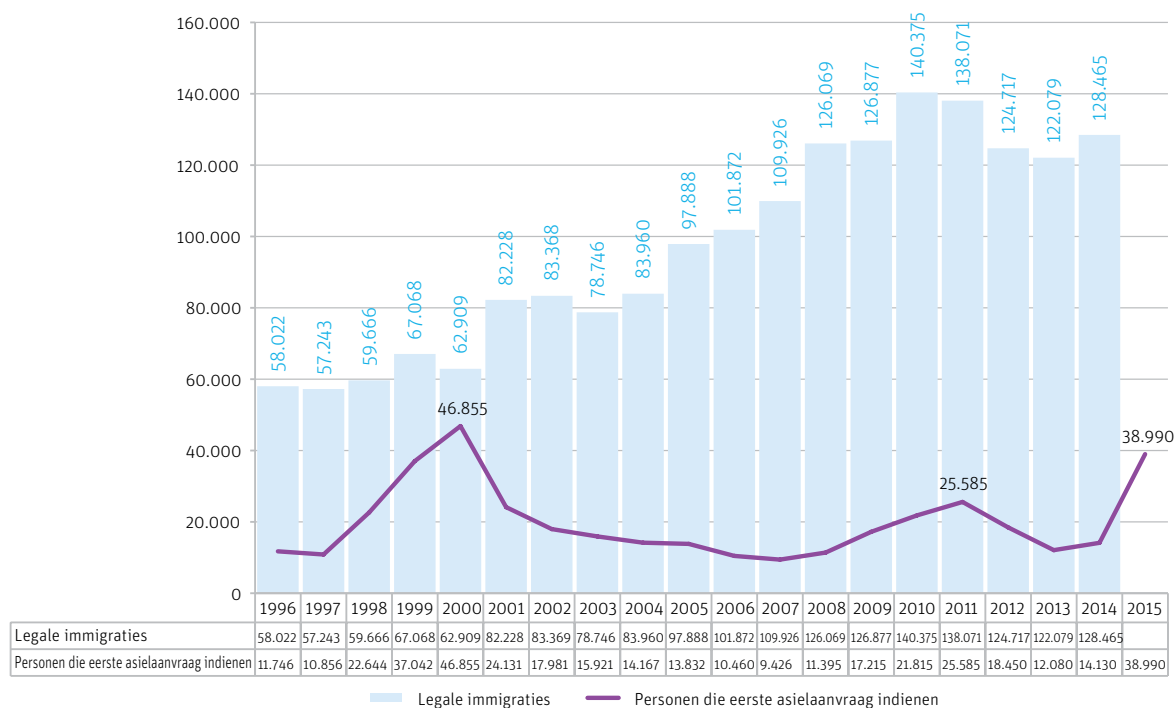
6.000 geregistreerde eerste asielzoekers tijdens de maand september. Vijftien jaar eerder, tijdens de laatste grote piek van asielzoekers, waren de maandelijkse verzoeken meer gelijkmatig verspreid over het ganse jaar. De crisis was minder plots, zo waren er al duizenden asielzoekers in bepaalde maanden van het voorgaande jaar.

Aandeel van asiel in de migratie in 2015 minder groot

Om het 'gewicht' van asiel in de algemene migratiecontext te illustreren, vergelijken we twee indicatoren: ten eerste het aantal eerste asielzoekers geregistreerd door de Dienst Vreemdelingenzaken in een jaar en ten tweede het aantal legale immigraties die gedurende datzelfde jaar geregistreerd werd (en dat het aantal nieuw geregistreerde

vreemdelingen in het vreemdelingen- of bevolkingsregister vertegenwoordigt in de loop van het jaar). Hoewel deze twee bronnen het niet mogelijk maken om het aandeel van asielzoekers in de totale jaarlijkse immigratiestroom nauwkeurig te berekenen²⁷⁸, kan de relatie tussen deze twee indicatoren een orde van grootte aangeven. Het aantal legale immigraties is nog niet beschikbaar voor het jaar 2015. Het lijkt echter waarschijnlijk dat dit cijfer in het bereik van 125.000 tot 130.000 mensen zal blijven²⁷⁹. Op basis van deze hypothese tellen we in 2015 ongeveer 3 asielzoekers op 10 legale immigraties, terwijl deze verhouding ongeveer 7 op 10 was in 2000.

Figuur 33. Aantal legale immigraties (Bron: Statistics Belgium) en personen die een eerste asielaanvraag deden in België, 1996-2015 (Bron: DVZ-WR, berekeningen Nicolas Perrin²⁸⁰ tot 2007 en DVZ-Eurostat tussen 2008 en 2015)



280 CENTRUM VOOR GELIJKE KANSEN EN RACISMEBESTRIJDING & GÉDAP (2008), *Demandeurs d'asile, réfugiés et apatrides en Belgique: un essai de démographie des populations demandeuses ou bénéficiaires d'une protection internationale*, pp. 19-20.

278 Het gaat hier niet over de verhouding van asielzoekers in het geheel van alle stromen, maar over de verhouding van deze twee indicatoren. Vanuit een methodologisch oogpunt, zou het in feite niet juist zijn om deze twee indicatoren op te tellen aangezien er binnen de legale immigraties een aantal asielzoekers vallen eens ze als vluchteling erkend worden. Diegenen die hun asielaanvraag ingediend hebben en erkend werden tijdens hetzelfde jaar, worden dan zowel onder de legale stromen als onder de asielzoekers gerekend.

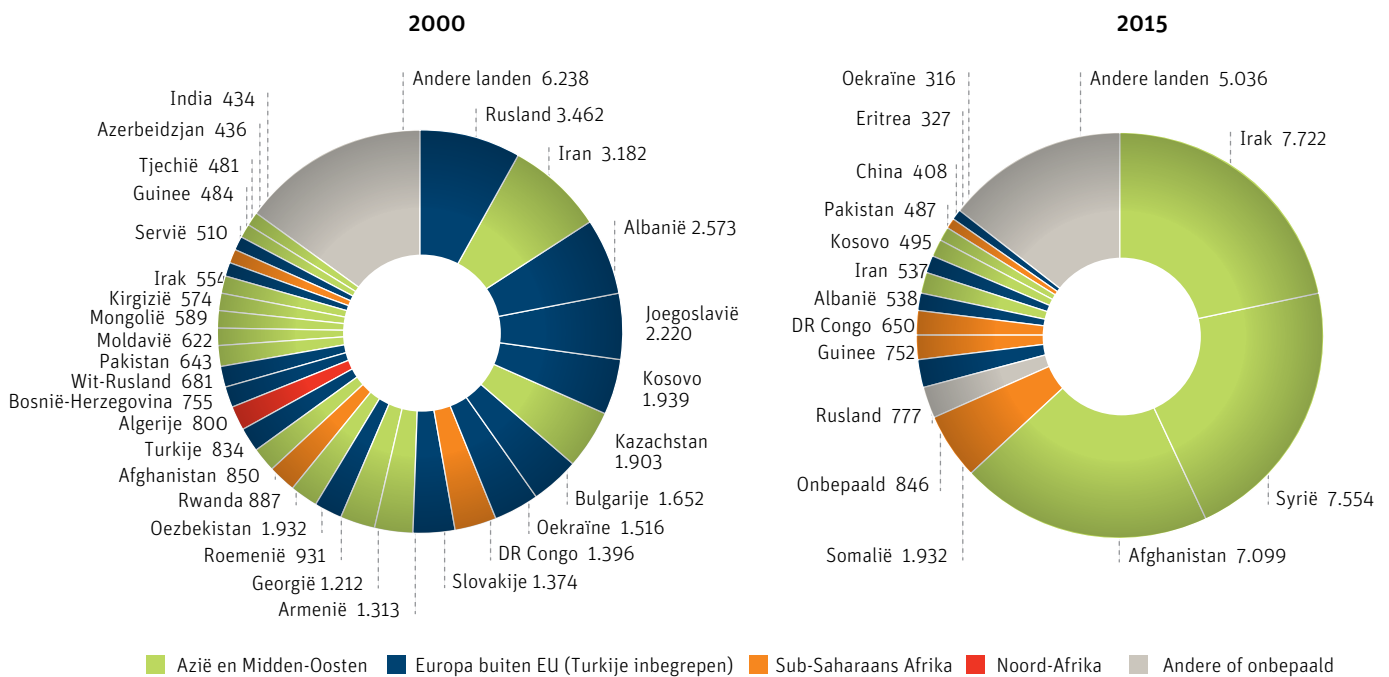
279 Asielzoekers worden slechts in de immigratiestatistiek geïntegreerd eens het statuut van vluchteling of subsidiaire bescherming is verleend (zie berekening van de stromen hoofdstuk 2, kader 9). Afgewezen asielzoekers zullen dus niet in de officiële statistiek van de immigratiestromen verschijnen en de personen die als vluchteling erkend werden (of die subsidiaire bescherming kregen) of geregulariseerd werden op een andere rechtsgrond, komen met een lichte vertraging in de statistiek terecht. We gaan hier uit van de hypothese dat deze stromen relatief stabiel blijven in vergelijking met de voorgaande jaren.

Een grote verscheidenheid aan landen van herkomst in 2000

In 2000 maakte een dertigtal nationaliteiten samen 85% uit van de eerste asielaanvragen. We zagen dus een grote verscheidenheid in afkomst. De conflicten in de Balkan (Albanië, Joegoslavië, Kosovo, ...) en in de regio van de Grote Meren (DRC, Rwanda) en de instabiliteit

in de Oost-Europese landen (Rusland, Bulgarije, Oekraïne, Roemenië, ...) lagen aan de basis van enkele duizenden asielaanvragen in 2000. De context in 2015 is heel anders: slechts 15 landen zijn goed voor 85% van alle asielaanvragen. De drie belangrijkste landen van herkomst maken meer bepaald bijna twee derde van de geregistreerde asielzoekers dit jaar uit: Irak (22%), Syrië (21%) en Afghanistan (20%).

Figuur 34. Verdeling van de herkomstnationaliteiten van de geregistreerde asielzoekers in 2000 en 2015 (Bron: EU-Eurostat)²⁸¹



²⁸¹ Ook al waren Kosovo en Servië binnen hun huidige grenzen in 2000 geen onafhankelijke landen noch erkend door België, toch vermelden de cijfers van het CGVS en de DVZ al deze nationaliteiten.

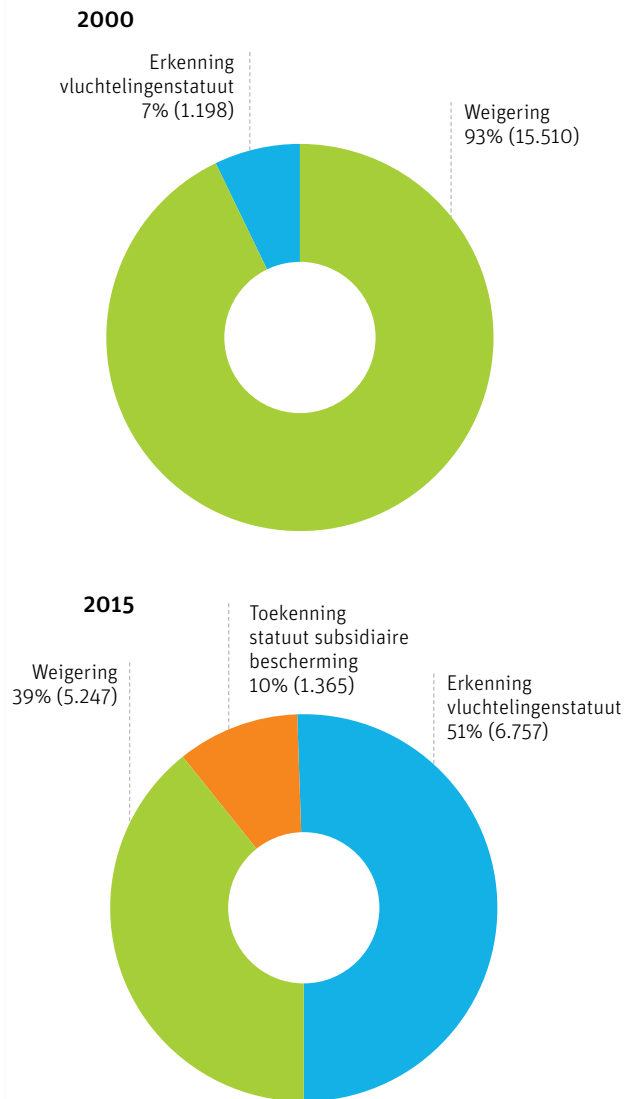
Een veel hoger erkenningspercentage in 2015

Niet alleen de behandeling van asielaanvragen tussen 2000 en 2015, maar ook het erkenningspercentage is sterk toegenomen. In 2000 kon slechts de vluchtelingenstatus worden verleend aan asielzoekers. Van alle genomen beslissingen in het jaar 2000, kende 7%, ongeveer 1.200 aanvragen, een positief resultaat bij het CGVS²⁸². In 2015 hadden meer dan 8.000 aanvragen een gunstig resultaat, wat 61% uitmaakt van alle beslissingen ten gronde die het CGVS in 2015 genomen heeft (51% beslissingen met betrekking tot de vluchtelingenstatus en 10% ten opzichte van de subsidiaire bescherming).

Dit erkenningspercentage kan als «conjunctureel» worden omschreven, aangezien het betrekking heeft op het aantal positieve beslissingen van één jaar ten opzichte van de som van de definitieve (positieve en negatieve) beslissingen genomen tijdens dat jaar. De asielprocedure kan echter enkele maanden of langer dan een jaar duren. Beslissingen die in een jaar genomen worden, hebben dan ook vaak betrekking op de aanvragen die zijn ingediend in de loop van het jaar of in de voorgaande jaren. Deze cijfervoorstelling mengt dus de aanvragen die snel behandeld werden met de aanvragen waarvan het onderzoek verschillende maanden duurde. Daarom verwarren de voorgestelde statistieken aanvragen die in zeer verschillende contexten ingediend werden.

Een andere methode bestaat uit de berekening van het erkenningspercentage "per cohorte"²⁸³. Hierbij worden de positieve beslissingen geplaatst naast de aanvragen waarmee het overeenkomt, met name in functie van het aantal personen die een asielaanvraag in hetzelfde jaar hebben ingediend. Voor de asielzoekers die in 2000 hun aanvraag indienden, geeft de cohortmethode aan dat drie jaar na de aanvraag, slechts 2% van de individuen die een asielaanvraag in 2000 in België ingediend hadden, het vluchtelingenstatuut had toegewezen gekregen. Zeven jaar later stellen we vast dat dit percentage op ongeveer 5% is blijven hangen²⁸⁴. Sinds eind jaren '90 en tot voor kort is dit erkenningspercentage (per cohorte) nooit zo laag geweest. We beschikken niet over identieke gegevens om dit percentagetype voor de meest recente cohorten van asielzoekers te onderzoeken, maar we kunnen veronderstellen dat deze percentages veel hoger zullen liggen, zelfs na slechts enkele maanden in de procedure.

Figuur 35. Verdeling van de beslissingen volgens de beslissingen die in 2000 en 2015 door het CGVS genomen werden (Bron: CGVS)



282 In 2000 bestond de asielprocedure uit een ontvankelijkheids- en een gegrondheidsfase. Het CGVS behandelde enkel de dossiers die door de DVZ (of door zichzelf na een dringend beroep) ontvankelijk werden verklaard. Het percentage van 7% wordt berekend op basis van het aantal positieve beslissingen ten gronde (1198) in verhouding tot alle negatieve beslissingen genomen in 2000 (3.277 ten gronde en 12.233 in de ontvankelijkheidsfase).

283 Voor meer details over deze methode, zie Statistisch en demografisch verslag 2013, hoofdstuk 3.

284 Zie Figuur 22 van het Jaarverslag migratie 2013, Federaal Migratiecentrum, p. 71.

Uit deze belangrijke indicatoren (maandelijke gegevens, herkomst van asielzoekers, erkenningspercentage) blijkt dat, buiten de absolute cijfers, de context waarin de asielzoekers in België zijn toegekomen heel anders is in 2000 dan in 2015.

De grote toestromen van asielzoekers leiden ongetwijfeld tot discussies over de manier waarop zij opgevangen worden. De crisis en de maatregelen die naar aanleiding hiervan genomen worden, kunnen op duurzame wijze vormgeven aan het beleid. Deze vaststelling, die voor alle materies geldt, blijkt met name van belang wat de opvang betreft. We merken namelijk dat de toestroom aan asielzoekers in 2000 op duurzame wijze het opvangbeleid in België heeft gevormd. Het is op basis van deze principes voortgekomen uit de crisis van 2000 dat die van 2015 aangepakt werd.

2000: een keerpunt in het opvangbeleid van asielzoekers in België

Om dit te begrijpen, moeten we even een stap terug zetten²⁸⁵. In het begin bestond er geen apart systeem voor asielzoekers: zij die niet zelf in hun behoeften konden voorzien, kregen dus maatschappelijke dienstverlening van het OCMW van hun verblijfplaats, dat vrij te kiezen was. In de jaren '80 stelden een aantal OCMW's van de grote steden, die de meerderheid van de "kandidaat-vluchtelingen" opvingen, dat ze het slachtoffer waren van een financiële en administratieve belasting die niet steeds voldoende terugbetaald werd door de overheid. Bepaalde gemeentes en OCMW's weigerden op illegale wijze om de asielzoekers die zich bij hen kwamen aanmelden in te schrijven en te helpen, waardoor sommigen onder hen zich op straat bevonden²⁸⁶. De oprichting van de eerste opvangstructuren door het Ministerie voor Maatschappelijke Integratie²⁸⁷ volstond niet om aan de vraag te voldoen. In een eerste fase werden de asielzoekers ofwel opgevangen in een opvangcentrum, ofwel konden ze genieten van hulp van het OCMW. Er werd een

"spreidingsplan" op poten gezet zodat de OCMW's van alle gemeentes hun bijdrage zouden leveren. Er werd een "code 207 OCMW"²⁸⁸ toegekend, de enige bevoegde om maatschappelijke dienstverlening aan te bieden aan de asielzoeker, die totaal vrij blijft om te kiezen waar hij verblijft. In 2000, ondanks de intrede van NGO's (Civir en Ociw, de voorganger van Vluchtelingenwerk Vlaanderen) in de opvangsector, waren de opvangstructuren verzadigd en veel asielzoekers werden naar het OCMW doorgestuurd om financiële steun te ontvangen. Dit werd beschouwd als een aantrekkingsfactor om naar België te komen. Deze crisis vormde de aanleiding voor een belangrijke maatregel: asielzoekers kunnen bij hun aankomst in principe geen OCMW-steun verkrijgen, enkel materiële hulp in een opvangstructuur dat hen toegewezen wordt. Volgens de toenmalige wetgever ging het niet alleen om het bestrijden van een zogenaamde aantrekkingsfactor (financiële steun), maar ook om het toekennen van waardige opvang aan personen die in de grote steden soms het slachtoffer kunnen worden van huisjesmelkers die een groot deel opstrijken van de steun die door het OCMW wordt toegekend²⁸⁹. Hoewel deze maatregel zich toen beperkte tot de ontvankelijkheidsfase van de asielaanvraag (de persoon kon nog beroep doen op maatschappelijke dienstverlening van het OCMW indien de aanvraag ontvankelijk werd verklaard), werd een fundamenteel principe vastgelegd waarop het huidige opvangsysteem zich beroept. OCMW-steun is enkel mogelijk in uitzonderlijke omstandigheden, bijvoorbeeld wegens gezinseenheid. Door de oprichting van verschillende nieuwe opvangplaatsen, komen er steeds meer opvangoperatoren bij, die rechtstreeks met het Ministerie van Maatschappelijke Integratie conventies afsluiten. In 2001 werd het federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers opgericht, om een soepeler opvangbeleid mogelijk te maken²⁹⁰. Men kan dus zeggen dat Fedasil ontstaan is ten gevolge van de crisis van 2000. Dit belangrijk principe van de beperking van de opvang tot "materiële hulp" werd vervolgens uitgebreid door de wet van 12 januari 2007 over de opvang van asielzoekers²⁹¹.

2015: de bevestiging van het principe van de weigering van financiële steun voor de asielzoekers

Tijdens de crisis in 2015 hebben veel mensen die een asielaanvraag in België wilden indienen, initieel geen

285 Sommige informatie die volgt, werd genomen uit de historiek van Fedasil die terug te vinden was op de vroegere versie van hun website (www.fedasil.be/fr/home/20jaargeschiedenis4/ geraadpleegd in maart 2010), niet meer beschikbaar.

286 Als reactie op deze houding, voorziet artikel 5, §2bis van de wet van 2 april 1965 (ingevoerd door de wet van 24 december 1999 houdende sociale en diverse bepalingen) dat de Staat de maatschappelijke dienstverlening die toegekend werd door een bevoegd OCMW "wanneer een lid of een personeelslid van het centrum of de betrokken gemeentes rechtstreeks of onrechtstreeks, hetzij door beloften, bedreigingen, misbruik van gezag of macht, hetzij door niet op te treden of anderszins, kandidaat-vluchtelingen, (...), systematisch ertoe aangezet of gedwongen heeft het grondgebied van de gemeente te verlaten of zich in een andere gemeente te vestigen".

287 Met name het Klein Kasteeltje dat in 1986 geopend werd, en de centra van het Rode Kruis na de toestroom door de val van de IJzeren Muur in 1990.

288 De "code 207" is het nummer in het wachtregister van de code die "de verplichte plaats van inschrijving" van de asielzoeker aanduidt.

289 Memorie van Toelichting van de wet van 2 januari 2001 houdende sociale, budgettaire en andere, *BS*, 3 januari 2001, p 124; Memorie van Toelichting, *Parl. St.* Kamer 51, 16 juni 2006, 2565/001, p. 5.

290 Programmawet van 19 juli 2001, art. 60 tot 65.

291 Art. 10 en 11 van de opvangwet van 12 januari 2007.

opvangstructuur gekregen. Hiervan getuigden de tenten in het Maximiliaanpark. Nochtans werd tijdens deze crisis het Fedasil-netwerk niet officieel als verzadigd beschouwd. Tijdens de crisis van 2008-2010 werd een ander beleid gevoerd: Fedasil, die op dat ogenblik niet langer het hoofd kon bieden aan de opvangvraag²⁹², was van oordeel dat de "uitzonderlijke omstandigheden" een doorverwijzing van asielzoekers naar financiële hulp vanwege het OCMW, zoals de wet toelaat²⁹³, rechtvaardigden. In 2015 werd er een race tegen de klok gevoerd om snel nieuwe opvangplaatsen te creëren om te kunnen antwoorden op de grote toestroom van ingeschreven asielzoekers. Het beperken van het aantal registraties van asielzoekers door de DVZ werd als middel gebruikt om het opvangnetwerk van Fedasil niet te verzadigen. Er werd, buiten het kader van Fedasil om, een tijdelijke oplossing tot opvang opgericht voor nog niet geregistreerde asielzoekers, de pre-opvang. Al deze maatregelen genomen in 2015 hebben een gemeenschappelijk doel: kost wat kost vermijden dat de «veiligheidsklep» voorzien door de wet gebruikt wordt waardoor de mensen doorverwezen kunnen worden naar de financiële steun van het OCMW. Het ging dus om de letterlijke toepassing van het beginsel van de beperking van de opvang tot materiële hulp, aangenomen naar aanleiding van de crisis van 2000.

De vergelijking van de situaties toont ons dat de toestroom van 2015 kwantitatief vergelijkbaar is (iets lager) met die van 2000, maar dat het profiel van de personen die aankomen erg verschillend is. Ook de context is erg verschillend. Slechts weinig asielzoekers die in 2000 zijn aangekomen, hebben uiteindelijk het vluchtelingenstatuut gekregen²⁹⁴, terwijl we vaststellen dat veel personen die in 2015 aangekomen zijn de bescherming die ze wensten hebben verkregen (vluchtelingenstatuut of subsidiaire bescherming). Op het gebied van de opvang, vormen de politieke reacties van 2015 een constante sinds 2000: opvangvoorzieningen die als te gunstig gezien worden, leiden tot een grotere toestroom van asielzoekers. Het beheer van de situatie in 2015, bevestigt het principe van de exclusiviteit van materiële hulp, en heeft geleid tot nieuwe opvangmodaliteiten (zoals de pre-opvang), waarvan de effecten op middellange termijn nog moeilijk te voorspellen zijn. In 2015, in tegenstelling tot in 2000,

is dezelfde minister verantwoordelijk voor zowel het asielbeleid als voor het opvangbeleid. Deze samenvoeging van bevoegdheden heeft het mogelijk gemaakt om snel maatregelen te nemen door in 2015 gebruik te maken van beide handvaten.

292 Over deze opvangcrisis, zie Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, *Jaarverslag migratie 2010*, p. 54-55.

293 Art. 11 van de opvangwet van 12 januari 2007. Sommige OCMW's hebben de wettelijkheid van dit proces in vraag getrokken, maar dit werd meerdere keren bevestigd door het Hof van Cassatie (zie Cass. 26 november 2012, S.11.0126.N; Cass. 7 januari 2013, S.11.0111.F; Cass. 30 maart 2015, S.14.0017.F, beschikbaar op www.juridat.be).

294 We stellen echter vast dat velen onder hen later een regularisatie van hun verblijf hebben kunnen bekomen op basis van de onredelijke duur van de asielprocedure, een logisch gevolg van het LIFO-systeem (*Last in, first out*) dat in 2000 werd toegepast (zie Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, *Jaarverslag migratie 2007*, p. 26).