



© Dieter Telemans

HET MIGRATIEBELEID DOORGELICHT

TERUGKEER ONDER DE REGERING-DI RUPO

VOORWOORD

Netwerk tegen Armoede, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 11.11.11, ORBIT vzw, Minderhedenforum en Samenlevingsopbouw via Samenlevingsopbouw Brussel sloegen in 2014 de handen in mekaar voor een beter migratiebeleid. Deze vernieuwende en verrijkende mix van armoedebestrijders, asiel- en migrantenwerkers en ontwikkelingssamenwerkers besloot dat het tijd is om migratie te bekijken door de bril van migranten en hun landen van herkomst. Ze willen in deze materie een volwaardige gesprekspartner worden voor de regering.

Hoewel heel verschillend van elkaar delen al deze organisaties dezelfde uitgangspunten: wie op zoek is naar bescherming of een andere plek om zijn leven uit te bouwen, moet menswaardig behandeld worden. De fundamentele rechten of grondrechten gelden voor iedereen. Het asiel- en migratiebeleid in België en Europa focust te eenzijdig op binnenlandse belangen en op grensbewaking. De beleidsmakers houden te weinig rekening met de oorzaken en de impact van migratie.

De leden van de Migratiecoalitie ervaren al langer dat hun actieterrein niet stopt bij de grenzen van Vlaanderen en Brussel. Omdat ze hun advies voor de regering goed willen onderbouwen, bestuderen ze alle gezichtspunten van de migratie- en asielvraagstukken. Bovendien werkt de coalitie niet alleen. Ze mobiliseert lokale en regionale organisaties die dagelijks contact hebben met asielzoekers, migranten en mensen zonder wettig verblijf. Zij krijgen een stem en vertellen hun ervaringen. De analyses en standpunten van deze coalitie zijn dus breed gedragen.

Dit rapport is de eerste vrucht van de Migratiecoalitie. We evalueren het migratiebeleid van de regering-Di Rupo, met Maggie De Block als staatssecretaris voor Asiel en Migratie. Omdat dit beleid heel ruim was, focussen we op een onderdeel ervan, de terugkeer van migranten naar hun thuisland. Dit was ook het aspect waarop de regering zelf heel erg de nadruk legde. Ze wilde in de eerste plaats de migratiestromen onder controle krijgen. Dat deed ze onder andere met een stevig terugkeerbeleid. De slagzin 'Vrijwillig als het kan, gedwongen als het moet' spreekt boekdelen.

Als het over asiel- en migratie gaat, dan klinken de intenties van regeringsleiders meestal oprecht 'humanitair'. Dat was de voorbije jaren niet anders. Het zou een 'humaan, correct en coherent' asiel- en migratiebeleid worden. We gingen na of dat ook de realiteit was. Onze bevindingen leest u in de samenvatting en de conclusies van dit rapport.

Ook de regering-Michel wenst vooral te investeren in terugkeer. Dat maakt dit dossier van belang voor de volgende legislatuur. Onze aanbevelingen worden ongetwijfeld een boeiend onderwerp van gesprek en dialoog met de regering.

Veel leesplezier

COLOFON

Redactie: Maaïke Vanderbruggen met medewerking van Sabine Craenen, Didier Vanderslycke, Kathelijne Houben, Bart Ketelslegers, Ronnie Tack, Catelijne DeVriendt, Lut Stroobants, Sarah Lamote, Flor Didden
Eindredactie: Marieke Bastiaens, Myriam Keustermans, Jan De Mets
Vormgeving: Bart Missotten

SAMENVATTING

Dit rapport is een doorlichting van het migratiebeleid onder de regering Di-Rupo, met Maggie De Block als staatssecretaris voor Asiel en Migratie. Op welke theorieën was het gevoerde beleid gebaseerd? Wat waren de gevolgen op het terrein? We voerden ons onderzoek aan de hand van een analysekader van het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA).

KORDATE AANPAK OPVANGCRISIS

Sinds 2008 heerste in België een schrijnende opvangcrisis. Door een tekort aan opvangplaatsen belandden duizenden mensen op straat of in tijdelijk gereserveerde hotels. Deze situatie was onhoudbaar. Ze beïnvloedde immers ook de publieke opinie. De Belgen hadden het gevoel dat hun land overspoeld werd door asielzoekers. De nieuwe regering stond onder druk, want ze moest dit probleem snel aanpakken. Toen Maggie De Block eind 2011 als nieuwe staatssecretaris aantrad, riep ze een herstelpolitiek in het leven.

Ze schoof daarin twee duidelijke doelstellingen naar voren. In de eerste plaats wilde ze de migratiestromen onder controle krijgen. De instroom moest lager, de uitstroom hoger. Ten tweede wilde ze het maatschappelijk draagvlak voor asiel en migratie versterken. Beide doelen gingen gepaard met een sterk terugkeerbeleid, een stevige aanpak van misbruik en fraude en de bescherming van de openbare orde. Zowel het regeerakkoord als andere beleidsdocumenten legden sterk de nadruk op misbruik. Politici veronderstelden dat een groot aantal mensen in onwettig verblijf misbruik maakte van de verschillende procedures en geregeld de openbare orde en de nationale veiligheid verstoorden.

NIET VRIJWILLIG, DAN GEDWONGEN

'Vrijwillig als het kan, gedwongen als het moet' was de slagzin van deze regeerperiode. In lijn met de eerste doelstelling, de migratiestromen beheersen, ontwikkelde de regering een stevig terugkeerbeleid. De Europese terugkeerrichtlijn maant EU-lidstaten aan om zich vooral te focussen op vrijwillige terugkeer. België ging daarin mee, maar hoe vrijwillig was deze 'vrijwillige' terugkeer?

Ons onderzoek wees uit dat de beleidsmakers vrijwillige terugkeer bewust en duidelijk linkten aan gedwongen terugkeer. Zodra migranten een negatieve verblijfsbeslissing ontvingen, traden twee procedures in werking. Ten eerste bereidden de bevoegde instanties samen met hen een vrijwillige terugkeer voor. Tegelijk echter ondernamen ze stappen om een gedwongen terugkeer mogelijk te maken, voor als de personen in kwestie niet vrijwillig zouden willen of kunnen terugkeren. Zo kwam gedwongen terugkeer als een zwaard van Damocles boven het hoofd van deze mensen te hangen. Uiteindelijk voelden ze zich verplicht om akkoord te gaan met vrijwillige terugkeer, of om onder te duiken.

Ondanks de duidelijke focus op terugkeer ontbraken een echt migratiebeleid of een langetermijnvisie op migratie. Een visie op duurzaamheid was er ook niet. De regering onderzocht nauwelijks waarom migranten naar hier komen - of al dan niet terugkeren - en hield er dan ook weinig rekening mee. Ze had evenmin oog voor de belangen van de herkomstlanden. Het terugkeerbeleid stond vooral in functie van het eigen staatsbelang en het draagvlak bij de kiezers. De Migratiecoalitie, daarentegen, ziet een duurzame terugkeer als een bewuste keuze van de migrant. Hij gaat gepaard met echte kansen om een nieuw leven op te bouwen in het herkomstland. Dit houdt in dat de bevoegde instanties in de eerste plaats de noden van de migranten moeten uitzoeken.

SAMENVATTING

EN DE GRONDRECHTEN?

Het terugkeerbeleid had grote gevolgen op het terrein. Uit gesprekken met migratie-experten en terreinwerkers bleek dat mensen zonder wettig verblijf minder gemakkelijk aanspraak konden maken op hun grondrechten. Het 'geen rechten zonder plichten'-discours maakte een sterke opgang. Als migranten wilden dat hun grondrechten gerespecteerd werden, moesten ze vrijwillig meewerken aan hun terugkeer. Zo bood de regering enkel en alleen onderdak aan behoeftige families met minderjarige kinderen als ze instemden met vrijwillige terugkeer. Dat leidde vooral tot een groot onderduikcijfer en families met kinderen op straat.

Ook de grondrechten van werknemers zonder papieren kwamen in het gedrang. Zij vallen gemakkelijk ten prooi aan uitbuiting of worden het slachtoffer van andere misdrijven. Werknemers zonder papieren met geschonden arbeidsrechten, werden de afgelopen twee jaar sneller het land uitgezet dan dat ze hun rechten konden opeisen. In ons rapport brengen we ook de getuigenis van een persoon zonder wettig verblijf die met zijn fiets aangereden werd. Hij vertelde dat de politie hem niet naar het ziekenhuis bracht, maar naar de cel. Daar moest hij wachten op de beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ). Deze praktijken waren echter niet altijd nieuw.

Wel nieuw was de houding van de maatschappij. Het idee dat migranten moeten meewerken aan vrijwillige terugkeer om hun rechten te kunnen opeisen, kreeg steeds meer bijval. Zo ontstond er ook een debat over de koppeling van medische zorgen aan terugkeer. In een persinterview vond een Antwerpse politiecommissaris het normaal dat vrouwen zonder wettig verblijf die een verkrachting aangeven, meteen het land worden uitgezet. En terreinwerkers getuigden dat ze steeds moeilijker oplossingen vinden voor prangende situaties als iemand geen wettig verblijf heeft.

Als migranten de bevoegde instanties steeds minder vertrouwen, vertonen ze vermijdingsgedrag. Ze vermijden alle niet-levensnoodzakelijke contacten uit angst om opgepakt te worden. Dan is het risico dat de grondrechten in gevaar komen erg groot.

DE BRIL VAN DE STAATSSECRETARIS

De staatssecretaris voor Asiel en Migratie vatte haar eigen beleidsvisie samen in drie kernwoorden: **humaan**, **correct** en **coherent**. Met ons onderzoek toetsten we het beleid van Maggie De Block aan haar eigen 'beleidsbril'. Hoe **humaan**, **correct** en **coherent** was het?

'Het is een **humaan** beleid dat bescherming biedt aan wie die nodig heeft.' Dit benadrukte de staatssecretaris meermaals in haar communicatie naar het parlement en de pers toe. Uit ons onderzoek is gebleken dat het begrip **humaan** vooral een communicatieve rol speelde. Het algemene discours van de regering was immers dat de wet steeds moest primeren op humanitaire overwegingen. Ook als wettelijke verordeningen geen enkele oplossing boden, zoals bij niet-repatrieerbare vreemdelingen, stond ze geen afwijking toe. Niemand stelde de regels zelf in vraag. En de staatssecretaris maakte nauwelijks gebruik van haar discretionaire bevoegdheid, waarmee ze vrij kon beslissen over individuele regularisatiedossiers. Het perspectief van de migrant was zelden of nooit een argument in dit beleid. Volgens de Migratiecoalitie kan deze houding niet leiden tot een echt **humaan** beleid.

Onder **correct** begreep de regering vooral dat migranten de regels nauwgezet moeten volgen. Heel wat beleidsmaatregelen waren bedoeld om misbruik tegen te gaan. Of de bestaande wetgeving realistisch en toereikend was, werd nooit overwogen. Bovendien leefden de Belgische beleidsmakers de regels zelf niet altijd na. Ons land werd tijdens de regering-Di Rupo, ook omwille van situaties uit vorige beleidsperiodes,

SAMENVATTING

verschillende keren teruggefloten door Europa omdat het de rechten van migranten niet respecteerde. In november 2013 werd België veroordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) voor de opsluiting van asielzoekers. De beroepsprocedure tegen de opsluiting duurde te lang en bood dus onvoldoende garanties tegen onwettige opsluiting. De effectieve rechtsbescherming van migranten verbeteren, was geen onderdeel van het beleid van deze regering.

Om een **coherent** beleid te garanderen, werden asielprocedure, asielopvang en migratie onder de bevoegdheid van één staatssecretaris gebracht. Er kwam ook meer samenwerking tussen de verschillende diensten. In de praktijk bleek deze coherentie echter enkel te dienen om ontrading en terugkeer te stimuleren. De regering vroeg immers ook burgemeesters, onderwijsinstellingen en de politie om mee te stappen in het terugkeerbeleid en controles op migratie uit te voeren. Daardoor durfden personen zonder wettig verblijf niet langer de juiste instanties aan te spreken in geval van bijvoorbeeld misbruik. Bovendien moet een coherent migratiebeleid verbonden zijn met het buitenlandbeleid. Als je migranten kansen biedt in hun herkomstregio, krijgen ze een toekomstperspectief. Dat kan je slechts bereiken als verschillende ministeries samenwerken aan duurzame ontwikkeling. Over dit soort brede coherentie dacht de regering-Di Rupo niet na.

EEN DRAAGVLAK VOOR MIGRATIE

De tweede doelstelling van deze regering was het draagvlak voor migratie versterken. De kordate aanpak van staatssecretaris Maggie De Block kreeg veel maatschappelijke bijval. Maar dit zorgde zeker niet voor een positieve houding ten opzichte van migratie. De staatssecretaris bracht voortdurend boodschappen over de bestrijding van misbruik en de controle van migratiecijfers. Ze had het nauwelijks over positieve maatregelen voor migranten. Dat bevestigde het gevoel in de samenleving dat veel migranten vaak de regels overtreden, en dat dit aangepakt moest worden. Het draagvlak dat gecreëerd werd, was dus vooral een electoraal draagvlak voor de regering en de staatssecretaris zelf. Het gevoel voor solidariteit en sympathie met vluchtelingen en migranten, daarentegen, lijkt volgens ons onderzoek verkleind.

AANBEVELINGEN VOOR HET BELEID

Wij roepen de nieuwe staatssecretaris op om de komende vijf jaar een echte staatssecretaris voor Asiel en Migratie te zijn, eerder dan een staatssecretaris van terugkeer. Daarom richten wij de volgende aanbevelingen uitdrukkelijk tot de huidige legislatuur:

1. Ontwikkel een modern, slim en menselijk migratiebeleid dat niet enkel oog heeft voor migratiebeheersing en terugkeer.
2. Zorg voor een verantwoordelijke communicatie die een draagvlak creëert voor een open, constructieve samenleving.
3. Ontwikkel een duurzaam terugkeerbeleid.
4. Respecteer en bescherm de grondrechten van migranten.
5. Zorg voor oplossingen als terugkeer geen optie is.
6. Houd rekening met de situatie in en de belangen van de herkomstlanden bij de ontwikkeling van een migratiebeleid.
7. Ga het debat aan en werk samen met het middenveld.

INHOUDSTAFEL

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Migratie en grondrechten	7
1.1 Migratie is globaal en tijdloos	7
1.2 Migratie en fundamentele rechten	9
2. Terugkeerbeleid, speerpunt van migratiebeleid in België	11
2.1 Context: een klimaat van crisissen	11
2.2 Doelstelling van het beleid	12
2.3 Maatregelen	14
3. Analyse	21
3.1 Humaan, correct en coherent?	21
3.1.1 Humaan?	22
3.1.2 Correct?	24
3.1.3 Coherent?	26
3.2 De twee grote doelstellingen van het migratiebeleid	27
3.2.1 Migratie beheersen in plaats van beheren	27
3.2.2 Maatschappelijk draagvlak	30
3.3 De terugkeermechanismen	32
3.3.1 Welke soort terugkeer kreeg werkelijk de prioriteit?	32
3.3.2 Duurzame terugkeer	38
3.4 Toegang tot grondrechten	41
3.4.1 Grondrechten voorwaardelijk aan terugkeer	42
3.4.2 Grondrechten in het gedrang bij gedwongen terugkeer	43
3.4.3 Openbare orde en gedwongen terugkeer	44
3.5 Beleid en media	45
3.6 Gevolgen van het terugkeerbeleid op het terrein	47
4. Conclusies	53
5. Aanbevelingen	56
Bronnenlijst	61
Annex 1	65
Annex 2	67

1. MIGRATIE EN GRONDRECHTEN



1.1 MIGRATIE IS GLOBAAL EN TIJDLOOS

Migratie is een wereldwijd en tijdloos fenomeen. Het is een dynamisch en wispelturig proces dat moeilijk te voorspellen is. De oorzaken die mensen ertoe brengen hun woonplaats te verlaten, zijn heel verschillend van aard en opdeelbaar in volgende groepen¹: economische redenen, problemen met het binnenlands bestuur en publieke voorzieningen, demografisch onevenwicht, conflicten, klimaatfactoren en transnationale netwerken.

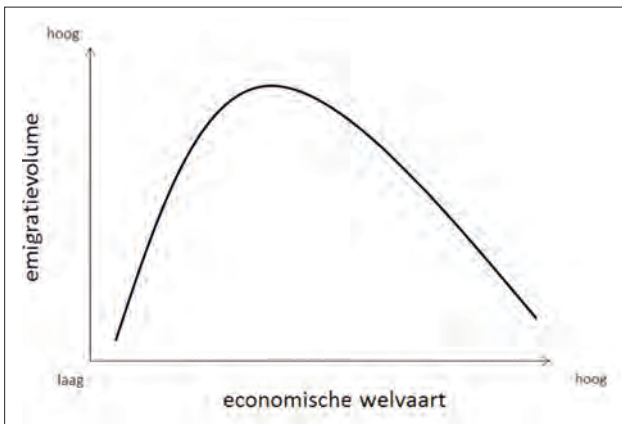
Migratie wordt vaak in een **'push-pull'-model** beschreven, waarmee men wijst op een samenhang tussen factoren in het herkomstland (*push*) en in het land van bestemming (*pull*). Stuwende factoren zijn bijvoorbeeld groeiende ongelijkheid, een gebrek aan perspectief op ontwikkeling in de eigen streek, verergerd door klimaatveranderingen. Tegelijkertijd is de geïndustrialiseerde wereld blijvend op zoek naar arbeidskrachten en wil ze demografische tekorten opvullen. Een *'push-pull'*-model doet echter onrecht aan vele andere factoren die migratie bepalen en negeert de complexiteit van het migratieproces.

1.1.1 MIGRATIE EN ONTWIKKELING

“ Het is een illusie om te denken dat de grootschalige migratie een tijdelijk fenomeen is dat zal verdwijnen vanaf het moment dat er gelijkheid is in de wereld (wat op zich al een even grote illusie is).”² *Hein de Haas*

De percepties rondom migratie zijn niet altijd correct. Zo zijn het niet de armste mensen die emigreren. De armste landen hebben een lager emigratiecijfer dan de **middeninkomens- en de rijke landen**. Belangrijke emigratielanden zijn bijvoorbeeld Marokko, Turkije, Mexico en de Filipijnen, en zij behoren niet tot de groep van armste landen. Over Sub-Sahara Afrika heerst dan weer het algemene beeld dat het 'leegloopt', terwijl het net de Afrikaanse regio met de minste emigratie is. Denken dat ontwikkeling migratie tegenhoudt, is bijgevolg fout. Ontwikkeling stuurt migratie en zorgt er net voor dat ze in eerste instantie

toeneemt. Dit is een **paradox**: hoe meer investeringen in basiscondities die op lange termijn tot minder migratie leiden, hoe meer migratie op korte termijn.³



Migratie heeft ook een effect op ontwikkeling, al is dat minder evident aantoonbaar. Er spelen **diverse factoren** mee: het herkomstland, het land van bestemming, het niveau waarop de ontwikkeling plaatsvindt (individu, gemeenschap, staat) en of ze economisch, sociaal of politiek van aard is. Het effect op ontwikkeling kan voor een individu positief zijn, terwijl het op een ander niveau negatief is.

Dat zien we bijvoorbeeld bij de *remittances*, het geld dat migranten naar hun familie in hun herkomstland sturen. Deze inkomsten beïnvloeden de ontwikkeling van lokale huishoudens. Tegeneffecten kunnen zijn dat de lokale overheid zich niet meer inzet voor verdere ontwikkeling en dat er een grotere ongelijkheid ontstaat tussen mensen die geld ontvangen en zij die daar niet op kunnen rekenen.

Op grotere schaal vinden we de **migrantenverenigingen** die een sterke band met hun thuisland blijven behouden. Hun acties overstijgen het 'huishoudelijke' niveau van de *remittances*. Zo verzamelen de '*Hometown Associations*' in de VS fondsen om ontwikkelingsprojecten ten voordele van de lokale gemeenschap in hun herkomstland op te zetten.⁴

Migrantten kunnen ook vertrekken om elders **expertise** en **kennis** op te doen. Na hun terugkeer starten ze eigen projecten op ten voordele van de lokale en/of supralokale economische ontwikkeling. Maar wanneer er veel mensen met de nodige kennis en expertise vertrekken (*brain drain*), kan migratie natuurlijk ook een negatieve impact hebben op ontwikkeling. Migratiestromen zijn duidelijk ingewikkelde processen die men niet met eenvoudige modellen kan verklaren of sturen.

1.1.2 TENDENSEN

“

18% van de vluchtelingen belandt in het Noorden. 81% van de vluchtelingen in het Zuiden.”⁵

M. Orozco

Migratiestromen vinden over de hele wereld plaats en gaan niet enkel van het Zuiden naar het Noorden. Ook Zuid-Zuid-stromen maken een groot deel van de migratie uit, met name 33% van het totaal aantal bewegingen, wat bijna zoveel is als de 40% van Zuid naar Noord. Slechts 5% gaat van Noord naar Zuid.⁶

De laatste decennia is het totale aantal internationale migranten ten aanzien van de totale wereldbevolking met een lichte stijging van 3% tot 3,2% opmerkelijk stabiel gebleven. Die stabiele percentages betekenen in absolute aantallen wel een substantiële toename van het aantal migranten. Analisten zien **drie evoluties**: meer migratie, een globaliserende migratie die steeds meer landen betreft en een versnellende migratie.⁷ De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) voorspelt een stijging van de Zuid-Noord- en de Zuid-Zuid-migratie. 69% tot 81% van de migranten (afhankelijk van de bron) komt uit landen in ontwikkeling.⁸

1.1.3 REACTIE OP MIGRATIE: MIGRATIEBELEID

Die absolute stijging en de versnelling van migratiestromen is de landen niet ontgaan. Zij willen dit controleren en stippelen daarom een beleid uit. Dat kan evenwel leiden tot situaties die bij aanvang niet zo bedoeld waren. De meeste landen, zeker in de geïndustrialiseerde wereld, voeren een zeer **streng beleid**. Ook Europa heeft zijn beleid de afgelopen decennia verstrengd en investeert massaal in grensbewaking. We leven in een Fort Europa dat strijd voert tegen de 'illegale' of 'irreguliere' migratie. Dat blijft niet zonder gevolg: meer verscheidenheid in migratieroutes, een toename van betaalde gidsen en mensensmokkelaars, hogere prijzen om de Middellandse Zee over te steken, een hogere dodentol én een afname in de terugkeer van migranten.⁹ De moeilijke, vaak illegale kanalen waarlangs mensen naar Europa komen en hun onzekere verblijfsstatuut plaatsen hen en hun families in uitzichtloze situaties. In 2014 was de migratiecorridor naar Europa de **dodelijkste** van de wereld. 4.000 mensen vonden de dood in de Middellandse Zee.

Daarenboven leeft de perceptie dat irreguliere migratie een groot en toenemend probleem is. Op globaal niveau zou het slechts om 0,5 % van de totale wereldbevolking gaan. In Europa zouden de aantallen dalen. Bovendien komt slechts 10% van alle migranten Europa clandestien binnen. De meeste mensen verliezen hun wettig verblijfsstatuut na het verlopen van een visum of een werkvergunning. Ze hebben dan heel wat minder rechten en de overheid heeft veel minder vat op hun situatie. Bovendien voelen mensen hun aanwezigheid aan als een bedreiging. In die zin is irreguliere migratie een kleinschaliger maar wel een gigantisch **sociaal probleem**.¹⁰

1.1.4 OPEN GRENZEN?

Theoretisch kun je stellen dat open grenzen, vanuit het perspectief van de individuele vrijheid en gezien de slechte levensomstandigheden in grote delen van de wereld, de enige juiste optie zijn. Dat houdt dan in dat elk individu zich op elk moment **volledig vrij** kan vestigen in eender welk land ter wereld. Dit lijkt in de praktijk niet realiseerbaar, ook niet in de rijke geïndustrialiseerde landen, als we elke migrant ook volledige sociale en economische rechten willen garanderen (menswaardige huisvesting, waardig werk, onderwijs, gezondheidszorg,...). Landen zullen dus altijd numerieke beperkingen in de legale migratiemogelijkheden blijven opleggen.¹¹

1.2 MIGRATIE EN FUNDAMENTELE RECHTEN

“

Grondrechten zijn rechten die zo fundamenteel geacht worden voor de menselijke waardigheid dat ze een bijzondere status krijgen. Het gaat hierbij om zowel burgerlijke en politieke rechten - zoals verbod op foltering, vrijheid van vergadering en vereniging, recht op gezinsleven,... - , maar ook om sociale, economische en culturele rechten - zoals recht op onderwijs, gezondheidszorg, juridische bijstand, behoorlijke arbeidsomstandigheden,...”¹²
Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting

De grondrechten vormen de fundamentele basis voor een **menswaardig bestaan** . Ze verzekeren het individu van een aanvaardbare levensstandaard. De klassieke grondrechten bepalen de vrijheden van burgers, zoals vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst. De overheid dient deze vrijheden te garanderen. De sociale grondrechten zijn de zorgplichten die een overheid heeft ten opzichte van haar burgers.

In het kader van terugkeer spelen grondrechten een belangrijke rol, zo ook bij de Europese **terugkeer-richtlijn** . Die is tweeledig van aard. Enerzijds verstrekt ze de nationale belevingsvrijheid ten opzichte van derdelanders (mensen afkomstig uit een niet-EU-land). Anderzijds vereist ze een verwijderingsbeleid dat in lijn is met de grondrechten. Ze dient strikt non-discriminatoire toegepast te worden. De lidstaten moeten hierbij rekening houden met verschillende internationale verdragen en principes, zoals het verbod op het terugsturen van een asielzoeker als niet vaststaat dat hij veilig in zijn land kan verblijven (*refoulement*), het belang van het kind, het familieleven en de gezondheidstoestand van de derdelander.¹³

De sociale grondrechten zijn in de Belgische grondwet in de artikels 23 en 24 opgenomen. Verschillende organisaties en verenigingen hebben zich er al over gebogen. Het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding noemt **tien grondrechten** die van de grondwet afgeleid zijn: recht op participatie, recht op maatschappelijke dienstverlening, recht op inkomen, recht op gezin, recht op vrijetijdsbesteding, recht op onderwijs en vorming, recht op werk, recht op wonen, energie en water, recht op gezondheid en welzijn, recht op rechtsbijstand.

Op het vlak van mensenrechten, en dus ook van sociale grondrechten, genieten migranten dezelfde garanties als om het even welke andere burger. Grondrechten richten zich tot iedereen. Toch merken we de afgelopen jaren dat het **'geen rechten zonder plichten'** -discours een sterke opgang maakt. In de praktijk blijkt vaak dat het plichtenverhaal de overhand haalt. Grondrechten worden hoe langer hoe meer **voorwaardelijk** . We geven enkele voorbeelden. Het parlement schafte het recht op onderwijs voor volwassenen zonder wettig verblijf af op voorstel van de Vlaamse minister van Onderwijs. Aan het recht op een sociale woning is een taalvereiste gekoppeld. Sommige OCMW's wijzen dossiers van dringende medische hulp voor mensen zonder wettig verblijf af. Beleidsmakers morrelen aan het systeem van juridische bijstand en het pro-Deosysteem voor rechtsbijstand wacht een hervorming. Als de huidige plannen zich doorzetten, zal dat in het nadeel van de meest kwetsbare groepen zijn.

Grondrechten afdwingen is niet evident. Sommige grondrechten, zoals dringende medische hulp, zijn wettelijk verankerd. Toch worden ze **in de praktijk** soms niet toegepast. Voor andere grondrechten, zoals het recht op onderwijs, gebruiken diensten en administraties de wetgeving dan weer om bepaalde groepen mensen uit te sluiten.

Bepaalde migranten zijn nauwelijks beschermd door sociale grondrechten, waardoor ze in **mensonwaardige levensomstandigheden** verzeild geraken. Ze vinden geen onderdak, krijgen onvoldoende medische verzorging, kunnen niet in hun eigen levensonderhoud voorzien, kunnen zich niet bijscholen, geraken sociaal geïsoleerd en gaan gebukt onder de stress. Dit alles wordt bevestigd in het jaarverslag van het Federaal Migratiecentrum van 2013. Het centrum stelde vast dat de toename van dit soort beperkende maatregelen de kern van de grondrechten van bepaalde doelgroepen raakt.¹⁴

EINDNOTEN

- 1 IOM, World Migration Report 2013: Migrant Well-being and Development, Genève, 2013.
- 2 Hein De Haas, What Drives Human Migration? In: Anderson B., Keith M. et al., Migration: The COMPAS Anthology, Compas, Oxford, 2014.
- 3 VAES S. et al., Methodiek voor een multidimensionale analyse van het migratiebeleid, p. 9., HIVA-KU Leuven, Leuven, 2014.
- 4 OROZCO M. et al, Mexican Hometown Associations and Development Opportunities. In: Journal of International Affairs, vol. 57, nr. 2, Columbia University, New York, 2004.
- 5 Idem.
- 6 IOM, ibid.
- 7 VAES S. et al., ibid., p. 8.
- 8 IOM, ibid.
- 9 VAES S. et al., ibid., p. 13.
- 10 DÜVELL F., Framing and Reframing Irregular Migration. In: Anderson B., Keith M. et al., ibid.
- 11 DE TAVERNIER K., Visietekst Migratie en Ontwikkeling, 11.11.11, Brussel, 2009.
- 12 VRANKEN J. et al., Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2009, OASeS, Antwerpen, 2009.
- 13 DHONDT B., Van vreemdeling tot banneling...en terug? Een analyse van rechtspraak over de fundamentele grenzen aan het inreisverbod. In: TVR, nr. 2, Die Keure, Brussel, 2014.
- 14 Federaal Migratiecentrum, Jaarverslag Migratie 2013, Brussel, 2013.

2. TERUGKEERBELEID, SPEERPUNT VAN MIGRATIEBELEID IN BELGIE



De voorbije legislatuur (Di Rupo, 2011-2014) veroorzaakte een kentering in het migratiebeleid. Voor het eerst was er één staatssecretaris bevoegd voor asiel, migratie én de opvang van asielzoekers. Het toenmalige regeerakkoord maakte een duidelijke politieke beleidskeuze om de **migratiestromen te beheersen**.¹ Daar vormde het terugkeerbeleid een integraal deel van uit. Volgens de regering kon zij de migratiestromen alleen maar met een efficiënt uitwijzingsbeleid beheersen. Het ging niet alleen om de verwijderingen zelf, maar minstens even belangrijk was het **symbolische** effect ervan. Ten eerste moest België er alles aan doen om geen 'aanzuigeffect' te creëren. Integendeel, ons land moest zelfs een 'afschrik-effect' opbouwen waardoor de toestroom van vluchtelingen en migranten zou afnemen. Ten tweede was een streng uitwijzingsbeleid noodzakelijk, enerzijds als 'stok achter de deur' voor vrijwillige terugkeer en anderzijds als instrument van ontrading.

Om tot de verhoopde resultaten te komen, voerde de regering Di Rupo concrete maatregelen in. In wat volgt geven we een zo objectief mogelijke reconstructie van het beleid, of beter: van de **beleidstheorie** zoals teruggevonden in verschillende beleidsdocumenten

en gebaseerd op gesprekken met beleidsmakers en hun ondersteunende administraties. We beschrijven dus alles vanuit het standpunt van de beleidsmakers. Eerst volgt een weergave van de context waarin de beleidstheorie tot stand kwam. Vervolgens bespreken we de doelstellingen van het beleid en de genomen maatregelen om die te bereiken.

De maatregelen die hier beschreven staan, komen wel uit de vorige legislatuur (en staan dus in de verleden tijd aangeduid). De meeste ervan zijn uiteraard nog van kracht, gezien de nieuwe regering nog maar pas in de steigers staat.

2.1. CONTEXT: EEN KLIMAAT VAN CRISSEN

Het regeerakkoord en de beleidsnota's kwamen tot stand in een zeer specifieke context. Sinds 2008 kende ons land een schrijnende **opvangcrisis**, die uitgebreid in de media aan bod kwam. Het opvangnetwerk van Fedasil was verzadigd, waardoor in december 2011 alleen al 15.000² asielzoekers geen opvangplaats kregen en meestal op straat, in parken

of kraakpanden belandden. Het leek alsof 'vreemdelingen' België overspoelden. Die indruk werd versterkt doordat de asielzoekers zichtbaar in het straatbeeld aanwezig waren, waardoor de media ze gemakkelijk in beeld konden brengen. De crisis bleek onhoudbaar, zowel op humanitair als op budgettair vlak. Fedasil betaalde zich blauw aan dwangsommen. De politiek kon niet anders dan ingrijpen.

De opvangcrisis beïnvloedde het **maatschappelijke draagvlak** voor asiel en migratie op een negatieve manier. Volgens de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) moet je de mensen die binnenkomen op een goede manier kunnen onderbrengen, omkaderen en managen om zo een breed draagvlak voor asiel te behouden. De DVZ neemt aan dat een plotse aankomst van 1.000 asielzoekers op zich geen probleem oplevert, *“tenzij ze zeer zichtbaar zijn omwille van de problematiek die ze veroorzaken. Dan ontstaat er wel een probleem met het draagvlak. Als de groep te zichtbaar wordt, krijgen mensen het beeld dat het beleid het niet aan kan en dat de sociale zekerheid onder druk staat.”*³

De overheid stelde bovendien vast dat er vanuit bepaalde landen een veel te grote instroom van asielzoekers was, bijvoorbeeld uit de Balkanregio en uit een aantal Afrikaanse landen zoals Kameroen. Ze nam een aantal specifieke maatregelen om dit een halt toe te roepen.

Met in totaal 25.479 aanvragen in 2011 waren de asielaanvragen daarenboven talrijker dan ooit. Tijdens de asielprocedure kunnen asielzoekers wettelijk gezien op opvang rekenen, maar door het gebrek aan opvangplaatsen kon België die verplichting niet nakomen. Slechts een klein percentage van de asielaanvragen kreeg een positieve beslissing met een erkenning als vluchteling of een toewijzing van het statuut van subsidiair beschermde.⁴ De conclusie was dus dat er talrijke migranten naar België kwamen die geen nood hadden aan bescherming. De Belgische regering wilde hier **strak en kordaat** op reageren: wie volgens de Vluchtelingenconventie geen recht heeft op bescherming, krijgt geen verblijfsstatuut. En wie zonder verblijfsvergunning in België verblijft, moet volgens de vreemdelingenwet van 1980 het land verlaten.⁵

Naast een opvangcrisis was er volgens de beleidsmakers ook een **'regularisatiecrisis'** ten gevolge van de regularisatiecampagnes uit het verleden.⁶ Op het beleidsniveau leefde de overtuiging dat het hele regularisatiebeleid ervoor zorgde dat mensen zonder wettig verblijf uitgewezen en clandestien in België 'bleven hangen'. In de veronderstelling – of de hoop – dat de regering een nieuwe regularisatiecampagne zou opzetten zodat zij alsnog een verblijfsvergunning konden bemachtigen.⁷

Volgens Bob Pleysier, ex-directeur van Fedasil en adviseur van de staatssecretaris, was de belofte van vorige regeringen van een grote regularisatie dan ook een kapitale blunder, gezien de overheid dan geen terugkeerbeleid meer kon voeren. “Hierdoor kwamen we in een situatie van jarenlange verzieking en crisis terecht”, zegt Pleysier.⁸ Het maakte ook dat vele mensen zonder wettig verblijf op het Belgische grondgebied verbleven. Door allerlei acties waren die heel zichtbaar en kwamen ze vaak in de pers.

Bovendien vonden deze fenomenen plaats binnen een algemene **economische malaise**. Maatregelen moesten kostenbesparend zijn, ook binnen het domein van asiel en migratie. Eén van de prioriteiten was de opvangcrisis oplossen en de hoge asielcijfers aanpakken. Een daling van de asielcijfers zou zorgen voor een daling in de opvang en een beperking van de lasten voor de opvang.⁹

2.2. DOELSTELLING VAN HET BELEID

De basisopdracht van de staatssecretaris was zeer duidelijk: orde op zaken stellen. Met andere woorden, een herstelbeleid voeren. Uit verschillende beleidsdocumenten komen **twee grote doelstellingen** te voorschijn: enerzijds de migratiestromen onder controle krijgen door de instroom te verlagen en de uitstroom te verhogen, en anderzijds een maatschappelijk draagvlak voor asiel en migratie tot stand brengen. Naast deze twee hebben we ook aandacht voor enkele aanvullende doelstellingen.

2.2.1 DE MIGRATIESTROMEN BEHEERSEN

Deze doelstelling kreeg absolute prioriteit. Volgens het toenmalige kabinet waren alle meerderheidspartijen het erover eens dat de vorige beleidsmakers op het vlak van asiel en migratie hadden gefaald. Hoe kon het anders dat er ondanks het recht op opvang toch zoveel mensen op straat stonden? Deze opvangcrisis had al veel te lang aangesleept. De druk was gestegen tot het ontoelaatbare. De nieuwe beleidsmensen hadden de opdracht om deze situatie zo snel mogelijk aan te pakken en deze 'serieuze humanitaire crisis' weg te werken.¹⁰

Binnen deze grote doelstelling werd de aanpak van de opvangcrisis een doel op zich. Die aanpak diende twee doelen tegelijk: **budgetten opnieuw beheersbaar** maken en de **publieke opinie** bewerken. Onze gesprekspartners bij Fedasil: *“Het was heel duidelijk dat ze met al die maatregelen - het terugkeertraject, de lijst veilige landen - een daling van de instroom*

probeerden te verwezenlijken. We zien dat er vandaag andere resultaten aan verbonden zijn, zoals de stijging van de erkenningsgraad. Een positief gevolg, maar het was toen niet de doelstelling. Die was de instroom beheersbaar maken, doen dalen en iedereen kunnen opvangen. Ook budgettair beheersbaar maken, niet alleen voor de administraties, maar ook omwille van de publieke opinie. Wetende dat als je dat verder ging laten ontwikkelen het een heel verkeerd effect zou hebben.¹¹

De focus op een terugkeerbeleid was bedoeld om in- en uitstroom onder controle te krijgen. Afgewezen asielzoekers moesten op relatief korte termijn terug kunnen naar hun herkomstland. "Anders krijg je toestanden die we allemaal kennen, en slijbt het systeem dicht", aldus een kabinetsmedewerker¹². Die verwees hiermee naar protestacties in het verleden, waaronder hongerstakingen van mensen zonder wettig verblijf. Terugkeer moest bij voorkeur vrijwillig gebeuren. Maar als de persoon in kwestie daar niet mee akkoord ging, moest de overheid snel kunnen overschakelen op een gedwongen terugkeer. Het terugkeerbeleid had echter vooral een **ontraden-de functie**. Het moest toekomstige asielzoekers die onterecht bescherming zochten, afschrikken. Beleidsmaatregelen mochten ook in geen geval een aanzuigefect creëren.

Daarnaast wilde de regering haar asiel- en migratiebeleid opnieuw **geloofwaardiger** maken. Migranten moesten de verblijfsprocedures en de bijbehorende documenten weer ernstig nemen. Ze mochten niet langer denken dat ze wel verblijfsdocumenten zouden krijgen als ze maar lang genoeg wachtten. "De tijd dat iedereen zo lang mogelijk in ons land bleef en alsnog geregulariseerd kon worden, is voorbij", zei staatssecretaris De Block.¹³ Daarom vormde terugkeer een integraal onderdeel van het regeerakkoord. Een kabinetsmedewerker stelt het zo: "Het was een integraal onderdeel van het rechte trekken van een falend asielbeleid, om een ernstig, zo humaan mogelijk maar toch ook geloofwaardig terugkeerbeleid te hebben."¹⁴

De prioriteit zou ook gaan naar de **aanpak van misbruik**, zoals in de aanhef van het migratiehoofdstuk in het regeerakkoord te lezen viel. Speciale aandacht ging naar alle aspecten van fraude met valse verblijfsdocumenten. Mensen in onwettig verblijf die volgens de overheid een gevaar vormden voor de openbare orde, zouden bij arrestatie prioritair naar een gesloten centrum overgebracht worden. De DVZ zou deze migranten dan met voorrang terugsturen naar het land van herkomst.¹⁵ Het kabinet veronderstelde dat een groot aantal mensen in onwettig verblijf van verschillende procedures misbruik maakten. Dat blijkt uit het regeerakkoord, maar ook uit de beleidsnota's en gesprekken met beleidsmakers. Bovendien leek

de overheid te geloven dat heel wat mensen zonder wettig verblijf, vooral in de grote steden, zich schuldig maakten aan feiten die de openbare orde en de nationale veiligheid schonden. Het beleid wilde heel duidelijk maken dat wie zich niet aan de regels hield en dus een overlast voor de samenleving was, hier geen plaats had.¹⁶ Zowel in de meerderheid als de oppositie heerste een grote consensus om het beleid op deze groep te focussen. Die oppositie, voornamelijk de N-VA, zette de regering op dit vlak ook danig onder druk.¹⁷

2.2.2 HET MAATSCHAPPELIJK DRAAGVLAK VOOR ASIEL EN MIGRATIE VERSTERKEN

Een strenge controle op de migratiestromen beantwoordde - zo meende de meerderheid - aan de verzuchtingen van een groot deel van de bevolking. De 'bescherming van de sociale zekerheid' speelde sterk mee in de argumentatie van de beleidskeuzes rond asiel en migratie. In de samenleving leefde de perceptie dat de **draagkracht van de sociale zekerheid** in het gedrang zou komen bij een te groot aantal migranten. Of nog scherper: dat de sociale zekerheid juist een reden was voor migranten om naar België te komen. Ook de media speelden hier aardig op in. Deze argumentatie staat niet letterlijk beschreven in de beleidsdocumenten, maar ze kwam wel naar voren in parlementaire debatten. Staatssecretaris De Block gaf aan dat "het regeerakkoord tal van maatregelen omvat die ervoor zouden moeten zorgen dat migratiestromen worden aangepakt en de druk op de sociale zekerheid vermindert."¹⁸ Het migratiebeleid probeerde dus de toegang tot sociale zekerheid voor migranten te vernauwen. Daardoor kwam het vaak in een spanningsveld terecht met bepaalde sociale grondrechten en basisprincipes van ons socialezekerheidsstelsel (zie verder).

Alle voornemens uit het regeerakkoord stonden in functie van het **herstelbeleid**, met als hoofdbekommernis de uitvoering van de engagementen uit het regeerakkoord. Een medewerker van DVZ: "Het was de afspraak dat wat er in de regeringsverklaring stond, uitgevoerd werd. Wat er niet in stond, werd niet aangeraakt. Door de economische crisis moesten er keuzes gemaakt worden, en daar moest men zich op toespitsen. De zaken moesten terug op orde gesteld worden, zodat men bij een volgende regering wat meer op zijn gemak kon zijn."¹⁹ Het beleid voerde 'humaan, correct en coherent' op als de kernbegrippen. Een visie over migratie op lange termijn uitdenken, behoorde niet tot het regeerakkoord en was dus geen doelstelling van deze legislatuur.

2.3 MAATREGELEN

De regering trof allerlei maatregelen om de door haar geïdentificeerde problemen aan te pakken en om de doelstellingen van het herstelbeleid te realiseren. De beleidsmaatregelen waren uiteraard gebonden aan internationale wetten en richtlijnen. In de onderzochte beleidsdocumenten verwijzen de beleidsmakers daar ook meermaals naar. Lidstaten zijn verplicht bescherming te bieden aan vluchtelingen volgens de **Conventie van Genève** en moeten het 'non-refoulement'-principe waarborgen.²⁰ Voor de terugkeer van mensen zonder wettig verblijf moet de **Europese terugkeerrichtlijn** (zie kader) als handvat dienen.²¹ Deze richtlijn was al van kracht sinds december 2008. Vanwege de aanhoudende regeringscrisis liet de omzetting in Belgische wetgeving tot januari 2012 op zich wachten.²² Een groot aantal maatregelen die tijdens de voorbije legislatuur in voege kwamen, zijn in feite een gevolg van de omzetting van deze Europese richtlijn - al kunnen we vragen stellen bij de implementatie ervan.²³

De Europese terugkeerrichtlijn

Deze richtlijn is bedoeld om voor de lidstaten een duidelijker kader te scheppen voor het uitwijzings- en detentiebeleid.²⁴ Ze tracht een einde te stellen aan elke verblijfsrechtelijke ambiguïteit en bevat een dubbele verplichting:

- Lidstaten moeten ten opzichte van onderdanen van een derde land in een irreguliere verblijfssituatie een bevel om het grondgebied te verlaten afleveren;
- Ze moeten zo snel mogelijk naar een eigenlijke verwijdering toewerken.²⁵

Op 19 januari 2012 werd de Europese terugkeerrichtlijn, zelf van kracht sinds 24 december 2008, omgezet in Belgische wetgeving.²⁶

We geven hier een overzicht van de verschillende mechanismen die in werking waren tijdens de voorbije legislatuur. Tijdens ons onderzoek identificeerden we **twaalf maatregelen**. De contouren ervan waren eigenlijk grotendeels al vastgelegd onder de vorige staatssecretaris, Melchior Wathelet. Sommige maatregelen lagen al in de schuif van de beleidsmakers en waren niet uitsluitend bedoeld om de opvangcrisis op te lossen. Ze waren geen gevolg van de crisis, maar de crisis vormde een opportuniteit om ze door te voeren. Het terugkeertraject is er een voorbeeld van.

MAATREGEL 1: EÉN BELEID, EÉN POLITIEKE VERANTWOORDELIJKE

Nieuw in deze legislatuur was de samenvoeging van de bevoegdheden asiel, migratie en opvang. Ze kwamen onder één staatssecretaris terecht. Dat maakte een betere samenwerking van de verantwoordelijke diensten mogelijk, vooral op het vlak van uitwisseling van informatie. Om een coherent en consequent beleid te kunnen voeren, moesten de neuzen allemaal in dezelfde richting staan. De staatssecretaris was daar zeer duidelijk in: *"In geval van een negatieve beslissing moeten we de boodschap ook zonder omwegen en zonder dralen durven duidelijk maken aan de betrokken persoon dat zijn toekomst niet in België ligt, maar in zijn land van herkomst. Een consequent terugkeerbeleid betekent dat alle instanties dezelfde boodschap brengen aan de betrokkenen. Fedasil, DVZ, CGVS en RVV werken in dezelfde keten en binnen hetzelfde proces. Er zijn geen good cops and bad cops."*²⁷

Die ene politiek verantwoordelijke had wel nog aparte administraties onder zich: de Dienst Vreemdelingenzaken beheert de verblijfsprocedures (behalve asiel) en Fedasil beheert de opvang van asielzoekers. Het Commissariaat-Generaal voor Vluchtelingen en Staatlozen en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen beoordelen onafhankelijk asielaanvragen en beroepen tegen de beslissingen van de DVZ. Voor het eerst was er echter een **formele en structurele samenwerking** tussen beide administraties. Voorheen waren er al gemeenschappelijke samenwerkingsprojecten tussen Fedasil en de DVZ maar dat bleef beperkt tot bepaalde niches.²⁸ Het was volgens de DVZ een grote verwezenlijking van deze legislatuur dat er nu een veel formelere samenwerking was op een horizontale manier, zowel operationeel als strategisch.

MAATREGEL 2: VERLENGING VAN HET BGV VAN VIJF NAAR DERTIG DAGEN

Een asielzoeker krijgt, sinds de omzetting van de terugkeerrichtlijn, een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) van dertig dagen. Dit betekent dat je binnen de dertig dagen moet vertrekken, een periode die even lang is als de mogelijke beroepstermijn. Deze periode moet een psychologische impact genereren en de asielzoeker ertoe aanzetten te vertrekken.²⁹ Tijdens deze dertig dagen werkt de overheid op twee sporen. Enerzijds stuurt ze aan op **vrijwillige terugkeer** (via het terugkeertraject of de SEFOR-procedure, zie verder). Anderzijds bereidt de DVZ een identificatieprocedure voor die een **gedwongen terugkeer** mogelijk kan maken na 'dag dertig'. In bepaalde gevallen kan dit ook vroeger.

MAATREGEL 3: VRIJWILLIGE TERUGKEERPROGRAMMA'S

Het begrip 'vrijwillige terugkeer' omschrijft de door België ondersteunde terugkeer die een vrije keuze is van de migrant. Fedasil beheert deze programma's. De operationele uitvoering ligt bij de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), Caritas International en de REAB-partners (een netwerk van organisaties die dagelijks met migranten in contact komen).³⁰ Het systeem van de vrijwillige terugkeer bestaat uit verschillende criteria en fases, afhankelijk van de achtergrond en de situatie van de kandidaat. De ondersteuning gebeurt op **drie niveaus**: bijstand bij vertrek, meestal in de vorm van betaling van het vliegtuigticket en de vereiste documenten, een terugkeerpremie³¹ en re-integratiesteun bij aankomst in het herkomstland. Sinds mei 2012 zijn de criteria die bepalen welke categorieën van terugkeerders een beroep kunnen doen op re-integratiesteun verengd.³² Hierdoor kwam de focus van deze programma's voornamelijk op uitgeprocedeerde asielzoekers te liggen.³³

MAATREGEL 4: TERUGKEERLOKET VAN FEDASIL

Ter promotie van de vrijwillige terugkeer opende Fedasil in 2012 een **terugkeerloket** in de gebouwen van de Dienst Vreemdelingenzaken. Via een gratis nummer konden migranten zonder wettig verblijf en anderen met al hun vragen over terugkeer bij Fedasil terecht. Migranten die wilden terugkeren naar hun herkomstland en zich buiten de opvangstructuren voor asielzoekers bevonden, konden Fedasil verzoeken een ondersteunde vrijwillige terugkeer mogelijk te maken.

MAATREGEL 5: TERUGKEERTRAJECT VOOR ASIELZOEKERS

Het terugkeertraject voor asielzoekers kreeg zijn implementatie tijdens het mandaat van staatssecretaris De Block, maar de vorige regering had het al uitgewerkt. Het werd ingeschreven in de Opvangwet en ging van start op 1 augustus 2012.³⁴ Doel is de vrijwillige terugkeer zo veel mogelijk **aan te moedigen**. Zo was het mogelijk om vanaf de eerste dag van aankomst in België rond terugkeer te werken. Al bij de opname van een nieuwe asielzoeker in het opvangnetwerk spraken de diensten hem aan over de mogelijkheid van vrijwillige terugkeer.

Het terugkeertraject steunde op drie pijlers³⁵:

- een gepersonaliseerde terugkeerbegeleiding op maat voor alle begunstigden van de opvang,
- een transfer naar gespecialiseerde open terugkeerplaatsen (OTP's) voor uitgeprocedeerde asielzoekers,
- een versterkte samenwerking tussen de DVZ en Fedasil.

De verschillende momenten waarop migranten informatie over vrijwillige terugkeer ontvingen, kregen een formeel beslag in een **trajectplan**. Volgens Fedasil was deze werking noodzakelijk om de sociale begeleiders te verplichten over terugkeer te praten. Door vaste formele momenten in te lassen, konden de begeleiders het onderwerp onmogelijk uit de weg gaan. Het traject moest dus niet alleen de bewoners van de opvang sensibiliseren. Het speelde ook een grote rol in het bespreekbaar maken van terugkeer door de begeleiders. Deze verandering in cultuur binnen de opvang was volgens Fedasil één van de grote verwezenlijkingen van deze regeerperiode.³⁶

Gedurende het laatste gedeelte van het traject, tijdens de dertig dagen van het BGV, verbleef de afgewezen asielzoeker in één van de vier **open terugkeerplaatsen** (OTP's). Daar staan een terugkeerbegeleider en een verbindingssambtenaar van de DVZ hem bij. Het trajectplan wordt geëvalueerd. Als blijkt dat er op het einde van de geldigheid van het BGV niet voldoende medewerking is voor vrijwillige terugkeer, kan de dienst overgaan tot gedwongen terugkeer. Wie niet vrijwillig vertrok, werd ofwel op straat gezet ofwel opgesloten in een gesloten centrum, afhankelijk van het dossier of land van herkomst.³⁷

Op het document voor de aanvraag tot vrijwillige terugkeer was een aparte clausule voorzien waarin de asielzoeker akkoord ging met de **overdracht van documenten** van Fedasil aan de DVZ. Dit maakte niet alleen een identificatieprocedure door de DVZ mogelijk, maar zou ook in het voordeel van de terugkeerder zijn. Gezien de DVZ op de hoogte was van het lopende dossier bij Fedasil, was de persoon immers beschermd tegen een mogelijke opsluiting en een gedwongen terugkeer, bijvoorbeeld bij een politiecontrole.³⁸

Sinds eind september 2013 zijn de OTP's uitzonderlijk ook toegankelijk voor bepaalde groepen van migranten zonder wettig verblijf die zich aanmelden bij het terugkeerloket van Fedasil. De opvang geldt vanaf het moment dat zij een aanvraag voor vrijwillige terugkeer ondertekenen tot het eigenlijke vertrek van het vliegtuig. Volgens Fedasil vertrekt 95% van de personen die zich via het terugkeerloket aanmelden en opvang krijgen ook daadwerkelijk.³⁹

MAATREGEL 6: OPEN TERUGKEERCENTRUM

De oprichting van een Open Terugkeercentrum (OTC) stond al lang op de agenda. De werking ervan startte uiteindelijk in mei 2013 in het voormalige Formule 1-hotel in Holsbeek. De DVZ beheert het centrum in de hoedanigheid van opvangpartner van Fedasil. Hierdoor valt het OTC onder de Opvangwet. Het is uitsluitend bedoeld voor **families zonder wettig verblijf met minderjarige kinderen** die behoeftig

zijn en volgens een koninklijk besluit recht hebben op materiële hulp.⁴⁰ De families kunnen er dertig dagen verblijven terwijl ze begeleid worden richting terugkeer. Indien ze op het einde van die dertig dagen niet vrijwillig terugkeren, dan start ook hier een procedure van gedwongen verwijdering.

MAATREGEL 7: HET BUREAU SEFOR VAN DE DVZ

In juni 2011, dus tijdens de regering van lopende zaken van de vorige legislatuur, startte de DVZ met een nieuwe dienstverlening: **Sensibilisation, Follow-up and Return** (SEFOR). Deze dienst volgt de migranten op die via een andere weg dan asiel een verblijfsprocedure opstartten en een negatieve uitkomst kregen, en dit gedurende de dertig dagen dat hun BGV geldig is.⁴¹ Doel was om de naleving van de afgeleverde BGV's nauwgezet op te volgen en om duidelijk te maken dat een uitwijzingsbevel dwingend is. Volgens de DVZ beschouwden te veel mensen het immers als een vodge papier. Tegelijkertijd fungeerden de gemeenten in het verleden louter als postbode bij het afleveren van de uitwijzingsbevelen. SEFOR zorgde ervoor dat de gemeenten de beslissingen nu ook konden uitleggen, al pasten die dat nog niet altijd even consequent toe.⁴²

SEFOR moest enerzijds de vrijwillige terugkeer **promoten** door de migranten de nodige informatie te verschaffen, maar anderzijds ook een gedwongen terugkeer voorbereiden door een identificatieprocedure op te starten. SEFOR evalueerde of een vrijwillige terugkeer realistisch was. Indien het van mening was dat de migrant geen medewerking verleende, verschoof het de focus naar gedwongen terugkeer.⁴³

Bij de oprichting van SEFOR ontvingen de burgemeesters een omzendbrief waarin specifiek omschreven stond wat hun rol was als het bureau een BGV afleverde.⁴⁴ **Gemeenten** moesten te allen tijde het bureau SEFOR inlichten met relevante informatie. De gemeenten, de lokale politie en de DVZ moesten intens samenwerken. Concreet voorzag de DVZ verschillende infosessies voor lokale besturen, centra voor algemeen welzijnswerk (CAW), politiediensten, ... Er werden 'verbindingssambtenaren' aangesteld in Gent, Antwerpen, Charleroi en Luik. Zij vormden het aanspreekpunt van de DVZ voor gemeenten en politie. Bovendien werkten ze nauw samen met Fedasil.

MAATREGEL 8: INREISVERBOD ALS SLUITSTUK

Het inreisverbod is sinds 19 juni 2012 een nieuw instrument in het Belgische vreemdelingenrecht, mede mogelijk gemaakt door de Europese terugkeerrichtlijn.⁴⁵ Het is een aanvulling bij de uitwijzingsbeslissing waarbij de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden. De Belgische wetgever heeft dit aanvullende karakter lichtelijk anders opgenomen in de wet, waardoor de toepassing van het inreisverbod onderhevig is aan enige discussie. We gaan hier in een volgend hoofdstuk dieper op in.

Het inreisverbod gold tot voor kort slechts als klassieke diplomatieke sanctie voor buitenlandse staatshoofden en als een maatregel voor veroordeelde vreemdelingen met het oog op het bewaren van de openbare orde. De terugkeerrichtlijn heeft het inreisverbod genormaliseerd. Mits enkele uitzonderingen krijgt iedereen die geen gevolg geeft aan een BGV een inreisverbod. De schorsing of opheffing van het inreisverbod kan de persoon enkel vragen nadat het BGV is uitgevoerd, met andere woorden wanneer de persoon in kwestie het land effectief heeft verlaten. Daarmee is het inreisverbod, toch wat derdelanders in irreguliere verblijfssituaties betreft, het **sluitstuk** geworden van de Vreemdelingenwet.⁴⁶

Sinds augustus 2013 is het inreisverbod een apart **document** naast het uitwijzingsbevel (BGV). Wie het inreisverbod wil betwisten moet dus, naast een beroep tegen het BGV, een apart beroep tegen het inreisverbod indienen. De termijn van het inreisverbod kan twee tot tien jaar zijn afhankelijk van de concrete situatie waarin de persoon zich bevindt. Indien een persoon in het verleden een BGV niet heeft opgevolgd, krijgt die persoon drie jaar inreisverbod, vijf jaar wanneer er sprake is van fraude, meer dan vijf jaar wanneer er sprake is van risico voor de openbare orde. In theorie is een opheffing mogelijk voor humanitaire, professionele of studiegerelateerde redenen. Die is aan te vragen bij de Belgische consulaire autoriteiten in het herkomstland.

MAATREGEL 9: TERUGNAMEAKKOORDEN OF RE-ADMISSIEAKKOORDEN

De DVZ organiseert of neemt deel aan verschillende **buitenlandse zendingen** die een verschillend doel kunnen bewerkstelligen. Dat gebeurt met het "oog op de verbetering van de samenwerking met verschillende buitenlandse overheden, zowel in het kader van de verwijdering en de terugname van hun onderdanen als van de algemene problematiek van de migratie." (Activiteitenrapport DVZ).⁴⁷ Zo wil men

tot afspraken komen inzake terugnameakkoorden, preventiecampagnes en de organisatie van *special flights*.

Om een gedwongen terugkeer mogelijk of gemakkelijker te maken, sluiten Europese landen akkoorden af om onderdanen van herkomstlanden terug te nemen, de zogenaamde terugnameakkoorden. Volgens de beleidsnota's van de staatssecretaris zijn "*het afsluiten van re-admissieakkoorden op Europees niveau, op Benelux-niveau of administratieve samenwerkingsverbanden op nationaal niveau essentieel voor het terugkeerbeleid*".⁴⁸ De voorbije legislatuur focuste sterk op **onderhandelingen** over deze akkoorden. Er kwam een akkoord (*Memorandum of Understanding*) tot stand met China, onderhandelingen liepen met Algerije, Afghanistan, Rusland, Armenië, Georgië, Irak, Pakistan, Kameroen, Nepal, India ...⁴⁹

Onderdelen van dergelijke akkoorden zijn onder meer '**identificatiemissies**'. Dit wil zeggen dat er een delegatie vanuit het herkomstland naar België komt om een aantal irreguliere migranten die in een gedwongen uitwijzingsprocedure zitten te identificeren, met het oog op het mogelijk maken van hun uitwijzing.

Een ander onderhandelingsaspect is de organisatie van **special flights**. Dit zijn vluchten die groepen personen in één keer repatriëren. Ze zijn het resultaat van een samenwerking tussen twee of meerdere landen, of van een initiatief van Europa via het Europese Agentschap Frontex⁵⁰.

In 2013 waren er vier *special flights* naar Albanië, vier naar Congo, één naar Guinee en één vlucht in samenwerking met Frontex naar Pakistan. Ons land bleef in Guinee met de plaatselijke autoriteiten onderhandelen over volgende *special flights*, om zo een sterk signaal te geven.⁵¹

MAATREGEL 10: ONTRADINGS- OF PREVENTIECAMPAGNES

De regering engageerde zich om de ontradingscampagnes tijdens deze legislatuur te blijven uitvoeren zoals daarvoor, in samenwerking met de herkomstlanden. Ze vormden een onderdeel van een actieplan dat grote instromen naar België moest beheersen.⁵² In de mogelijke landen van herkomst kreeg de lokale bevolking **informatie over de risico's** van 'illegale' migratie en over de nieuwe asielprocedure. De lokale partnerorganisaties die rond terugkeer en re-integratie werkten, kregen ondersteuning.

In 2012 waren er campagnes in de Balkan (Kosovo, Albanië, Servië en Macedonië), Kameroen, Marokko, Guinee, Armenië en Rusland,⁵³ in 2013 in Armenië, Rusland, Senegal, Guinee, de Democratische Republiek Congo en Kosovo.⁵⁴ De DVZ verbond aan deze

campagnes een consequent verwijderingsbeleid.⁵⁵ De preventiecampagne in Guinee liep parallel aan de organisatie van een *special flight*.⁵⁶ In Senegal en Kameroen startte België, parallel aan het afsluiten van de preventiecampagnes, onderhandelingen over een administratief akkoord.⁵⁷

Voor de DVZ was het erg belangrijk aan te geven dat er veel verhalen over België de ronde doen. Verhalen die veeleer sprookjes zijn dan realiteit. Het kwam er dus op aan om via de **informatiecampagnes** goed te duiden wat de mogelijkheden zijn om legaal te komen, wat er gebeurt als je illegaal komt en dat gedwongen terugkeer een feit is. De DVZ gebruikte daarvoor waargebeurde verhalen en indien mogelijk getuigenissen van de mensen zelf. Uit een gesprek met een DVZ-medewerker blijkt de overtuiging dat de overheid dergelijke campagnes moest herhalen, want "*mensen hebben een kort geheugen*".⁵⁸ Gemiddeld om de drie jaar is voor bepaalde landen een herhaling voorzien. "*De boodschap is: kom legaal naar hier. We zeggen niet: kom niet naar hier*".⁵⁹

De DVZ hoopte, door België een slecht imago te verschaffen, dat minder mensen hun land zouden verlaten. De cijfers duiden in een aantal gevallen inderdaad op een daling van de asielaanvragen. De DVZ beschouwt de preventiecampagnes als één van de oorzaken daarvan.⁶⁰ Maar voor zover wij weten, is er nog geen onderzoek gedaan naar de effectieve **impact** van de ontradingscampagnes. De meningen over het nut ervan liggen erg ver uit elkaar. Men trekt vooral naar die landen waarvan er in België veel asielzoekers stranden met veelal weinig kans op erkenning.

MAATREGEL 11: LIJST VEILIGE LANDEN

Hierbij aansluitend voerde de regering een andere maatregel met ontradend karakter in: de lijst van veilige herkomstlanden. Deze lijst is sinds begin 2012 van kracht. Asielzoekers uit Albanië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Kosovo, Montenegro, Servië en India gaan sinds dan doorheen een versnelde asielprocedure van vijftien dagen.⁶¹ Tot voor kort was de beroepsprocedure niet schorsend, waardoor de diensten een persoon konden uitzetten, ook al was hij nog niet volledig uitgeprocedeerd. De bedoeling was mensen te ontmoedigen en het aantal asielaanvragen te doen dalen. Het Grondwettelijk Hof heeft deze praktijk echter **veroordeeld**.⁶²

MAATREGEL 12: KORTERE ASIELPROCEDURE

Het regeerakkoord bepaalde dat een asielprocedure binnen de zes maanden na de indiening van de aanvraag een definitief antwoord moest hebben. Zo kreeg

de asielzoeker snel **duidelijkheid**, raakte de verzadiging van het opvangnetwerk opgelost, kregen mensen met slechte bedoelingen een duidelijk signaal en kon het aanzuigeffect vermeden worden.⁶³

Ook nam de regering andere procedurele **maatregelen** die niet rechtstreeks met terugkeer te maken hadden, maar wel dezelfde doelstelling nastreefden: enerzijds mensen ontmoedigen om naar België te komen, anderzijds ervoor zorgen dat migranten vertrokken. Het gaat onder meer om een strengere medische regularisatieprocedure met de invoering van de medische filter, een strengere nationaliteitswet, een beperking van de mogelijkheden tot gezinshereniging, enz.

Toekomstoriëntering

Niet alleen de overheid dacht na over migratie. Ook begeleiders van migranten reflecteerden over werken aan de toekomst en de terugkeer van asielzoekers en mensen zonder wettig verblijf. Daarbij vertrokken ze vooral vanuit het **perspectief van de migrant**. Dat is ook de reden waarom ze heel bewust rond 'toekomst' werkten en dit niet vernauwden tot 'terugkeer'.

De uitsluiting van mensen zonder wettig verblijf zorgt ervoor dat zij zich na verloop van tijd volledig geblokkeerd voelen in de realisatie van hun migratieproject. Zij kunnen hierdoor verstrikt geraken in een overlevingsmodus, waarbij het moeilijk is om nog toekomstgericht te denken. Het onwettig verblijf voortzetten lijkt dan de enige optie.

Verschillende organisaties uit het algemeen welzijnswerk, samenlevingsopbouw en de integratiesector (ondersteund door het Kruispunt Migratie-Integratie) ontwikkelden door de jaren heen een methodisch kader om hiermee om te gaan, genaamd 'toekomstoriëntering'. Dit is een **methodiek** voor individuele of groepsmatige begeleiding van mensen zonder wettig verblijf of mensen met een precair verblijfsstatuut. Het kader werd sinds 2010 ontwikkeld, voornamelijk in Gent, Antwerpen en Brussel. Het ontstond meestal in groepsverband omdat migranten ook veel halen uit onderlinge uitwisseling van ervaringen. Vele honderden migranten kregen ondertussen op deze manier een begeleiding. Vluchtelingenwerk heeft een aangepaste begeleiding ontwikkeld om asielzoekers tijdens

hun procedure al te laten nadenken over hun toekomst (De Toekomstpuzzel). Daarbij komt ook ter sprake wat ze zouden doen als de uitkomst van hun procedure negatief zou zijn.

Toekomstoriëntering werkt op vier niveaus: erkenning, inzicht verwerven, reflectie en realisatie. Eerst moeten migranten zich ervan overtuigd voelen dat de begeleider hun volledige situatie als persoon in rekening zal nemen. Daarna ontvangen ze de nodige informatie om een zo correct mogelijk beeld van hun (verblijfs)situatie te krijgen. Deze – vaak nieuwe – informatie vormt de basis voor een **reflectieproces** waarin zij het verleden, heden en toekomst bespreken. Dit moet uitmonden in een nieuw toekomstperspectief dat de persoon zelf als zinvol ervaart en in de opties die hij/zij kan en wil realiseren: wettig verblijf in België, migratie naar een ander land, vrijwillige terugkeer of voortzetting van het onwettige verblijf in België.

Om dit traject goed te kunnen doorlopen, is het belangrijk dat migranten vertrouwen hebben in hun begeleiders en de ruimte krijgen om echt alle opties te overwegen. Het is een heel ander traject dan wat het beleid uitstippelt. Daarin wordt immers onder grote tijdsdruk slechts naar één mogelijke uitkomst gewerkt: terugkeer. Lukt dit niet vrijwillig, dan is er een onmiddellijke koppeling met gedwongen terugkeer. Volgens de filosofie van toekomstoriëntering kan een migrant op die manier niet komen tot een **bewuste keuze** voor terugkeer en daar helemaal achter staan. Waardoor de terugkeer meteen zelden echt duurzaam kan zijn.

EINDNOTEN

- 1 Federaal Regeerakkoord 2011, p.130.
- 2 Caritas International, <http://www.caritas-int.be/nl/news/asielzoekers-opvangcrisis>.
- 3 Gesprek DVZ, 02/07/2014.
- 4 In 2011 waren er 25.479 aanvragen en 16.828 asielbeslissingen, waarvan 16% voor vluchtelingenstatuut, 6,50% voor subsidiaire bescherming, 67,13% negatieve beslissingen en 9,39% andere beslissingen. http://www.cgvs.be/nl/binaries/Asielstatistieken_december_2011_extern_tcm127-158731.pdf
- 5 Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, art. 7, pt. 1.
- 6 De regularisatiecampagnes vonden plaats in 2000 en 2009.
- 7 Gesprek kabinet van staatssecretaris voor Asiel en Migratie Maggie De Block, 08/07/2014.
- 8 Gesprek Bob Pleysier, 01/07/2014.
- 9 Federaal Regeerakkoord 2011, p. 130.
- 10 Gesprek kabinet, 08/07/2014.
- 11 Gesprek Fedasil, 01/09/2014.
- 12 Gesprek kabinet van staatssecretaris voor Asiel en Migratie Maggie De Block, 08/07/2014.
- 13 Beknopt Verslag van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt van 07/05/2013, document CRABV 53 COM 734, pt. 06.05., <http://www.dekamer.be/doc/CCRA/pdf/53/ac734.pdf>.
- 14 Gesprek kabinet, 08/07/2014.
- 15 Federaal Regeerakkoord 2011, p. 133.
- 16 Idem.
- 17 Gesprek kabinet van staatssecretaris voor Asiel en Migratie Maggie De Block, 08/07/2014; gesprek DVZ, 02/07/2014.
- 18 Antwoord op schriftelijke vraag n° 5-4074 van senator Guido De Padt (Open VLD) d.d. 28/12/2011 aan staatssecretaris De Block.
- 19 Gesprek DVZ, 02/07/2014.
- 20 Internationaal verdrag betreffende de status van vluchtelingen, VN, 1951, http://www.cgvs.be/nl/binaries/Verdrag%20van%20Gen%C3%A8ve_tcm127-9244.pdf.
- 21 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 (terugkeerrichtlijn), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:N:L:PDF>.
- 22 Wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (1), http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=nl&pub_date=2012-02-17&numac=2012000081&caller=summary.
- 23 Uitgebreide info hierover in Federaal Migratiecentrum, Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid? Brussel, juni 2014.
- 24 Federaal Migratiecentrum, *ibid.*, p.4-5.
- 25 DHONDT B., Van vreemdeling tot banneling...en terug? Een analyse van rechtspraak over de fundamentele grenzen aan het inreisverbod. In: TVR, nr. 2, Die Keure, Brussel, 2014, p. 183.
- 26 Wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (1), http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=nl&pub_date=2012-02-17&numac=2012000081&caller=summary
- 27 Staatssecretaris Maggie De Block, toespraak naar aanleiding van de Algemene beleidsnota's Asiel, Migratie en Opvang, 22/01/2013.
- 28 Bijvoorbeeld het Samenwerkingsprotocol Fedasil-DVZ, 29/03/2013.
- 29 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, 19 oktober 2011, document 53 1825/001, Memorie van Toelichting, art 19, p. 25.
- 30 REAB: Return and Emigration of Asylum Seekers ex Belgium.
- 31 250 euro per volwassene en 125 euro per kind.
- 32 Tabel met criteria 3.3.1.2. p. 33.
- 33 Gesprek Fedasil, 01/09/2014; Federaal Migratiecentrum, *ibid.*, p. 16.
- 34 Wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen.
- 35 Federaal migratiecentrum, *ibid.*, p. 20.
- 36 Gesprek Fedasil, 01/09/2014.
- 37 Als het duidelijk is dat een land niet zal meewerken aan de gedwongen terugkeer, wordt de persoon veelal overgelaten aan de straat.
- 38 Gesprek Fedasil 01/09/2014.
- 39 Gesprek Fedasil, 01/09/2014.
- 40 Federaal Migratiecentrum, *ibid.*, p. 24; Koninklijk besluit 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, 24/06/2004.
- 41 Deze procedure is niet van toepassing ingeval van een BGV dat wordt afgeleverd bij een aanhouding op de openbare weg en ook niet op derdelanders die in de opvangstructuren verblijven. Federaal Migratiecentrum, *ibid.*, p. 17.
- 42 Gesprek DVZ, 02/07/2014.
- 43 De omzendbrief aan de gemeenten bevat weinig richtlijnen over hoe die evaluatie door te voeren, waardoor de gemeenteambtenaar veelal aangewezen is op zijn discretionaire bevoegdheid. Federaal Migratiecentrum, *ibid.*, p. 18.
- 44 Omzendbrief van 10 juni 2011 betreffende de bevoegdheden van de Burgemeester in het kader van de verwijdering van een onderdaan van een derde land (B.S. 16 juni 2011).
- 45 Voor een uitgebreide analyse van het inreisverbod verwijzen we Dhondt B, *ibid.*, p. 183 – 194.
- 46 DHONDT B., *ibid.*, p. 193.
- 47 DVZ, Activiteitenrapport 2013, p. 285.

- 48 Algemene beleidsnota, Deel Asiel en Migratie, 21 december 2012, p. 17. In de volgende beleidsnota staat exact hetzelfde: Algemene Beleidsnota, Deel Asiel en Migratie, 7 november 2013, p. 20.
- 49 DVZ, Activiteitenrapport 2012, p. 15; DVZ, Activiteitenrapport 2013, p. 285-288.
- 50 Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie.
- 51 DVZ, *ibid.*, p. 285-286.
- 52 DVZ, *ibid.*, p. 290.
- 53 Algemene Beleidsnota, Deel Asiel en Migratie, 21 december 2012, p. 7-8.
- 54 Algemene Beleidsnota, Deel Asiel en Migratie, 7 november 2013, p. 6. In het Activiteitenrapport 2013 van de DVZ wordt vermeld dat de preventiecampagne voor Rusland werd uitgesteld tot begin 2014.
- 55 DVZ, *ibid.*, p. 14.
- 56 EMN, Annual Report on Asylum and Migration Policy in Belgium, Brussel, 2013, p. 46.
- 57 DVZ, *ibid.*, p. 286.
- 58 Gesprek DVZ, 02/07/2014; DVZ, *ibid.*, p. 286.
- 59 Gesprek DVZ, 02/07/2014.
- 60 DVZ, *ibid.*, p. 14.
- 61 Federaal Regeerakkoord 2011, p. 132.
- 62 Grondwettelijk Hof, arrest nr. 1/2014, 16 januari 2014.
- 63 Federaal Regeerakkoord 2011, p. 131.

3. ANALYSE



In het voorgaande deel hebben we de beleidstheorie gereconstrueerd zoals de overheid die zelf leek te begrijpen. De staatssecretaris heeft ons een eigen bril aangereikt, namelijk de humane, correcte en coherente bril. In wat volgt bekijken we de gereconstrueerde beleidstheorie eerst door die bril. Verder lichten we een aantal zaken op en bekijken we die nader met een kritisch oog.

We bekijken de twee grote doelstellingen die het beleid duidelijk vooropstelde: de beheersing van de migratiestromen en het creëren van een maatschappelijk draagvlak. Vervolgens zoomen we in op de terugkeermechanismen: de vrijwillige terugkeer, de gedwongen terugkeer en, een nieuwe term, de zelfstandige terugkeer. Welke van deze vormen kregen prioriteit, enerzijds in woorden en anderzijds in de praktijk? Hoe verhouden zij zich ten opzichte van elkaar?

We proberen bovendien tot een heldere kijk te komen op wat men bedoelt met duurzame terugkeer en geven daar onze eigen visie op weer. We kijken naar de mogelijke risico's die bepaalde mechanismen van het beleid inhouden voor de grondrechten van migranten. En we bespreken het effect van het beleid volgens begeleiders van migranten zonder wettig verblijf. Ten slotte waren de communicatie en de media van groot

belang als instrument om de uiteindelijke doelstellingen te behalen. Ook dat nemen we mee in onze analyse.

3.1. HUMAAN, CORRECT EN COHERENT?

De publieke opinie kreeg op diverse manieren te horen hoe het humane, correcte en coherente beleid van de staatssecretaris gestalte kreeg. In haar eerste beleidsnota omschreef ze dit als "(...) de visie die als een leidraad dient voor het asiel- en migratiebeleid: een **humaan** beleid dat internationale bescherming biedt aan wie die nodig heeft; een **correct** beleid dat fraude en oneigenlijk gebruik van procedures bestrijdt; een **coherent** beleid dat de verschillende processen van het asiel-, migratie- en onthaalbeleid integreert." Een ander aandachtspunt is de afstemming van het hele beleid op de Europese regelgeving.¹

Maar wat betekenen deze begrippen precies? Hoe kijken de verschillende actoren hier tegenaan? Voelden de administraties, de beleidsuitvoerders, de terreinwerkers en de migranten zelf dit ook zo aan? Vulde ie-

dereen die begrippen op eenzelfde manier in? Was dit een echte beleidslijn of eerder een communicatiestrategie? In dit deel nemen we de gekozen begrippen grondig onder de loep. Voor de drie begrippen stellen we vast dat het beleid een groot vertrouwen leek te hebben in de correctheid van de bestaande **wetten**. “Ik heb vertrouwen in mijn administraties”, was een veelgebruikte leuze van de staatssecretaris.

“

Bij de uitvoering van dat beleid probeer ik altijd zo consequent, zo correct en zo menselijk mogelijk te zijn, omdat het uiteindelijk om mensen gaat en we altijd respect moeten opbrengen voor hun integriteit. Dat is meteen de reden waarom ik me strikt aan de wetten, regels en adviezen van mijn administratie houd, dat ik géén uitzonderingen maak.”²
Staatssecretaris De Block

3.1.1 HUMAAN?

3.1.1.1 BESCHERMING

Het regeerakkoord zelf maakt geen melding van het vooropgestelde ‘humane’ karakter van het komende migratiebeleid. In haar toespraak ter inleiding van de eerste beleidsnota citeerde de staatssecretaris Angela Merkel: “When it comes to human dignity, we cannot make compromises” (als het op menselijke waardigheid aankomt, kunnen we geen compromissen sluiten). Maar deze uitspraak werd in België eigenlijk alleen toegepast op het asielbeleid. ‘Humaan’ werd namelijk ingevuld als het **verlenen van bescherming aan wie het nodig heeft**. Daarnaast, in tegenstelling tot de jaren ervoor, kreeg iedere asielzoeker in deze legislatuur opnieuw een opvangplaats. Althans wie voor de eerste maal asiel aanvraagde. Het toepassen van de Conventie van Genève werd extra in de verf gezet om aan te tonen hoe humaan België wel was. Het humane aspect bleef bijgevolg beperkt tot wat in de verdragen stond, terwijl het eigenlijk evident zou moeten zijn dat België de internationale afspraken waartoe het zich verbindt, nakomt.

Als concrete bewijs van het humane karakter schoof het beleid de stijging van het erkenningspercentage bij de vluchtelingen naar voren. Onze gesprekspartners op het kabinet en bij de administraties zetten dit telkens in de verf. De staatssecretaris omschreef

België als een “*humaan en gastvrij land voor asielzoekers*”, want België staat aan de top van de Europese landen met een hoge erkenningsgraad. Ze voegde eraan toe dat “(...) een *humaan asielbeleid ook inhoudt dat het terugkeerbeleid zo menselijk mogelijk wordt gevoerd. Het enige mogelijke alternatief dat mensen respect en waardigheid laat, is de vrijwillige terugkeer.*”³ Wie geen bescherming nodig had, hoefde hier dan ook niet te zijn, en op die groep werd het terugkeerbeleid toegepast. Vrijwillige terugkeer als de **‘enige humane vorm van terugkeer’**.

Niemand vindt ‘vrijwillige terugkeer’ als louter theoretisch concept inhumaan. Ook de organisaties die operationeel in het veld staan en die vrijwillige terugkeer ondersteunen tonen hier eensgezindheid. Maar het beleid leek ‘vrijwilligheid’ anders in te vullen dan de terreinorganisaties. Het begrip kreeg steeds meer een **restrictieve invulling**. De gedwongen terugkeer bleef immers steeds als een zwaard van Damocles boven de migrant hangen. Door verschillende maatregelen in te stellen voelde hij zich verplicht om akkoord te gaan met vrijwillige terugkeer. Het werd bijna ‘afgedwongen’, met soms repressieve maatregelen erbij. “De terugkeer en de re-integratie koppelen aan termijnen, en afhankelijk daarvan een hoger of lager bedrag toekennen”, zegt ook Caritas, “is een soort druk die niet humaan is.”⁴

De aanpassing van de criteria voor de toegang tot de re-integratiesteun zorgde voor **uitsluiting** van bepaalde groepen mensen zonder wettig verblijf. Kwetsbare personen moesten wel te allen tijde toegang tot deze terugkeerprogramma’s krijgen, maar uit de gesprekken maken we op dat dit niet altijd het geval was.

3.1.1.2 VRIJE WIL?

Een echt humane vrijwillige terugkeer is duurzaam en stelt de migrant centraal. Operationele partners en de ondersteunende administratie Fedasil onderschrijven dat een terugkeer een weergave moet zijn van de wil en de **keuze van de migrant**. Maar ook zij erkennen dat de vrije wil meer en meer onder druk kwam te staan.

De **meningen** over het al dan niet humane karakter van het beleid waren erg **verdeeld**. Bob Pleysier stelt dat “(...) het beleid niet humaan was ten aanzien van de individuele migrant maar wel ten aanzien van de hele samenleving. Een samenleving heeft namelijk het recht om ervoor te zorgen dat zijn sociale zekerheid niet implodeert. Niemand kan zeggen dat een individu dat hier al is, geen gebruik mag maken van sociale voorzieningen. Maar we kunnen wel zeggen wie er mag zijn en wie niet.”⁵

Het kabinet stelt dan weer dat men vroeger een verkeerde invulling aan het begrip 'humaan' had gegeven, waardoor 'de humanitaire ramp' van de opvangcrisis kon ontstaan. Een humaan beleid "(...) is een beleid dat kan beantwoorden aan onze juridische en morele verplichtingen, maar dat ook correct en consequent is. De term 'humaan' had bij ons enkel een communicatieve rol. Het beleid zit eigenlijk vervat in de term 'correct.'⁶"

Een gesprekspartner bij Fedasil ziet het als volgt: "Humaan kan je op twee manieren bekijken. Als je vindt dat je iedereen op gelijk welke basis bescherming moet geven, ja, dan kan je met dit model niets aanvangen. Humaan betekent voor mij dat je binnen de huidige regelgeving en wetgeving doet wat je moet doen. En dat het wordt gegarandeerd en gebeurt. Maar dat is misschien niet voldoende voor zij die de definitie van 'humaan zijn' anders ervaren."⁷

3.1.1.3 SPANNINGSVELD MET GRONDRECHTEN

Wij vinden niet dat het begrip humaan volledig à la tête du client kan worden ingevuld. Aan het begin van dit rapport hebben we al uiteengezet welke grondrechten juridisch zijn vastgelegd in nationale en internationale regels. Maar voor migranten, zeker migranten zonder wettig verblijf, lijkt het soms alsof de Belgische overheid deze rechten **ondergeschikt** maakt aan het terugkeerbeleid. Je kunt minstens stellen dat het beleid die rechten tot het uiterste test. Het is niet toevallig dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ons land, ook omwille van situaties uit vorige regeerperiodes, verschillende keren heeft veroordeeld.

De manier waarop België omgaat met niet-repatrieerbare vreemdelingen vinden we als migratiecoalitie zeker **niet humaan**. Voor personen die noch vrijwillig noch gedwongen kunnen terugkeren, voorziet de Belgische wetgeving geen oplossing, al dwingt de Europese terugkeerrichtlijn de lidstaten daar wel een beleid rond te voeren. Deze mensen blijven achter in een juridisch vacuüm en zien hun grondrechten dagelijks geschonden worden. Bovendien riskeren zij in detentie te belanden.

De DVZ is daar zeer formeel over: mensen die niet-repatrieerbaar zijn, hebben daar zelf schuld aan. Ze werken zogenaamd niet mee met de identificatie, waardoor ze hun eigen niet-repatrieerbaarheid creëren. Allicht zijn er die niet meewerken, maar een recent Europees rapport toont aan dat er migranten zijn van wie de **niet-repatrieerbaarheid** een feit is buiten hun wil om.⁸

De Belgische regering wenste hier voorlopig geen stappen in te ondernemen. Volgens het kabinet was dat omdat het thema niet in het regeerakkoord stond. In het nieuwe regeerakkoord wordt er wel een klein poortje naar een oplossing geopend.

3.1.1.4 DISCRETIONAIRE BEVOEGDHEID

De staatssecretaris maakte ook geen gebruik van wettelijke mogelijkheden om haar beleid humaner toe te passen, zoals de discretionaire bevoegdheid om dossiers op individuele basis te regulariseren en de mogelijkheid om ten rade te gaan bij de Commissie van Advies voor Vreemdelingen. Een migratiebeleid gaat om mensen. Het is eigen aan menselijke situaties dat ze zich niet volledig in rigide dossiers en regels laten gieten. Vandaar dat een discretionaire bevoegdheid een **humanitaire noodzakelijkheid** is.

In 2009 werd in opdracht van de Europese Commissie een studie uitgevoerd naar de gevolgen van regularisatie op het migratiebeleid. Ze bood interessante inzichten, waar België tot nu toe weinig gebruik van maakte.⁹ Zo concludeerde de studie dat grote **regularisatiecampagnes** binnen Europa misschien wel een verplaatsing van migranten veroorzaken, maar geen aantoonbare impact hebben op het totale aantal migranten dat naar Europa komt. Dit zien wij opnieuw als een pleidooi voor een meer gezamenlijk beleid. De studie beveelt ook aan om collectieve grote regularisatiecampagnes te vermijden. Een individueel regularisatiemechanisme, daarentegen, is onvermijdelijk. Geen enkel migratiesysteem is zo perfect dat het alle situaties kan voorzien. Het is beter om die situaties stuk voor stuk aan te pakken. Wachten verhoogt immers de druk, wat dan dreigt uit te monden in nieuwe regularisatiecampagnes.

Het perspectief van de migrant was zelden of nooit een argument in dit beleid. Hoewel een beleid niet altijd rekening kan houden met de belangen van elke individuele migrant, is het allesbehalve humaan om dit perspectief volledig te **negeren**. Een begeleider analyseerde dit als volgt: "Om humaan met elke vreemdeling te kunnen omgaan, is het asiel- en migratiebeleid veel te verouderd. Het is zo hopeloos verouderd dat het geen antwoord meer biedt op de huidige uitdagingen, behoeften en wensen van deze mensen. Er moet hierover creatief nagedacht worden in plaats van nog strenger de letter van de wet toe te passen."

Volgens een advocaat is het beleid niet humaan zolang het geen werk maakt van een doorgedreven globaal en totaal migratiebeleid. Alleen dan kan het rekening houden met alle aspecten van de situatie van de migrant. En krijgt het terugkeerbeleid een humaner karakter.

Een humaan (terugkeer)beleid voor migratie

- heeft respect voor de universele rechten van de mens en laat grondrechten primeren op andere overwegingen;
- zorgt dat mensen effectief vooruitgang kunnen boeken als zij moeten of willen terugkeren;
- erkent dat de definitie van bescherming niet alleen verband houdt met gewapende conflicten of veiligheidsproblemen waarin de overheid een rol speelt, maar ook met onder meer familiale conflicten;
- heeft oog voor de realiteit en zoekt pragmatische oplossingen voor migranten die om humanitaire redenen (nog) niet kunnen terugkeren;
- stelt het belang van kinderen in migratie centraal.
- Sluit geen mensen uit van ondersteuning die daar feitelijk wel nood aan hebben.

3.1.2 CORRECT?

3.1.2.1 NEGATIEVE BENADERING

Het kernwoord 'correct' was naast 'humaan' de "leidraad of toetssteen van de visie" van de staatssecretaris. Zo vond ze het niet 'correct' dat asielzoekers die geen bescherming kunnen krijgen **toch naar België komen**. Hierdoor verengde ze migratie enkel tot asiel en ontkende ze andere bestaande migratiekanalen. Misbruik van procedures veroordeelde ze streng. Een advocaat maakte hierover een interessante analyse: *"Als dit de enige mogelijke toegang tot het land is, dan weet je natuurlijk dat er misbruik van gemaakt zal worden, dat er schijnhuwelijken, schijn-samenwoonsten en schijnerkenningen zullen zijn. Die zijn er, maar ze komen alleen maar voort uit de hypocriete visie op migratie die ervan uitgaat dat je alle poortjes dicht kan houden. Migratie is zoals water, ze volgt de weg van de minste weerstand. En migranten komen dus langs die poortjes en dan heb je een migratieprobleem."*¹⁰

Ook moest volgens de staatssecretaris de migrant "(...) onze rechtsstaat en procedures respecteren en correct gebruiken". Vervolgens had men het meteen over de kordate aanpak van migranten die zich schuldig maken aan geweldpleging of elke andere verstoring van de openbare orde. Deze personen werden prioritair uitgewezen. Het incorrecte gedrag van de

migrant zou het maatschappelijk draagvlak kunnen **ondermijnen**: *"De legitimiteit en het voortbestaan van elk solidariteitsmechanisme, en zo ook van onze hoge internationale bescherming, hangt in grote mate van af van het juist en correct gebruik door de begunstigden ervan."*¹¹ De verantwoordelijkheid van het correct handelen kwam zo in hoofdzaak bij de migrant te liggen.

Zo kreeg 'correctheid' een heel negatieve benadering. Dat blijkt uit de maatregelen en uitspraken van de beleidsmakers. Veel beleidsmaatregelen wilden **'misbruik tegengaan'**, ook als was soms onduidelijk of het om echt of verondersteld misbruik ging. Zo verschenen er op een bepaald ogenblik maatregelen tegen het erkennen van 'schijnkinderen'. Het was helemaal niet duidelijk of dit een veelvoorkomend probleem was of eerder een marginaal verschijnsel. Er is weinig proactieve actie gevoerd om het beleid correcter te maken tegenover de migrant, of zoals een gesprekspartner het verwoordt: *"De migrant moet onvervuild en correct binnen de regels vallen. Maar het beleid zelf past dezelfde regels niet toe."*¹²

3.1.2.2 RECHTSBESCHERMING?

Er valt dus heel wat te zeggen over het niet correct handelen van België zelf. Er zaten fricties in de correcte toepassing van de regelgeving. Dat blijkt onder meer uit het feit dat de Raad voor Vreemdelingenbetwisting veel beslissingen vernietigde, bijvoorbeeld in verband met regularisatie om medische redenen.¹³ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) floot België verschillende keren terug wegens het **niet-respecteren van rechten** van migranten. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dit jaar nog, op basis van eerdere arresten van het EHRM, dat de bestaande beroepsprocedure voor asielzoekers uit veilige landen onvoldoende garanties biedt op een eerlijke asielpcedure, omwille van te weinig beroepsmogelijkheden. Met de lijst van veilige landen werd immers het niet-schorsende annulatieberoep ingevoerd.¹⁴ België werd ook al meerdere malen veroordeeld inzake de rechtsbescherming bij detentie en uitzetting.

Maar ons land reageert nauwelijks op al deze veroordelingen. Een migratie-expert: *"Men schaaft er wel wat aan, om te vermijden een nieuwe veroordeling op te lopen op exact hetzelfde punt waar men vorige keer voor veroordeeld is. Maar er wordt geen werk gemaakt van de verbetering van de effectieve rechtsbescherming van mensen. Het is geen politiek project. Integendeel, men ziet de rechtsbescherming als iets dat vreemdelingen misbruiken om hun terugkeer tegen te houden, terwijl ze er wel degelijk recht op hebben."*¹⁵

België onderschreef, zoals andere Europese lidstaten, heel wat **internationale richtlijnen** die op een absolute manier juridisch bindend zijn. Maar in het beleid leek er geen duidelijke wil te zijn om echt ten gronde uit te zoeken hoe we die internationale verdragen moeten waarmaken. Men bekeek de richtlijnen heel formalistisch. Men tastte af hoe ver men kon gaan zonder deze regels expliciet te schenden. Respect voor deze regels leek eerder een noodzakelijk kwaad dan een positief engagement. Zelfs in het kader van asiel zagen we deze evolutie opduiken. De N-VA maakte van uit de oppositie een onderscheid tussen 'actieve' en 'passieve' migratie. De meeste migranten die in België binnenkwamen werden als 'passief' beschouwd, want de redenen waarom ze hun verblijfsvergunning kregen, waren niet gericht op onze economie. Asielzoekers kregen zo het etiket 'te mijden last' opgeplakt.

3.1.2.3 ENGERE TOEPASSING VAN 'ASIEL'

Asiel als principe werd uiteindelijk door niemand echt in vraag gesteld. Een migratie-expert stelt: *"De norm 'asiel' wordt goed bewaakt door het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS). Maar we kunnen niet zeggen dat we dezelfde garanties hebben op het vlak van de norm die er zou moeten zijn bij medische regularisatie of gezinshereniging, of op andere domeinen waar internationale verdragen vaak ook de basis voor zijn. Dit maakt dat het humane, correcte en coherente van de weigeringsbeslissingen in vraag gesteld kan worden."*¹⁶

Maar men probeerde toch ook op procedureel vlak steeds aan de asielprocedure te **knibbelen**, door bijvoorbeeld – zoals hierboven uiteengezet – de beroepsprocedures te verstrakken. Dat men de grenzen van het asielapparaat bijna raakte, is duidelijk bij de volgende uitspraak die op het kabinet te horen viel: *"Het choqueert mij niet dat een Syrische asielzoeker meer procedurele garanties heeft dan een Servische. Dat vind ik niet zo abnormaal. En vanuit een politiek beleid dat met beheersproblemen te kampen heeft, vind ik dit een heel normale keuze."*¹⁷

Onder het luik 'Humaan?' hadden we het al over de discretionaire bevoegdheid als een humaan instrument. Het laat de bevoegde minister of staatssecretaris immers toe om individuele dossiers per uitzondering te regulariseren. Vanuit het oogpunt van correctheid werd het gebruik ervan vaak in twijfel getrokken omdat "de wet nu eenmaal de wet is". De discretionaire bevoegdheid op zich is echter **wettelijk bepaald**. De wet zou bijgevolg niet geschonden worden door ze toe te passen. Toch heeft de staatssecretaris ze heel doelbewust niet gebruikt omdat ze vreesde dat dit de geloofwaardigheid van het beleid

zou aantasten.¹⁸ Er zouden ook wederkerende problematische situaties kunnen ontstaan die aanleiding geven tot een aanpassing van de wetten. Op dat pad durfde deze regering zich niet te begeven.

“

Mijn administratie neemt die beslissingen in eer en geweten. Ik ga daar niet tegenin, terwijl ik er wel de bevoegdheid voor heb. Ik wil geen Romeinse keizerin zijn. Wie niet erkend wordt, rest enkel een terugkeer naar zijn land. Het is de enige mogelijkheid om een aanzuigeffect te vermijden."¹⁹
Staatssecretaris De Block

3.1.2.4 'PROTECTION GAP'

We wijzen in het kader van correct beleid ook op een belangrijk fenomeen bij de gedwongen terugkeer, met name inzake de asielaanvraag van **Afghanen**. Die werd vaak als ongeloofwaardig beschouwd omdat het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Asielzoekers hun Afghaanse herkomst niet aannemelijk vond. Dat had als gevolg dat het Commissariaat de asielaanvraag op basis van de herkomst niet verder onderzocht. Maar indien de politie de uitgewezen Afghaan oppakte, startte de DVZ wel een uitwijzingsprocedure richting Afghanistan omdat de persoon dat opgegeven had als zijn herkomstland. Er volgde nooit een onderzoek naar het mogelijke risico op schending van art. 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, namelijk het risico op foltering en mensonterende behandeling bij terugkeer. In juridische kringen heet dit de protection gap, en hij is zeer problematisch.

Yves Delepeleire, journalist bij De Standaard, wijst erop dat er *"een grote denkfout [...] in de repatrieringen verscholen [lijkt] te zitten. Zo worden alleen (jong)volwassen mannen gedwongen teruggestuurd. Gezinnen met kinderen niet. Dat laatste ligt blijkbaar te delicaat. Door die dubbele standaard te hanteren, geeft de overheid zelf toe dat Afghanistan geen land is als een ander. Waarom het terugsturen van volwassen mannen minder problematisch zou zijn, is niet meteen duidelijk."*²⁰

Ook bij verschillende andere maatregelen, zoals bijvoorbeeld terugnameakkoorden en het inreisverbod, kunnen we vele vragen stellen over correctheid. Daarover verder meer.

Een correct beleid

- vraagt niet alleen van migranten dat ze correct zijn, maar eist dit ook van het beleid zelf;
- stelt voortdurend de eigen regels en procedures in vraag, toetst ze aan de veranderende realiteit, en voert aanpassingen door waar nodig;
- maakt redelijke uitzonderingen op bestaande regels zonder te vervallen in willekeur.

3.1.3. COHERENT?

3.1.3.1 DIVERSE DIENSTEN, ÉÉN DOEL

Ook wat betreft coherentie ging het beleid uit van een absoluut vertrouwen in de bestaande regels en procedures, en was er sprake van **eenrichtingsverkeer**. Op operationeel niveau was het beleid op bepaalde punten coherent. Volgens de beleidsmakers zelf betekende coherentie de samenwerking tussen verschillende diensten. Instanties die met dezelfde doelgroep werkten, moesten hetzelfde doel voor ogen hebben. Er kwam één minister voor asiel en migratie en een samenwerkingsprotocol tussen de DVZ en Fedasil inzake de OTP's en het OTC.

Coherentie was volgens het kabinet, opnieuw, een wapen tegen misbruik: *"In het verleden was de coherentie van het beleid zo ver zoek dat misbruik gemakkelijk was. Men wist niet wie in de opvang zat en wie niet, en door niet samen te werken liep het systeem helemaal vast."*²¹ De DVZ zag *"de revolutionaire uiting van dit globale beleid vooral tot uiting komen in de verbindingssambtenaren in de terugkeerplaatsen van Fedasil."*²² Op termijn zou het volgens de DVZ *"geen slecht idee zijn om de beide administraties te laten samengroeien, al moet dat natuurlijk op politiek niveau bekeken worden."*²³ Fedasil echter hield het liever bij een **constructieve samenwerking** tussen twee aparte administraties, waarbij elkeen haar eigenheid en missie/visie behield: *"Fedasil voorziet in vrijwillige terugkeer, wat de keuze van de migrant is. De DVZ organiseert gedwongen terugkeer, wat de keuze van de overheid is."*²⁴

Begeleiders van migranten op het terrein erkenden wel een zekere coherentie van het beleid, maar vaak in negatieve zin. De coherentie stond enkel ten dienste van **ontrading en terugkeer**. Ook burgemeesters en onderwijsinstellingen, om slechts enkele actoren te noemen, kregen de vraag mee te stappen in dit 'coherente beleid'.

We stellen ons de vraag of dit altijd en overal wenselijk was. Op het vlak van de algemene organisatie van de staat aanvaarden we dat bepaalde functies strikt van elkaar gescheiden worden (scheiding der machten). Soms is een scheiding van bepaalde functies juist nodig om opdrachten van het beleid te vrijwaren, zeker in complexe materies zoals migratie. Enkele voorbeelden om dit te verduidelijken.

Een **gemeente** heeft er absoluut belang bij om een goed zicht te hebben op haar totale feitelijke bevolking, en om aanspreekbaar te zijn voor iedereen. Door de gemeente een rol te geven in het terugkeerbeleid raken inwoners zonder papieren ontmoedigd om contact op te nemen met de gemeente wanneer dat nodig is. Dit kan ertoe leiden dat gemeenten bepaalde problemen van overlast, armoede, volksgezondheid veel moeilijker kunnen aanpakken. Om die reden zijn er in de VS steden die expliciet weigeren om mee te werken aan het uitwijzingsbeleid. Zij verschaffen de mensen zonder wettig verblijf zelfs een soort identiteitskaart.²⁵ Het geeft deze mensen enige waardigheid, maar het laat gemeenten ook toe te allen tijde controle te hebben over hun bevolking. Zo dienen ze dus het algemeen maatschappelijk belang.

Besmettelijke ziekten zoals tuberculose en, heel recent, ebola, vereisen dat mensen snel medische hulp zoeken als ze ziek worden. Maar als je hen wegduwt, dan ontnem je hen ook die toegang tot gezondheidszorg. Tegelijk creëer je zo ook een gevaar voor de **gezondheid** van de samenleving.

Leerplicht vereist dat ouders geen angst hebben om hun kinderen naar school te sturen.

Slachtoffers van geweld moeten naar de politie kunnen stappen **zonder angst** voor uitwijzing.

Werknemers zonder papieren en slachtoffers van mensenhandel die uitbuiting willen aanklaarten, worden objectieve bondgenoten van hun uitbuiters als sociale controles telkens weer uitdraaien op uitwijzing van de gevatte werknemers.

Veel verder dan samenwerking tussen diensten of afstemming tussen verschillende maatregelen ging de coherente aanpak niet. Eén staatssecretaris bevoegd voor opvang en migratie (verwijdering) maakt nog geen coherent beleid. Een thema als

migratie vraagt een **langetermijnvisie** over de verschillende beleidsniveaus en ministeries heen, en overal kregen we te horen dat zo'n visie onbestaande was en is. De regering legde geen linken tussen haar buitenlandbeleid en de oorzaken van migratie. Zo is het bijvoorbeeld ook niet coherent om in een Belgisch beleid niet over tragedies zoals die van Lampedusa te spreken.²⁶

Een coherent beleid

- bekijkt of de coherentie tussen verschillende diensten de opdracht van de afzonderlijke diensten niet ondermijnt. Of coherentie wenselijk is, hangt steeds af van het doel ervan. Coherentie kan in vele richtingen gaan. In sommige gevallen, zeker wanneer we de grondrechten moeten vrijwaren, is die absolute coherentie zelfs niet wenselijk;
- respecteert de grondrechten te allen tijde;
- kan enkel wanneer er een brede en duidelijke visie is op migratie, waarop een globaal migratiebeleid is gestoeld;
- zoekt naar een win-winsituatie voor migrant en ontvangende maatschappij.

“

Een terugkeerbeslissing is maar correct, humaan en coherent als de procedure die eraan voorafgaat ook correct, humaan en coherent is. Als je een oneerlijke weigering hebt gekregen als migrant, dan zal je heel moeilijk een terugkeer kunnen aanvaarden.¹²⁷

Migratie-expert

3.2. DE TWEE GROTE DOELSTELLINGEN VAN HET MIGRATIEBELEID

3.2.1 MIGRATIE BEHEERSEN IN PLAATS VAN BEHEREN

“

Op het vlak van migratie is er niets gebeurd en heeft men enkel heel hard ingezet op de terugkeer van zoveel mogelijk mensen naar hun land, om zich populair te maken bij de publieke opinie. Er wordt dan gegoocheld met cijfers. En ja, daar kan je veel mee doen.¹²⁸

Advocaat

Van de twee doelstellingen die de regering naar voren schoof, was de migratiestromen controleren dé prioriteit. Er bestond een politieke consensus dat migranten België te aantrekkelijk vonden. Of dit werkelijk zo was, is moeilijk aan te tonen wegens gebrek aan wetenschappelijk onderzoek. De agenda van heel wat politici, inclusief degenen die in de vorige legislatuur aan de macht waren, was in elk geval om '**ongewenste' migratie** te verminderen. Daarom nam de DVZ maatregelen voor een verminderde instroom en een vermeerderde uitstroom en voor containment, de migratiestromen in de hand houden.

“

De algemene doelstelling van het beleid was containment, beheersbaarheid. Het terugkeerbeleid moest mensen sensibiliseren, begeleiders opleiden om terugkeer bespreekbaar te maken door formele momenten in te bouwen om van terugkeer een realiteit te maken en de terugkeer duurzaam te maken. Onze outflow managen.¹²⁹

Een Fedasil-medewerker

3.2.1.1 ONTRADING ALS EIGENLIJK DOEL

Een terugkeerbeleid staat op het eerste zicht ten dienste van meer 'uitstroom', meer vertrekkers. Maar er gingen diverse stemmen op om die doelstelling ondergeschikt te maken aan een veel belangrijkere, met name de instroom verminderen. Het terugkeerbeleid was symbolisch en moest ontradend werken naar toekomstige migranten toe. Zowel in de gesprekken als in het jaarrapport van de DVZ kwam de ontraden- de doelstelling van bepaalde terugkeermaatregelen expliciet naar boven. Terugkeer (vrijwillig, zelfstandig en gedwongen) stond dus vooral in functie van het beheersen of **containen van de instroom**. Maar omwille van de publieke opinie en de geloofwaardig- heid van het beleid was het natuurlijk belangrijk om ook een goed vertrekcijfer te behalen en dat te kunnen communiceren.

De cijfers tonen aan dat men er inderdaad in geslaagd is om de asielcijfers te doen dalen, tenminste uit bepaalde regio's zoals de Balkan, en de terugkeer te verhogen. De vraag is of dit zich op lange termijn zal doorzetten. De voorbije maanden was er namelijk **opnieuw een stijging van de asielaanvragen**. De meerderheid van de asielzoekers komt uit conflictge- bieden.³⁰ Dit betekent ook opnieuw een stijging van de bezettingsgraad van het opvangnetwerk.

“

Als wij het zo ver kunnen krijgen dat er meer mensen erkend worden, dan kan ik ook aanvaarden dat de terugkeercijfers hoog blijven.”³¹

Gesprek IOM-medewerker

Cijfers lijken in ons tijdperk de bovenhand te halen in het debat. Zowel de 'machthebbers' als de volksver- tegenwoordigers uit alle politieke hoeken vragen vaak naar cijfers. Het kabinet liet verstaan dat migratiespe- cialisten van andere partijen vaak verwijtend over dit **'cijferbeleid'** spraken. Het is net binnen de com- missie dat de meerderheid van de vragen over cijfers

ging. Ook de pers had volgens het kabinet een rol te spelen in het beeld dat er over het beleid heerste. Journalisten zijn nu eenmaal heel erg geïnteresseerd in cijfers: "Er zijn twee manieren voor een journalist om de zaken bevattelijk te maken: een individueel geval met een verhaal en een gezicht, of cijfers meege- ven."³²

Cijfers blijken dus voor iedereen van groot belang te zijn om een beleid te evalueren. Belangstelling voor cijfers hoeft op zich niet problematisch te zijn. Maar wat als de context bij de cijfers ontbreekt, hoe moeten we deze cijfers dan interpreteren? Vanwaar komen ze? Waarom zijn ze van belang? Wat wil men ermee bereiken?

3.2.1.2 TERUGKEERCIJFERS

Hoewel de terugkeercijfers niet het eerste onderwerp van deze analyse zijn, nemen we ze er even bij om onze bedenkingen bij het cijferdebat te illustreren. In 2012 bereikte de begeleide vrijwillige terugkeer een recordcijfer van 5.644 terugkeerders. In 2013 daalde de vrijwillige terugkeer met 19% en stegen de ge- dwongen **repatriëringen** licht met 8% ten opzichte van 2012. Terwijl het aantal vrijwillige terugkeerders in 2012 heel duidelijk het aantal gevallen van gedwon- gen terugkeer oversteeg, was dit verschil in 2013 aanzienlijk kleiner.³⁴ Sinds 2013 probeert men de zelf- standige terugkeerders, dit zijn de mensen die zonder enige ondersteuning België verlaten, te registreren in de grotere luchthavens. Volgens SEFOR zouden er in 2014 elke maand 130 tot 150 geregistreerde zelfstandige vertrekkers zijn.³⁵ Dit is nooit tevoren ge- meten, dus het is onmogelijk in te schatten of dit een stijging of een daling is.

Er is geen effectief onderzoek verricht naar de impact van het beleid op het vrijwillig of zelfstandig vertrek van migranten, waardoor we enkel **hypotheses** heb- ben. In de realiteit gaat het allicht om een combinatie van verschillende factoren. Veroorzaakten de maatre- gelen die hierboven vermeld staan deze stijging, of zijn er andere oorzaken te vinden? Wat zette de mensen ertoe aan om de stap te zetten naar vrijwillige terug- keer?

	Gedwongen terugkeer	Vrijwillige terugkeer	Zelfstandige terugkeer					
	Dublinprocedure ³³	Bilaterale akkoorden	Andere	Totaal	Met IOM	Met DVZ	Totaal	
2011	1.070	218	2.420	3.708	3.358	520	3.870	
2012	970	239	2.638	3.847	4.682	962	5.644	
2013	748	278	3.167	4.193	4.388	319	4.707	1.346

Eén hypothese is dat het een normaal gevolg van de laatste regularisatiecampagne zou zijn. Heel wat mensen hebben een negatief antwoord gekregen op hun regularisatieaanvraag en zijn bijgevolg ook effectief teruggekeerd. De nieuwe daling van de vrijwillige terugkeer lijkt die hypothese ook te bevestigen. Bij SEFOR vertrouwen ze er dan weer op dat de massale stijging een resultaat is van de **opstart van SEFOR** in juni 2011. Vooral de strikte opvolging van de bevelen om het grondgebied te verlaten, heeft daartoe bijgedragen, zegt SEFOR, *"want zolang die opvolging er niet is, vertrekken mensen ook niet"*.³⁶ Ook IOM beschikt niet over een officiële analyse. Haar dagelijkse ervaring met mensen die zich aanmelden om vrijwillig terug te keren, stelt haar wel in staat een tendens waar te nemen: *"Heel wat mensen vertrekken omdat het hier niet meer lukt, omdat het niet meer is wat het ooit was"*.³⁷ Migranten beseffen dat ze hier geen toekomst hebben en verliezen hun hoop om ooit een verblijfsstatus te krijgen. Ze vertellen IOM ook dat ze vertrekken omdat ze schrik hebben een inreisverbod opgelegd te krijgen.

IOM beschikt niet over harde data maar gelooft wel dat de gestegen vrijwillige terugkeer een gevolg is van een combinatie van de maatregelen zoals in hoofdstuk 2.3 omschreven, aangevuld met de verstrenging van de nationaliteitswetgeving, de medische regularisatie, ... Bij Fedasil geloven ze niet dat mensen vertrekken omwille van die (psychologische) toenemende druk. Volgens deze instantie liggen de redenen **eerder in het herkomstland** dan hier: *"Mensen keren voor zeer veel redenen terug, maar vooral omdat ze dat zelf willen. De redenen van terugkeer liggen meestal daar en niet hier. Omdat ze daar een job hebben, omdat de veiligheidssituatie daar beter is, of omdat de economie terug aantrekkelijk is. Daarom keren mensen vrijwillig terug, niet omwille van de 2.000 euro die wij hen meegeven. En niet omdat de DVZ zegt dat er een inreisverbod is, of omdat ze opgepakt kunnen worden. Die maatregelen zullen allemaal wel helpen, maar ze zijn niet de reden waarom mensen uiteindelijk beslissen om te vertrekken"*.³⁸ Van alle actoren die meewerkten aan het onderzoek voor dit dossier is Fedasil de enige die deze mening expliciet is toegedaan.

Diensten gebruiken bepaalde individuele dossiers van mensen zonder wettig verblijf ook als **signaal**. Zo leren we uit een presentatie dat SEFOR op basis van leeftijd, medische problematiek, recht op gezins- en familiaal leven sommige dossiers minder prioritair behandelt voor opsluiting. Maar tegelijkertijd stelt SEFOR dat deze dossiers *"ook nodig zijn om een signaal te geven: een bevel moet door iedereen worden opgevolgd"*.³⁹ Dus af en toe moet de overheid ook mensen uit deze groepen terugsturen.

De bovenstaande cijfers wijzen in ieder geval op het verhoopde resultaat van een hoge uitstroom. Maar zal deze trend zich in de toekomst verderzetten? En wil het beleid de prioriteit op de vrijwillige terugkeer behouden? Of plant men, zoals verkondigd op de vorming van SEFOR,⁴⁰ alles in te zetten op zelfstandige terugkeer? In een volgend stuk gaan we daar dieper op in.

“ De focus op terugkeercijfers, aangestuurd door politieke en maatschappelijke druk, verblindt ons voor de bredere migratiecontext”⁴¹
Advocaat

3.2.1.3 VISIE-ONTWIKKELING ONTBREEKT

De focus op migratiecijfers tijdens de vorige legislatuur ging nergens gepaard met een inhoudelijke visie over het beheren van migratie. Dat was blijkbaar ook niet de bedoeling. Beheren betekent nochtans nadenken over de **inhoud van migratie**, met andere woorden: een visie ontwikkelen. Beheren gaat ook over beslissen welke migranten je toelaat en hoe.

“ Het drama is dat er zoveel wordt gefocust op het asielbeleid, zowel door de media als door politici, terwijl het migratiebeleid veel meer is dan dat. In 2011 kwamen er 138.000 migranten naar België, het aantal asielzoekers verzinkt daarbij in het niets.”⁴²
(Jozef De Witte, directeur van het Belgisch Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding).

Alle gesprekspartners en respondenten in dit onderzoek haalden aan dat de Belgische overheid al jaren geen echt migratiebeleid meer voert. Een advocaat zei ons dat dit tot veel problemen leidt, zoals blijkt wanneer sterk geïntegreerde mensen zonder wettig verblijf uitgewezen worden. Veel mensen in de samenleving zijn van mening dat zij moeten kunnen blijven. Het beleid heeft hier echter geen oplossing voor.

Het probleem is dat voor België **asiel** bijna de **enige migratiepoort** is. Wanneer je met andere motieven dan asiel aanklopt, is de deur dicht. Dat is niet realistisch en leidt ertoe dat mensen via andere, clandestiene en zeer gevaarlijke poortjes naar Europa en ook België komen. Verscheidene wetenschappers in Europa en Amerika hebben aangetoond dat een strenger grenzenbeleid zo goed als geen invloed heeft op de aantallen migranten. Zo wijst een onderzoek uit dat het afsluiten van de grens tussen Mexico en de Verenigde Staten in de jaren '60 geen invloed heeft gehad op de aantallen migranten die heen en weer reizen.⁴³ Wat de sluiting wel teweegbracht, is dat hele groepen migranten 'illegaal' geworden zijn, dat er een steeds kleiner draagvlak voor migratie is bij de publieke opinie en dat de overheid een steeds strenger migratiebeleid ging voeren. Bovendien zijn mensen minder geneigd om terug te keren wanneer ze grote risico's namen om hun land van bestemming te bereiken. Dit wetenschappelijk onderzoek zou Europese leiders, met het oog op de drama's in de Middellandse Zee, toch moeten aansporen tot ernstig nadenken.

Verder in dit rapport zullen we nog aantonen dat een doorgedreven wil om de migratiecijfers te beheersen een **risico** voor een schending van grondrechten en internationale richtlijnen inhoudt.

De DVZ vertelde ons dat er wel degelijk nagedacht wordt over een welbepaalde visie. Maar de crisis en de nood om te besparen vertraagde dit proces. De DVZ verwijst daarvoor naar de politiek: "*Wij doen voorstellen, die gaan naar de politiek en worden dan aangepast. Maar de politieke besluitvorming verloopt heel traag.*"⁴⁴

België is een migratieland. Uit de cijfers verschenen in het jaarverslag van het Federaal Migratiecentrum blijkt dat er in 2012 ongeveer 250.000 migratiebewegingen (immigratie en emigratie samen) plaatsvonden, met een daling van het aantal binnenkomsten op het Belgische grondgebied. De analyse van de migratiestromen toont aan dat deze veel complexer en genuanceerder zijn dan de media of de politieke debatten laten uitschijnen.⁴⁵ Dit wijst opnieuw op de noodzaak aan een allesomvattende visie over hoe België migratie gaat beheren. **Een stap verder** dus dan het louter beheersen.

“

Een dergelijk migratiebeleid houdt ook voor ons als samenleving een enorme kost in. We hebben hier zoveel talent dat we niet gebruiken. Zoveel migranten waar we ongelooflijk veel in investeren. We leren hen Nederlands, leren hen westerse waarden en normen aan en zelfs nog een knelpuntberoep, om dan na jaren te zeggen 'sorry je moet terug'. Dat komt niet alleen vreselijk onrechtvaardig over bij de vreemdeling die wordt teruggestuurd, maar het is ook vreselijk dom als samenleving."⁴⁶
Advocaat

3.2.2 MAATSCHAPPELIJK DRAAGVLAK

“

We zijn in een situatie waarin politici jongleren met mensenlevens in naam van het maatschappelijke en politieke draagvlak."⁴⁷
Els Keytsman, directeur Vluchtelingenwerk Vlaanderen

Een maatschappelijk draagvlak voor asiel en migratie bewerkstelligen was de tweede grote doelstelling van de staatssecretaris. Het terugkeerbeleid paste in dat opzet. Uit de genomen maatregelen en de uitspraken die we konden terugvinden, maken we op dat het beleid het draagvlak voor migratie als **laag** inschatte, onder andere door de opvangcrisis, te veel misbruik van procedures en te veel mensen die naar België kwamen zonder gegronde redenen.

Maar wat bedoelde de staatssecretaris zelf? Wat voor draagvlak wenste ze te bekomen? Wilde ze een draagvlak voor het beleid dat ze wilde voeren? Of wilde ze effectief een meer bewogen samenleving die begrip toont voor migranten? We hoorden zeggen dat politici hun beleid wilden verstrengen **op vraag van**

de bevolking. Ook het kabinet beweerde dat het zich liet sturen door de bevolking. Het was de rol van het middenveld om bij het publiek een zeker begrip te creëren voor migranten: *"Als het middenveld de belangen van de doelgroep wil behartigen, dan moet het zorgen dat er een draagvlak is bij de bevolking voor een politiek die zich openstelt voor de belangen van de doelgroep."*⁴⁸

3.2.2.1 COMMUNICATIE

In haar toespraak ter inleiding van haar tweede beleidsnota maakte de staatssecretaris een stand van zaken op van één jaar werking. Er was volgens haar toen al een versterkt draagvlak. Dit vooral door alle maatregelen gericht tegen het oneigenlijk gebruik van de asiel- en verblijfsprocedures. Het waren deze 'misbruiken' die de opvangcrisis hadden veroorzaakt.⁴⁹ Volgens de DVZ had het aanslepen van deze crisis ervoor gezorgd dat het draagvlak voor migratie geslonken was. Mensen hadden het gevoel dat er stromen asielzoekers in België toekwamen en dat zij de **sociale zekerheid**, die al onder druk stond door de economische crisis, in gevaar zouden brengen. Volgens de administraties en het kabinet diende het beleid dan ook om het resterende maatschappelijke draagvlak te beschermen.

Alle bevraagde actoren zijn het erover eens dat deze legislatuur sterk inzette op communicatie. Het kabinet beschikte over een sterke woordvoerder en adjunct-woordvoerder. Maar deze politiek verschilde niet wezenlijk van die van andere kabinetten.⁵⁰ De **boodschap** naar de bevolking was: er is goed beheer, we controleren en beheersen de situatie. Dit moest voor een zekere rust zorgen, zegt een kabinetsmedewerker: *"Wij zijn correcte mensen die de 'echte vluchteling' op een menselijke manier en ruimhartig een kans willen geven. Andere vluchtelingen zijn avonturiers, illegalen, onrustzoekers die verstorend en belemmerend werken op ons systeem. Die moeten we eruit zien te krijgen."*

Door voortdurend te communiceren over maatregelen die misbruik tegengaan, leek het beleid de **perceptie** te bevestigen: dat er inderdaad een groot probleem was met migranten die van de procedures misbruik maakten, onterecht genoten van de sociale zekerheid en criminele feiten pleegden. In werkelijkheid moeten we deze stellingen op zijn minst serieus nuanceren. Dat deed de staatssecretaris echter bijna nooit. Er kwamen zelden positieve uitspraken over migratie, de bijdrage van migranten aan de maatschappij, de terechte nood aan bescherming van vluchtelingen. Door uitsluitend te focussen op asiel als terechte grond om in België te blijven, schilderde het beleid alle andere migranten af als 'gelukszoekers' en 'profiteurs'.

De vraag is of dit beleid en deze communicatiestrategie inderdaad een groter draagvlak voor migratie creëerden. In interviews stelde de staatssecretaris dat ons land de mensen die wel mochten blijven met meer welwillendheid zou ontvangen. We kunnen ons echter vragen stellen bij de **beeldvorming** over wie buiten het systeem viel. Bovendien is het risico groot dat die negatieve beeldvorming afstraalde op migranten met een legaal verblijfstatuut. HIVA bracht in 2014 een migratiemonitor aan met cijfers over de houding van de Vlaming over migranten tussen 1998 en 2012.⁵¹ Daarin bleek dat die houding vooral negatief is. Wij denken dat beleidsmakers de evolutie van deze cijfers nauwkeurig moeten opvolgen, en de nodige conclusies trekken over hun eigen communicatiebeleid als ze even negatief blijven.

3.2.2.2 MINDER SOLIDARITEIT

Alle actoren, ook op het niveau van het kabinet en de administraties, zien een verrechtsing van de samenleving. Solidariteit krijgt steeds minder plaats. En ze beschouwen dit als problematisch. Terreinorganisaties vertellen hoe burgers enkel in actie komen wanneer het gaat om gezinnen met minderjarige kinderen, of als ze personen die met uitwijzing bedreigd zijn persoonlijk kennen.⁵² Een advocaat verwoordt toepasselijk wat er leeft in de maatschappij: *"Iedereen moet weg, behalve de vreemdeling in mijn achtertuin."*⁵³ Volgens een lokale ambtenaar is in Antwerpen de solidariteit met mensen zonder papieren bijna helemaal **verdwenen**. Vroeger kwamen mensen nog in actie voor een gezin met kleine kinderen in een uitwijzingsprocedure, maar dat lijkt nu niet meer het geval te zijn.

We concluderen dat de beleidsmakers de negatieve houding van de bevolking zagen als een gegeven waar het beleid op moest inspelen. De overheid zag het niet als haar taak om de mening van de bevolking in vraag te stellen of te nuanceren. Het doel leek te zijn om vooral een **electoraal draagvlak** te creëren, dat de regering moest steunen bij haar beleid, geen draagvlak voor maatschappelijke solidariteit of empathie ten aanzien van migranten. De overheid nam geen verantwoordelijkheid op voor de impact van haar communicatie op de houding van de bevolking.

Wij denken dat de overheid wel degelijk een zware verantwoordelijkheid heeft en steeds de gevolgen van haar eigen communicatie onder ogen moet zien. Het middenveld wil graag meewerken aan een meer **open maatschappij** die misbruiken niet onder de mat veegt maar wel in het juiste perspectief plaatst, waar plaats is voor solidariteit en empathie met al wie op het grondgebied aanwezig is.

3.3 DE TERUGKEERMECHANISMEN

Terugkeer vormde een integraal deel van het regeerakkoord. De focus op een terugkeerbeleid diende om in- en uitstroom te kunnen beheersen. Afgewezen asielzoekers dienden op relatief korte termijn terug te gaan naar hun herkomstland. Terugkeer moest bij voorkeur vrijwillig geschieden. Indien de personen in kwestie daar geen gebruik van wilden maken, volgde de gedwongen terugkeer. **‘Vrijwillig als het kan, gedwongen als het moet’**, was de slagzin van deze regeerperiode.

In dit onderdeel van ons dossier gaan we dieper in op de terugkeermechanismen: de vrijwillige, gedwongen en zelfstandige terugkeer. Welke van deze vormen kregen prioriteit, enerzijds in woorden en anderzijds in de praktijk? Hoe verhielden zij zich ten opzichte van elkaar? We proberen helder te krijgen wat men beoefde met duurzame terugkeer en geven onze eigen visie daarop weer.

3.3.1. WELKE SOORT TERUGKEER KREEG WERKELIJK DE PRIORITEIT?

In een hoorzitting eind 2013 bevestigde Freddy Roosemont, directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken, dat de DVZ nog steeds werkte met een **stappenplan** aanbevolen door de commissie Vermeersch II: vrijwillige terugkeer; gedwongen vertrek vanuit een gesloten centrum of terugkeewoning; gedwongen vertrek met dwang; gedwongen vertrek met escorte tot de transit- of eindbestemming. Als het herkomstland akkoord gaat, kan er ook een collectieve vlucht georganiseerd worden, al dan niet in samenwerking met Frontex.⁵⁴

Door prioriteit te geven aan de vrijwillige terugkeer was België in lijn met de Europese terugkeerrichtlijn. Maar wat betekende voorrang voor vrijwillige terugkeer voor de regering? Waar lag de grens met de gedwongen terugkeer? In parlementaire stukken en verslagen spreekt men bovendien over ‘zelfstandige terugkeer’. Wat was de werkelijke betekenis van deze begrippen en hoe verhielden ze zich tot elkaar? Hoe kwam het beleid tot de uitvoering ervan?

3.3.1.1 ZELFSTANDIGE TERUGKEER

Zelfstandige terugkeer betekent, zoals het woord het zegt, het vertrek door de migrant op zelfstandige basis en zonder ondersteuning van de overheid. Dit fenomeen heeft altijd al bestaan maar het werd nergens **geregistreerd**. De staatssecretaris lanceerde in mei

2013 een campagne via luchthavens om personen die vrijwillig maar zonder enige ondersteuning vertrokken aan te moedigen om zich kenbaar te maken. Op acht maanden tijd meldden 1.346 personen aan de overheid dat ze het grondgebied verlieten. Het ging dan vooral om Oekraïners, Turken en Marokkanen.⁵⁵

Volgens documenten gebruikt in een uiteenzetting door de dienst SEFOR legden het beleid en de administratie de werkelijke prioriteit op deze zelfstandige terugkeer.⁵⁶ Tijdens de gesprekken met beleidsmakers werd dit echter niet bevestigd. Zij bleven de vrijwillige terugkeer als **absolute prioriteit** naar voren schuiven. Wel blijkt uit het jaarverslag 2013 van de DVZ dat in datzelfde jaar een brochure van SEFOR werd verspreid om migranten tot zelfstandig vertrek aan te sporen.⁵⁷ Fedasil ziet het zelfstandig vertrek dan weer als het resultaat van een verkorte asielprocedure en de begeleiding rond terugkeer tijdens de opvang.

Voor de sociaal assistenten in de opvangstructuren is het zelfstandig vertrek ondertussen een volwaardig en evident deel van de geboden **begeleiding**. Uit een eigen evaluatie blijkt dat 93% van de begeleiders het vanzelfsprekend en normaal vindt om over terugkeer te praten, terwijl dat vroeger een heikel punt was.⁵⁸ Het lijkt Fedasil niet zoveel uit te maken of iemand zelfstandig of vrijwillig met ondersteuning vertrekt, zolang het maar de vrije keuze is van de vertrekkende. Zelfstandig vertrek wordt dus duidelijk aangemoedigd. Het is niet onlogisch dat een overheid voor een zelfstandige terugkeer kiest, gezien dit vanuit economisch standpunt heel voordelig is.

De registratie van de zelfstandige terugkeer dient waarschijnlijk ook een communicatief doel. Althans, dat maken we op uit een persartikel waarin de staatssecretaris het idee dat er veel mensen onderduiken ontkent.⁵⁹ De mensen waarvan men dacht dat ze ondergedoken waren, zouden in werkelijkheid vertrokken zijn. Maar omdat er uit vroegere periodes geen gegevens zijn over zelfstandig vertrek, is dit niet hard te maken.

3.3.1.2 VRIJWILLIGE TERUGKEER

De absolute prioriteit ging naar de vrijwillige terugkeer, als humaan alternatief voor een illegaal verblijf of een gedwongen terugkeer.

“ Mensen die naar hier komen en op basis van art x van de wet hier niet kunnen blijven, moeten een autonome beslissing kunnen nemen over hun toekomst. En wij bieden een alternatief voor illegaal borden wassen.”⁶⁰
Gesprekspartner Fedasil

Tijdens deze legislatuur voerde het beleid enkele aanpassingen door die de focus van de programma's voor vrijwillige terugkeer voornamelijk legde op uitgeprocedeerde asielzoekers.⁶¹ Dit hield in dat de re-integratieprogramma's in het land van herkomst nog slechts toegankelijk waren voor een **selecte groep** van migranten. De minimale steun waarmee de staat een vliegtuigticket en budget voor de opmaak van reisdocumenten voorzag, bleef wel toegankelijk voor iedereen die vrijwillig wenste te vertrekken. Kwetsbare mensen konden evenzeer toegang krijgen tot het gehele pakket.

Vrijwillig terugkeerprogramma	Toegang tot terugkeer	Toegang tot Re-integratiesteun			
	Terugkeerreis	Terugkeerpremie	Re-integratie basisniveau	Re-integratie Europees Terugkeerfonds	
Migranten afkomstig van een land zonder visumverplichting	Ja	Nee	Nee	Nee	
Migranten afkomstig van een land met visumverplichting	Afgewezen asielzoekers, NBMV: tijdens de asielprocedure of geldigheid BGV	Ja	Ja	Ja	Ja
	Afgewezen asielzoekers en anderen: na de termijnen van het BGV (tot 12 maanden)	Ja	Ja	Ja	Nee
	Migranten zonder BGV of aanvragen voor vrijwillige terugkeer na 12 maanden	Ja	Ja	Nee	Nee

Er waren **drie redenen** om de criteria voor steun bij vrijwillige terugkeer aan te passen. Ten eerste was het een budgettaire keuze. De budgetten volstonden niet meer om aan de vraag te voldoen. Ten tweede stelde de diensten misbruik van het systeem vast, vooral door Brazilianen die na hun vrijwillige terugkeer vaak weer naar België kwamen (Brazilianen moeten daarvoor geen visum aanvragen). Maar ten derde diende de aanpassing volgens het kabinet ook en vooral om de geloofwaardigheid van het beleid te ondersteunen en uitgeprocedeerde asielzoekers zo snel mogelijk te laten vertrekken: *"De doelstelling is eigenlijk het illegaal verblijf zo kort mogelijk te houden, want een illegaal verblijf heeft geen enkele zin. Het is niet goed voor de mensen. Het is beter om er via re-integratie voor te zorgen dat ze zo snel mogelijk een toekomst kunnen uitbouwen in hun herkomstland."*⁶² De gesprekspartners bij Fedasil bevestigden dat het model met duidelijke fases, waarin de opties steeds kleiner worden, ertoe moest leiden dat mensen zo snel mogelijk beslisten om terug te keren.⁶³

Het nieuwe programma sluit mensen zonder wettig verblijf die nooit een asielpcedure opstartten uit van re-integratiesteun. Dat iemand zijn verblijf niet heeft proberen te regulariseren, is zogenaamd een poging tot **onderduiken**. Dat is een reden om meteen op gedwongen terugkeer in te zetten.⁶⁴ Dit is niet in lijn met de Europese terugkeerrichtlijn, die principieel het recht op vrijwillige terugkeer toekent aan alle vreemdelingen zonder wettig verblijf.⁶⁵

Binnen het kader van de re-integratiesteun is wel een duidelijke versterking gekomen in de begeleiding (bv. pre-departure counseling). Elke persoon krijgt specifieke **begeleiding** en opvolging ter plaatse. Dus zij die wel recht hebben op deze steun krijgen een veel betere omkadering dan vroeger het geval was.

“ Ik denk dat we een humanitair project hebben waarbij zowel Fedasil, Caritas als de andere partners zich betrokken voelen. We hebben ook iets te bieden. We blijven de criteria bespreken. Ik hoop dat we volgend jaar met nieuwe criteria kunnen komen en zo de meest kwetsbaren nog meer steun bieden.”⁶⁶
Gesprekspartner IOM

Zowel bij IOM als bij Caritas weerklonk de vraag om de criteria opnieuw aan te passen. Het was voor hen ook wel duidelijk dat de oude criteria té breed waren. Maar de nieuwe zijn dan weer te eng. Volgens Caritas gingen we van het ene uiterste naar het andere. Daardoor riskeren erg kwetsbare mensen uitsluiting van elke vorm van ondersteuning. De organisaties vroegen een meer persoonlijke aanpak waarbij men onderzoekt wie de steun effectief nodig heeft en wie niet. Op dit ogenblik kan iemand 2.500 euro krijgen terwijl hij die niet echt nodig heeft - want sommige mensen hebben wel eigen middelen. Tegelijkertijd kan iemand die geen toegang heeft tot het systeem hier wel grote nood aan hebben, en maakt net dat het verschil voor die persoon om te beslissen of hij al dan niet vrijwillig terugkeert. De ngo's koesterden de hoop om naar een systeem met dergelijk **maatwerk** te kunnen evolueren. België is het enige Europese land dat re-integratievergoedingen in zijn eigen nationale budgetten heeft ingeschreven.⁶⁷

“ Vrijwillige terugkeer zal blijven bestaan en dat is ook nodig. Er zal misschien altijd wel een percentage mensen zijn dat het systeem misbruikt. Maar de overgrote meerderheid heeft die ondersteuning echt nodig. De mensen hebben dan toch iets om te starten in hun land en het is een incentive om een job te zoeken of een zaak op te starten.”⁶⁸
Gesprekspartner IOM

Als een staat kiest voor ondersteuning of vrijwillige terugkeer faciliteren, dan moet die keuze gestoeld zijn op een **visie**: welke terugkeer is het meest duurzaam en wie heeft de meeste nood aan ondersteuning? Met andere woorden, een goed begrip van de motieven en de situatie van de migranten is nodig. De staat moet de 'bril van de migrant' opzetten om zijn terugkeerbeleid te laten slagen. Op die manier zijn de middelen ook goed besteed.

Het kabinet wijst erop dat mensen de mogelijkheid moeten hebben om een duurzame toekomst uit te bouwen in hun herkomstland. De essentie van de vrijwillige terugkeer is volgens Fedasil dat de terugkeer een **keuze** is van de migranten zelf. *"Je kan mensen niet dwingen om vrijwillig terug te keren. Je kan hen alleen een kader aanreiken dat correct is en dat hen toelaat zelfstandig hun beslissing om vrijwillig terug*

te keren te nemen. Wij kunnen hen daarin dan ook ondersteunen. Als de mensen die ondersteuning niet wensen en zelf beslissen om terug te keren [zelfstandige terugkeer], dan is dat ook goed voor ons.⁶⁹ Fedasil ziet geen graten in de hypothese dat als ieder een zelfstandig vertrekt er geen vrijwillige terugkeer meer nodig is.

Ngo's staan dan weer argwanend tegenover het feit dat deze derde vorm van terugkeer steeds expliciet aandacht krijgt. Wij stellen ons de vraag in hoeverre de steeds groter wordende focus op het zelfstandig vertrek en het verenigen van de groep mensen die nog gerechtigd zijn op re-integratiesteun, hiermee verband houdt. Wat vindt de overheid nu werkelijk het belangrijkste: dat migranten opnieuw een duurzaam leven kunnen opbouwen na hun terugkeer of dat zij België **verlaten** hebben?

3.3.1.3 GEDWONGEN TERUGKEER

Wanneer vrijwillige terugkeer geen optie is, rest enkel nog de gedwongen terugkeer. De slagzin van deze regeerperiode, 'vrijwillig als het kan, gedwongen als het moet', werd ook door de oppositie gretig overgenomen, in hoofdzaak door de N-VA.⁷⁰ In België gaat gedwongen terugkeer hand in hand met detentie in een gesloten centrum of, in het geval van gezinnen met minderjarige kinderen, in een terugkeerwoning. Ook de Europese terugkeerrichtlijn reglementeert detentie. Opsluiting is een uiterste maatregel die enkel mag worden toegepast wanneer minder dwingende alternatieven geen resultaat opleverden. Een risico op onderduiken of verzet tegen de terugkeer maakt detentie dan weer sneller mogelijk. Het enige toegelaten doel van detentie is de gedwongen verwijdering van het grondgebied van een persoon in onwettig verblijf. Die verwijdering moet daarenboven binnen een redelijke termijn plaatsvinden.⁷¹ In België is de maximumtermijn vastgelegd op vier maanden. In de praktijk is de gedwongen terugkeer de **moeilijkste, de duurste en tegelijk de minst efficiënte** manier om mensen zonder wettig verblijf te verwijderen.

Zowel de Europese terugkeerrichtlijn als de Belgische omzetting ervan bevatten geen aanwijzingen over wat minder dwingende alternatieven voor detentie kunnen zijn.⁷² Tegen het risico op onderduiken kunnen lidstaten preventieve maatregelen (huisarrest, meldingsplicht, financiële waarborg) instellen tijdens de toegestane termijn voor vrijwillig vertrek. Juridisch is er echter discussie over de vraag of deze maatregelen valabele alternatieven voor detentie zijn. Voor de DVZ is de werking van SEFOR ook een **preventieve maatregel**. Deze dienst nodigt immers de migranten op verschillende momenten uit in de loop van

de dertig dagen die ze krijgen om het grondgebied te verlaten.⁷³ In de praktijk betekent dit dat wanneer iemand binnen de voorziene periode niet ingaat op een uitnodiging van SEFOR, hij een zogenaamde 'onderduik-poging' onderneemt. Daardoor loopt de persoon alsnog het risico op opsluiting vooraleer de termijn afloopt. Maar toch kun je SEFOR niet zien als een alternatief voor detentie. De procedure speelt zich namelijk af in de fase die voorbehouden is voor een mogelijk vrijwillig vertrek.

Momenteel zou er een **wetsontwerp** klaarliggen, opgesteld door de DVZ, dat de mogelijke risico's op onderduiken duidelijk definieert.⁷⁴ Afhankelijk van de inhoud zal het leiden tot meer of minder opsluitingen. Het kan misschien wel helpen om juridische argumenten te bekomen om tegen een opsluiting te pleiten voor de raadkamer, het gerechtelijke orgaan dat zich buigt over de wettigheid ervan. Omdat de motivaties voor opsluiting op dit moment vaak zeer onduidelijk zijn, is dat nu erg moeilijk.

Om de detentieperiode zo kort mogelijk te houden, zette de Dienst Vreemdelingenzaken veel in op pre-identificatie: alle gegevens en documenten opzoeken die een **verwijdering** mogelijk maken. De verwijdering wordt vaak in gang gezet tijdens de laatste fase van het terugkeertraject in de OTP's en tijdens een SEFOR-opvolging. De pre-identificatie heeft als doel de termijn van opsluiting in een gesloten centrum zo beperkt mogelijk te houden en de detentiecapaciteit zo efficiënt mogelijk te benutten.⁷⁵ Hoe sneller iemand geïdentificeerd is, hoe sneller hij het gesloten centrum kan verlaten, hoe sneller er plaats is om een nieuwe persoon in detentie te nemen. Of, zoals Freddy Roosemont van de DVZ het verwoordt: "*Dat is een win-winsituatie voor de DVZ en voor de vreemdeling. De vreemdeling blijft minder lang opgesloten en er zijn meer repatriëringen mogelijk met hetzelfde aantal plaatsen in de gesloten centra.*"⁷⁶ In het jaarverslag van de DVZ is er ook sprake van een humane motivering, al vertelde een ambtenaar dat de economische motieven zeker boven de humane staan.⁷⁷ Het klopt dat een kortere detentieperiode beter is voor de migrant zelf. Maar ook bij een zeer korte detentieperiode moet de toegang tot de rechtsbescherming gegarandeerd blijven.

De DVZ zette ook in op de **postidentificatie**.⁷⁸ Dit wil zeggen dat wanneer de dienst personen vrijlaat omdat bijvoorbeeld de maximumtermijn van vier maanden opsluiting is bereikt, ze de identificatie toch verderzet. Eens de persoon geïdentificeerd is en de nodige reisdocumenten voorhanden zijn, beveelt ze via SEFOR opnieuw de arrestatie van de persoon in kwestie. Wanneer men de persoon vindt, wordt die opnieuw opgesloten met het oog op een verwijdering.

Ons land kan een gedwongen terugkeer uitvoeren als de identiteit van de persoon gekend is en de juiste reisdocumenten voorhanden zijn. Een migrant die beschikt over een geldig paspoort zal gerepatrieerd worden naar het land dat het paspoort heeft afgeleverd. Volgens het internationaal gewoonterecht kan een **terugname** als er een akkoord is tussen twee staten. Dit betekent dat er naast het paspoort ook steeds een akkoord moet zijn van het herkomstland.⁷⁹ In de praktijk is dit zeker niet altijd het geval. De DVZ stelt dat verwijdering kan "**mits aanwezigheid van reisdocumenten: een paspoort, identiteitskaart of laissez-passer**".⁸⁰ Hieruit leiden we af dat deze dienst het akkoord van het herkomstland niet systematisch opvraagt.

Zonder paspoort of identiteitskaart is een identificatie van de persoon nodig. Hiervoor moet de DVZ informatie die de identiteit kan helpen achterhalen doorspelen aan de overheid van het herkomstland.⁸¹ Het verloop en de werkwijze van de procedure verschilt in elk land en hangt af van de medewerking van de vreemdeling. De DVZ maakt verschillende afspraken tussen de **ambassades of overheden**. Wanneer een nieuwe ambassadeur of consul aantreedt, volgt een heronderhandeling. Die kan er immers andere regels of visies op nahouden dan zijn of haar voorganger. Vanaf het moment dat de ambassade van het herkomstland iemand identificeert, bezorgt zij laissez-passers of doorlatingsbewijzen. Dit zijn persoonlijke reisdocumenten voor een eenmalige repatriëring/vlucht.

Uit de gesprekken met de DVZ blijkt dat de voorbije legislatuur inderdaad focuste op meer aandacht voor pre-identificatie, contacten met herkomstlanden en ambassades, en terugnameakkoorden. Vaak is een gedwongen uitwijzing onmogelijk doordat de herkomstlanden niet meewerken. In dat geval volgen de DVZ samen met de dienst consulaire zaken een **strategie**, waarbij in laatste instantie de directie Protocol van het ministerie van Buitenlandse Zaken de ambassadeur of consul officieel op het matje kan roepen. Desondanks blijven bepaalde landen geen medewerking verlenen.

Sommige ambassades vragen in ruil voor hun medewerking een **tegemoetkoming**, bijvoorbeeld visa voor hun personeel. Deze deals waarbij 'de ene hand de andere wast' vinden plaats achter gesloten deuren, maar wel binnen het kader van de wet.⁸² Zulke deals sluit België ook af in de vorm van 'vertrouwelijke' – soms zelfs mondelinge – bilaterale akkoorden met herkomstlanden. Deze verschillende informele en niet-transparante afspraken en praktijken houden risico's in voor de rechten van de migranten die men wil verwijderen.⁸³ Een gebrek aan transparantie kan rechtsonzekerheid creëren. Een advocaat getuigde dat hij, zonder succes, op verschillende mogelijke manieren heeft geprobeerd om deze bilaterale akkoorden op te vragen.

België maakt eveneens gebruik van Europese reisdocumenten of Europese **laissez-passers**. De ambassades van landen van herkomst leveren die niet af. Een Europees *laissez-passer* is een standaard reisdocument dat de Europese Raad aanlevert in een aanbeveling aan zijn lidstaten. Maar deze aanbeveling zegt niets over het gebruik van dit document, met als gevolg dat er veel verschillende en vooral erg onduidelijke praktijken zijn.⁸⁴ De DVZ bevestigt dat hij een EU-*laissez-passer* enkel gebruikt wanneer hij er 100% zeker van is dat het herkomstland in kwestie ermee akkoord gaat.⁸⁵ Verschillende organisaties die bezoeken brengen aan de gesloten centra en individuele dossiers opvolgen, rapporteren echter dat niet elke gerepatrieerde met een EU-*laissez-passer* ook effectief in zijn land van herkomst binnenkomt. Het gebeurt dat mensen naar België teruggebracht worden. Vluchtelingenwerk stelde in 2014 vast hoe Iran tot tweemaal toe een Iraniër terugstuurde naar België.⁸⁶ Het systeem met de EU-*laissez-passer* werkt doorgaans wel, het is echter de vraag hoe humaan en correct het is. De DVZ moet voor zo'n document immers niet meer langs de ambassades passeren. Daardoor ontstaan het risico dat men iemand terugstuurt naar een land dat het zijne of hare niet is.⁸⁷ Ook het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), de operationele partner van de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties, stelt de evolutie naar dit **unilaterale** identificatieproces, waarbij het herkomstland dus geen inspraak heeft gehad, in vraag.⁸⁸

Ook de organisatie van collectieve vluchten of **special flights** is mogelijk dankzij overeenkomsten tussen landen. Deze vluchten hebben vooral een symbolische en ontradende functie, eerder dan een kwantitatief doel. Zo verwoordt de DVZ het althans: "*Daarnaast wordt een gemeenschappelijke vlucht meer en meer georganiseerd omwille van de 'signaalfunctie' die deze kunnen hebben. Door grotere groepen van een bepaalde nationaliteit te verwijderen en dit duidelijk in de media te belichten kan er een ontradend effect ontstaan, wat kan resulteren in een daling van de instroom van die specifieke bevolkingsgroep.*"⁸⁹

3.3.1.4 HOE VRIJWILLIG IS VRIJWILLIGE TERUGKEER NOG?

We merken op dat het beleid verschillende maatregelen nam om vrijwillige terugkeer te stimuleren. We stellen ons echter de vraag of mensen zich daardoor niet **gedwongen** voelen om 'vrijwillig' terug te keren. Verschillende mechanismen traden in werking die na de negatieve afsluiting van een verblijfsprocedure toelaat op twee sporen te werken. Zo komt er ruimte en tijd vrij voor de voorbereiding van een vrijwillig vertrek en kan men tegelijk stappen ondernemen voor

een gedwongen terugkeer vanaf het moment dat het wettelijk mogelijk is. Hierdoor loert de gedwongen terugkeer de hele tijd om de hoek. Dat schijnt ook de bedoeling te zijn.

“

Hoe minder mensen gedwongen moeten terugkeren, hoe liever we het hebben, maar de realiteit leert ons dat er altijd mensen zijn die niet willen terugkeren en dat een gedwongen terugkeer dus altijd zal blijven bestaan.¹⁹⁰

Medewerker DVZ

De DVZ ziet gedwongen terugkeer als een 'stok achter de deur'. Dit komt heel duidelijk tot uiting in het gewenste terugkeerbeleid voor families. De DVZ wil in de toekomst een cascadesysteem van **drie fasen** voorzien voor de terugkeer van families met minderjarige kinderen. Eerst voorziet men een begeleiding thuis of in de gemeente tijdens de periode van vrijwillige terugkeer. Wanneer de familie niet vrijwillig wil vertrekken, gaat men over naar fase twee: een overplaatsing naar de al bestaande terugkeerwoningen. En wanneer dat niet helpt, sluit men de familie op in speciale woonunits in de gesloten centra. Deze laatste fase is van beperkte duur, voor mensen die effectief verwijderbaar zijn en enkel voor families die zich niet houden aan de regels van fase twee.⁹¹ Fase 1 en 3 bestaan momenteel nog niet. Bij de DVZ is men ervan overtuigd dat eens fase 3 bestaat, fase 1 en 2 veel efficiënter zullen zijn. Fase 3 dient dus ook hier eerder als afschrikmiddel dan als concreet verwijderingsmiddel. Het hangt van de politiek af of fase 3 er al dan niet komt. De wettelijke basis is alvast voorhanden. De nieuwe regering heeft zich ook voorgenomen ze in de praktijk te brengen. De Belgische vreemdelingenwet bepaalt dat ons land minderjarigen met hun familie kan opsluiten mits de voorzieningen zijn aangepast aan kinderen.

Het beleid zet de gedwongen terugkeer ook in als **signaal** om een vrijwillige terugkeer te stimuleren. Een gesprekspartner zag in de praktijk bij bepaalde nationaliteiten een correlatie tussen vrijwillige en gedwongen terugkeer. Op een bepaald moment stuurde België veel Georgiërs gedwongen terug. Op dat moment nam men ook een stijging waar in de vrijwillige terugkeer van Georgiërs. Dit verband werd voor zover wij weten alweer niet onderzocht. Het verhaal past

natuurlijk wel in de strategie van het beleid, waarbij de gedwongen terugkeer eerder als ontrading fungeert dan als instrument om hoge vertrekcijfers te bekomen.

Het feit dat men de gedwongen terugkeer voorbereidt tijdens de periode die eveneens voor de vrijwillige terugkeer voorbehouden is, doet de wenkbrauwen fronsen. Soms blijkt men zelfs binnen de dertig-dagenperiode al over te gaan tot opsluiting. Asielzoekers van wie de aanvraag is geweigerd, krijgen een bevel van slechts tien dagen als ook hun beroep wordt geweigerd. Dit betekent dat ze in de praktijk geen dertig dagen hebben om hun vrijwillige terugkeer voor te bereiden, terwijl ze daar volgens de terugkeerrichtlijn **recht** op hebben. Fedasil zegt ons dat dit een kwestie van interpretatie is, zonder daar verder op in te gaan. Daarnaast creëren de beleidsmakers extra druk met instrumenten zoals het inreisverbod, waar we verder in het rapport op ingaan.

Verschillende gesprekspartners die rond vrijwillige terugkeer werken, zijn van mening dat het beleid zeker wel de prioriteit op vrijwillige terugkeer legde, maar dat de directe link met de gedwongen terugkeer nu veel meer tot uiting komt. Zo vertelde iemand met lange ervaring in de migratiesector ons dat het beleid nu veel **rechtlijner** is in vergelijking met voorgaande beleidsperiodes: "*Men heeft zeker duidelijk willen maken dat wanneer vrijwillige terugkeer niet lukt, de gedwongen terugkeer direct wordt ingesteld. Die link met het tweede luik is wel zichtbaar geworden, niet alleen door erover te spreken, maar ook doordat hij effectief aanwezig is*"¹⁹²

Fedasil ziet er geen graten in dat de gedwongen terugkeer zo dicht op de vrijwillige terugkeer zit, omdat het samenwerkingsprotocol met de DVZ stelt dat zij steeds voorrang geven aan vrijwillige terugkeer. Dat moet voldoende garanties bieden. Er kwam ook een **nieuwe clausule** op de aanvraag voor vrijwillige terugkeer die toelaat dat mensen zich ermee akkoord verklaren dat Fedasil hun documenten doorgeeft aan de DVZ. "*De migranten kunnen in het OTP blijven zitten terwijl de DVZ zijn werk doet.*"¹⁹³

3.3.1.5 HET INREISVERBOD ALS DRUKKINGSMIDDEL

De administratie beschouwt ook het inreisverbod als een instrument om de instroom te controleren. Het heeft namelijk een '**psychologische impact**' op de migrant: "*We hebben de indruk dat de stijging van de vrijwillige terugkeer te maken heeft met de psychologische druk van het inreisverbod. Je kan terugkomen als je weer in orde bent, maar als je hier in de illegaliteit blijft zal dat niet meer gaan, want je zal geblokkeerd zijn.*"¹⁹⁴ (gesprek DVZ)

Naar de effectieve impact van het inreisverbod is geen onderzoek gevoerd. Maar verschillende stemmen op het terrein doen aannemen dat het wel degelijk impact heeft en dat mensen dus vertrekken, hetzij ondersteund via het vrijwillige-terugkeerprogramma, hetzij zelfstandig om een inreisverbod te vermijden. Dit getuigen verschillende terugkeerders aan IOM.⁹⁵ Uit het verhaal van de teruggekeerde **familie Halimi** dat *De Morgen* bracht, vernemen we dat het inreisverbod ook als element is gebruikt om de familie te overtuigen terwijl ze zich in de terugkeerwoning bevond.⁹⁶ De familie ging in op het aanbod van vrijwillige terugkeer, maar kreeg blijkbaar toch ook een inreisverbod van drie jaar. Een inreisverbod opgelegd voor iemand die tekent voor vrijwillige terugkeer, kan zelfs niet meer worden ingetrokken. Een medewerker van de administratie bevestigt dit en spreekt uit eigen ervaring. Immers, eens het inreisverbod ingeschreven is in het *Schengen Information System* (SIS) kan men het alleen maar opheffen vanuit het herkomstland. Dit verhaal en andere van terreinwerkers suggereren dat mensen de boodschap krijgen dat ons land hun inreisverbod nog kan intrekken - terwijl dat eigenlijk niet waar is - om hen toch te overtuigen zelfstandig of vrijwillig te vertrekken. Als deze praktijk zich werkelijk voordoet, is dat een duidelijk voorbeeld van incorrect handelen van de overheid tegenover de migrant.

Men kan een beroep tegen het inreisverbod instellen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RVV). Die rechtspraak werpt echter evenmin een duidelijk licht op de zaak. Zo is er volgens onderzoeker Benoît Dhont een tendens bij de RVV om de verantwoordelijkheid voor het opleggen van een inreisverbod of een mogelijke schending van art. 3 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens, eerder bij de **vreemdeling** dan bij de DVZ te leggen. Het mogelijke nadeel dat de vreemdeling ondervindt is dus een gevolg van het zelf niet opvolgen van een BGV, en niet van de beslissing die de DVZ genomen had.⁹⁷

De toepassing van het inreisverbod ligt onder vuur omdat het een risico tot schending van de grondrechten inhoudt. Een **opheffing van het inreisverbod** is namelijk niet zo evident, waardoor families zich bijvoorbeeld moeilijk kunnen herenigen en hun recht op een familieleven in het gedrang kan komen. Een opheffing van het inreisverbod kan men wettelijk gezien aanvragen vanuit het herkomstland. De DVZ heeft het recht om niet te antwoorden op zo'n aanvraag en een stilte wordt beschouwd als een weigering. De mogelijkheid tot opheffing biedt dus geen garantie. Een motivatie van de beslissing tegenover de migrant ontbreekt, waardoor de migrant ze ook niet kan aanvechten.

Bij de DVZ vinden ze de toepassing van het inreisverbod niet optimaal. De bezorgdheid ligt echter niet bij de grondrechten, maar vooral bij de **impact** op

het aantal migranten dat terug naar België probeert te komen. Zo wil de DVZ in de toekomst alleen een inreisverbod opleggen als mensen echt verwijderd worden, omdat anders de mogelijkheid bestaat dat het verbod verloopt terwijl de persoon in kwestie nog steeds niet vertrokken is.

Er is dus een tendens om zelfstandige en vrijwillige terugkeer niet enkel te stimuleren via informatieverstrekking en begeleiding, maar ook door met meer **repressieve maatregelen** te dreigen en die ook effectief uit te voeren. Bovendien gaat het politieke debat soms verder dan het beleid. In Antwerpen woedde zelfs even een discussie over de vraag of medische zorgen verstrekken niet afhankelijk moest zijn van de bereidheid tot terugkeer (iets waar de staatssecretaris zich meteen tegen kantte). Zelfstandige terugkeer dreigt zo hetzelfde te zijn als 'afgedwongen' terugkeer. Wij denken dat een afgedwongen terugkeer nauwelijks nog ruimte laat voor een duurzame invulling van terugkeer, in de zin van een weloverwogen beslissing met echte kansen om een nieuw leven op te bouwen in het herkomstland. Het is daarom erg belangrijk om in een debat over vrijwillige en zelfstandige terugkeer steeds heel goed te weten waarover men eigenlijk spreekt.

3.3.2. DUURZAME TERUGKEER

Getuigenis: Khalid uit Ethiopië en Hanna uit Eritrea

“De tijd die ik doorbracht in het gesloten centrum was pijnlijk en vernederend.”

Khalid is lid van een oppositiepartij in Ethiopië als hij in 2008 op de vlucht slaat. Hij wil naar Noorwegen maar strandt bij de transit in Zaventem. Van hieruit moet hij naar een gesloten asielcentrum in Melsbroek. Van Melsbroek gaat het naar een gesloten centrum in Brugge waar men hem overtuigt om terug te keren naar Ethiopië. Hij krijgt een ticket en papieren met bestemming Addis Abeba en 250 euro om de eerste dagen door te komen. Bij aankomst blijkt dat hij niet in Addis Abeba, maar in Mombassa, Kenia, is geland. Daar ontstaat de grootste verwarring. Hij beschikt niet over documenten om door te reizen naar Addis Abeba en geeft al zijn geld aan een ambtenaar van de luchthaven voor een vlucht naar Addis Abeba. Na vijf dagen stuurt men hem terug naar Brussel.

Zijn verhaal begint nu van voren af aan. Ook zijn tweede asielaanvraag wordt afgewezen en hij krijgt het bevel het land te verlaten. Khalid staat

alleen op straat in Brussel. Zonder geld, zonder eten, zonder onderdak. Met de steun van enkele kennissen reist hij naar Noorwegen, waar hij kan werken en wat geld verdienen. Maar na een jaar stuurt Noorwegen hem volgens de Europese afspraken terug naar ons land dat zijn asielaanvraag opnieuw afwijst. Hij wordt op straat gezet, zonder enig document. Met de hulp van Ethiopische vrienden komt hij in Antwerpen terecht, waar hij overleeft met het geld dat hij in Noorwegen verdiende.

De laatste jaren vindt Khalid zijn weg naar het vluchtelingenhuis, waar hij zijn vrouw Hanna leert kennen. Zij krijgen 2 kindjes en wonen nu in twee kleine kamers in een huis in de stad met nog andere asielzoekers.

Hanna groeide op in Eritrea. Als ze 19 is, neemt haar oom haar mee naar Yemen. Daar wordt ze aan verschillende mannen uitgeleend om te werken. Ze zijn hard voor haar en geven haar door als was ze een gebruiksvoorwerp. Ze wordt ook misbruikt. Eén van hen neemt haar mee naar Europa en daar blijft ze zonder middelen van bestaan achter.

Hanna dient een asielaanvraag in, maar die wordt geweigerd. Men gelooft niet dat ze van Eritrea afkomstig is. Na de eerste weigering bereidt Hanna nu met de steun van het vluchtelingenhuis waar ze verblijft een tweede asielaanvraag voor. Hanna's moeder in Eritrea zal haar documenten bezorgen die haar afkomst bewijzen. Ook dat is moeilijk, want haar moeder vreest repressie als men zou merken dat zij haar dochter helpt. Hanna is depressief: **"Ik geloof niet meer in de toekomst"**.

3.3.2.1 WAT IS DUURZAME TERUGKEER?

Wat moeten we verstaan onder 'duurzame terugkeer'? In welke zin stelde het beleid duurzaamheid voorop? Voor wie moest een terugkeer duurzaam zijn? Voor de migrant? Voor België? Of voor het herkomstland? En hoe zou een duurzame terugkeer kunnen evolueren?

In de Europese terugkeerrichtlijn lezen we het volgende: *"Internationale samenwerking met de landen van oorsprong is in alle stadia van de terugkeerprocedure een absolute vereiste voor een duurzame terugkeer."*⁹⁸ Dit heeft België alvast niet meegenomen in de **omzetting** van de Europese terugkeerrichtlijn. In de wet van 19 januari 2012 komt het begrip 'duurzame terugkeer' niet voor.

Ook het regeerakkoord repte hier niet over. In een parlementaire vraag aan de staatssecretaris vroeg Bert Anciaux naar de duurzaamheid van de terugkeer naar de Balkan. Op die vraag kwam geen antwoord.⁹⁹ Ook in de toespraken ter inleiding van de beide beleidsnota's vertelde de staatssecretaris niets over duurzame terugkeer. We hebben uitspraken van de staatssecretaris gezocht in de pers. Maar ook daar vonden we **geen antwoord** op onze vraag.

Wel vonden we zeer korte vermeldingen in de beleidsnota's zelf. In de tweede beleidsnota van 7 november 2013 vermeldt men ondersteuningsprogramma's in Marokko en Guinee die nodig zijn om een duurzame terugkeer te kunnen organiseren.¹⁰⁰ Ondersteuning blijkt een criterium te zijn om tot duurzaamheid van terugkeer te komen. In de voorafgaande beleidsnota staat hetzelfde weergegeven in de alinea getiteld **'Preventiecampagnes'**. Die verwijst naar een andere functie van terugkeer, namelijk ontraden: *"In Marokko en Guinea vinden projecten ter ondersteuning van de terugkeer plaats om de terugkeer en re-integratie duurzaam te maken. Het Marokkaanse project heeft sedert 2005, 3500 mensen ondersteund. Wat betreft Guinea zien we eveneens een daling van het aantal asielaanvragen: er waren nog 2.134 aanvragen in 2011, tegen 1.493 eind oktober 2012."*¹⁰¹ Minder aankomsten in België zijn dus voorgesteld als goede resultaten van een duurzaam terugkeerbeleid.

In de beleidsnota van 2012 van Fedasil, de coördinator en beheerder van de vrijwillige terugkeerprogramma's, lezen we dat een duurzame terugkeer tot stand komt door projecten die de terugkeerder economisch onafhankelijk maken, te steunen.¹⁰² Hier is dus wel een duidelijke verwijzing naar de ondersteuning en ontwikkeling van het individu. Maar we lezen ook dat het **krachtdadig terugkeerbeleid** de continue instroom van asielzoekers heeft gestopt. Dus ook hier alweer een impliciete verwijzing naar de secundaire doelstelling.

Het kabinet stelde dat terugkeer duurzaam is wanneer het beleid *"de migranten een toekomstproject te bieden heeft in het thuisland, zodat ze snel terug hun leven kunnen opbouwen"*.¹⁰³ Veel meer dan dit vertelden de beleidsmakers ons niet. We zijn dus niet tot een duidelijke definitie kunnen komen van wat het beleid nu concreet bedoelt met 'duurzaam'. Dit geeft de indruk dat men op beleidsniveau geen visie ontwikkeld heeft over duurzame terugkeer, of dat men er althans niet expliciet over communiceert.

Hierboven stelden we al dat een evolutie naar een meer 'afgedwongen' terugkeer versus een echt vrijwillige, weloverwogen terugkeer, in tegenspraak is met een beleid dat duurzame terugkeer wil bekomen. Uit onze zoektocht naar hoe het beleid 'duurzame terug-

keer' dan begreep, leiden we af dat dit helemaal **geen prioriteit** was op regeringsniveau. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat beleidsmakers zich zelf weinig vragen leken te stellen bij de meest duurzame invulling van het begrip 'vrijwillige terugkeer'.

Wij geloven wel dat elk terugkeerbeleid zich met het duurzaamheidsaspect moet bezighouden, zelfs als je het enkel bekijkt vanuit de doelstelling van efficiëntie. Dat kan enkel door ook het **perspectief van de migrant** zelf en dat van het **herkomstland** in rekening te nemen.

3.3.2.2 STEM VAN DE MIGRANT ÉN HET HERKOMSTLAND

IOM, Caritas en hun partners hebben wel een duidelijke visie. Volgens IOM en Caritas staat 'duurzaam' voor een terugkeer waarbij de migrant centraal staat en waarbij de te bieden ondersteuning op maat is, aangepast aan de **noden van het individu**. De terugkeer moet ook het resultaat zijn van de vrije keuze van de migrant, en die moeten we respecteren.

Alweer toont het verhaal van de familie Halimi aan dat zo'n invulling van vrijwillige terugkeer vaak ver weg is.¹⁰⁴ Deze Albanees-Servische familie met Servisch paspoort tekende voor vrijwillige terugkeer. Ze kregen immers te horen dat ze naar Kosovo, waar ze leefden vooraleer naar België te komen, konden vertrekken. In werkelijkheid werd er wel degelijk een landing georganiseerd in Kosovo, maar hun huis werd geregeld in Servië, tegen de wil van de familie in. Dit was dus geen 'vrijwillige' terugkeer, en al zeker geen duurzame terugkeer. Bij een duurzame terugkeer houdt men rekening met de **wensen** van de terugkeerder en zoekt men samen met hem naar oplossingen.

“

Er moet veel harder gewerkt worden aan de omstandigheden in het land van herkomst. Situaties van oorlog, geweld of economische uitzichtloosheid counter je niet met een terugkeerbeleid.¹⁰⁵

David Lowyck, directeur Minor Ndako

In de gevoerde gesprekken peilden we naar de gewenste invulling van het concept duurzame terugkeer. Vaak hoorden we dat er naast individuele begeleiding van de terugkerende migrant ook een benadering op **macroniveau** moet zijn.

Zowel Fedasil als de DVZ hopen vrijwillige terugkeer in de toekomst veel meer vanop macroniveau te benaderen. Voorzichtige stappen zijn gezet om te onderzoeken in welke mate het programma van Fedasil aan Belgische **bedrijven of ontwikkelingsprojecten** in herkomstlanden te linken valt. Ook via het Belgisch ontwikkelingsagentschap BTC in Congo zijn contacten gelegd. Er zijn pilootprojecten opgestart in samenwerking met Belgische bedrijven in Noord-Irak. Het model zou kunnen leiden tot specifieke oproepen in de opvangcentra, zegt Fedasil: *"We starten in een vijftal proeflanden, waar we die nieuwe aanpak uittesten. We lanceren een oproep in ons opvangnetwerk en stellen interessante projecten voor. Bijvoorbeeld projecten van BTC, microbusinesses van lokale overheden of projecten die gesubsidieerd worden door lokale ngo's."*¹⁰⁶ Volgens Fedasil is de koppeling van vrijwillige terugkeer aan ontwikkelingssamenwerking één van die grote werven waar het beleid de komende jaren werk van moet maken. Dit hoeft niet enkel via de officiële Belgische ontwikkelingssamenwerking te gaan. Herkomstlanden hebben vaak ook hun eigen ontwikkelingsdoelen om de terugkeerprojecten kunnen aan te linken.

De DVZ treedt Fedasil bij. Daar is men ervan overtuigd dat je, *"als je wil dat een terugkeer goed functioneert, je ook iets aan de bron moet doen. Als je werk maakt van re-integratie, moet je tegelijkertijd aan ontwikkelingssamenwerking in die landen doen. Investeren in het land van herkomst, zodat de mensen die daar wonen en de mensen die terugkeren daarvan kunnen profiteren."*¹⁰⁷ Bij ondersteuning van individuen wordt het geld volgens de DVZ minder efficiënt besteed. Als je een groter budget hebt dat je voor een groep kan gebruiken, dan moet je de bijkomende kosten ook maar één keer betalen, vermoedt de DVZ. Dit vraagt wel een enorme investering, een inter-agentschap en een visie. Terwijl de beleidsteksten de duurzame terugkeer niet noemden, leek er op het niveau van de administraties dus wel wat **denkwerk** te gebeuren. Het zou wenselijk zijn dat zij bij deze denkprocessen ook de nationale en internationale ngo's betrekken.

Enkele politieke partijen zouden graag een andere link zien tussen migratie en ontwikkeling. Zo lazen we in het N-VA-verkiezingsprogramma van 2014 dat ons land ontwikkelingshulp voorwaardelijk moet maken aan het meewerken van landen aan gedwongen terugkeer.¹⁰⁸ Als landen niet meewerken aan het terugnemen van hun onderdanen, kan dat leiden tot **besparingen** in de hun toegekende ontwikkelingsbudgetten. Dit mechanisme kon niet rekenen op het begrip van de beide administraties en het kabinet van de afgelopen legislatuur. Het zou enkel een contraproductief resultaat hebben. Via parlementaire vragen kwamen we te weten dat de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp (DGD) een relatief klein budget

heeft overgemaakt aan de DVZ voor de financiering van **diverse projecten**. In Guinee besteedt ons land een deel van het budget aan re-integratie. In Marokko werkt men mee aan een project om de druk op het land te verlichten. De DGD licht toe: *"Men wil waardige hulp bieden aan gestrande migranten in Marokko die uiteindelijk willen terugkeren naar hun thuisland. Het doel is om deze personen humaan en veilig terug te sturen."* Verder kregen twee ontradingscampagnes in Kameroen en Armenië kleine budgetten.

Al deze bijdragen beschouwt België als **officiële ontwikkelingshulp** (ODA). Volgens 11.11.11 voldoen ontradingscampagnes echter niet aan de criteria voor ODA van de Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking (DAC) van de OESO. De DVZ probeerde nog projecten gelinkt aan gedwongen terugkeer - waaronder het 'special needs'-programma - te financieren met deze overgedragen middelen van DGD. Maar dit werd uiteindelijk niet aanvaard als officiële ODA. Officiële ontwikkelingshulp gebruiken om migratie te ontraden of migranten terug te sturen, betekent dat het beleid geen rekening houdt met het perspectief van het herkomstland, maar veeleer met het staatsbelang van België.

De rol van het herkomstland in het uitstippelen van het huidige vrijwillige terugkeerbeleid is **onbestaande**. Beleidsdocumenten noch beleidsmakers en -uitvoerders verwijzen naar echte participatie van de landen in het Belgische ontwikkelingsbeleid inzake vrijwillige terugkeer. Dit staat in schril contrast met de gedwongen terugkeer. In dit kader onderhandelt ons land immers volop met herkomstlanden, waarschijnlijk ook over ontwikkelingshulp.

Caritas International zegt dat er wel degelijk institutionele ontmoetingen plaatsvinden met ministeries van herkomstlanden. Ze bevestigen op die momenten steeds dat ze vrijwillige terugkeer ondersteunen. In de praktijk blijven deze administraties vaak lege dozen, en is het werk op het terrein zelf nog steeds voor de ngo's. Overheden zijn **niet echt gemotiveerd** om extra projecten op te zetten voor het toekomstperspectief van de terugkeerders. Er zijn slechts een paar landen waar de re-integratiesteun van de overheid van het herkomstland zelf komt, bijvoorbeeld Kosovo. Maar het is voor Caritas niet duidelijk wie de doelgroep is van die steun. Ook in Kosovo zorgen de ngo's voor de individuele begeleiding van de terugkeerders. Caritas geeft ook meteen een belangrijke kanttekening mee: *"We moeten voorzichtig zijn met te veel naar de overheden te gaan. Europa wil steeds meer mandaten geven aan de lokale overheden om te werken aan re-integratieprojecten voor terugkeerders. Maar als het bij die lokale autoriteiten komt, weet ik niet of onze lokale partners dan nog wel veel geld voor die projecten zullen krijgen. Dat geld zal blijven hangen."*

En wie zal de steun krijgen? Herkomstlanden zijn selectief over wie ze terug willen. Dus lokale ngo's blijven nodig om uiteindelijk dat luik te doen dat een overheid niet doet".¹⁰⁹

De Nederlandse HIT Foundation deed een onderzoek naar terugkeer, re-integratieprogramma's en de motieven daarachter in 31 Europese landen. Hieruit vloeien **tien aanbevelingen** voort die we hernemen in Annex 2.

EEN DUURZAME TERUGKEER

- is het resultaat van de autonome, vrije keuze van de migrant. De migrant moet voldoende tijd gekregen hebben om tot die weloverwogen keuze te komen. Een gedwongen terugkeer is dus per definitie geen duurzame terugkeer;
- komt voort uit een fundamentele vertrouwensband;
- is goed voorbereid, met een 'rugzakje' en pre-departure counseling;
- is een ondersteunde terugkeer met re-integratiesteun waar nodig;
- biedt de migrant een degelijk toekomstperspectief in het herkomstland met reële kans op medische, psychosociale, sociale en economische herintegratie in het land van terugkeer;
- erkent de specifieke meerwaarde van niet-gouvernementele organisaties die in alle onafhankelijkheid en vertrouwen kunnen werken met de migrant, eventueel zelfs in samenwerking met de overheden van het herkomstland.

EEN DUURZAAM TERUGKEERBELEID

- kan enkel wanneer het onderdeel uitmaakt van een allesomvattend en goed onderbouwd migratiebeleid;
- kan enkel wanneer de oorzaken van migratie een centrale plaats krijgen;
- erkent dat er mensen zijn die niet kunnen terugkeren om redenen buiten hun wil om;
- respecteert ten volle de Europese richtlijnen.

3.4 TOEGANG TOT GRONDRECHTEN

De toegang tot grondrechten is voor mensen zonder wettig verblijf sinds deze legislatuur zeer bemoeilijkt. Onze conclusie stoelt niet enkel op verhalen die we hoorden of die in de media kwamen. Ook heel wat objectieve juridische elementen verhinderen die toegang. Eerst tonen we aan hoe het beleid grondrechten meer en meer voorwaardelijk maakte aan terugkeer. Vervolgens gaan we in op hoe de grondrechten in het gedrang kwamen bij gedwongen terugkeer. Ten slotte stellen we vragen bij de politieke consensus dat een gedwongen terugkeer gerechtvaardigd is bij gevaar

voor de openbare orde. We halen opnieuw een aantal voorbeelden uit het terugkeerbeleid aan. Deze opsomming is zeker niet volledig.

3.4.1 GRONDRECHTEN VOORWAARDELIJK AAN TERUGKEER

De methoden waarmee sommige diensten, ook op lokaal vlak, mensen aanzetten tot vrijwillige of zelfstandige terugkeer, bracht de toegang tot grondrechten expliciet in het gedrag. Meer nog, de toegang werd soms voorwaardelijk gemaakt.

“ Maar wat mij als arts nog het meest tegen de borst stuit, is het koppelen van hiv-remmers aan een vrijwillige terugkeer. Dat is werkelijk mensen met het mes op de keel het land uitgooien. Zoiets vind ik, om het met de woorden van de minister van Migratiebeleid Maggie De Block te zeggen, een inhumain beleid.”¹¹⁰
arts

Lokale diensten lijken meer en meer van mening dat het beleid alle hulp en dienstverlening aan mensen zonder wettig verblijf **voorwaardelijk** moet maken aan hun medewerking aan terugkeer. Het eerder vermelde debat over dringende medische zorg vanuit het OCMW van Antwerpen is tekenend hiervoor. De staatssecretaris floot de voorzitter van het Antwerpse OCMW terug wegens onmenselijk.

Maar ook de regering ging niet vrijuit. In het verleden kregen gezinnen met minderjarige kinderen die zich onwettig op het grondgebied bevonden en behoeftig waren, recht op opvang, dit vanuit de zorg om de rechten van het kind op een menswaardig leven te vrijwaren. Dit recht is echter al een tijdje niet meer in de praktijk gebracht. De voorbije regering 'loste dit op' door onderdak te bieden aan families als ze instemden met een vrijwillige terugkeer. In het open terugkeercentrum (OTC) in Holsbeek konden ze zich daar op voorbereiden. Dat leidde vooral tot een groot **onduidelijkcijfer** en families die met kleine kinderen terug op straat leefden omdat dat voor hen nog steeds een betere optie was dan vertrekken. Brussel zag nog nooit zoveel families op straat als na de opening van het OTC. Meeting vzw, een onthaalpunt voor mensen zonder papieren, wijst erop dat "*de migratiemotieven*

van de familie de leidraad moeten vormen voor een begeleidingstraject. Door de eenzijdige focus op terugkeer wordt de familie in een defensieve houding geplaatst, waardoor de begeleiding vastloopt." De mensen vertrekken dan om op straat verder te leven.

“ We hebben nooit eerder zoveel families zonder papieren aangetroffen in de straten van Brussel. Het meest schrijnende geval was een Nigeriaanse moeder met haar baby van een maand die weigerde terug te keren. Zij kon dus op geen enkele manier beroep doen op opvang. Zelfs de crisisopvang voor daklozen kon door overbevolking geen hulp bieden.”¹¹¹
medewerker
Samenlevingsopbouw Brussel

Er stellen zich ook heel juridische en menselijke vragen over de impact van het inreisverbod op de grondrechten. Het verbod kan ertoe leiden dat migranten geen toegang meer hebben tot bepaalde grondrechten zoals het recht op een gezinsleven, bijvoorbeeld als een migrant niet de toestemming krijgt om terug te keren naar België om met zijn of haar partner te trouwen. Er zijn gevallen bekend waarbij ons land een inreisverbod op gaf als reden waarom een gezinshereniging niet mogelijk was. Na interpellatie van de DVZ door het Kruispunt Migratie-Integratie (KMI) blijkt dat de dossiers waarin men het inreisverbod inroept als reden tot weigering '**slechte elementen**' bevatten. Het KMI stelt dat als er op basis van die 'slechte elementen' een vermoeden tot schijnhuwelijk is, de DVZ dat aan het parket moet doorgeven. Het resultaat van dat onderzoek dient dan om de weigering te motiveren.¹¹² Dit gebeurt dus niet. Problematisch is ook dat een onterecht of ongewenst inreisverbod pas opgeheven kan worden nadat de migrant het land verlaten heeft.

3.4.2 GRONDRECHTEN IN HET GEDRANG BIJ GEDWONGEN TERUGKEER

Getuigenis: Kim uit Myanmar, 33 jaar

“Mijn leven is uitzichtloos”

Kim is net als zijn familie van Myanmar naar Bangladesh gevlucht. Het gezin is moslim en in Myanmar worden ze om die reden dagelijks met de dood bedreigd. Kim groeit op in een vluchtelingenkamp, zonder perspectief op een toekomst.

In 2003 vlucht Kim en hij komt in België terecht, waar hij voor het eerst asiel aanvraagt. Hij wordt toegewezen aan het open opvangcentrum in Alsemberg en krijgt een oranje kaart. In Alsemberg zijn de mensen vriendelijk. “Voor de eerste keer kreeg ik een gevoel van veiligheid en rust”.

Na twee en half jaar krijgt Kim uiteindelijk een negatief advies. In 2008 vraagt hij opnieuw asiel aan en ook dat wordt afgewezen. Op aanraden van een vriend gaat hij naar een advocaat en die tekent in 2012 beroep aan. Nu wacht Kim op de afwikkeling van dit beroep.

Kim leeft in voortdurende stress. Hij vreest voortdurend dat de politie hem zal oppakken. Die lijkt willekeurig in haar beleid. Hij werd al een paar keer opgepakt, maar telkens weer laten ze hem dan vrij. Om de stress kwijt te raken, komt hij naar Filet Divers waar hij af en toe vertaalwerk doet. Voor zijn gezondheidsproblemen kan hij terecht bij Dokters van de Wereld. Kims toekomst is onzeker. Naar Myanmar kan hij onmogelijk terug. Hij is nog steeds bang voor het regime. In Bangladesh heeft hij alle contact met zijn ouders verloren.

Zeker in het kader van gedwongen terugkeer, waarbij men personen van hun vrijheid berooft, is het risico op schendingen van rechten van deze personen groot. Tijdens een hoorzitting in de kamer eind 2013 gaf mensenrechtenadvocaat Alexis De Swaef een overzicht van heel wat **pijnpunten** die plaatsvinden in detentie.¹¹³ Vreemdelingen worden nog steeds willekeurig en systematisch opgesloten. De raadkamers kunnen zich immers enkel over de wettigheid van de opsluitingsmaatregel uitspreken. Ze zijn niet bevoegd om te oordelen over de wenselijkheid en de evenredigheid ervan. De DVZ vindt dat zeer logisch, omdat een dergelijk oordeel niet objectief genoeg kan

zijn. Als dat wel zo zou zijn, zou er willekeur ontstaan in de rechtspraak.¹¹⁴ Maar die willekeur is er nu in zekere zin ook, gezien de ene raadkamer strenger is dan de andere, zelfs als het enkel gaat over het controleren van de objectieve wettigheid.

Het regeerakkoord wou uitdrukkelijk de **klachtenprocedure** voor gedetineerden verbeteren. Die biedt hen de mogelijkheid om klacht in te dienen tegen bijvoorbeeld handelingen van het personeel in de gesloten centra. Het is niet duidelijk of het beleid specifieke stappen heeft gezet om dit te realiseren. Er kwamen nog steeds uitermate weinig klachten binnen. Dit toont niet aan dat er in de gesloten centra geen problemen zijn, het doet eerder vermoeden dat de klachtenbehandelingsregeling niet werkt.¹¹⁵ Mensen durven vaak ook geen klacht in te dienen omdat ze angst hebben dat het hun situatie nog zal verergeren. Bovendien is het onderzoek naar een klacht vaak nog niet afgesloten wanneer de persoon reeds in het herkomstland is.

Voor de opsporing van kwetsbare profielen bij gedwongen terugkeer heeft België geen specifiek beoordelingsprogramma. Er is geen standaardprocedure die de migrant bij arrestatie of bij aankomst in het gesloten centrum in staat stelt om speciale noden of specifieke individuele informatie door te geven. Bij aankomst in het gesloten centrum is er enkel een medische screening. In het kader van een onderzoek door het *European Migration Network* (EMN) meldde de DVZ wel dat zij, ondanks het ontbreken van een officieel assessment in de dossiers, systematisch kijkt naar mogelijke medische of andere problemen.¹¹⁶ Maar dan moeten die eerder in een **dossier** opgetekend zijn. Iemand die nooit een verblijfsprocedure indiende, heeft geen dossier. Een bepaalde problematiek kan ook pas ontstaan zijn nadat een dossier werd opgemaakt. De praktijk van de DVZ garandeert dus niet dat alle problemen in rekening zijn gebracht.

Een van de praktijken bij een gedwongen verwijdering is **gezinnen uit elkaar trekken**. De DVZ laat één van de ouders opsluiten om zo de druk op de familie op te voeren met de terugkeerprocedure mee te werken. Dit gebeurt volgens de DVZ enkel wanneer er problemen zijn met de **openbare orde**. Men weegt dan de zwaarte van de gepleegde feiten van openbare orde af tegen het recht op gezinsleven. Het probleem is dat men al van een schending van de openbare orde spreekt vanaf het moment dat er een proces-verbaal is opgemaakt. Mensen hoeven dus niet voor de feiten veroordeeld te zijn. Hiermee bevindt de DVZ zich toch op glad ijs. Bovendien zijn sommige interpretaties van openbare orde ronduit aanvechtbaar. De kans op een schending van het recht op een familie- en gezinsleven is dus groot. Sinds oktober dit jaar is er wel een koninklijk besluit in werking dat deze praktijk reguleert.¹¹⁷

Binnen het kader van de gedwongen terugkeer zijn mensen zonder wettig verblijf die het slachtoffer zijn van een misdrijf, vaak dubbel slachtoffer. Een persoon zonder wettig verblijf vertelde ons dat hij met zijn fiets werd aangereden en dat de politie hem vervolgens opsloot in afwachting van de beslissing van de DVZ. Of erger nog, de politie arresteerde een vrouw die werd verkracht en aangifte deed en zette haar het land uit. Eddy Baelemans, partijlid van de staatssecretaris en gewezen korpschef van de Antwerpse politie, verdedigde deze schending van grondrechten: *"Dat is ook correct. Het is niet omdat je slachtoffer bent, dat het een vrijgeleide is om illegaal in het land te zijn. We moeten een duidelijke lijn trekken, hoewel je je daar menselijke vragen bij kunt stellen."*¹¹⁸ De menselijke vragen zijn blijkbaar ondergeschikt aan het primaire doel, de **verwijdering**. Meer nog, de politieambtenaar zet hier het recht op toegang tot effectieve bescherming tegen verkrachting weg als een 'menselijke vraag'. Hij ziet het niet als een verplichting van de overheid ten opzichte van al wie zich op haar grondgebied bevindt.

Binnen de strijd tegen de uitbuiting van werknemers zonder papieren doet zich iets gelijkaardigs voor. De sociale inspectie betrapt mensen op de werkvloer en wijst ze zo snel mogelijk uit, want zwartwerk beschouwt ze als een schending van de openbare orde. Daarbij vragen de gesloten centra nooit of deze werknemers hun loon, waar ze wettelijk recht op hebben, ook hebben ontvangen. Zelfs als andere organisaties hun situatie opvolgen, kunnen mensen die in gesloten centra zitten niet alle noodzakelijke informatie vergaren voordat ze naar hun land van herkomst moeten vertrekken. In zaken met arbeidsongevallen, waar de schade vaak nog veel groter is, geldt hetzelfde. Inspectiediensten zijn ook verplicht om bij controles op de werkvloer steeds te melden aan de DVZ of er mensen met onwettig verblijf aanwezig waren. Vaak organiseren verschillende diensten samen de controles. SEFOR bevestigde ons dat het bij grootschalige acties steeds vaker **samenwerkt met de sociale arbeidsinspectie**.¹¹⁹ Dit doet het beschermende karakter van de inspectiecontroles teniet. Dit speelt uiteindelijk zelfs in de kaart van malafide werkgevers, want zij worden van lastige getuigen verlost. Bovendien zullen die getuigen twee keer nadenken alvorens ze de hulp van de inspectiediensten inroepen bij ernstige mistoestanden.

Getuigenis: Francis uit Kameroen, 39 jaar

"De negen jaar in België hebben me niets goeds gebracht. Een zinvol leven leiden met goede sociale relaties is bijna onmogelijk."

Vanaf zijn eerste asielaanvraag wil Francis zich integreren in Vlaanderen. Hij leert Nederlands en volgt verschillende beroepsopleidingen: van metselen, sanitair, elektriciteit en lassen tot decoratie. Door de opeenvolgende procedures moet hij telkens weer verhuizen van opvangcentrum en andere scholen zoeken. Zolang hij negatief advies krijgt, mag hij niet werken en geen stage lopen voor de opleidingen.

In 2009 valt de definitieve afwijzing van zijn asielaanvraag. Wat volgt is een opeenstapeling van pijnlijke, verwarrende en ontmoedigende gebeurtenissen. Hij overleeft met de steun van vrienden.

"Ik leef in totale onzekerheid. Eerst durfde ik nauwelijks de straat op. In 2010 werd ik op de fiets aangereden door een auto. Ik was gewond en de politie pikte me op. De agenten brachten me niet naar het ziekenhuis, maar naar de cel. Als slachtoffer werd ik zoals een crimineel behandeld terwijl ik een blanco strafblad heb."

Momenteel heeft Francis geen inkomen. De angst is altijd aanwezig. Hij werkt af en toe in een restaurant in het zwart. Onlangs heeft hij zich daarbij verwond. Francis ontkent dat het een arbeidsongeval is om zijn werkgever te beschermen en gaat naar het OCMW. Daar kreeg hij een negatieve beslissing en geen toegang tot medische dienstverlening.

3.4.3 OPENBARE ORDE EN GEDWONGEN TERUGKEER

De verschillende politieke partijen waren het roerend eens dat een gedwongen terugkeerbeleid gerechtvaardigd is voor mensen zonder wettig verblijf die een gevaar betekenen voor de openbare orde en de nationale veiligheid. Concreet is een nauwere samenwerking met het gevangeniswezen ontstaan om 'criminele' mensen zonder wettig verblijf die zich in de gevangenis bevinden, uit te wijzen. Een omzendbrief legt de samenwerking tussen de DVZ en justitie vast.

Een **gedwongen verwijdering** is mogelijk vanaf twee maanden voor het einde van de (voorlopige) invrijheidstelling tot twee weken na het verstrijken van die datum. Er is ook een versterkte samenwerking tussen de DVZ en de federale politie om mensen zonder wettig verblijf die een probleem vormen voor de openbare orde prioritair te kunnen arresteren en uitwijzen.

Iemand valt onder de categorie 'openbare orde' vanaf het moment dat de politie een proces-verbaal opstelt naar aanleiding van bepaalde feiten.¹²⁰ Een proces-verbaal betekent natuurlijk nog geen veroordeling. Het kan zelfs zijn dat iemand in feite helemaal onschuldig is. Toch komt die persoon terecht onder een prioritaire uitvoering van het terugkeerbeleid. Wat betekent 'openbare orde' nu exact? Wat valt eronder en wat niet? Zelfs bij de DVZ zouden er verschillende meningen zijn over de invulling van het begrip. Zwartwerk, bijvoorbeeld, staat in de SEFOR-databank gecatalogiseerd naast schending van openbare orde. Er is een vakje 'zwartwerk' en daarnaast een vakje 'schending openbare orde'. Dit zou moeten betekenen dat SEFOR zwartwerk niet als 'openbare orde' beschouwt.

We merken dat men in het debat heel veralgemenend spreekt over 'criminele illegalen'. Het is niet duidelijk in welke mate het hier enkel gaat over veroordeelde criminelen of ook over mensen in voorhechtenis die nooit veroordeeld werden. Het is ook nooit duidelijk of het gaat om zware criminaliteit of eerder om lichte feiten. Ook om dit gevoelige debat te kunnen voeren, is het nodig om te beschikken over juiste en precieze gegevens.

Dat de media al deze maatregelen als evident voorstelt, wijst op een zorgwekkende evolutie, met name dat het terugkeerbeleid voorrang heeft op heel wat grondrechten. Dit vinden wij erg **problematisch**. Grondrechten zijn 'grond'-rechten omdat ze moeten voorgaan op andere overwegingen. Het is hoog tijd dat ze weer veel meer aandacht en zorg krijgen, en dat ook het migratiebeleid de prioriteiten herstelt.

3.5. BELEID EN MEDIA

Alle bevraagde actoren waren unaniem van mening dat communicatie zeer centraal stond in deze legislatuur. Hoe stonden de media ten opzichte van de beleidsevoluties en de praktijk? Was de journalistiek wel kritisch genoeg? Of speelde ze vooral in de kaart van het beleid? Wat was de rol van de media in de heersende algemene beeldvorming over migranten in de samenleving?

3.5.1 WEINIG KRITISCH

We analyseerden de artikels in de Vlaamse **kran-**ten van januari 2012 tot en met april 2014. Om de belangrijkste artikels terug te vinden, gebruikten we de volgende trefwoorden: 'Maggie De Block', 'terugkeerbeleid', 'terugkeer', 'mensen zonder papieren' en 'illegalen'. Daar voegden we enkele bevindingen toe uit een recent onderzoek van een masterstudent geschiedenis.¹²¹ We gingen na wie iets concreets over het beleid te zeggen had. Een journalist, een politicus of politieke partij of iemand uit het middenveld? Hoe schatte hij of zij het beleid in? Bij het middenveld waren het steeds dezelfde organisaties uit de vluchtelingen- en armoedesector die aan het woord kwamen. Ze beschouwden het beleid als te hard en te streng. Het brede middenveld kwam niet aan bod. In de politiek kwam de oppositie heel vaak aan het woord - en dan in hoofdzaak de N-VA - die het beleid van De Block meestal niet streng genoeg vond. Een uitzondering daarop vonden we terug in de uitspraken van de N-VA over de uitwijzing van goed geïntegreerde jongeren. De andere partijen kwamen nauwelijks aan het woord. Journalisten ten slotte uitten zich meestal weinig kritisch over het beleid. Zij die dat wel deden, vonden vaak dat het beleid te streng was. Toch kwamen ze nog steeds voorzichtig over in hun betoog.

Deze legislatuur wordt gezien als één die de media zeer vaak - en op een professionele en slimme manier - gebruikt heeft. De staatssecretaris slaagde erin om onliners en resultaten te communiceren die goed aansloegen, in die mate zelfs dat ze snel uitgroeide tot de **populairste** politica in de regering.

“

Hun procedure is afgelopen, ik moet consequent zijn. Toon ik geen ruggengraat, dan worden we binnen de kortste keren weer overspoeld door aanvragen."¹²²
“Wie niet erkend wordt, rest enkel een terugkeer naar zijn land. Het is de enige mogelijkheid om een aanzuigefect te voorkomen."¹²³
“Ik moet de adviezen van mijn administratie respecteren."¹²⁴

De pers kreeg en publiceerde ook vaak allerlei cijfermateriaal. Ook de figuur van Maggie De Block sprak tot de verbeelding en versterkte het draagvlak voor haar beleid. Ze slaagde erin zich te profileren als een no-nonsense politica die recht-door-zee maar toch menselijk was. De eerder kritische pers stelde wel dat ze "zich het liefst wegstak achter de cijfers en de objectiviteit van de feiten."¹²⁵

3.5.2 SELECTIEF ZICHTBAAR

Een uitgekende communicatiestrategie was een doel op zich, en dat werd ons ook zo bevestigd op het kabinet. Het beleid moest de boodschap van een daadkrachtig beleid brengen, moest het signaal geven dat de overheid zorg droeg voor de Vlamingen door de toegang voor migranten tot het grondgebied sterk te bewaken. Het mediaoptreden van de staatssecretaris was bovendien strak **geregisseerd**. Voor moeilijke dossiers stond meestal enkel een woordvoerder vooraan en over vele thema's, zoals de protesten van de Afghanen, ging ze het publieke debat niet aan. Middenveldorganisaties die de staatssecretaris uitnodigden om haar migratiebeleid toe te lichten, kregen meestal nul op het rekest. Yves De Lepeleire, journalist bij *De Standaard*, stelde vast dat zij bij vragen van de media consequent en rigoureuus het volgende drieliuk naar voren schoof: 'de wet is de wet'; 'het is niet aan mij om het debat te voeren maar aan het parlement', en 'ik heb het volste vertrouwen in mijn administraties'.¹²⁶

Over het algemeen concluderen we dat het debat in de media niet echt een kans kreeg. Het was eerder een platform voor het beleid. Kritische geluiden kwamen er vooral via vrije tribunes en interviews met derden. Zo bracht moraalfilosoof Patrick Loobuyck in *De Standaard* een voorzichtige kritiek op het terugkeerbeleid met een pleidooi voor ruimte voor uitzonderingen, als reactie op 'de wet is de wet': *"Criteria zullen nooit perfect zijn en ze moeten van tijd tot tijd geëvalueerd en bijgeschaafd worden, maar we kunnen ook niet zonder."*¹²⁷ Verder is een uitwijzingsbeleid volgens hem legitiem, maar het moet zo menselijk mogelijk zijn en een plaats hebben binnen een ruimer migratiebeleid. Ook hij, net zoals zovele respondenten in dit onderzoek, duidt op het **gebrek aan visie en beleid**: *"Het asiel- en regularisatiebeleid mag slechts een element zijn van een meer omvattend vluchtelingen- en migrantenbeleid. Het zou zich ook voornamelijk moeten inzetten op preventie, de grondoorzaken wegwerken en ondersteuning in de regio's zelf."*¹²⁸ Een andere expert evalueert het werk van de staatssecretaris kort en bondig: *"Haar horizon reikt tot Groot-Merchtem. Het binnenland heeft ze prima op orde. Nu Lampedusa nog. En een langetermijnvisie."*¹²⁹

Slechts een paar onderwerpen geraakten in de berichtgeving. Vooral de uitwijzing van goed geïntegreerde jonge migranten en de gedwongen terugkeer naar Afghanistan veroorzaakten enige ophef in de pers. Opvallend bij de artikels over het terugsturen van Afghanen is dat geen enkele journalist een standpunt innam. Nochtans leverde de zaak van de Afghanen veel stof op voor kritische reflectie, met name over

terugkeer naar een onveilig land. Ook geen bedingen bij de voor België verloren investeringen in waardevolle opleidingen en bijgevolg over een verlies van waardevolle arbeidskrachten. Het verhaal van de jonge loodgieter **Navid Sharifi**, die naar Afghanistan werd teruggestuurd, kreeg veel pers aandacht. Maar ook hier trad de staatssecretaris op met ijzeren hand. Op een slimme manier haalde ze verschillende procedures door elkaar, waardoor Navid van een held in een schurk veranderde. Toch toonde deze zaak in de media aan dat er maatschappelijke solidariteit aanwezig was voor deze groep van mensen zonder wettig verblijf. Blijkbaar is er wel een maatschappelijk draagvlak voor migratie wanneer de winst of het voordeel van migratie zichtbaarder is. Daar zouden beleidsmakers aandacht voor moeten hebben bij het uitstippelen van een globaal migratiebeleid. Dit debat mag zeker ook in de pers komen, op een kritische maar goed geïnformeerde manier.

Ook over de zogenaamde 'illegale criminelen' berichtte de pers vaak. De **N-VA** positioneerde het lage aantal criminelen zonder wettig verblijf dat werd uitgezet tegenover de *"dubbel zo grote kans"* tot uitzetting van mensen die *"perfect geïntegreerd zijn en nooit in contact kwamen met justitie"*.¹³⁰ Zij wilden nóg meer werk maken van het verwijderen van mensen zonder wettig verblijf die op één of andere manier een probleem vormden voor de openbare orde en nationale veiligheid. Het was op dat punt dat de partij het beleid van Maggie De Block bekritiseerde als te laks. N-VA was in de pers koploper in het stelselmatig linken van migratie en criminaliteit. In nagenoeg elk van de doorgenomen artikels waarin de N-VA aan het woord was, werd dit thema aangekaart.

Niet alleen politici en andere actoren, maar ook de journalisten zelf speelden in de pers een belangrijke rol tijdens de voorbije legislatuur, vooral bij het beïnvloeden van de beeldvorming over migranten. Ze zetten de toon met **specifiek woordgebruik**, al dan niet opzettelijk bedoeld. Zo lasen we in *Het Nieuwsblad* een artikel over een mislukte collectieve vlucht naar Guinee met de volgende ondertitel: *"Criminelen op straat"*.¹³¹ Onder deze titel staat er niets over criminelen vermeld. Het artikel gaat over het feit dat 27 Guineeërs tegen het einde van hun wettelijke detentietermijn allicht zullen moeten vrijgelaten worden. Wie zegt dat dit criminelen zijn? Dit is een vraag die de modale lezer zich echter niet stelt. Journalisten moeten zich van die impact bewust zijn.

3.5.3 GEEN UITZONDERINGEN

Bepaalde dossiers die in de media terechtkomen, gebruiken de beleidsmakers doelbewust als symbooldossiers. Op die manier probeert ze aan te tonen dat ze een krachtig beleid voert, waar geen plaats is voor **uitzonderingen**. Voorbeelden zijn de verhalen van Navid Sharifi en Parwais Sangari. Beide jongens werden, ondanks het feit dat ze hier zeer goed geïntegreerd waren en allebei een knelpuntberoep uitoefenden, toch gerepatrieerd naar Afghanistan. Een land dat voor Navid volledig onbekend was, gezien hij daar niet meer was geweest sinds hij vier was. Het feit dat deze dossiers de media haalden, heeft hen misschien net de das omgedaan. Het kabinet beweert immers dat vanaf het moment dat een bepaald individueel dossier de pers haalde, er weinig kans was dat de staatssecretaris haar discretionaire bevoegdheid zou gebruiken: "*Die discretionaire bevoegdheid is bijzonder weinig gebruikt omdat ze in het verleden te veel gebruikt werd als een soort ultieme beroepsinstantie via de media. Dit is voor een stuk de reden waarom het beleid niet meer geloofwaardig was. Geen enkel dossier werd ooit correct voorgesteld in de media. Laat ons zeggen dat het geen goed idee was om een dossier in de media te gooien.*"¹³²

Maar de Kameroense jongen Scott Manyo had aanvankelijk wel succes via de media. Of dit een beginnersfout van de staatssecretaris was of dat ze toch gegronde redenen had om hier haar discretionaire bevoegdheid wel toe te passen, is niet duidelijk. Wel heeft ze elk volgend gemediatiseerd dossier negatief beslecht. In het geval van Navid Sharifi schrok de staatssecretaris er zelfs niet voor terug om de jongen via dubieuze insinuaties in diskrediet te brengen.

Het is opvallend dat het beleid deze dossiers klasseerde onder de 'wet is de wet' en 'zo moet ze toegepast worden', terwijl geen enkele journalist opmerkte dat de discretionaire bevoegdheid ook door de wet bepaald is. Het is de vraag of de staatssecretaris zelf met de wet geen loopje nam door **halsstarrig** te weigeren dit mandaat op te pakken.

3.6. GEVOLGEN VAN HET TERUGKEERBELEID OP HET TERREIN

Voor dit dossier hebben we ook onderzocht hoe de **hulpverlenende organisaties** op het terrein het beleid evalueren. Uit onze rondvraag blijkt dat zij heel duidelijk hebben begrepen dat de voorbije legislatuur de instroom van migranten wilde verminderen en de uitstroom vermeerderen. Volgens hen deed de overheid dit door repressieve maatregelen in te voeren en

de basisrechten te beperken. Vele terreinwerkers waren ervan overtuigd dat de overheid met het gevoerde beleid de Belgische bevolking wilde tonen dat migratie beheersbaar is.

Mensen die iedere dag personen zonder wettig verblijf begeleiden, ondervinden sinds de laatste legislatuur heel wat specifieke uitdagingen. Ze wijten de veranderingen op het terrein aan de harde focus op terugkeer en de maatregelen die de bewegingsruimte voor mensen zonder wettig verblijf verkleinen. In wat volgt beschrijven we enkele zaken die zich concreet voordoen op het terrein en waarvan de terreinwerkers veronderstellen dat ze voortvloeien uit het gevoerde beleid. Dit is echter geen volledige lijst. Net als bij de hierboven beschreven inschattingen van beleidsmakers, ontbreekt ook hier het noodzakelijke **wetenschappelijke onderzoek** om de beweringen te onderbouwen.

3.6.1 MENSEN ZONDER PAPIEREN AAN HET WOORD

We organiseerden een workshop. Daarin lieten we personen die mensen zonder papieren op één of andere manier begeleiden aan het woord over hun visie op het terugkeerbeleid. We vroegen hen welke veranderingen zij beschouwden als gevolgen of resultaten van de voorbije legislatuur, en hoe zij de gevolgen van het beleid **ervoeren**. De bedenkingen in de workshop kwamen vaak overeen met de resultaten van een schriftelijke bevraging die we organiseerden onder terreinwerkers.

Heel wat van de zaken die we hierboven beschreven, hebben zij bevestigd. De begeleiders merkten op dat het hertekende programma voor vrijwillige terugkeer zich vooral richt op de (afgewezen) asielzoeker. Mensen die via andere migratiekanalen dan asiel naar België komen, zijn niet opgenomen, behalve als ze tot een kwetsbare groep behoren. De maatregelen ter promotie van vrijwillige terugkeer, zoals het terugkeertraject met de OTP's en het OTC, lijken voor een grote groep asielzoekers en migranten zonder wettig verblijf eerder een **averechts effect** te hebben. Dat bevestigen de cijfers van de uitstroom uit de OTP's en het OTC. Velen duiken onder eens ze de opvang moeten verlaten om zich bij een OTP of het OTC aan te melden.

De begeleiders spraken ook over **dilemma's**. Zo zijn ze vóór een goed ondersteunde vrijwillige terugkeer. Maar tegelijkertijd zien ze weinig garanties over de goede afloop ervan. Daarom vinden sommige begeleiders het moeilijk om zich 100% achter de terugkeer van iemand te scharen. Ze weten immers niet wat er met de persoon zal gebeuren bij aankomst in zijn her-

komstland. Er is geen zekerheid over de duurzaamheid van de terugkeer.

Vroeger leefde het idee bij migranten en hun begeleiders dat wie lang genoeg wachtte ooit wel een wettig verblijf zou krijgen. Althans, dat vond de regering, en sommige terreinwerkers volgden haar daarin. Ze gaven in het verleden zelf die 'raad' aan hun doelgroep, of ze ondersteunden de aspiraties van mensen die wilden blijven. Vaak was dat vanuit de bedenking dat het niet aan hen was om te beslissen of terugkeer beter zou zijn. Maar zowel migranten als begeleiders beseffen nu vaker dat die houding geen soelaas meer biedt. Heel wat mensen vertelden het IOM in persoonlijke gesprekken dat het geen zin meer heeft om lang in België te blijven in de hoop om ooit verblijfsdocumenten te bekomen.¹³³ Daar staat tegenover dat terugkeer voor heel wat mensen nog steeds uitgesloten lijkt. Zij komen meer en meer in een **patstelling** terecht.

Verder hadden de terreinwerkers de indruk dat uitgeprocedeerde asielzoekers en andere mensen zonder papieren **opgejaagd en geïntimideerd** worden. Ze maakten melding van specifieke handhavingsmodellen bij de arrestatie van mensen zonder wettig verblijf. Vaak komt daar veel machtsvertoon aan te pas. De begeleiders vroegen zich af wat daar de werkelijke bedoeling van is. De persoon in kwestie arresteren? Of eerder een voorbeeld stellen aan anderen die zich in een gelijkaardige situatie bevinden? Gezien de duidelijk symbolische functie van de gedwongen terugkeer, vinden wij dit een zeer legitieme bedenking. 'Ontraden' was, zoals we eerder aanhaalden, immers een expliciete doelstelling van het beleid. Het resultaat is echter dat vele mensen zonder wettig verblijf in aanhoudende angst leven. Dit heeft grote gevolgen voor hun geestelijke en fysieke gezondheid.

3.6.2 ANGST

Mensen die niet kunnen of willen vertrekken, voelen zich steeds meer in de illegaliteit geduwd en vertonen vermijdingsgedrag. Ze vermijden alle contacten die niet levensnoodzakelijk zijn uit angst dat de politie hen oppakt. Uiteindelijk duiken ze volledig onder. Dit fenomeen omschreven de hulpverleners als veel omvangrijker dan vroeger. Ook zij verliezen nu alle contact met deze mensen, terwijl dat vroeger niet zo was. Niet enkel de dienstverleners zelf maar ook de administratie van SEFOR bevestigt deze situaties. Al ziet SEFOR het ook als een gevolg van veranderingen in het algemene beleid van de steden zelf. Naast woonstcontroles zijn er de laatste jaren steeds meer politieacties. Ze zijn niet specifiek gericht op mensen in onwettig verblijf, maar wel heel zichtbaar. In Antwerpen worden soms hele straten of wijken afgezet voor acties tegen drugscriminaliteit. Mensen zonder wettig

verblijf verdwijnen uit schrik dat de politie hen bij wijze van collateral damage zou oppakken tijdens één van deze acties.¹³⁴ Wanneer de politie hen bij zo'n actie toevallig controleert, is de oppakkans trouwens erg hoog.

De migranten zonder wettig verblijf voelen zelf ook dat ze verder naar de marge afglijden. Vooral omdat nieuwe en strengere maatregelen hen stelselmatig uitsluiten, zoals de afschaffing van de Nederlandse lessen. Van zodra iemand zijn verblijfsvergunning verliest, heeft die minder toegang tot de officiële dienstensector. Vele mensen worden wandelen gestuurd omdat iedereen ervan uitgaat dat ze geen rechten meer hebben. Dit veroorzaakt veel verwarring. Ze voelen heel goed dat iedereen van hen verwacht dat ze het land verlaten, maar dat is niet voor iedereen een evidente of logische keuze. Vaak hebben mensen ook een heel groot **schaamtegevoel**. Ze communiceren 'foute' informatie naar het herkomstland. Iemand die hier op straat leeft zonder papieren kan aan de telefoon vertellen dat hij een goede job heeft, in een huis woont en goed leeft. Alles is beter dan de realiteit toe te geven aan de familie. Deze mensen hebben bovendien alles achtergelaten. Ze hebben niets meer om naar terug te keren in hun herkomstland. Ondanks hun precaire situatie hebben ze hier vaak toch nog net dat beetje meer. Bovendien vinden ze ook de toekomst van hun kinderen heel belangrijk. Ze zijn ervan overtuigd dat hun kinderen hier sowieso een betere toekomst tegemoet gaan dan in hun herkomstland.

De harde focus op de prioritaire aanpak van criminelen zonder wettig verblijf, vooral in de media en de politiek, zorgt ervoor dat de samenleving alle mensen zonder wettig verblijf over dezelfde kam gaat scheren. De begeleiders meldden een effectieve **criminalisering** van mensen zonder wettig verblijf. Ze voelen zich behandeld als zouden ze criminelen zijn en begrijpen niet waarom. Een focusgesprek met een groep mensen zonder wettig verblijf leidde tot de volgende conclusie: "De doelstelling van het beleid is de slechte migranten, met kwade bedoelingen, eruit filteren. Maar de migranten met oprechte bedoelingen zijn het slachtoffer, gezien de 'slechten' immers steeds een weg rond die filter vinden."

De terreinwerkers ervaren dat mensen nog steeds onmenselijk lang in onzekerheid worden gehouden. Wanneer zij dan toch een negatief besluit krijgen, vinden ze dit heel moeilijk om te dragen. Het beleid beweerde duidelijk, rechtlijnig en coherent te zijn. Bij zowel mensen zonder wettig verblijf als begeleiders vingen we op dat het daar toch niet volledig in geslaagd is. Er hangt nog steeds een groot beeld van **willekeur** over het beleid. Een verblijfsvergunning bekomen blijkt nog steeds het resultaat van een lottospel. Zelfs bij de administratie hoorden we deze kritiek.

Eén van de doelstellingen van de staatssecretaris was het draagvlak voor migratie vergroten. De terreinwerkers waren van mening dat het draagvlak voor solidariteit en sympathie met vluchtelingen en migranten verkleind is. Ze merken dit op verschillende niveaus van de samenleving. Het is een erg frustrerende periode voor geëngageerde advocaten en hulpverleners. Ze vinden het veel moeilijker om oplossingen te vinden voor prangende situaties. Er heerst **onverschilligheid en verharding** bij een deel van de ambtenaren en sociale diensten. De vluchtelingen hebben angst, wanhopen en tonen weinig vertrouwen in de procedure en het rechtssysteem in het algemeen. De werkgevers zijn gefrustreerd wanneer goede werknemers uiteindelijk het bevel krijgen om het grondgebied te verlaten. Zij voelen zich machteloos. In knelpuntberoepen moeten ze vaak lang zoeken naar de juiste werkkraft. Wanneer ze die dan eindelijk gevonden hebben, blijkt die het land te moeten verlaten.

“

De redenen waarom mensen vluchten zijn complex. Het is waar dat een land niet alle migranten kan opvangen: het moet nagaan wie in aanmerking komt voor een erkenning als vluchteling, en onderzoeken of er andere geldige redenen zijn waarom iemand naar ons land migreert. Maar daarom hoeven overheden migranten - ook zogenaamd slechte migranten - nog niet te behandelen als ongewenste individuen of criminelen".¹³⁵

Chams Eddine Zaougui, columnist

EINDNOTEN

- 1 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Algemene Beleidsnota, Deel Asiel en Migratie, 21/12/2012, DOC 53 2586/021.
- 2 Het Belang van Limburg, Interview Maggie De Block, 19/10/2013.
- 3 Staatssecretaris Maggie De Block, toespraak naar aanleiding van de Algemene beleidsnota's Asiel, Migratie en Opvang, 22/01/2013.
- 4 Anne Dussart van Caritas International in Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Jaarverslag 2012, Brussel, p. 12.
- 5 Gesprek Bob Pleysier, 01/07/2014.
- 6 Gesprek kabinet van staatssecretaris voor Asiel en Migratie Maggie De Block, 08/07/2014.
- 7 Gesprek Fedasil, 01/09/2014.
- 8 Flemish Refugee Action (et al.), Point of no return. The futile detention of unreturnable migrants, Januari 2014.
- 9 ICMDP, Regine. Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU. Final report. Wenen, Januari 2009.
- 10 Gesprek advocaat, 25/06/2014.
- 11 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Algemene Beleidsnota, Deel Asiel en Migratie, 21/12/2012, DOC 53 2586/021.
- 12 Gesprek migratie-expert, 27/06/2014.
- 13 Idem.
- 14 Grondwettelijk Hof, arrest nr. 1/2014, 16 januari 2014.
- 15 Gesprek migratie-expert, 27/06/2014.
- 16 Idem.
- 17 Gesprek kabinet van staatssecretaris voor Asiel en Migratie Maggie De Block, 08/07/2014.
- 18 Idem.
- 19 De Standaard, Ik mis de anonimiteit van een backbencher, 19/10/2013.
- 20 De Standaard, Groeten uit Kaboel, 28/12/2013.
- 21 Gesprek kabinet van staatssecretaris voor Asiel en Migratie Maggie De Block, 08/07/2014.
- 22 Gesprek DVZ, 02/07/2014.
- 23 Idem.
- 24 Gesprek Fedasil, 01/09/2014.
- 25 De Morgen, New York creëert identiteitskaart voor illegalen, 11 juli 2014.
- 26 Gesprek Bob Pleysier, 01/07/2014.
- 27 Gesprek migratie-expert, 27/06/2014.
- 28 Gesprek advocaat migratie- en asielrecht, 25/06/2014.
- 29 Gesprek Fedasil, 01/07/2014.
- 30 Zie statistieken op <http://www.cgvs.be/nl/cijfers/>.
- 31 Gesprek IOM, 04/08/2014.
- 32 Gesprek kabinet van staatssecretaris voor Asiel en Migratie Maggie De Block, 08/07/2014.
- 33 In de Dublinprocedure onderzoekt het land of het verantwoordelijk is om de asielaanvraag te behandelen. Als dat niet zo is, draagt het de asielzoeker over naar een land dat wel verantwoordelijk is volgens de Dublinverordening. De cijfers in deze kolom geven het aantal mensen weer die vanuit de gesloten centra werden overgedragen aan andere EU-landen.
- 34 Federaal Migratiecentrum, Jaarverslag Migratie 2013, Brussel, p. 177.
- 35 Gesprek Sefor, 10/09/2014.
- 36 Idem.
- 37 Gesprek IOM, 04/08/2014.
- 38 Gesprek Fedasil, 01/09/2014.
- 39 Presentatie Project SEFOR, vormingsdag Foyer vzw, oktober 2013.
- 40 Idem.
- 41 Gesprek advocaat migratie- en asielrecht, 25/06/2014.
- 42 De Standaard, Groeten uit Kaboel, 28/12/2014.
- 43 MASSEY D. & PREN K., Unintended Consequences of US Immigration Policy: Explaining the post-1965 Surge from Latin America. Population and Development Review, 2012, 38 (1), p. 1-29.
- 44 Gesprek DVZ, 02/07/2014.
- 45 Federaal Migratiecentrum, ibid.
- 46 Gesprek advocaat migratie- en asielrecht, 25/06/2014.
- 47 De Tijd, Heiligt het doel de middelen?, 23/02/2013.
- 48 Gesprek kabinet van staatssecretaris voor Asiel en Migratie Maggie De Block, 08/07/2014.
- 49 Toespraak naar aanleiding van de voorstelling van de Algemene beleidsnota's Asiel, Migratie en Opvang, 04/12/2013.
- 50 Gesprek kabinet van staatssecretaris voor Asiel en Migratie Maggie De Block, 08/07/2014.
- 51 Vanduynslager L. et al., Vlaamse Migratie- en Integratiemonitor 2013, Steunpunt Inburgering en Integratie & Studiedienst van de Vlaamse Regering, Brussel, 2013, p. 114.
- 52 Gesprek Samen Divers en FMDO (Federatie van Marokkaanse en Mondiale Democratische Organisaties) in Oostende, 14/07/2014.
- 53 Gesprek advocaat migratie- en asielrecht, 25/06/2014.
- 54 Verslag hoorzitting Kamer van Volksvertegenwoordigers 18 november 2013, p. 8.
- 55 Federaal Migratiecentrum, ibid., p. 176.
- 56 Presentatie Project Sefor, vormingsdag Foyer vzw, oktober 2013.
- 57 DVZ, Activiteitenrapport 2013, p. 165.
- 58 Gesprek Fedasil, 01/07/2014.
- 59 De Standaard, 2000 sans-papiers vertrekken spontaan uit ons land, 20 februari 2014.
- 60 Gesprek Fedasil, 01/09/2014.
- 61 Gesprek Fedasil, 01/09/2014; Federaal Migratiecentrum, Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid?, Brussel, juni 2014, p. 16.

- 62 Gesprek kabinet van staatssecretaris voor Asiel en Migratie Maggie De Block , 08/07/2014.
- 63 Gesprek Fedasil, 01/09/2014.
- 64 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, 19 oktober 2011, document 53 1825/001, p. 16-17.
- 65 Federaal Migratiecentrum, *ibid.*, p. 8.
- 66 Gesprek IOM, 04/08/2014.
- 67 Gesprek Caritas International, 27/07/2014.
- 68 Gesprek IOM, 04/08/2014.
- 69 Gesprek Fedasil, 01/09/2014.
- 70 POPPELMONDE J., Een ongelijke strijd. Evoluerende discours van beheersing en bescherming in de debatten over het Belgische uitwijzingsbeleid, masterproef Geschiedenis, KU Leuven, 2013-2014.
- 71 Art 15 en Art 16 van de EU-terugkeerrichtlijn; Federaal Migratiecentrum, *ibid.*, p. 23-24.
- 72 Federaal Migratiecentrum, *ibid.*, p. 28.
- 73 Gesprek DVZ, 02/07/2014.
- 74 *Idem.*
- 75 Presentatie Project Sefor, vorming van Foyer vzw, oktober 2013, p. 18.
- 76 Verslag hoorzitting Kamer van Volksvertegenwoordigers 18 november 2013, p. 8.
- 77 DVZ, *ibid.*, p. 165.
- 78 DVZ, *ibid.*, p. 184.
- 79 WIBAULT T., FAQ : Laissez-passer Européen, CBAR, Brussel, december 2013, p. 3.
- 80 Verslag hoorzitting Kamer van Volksvertegenwoordigers 18 november 2013, p. 8.
- 81 EMN, Identificatie van asielzoekers: praktijk en uitdagingen in België, Brussel, 2012, p. 20.
- 82 Gesprek DVZ, 02/07/2014.
- 83 WIBAULT T., *ibid.*, p. 6.
- 84 WIBAULT T., *ibid.*, p. 8.
- 85 Gesprek DVZ, 02/07/2014.
- 86 Tijdens het onderzoek voor dit rapport werd hier bij Vluchtelingenwerk Vlaanderen melding over gemaakt.
- 87 Gesprek advocaat migratie- en asielrecht,, 25/07/2014.
- 88 WIBAULT T., *ibid.* p.10.
- 89 DVZ, *ibid.*, p. 197.
- 90 Gesprek DVZ, 02/07/2014.
- 91 Gesprek DVZ, 02/07/2014. Opmerking: detentie mag enkel toegepast worden voor mensen die effectief verwijderbaar zijn. De terugkeerwoningen vallen wettelijk onder een detentiebeslissing, dus ook daar kunnen enkel mensen in ondergebracht worden die verwijderbaar zijn.
- 92 Gesprek migratie-expert, 04/08/2014.
- 93 Gesprek Fedasil, 01/09/2014.
- 94 Gesprek DVZ, 02/07/2014.
- 95 Gesprek IOM, 04/08/2014.
- 96 De Morgen, Onze nachtmerrie begint nu pas echt. Terug naar Kosovo met het uitgeprocedeerde Albanese gezin Halimi, 13/09/2014.
- 97 DHONDT B., *ibid.*, p. 194.
- 98 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 (terugkeerrichtlijn), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:N-L:PDF>.
- 99 Belgische Senaat, schriftelijke vraag nr. 5-8005, 4 februari 2013.
- 100 Beleidsnota Asiel en Migratie, 7 november 2013, p. 7.
- 101 Beleidsnota Asiel en Migratie, 22 januari 2013, p. 8.
- 102 Beleidsnota Fedasil, 21 december 2012, p. 14.
- 103 Gesprek kabinet van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie Maggie De Block, 08/07/2014.
- 104 De Morgen, Onze nachtmerrie begint nu pas echt. Terug naar Kosovo met het uitgeprocedeerde Albanese gezin Halimi, 13/09/2014.
- 105 De Morgen, Gedaan met de steekvlampolitiek, 11/07/2012.
- 106 Gesprek Fedasil, 01/09/2014.
- 107 Gesprek DVZ, 02/07/2014.
- 108 N-VA, Verkiezingsprogramma 2014, p. 43.
- 109 Gesprek Caritas International, 22/07/2014.
- 110 Gazet van Antwerpen, Met mes op de keel het land uitgooien, 22/02/2013.
- 111 De Morgen, Toch bedankt België, 05/10/2013.
- 112 Gesprek KMI, 25/06/2014.
- 113 Verslag hoorzitting Kamer van Volksvertegenwoordigers 18 november 2013, p. 24 – 33.
- 114 Gesprek DVZ, 02/07/2014.
- 115 Verslag hoorzitting Kamer van Volksvertegenwoordigers 18 november 2013, p. 26. (De Swaef)
- 116 EMN, The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium, Brussel, juni 2014, p. 18.
- 117 Koninklijk besluit tot bepaling van de inhoud van de overeenkomst die wordt gesloten en de sancties die kunnen worden opgelegd krachtens artikel 74/9, § 3, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, 17 september 2014.
- 118 De Standaard, Als de politie het opgeeft, is het gedaan met de stad, 09/10/2012.
- 119 Gesprek Sefor, 10/09/2014.
- 120 Gesprek DVZ, 02/07/2014.
- 121 POPPELMONDE J., *ibid.*
- 122 Maggie De Block in Het Laatste Nieuws, 11/09/2013.
- 123 Het Nieuwsblad, Maggie De Block, 19/10/2014.

- 124 Het Belang van Limburg, Interview Maggie De Block, 19/10/2014.
- 125 De Standaard, De Sluiswachter, 19/04/2014.
- 126 De Standaard, Groeten uit Kaboel, 28/12/2013.
- 127 De Standaard Opinie, Een probleem zonder echte oplossing, 02/10/2013
- 128 De Standaard, 02/10/2013.
- 129 De Morgen, Maggies rapport: niet zo mega, 12/02/2014.
- 130 Het Belang van Limburg, N-VA zet in op veiligheid, 09/04/2014.
- 131 Het Nieuwsblad, Guinee zet De Block voor schut, 17/03/2014.
- 132 Gesprek kabinet van staatssecretaris voor Asiel en Migratie Maggie De Block, 08/07/2014.
- 133 Gesprek IOM, 04/08/2014.
- 134 Gesprek Sefor, 10/09/2014.
- 135 De Standaard, Een vluchteling ver weg wordt hier illegaal, 26/09/2014.

4. CONCLUSIES



4.1 TWEE VOORNAME AMBITIES

De eerste staatssecretaris voor Asiel en Migratie had bij haar aantreden eind december 2011 een hele werf met crisissen voor zich liggen. Ze had twee voorname ambities: de migratiestromen onder controle krijgen en een maatschappelijk draagvlak voor een migratiebeleid met een sterke nadruk op terugkeer creëren. Een goed uitgekiende communicatiestrategie en een krachtadig optreden moesten de bevolking laten zien dat de zaken degelijk en serieus werden aangepakt. Migranten zonder wettig verblijf en eventuele toekomstige migranten moesten begrijpen dat hun toekomst niet in België lag. De Belgische bevolking werd gerustgesteld: de sociale zekerheid en de openbare orde zouden beschermd worden.

Deze doelstellingen hebben we afgeleid uit formele beleidsteksten en de communicatie van de staatssecretaris. Onze gesprekspartners, zowel binnen de overheid als op het terrein, bevestigden onze analyse. Het beleid was vrij expliciet over de doelstellingen en te nemen maatregelen. Maar hoewel de regering het voorstelde als erg evident en rechtlijnig, was het niet altijd gebaseerd op beredeneerde en goed onderbouwde stellingen. Verschillende voorbeelden in ons rapport tonen dit aan.

4.2 LANGETERMIJNVISIE

België ontwikkelde een ad-hocbeleid, een herstelpolitiek om orde op zaken te stellen. De regering had geen ambitie om een langetermijnvisie over migratie te ontwikkelen. Al onze gesprekspartners, van kabinetsmedewerkers tot begeleiders, bevestigden dit. Het terugkeerbeleid maakte geen deel uit van een allesomvattend en globaal gericht migratiebeleid. De beleidsmakers erkenden enkel asiel en gezinshereniging als een legitieme poort om naar België te komen. Maar ook voor deze procedures zetten ze vooral in op 'misbruiken bestrijden' en 'procedures versnellen'. Waarom migranten naar hier komen - of al dan niet terugkeren - onderzochten ze nauwelijks, en ze hielden er dan ook weinig rekening mee. Ze hadden ook weinig oog voor de belangen van herkomstlanden. Hoewel ze af en toe verwezen naar ontwikkeling in deze landen, of aspiraties toonden om er in de toekomst meer aandacht voor te hebben, maakten ze ook in dit verband geen werk van een echte visie.

4.3 CIJFERS EN RESULTATEN

De doelstellingen van het herstelbeleid waren voor iedereen duidelijk. Maar of de beoogde resultaten ook daadwerkelijk bereikt zijn, is dat niet. Aan het begin van de legislatuur steeg de vrijwillige terugkeer inderdaad spectaculair, wat prima paste bij de doelstelling om de migratiestromen te beheersen. Ondertussen is deze terugkeer echter weer gedaald, om vervolgens te stabiliseren op het niveau van 2011. De gedwongen terugkeer blijft sinds een aantal jaren wel stijgen. Bovendien zet de regering nu ook in op zelfstandige terugkeer, maar naar de precieze cijfers daaromtrent is nooit veel onderzoek uitgevoerd. Daardoor kunnen we niet efficiënt inschatten wat de op dit moment gekende cijfers betekenen.

Minder mensen ontvangen re-integratiesteun, om een nieuw leven op te bouwen in hun herkomstland. Velen hebben nood aan zulke steun, maar door de nieuwe criteria om in aanmerking te komen, vallen ze uit de boot. Gaat de overheid echt voor duurzame terugkeer? Tegelijk lijkt het onderduikcijfer erg groot. We zien een drop-out van 87% uit het terugkeertraject voor asielzoekers. Zowel ambtenaren als begeleiders vertelden ons dat steeds meer mensen zonder wettig verblijf van de radar verdwijnen.

De instroom tegengaan was nog belangrijker dan meer uitstroom creëren. Het stevige terugkeerbeleid had immers een sterke signaalfunctie. Daardoor werd het een instrument om de instroom te beheersen. In eerste instantie leek dat te lukken. Het aantal nieuwe asielzoekers daalde stevig ten opzichte van de erg hoge cijfers van 2009. Maar mogelijk was ook dit een fenomeen van korte duur, want sinds een aantal maanden gaan de asielaanvragen weer in stijgende lijn. Vooral mensen uit gebieden met acute conflictharden vragen nu asiel aan.

4.4 BELANGRIJKE GEVOLGEN

Het terugkeerbeleid had grote gevolgen. Heel wat mensen van op het terrein getuigden dat terugkeer als enige toekomstoplossing naar voren geschoven werd voor mensen zonder wettig verblijf. Uit gesprekken met migratie-experten en terreinwerkers bleek bovendien dat deze mensen minder gemakkelijk aanspraak konden maken op hun grondrechten. Het 'geen rechten zonder plichten'-discours maakte een sterke opgang. Als migranten wilden dat hun grondrechten gerespecteerd werden, moesten ze vrijwillig meewerken aan hun terugkeer. Zo bood de regering enkel en alleen onderdak aan behoeftige families met minderjarige kinderen als ze instemden met vrijwillige terugkeer. Ook regularisatie omwille van medische

redenen werd moeilijker, de toegang tot volwassenenonderwijs werd beperkt, enzovoort. Dat leidde vooral tot een groot onderduikcijfer en families met kinderen op straat.

Daarnaast was er een tendens van criminalisering en ontmenselijking van migranten, vooral van mensen zonder wettig verblijf. Mensen die niet konden of wilden vertrekken, voelden zich steeds meer in de illegaliteit geduwd. Uit vrees om opgepakt te worden, begonnen ze vermijdingsgedrag te vertonen. Ze gingen alle niet-levensnoodzakelijke contacten uit de weg. Verwijdering was duidelijk het primaire doel van deze regering. Menselijke vragen of behoeften waren ondergeschikt.

4.5 HUMAAN, CORRECT EN COHERENT

De staatssecretaris voor Asiel en Migratie vatte haar eigen beleidsvisie samen in drie kernwoorden: **humaan correct en coherent**. Met ons onderzoek toetsten we het beleid van Maggie De Block aan haar eigen 'beleidsbril'. Hoe **humaan, correct en coherent** was het?

'Het is een **humaan** beleid dat bescherming biedt aan wie die nodig heeft.' Dit benadrukte de staatssecretaris meermaals in haar communicatie naar het parlement en de pers toe. Uit ons onderzoek is gebleken dat het begrip **humaan** vooral een communicatieve rol speelde. Het algemene discours van de regering was immers dat de wet steeds moest primen op humanitaire overwegingen. Ook als wettelijke verordeningen geen enkele oplossing boden, zoals bij niet-repatrieerbare vreemdelingen, stond ze geen afwijking toe. Niemand stelde de regels zelf in vraag. En de staatssecretaris maakte nauwelijks gebruik van haar discretionaire bevoegdheid, waarmee ze vrij kon beslissen over individuele regularisatiedossiers. Het perspectief van de migrant was zelden of nooit een argument in dit beleid. Volgens de Migratiecoalitie kan deze houding niet leiden tot een echt **humaan** beleid.

Onder **correct** begreep de regering vooral dat migranten de regels nauwgezet moeten volgen. Heel wat beleidsmaatregelen waren bedoeld om misbruik tegen te gaan. Of de bestaande wetgeving realistisch en toereikend was, werd nooit overwogen. Bovendien leefden de Belgische beleidsmakers de regels zelf niet altijd na. Ons land werd tijdens de regering-Di Rupo, ook omwille van situaties uit vorige beleidsperiodes, verschillende keren teruggefloten door Europa omdat het de rechten van migranten niet respecteerde. In november 2013 werd België veroordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) voor de opsluiting van asielzoekers. De beroepsproce-

dure tegen de opsluiting duurde te lang en bood dus onvoldoende garanties tegen onwettige opsluiting. De effectieve rechtsbescherming van migranten verbeteren, was geen onderdeel van het beleid van deze regering.

Om een **coherent** beleid te garanderen, werden asielpcedure, asielopvang en migratie onder de bevoegdheid van één staatssecretaris gebracht. Er kwam ook meer samenwerking tussen de verschillende diensten. In de praktijk bleek deze coherentie echter enkel te dienen om ontrading en terugkeer te stimuleren. De regering vroeg immers ook burgemeesters, onderwijsinstellingen en de politie om mee te stappen in het terugkeerbeleid en controles op migratie uit te voeren. Daardoor durfden personen zonder wettig verblijf niet langer de juiste instanties aan te spreken in geval van bijvoorbeeld misbruik. Bovendien moet een coherent migratiebeleid verbonden zijn met het buitenlandbeleid. Als je migranten kansen biedt in hun herkomstregio, krijgen ze een toekomstperspectief. Dat kan je slechts bereiken als verschillende ministeries samenwerken aan duurzame ontwikkeling. Over dit soort brede coherentie dacht de regering-Di Rupo niet na.

4.6 SOLIDARITEIT EN SYMPATHIE

De tweede doelstelling van deze regering was het draagvlak voor migratie versterken. De kordate aanpak van staatssecretaris Maggie De Block kreeg veel maatschappelijke bijval. Maar dit zorgde zeker niet voor een positieve houding ten opzichte van migratie. De staatssecretaris bracht voortdurend boodschappen over de bestrijding van misbruik en de controle van migratiecijfers. Ze had het nauwelijks over positieve maatregelen voor migranten. Dat bevestigde het gevoel in de samenleving dat veel migranten vaak de regels overtreden, en dat dit aangepakt moest worden. Het draagvlak dat gecreëerd werd, was dus vooral een electoraal draagvlak voor de regering en de staatssecretaris zelf. Het gevoel voor solidariteit en sympathie met vluchtelingen en migranten, daarentegen, lijkt volgens ons onderzoek verkleind.

4.7 AANBEVELINGEN

De Migratiecoalitie bestudeerde in deze analyse alle aspecten en gezichtspunten van het terugkeerbeleid van de regering-Di Rupo. We gaan er immers vanuit dat terugkeer ook tijdens de huidige legislatuur een belangrijke plek zal krijgen in het brede migratiebeleid. We richten onze aanbevelingen dan ook uitdrukkelijk tot Theo Francken, de huidige staatssecretaris voor

Asiel en Migratie, en zijn regering. De aanbevelingen zijn breed, maar geïllustreerd met concrete vertalingen naar het terugkeerbeleid. De komende jaren willen we op deze manier ook andere aspecten van het migratiebeleid onder de loep nemen. Zo willen we een kritische, maar constructieve gesprekspartner worden voor de regering.

5. AANBEVELINGEN



© Vluchtelingenwerk Vlaanderen

De voorbije legislatuur legde een sterke nadruk op terugkeer. Voor dit rapport analyseerde de Migratiecoalitie daarom net dit aspect van het migratiebeleid.

Staatssecretaris Maggie De Block beschreef haar beleid als “humaan, correct, coherent”. Deze begrippen klinken positief. Haar uitspraken, of die van collega-politici, leken op het eerste zicht aannemelijk en constructief. Ook in de pers was dat zo. Maar door het beleid en de gevolgen ervan op het terrein te bestuderen, kregen we een ander beeld.

We stellen vast dat het regeerakkoord van de regering-Michel dezelfde prioriteiten en retoriek hanteert. Deze regering voorziet eveneens een evaluatie van het beleid voor vrijwillige terugkeer. We vonden het dan ook erg relevant om lessen te trekken uit de voorbije regeerperiode. Wat zat goed, wat kon beter? Aan de hand van die evaluatie formuleerden we aanbevelingen voor de huidige legislatuur. We hopen dat we met onze adviezen ook rond de tafel zullen kunnen zitten voor dialoog en overleg.

5.1 HUMAAN, CORRECT, COHERENT

Als netwerk van middenveldorganisaties is de Migratiecoalitie begaan met de grondrechten van migranten en een inclusieve maatschappij. We vinden de begrippen **humaan**, **correct** en **coherent** dan ook erg interessant.

Dit is echter de invulling die wij eraan geven:

In een **humaan** beleid houdt de regering in de eerste plaats rekening met de rechten van mensen wanneer ze keuzes moet maken. Ze laat die rechten primeren op economische of veiligheidsbelangen. Ze baseert zich daarbij op internationale verdragen, rechtsprincipes en grondwetsartikels. Staten moeten de grondrechten van alle burgers op hun grondgebied respecteren, ook van migranten met of zonder wettig verblijf.

Een **correct** beleid werkt in twee richtingen. Niet alleen de migranten moeten de regels nauwgezet volgen, maar ook de overheid moet altijd correct handelen. Tijdens de voorbije legislatuur heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens België verschillende keren veroordeeld omwille van

zijn terugkeerbeleid. Bovendien hebben experts de indruk dat ons land af en toe de grenzen van wat kan en niet kan, aftast. De regering moet zich er proactief toe engageren om de verplichtingen uit de grondwet en internationale verdragen na te komen.

Het begrip **coherentie** vereist volgens ons enige nuancering. Achter coherentie die enkel gericht is op terugkeer en vermindering van migratie, kunnen wij niet staan. Coherentie moet veel breder gaan, over beleidsdomeinen heen en op lange termijn. Beleidsmakers moeten rekening houden met de oorzaken van migratie en migranten de kans geven om op legale wijze naar Europa te komen. Ook als dat is om zichzelf te ontplooiën, deel te nemen aan onze economie en bij te dragen aan onze sociale zekerheid. Hun grondrechten moeten steeds voorop staan. Coherentie kan ook verschillende basisopdrachten met elkaar in conflict brengen (bijvoorbeeld de grenzen handhaven vs. het recht op gezondheidszorg vrijwaren). In zo'n gevallen is ze niet wenselijk. Beleidsmakers moeten dus steeds opnieuw de doelstelling en de impact van de coherentie nagaan. Enkel met deze invulling vinden wij de termen **humaan, correct en coherent** interessant. Met deze blik zullen we de komende jaren het beleid analyseren en aanbevelingen formuleren.

5.2. MEER DAN CIJFERS

We vragen de huidige beleidsmakers en parlementairen, maar ook de pers en andere sociale organisaties, om het debat ten gronde te voeren, gebaseerd op objectieve gegevens en feiten. Niet alle maatregelen die we tegenkwamen waren immers even onderbouwd, niet alle cijfers even grondig doorgelicht. Een beleid dat vooral geïllustreerd wordt aan de hand van cijfers, toont bovendien maar één kant van het verhaal. Het is dus belangrijk dat parlementairen en journalisten niet alleen naar cijfers vragen, maar ook kritische vragen stellen over de inhoud en de realiteit achter deze cijfers.

5.3 ZEVEN AANBEVELINGEN VOOR DE HUIDIGE REGERING

1. Een modern, slim en menselijk migratiebeleid.
2. Een verantwoordelijke communicatie.
3. Een duurzaam terugkeerbeleid.
4. Grondrechten respecteren en beschermen.
5. Zorg voor oplossingen als terugkeer geen optie is.

6. Houd rekening met de situatie in en de belangen van de herkomstlanden.
7. Werk samen met het middenveld.

5.3.1 EEN MODERN, SLIM EN MENSELIJK MIGRATIEBELEID

Ontwikkel een modern, slim en menselijk migratiebeleid dat volop gebruikmaakt van alle kansen die migratie biedt. Zo'n beleid beperkt zich niet tot een aanpak van het zogenaamde aanzuigeffect, of vertrekt niet van de fictie van een migratiestop. Integendeel, het maakt migratie mogelijk en beheert het ook. Het plaatst grondrechten op de eerste plaats. Alleen dan is een **humaan, correct en coherent** terugkeerbeleid mogelijk. Want een terugkeerbeleid kan moeilijk het sluitstuk zijn van een migratiebeleid, als er niet eens een echt migratiebeleid is.

Het huidige migratiebeleid vertrekt nog steeds van de migratiestop uit 1974, die maakte dat asiel en gezinshereniging zowat de enige legitieme toegangspoorten tot het land werden. Maar zelfs daar lag de focus de voorbije regeerperiodes op een zo groot mogelijke beperking van de instroom en de vermindering van 'onterechte' verblijfsvergunningen. Het terugkeerbeleid had in dat plaatje vooral een ontradende functie: het aantal aanvragen naar beneden krijgen.

De Migratiecoalitie is ervan overtuigd dat we vandaag op een andere manier met migratie moeten omgaan. Dynamische mensen die in hun eigen land geen menswaardig leven kunnen opbouwen, zullen altijd op zoek gaan naar een plek waar dat wel kan. Een goed beleid anticipeert op wat er beweegt in de wereld en grijpt ook volop de kansen die migratie biedt. Als migranten enkel op een clandestiene manier kunnen komen, verliezen alle betrokkenen: de migranten zelf, de herkomstlanden, maar ook onze maatschappij. Nooit verdronken zoveel mensen in de Middellandse Zee als het afgelopen jaar. Migratie tegenhouden is een utopie, maar migratie beheren is een haalbare uitdaging.

We hebben nood aan een toekomstvisie die de brug legt met andere beleidsdomeinen, zoals economie, sociale zaken, handel, ontwikkelingssamenwerking ... Bij voorkeur wordt die visie ontwikkeld in een Europese context.

Ook in de huidige regeerakkoorden, zowel federaal als regionaal, vinden we weinig ambitie om een visie op een breder migratiebeleid te ontwikkelen. Wij vragen dat er snel een plan van aanpak komt.

De migratiestop moet worden herzien en vervangen door een beleid dat beter aangepast is aan de hedendaagse realiteit.

5.3.2 EEN VERANTWOORDELIJKE COMMUNICATIE

Neem verantwoordelijkheid op voor de gevolgen van je communicatie. Spreek niet enkel over migratie als was het een probleem dat streng aangepakt moet worden, maar erken het als een realiteit die kansen biedt. Maak de bevolking warm voor positieve maatregelen ten aanzien van migratie. We vragen dit niet enkel aan de regering, maar aan alle politici, journalisten, opiniemakers en anderen die zich mengen in het debat over migratie.

De overheid heeft met haar communicatie een grote impact op de manier waarop de maatschappij naar migranten kijkt. Uit ons onderzoek is gebleken dat ze de afgelopen twee jaar erg trots uitpakte met haar beleid, vooral omwille van de dalende asielcijfers en de strenge maatregelen tegen misbruik. Positieve maatregelen, zoals de geresettlede vluchtelingen die ons land vorig jaar verwelkomde, communiceerde ze nauwelijks aan de bevolking. Zo stimuleerde ze een negatieve houding tegenover alle migranten. Jammer genoeg zien we in de eerste communicaties van de huidige regering dat zij die lijn doortrekt.

Daarnaast vraagt de Migratiecoalitie om het woord 'illegaal' niet langer te gebruiken, maar het te vervangen door 'personen zonder wettig verblijf'. Mensen kunnen immers niet 'illegaal' zijn. Dit woord draagt bij tot de criminalisering van mensen zonder wettig verblijf, en ook van de organisaties en de mensen die hen bijstaan.

5.3.3 EEN DUURZAAM TERUGKEERBELEID

Als een terugkeerbeleid duurzaam is, dan houdt het rekening met de vertrekredenen van migranten én met hun redenen om al dan niet terug te keren. Het gaat met de migranten ook het gesprek daarover aan. Daarnaast gaat het na wat mensen nodig hebben om te kunnen terugkeren en een nieuw leven op te bouwen in hun herkomstland. Het stelt zich ook de vraag of het herkomstland de terugkeerder wel kan opvangen. Creëer hiervoor waar nodig de juiste voorwaarden en voorzie er ook financiële middelen voor.

De voorbije jaren hebben middenveldorganisaties methodes ontwikkeld om met migranten - asielzoekers en mensen zonder wettig verblijf - na te denken over een zinvol toekomstperspectief

(oriëntering, begeleiding). Wij vragen de overheid om zo'n initiatieven alle kansen te geven. Door hun onafhankelijke positie kunnen en willen middenveldorganisaties een bijzondere rol spelen in het toekomstperspectief én bij de voorbereiding van een effectieve vrijwillige terugkeer. Als gesprekken met de migrant gebukt gaan onder grote tijdsdruk, of gekoppeld worden aan trajecten voor gedwongen terugkeer, wordt duurzame terugkeer bijna onmogelijk.

Als een migrant kiest voor een vrijwillige terugkeer, moet die goed voorbereid worden op het vlak van veiligheid en professionele en materiële startkansen in het herkomstland. Vaak is ter plaatse ook opvolging nodig. De begeleiding en procedures hier en ginder moeten op elkaar afgestemd zijn. De nodige middelen moeten daarvoor voorzien worden.

Verder vragen we de overheid om de duurzaamheid van de re-integratie na vrijwillige terugkeer te evalueren, in individuele dossiers en structureel. Ngo's en internationale organisaties die betrokken zijn bij vrijwillige terugkeer, moeten hierbij inspraak krijgen. De beoordeling moet vervolgens ook gepubliceerd worden.

5.3.4 GRONDRECHTEN RESPECTEREN EN BESCHERMEN

Een beleid dat sterk inzet op (gedwongen) terugkeer houdt risico's in voor de grondrechten van migranten. Als mensen hun verblijfsvergunning verliezen, moeten deze rechten gevrijwaard blijven. De overheid, parlementairen, de media en middenveldorganisaties moeten hier erg waakzaam voor zijn. Slachtoffers van een misdaad, werknemers van wie de arbeidsrechten zijn geschonden, zieke mensen of schoolkinderen moeten bij de juiste instanties terecht kunnen zonder vrees om opgepakt te worden. Een proactief beleid moet de grondrechten beschermen.

Sociale grondrechten als recht op gezondheidszorg, bescherming van arbeidsrechten of recht op onderwijs kunnen in het gedrang komen als mensen moeten onderduiken. Als mensen zonder wettig verblijf bijvoorbeeld een arbeidsongeval niet durven aan te geven uit schrik om opgepakt te worden, dan zijn hun arbeidsrechten geschonden. Helemaal problematisch wordt het als de overheid zelf grondrechten koppelt aan de bereidheid om terug te keren. Zo krijgen gezinnen met kinderen zonder wettig verblijf enkel opvang als ze akkoord gaan met een vrijwillig terugkeertraject. Nochtans hebben ze, volgens verschillende uitspraken van

het grondwettelijk hof, recht op opvang of een andere vorm van bijstand op basis van de onvervreemdbare rechten van hun kinderen.

Het respect voor fundamentele rechten moet ook extra aandacht krijgen bij detentie en verwijdering. Zo wordt het recht op een familieleven geschon- den, met alle trauma's van dien, wanneer gezinnen na arrestatie gescheiden worden. Of doordat niemand automatisch nagaat of een detentie wel wettig is, riskeren mensen onwettig vastgehouden te worden. Enzovoort. Een goede, onafhankelijke monitoring van gesloten centra en van de verwij- deringsprocedure zelf, is essentieel. Daarnaast moeten mensen in detentie toegang krijgen tot kwaliteitsvolle, onafhankelijke sociale assistentie.

Om de grondrechten van migranten te garanderen, mag de overheid geen vertrouwensposities onder- mijnen. Ze mag vertrouwenspersonen niet tegelijk verantwoordelijk stellen voor ordehandhaving en migratiecontrole. Vertrouwenspersonen moeten de overheid wel kunnen aanspreken om situaties waar grondrechten in het gedrang komen, aan te kaarten en om samen te zoeken naar oplossingen.

De overheid moet ervoor zorgen dat alle actoren, van ambtenaren over politie tot sociale werkers, een grondige deontologische opleiding krijgen. Zo zullen ze in staat zijn om grondrechten te herken- nen en te vrijwaren.

5.3.5 ZORG VOOR OPLOSSINGEN ALS TERUGKEER GEEN OPTIE IS

Het nieuwe regeerakkoord erkent voor de eerste keer, zij het erg voorzichtig, dat voor sommige men- sen repatriëring technisch gewoon niet mogelijk is. Bijvoorbeeld als landen van herkomst hun onderdanen weigeren terug te nemen. Daarnaast maken sommige moeilijke humanitaire en ethische kwesties terugkeer onverdedigbaar. Laat deze mensen niet in een vacu- um. Een verblijfsvergunning toekennen is voor hen vaak de enige oplossing.

De voorbije regering zette vooral in op terugkeer om situaties van onwettig verblijf op te lossen. Ze ging daar zo ver in dat er nog nauwelijks mensen geregulariseerd werden. Verblijf om medische redenen, bijvoorbeeld, was enkel nog mogelijk voor mensen met een levensbedreigende gezond- heidstoestand. Zwaar zieke mensen werden dus teruggestuurd naar landen waar gezondheidszorg niet gegarandeerd was.

Zelfs het beste migratiebeleid heeft een regulari- satiesysteem nodig. De realiteit is altijd complexer dan de theorie en er moet altijd ruimte zijn om prangende situaties op te lossen. De regels strikt opvolgen zonder oog voor de realiteit, leidt tot onmenselijke situaties. Dat is onhoudbaar voor iedereen, niet alleen voor de getroffen personen, maar ook voor de samenleving als geheel.

Op dit moment is er een groot gebrek aan trans- parantie en rechtszekerheid voor mensen die een regularisatie aanvragen. Duidelijke regularisa- tiecriteria kunnen er mee voor zorgen dat grote regularisatiecampagnes in de toekomst niet meer nodig zijn. De behandeling van complexe dossiers kan bovendien het best gebeuren na raadpleging van de Commissie van Advies voor Vreemdelingen, zoals voorzien in de Vreemdelingenwet.

Als bepaalde situaties die leiden tot een uitzonde- ring van de regels regelmatig voorkomen, moet dit leiden tot een evaluatie. Indien nodig moet de regelgeving aangepast worden.

5.3.6 HOUD REKENING MET DE SITUATIE IN EN DE BELANGEN VAN DE HERKOMSTLANDEN

Zorg ervoor dat het brede beleid rond handel, ontwik- keling en klimaat de duurzame ontwikkeling in de her- komstlanden niet hindert. Wentel de last voor migratie- controle niet af op de herkomst- of transitlanden. Een duurzaam migratiebeleid komt ook de herkomstlanden ten goede.

Migranten krijgen een toekomstperspectief als ze kansen hebben in hun herkomstregio. Dit kan je alleen bereiken met een coherent beleid dat zorgt voor duurzame ontwikkeling. Heel wat beleidskeu- zes kunnen deze ontwikkeling stimuleren of net in de weg staan. We denken aan inspanningen rond klimaatverandering, ontwikkelingssamenwerking en een eerlijk handelsbeleid.

Toch leidt duurzame ontwikkeling niet onmiddellijk en rechtlijnig tot minder migratie. Meer flexibele heen- en terugreismogelijkheden zijn interessant voor zowel migranten als herkomstlanden, en zelfs voor de landen van bestemming. Onderzoek wijst immers uit dat migranten moeilijker terugkeren naar hun land als de migratie- en toegangsregels strakker worden.

Het beleid voor ontwikkelingssamenwerking moet losstaan van migratiecontrole. Of de overheid al dan niet ontwikkelingshulp zal toekennen aan een land, mag niet gebruikt worden in onderhandelingen om terugnameakkoorden te bekomen met hetzelfde land.

5.3.7 WERK SAMEN MET HET MIDDENVELD

Betrek het middenveld bij het debat over en de ontwikkeling van het migratiebeleid. Middenveldorganisaties kunnen de brug slaan tussen de maatschappij en de overheid. Ze geven ook een stem aan groepen die niet als kiezers vertegenwoordigd zijn en niet zo makkelijk gehoord worden, zoals migranten met en zonder wettig verblijf. Deze organisaties zijn dus bij uitstek geschikt om een vertrouwensrol te spelen naar migranten toe.

Bovendien kunnen professionele en vrijwillige middenveldorganisaties concrete en soms niet meteen zichtbare gevolgen van het beleid op het terrein signaleren aan de overheid. Dit alles veronderstelt wel dat de overheid bereid is om haar eigen beleid kritisch door te lichten en er een open debat over te voeren.

BRONNENLIJST

Onze reconstructie van de beleidstheorie gebeurde op basis van officiële documenten. Als leidraad gebruikten we het analysekader van HIVA.

- De regeringsverklaring, beleidsbrief en beleidsnota en de bijhorende toespraken van de staatssecretaris
- Parlementaire vragen uit de periode van januari 2012 tot en met april 2014. We onderzochten enkel schriftelijke vragen in de federale Kamer en Senaat, opgezocht volgens het trefwoord 'terugkeer'.

De informatie die we uit deze documenten haalden, toetsten we af in gespreken met beleidsmakers, vertegenwoordigers van verschillende bevoegde administraties, professionals en vrijwilligers op het terrein, en migranten zelf. We screenen ook de berichtgeving in de pers aan de hand van relevante zoekwoorden in de geschreven pers.

Als secundaire bronnen namen we relevante studies en rapporten door, die u eveneens terugvindt in de bronnenlijst.

MONDELINGE BRONNEN

- Gesprekken op het kabinet van staatssecretaris Maggie De Block, de Dienst Vreemdelingenzaken, Fedasil, International Organization for Migration, Caritas International, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Kruispunt Migratie en Integratie, Samen Divers, FMDO vzw, Sefor, met beleidsadviseur Bob Pleysier, senator en onderzoeker Bert Anciaux en advocaat Pieter-Jan Staelens.
- Interviews met vijf migranten met en zonder verblijf.
- Twee focusgesprekken met mensen zonder wettig verblijf bij Meeting vzw en Filet Divers.
- Twee focusgesprekken met begeleiders van migranten.
- Veertien vragenlijsten ingevuld door verschillende organisaties die migranten bijstaan.

WETTEKSTEN EN BELEIDSDOCUMENTEN

- Beleidsnota van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, deel Asiel en Migratie 21 december 2012.
- Beleidsnota van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, deel Asiel en Migratie 7 november 2013.
- Federaal Regeerakkoord 2011.
- Grondwettelijk Hof, arrest nr. 1/2014, 16 januari 2014.
- Internationaal verdrag betreffende de status van vluchtelingen, VN, 1951, http://www.cgvs.be/nl/binaries/Verdrag%20van%20Gen%C3%A8ve_tcm127-9244.pdf.
- Koninklijk besluit 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, 24/06/2004.
- Koninklijk besluit tot bepaling van de inhoud van de overeenkomst die wordt gesloten en de sancties die kunnen worden opgelegd krachtens artikel 74/9, § 3, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, 17 september 2014.
- Omzendbrief van 10 juni 2011 betreffende de bevoegdheden van de Burgemeester in het kader van de verwijdering van een onderdaan van een derde land (B.S. 16 juni 2011).
- Parlementaire vragen : De Kamer – jan 2013 – april 2014
 - N°0379 – Theo Francken N-VA – staatssecretaris asiel en migratie - vrijwillige terugkeer illegalen vanuit gesloten centrum in 2012 – (09/01/2013)
 - N°0441 – Kattrin Jadin MR – staatssecretaris asiel en migratie – terugkeerbeleid asielzoekers en samenwerking NGO's (07/05/2013)
 - N° 0456 – Theo Francken (N-VA) aan minister buitenlandse zaken – de migratieambassadeur (21/05/2013)

- N° 0470 Jacqueline Galant MR – aan staatssecretaris asiel en migratie – Niet-toepassing van SEFOR door de gemeentebesturen voor personen die in LOI verblijven (07/05/2013)
- N°0475 – Theo Francken – staatssecretaris asiel en migratie – Illegale onderschepte vreemdelingen – feiten van openbare orde 16/05/2013
- N° 0568 Theo Francken N-VA – Staatssecretaris asiel en migratie – de door België gesloten administratieve terugnameakkoorden met landen van herkomst (25/10/2013)
- N° 0638 Peter Logghe VB – staatssecretaris asiel en migratie – het vrijwillig terugkeerbeleid, het terugkeerloket (28/01/2014)
- N° 0640 Karin Temmerman sp.a – staatssecretaris asiel en migratie – de niet-repatrieerbare vluchtelingen (28/01/2014)
- N° 0646 Sarah Smeyers N-VA – staatssecretaris asiel en migratie – De zoektocht naar een oplossing voor de Gesu-krakers (29/01/2014)
- 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 (terugkeerrichtlijn), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:NL:PDF>.
- Toespraak Maggie De Block bij voorstelling van haar beleidsnota van 07/11/2013 in de Commissie Binnenlandse Zaken.
- Toespraak Maggie De Block bij voorstelling van haar beleidsnota van 21/12/2012 in de Commissie Binnenlandse Zaken.
- Verslag van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt van 07/05/2013, document CRABV 53 COM 734, pt. 06.05. <http://www.dekamer.be/doc/CCRA/pdf/53/ac734.pdf>.
- Verslag voor de Commissie Binnenlandse zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt van 07/05/2013 22 januari 2013 – DOC 53 2522/040 <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/2522/53K2522040.pdf>
- Verslag hoorzitting Kamer van Volksvertegenwoordigers, 18 november 2013.
- Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.
- Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, 19 oktober 2011, document 53 1825/001, Memorie van Toelichting, art 19.
- Wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen.
- Wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=nl&pub_date=2012-02-17&numac=2012000081&caller=summary.

SECUNDAIRE BRONNEN

- Caritas International, <http://www.caritas-int.be/nl/news/asielzoekers-opvangcrisis>.
- DHONDT B., Van vreemdeling tot banneling...en terug? Een analyse van rechtspraak over de fundamentele grenzen aan het inreisverbod. In: TVR, nr. 2, Die Keure, Brussel, 2014.
- Hein De Haas, What Drives Human Migration? In: Anderson B., Keith M. et al., Migration: The COMPAS Anthology, Compas, Oxford, 2014.
- DE TAVERNIER K., Visietekst Migratie en Ontwikkeling, 11.11.11, Brussel, 2009.
- DÜVELL F., Framing and Reframing Irregular Migration. In: Anderson B., Keith M. et al.
- DVZ, Activiteitenrapport 2012.
- DVZ, Activiteitenrapport 2013.
- EMN, Annual Report on Asylum and Migration Policy in Belgium, Brussel, 2013.
- EMN, Identificatie van asielzoekers: praktijk en uitdagingen in België, Brussel, 2012.
- EMN, The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium, Brussel, juni 2014.
- Federaal Migratiecentrum, Jaarverslag Migratie 2013, Brussel, 2013.
- Federaal Migratiecentrum, Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid? Brussel, juni 2014.
- Flemish Refugee Action (et al.), Point of no return. The futile detention of unreturnable migrants, Januari 2014.

- IOM, World Migration Report 2013: Migrant Well-being and Development, Genève, 2013.
- ICMDP, Regine. Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU. Final report. Wenen, Januari 2009.
- MASSEY D. & PREN K., Unintended Consequences of US Immigration Policy: Explaining the post-1965 Surge from Latin America. Population and Development Review, 2012.
- N-VA, Verkiezingsprogramma 2014.
- OROZCO M. et al, Mexican Hometown Associations and Development Opportunities. In: Journal of International Affairs, vol. 57, nr. 2, Columbia University, New York, 2004.
- Presentatie Project SEFOR, vormingsdag Foyer vzw, oktober 2013.
- POPPELMONDE J., Een ongelijke strijd. Evoluerende discours van beheersing en bescherming in de debatten over het Belgische uitwijzingsbeleid, masterproef Geschiedenis, KU Leuven, 2013-2014.
- VAES S. et al., Methodiek voor een multidimensionale analyse van het migratiebeleid, p. 9., HIVA-KU Leuven, Leuven, 2014.
- Vanduynslager L. et al., Vlaamse Migratie- en Integratiemonitor 2013, Steunpunt Inburgering en Integratie & Studiedienst van de Vlaamse Regering, Brussel, 2013.
- VRANKEN J. et al., Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2009, OASeS, Antwerpen, 2009.

KRANTENARTIKELS

- De Morgen, Gedaan met de steekvlampolitiek, 11/07/2012.
- De Morgen, Toch bedankt België, 05/10/2013.
- De Morgen, Maggies rapport: niet zo mega, 12/02/2014.
- De Morgen, Onze nachtmerrie begint nu pas echt. Terug naar Kosovo met het uitgeprocedeerde Albanese gezin Halimi, 13/09/2014.
- De Morgen, New York creëert identiteitskaart voor illegalen, 11/07/2014.
- De Standaard, Als de politie het opgeeft, is het gedaan met de stad, 09/10/2012.
- De Standaard, Ik mis de anonimiteit van een backbencher, 19/10/2013.
- De Standaard Opinie, Een probleem zonder echte oplossing, 02/10/2013.
- De Standaard, Groeten uit Kaboel, 28/12/2013.
- De Standaard, De Sluiswachter, 19/04/2014.
- De Tijd, Heiligt het doel de middelen?, 23/02/2013.
- Gazet van Antwerpen, Met mes op de keel het land uitgooien, 22/02/2013
- Het Belang van Limburg, Interview Maggie De Block, 19/10/2013.
- Het Belang van Limburg, Interview Maggie De Block, 19/10/2014.
- Het Belang van Limburg, N-VA zet in op veiligheid, 09/04/2014.
- Het Nieuwsblad, Maggie De Block, 19/10/2014.
- Het Nieuwsblad, Guinee zet De Block voor schut, 17/03/2014.

ANNEX 1. METHODOLOGIE

Dit onderzoek is gebaseerd op een analysekader uitgewerkt door het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA). Deze 'Methodiek voor multidimensionale analyse van het migratiebeleid' reikt de nodige tools aan om het beleid te analyseren. Hij biedt handvatten om migratie en migratiebeleid vanuit verschillende invalshoeken te bekijken, zodat een open en genuanceerd debat over migratie gevoerd kan worden. De focus ligt op de 'beleidstheorie', met andere woorden de redenering die aan de grondslag ligt van het gevoerde beleid. Wat is de context waarin een beleid is ontstaan? Wat willen de beleidsmakers veranderen of aanpakken? Waarom? En hoe, via welke mechanismen of maatregelen willen ze de gewenste resultaten bekomen? De analyse gaat niet na of het beleid zijn eigen doelstellingen haalt, maar eerder of de redenering van waaruit die doelstellingen ontstaan zijn, wel klopt. Niet 'doen we de dingen goed?', maar wel 'doen we de goede dingen?'. Voor dit rapport wil dit dus zeggen: niet 'zijn de terugkeercijfers gestegen?', maar wel 'waarom kozen de beleidsmakers voor ervoor om op die manier in te zetten op terugkeer?'

Zoals bij elk onderzoek moesten we tijd en bronnen afbakenen. Als beleidsperiode verkozen we de voorbije legislatuur, zonder uit het oog te verliezen dat bepaalde maatregelen erfenissen waren van de beleidsperiodes die daaraan voorafgingen. Gezien het bestuur van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maggie De Block, heel duidelijk de indruk gaf een sterke focus op terugkeer te hebben, kozen we ervoor om extra aandacht te besteden aan het beleid dat rond die terugkeer werd gevoerd. In de loop van het onderzoek werd al gauw duidelijk dat dit moeilijk te isoleren was. Het terugkeer- en migratiebeleid staan in wederzijdse verhouding tot elkaar. Onze conclusies en aanbevelingen zijn tot stand gekomen vanuit de aandacht voor het terugkeerbeleid.

Dit rapport is het resultaat van de doorlichting van een aantal beleidsdocumenten en van verschillende gesprekken met beleidsmakers, mensen van de bevoegde administraties, ngo's, migratie-experten en migranten. We selecteerden de belangrijkste beleidsdocumenten voor de beleidsperiode december 2011 tot april 2014. Op EU-niveau beperkten we ons tot de terugkeerrichtlijn en een communicatie over terugkeer van de Europese Commissie. Op federaal niveau baseerden we ons op het regeerakkoord, de bijbehorende beleidsnota's, parlementaire stukken zoals een aantal verslagen uit de Kamer, omzendbrieven, wetswijzigingen en schriftelijke parlementaire vragen van zowel de Kamer als de Senaat opgezocht op het trefwoord 'terugkeer'. Deze documenten screenden we op expliciete verwijzingen naar de context, de maatregelen en de gewenste resultaten in het kader van het terugkeerbeleid. Het is eigen aan een beleid dat niet alle elementen ex-

plicitet benoemd worden. Aan de hand van interviews met verschillende actoren vervolledigden we de beleidstheorie die we hadden afgeleid uit de officiële documenten. Daarnaast peilden we naar hoe het beleid ingeschat werd. Heeft het zijn doelstellingen bereikt? Welke doelstellingen had het beleid volgens onze gesprekspartners echt? Aan organisaties die actief zijn op het terrein, professioneel en vrijwillig, vroegen we om een vragenlijst in te vullen. Veertien respondenten bezorgden ons hun reflecties. We hadden focusgesprekken met begeleiders van mensen zonder wettig verblijf en met migranten, vooral mensen zonder wettig verblijf. Tot slot hebben we ook een aantal mensen zonder wettig verblijf geïnterviewd. We richtten ons vooral tot deze groep, omdat zij het directe onderwerp zijn van het terugkeerbeleid. De verhalen zijn opgetekend zoals ze ons door de migranten zijn verteld. Wij hadden niet de mogelijkheid om alle feiten die erin voorkomen strikt na te gaan. De bedoeling was vooral om van hen te horen hoe zij het huidige beleid ervaren.

Communicatie over het migratiebeleid bleek in deze regeerperiode van heel groot belang te zijn. De media kunnen een beeld geven van een beleid. Daarom vervolledigden we dit onderzoek met een doorlichting van verschillende Vlaamse kranten, uit de periode tussen januari 2012 en april 2014.

Een terugkeerbeleid richt zich tot mensen die volgens de overheid niet (meer) wettig in België verblijven. Verschillende termen worden gebruikt om over deze groep van migranten te spreken: sans-papiers, mensen zonder papieren, irregulieren, mensen zonder wettig verblijf ... Jammer genoeg wordt ook nog te vaak en ten onrechte het begrip illegalen gebruikt. Dit laatste woord gebruiken wij doelbewust en consequent niet gezien de criminele lading van de term. Nochtans gebruiken veel parlementsleden en politici het wel. Het is zelfs een term die door de Dienst Vreemdelingenzaken wordt gebruikt om de detentiecentra te benoemen: centrum voor illegalen van Voor de eenduidigheid spreken we in dit rapport van mensen of migranten zonder wettig verblijf. Dit omschrijft de situatie zoals ze is zonder een waardeoordeel mee te geven. Ook de Europese Unie stapt steeds meer af van de term 'illegaal'. Ze vervangt die door 'irregulier'. Hopelijk volgt België deze trend. In het Vlaams decreet voor inburgering en integratie is 'mensen zonder wettig verblijf' trouwens het gangbare begrip.

We danken onze gesprekspartners voor de open manier waarop ze met ons hun inzichten deelden. Uit respect hiervoor vermelden we niet altijd hun namen. De bronnenlijst biedt een overzicht van de instanties en organisaties die hun medewerking verleenden. U kan 11.11.11 hierover steeds contacteren, als u nog vragen heeft.

ANNEX 2. ONDERZOEK NAAR TERUGKEER EN RE-INTEGRATIE VAN HIT FOUNDATION

Een matrix opgesteld door de Nederlandse HIT Foundation toont twee assen waarop je de motieven voor terugkeer- en re-integratieprogramma's kan zetten. De ene as gaat van 'gerechtigheid' naar 'ontwikkeling'. Bij 'gerechtigheid' wordt er gefocust op het individu en het snelle vertrek (dit woord valt dus ongeveer samen met de term 'correct' zoals gebruikt door onze overheid). Dat staat tegenover 'ontwikkeling', waar gekeken wordt naar duurzame resultaten op middellange en lange termijn. De matrix houdt rekening met de specifieke omstandigheden in het land van herkomst en met het sociale netwerk waar de terugkeerder naar terugkeert. Niet het vertrek van de migrant op zich primeert, maar wel de vraag hoe het de migrant zal vergaan in zijn land van herkomst. De verticale as gaat van hoge diversiteit naar lage diversiteit. Re-integratieprogramma's met een hoge diversiteit reiken veel verder dan de individuele terugkeerder. Ze betrekken ook de gemeenschap waartoe de terugkeerder behoort. Deze programma's sluiten nauw aan bij traditionele ontwikkelingshulp omdat ze een positieve impact nastreven, zowel op de terugkeerder als op de omgeving. De positie van België op deze matrix is op dit moment niet duidelijk. Maar het zou interessant zijn om ze gedetailleerd uit te zoeken.

Een onderzoek in 31 Europese landen leverde een lijst met 'goede praktijken' en een tiental aanbevelingen op. Het werd uitgevoerd door Matrix Insight, ICMPD en ECRE en begin 2012 gepubliceerd. Een terugkeer kan pas duurzaam zijn als hij kadert in een re-integratieprogramma op maat van de terugkeerder. Het rapport formuleerde daarom de volgende tien aanbevelingen:¹

1. In de aanloop naar de terugkeer moet een socio-economisch profiel van de terugkeerder worden opgemaakt. Daarbij moeten zijn of haar bekwaamheden, noden en drijfveren in kaart worden gebracht. Dit moet gekoppeld worden aan een evaluatie van de toestand in het land van herkomst en aan een inschatting van de vooruitzichten die de potentiële terugkeerder daar heeft. Een dergelijke op maat gemaakte aanpak versterkt het gevoel van potentiële terugkeerders dat re-integratie geen willekeurig gebeuren is en dat ze in hun land van herkomst een reële kans op slagen hebben.
2. Goed opgeleide maatschappelijk werkers moeten de terugkeerders voor hun vertrek psychologisch voorbereiden. Ze moeten de inhoud van de terugkeerprogramma's kennen en vertrouwd zijn met informatie over het land van terugkeer.
3. Er dient een online platform te worden ontwikkeld om informatie en ervaringen op uit te wisselen.
4. De re-integratie van de terugkeerder kan worden bevorderd als voor zijn of haar terugkeer wordt samengewerkt met zijn of haar familie. De emigratie van een familielid wordt vaak beschouwd als een 'investering'. Een terugkeer kan daarom beschouwd worden als een mislukking. Psychosociale begeleiding van de terugkeerder en zijn familie kan het terugkeerproces vlotter doen verlopen.
5. Terugkeerders worden het best met elkaar in contact gebracht. De creatie van een netwerk van personen die re-integratiesteun krijgen kan erg nuttig zijn.
6. Migrantten moeten weten dat organisaties die re-integratiesteun verlenen niets te maken hebben met de politie. Ze moeten inzien dat het inwinnen van informatie over vrijwillige terugkeer hun asielaanvraag niet in het gedrang brengt of kan leiden tot opsluiting wegens onwettig verblijf.
7. Re-integratiesteun kan het best aangeboden worden voor een periode langer dan twaalf maanden. De draad weer oppikken in het land van herkomst, weer voor zichzelf en/of een gezin kunnen zorgen, vergt tijd. De kans op een duurzame terugkeer vergroot indien men langer dan twaalf maanden steun ontvangt om deze doelstellingen te bereiken.
8. De financiële ondersteuning van re-integratieactiviteiten moet worden verhoogd en geoptimaliseerd. Bij het toekennen van steun kan bijvoorbeeld rekening gehouden worden met de kosten voor levensonderhoud in het land van terugkeer.
9. De coördinatie van de verschillende financiële instrumenten van de EU inzake migratie moet worden verbeterd.
10. De lokale partners in de landen van terugkeer moeten betere opleidingen krijgen. De partners moeten onderling ook beter samenwerken.

¹ Matrix Insight Ltd, ICMPD, ECRE, Comparative Study on Best Practices to Interlink Pre-Departure Reintegration Measures Carried out in Member States with Short- and Long-Term Reintegration Measures in the Countries of Return, januari 2012.

