

EEN EEUW ASIEL: DE LOGICA IS POLITIEK

“Migratie is van alle tijden.” Het zinnetje duikt geregeld op om ons eraan te herinneren dat de mens al eeuwen zijn land of regio verlaat om zich elders te vestigen. Maar wanneer kwamen de oorlogsvluchtelingen in beeld? En sinds wanneer vormen ze een heet politiek hangijzer? Een snelle duik in ons collectieve geheugen maakt duidelijk dat het vluchtelingenbeleid altijd al verbonden was met politieke keuzes.

Zeven oktober 1914. Meer dan 4.000 Duitse obussen en 140 zeppelinbommen vallen op Antwerpen. Wanneer op 9 oktober het Belgische leger de opdracht krijgt om zich terug te trekken, is de exodus van tienduizenden vluchtende Antwerpenaren een feit. In totaal zal door de inval van Duitsland in België op 4 augustus 1914 een vluchtelingenstroom op gang komen van meer dan anderhalf miljoen Belgen. Ze vluchten naar Groot-Brittannië, Frankrijk en Nederland. Nederland vangt in de eerste oorlogsmoanden maar liefst een miljoen Belgische vluchtelingen op, velen van hen Antwerpenaren. Opvallend is dat, ondanks het grote aantal, iedereen welkom is op het Nederlands grondgebied. De Duitse schending van de Belgische neutraliteit roept grote verontwaardiging en solidariteit bij de Nederlanders op.

Een week na de val van Antwerpen, op 15 oktober al, roept het Antwerpse stadsbestuur – met de belofte van de Duitse bezetter dat veilige terugkeer gegarandeerd is – de vluchtelingen op om terug te keren. Het grootste deel van hen keert huiswaarts. Een groep van honderdduizend vluchtelingen zal echter tot het einde van de oorlog in Nederland blijven. Terwijl de Belgische vluchtelingen in eerste instantie zeer warm worden onthaald, slinkt het enthousiasme stilaan. De economische situatie in Nederland verergerd. Dat de Belgen steun krijgen van de Nederlandse staat, zorgt voor wreveld bij

TINE DANCKAERS

werd in 1970 geboren. Ze studeerde Journalistiek aan de Lessius Hogeschool in Mechelen en volgde een aanvullende opleiding Taal & Letterkunde aan de Open Universiteit. Danckaers werkte als zelfstandige communicatieadviseur en bij de publicatiedienst van II.II.II. Ze maakt sinds de lancering in 2003 deel uit van de redactie van het tijdschrift *MO* - mondiaal nieuws*. Daar focust ze op het Midden-Oosten en Turkije, en volgt ze het thema asiel en migratie op. Adres: tine.danckaers@mo.be.

Nederlanders die het met minder moeten stellen. Om het protest te verminderen, besluit Rotterdam om een lager steunbedrag te geven dan de regering had voorgesteld. En de Amsterdamse autoriteiten geven op de arbeidsmarkt voorrang aan hun eigen inwoners boven de werkzoekende Belgen.¹

DE MYTHES VAN GASTVRIJHEID

Zowel Nederland als België had toen oude vreemdelingenwetten die nog dateerden van de eerste helft van de negentiende eeuw. Die wetgeving had in beide landen alleen maar tot doel om “ongewenste vreemdelingen” uit het land te verwijderen, vluchteling of niet. De Eerste Wereldoorlog maakte echter duidelijk dat afspraken op internationaal vlak nodig waren om oorlogsvluchtelingen beter te beschermen. In 1936 tekenden acht West-Europese landen, vooral frontlijnstaten zoals België en Nederland, een akkoord om het statuut te verbeteren van personen die het Duitse regime ontvluchtten. Daaraan werd in 1938 nog een amendement toegevoegd. Het was voortaan verboden om de vluchtelingen terug te sturen naar het land waar ze vervolgd werden. Hiermee was het principe van *non-refoulement* geboren. Dit verbod op repatriëring van vluchtelingen werd later een tijdloos internationaal rechtelijk principe voor alle landen die het Vluchtelingenverdrag van 1951 zouden onderschrijven.

Hoe nobel de principes ook waren, het akkoord was niet bindend. Het principe van *non-refoulement* werd einde jaren dertig door de meeste West-Europese staten met voeten getreden. Vooral Joden die massaal Duitsland en het geannexeerde Oostenrijk ontvluchtten, kregen niet de bescherming die het internationale vluchtelingenregime bood.

België, dat niet ontsnapte aan de mondiale economische crisis, sloot de deuren voor grote aantallen vluchtelingen uit nazi-Duitsland en Oostenrijk. De tienduizenden Joodse vluchtelingen die België toch binnen geraakten, werden wel gedoogd, maar niet erkend als vluchteling.

Het Nederlandse vluchtelingenkamp Westerbork, dat al in 1939 Joodse vluchtelingen uit Duitsland onthaalde, kwam in 1942 onder bevel van de Duitsers. Het werd officieel een *Durchgangslager*. Van hieruit werden 107.000 Nederlandse Joden, Duits-Joodse vluchtelingen en Sinti en Roma naar de vernietigingskampen in Polen gestuurd.

Na de Tweede Wereldoorlog rekruteerden landen als Frankrijk, Engeland maar ook Nederland en België oorlogsvluchtelingen die achterbleven in de kampen. Daarmee wilden ze de arbeidstekorten in onder meer de mijnen, bouwsector en zware industrie opvullen. Niet-productieve vluchtelingen – lees: vrouwen, kinderen en arbeidsongeschikten – waren niet gewenst. In 1952 verbleven nog altijd duizenden mensen in grauwe kampen in Europa. Volgens onderzoekers aan de Radboud Universiteit van Nijmegen, was het juist de erbarmelijke situatie van de kampen die bijdroeg “aan de verdere institutionalisering van de internationale samenwerking bij de hulp aan vluchtelingen en ontheemden”.²

NAOORLOGSE BESCHERMINGSBELOFTEN

Na de Tweede Wereldoorlog was er grote behoefte aan meer bindende internationale samenwerking om onder meer de repatriëring van de vele oorlogsontheemden te coördineren. Met dat doel werd in 1950 de Vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties (UNHCR) opgericht. Een jaar later, in juli 1951, volgde de ondertekening van het Vluchtelingenverdrag in Genève.

De Conventie van Genève werd een mijlpaal in het bieden van bescherming aan vluchtelingen. Voor het eerst werd bescherming niet meer beperkt tot een bepaalde nationaliteit of categorie vluchtelingen. Iedereen die in zijn of haar thuisland gegronde vrees heeft voor vervolging en in eigen land geen bescherming kan krijgen tegen deze vervolging, zou voortaan gedefinieerd worden als vluchteling en bescherming genieten.

Zowel Nederland als België ondertekende het verdrag. Het bleek geen overbodige luxe. Al in 1956 leidde de opstand in het communistische Hongarije tot een vluchtelingenstroom van 200.000 Hongaren. Vanuit Oostenrijk kwamen 6.000 Hongaren naar België. De Hongaren werden omarmd als vluchtelingen, maar niet voor niets. Ook nu was het plan om de vluchtelingen in te zetten op de arbeidsmarkt.

Ook Nederland was bereid om Hongaarse vluchtelingen op te vangen. Direct na de opstand, op 5 november, liet de Nederlandse regering weten duizend Hongaren te



Belgische vluchtelingen op de grote markt van Bergen op Zoom na het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog in 1914.

willen opvangen. Dat werd op luid protest onthaald bij de Nederlanders, die meer solidariteit eisten in de strijd tegen het communisme. De Nederlandse premier Drees zwichtte voor de druk van het volk en ging uiteindelijk akkoord om het aantal opvangplaatsen te verhogen tot drieduizend.

BARSTEN IN HET VLUCHTELINGENVERDRAG

Dankzij het Vluchtelingenverdrag kregen miljoenen mensen, die vluchtten voor conflicten en persoonlijke vervolging, bescherming. Ook het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ging in de voorbije twintig jaar een steeds belangrijker rol spelen in het asielbeleid. Het Europees Hof voor de Mensenrechten (EHRM) fluit met regelmaat lidstaten terug die, in het kader van hun asielbeleid, internationale verdragen schenden. Dat niet iedereen daar onverdeeld gelukkig mee is, hoeft weinig betoog. Critici ervaren de veroordelingen van het EHRM als een aanslag op de nationale soevereiniteit van landen.

Ook het Vluchtelingenverdrag kreeg intussen, niet altijd terecht, bakken kritiek over zich heen. Het verdrag zou verouderd zijn en nog te veel de geest dragen van de wereldoorlogen. Het is niet aangepast aan de nieuwe – niet altijd interstatelijke – conflicten buiten Europa, vinden de critici. Een andere kritiek is dat het verdrag een

aantal fundamentele rechten niet inschreef. Vluchtelingen zijn met andere woorden nog te veel overgeleverd aan de *goodwill* van de landen waar ze asiel aanvragen. Maar die *goodwill* ontbreekt bij de meeste Europese gastlanden. De EU-lidstaten neigen er eerder toe om het internationale vluchtelingenverdrag almaar restrictiever te interpreteren.

De groeiende internationale vluchtelingenstromen vanaf de jaren 1980 zetten een nieuwe druk op asiel. Door de Europese migratiestop midden de jaren 1970 werd asiel steeds vaker gebruikt als migratiekanaal. Het vluchtelingendiscours werd grimmiger: men ging asielaanvragers indelen in “echte” en “valse” of “economische” vluchtelingen.

DE NAAKTE CIJFERS EN TRENDS

Uiteraard bepaalde de conflictgeschiedenis de profielen van asielaanvragers in België en Nederland. Maar ook andere factoren, zoals ex-koloniale banden, de routes van mensensmokkelaars of volgmigratie, hadden een invloed op wie en hoeveel mensen het land binnenkwamen. In België kwamen in de jaren 1980 vooral vluchtelingen uit Sub-Sahara-Afrika, met name uit Ghana en Congo, en Turkse Koerden. In de jaren 1990 leidden de Balkanoorlogen tot grote groepen asielzoekers, en na de Val van de Muur kwamen ook uit Oost-Europa vele vluchtelingen. Later kwamen daar ook de asielzoekers uit het Midden-Oosten en Centraal-Azië bij. Uiteraard gaan die grote lijnen voorbij aan de stijgende diversiteit die we zien in de instroom van asielaanvragers.

Vooraf aan het eind van de jaren 1990 was het aantal asielaanvragen in België hoog. 2000, het jaar van de eenmalige regularisatiecampagne, was het jaar met de meeste asielaanvragen: 42.691. De laatste jaren daalden de asielaanvragen opmerkelijk in België, vooral in 2013. In 2014 nam het aantal asielaanvragers echter opnieuw toe door de conflictsituaties in Afghanistan, Irak en Syrië.

Die laatste trend tekende zich ook in Nederland af. Volgens het Nederlandse Bureau voor de Statistiek kwamen in de eerste helft van 2014 twee keer meer asielzoekers naar Nederland dan in dezelfde periode in 2013. Tijdens deze periode vroegen 12.300 mensen asiel aan, waarvan 58 procent de Syrische en Eritrese nationaliteit hadden.

In de jaren voor 2014 kwamen de meeste vluchtelingen in Nederland vooral uit Somalië, Irak en Afghanistan. De oorlog in Kosovo en de Balkanoorlogen leidden ook in Nederland tot verhoogde vluchtelingenstromen. Nederland kende in 1998 een piek in de instroom en telde dat jaar 42.019 asielaanvragers.

UITGENODIGDE VLUCHTELINGEN

2014 kenmerkte zich als een jaar waarin het aantal vluchtelingen wereldwijd verder bleef stijgen. Daarmee kwam de voorspelling uit van de UNHCR dat het aantal asiel-

aanvragen ook in de industrielanden zou groeien. Maar er is weinig animo bij die industrielanden om Syrische vluchtelingen onderdak te bieden. Zij worden nu vooral in de directe – niet meteen stabiele – buurlanden opgevangen. Al jaar en dag ijvert de UNHCR ervoor dat welvarende landen via een hervestigingsprogramma vluchtelingen op hun grondgebied uitnodigen, een kwestie van solidariteit. Nederland verbond zich er al in 1986 toe om jaarlijks vijfhonderd vluchtelingen toe te laten. Hiermee speelde Nederland wel een voortrekkersrol, maar het haalde pas in 2005 de daadwerkelijke aantallen. Toen in 2012 een Europees Hervestigingsprogramma werd gelanceerd, besloot ook België mee aan boord te stappen en jaarlijks een vast aantal vluchtelingen te onthalen.

Maar waar de VS, Canada, Australië en enkele Noord-Europese landen, waaronder Nederland, duizenden vluchtelingen huisvesten, hinkt België achterop. Onder het motto “Europa moet 20.000 vluchtelingen hervestigen tegen 2020”, lanceerden zes internationale organisaties de 2020-campagne. Met die doelstelling werd uitgerekend dat België vijfhonderd vluchtelingen per jaar voor zijn rekening dient te nemen. Brussel tekende echter voor honderd vluchtelingen per jaar. Wanneer de toenmalige Belgische staatssecretaris van Asiel en Migratie Maggie De Block in 2014 zei dat België wel meer (Syrische) vluchtelingen wil hervestigen, voegde ze eraan toe dat de gemeenten moeten meedoen. En die blijken er allerminst happig op te zijn om plaats te voorzien voor “vreemdelingen”.

BELGIË GEDOOGT NIET LANGER

Over vluchtelingen en migranten bestaat vaak begripsverwarring. Een land kan bijvoorbeeld een migratiestop hanteren, maar wel grote aantallen vluchtelingen opnemen. Het asiel- en migratiebeleid zijn echter niet zomaar los te koppelen: het politieke discours over migratie heeft ongetwijfeld ook een invloed op het asielbeleid van een land. Migratie volgt van oudsher een politieke logica, zei Bo Shack, coördinator van UNHCR Kaboel, tijdens een interview. “Migratie drijft nu eenmaal mee op het discours van de politiek, media en publieke opinie. De asielzoeker die pech heeft, komt op een fout moment aan in een land dat te veel landgenoten binnenliet en net een stop wil inlassen. In dat geval gaan de beschermingspercentages omlaag en word je teruggestuurd bij wijze van politiek signaal.”

In België zorgde de eenmalige regularisatiecampagne in 1999-2000 voor verhitte debatten. De toenmalige regering werd te veel gedoogdrift en grove slordigheid verweten. “De boodschap is dat illegale migratie naar België loont”, klonk het vanuit de rechtse hoek. Het debat over “valse asielaanvragers” werd grimmiger. Maar vooral de Belgische opvangcrisis dreef het asielbeleid naar een aanmerkelijk repressievere aanpak. Vanaf 2008 kende België een opvangcrisis: een tekort aan opvangplaatsen.



Het Klein Kasteeltje in Brussel, het oudste en grootste opvangcentrum voor asielzoekers in België,
Foto Fedasil.

Duizenden asielzoekers belandden op straat of in tijdelijke opvang in hotels. Het duwde zowel de publieke opinie als het politieke discours over asiel en migratie in een grimmiger klimaat. De Belgen hadden het gevoel dat hun land werd overspoeld door asielzoekers. Het gevolg was dat de nieuwe regering onder druk stond. De instroom moest lager, de uitstroom hoger. Er werd, ook in het regeerakkoord, sterk ingezet op terugkeerbeleid, een repressieve aanpak tegen misbruik en asiel fraude. De toenmalige staatssecretaris voor Asiel en Migratie Maggie De Block slaagde in haar opdracht. Onder haar vleugels werd de asielcrisis bedwongen en de instroom ingedijkt. De kers op haar beleidstaart kwam er in 2013. Dat jaar was België de enige Europese lidstaat met een significante daling van het aantal asielaanvragen. Missie volbracht.

HET GIDSLAND VOORBIJ?

Ook Nederland, door de Vlamingen lang licht afgunstig als gidsland bewonderd, ontsnapte niet aan de Europese trend om zuinig om te springen met migratie en asiel. Nederland kende drie kantelmomenten, zegt Kees Groenendijk, emeritus hoogleraar rechtssociologie aan Radboud Universiteit in Nijmegen): “Eind jaren 1970, begin jaren 1980 beseftte Nederland volop dat het, onomkeerbaar, een immigratieland geworden was.” De rechtspositie van nieuwkomers werd toen verbeterd, en na de

gijzelingen door jonge Molukkers met dodelijke afloop midden jaren 1970 is Nederland meer gaan inzetten op integratie.

De tweede omslag volgde na 1992, toen Duitsland een restrictief asielbeleid introduceerde en toepaste. “Het gevolg was dat buurlanden als Nederland en België plots een veel grotere instroom van asielzoekers kenden. Bij die omslag ging de Nederlandse taal voor het eerst een belangrijke rol spelen”, zegt Groenendijk. Het aanleren van het Nederlands werd een plicht voor alle immigranten. De politici vergaten echter dat er niet alleen ellenlange wachtrijen waren voor de taalcursussen maar dat ook het leer materiaal volstrekt ontoereikend was. Zo bestonden voor gevorderden alleen leerboeken Nederlands in het Frans. “Toen de Wet Inburgering Nieuwkomers van 1998 werd ingevoerd, daalde ook de steun voor eigen cultuur en zelforganisaties, en won het assimilatie-denken aan kracht.”

De moord op Pim Fortuyn (2002) luidde een derde kantelmoment in, en dat werd nog versterkt door de moord op Theo van Gogh (2004). De grote partijen lieten hun beleid bepalen door het succes van relatief kleine anti-immigratiepartijen om zo de “eigen” kiezers terugwinnen. “Nederland kende na Fortuyn relatief veel regeringswissels, en elke regeringscoalitie introduceerde een weer repressiever immigratie- en integratiebeleid. Het aantal naturalisaties werd na invoering van de taaltest in 2003 gehalveerd en de permanente verblijfsvergunningen liepen na 2010 met dertig procent terug.”

DE BESCHERMING VOORBIJ

Een snelle terugblik op de voorbije honderd jaar in Europa maakt duidelijk dat het migratie- en vluchtelingenbeleid altijd al verbonden waren met politieke keuzes en eigenbelang, nieuwe internationale akkoorden of niet.

Enerzijds is er politieke consensus bij de landen die het Vluchtelingen- en Mensenrechtenverdrag tekenden om vluchtelingen op hun grondgebied asiel te verlenen. Anderzijds doen diezelfde landen er alles aan om te voorkomen dat vluchtelingen het Europees grondgebied bereiken om bescherming te zoeken.

De Joden op de vlucht voor het naziregime waren tijdens de jaren 1930 net zo “welkom” als de vluchtende Syriërs die voor de Europese grenzen staan. Het is al lang geen geheim meer dat migrerende mensen sterven in hun poging om clandestien Europa te bereiken. Volgens onderzoek van de *MigrantFiles.com*, een Europees consortium van onderzoeks- en datajournalisten, ligt de dodentol van migratie sinds 2000 minstens vijftig procent hoger dan geschat. De onderzoeksjournalisten kwamen uit op 23.000 doden en vermisten.³

Toch is de behoefte aan bescherming, anno 2015, groter dan ooit. Nooit eerder, sinds de Tweede Wereldoorlog, zijn zoveel mensen gedwongen op de vlucht geweest

als in 2013: 51,2 miljoen mensen. Dat schreef de VN-Vluchtelingenorganisatie UNHCR in haar recentste jaarrapport (juni 2014). Sinds 2012 zijn er liefst zes miljoen vluchtelingen bij gekomen, te wijten aan de Syrië-oorlog en de conflicten in de Centraal-Afrikaanse Republiek en Zuid-Soedan. Mensen die binnen de grenzen van hun eigen land vluchtten, de intern ontheemden, vormen de grootste groep: 33,3 miljoen. De grensoverschrijdende vluchtelingen bevinden zich vooral in Zuidoost-Azië: 3,5 miljoen. Daarna volgen Sub-Sahara-Afrika met 2,9 miljoen, en het Midden-Oosten en Noord-Afrika met 2,6 miljoen.

Deze cijfers tonen aan dat niet de rijkste, maar de armste landen de grootste vluchtelingenlast dragen. De angst voor het aanzuigeffect fnuikt de solidariteit en een humaner asielbeleid in zowel Nederland als België. Onze geschiedenis toont aan dat asiel en migratie altijd al moeilijke politieke thema's waren. Tegelijk laat die geschiedenis zien dat het ook anders kan. Tijdens de Eerste Wereldoorlog was Nederland aanvankelijk bereid én in staat om, in een tijd van politieke en economische instabiliteit, een enorme groep Belgische vluchtelingen op te vangen. Dat geeft aan dat landen als het moet wel degelijk een grote instroom aankunnen.

Noten

- 1 Anita Böcker en Tetty Havinga, *Een eeuw opvang van Europese oorlogsvluchtelingen in Nederland*, Onderzoekscentrum voor Staat en Recht, Radboud Universiteit Nijmegen, 2011. Online: <http://goo.gl/UgKBcn>.
- 2 Frank Caestecker en Dirk Vanheule, *Zestig jaar Vluchtelingenverdrag van Genève: vluchtelingenbescherming in België en in de wereld*, European Migration Network, 2011. Online: <http://goo.gl/NffNWu>.
- 3 Gie Goris, "De weg naar Europa is een kerkhof", *MO* Magazine*, 2014. Online: www.mo.be/nieuws/de-weg-naar-europa-een-kerkhof.