



Advies Vluchtelingenwerk Vlaanderen aan de  
Commissie voor de Volksgezondheid, het  
Leefmilieu en de Maatschappelijke  
Hernieuwing van de Kamer van  
Volksvertegenwoordigers, op het  
amendement (DOC 53 813/007) tot wijziging  
van de wetgeving met het oog op het  
bezwaren van de asielcrisis

10 juni 2011

Samenvatting van de belangrijkste vragen van Vluchtelingenwerk Vlaanderen:

1. personen die een tweede of volgende asielaanvraag indienen die in overweging wordt genomen door de Dienst Vreemdelingenzaken, recht op opvang laten genieten.
2. het voorstel rond het uitsluiten van EU-burgers (artikel 2, 1°) schrappen: het zal weinig impact hebben en stuit op principiële bezwaren.
3. het voorstel rond het stopzetten van het recht op opvang voor personen tijdens de procedure van het administratieve cassatieberoep bij de Raad van State (artikel 5), schrappen: het is een ernstige schending van een fundamenteel recht.
4. het terugkeertraject uit het voorstel halen en ruimte laten voor beleidsvoorbereidend werk van de Fedasil-werkgroep "integratie van de vrijwillige terugkeer in het begeleidingstraject en samenwerking tussen Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken"
5. in ieder geval het wetsvoorstel zo aanpassen dat er voldoende ruimte blijft voor het beleidsvoorbereidend werk van die werkgroep (zie voorstellen amendementen): de termijn van 10 dagen uit het voorstel halen en enkel de termijn van 30 dagen overhouden ; de termijn binnen dewelke de terugkeer moet plaatsvinden dezelfde laten zijn als die in het samenwerkingsakkoord van 17/9/2010, namelijk 3 maanden
6. een hoorzitting organiseren in de Commissie, waarop ook de opvangpartners worden uitgenodigd

Vluchtelingenwerk Vlaanderen  
Gaucheretstraat 164  
1030 Brussel  
Tel.: 02/ 274 00 20  
Fax: 02/ 201 03 76  
e-mail: [info@vluchtelingenwerk.be](mailto:info@vluchtelingenwerk.be)  
<http://www.vluchtelingenwerk.be>

## Algemene Opmerking: gebrek aan grondige analyse en consultatie

Vluchtelingenwerk is bezorgd over het feit dat verregaande wijzigingen aan de Opvangwet worden doorgevoerd zonder inclusief consultatieproces met alle betrokken actoren van het terrein. We zijn nochtans net op een kruispunt aanbeland in het asiel- en migratiebeleid: het is tijd om breed gedragen hervormingen door te voeren. Hervormingen zijn pas gedragen indien er echt geluisterd wordt naar alle betrokken actoren, inclusief diegenen die het beleid op het terrein moeten uitvoeren. Hiertoe behoren ook de opvangpartners. De mogelijkheid om snel een advies te kunnen formuleren aan de Commissie beschouwen wij niet als voldoende consultatie.

Bovendien zijn de voorgestelde wijzigingen op een aantal punten niet doordacht en zullen zij door hun geringe impact niet echt bijdragen tot een oplossing voor de opvangcrisis, terwijl zij wel een ernstige inperking van de rechten van mensen op zoek naar bescherming betekenen.

## OPVANG

Vluchtelingenwerk is bezorgd over het voorstel om voor een aantal categorieën van asielzoekers het recht op opvang en begeleiding te schrappen.

1. Het voorstel (artikel 3) beperkt de opvang voor asielzoekers tot de behandeling van de eerste asielaanvraag. Opvang tijdens een tweede asielaanvraag lijkt enkel mogelijk indien de asielzoeker intekent op een terugkeertraject. Opvang vanaf een derde asielaanvraag is helemaal niet mogelijk.

Deze uitsluiting moet een stijging van het aantal asielaanvragen en misbruik van de asielprocedure voorkomen. In 2010 werd echter 58 procent van de meervoudige asielaanvragen in overweging genomen. In meer dan de helft van de gevallen ging het dus om aanvragen die werden doorgestuurd naar het CGVS en die dus niet manifest ongegrond waren. Het lijkt daarom overdreven om voor meervoudige aanvragen te vertrekken van een vermoeden van misbruik. De maatregel zorgt er voor dat personen met een reële behoefte aan bescherming op straat zullen belanden. Het staat bovendien vast dat de meeste van de meervoudige aanvragen komen van asielzoekers uit conflictgebieden. Om een goed beleid te kunnen voeren, is dus nood aan een onafhankelijk onderzoek naar de redenen van en de mechanismen achter deze meervoudige aanvragen.

Vluchtelingenwerk is van mening dat de wet houdende diverse bepalingen van 30 december 2009, die reeds een aanzienlijke verstrenging invoerde wat betreft de opvang in het geval van meervoudige asielaanvragen, reeds vrij restrictief is en een verdere verstrenging onwenselijk is. Effectiever dan een aanpak van uitsluiting is werken aan de kwaliteit van de eerste asielprocedure, zodat asielzoekers meer vertrouwen krijgen in de procedure. Het stijgen van het aantal meervoudige aanvragen kan immers ook wijzen op het onvermogen van de huidige procedure om beschermingsnoden te detecteren.

Een van de elementen die zeker meespelen is dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen geen eigen onderzoeksbevoegdheid heeft en asielzoekers in beroep moeilijk nieuwe

elementen kunnen voorleggen. Bij het beoordelen van de nood aan bescherming op het moment van de beslissing wordt dan ook geen rekening gehouden met de meest actuele informatie die voorhanden is. Dit zet asielaanvragers aan tot het indienen van een nieuwe aanvraag. Advocaten raden hun cliënten soms veiligheidshalve aan om een nieuw element niet in de beroepsprocedure in te dienen, maar te houden voor een nieuwe aanvraag.

De bepaling in het voorstel die het recht op opvang in het geval van meervoudige asielaanvragen beperkt, houdt naar onze mening bovendien ook een schending in van artikel 16 van de Opvangrichtlijn<sup>1</sup>. De richtlijn bepaalt immers in artikel 16 dat beslissingen tot beperking, intrekking of wijziging van opvangvoorzieningen of sancties individueel, objectief en onpartijdig worden genomen en met redenen omkleed.

Om deze redenen vraagt Vluchtelingenwerk dat personen die een tweede of volgende asielaanvraag indienen die in overweging wordt genomen door de Dienst Vreemdelingenzaken, recht op opvang kunnen genieten. We pleiten er ook voor dat de opvang van personen die een tweede asielaanvraag indienen, niet afhankelijk wordt gemaakt van het intekenen op een terugkeertraject. Iemand die een tweede asielaanvraag wil indienen, kan op dat moment een terugkeertraject niet ernstig overwegen als een zinvol toekomstperspectief. Integendeel: het kan leiden tot misbruik van procedures en discrediteren van de optie van de vrijwillige terugkeer.

2. We zijn van mening dat het uitsluiten van EU-burgers (artikel 2, 1°) slechts een heel beperkte impact zal hebben doordat slechts weinig asielaanvragers afkomstig zijn uit EU-landen. In 2010 werden slechts 256 aanvragen ingediend door EU-burgers. Voor 2011 werden tot eind mei een 100-tal aanvragen geregistreerd. Voor onderdanen van een van de 27 lidstaten geldt bovendien een versnelde procedure. De gemiddelde behandelingsduur van de aanvragen door een EU-burger in 2010 was 23 kalenderdagen.

Het uitsluiten van EU-burgers zal niet alleen geen oplossing bieden voor de opvangcrisis. We hebben ook een principiële bezwaar: de beoordeling van het risicogehalte of de veiligheidsfactor van een land kan immers niet op algemene wijze beoordeeld worden. Ook in het geval van EU-burgers kan men niet uitsluiten dat er een echte nood is aan bescherming. Cijfers van UNHCR tonen dit duidelijk aan: in 2008 werden 285 mensen uit 15 verschillende EU-lidstaten erkend als vluchteling.

Vluchtelingenwerk Vlaanderen vraagt daarom dit voorstel te schrappen en op zijn minst te garanderen dat EU-burgers die nog niet genieten van het vrij verkeer van werknemers verder recht op opvang hebben.

3. Het recht op opvang schrappen voor personen tijdens de procedure van het administratieve cassatieberoep bij de Raad van State (artikel 5) is een ernstige schending van een fundamenteel recht. We verdedigen dat ook de personen die een beslissing afwachten in de procedure bij de Raad van State recht hebben op een opvang die de persoon in staat moet stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.

Vluchtelingenwerk is niet blind voor de mogelijkheid dat de procedure van het administratief cassatieberoep oneigenlijk wordt gebruikt vanuit het oogmerk van de verlenging van het verblijf in de opvang. Maar de invoering van de filterprocedure bij de Raad van State bij de asielhervorming van 2006-2007 had net tot doel roekeloze of inhoudsloze beroepen te voorkomen. De Raad van State dient zich immers uit te spreken

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielaanvragers in de lidstaten

over de toelaatbaarheid van de beroepen binnen korte termijn. We zijn van mening dat mogelijk oneigenlijk gebruik via dit instrument moet tegengegaan worden. Wanneer een mogelijke aanpassing van de filterprocedure zich zou opdringen, kan dat best na een grondige evaluatie. We zijn zelf vragende partij voor een evaluatie van de filterprocedure bij de Raad van State door een externe expert, zowel naar het effectief functioneren van deze filter als naar de kwaliteit van de filterarresten.

Er dient ook opgemerkt te worden dat de personen in procedure bij de Raad van State slechts een klein aandeel uitmaken van de bevolking binnen de verschillende opvangstructuren. De personen binnen de nieuwe beroepsprocedure bij de Raad van State maken nog slechts ongeveer één procent uit van het totale aantal begunstigden van de opvang en hun aandeel is nog steeds aan het dalen. Opnieuw zal het voorstel dus weinig impact hebben op het opvangnetwerk. Dat is niet evenredig met het schenden van een fundamenteel recht.

Vluchtelingenwerk vraagt dit voorstel te schrappen.
---

Besluit: we betreuren dat het uitsluiten van deze categorieën van asielzoekers enerzijds fundamentele rechten in het gedrang brengt maar anderzijds ook allerm minst een concrete oplossing vormt voor de opvangcrisis. De nadruk die vroeger lag op materiële hulp en begeleiding lijkt nu te komen liggen op een beleid van uitsluiting.

## TERUGKEER

Het principe van een terugkeertraject in de wet heeft Vluchtelingenwerk altijd verdedigd, maar de inhoud van het wetsvoorstel bevat niet de bouwstenen voor een duurzaam én effectief terugkeerbeleid. Vluchtelingenwerk gelooft niet dat het voorgestelde traject de implementatie is van de voorrang van de vrijwillige terugkeer.

Met andere woorden: dit kader zal niet zal toelaten aan de terreinactoren om werkelijk een begeleiding te bieden die realistische kansen biedt op een vrijwillige terugkeer en die in zoveel mogelijk gevallen een gedwongen terugkeer zal vermijden.

Bovendien wordt het principe van de voorrang van de vrijwillige terugkeer bekrachtigd door artikel 6 (“het terugkeertraject geeft ten allen tijde voorrang aan de vrijwillige terugkeer”) en vervolgens ondermijnd door andere bepalingen.

1. 5 dagen na een negatieve beslissing van het CGVS wordt een terugkeerbegeleiding aangeboden en informatie over ondersteuning bij terugkeer gegeven (artikel 6). Dit lijkt ons geen enkel probleem, op voorwaarde dat dit gebeurt aan de hand van goed uitgewerkte methodieken.
2. Volgens het voorstel (artikel 5) eindigt de materiële hulp 10 dagen na de betekening van de negatieve beslissing in beroep, tenzij de asielzoeker intekent op een vrijwillige terugkeer. Binnen 10 dagen na de negatieve beslissing worden mensen voor een erg moeilijke keuze gesteld (vrijwillige terugkeer, een tweede asielaanvraag,...). Dat is te kort, ook al hebben mensen al van voor de negatieve beslissing een geïntegreerde terugkeerbegeleiding gekregen.

Een asielzoeker kan pas voor de eerste keer terugkeer als een dwingende optie zien op het moment dat hij een definitieve negatieve beslissing krijgt. Als hij op dat moment nog maar een paar dagen heeft, is een vrijwillige terugkeer volkomen zinloos. Begeleiders hebben tijd nodig om met die mensen samen te zitten om tot afspraken te komen. Na de negatieve beslissing is initiële stabiliteit dus belangrijk.

Met het mes op de keel is er geen sprake van een vrijwillige terugkeer in de zin van het wetsvoorstel zelf (artikel 2, 14°). Het dwingt mensen tot een keuze na een paar dagen. Mensen gaan niet aanvaarden (of wel aanvaarden, maar om de foute redenen; zie verder) om terug te keren voordat ze al een begin van perspectief kregen aangeboden dat tegemoet komt aan hun noden. Dat is onmogelijk binnen 10 dagen.

Het voorstel is contraproductief omdat het kan leiden tot drie zeer waarschijnlijke situaties:

1. Onderduiken: het zal mensen angstig maken en een open gesprek in vertrouwen over terugkeer bemoeilijken en breken. Zo zullen veel mensen naar een gedwongen terugkeer worden geduwd, of gewoon onderduiken in de illegaliteit;
2. Vrijwillige terugkeer aanvaarden, niet omdat ze willen terugkeren, maar om verder in de opvang te blijven;
3. Tweede asielaanvraag indienen, niet omdat dat echt de juiste keuze is op dat moment, maar omdat 10 dagen te weinig is om hen andere perspectieven te bieden.

Het gevolg zal zijn dat mensen keuzes maken om de foute redenen, niet omdat ze echt "ownership" van die keuzes voelen. Zo blijven we steken in het aloude verhaal van het gevecht met de overheid, procedures instellen om de foute redenen, vastklampen aan het laatste strohalmpje om in de opvang of het land te blijven, enzovoort. Op het terrein zal het voorstel dus geen betekenisvolle verandering van de praktijk met zich meebrengen. Het voorstel gaat met andere woorden aan zijn doel voorbij. Vluchtelingenwerk wil graag een systeem ingevoerd zien waarin overheid en asielzoeker samen oplossingen uitwerken.

Naast onwenselijk en onnodig, is het ook bijzonder duur om een te korte periode voor vrijwillig vertrek toe te kennen. Veel mensen riskeren uiteindelijk op straat te worden gezet of te worden opgesloten. Dat heeft een grote financiële en menselijke kost. Een vrijwillige terugkeer, zelfs met begeleiding, is goedkoper. Dat werd al becijferd door de Australische regering, die veel ervaring heeft met vrijwillige terugkeerbegeleiding (case management). Gedwongen verwijdering kost 3 keer meer dan vrijwillige terugkeerbegeleiding.

Vluchtelingenwerk vraagt deze termijn van 10 dagen uit het voorstel te halen en enkel de termijn van 30 dagen, binnen dewelke een terugkeertraject moet worden opgesteld, over te houden. Dit stemt overeen met de termijn van 30 dagen om het grondgebied te verlaten (termijn in het bevel om het grondgebied te verlaten, voorzien in de omzetting van de terugkeerrichtlijn).

Die termijn kan verlengd worden "overeenkomstig de specifieke omstandigheden van het individuele geval" (ook omzetting terugkeerrichtlijn). Dit is geen overdreven lange termijn en zal er niet toe leiden dat afgewezen asielzoekers denken dat ze zomaar recht op opvang blijven hebben, integendeel: indien goed geïmplementeerd dient deze termijn om effectief met een trajectplan te komen voor een duurzame oplossing (bv. terugkeer).

Voorgesteld artikel 6/1 Opvangwet als volgt formuleren: "Art. 6/1. § 1. De asielzoeker heeft steeds de mogelijkheid om in te tekenen op een geïndividualiseerd terugkeertraject dat in samenspraak met het Agentschap wordt opgesteld. Het terugkeertraject geeft ten allen tijde voorrang aan de vrijwillige terugkeer.

§ 2. De terugkeerbegeleiding, met het oog op het opstellen van een terugkeertraject, vangt aan ten laatste 5 dagen na een negatieve beslissing van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen.

In het geval van een negatieve beslissing genomen na afloop van de asielprocedure, eindigt de materiële hulp na een termijn van 30 dagen die volgt op de betekening van een beslissing van een van de organen, bedoeld in het eerste lid. Het recht op materiële hulp kan verlengd worden indien de asielzoeker ten laatste aan het eind van de termijn van 30 dagen intekent op een geïndividualiseerd terugkeertraject en dit voor de duur van dit terugkeertraject.

§ 3. Indien de asielzoeker onvoldoende meewerkt aan het terugkeertraject, kan het beheer van het terugkeertraject worden overgedragen aan de Dienst Vreemdelingenzaken, met het oog op een gedwongen terugkeer.

Ten laatste wanneer de asielzoeker een bevel om het grondgebied te verlaten heeft gekregen, wordt de Dienst Vreemdelingenzaken op de hoogte gebracht en gehouden van de stand van zaken en de vordering van het terugkeertraject, dat vanaf dat moment gezamenlijk wordt beheerd door het Agentschap en de Dienst Vreemdelingenzaken.

De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere regels voor dit terugkeertraject, de informatie-uitwisseling en het gezamenlijk beheer van het traject.”

Toelichting: Zo blijft er voldoende ruimte voor beleidsvoorbereidend werk voor het officiële project “integratie van de vrijwillige terugkeer in het begeleidingstraject en samenwerking tussen Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken” (zie verder).

3. Indien ze binnen die korte periode de keuze maken, moet een geïndividualiseerd terugkeertraject binnen de 30 dagen worden opgesteld samen met Fedasil. Dat traject is geformaliseerd, ondertekend en bevat de rechten en plichten van de asielzoeker, net zoals de concrete timing van de terugkeer (artikel 6). Het concept van een geïndividualiseerd terugkeertraject verdedigt Vluchtelingenwerk al een tijdje.

Vluchtelingenwerk vraagt wel dat het geformaliseerd terugkeertraject eveneens de plichten van de bevoegde administraties Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken moeten bevatten (artikel 2, 13°). Zo is dat ook voorzien in het samenwerkingsakkoord van 17 september 2010 rond de opvang en begeleiding van gezinnen zonder wettig verblijf in de opvang. Dat akkoord spreekt eveneens van een document over het begeleidingstraject, maar stelt dat dit de verbintenissen van het gezin én de Dienst Vreemdelingenzaken en Fedasil formaliseert.

Artikel 2, 13° spreekt bovendien van een traject dat wordt aangeboden door het Agentschap, terwijl artikel 6 spreekt van een traject dat in samenspraak met het Agentschap wordt opgesteld. Een terugkeertraject moet in elk geval worden opgesteld door de asielzoeker zelf in samenwerking met zijn maatschappelijke begeleider.

4. Binnen de 15 dagen (slechts éénmaal verlengbaar met 15 dagen) na het opstellen van het geïndividualiseerd terugkeertraject moet de "vrijwillige" terugkeer effectief plaatsvinden (artikel 6). Indien niet, wordt het dossier overgedragen aan de DVZ voor een gedwongen terugkeer.

Ook deze bepaling is contraproductief en bovendien niet nodig. Waarom mensen onnodig onder druk zetten als ze toch al beslist vrijwillig terug te keren? Hoogst waarschijnlijk om de druk hoog te houden, maar dan nog is 15 dagen te kort. Het samenwerkingsakkoord van 17/9/2010 voorziet nochtans 3 maanden om effectief vrijwillig teruggekeerd te zijn. Dit akkoord erkent terecht de nood aan een voldoende tijd om een duurzame terugkeer te organiseren (Caritas International België, lidorganisatie van Vluchtelingenwerk Vlaanderen, kan hierover met kennis van zake spreken).

Bovendien, de beperking tot één verlenging lijkt niet in overeenstemming met de terugkeerrichtlijn die flexibiliteit introduceert naargelang de "specifieke omstandigheden van het individuele geval" (artikel 7, lid 2). De terugkeerrichtlijn spreekt ook niet van een termijn binnen dewelke mensen (die meewerken aan de organisatie van hun terugkeer) effectief moeten teruggekeerd zijn. DVZ kan wel rekening houden met overmacht en de terugkeerdatum uitstellen.

Vluchtelingenwerk vraagt dat de termijn binnen dewelke de terugkeer moet plaatsvinden dezelfde is als die in het samenwerkingsakkoord van 17/9/2010, namelijk 3 maanden. Uiteraard kan de terugkeer ook vroeger plaatsvinden.

5. Fedasil wordt bevoegd voor vrijwillige terugkeer "in samenwerking met DVZ". DVZ wordt op de hoogte gebracht en gehouden van de stand van zaken en de vordering van het terugkeertraject (vanaf dan gezamenlijk beheerd door Fedasil en DVZ). Een Koninklijk Besluit zal de regels over informatie-uitwisseling en samenwerking bepalen.

Het is niet duidelijk hoe dit Koninklijk Besluit zich verhoudt tegenover beleidsvoorbereidend werk binnen Fedasil rond de uitbreiding van het samenwerkingsakkoord van 17/9/2010. Hieruit blijkt dat het wetsvoorstel geen rekening houdt met het beleidswerk dat Fedasil is opgestart met zijn opvangpartners (waaronder Vluchtelingenwerk), voortbouwend op de onderhandelingen tussen DVZ en Fedasil rond het akkoord van 17/9/2010.

Een project "integratie van de vrijwillige terugkeer in het begeleidingstraject en samenwerking tussen Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken" is gestart op niveau Fedasil en zal voorbereidend wetgevend/politiek werk leveren voor het terugkeertraject en de terugkeerbegeleiding. Voor de eerste keer zullen alle betrokken actoren van het terrein (de opvangpartners, de directie federale centra Fedasil, de cel vrijwillige terugkeer Fedasil en DVZ) gedragen pragmatische voorstellen en visie rond terugkeertrajecten voor alle afgewezen asielzoekers ontwikkelen.

Dat heeft als groot voordeel dat het effectief zal geïmplementeerd worden op het terrein en dat het zal werken. Men kon hier niet vroeger mee beginnen, aangezien dit proces parallel verloopt met de opvolgingsvergaderingen rond de implementatie van het protocol van 17/9/2010, hetgeen logisch is.

Vluchtelingenwerk vraagt dat het wetsvoorstel zo wordt aangepast dat er voldoende ruimte blijft voor het beleidsvoorbereidend werk van het officiële project "integratie van de vrijwillige terugkeer in het begeleidingstraject en samenwerking tussen Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken" (zie voorstellen amendementen onder punt 2). Een wetswijziging zonder voorbereidend werk met inclusie van het terrein zal niet tot effectief terugkeerbeleid leiden.

6. Algemeen: Vluchtelingenwerk kan zich niet vinden in dwingen van vrijwillige terugkeer binnen het strakke keurslijf van te korte termijnen. Niet enkel omdat het onvoldoende ruimte zal laten voor complexe psychosociale processen van een terugkeerbegeleiding, maar bovendien omdat het net daardoor ineffectief en contraproductief zal zijn. Een vrijwillige terugkeer vergt voldoende ruimte voor psychosociale begeleiding op maat en begeleiding bij de effectieve voorbereiding van de terugkeer: een zorgvuldig identificeren en analyseren van de factoren die terugkeer in de weg staan. Weinig mensen zullen echt meewerken, of meewerken om de foute redenen.

Gevolg: ofwel veel mensen op straat (illegaliteit groeit aan), ofwel geen wezenlijke verandering tegenover de huidige situatie, ofwel uiteindelijk veel gedwongen verwijderingen. En dat is bijzonder duur en garandeert verre van een duurzame terugkeer, dus remigratie is niet uitgesloten.

7. Wat is dan wel effectief? Dit alles zou op het terrein werkelijk een verschil maken:

- Duidelijke procedures;
- Flexibele trajecten waarbinnen met mensen gewerkt wordt aan oplossingen, bijvoorbeeld: een termijn van 30 dagen na negatieve beslissing waarbinnen het "geïndividualiseerd terugkeertraject" moet worden opgesteld samen met Fedasil, een termijn die kan verlengd worden rekening houdende met de specifieke omstandigheden van het individuele geval (zoals de EU Terugkeerrichtlijn bepaalt). Tijdens de besprekingen van het Contact Committee<sup>2</sup> tussen lidstaten en de Europese Commissie, verwijst de Commissie naar de "ratio of the period of voluntary return" en stelt dat verlengingen tot één jaar mogelijk moeten zijn, steeds rekening houdend met de individuele omstandigheden. Flexibiliteit is dus ratio achter artikel 7 van de richtlijn. Een voldoende periode voor vrijwillig vertrek bevordert de effectiviteit van de terugkeerprocedure (meer kansen op definitieve én duurzame uitkomst). Op het moment van een afwijzing, een bijzonder gevoelig moment, moet alles op alles worden gezet om de medewerking van de afgewezen asielzoeker te bewerkstelligen, te behouden en niet te bruuskeren. Het is beter meer ruimte te laten voor meer kansen op vrijwillig vertrek (waarbij de terugkeer ook duurzamer is), dan na een paar dagen al het mes op de keel te zetten. In programma's die voorzien in case management aan kwetsbare groepen combineert Australië<sup>4</sup> een vrijwillige vertrektermijn van 4 weken mét de mogelijkheid tot verlenging (een mogelijkheid die de terugkeerrichtlijn ook biedt). De resultaten spreken voor zich: slechts 6% van de mensen die in deze programma's worden begeleid, duikt onder. 67% keert vrijwillig terug.
- Een onvoorwaardelijke stabiliteit van verder verblijf in de opvang gedurende die 30 dagen.
- Uitgewerkte begeleidingsmethodieken en vormingen voor sociale begeleiders; meer investeren in begeleiding en oriëntatie naar toekomstperspectieven en in programma's voor vrijwillige terugkeerondersteuning (terrein actoren als Caritas kunnen aan het eind van elk jaar simpelweg geen vrijwillige terugkeren meer aanbieden omdat vanaf een bepaald moment het budget gewoon op is!). Zonder bijkomend budget voor begeleiding en terugkeerondersteuning is de voorrang van de vrijwillige terugkeer van afgewezen asielzoekers betekenisloos op het terrein (vrijwillige terugkeer zal pas op het terrein echt voorrang kunnen krijgen als dat beleidsprincipe ook weerspiegeld wordt in het evenwicht tussen het budget besteed aan vrijwillige terugkeer en dat besteed aan gedwongen verwijdering (nog steeds 5x meer budget naar gedwongen terugkeer)
- Een deontologische code (ook over informatiedoorstroming Fedasil-DVZ) en een takenomschrijving van alle maatschappelijk werkers die asielzoekers opvangen. In april 2009 was dit één van de aanbevelingen van de Federale Ombudsman.<sup>3</sup> Twee jaar later werd deze aanbeveling nog steeds niet uitgevoerd.

---

<sup>2</sup> Contact Committee Return Directive (2008/115/EC) Subject: Outcome of 8 May, 18 September, 20 November 2009, 11 February and 21 June 2010 meetings)

<sup>3</sup> Federale Ombudsman, "Onderzoek naar de werking van de open centra beheerd en erkend door Fedasil", april 2009: "Niet alleen voor de medewerkers van de centra, maar ook voor de gelijke behandeling van de bewoners en voor de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer, is het nodig dat er, zoals het in de wet is voorzien, een voor alle centra en alle personeelsleden uniforme deontologische code wordt opgesteld en opgenomen in het arbeidsreglement met daarin ondermeer duidelijke instructies over de precieze draagwijdte van de geheimhoudingsplicht." (<http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/auditOC2008-NL.pdf>, paragraaf66). Er werd nog geen Koninklijk Besluit, noch een instructie gepubliceerd over de uitvoering van artikel 50 van de Opvangwet.

Besluit: een effectief terugkeerbeleid bestaat uit duidelijke regels en een vastgelegd en eenduidig communiceerbaar traject, mét ruimte voor flexibiliteit om te vermijden dat mensen uit het traject glippen uit angst. Angst ontstaat als er te weinig ruimte is om met iemand te werken aan een perspectief. Kiezen we voor een beleid dat maximaal inzet op zoveel mogelijk vrijwillige terugkeer?

Vluchtelingenwerk vraagt dus het volgende:

- het terugkeertraject uit het voorstel halen en wachten tot het politieke proces van de werkgroep “integratie van de vrijwillige terugkeer in het begeleidingstraject en samenwerking tussen Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken” leidt tot een gedragen voorstel binnen een relatief korte termijn. Het kabinet van de eerste minister, het kabinet Wathelet, het kabinet Courard, Fedasil en DVZ zijn op hoogte.
- indien dat niet kan (en dat zouden wij betreuren), op zijn minst amendementen in het voorgestelde terugkeertraject aanbrengen, opdat de wetswijziging alle ruimte laat voor het concrete werk dat wordt geleverd door de officiële werkgroep en die werkgroep niet op de helling zet. Zie amendementen onder punt 2.
- een hoorzitting organiseren in de Commissie, waarop beide administraties én de opvangpartners worden uitgenodigd.

## EÉN MINISTER

De roep naar één minister bevoegd voor alles wat met asiel en migratie te maken heeft, klinkt steeds luider en eensgezinder. Het wetsvoorstel introduceert één minister in artikel 2, 7°. In twee dossiers is een gebrekkige samenwerking tussen bevoegde ministers overduidelijk geworden sinds de samenstelling van de federale regering in maart 2008: de crisis in de opvangstructuren, en, daaraan verbonden, het terugkeerbeleid naar uitgeprocedeerde asielzoekers toe.

Vluchtelingenwerk is al jaren vragende partij voor een geïntegreerd opvang- en terugkeerbeleid. Of er nu één minister is of twee, een noodzakelijke voorwaarde voor een doeltreffend, geïntegreerd beleid is dat de missies van beide administraties, Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), gerespecteerd worden. Wij blijven waarschuwen voor de gevaren verbonden aan een te sterke aanwezigheid in de opvangcentra van de administratie die gedwongen verwijdert.

Het idee om beide ministerposten en administraties samen te voegen onder de Minister van Migratie en Asielbeleid steunt op de analyse dat het falend terugkeerbeleid vanuit de open opvangcentra zal opgelost zijn indien de minister bevoegd voor verwijderingen ook de opvang van asielzoekers als bevoegdheid heeft. Men denkt dat een dergelijke integratie van het beleid zal leiden tot een effectiever terugkeerbeleid. Bedoeling is vooral om makkelijker en sneller gedwongen te kunnen verwijderen vanuit de opvangcentra.

Dat is geen ei van Columbus. Vluchtelingenwerk waarschuwt voor de rampzalige toestand die kan ontstaan uit een té sterke stok van gedwongen verwijdering achter de deur van de vrijwillige terugkeer. Deze integratie van bevoegdheden zal schadelijk zijn voor de effectiviteit van het terugkeerbeleid, omdat het afgewezen asielzoekers ertoe zal aanzetten onder te duiken in plaats van mee te werken.

Dit is echter niet nodig. Het volstaat dat beide administraties veel beter gaan samenwerken en Fedasil zijn bevoegdheid rond vrijwillige terugkeer proactiever invult. Voor dit geïntegreerd terugkeerbeleid zijn de bouwstenen gedurende de voorbije legislatuur wél aangeleverd. Het huidige samenwerkingsakkoord tussen de DVZ en Fedasil (17 september 2010)

organiseert voor de eerste keer een verblijfs- en terugkeertraject voor gezinnen zonder wettig verblijf in de opvangstructuren, met respect voor ieders rol en deontologie, met ruimte voor begeleiding naar vrijwillige terugkeer in de opvangstructuren, en met de mogelijkheid tot gedwongen verwijdering door de DVZ indien de vrijwillige terugkeer faalt.

Interessant zou zijn eerst na te gaan of dat akkoord werkt in de praktijk en het toe te passen op alle uitgeprocedeerde asielzoekers. Op die manier zal het vertrouwen van de asielzoekers en de opvangpartners op het terrein kunnen groeien voor deze aanpak, in plaats van de potentiële vooruitgang die daaruit kan voortkomen nu te bruuskeren door al te verregaande maatregelen. In de nota in bijlage geven wij vijf redenen om voorzichtig om te springen met dit dossier, vijf redenen waarom té verregaande maatregelen onwenselijk zijn, maar ook onnodig. Hieronder samengevat.

## 1. Politieoptreden in de opvangstructuren

Niet wenselijk. Men gaat ervan uit dat men sneller politie zou kunnen sturen naar een opvangstructuur, om afgewezen asielzoekers die niet terugkeren snel uit de opvang te verwijderen. Dat is echter niet zomaar mogelijk, los van het feit dat het aanleiding zal geven tot onbeheersbare opvangstructuren en onderduiken. Ook als de opvangmissie onder Migratie en Asiel komt, zal politieoptreden in de opvangstructuren niet fundamenteel anders kunnen verlopen dan wat het wettelijke kader inzake gegevensoverdracht, informatieverstrekking aan derden, samenwerking tussen/ binnen administraties en derden nu toelaat.

Niet nodig. Beter is een overlegd stappenplan af te spreken waarin het kader wordt vastgelegd waarin politieoptreden in de opvangstructuren mogelijk is. De opvangpartners hebben dit al gedaan in maart 2008. Dit stappenplan is trouwens opgenomen in het samenwerkingsakkoord dat de Dienst Vreemdelingenzaken en Fedasil sloten op 17 september 2010.

## 2. Informatiedoorstroming vanuit de opvangstructuren naar de DVZ

Niet wenselijk. Ook onder één minister blijven Fedasil en de opvangpartners gebonden door de eigen missie en het wetgevende kader. Alleen wordt het in de praktijk moeilijker om dit over te brengen naar de asielzoekers. Asielzoekers reageren angstig als begeleiders boven hun hoofden informatie doorspelen, die kan worden gebruikt voor een eventuele gedwongen uitwijzing.

Bovendien is in het verleden gebleken dat de kwesties van deontologie en bevoegdheid ook bij het personeel van de opvangcentra zeer gevoelig liggen. Elke aanpak zal het noodzakelijke vertrouwen van de opvangpartners moeten kunnen wegdragen. Het in een opgelegde terugkeerlogica te dwingen, zal worden opgevat als een kortwieken van de eigen missie en bevoegdheden rond vrijwillige terugkeer. Steeds meer opvangpartners zijn immers bereid om die proactief op te nemen.

Niet nodig. Hét instrument om het vertrouwen aan de basis verder te laten groeien, is een protocolakkoord tussen de beide administraties over het hele terugkeerbeleid. In een dergelijk akkoord kan immers overeenstemming worden bereikt – na consultatie van de opvangpartners die het akkoord zullen moeten uitvoeren op het terrein. Zo wordt het best het spanningsveld tussen deontologie (beroepsgeheim) en meldingsplicht van ambtenaren in geval van vaststellen van een misdrijf (illegaal verblijf) opgelost, niet door vrijwillige terugkeerbegeleiding dienstig te maken aan de nood aan snelle gedwongen verwijderingen uit de opvangcentra. Eén minister is geen mirakeloplossing. Veel belangrijker is dat gewerkt wordt aan een deontologische code (ook over informatiedoorstroming) en een takenomschrijving van alle maatschappelijk werkers die asielzoekers opvangen. Dat zou op het terrein werkelijk een verschil maken.

### 3. Terugkeerbegeleiding (afgewezen) asielzoekers en mensen zonder papieren

Niet wenselijk. De missie bij de DVZ is heel verschillend van en dus moeilijk verzoenbaar met die bij Fedasil. Beide missies zijn legitiem, maar ze met elkaar verzoenen, of die van Fedasil dienstig maken aan die van de DVZ, zal onderduiken van afgewezen asielzoekers bevorderen en illegaliteit doen toenemen. Een te sterke dreiging met verwijdering zal bij veel uitgeprocedeerde asielzoekers leiden tot een verdwijning.

Overplaatsing naar open terugkeercentra is evenmin een optie. We probeerden het al eens. Na de regeringwissel in 2003 is dit systeem afgeschaft, niet zonder reden. 84% van de asielzoekers dook onder uit hun opvangcentrum, zonder zich aan te melden voor een transfer naar de terugkeercentra. Ook Nederland heeft ervaring met dit scenario. 62% van de mensen die geen verblijfsvergunning kreeg, dook onder. Indien er één ministerpost wordt gecreëerd, zal er uiterst nauwgezet over moeten worden gewaakt dat er geen onmiddellijke schaduw van verwijdering en gedwongen terugkeer hangt over een vrijwillige terugkeerbegeleiding. Het is uiterst belangrijk dat een terugkeerbeleid geïntegreerd aangepakt wordt binnen de reguliere opvangvoorzieningen en niet geïsoleerd in terugkeercentra.

Niet nodig. Wat mensen wel doet opteren voor een vrijwillige terugkeer is het bieden van toekomstperspectieven binnen een voldoende flexibel (terugkeer)traject in de opvangstructuren, en een sterk ondersteuningsaanbod. De uitvoering van het kader dat er al ligt, moet dus nu dringend een prioriteit worden. Enerzijds moet de oriënterende trajectbegeleiding in de opvangstructuren worden ingevoerd (via de inwerkingtreding en de uitbreiding van het huidige samenwerkingsakkoord) en anderzijds moet het aanbod van ondersteuning bij terugkeer aantrekkelijker worden (via de publicatie van het Koninklijk Besluit dat artikel 54 van de Opvangwet moet uitvoeren).

Tot nu toe was het vrijwillige terugkeerbeleid van Fedasil te eenzijdig gericht op loutere informatieverstrekking over het ondersteuningsaanbod en een begeleiding die beperkt was tot begeleiding van mensen die al beslisten om terug te keren. De 'missing link' is hier de psychosociale begeleiding die asielzoekers oriënteert naar het ondersteuningsaanbod bij terugkeer of naar een ander toekomstperspectief. Het mandaat van Fedasil rond vrijwillige terugkeer moet dan ook worden verfijnd en uitgeklaard, opdat het uitdrukkelijk ook oriëntatie naar een toekomstperspectief (verder verblijf of terugkeer) omvat.

### 4. Visies op 'vrijwillige' terugkeer

De visie op 'vrijwillige' terugkeer van de administratie die verantwoordelijk is voor gedwongen verwijderingen, staat traditioneel haaks op de invalshoek van een succesvol en correct beleid van ondersteunde terugkeer. Verschillende keren bleek dat Binnenlandse Zaken de prioriteit van de landen waarnaar ondersteunde terugkeer moet uitgebouwd worden, bepaalt in functie van de mogelijkheden tot gedwongen verwijdering. De ondersteunde vrijwillige terugkeer bepaalt zijn prioriteiten in functie van andere factoren zoals veiligheid, waardigheid, de mogelijkheid om ter plaatse reïntegratie-initiatieven op te zetten, het aantal potentiële terugkeerders, enzovoort.

### 5. De huidige bevoegdheden maatschappelijke integratie

Het opsplitsen van de huidige bevoegdheid maatschappelijke integratie zal leiden tot twee federale voogdijministers voor de OCMW's, met als gevolg problemen inzake aansturing en coördinatie. Het voorstel om de opvang van asielzoekers onder de Minister van Migratie en Asiel te brengen, zou betekenen dat de huidige bevoegdheid Maatschappelijke Integratie zou worden opgesplitst: er zouden twee ministers in plaats van één bevoegd zijn voor de OCMW's.

## Politieke overwegingen

1° Eén minister wordt naar voor geschoven als de oplossing voor het falende terugkeerbeleid vanuit de opvangcentra. Die optie is wellicht niet meer zo aantrekkelijk indien de ene minister die van Maatschappelijke Integratie wordt. Dit geeft aan dat de roep om één minister vooral is ingegeven door het verlangen om de opvanglogica en het ruimere wettelijke kader ondergeschikt te maken aan de verwijderingslogica. Nochtans is een gecoördineerd beleid aangestuurd door Fedasil hier niet uitgesloten.

2° Schuilt in de roep om één ministerpost te creëren ook niet de wil om een aantal specifieke wetgevende uitzonderingsinitiatieven te nemen ten aanzien van de opvangstructuren ?

Alternatief: dringend prioriteit maken van een daadwerkelijke uitvoering van wat er al ligt

Onder elk mogelijk scenario van bevoegdheidsverdeling zal de missie van Fedasil op het vlak van vrijwillige terugkeer moeten gegarandeerd worden. Wij blijven waarschuwen voor de moeilijkheden die de creatie van één ministerpost met zich mee zal brengen in de Belgische context.

In het kader van de onderhandelingen over het pakket asiel en migratie binnen de regering Van Rompuy I werd reeds een akkoord bereikt over de uitwijzingen vanuit open centra. Daaruit vloeide uiteindelijk het protocolakkoord van 17 september 2010 voort tussen de DVZ en Fedasil. Dat akkoord is enkel van toepassing op de gezinnen in illegaal verblijf die in de opvangstructuren zitten.

Om de doelstelling van een grotere coördinatie in het asiel-, opvang- en terugkeerbeleid te bereiken, stelt Vluchtelingenwerk daarom voor om werk te maken van een uitgebreider protocolakkoord tussen de DVZ en Fedasil over het hele terugkeerbeleid, vrijwillige terugkeerbegeleiding in de opvangstructuren, en gedwongen verwijderingen uit die opvangstructuren indien nodig in laatste instantie. Enkel indien beide administraties een akkoord sluiten dat hun beider logica's respecteert, kan een effectief terugkeerbeleid worden gerealiseerd.

# WAAR STAAT VLUCHTELINGENWERK VOOR?

Vluchtelingenwerk Vlaanderen is een onafhankelijke organisatie die opkomt voor de rechten van vluchtelingen in België. Vluchtelingenwerk maakt, samen met zijn leden en vele anderen, in Vlaanderen beweging rond het vluchtelingenthema, vanuit de volgende visie en missie.

## VISIE

Elke persoon heeft recht op een leven in vrede, vrijheid en veiligheid. Elke persoon wiens leven, integriteit of vrijheid wordt bedreigd en die nood heeft aan bescherming heeft recht op bescherming. De Vluchtelingenconventie van Genève en haar protocol, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het Europees Mensenrechtenverdrag worden hierbij gezien als een inspirerende leidraad en rechtsmiddel. De Europese Unie en de Belgische overheden hebben de formele, morele en ethische plicht de voorwaarden te creëren en de nodige initiatieven te nemen om die bescherming te bewerkstelligen en te verlenen. Daarnaast moet de EU mee de oorzaken van gedwongen migratie wegnemen. Als deel van het middenveld hebben ook ngo's hierbij een actieve rol te vervullen door:

- initiatieven te nemen en te ondersteunen die bijdragen tot het verlenen van bescherming, bevorderen van participatie en emancipatie in de ruimste zin van het woord en bijdragen aan een toekomstperspectief;
- een maatschappelijk draagvlak tot stand te brengen of te vergroten om het recht op menswaardigheid te ondersteunen;
- kritisch en bewakend te zijn ten aanzien van het overheidsbeleid en ontwikkelingen in de samenleving.

## MISSIE

De opdrachten van Vluchtelingenwerk Vlaanderen zijn:

- Het vergroten en versterken van het maatschappelijk draagvlak rond de principes uit de hierboven beschreven visie.
- Het beïnvloeden van het beleid.
- Het bevorderen en op gang brengen van overleg, coördinatie en samenwerking.
- Het bieden van ondersteuning aan het werkveld.

## LEDEN

### Organisaties

1. ACW - Algemeen Christelijk Werknemersverbond
2. Amnesty International Vlaanderen
3. AZIZ Zemst
4. Bond Zonder Naam, Antwerpen
5. Caritas Internationaal
6. CAW SONAR, Sint-Truiden
7. Convivial, Brussel
8. De 8 Antwerpen
9. CAW De Mare (Vluchtelingendienst), Antwerpen
10. De Tinten, Gent
11. EVA-centrum, Ekeren
12. Foyer Brussel
13. Gardanto vzw
14. Hand in Hand – VAKA
15. Internationaal Comité
16. Jesuit Refugee Service Belgium
17. JUNA vzw, Aalst
18. Kerkwerk Multicultureel Samenleven
19. Liga voor Mensenrechten

20. Limburgs Platform voor Vluchtelingen
21. Medimmigrant
22. Mentor Escale, Brussel
23. Minderhedenforum vzw
24. Minor Ndako, Brussel
25. ODiCe - Oost-Vlaanderen
26. Protestants Sociaal Centrum Brussel
27. Protestants Sociaal Centrum Antwerpen (CAW de Terp)
28. SIAL - Steunpunt voor Integratie van Asielzoekers in Lubbeek
29. Sint-Egidiusgemeenschap / Vereniging voor Solidariteit
30. Sociale Dienst Socialistische Solidariteit
31. Solentra, UZ Brussel
32. Solidariteit Onthaalhuis Christus Koning, Brugge
33. Steunpunt Algemeen Welzijnswerk
34. Vlaams ABVV
35. Vlaams Minderhedencentrum
36. Vlaams Steunpunt Lokale

### Netwerken

37. Vluchtelingen Ondersteuning Sint-Niklaas
38. Vluchtelingenwerkgroep Wetteren vzw
39. Werkgroep Integratie Vluchtelingen Mechelen
40. Werkgroep Merchtem Multicultureel
41. Werkgroep Vluchtelingen Gent
- Personen
42. Dhr Daniël Alliet
43. Mevr Gily Coene
44. Dhr dr. Dirk Jacobs
45. Dhr Mehmet Kürtgözü
46. Dhr dr. Patrick Loobuyck
47. Dhr Paul Pataer
48. Dhr Paco Sanogo
49. Mevr Anne Van Lancker, voorzitter
- Waarnemende leden
50. Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen
51. Artsen Zonder Grenzen