



Situatieschets van mensen zonder wettig verblijf in België: cijfers, levensomstandigheden en beleidstendensen

Samenlevingsopbouw Brussel

September 2019

ALGEMEEN

Mensen zonder wettig verblijf (MZWV) in België hebben veel minder rechten dan Belgen, EU-burgers of andere vreemdelingen met een verblijfstitel in België. Ze bevinden zich hierdoor in een zeer kwetsbare positie in de Belgische samenleving en in een situatie van grote ongelijkheid ten aanzien van andere burgers. Om die reden kiest Samenlevingsopbouw Brussel er reeds een tiental jaar voor om een specifieke werking rond deze doelgroep uit te bouwen. Via informatie en reflectie versterken we MZWV om hun rechten en die van anderen te kunnen opeisen. Samen met hen willen we het beleid van organisaties, instellingen en beleidsmakers ten aanzien van MZWV veranderen.

Vanuit een jarenlange en intensieve ervaring met deze doelgroep schetsen we in deze tekst de situatie van MZWV in België op basis van drie invalshoeken:

1. Aantal mensen zonder wettig verblijf
2. Levensomstandigheden van mensen zonder wettig verblijf
3. Beleidstendensen

1. AANTAL MENSEN ZONDER WETTIG VERBLIJF

Het is niet evident om de exacte omvang van de populatie van MZWV te kennen. Deze personen worden immers nergens geregistreerd. Officiële cijfers en statistieken zijn dus niet beschikbaar en schattingen zijn steeds onzeker.¹ Om toch een beeld te krijgen, volgen enkele manieren om de omvang van deze groep in te schatten.

Het **Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg** schatte in 2015 het aantal mensen zonder wettig verblijf tussen 85.000 en 160.000 personen.² Dit komt neer op 0,8 procent tot 1,4 procent van de gehele Belgische bevolking. Dit cijfer blijft een van de weinige wetenschappelijk onderbouwde schattingen.

¹ Andries A, Remen R. (2018) 'Gezondheid zonder papieren' in *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek Armoede 2018*, Leuven: Acco, p. 213

² Roberfroid D., Dauvrin M. (2015) 'Welke gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf?', Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg

Een andere manier om tot een onderbouwde schatting te komen, is de optelsom maken van de **weigeringen van regularisatieaanvragen bij de Dienst Vreemdelingenzaken**³.

Jaar	Aantal geweigerde ⁴ personen die regularisatie aanvroegen (9bis/9ter) ⁵
2011	33.430
2012	42.409
2013	35.370
2014	18.003

Daarnaast kunnen we het **aantal uitgeprocedeerde asielzoekers** leggen.

Jaar	Aantal uitgeprocedeerde asielzoekers ⁶ : dossiers OF personen
2014	10.438 dossiers
2015	7.105 dossiers
2016	10.553 personen
2017	11.539 personen
2018	9.317 personen

Het is belangrijk bij bovenstaande cijfers op te merken dat een enkel dossier meerdere personen kan betreffen. De cijfers zoals hierboven aangegeven voor 2014 en 2015 slaan dus op een hoger aantal individuele personen.

Zelfs in een periode met een historisch hoog erkenningspercentage van kandidaat-vluchtelingen - 49,1% in 2018- betekent dit dat er jaarlijks alleen al via de asielprocedure zo'n 10.000 personen zonder verblijfstitel bijkomen.⁷ Het is een realistische inschatting dat de instroom van mensen zonder wettig verblijf nog steeds groter is dan de uitstroom. Dit wil zeggen dat de groep mensen zonder wettig verblijf nog steeds in omvang toeneemt.

Een eigen inschatting van het project Meeting van Samenlevingsopbouw Brussel van het aantal mensen zonder wettig verblijf in België overstijgt het aantal van 120.000 personen. Deze indicatie baseren we grotendeels op het aantal intercepties door de politie van mensen zonder wettig verblijf. In 2017 werden in België er zo'n 30.757 personen aangehouden⁸. Aangezien dit veelal gebeurt naar aanleiding van een willekeurig contact met de politiediensten, kunnen we stellen dat dit maar een beperkt deel is van de volledige populatie.

Een groot deel van de migranten in een precare verblijfssituatie bevindt zich in **het Brussels Hoofdstedelijk Gewest**. Tijdens de tijdelijke regularisatiemaatregel van 2009 bijvoorbeeld, dienden alleen al in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 20.500 personen een aanvraag in vanuit een illegaal

³ We kiezen er bewust voor om uitsluitend de regularisatieaanvragen tot 2015 te vermelden, en geen recentere gegevens. Sinds 2 maart 2015 is er namelijk een retributie van 350 euro (nu 358 euro) ingevoerd voor iedere regularisatieaanvraag. Het aantal aanvragen dat sindsdien jaarlijks wordt ingediend, is drastisch gedaald. Hierdoor zijn er nog weinig kwantitatieve conclusies uit te trekken.

⁴ Uitsluitingen en zondervoorwerp zijn hierbij inbegrepen (m.u.v. 2014).

⁵ <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Pages/Publicaties.aspx>

⁶ <https://www.cgvs.be/nl/cijfers>

⁷ CGVS (2018) 'Asielstatistieken December 2018', Brussel: Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en Staalozen, december 2018

⁸ <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/Statistisch%20jaarverslag%202017%20NL.pdf>, p5

verblijf, ten opzichte van een totaal van 47.946 aanvragen in heel België (in 2009 en 2010)⁹. Niet voor niets spreekt men daarom over deze groep als 'de twintigste gemeente van Brussel'. Brussel-Stad, Schaarbeek, Anderlecht en Molenbeek staan bovenaan de lijst van steden waar het meest aanspraak gemaakt wordt op de procedure Dringende Medische Hulp. Ook al zijn deze gemeentes relatief klein, het aantal gebruikers van Dringende Medische Hulp overstijgt vaak dat van hele provincies zoals Waals-Brabant, Limburg, Luxemburg en Namen¹⁰. Alleen Antwerpen-Stad en Luik kent soortgelijke cijfers.

2. LEVENSSOMSTANDIGHEDEN VAN MENSEN ZONDER WETTIG VERBLIJF

Om een beter inzicht te verschaffen in de moeilijke leefomstandigheden van MZWV beschrijft dit deel een aantal deelaspecten van hun leven: veiligheid, vrouwen- en kinderrechten, medische zorgen, rechtsbijstand en opvang. Er is weinig wetenschappelijk onderzoek wat betreft de doelgroep van MZWV. Samenlevingsopbouw Brussel heeft echter een jarenlange ervaring met deze doelgroep en kan zich daardoor beroepen op een groot aantal kwalitatieve data en getuigenissen¹¹ en een grondige kennis van hun leefwereld.

Veiligheid

Wanneer mensen zonder wettig verblijf het slachtoffer worden van een misdrijf, ongeval, misbruik of uitbuiting, is hun veiligheid niet gewaarborgd wanneer zij hierover klacht indienen bij de politie. De politie- en inspectiediensten zijn namelijk verplicht om de persoon aan te geven bij de Dienst Vreemdelingenzaken omdat zij een inbreuk op de Vreemdelingenwet constateren¹². Dit leidt regelmatig tot onwaarschijnlijke situaties waarin slachtoffers de keuze maken om geen aangifte te doen, wat misschien wel het meest schrijnende voorbeeld van onderbescherming is. Diegenen die zich hier niet bij neerleggen, en daadwerkelijk een klacht indienen moeten dat soms bekopen met een arrestatie. De Europese Slachtofferrichtlijn (2012/29/EU) stelt nochtans dat 'de in deze richtlijn opgenomen rechten jegens slachtoffers op niet-discriminerende wijze wordt toegepast, mede wat hun verblijfsstatus betreft'. De Belgische regering heeft deze richtlijn echter nooit volledig omgezet in Belgische wetgeving waardoor mensen zonder wettig verblijf nog steeds op dubbele wijze slachtoffer kunnen worden.

"Ik ging aangifte doen van een steekwond die iemand mij op straat had toegebracht. Toen de politieagente een proces-verbaal had opgemaakt over wat er gebeurd was, liet hij mij naar een cel brengen. Terwijl ik dacht dat ik eindelijk weg kon gaan. Ze zeiden dat ze de Dienst Vreemdelingenzaken gingen contacteren om te weten wat ze met me moesten doen omdat ik geen papieren heb. Pas 's avonds laat lieten ze me ineens gaan, en vertelden ze me 'dat ik geluk heb gehad deze keer'. De volgende keer zal ik wel twee keer nadenken..." Omar uit

Sierra Leone

⁹ DVZ (2012) Statistieken aanvragen machtiging tot verblijf om humanitaire redenen 2008 - 2018, Brussel: Dienst Vreemdelingenzaken, p.7

¹⁰ https://www.mi-is.be/sites/default/files/statistics_archives/rmh_andere_medische_hulp_maand_totaal_201201-201405_nl_0.xlsx

¹¹ De namen bij de getuigenissen werden om privacy redenen aangepast

¹² Artikel 81 van de wet van 15 december 1980

Vrouwenrechten

Veel vrouwen in de doelgroep ervaren een extra groot gevoel van onveiligheid. Ze vallen vaak ten prooi van mensen met slechte bedoelingen. We kunnen deze groep dan ook als extra kwetsbaar beschouwen.

“Elke ochtend moeten we om acht uur het centrum voor daklozen verlaten, en wandel ik de hele dag een beetje door de stad. Op een dag zat ik op een bankje naar muziek te luisteren toen ik werd aangesproken door een man. Omdat ik niet meteen antwoordde, begon hij te schelden en bedreigde me ook fysiek. Toen ik wegluchtte, stal hij ook nog mijn gsm en portefeuille. Het gebeurt ook dat mensen mij willen helpen, maar alleen als ik altijd klaar sta om hun huis te poetsen en op hun kinderen te passen. Maar het ergste was die keer toen de winteropvang haar deuren sloot en ik een plek zocht om mijn koffer te stallen. Een man zei me dat ik mijn pullen bij hem kon laten. Toen ik daar aankwam, heeft hij me verkracht.” Rimo uit Marokko

Kinderrechten

In de groep mensen zonder wettig verblijf bevinden zich ook duizenden kinderen die dagelijks naar school gaan. Ze ondervinden veel stress door onstabiele huisvestingssituaties en voortdurende onzekerheid. Maar bovenal heeft hun economische situatie een grote impact. Ze hebben grote moeilijkheden om de schoolfacturen, studieboeken, naschoolse opvang en maaltijden te betalen. Daarnaast kunnen ze niet zomaar deelnemen aan buitenschoolse activiteiten, excursies en kinderfeestjes. De maatschappelijke uitsluiting zet zich voort binnen de schoolmuren.

“Het lukt ons dit schooljaar echt niet om alle facturen van de school te betalen. Het lukt ons amper om onze kinderen te eten te geven. Na de kerstvakantie kregen we een brief van school dat Yassin zijn rapport niet zou krijgen als we de achterstallige facturen niet zouden betalen. Hiervan was ik enorm geschrokken.” Fatima uit Algerije, mama van de tienjarige Yassin

Medische zorgen

Mensen zonder wettig verblijf kunnen toegang krijgen tot medische zorgen via de procedure Dringende Medische Hulp. Het recht op medische zorgen wordt geopend via het OCMW waar de persoon verblijft aan de hand van een sociaal onderzoek over onder meer de behoeftigheid en de feitelijke verblijfplaats. Voor veel MZVV wordt de toegang tot deze procedure gekenmerkt door veel administratieve obstakels. Veelvoorkomend is de dringende noodzakelijkheid van een consultatie of ingreep door een zorgverstrekker, terwijl het OCMW 30 dagen de tijd heeft om de aanvraag te onderzoeken. Ook is het voor veel mensen lastig om aan te tonen waar wanneer verblijven, aangezien ze veel thuisloos zijn en op straat leven of afwisselend bij kennissen logeren.

“Samen met mijn dochttertje kan ik steeds een paar nachten bij kennissen logeren. Die wonen echter in verschillende gemeenten. Toen ik een keer mijn medische kaart ging aanvragen werd deze uiteindelijk na een maand geweigerd omdat ik had verteld dat ik niet altijd op dezelfde plaats logeer. Ze zeiden dat ik daarom naar een ander OCMW moest gaan. Toen ik dat deed, werd ook daar mijn medische hulp geweigerd, want toen de sociaal-assistent op huisbezoek kwam was ik weer bij iemand anders.” Mariama uit Guinée

Ondanks de talloze obstakels die al bestaan stemde de Kamer in 2018 in met een hervorming van Dringende Medische Hulp. In de toekomst zullen controleartsen van de Hulpkas voor Ziekte achteraf kunnen beslissen dat een verstrekte behandeling niet dringend was. Hierdoor bestaat de kans dat dokters terughoudender zullen worden om bepaalde behandelingen uit te voeren, als ze niet zeker zijn dat de kosten terugbetaald zullen worden.

Rechtsbijstand

In principe hebben MZVW altijd recht op de bijstand van een advocaat voor vreemdelingenrecht. De hervorming van het systeem van kosteloze rechtsbijstand in 2017 heeft de toegang ertoe echter in sterke mate bemoeilijkt. Er kwam een sterke nadruk te liggen op het aantonen van de behoefte, met een hoge bewijslast voor de verzoeker. Het vereist ondertussen al een aanzienlijke boekhouding om de toewijzing van een pro-deo advocaat te kunnen verzoeken. Nochtans kan rechtsbijstand een hefboom zijn in de strijd tegen onderbescherming, wanneer rechten niet automatisch worden toegekend.

“Ik woon samen met mijn partner, maar ze is ernstig ziek momenteel en kan niet werken. Het Bureau voor Juridische Bijstand vroeg me zelfs allerlei bewijzen die aantonen hoeveel uitgaven zij heeft aan medicijnen en doktersbehandelingen om aan te tonen dat ze mijn advocaat echt niet kan betalen.” Boubacar uit Senegal

Voor de bijstand van een advocaat in andere rechtsdomeinen, zoals arbeidsrecht en huurgeschillen, moet de verzoeker zelfs aantonen dat deze al eerder een poging heeft ondernomen om het verblijf te regulariseren. Deze voorwaarde maakt dat niet iedereen meer gelijk is voor de wet, of toch zeker niet dezelfde kansen heeft om recht te doen gelden. Een bijkomend obstakel vloeit voort uit de gewijzigde nomenclatuur voor de advocaten. Zij krijgen voor bepaalde soorten vreemdelingendossiers nog maar weinig prestaties vergoed, of pas wanneer een bepaalde procedure ontvankelijk wordt verklaard. De praktijk leert dat advocaten door die ontwikkeling veel minder geneigd zijn om zaken met een onvoorspelbaar resultaat te bepleiten. Veel mensen ondervinden dan ook moeilijkheden om beroep te doen op gespecialiseerde advocaten.

Opvang

Zelfs wanneer MZVW ernstig ziek of gehandicapt zijn, kunnen zij geen beroep doen op enige vorm van sociale steun of materiële opvang. Ook niet wanneer zij kinderen hebben. In Brussel en een aantal centrumsteden in Vlaanderen bestaat er een structurele opvang van thuislozen, maar de capaciteit daarvan is zo laag dat dit amper soelaas biedt. Dat de capaciteit in de winterperiode wordt uitgebreid is alsnog onvoldoende om te beantwoorden aan de vraag. Het feit dat de doelgroep te kampen heeft met een chronische vorm van thuisloosheid draagt ertoe bij dat zij constant in een overlevingsmodus zitten om te voorzien in hun basisbehoeften op korte termijn. Dit verhindert hen dan ook om te kunnen reflecteren over een zinvol toekomstperspectief en hoe ze dat kunnen realiseren.

“Eigenlijk zou ik heel regelmatig en gezond moeten eten, maar omdat ik hele dag ronddwaal eet ik eerder helemaal niets. De pijn in mijn rug is vaak ook niet te verdragen maar nooit kan ik even rusten. Als je geen woonst hebt, moet je altijd maar doorgaan.” Françoise uit RD Congo, hernia- en diabetespatiënt

3. BELEIDSTENDENSEN

De onderbescherming van MZWV in België heeft altijd schrijnende proporties gekend. Sinds het aantreden van de regering Michel in oktober 2014 is het inperken van de grondrechten van MZWV echter in een stroomversnelling geraakt. De ene na de andere beperkende maatregel werd genomen om een duidelijk ontradend en ontmoedigend signaal te geven.

‘Vrijwillig als het kan, gedwongen als het moet’ onder Maggie De Block

Maggie De Block (Open VLD) zette onder de regering Di Rupo (2011-2014) de verstrenging van het migratiebeleid in de steigers onder de noemer ‘vrijwillig als het kan, gedwongen als het moet’. Ze stelde dat ze hiermee het maatschappelijk draagvlak voor migratie wilde versterken door kordaat op te treden tegen migranten die hier zonder wettig verblijf leven. In haar communicatie en beleidsdocumenten legde ze echter de nadruk op misbruik, fraude en een bedreiging van de openbare orde. Hiermee werd een eerste fase ingezet van een strijd om de beeldvorming over MZWV (en migranten in het algemeen) negatief te beïnvloeden. De inzet hiervan was de algemene aanvaarding van restrictieve maatregelen ten aanzien van deze groep. In de praktijk kwam er vervolgens maar weinig terecht van de humane aanpak die zij daarnaast naar voren schoof. Humaan betekende vooral dat iedereen die bescherming nodig heeft, deze ook zou krijgen. Dit komt louter neer op een toepassing van de Conventie van Genève, zoals dat al decennia gebeurt.

Onttrading en ontmoediging boven grondrechten en universele principes onder Theo Francken

In oktober 2014 heeft de N-VA de verdere verstrenging van het migratiebeleid naar zich toe getrokken, na een volledige legislatuur van zwaar weerwerk vanop de oppositiebanken. De ingezette koers onder Di Rupo was immers nog maar het begin. De verkiezingscampagne van de N-VA werd grotendeels opgehangen aan migratie, het terugsturen van ‘illegalen’ en de grootscheepse hervormingen die de partij voor ogen had. De nieuwe staatssecretaris voor asiel en migratie Theo Francken (N-VA) kreeg in het regeerakkoord de ruimte om al een aantal krijtlijnen uit te zetten. De keuze om geen enkele vorm van collectieve regularisatie van MZWV toe te staan, zet direct de toon. Ook de uitbreiding van de capaciteit van de gesloten centra, de opsluiting van gezinnen met kinderen, en het strikter opvolgen van personen die een Bevel om het Grondgebied te Verlaten krijgen een prominente plaats in deze legislatuur.

Nadat de instroom van vluchtelingen verhoogt en er aanslagen in Parijs en Brussel hebben plaats gevonden, worden de rechten van asielzoekers, erkende vluchtelingen en vooral van MZWV nog meer onder druk gezet. Zo was er het markante voorstel om het recht op kinderbijslag voor erkende vluchtelingen te beperken. Er was ook de hervorming van de kosteloze rechtsbijstand en Dringende Medische Hulp voor MZWV, het invoeren van een retributie voor regularisatieaanvragen van 350 euro en de invoering van een boete voor het illegaal binnenkomen van het land. Daarbovenop maakt de mogelijkheid om gezinnen met kinderen op te sluiten in afwachting van hun gedwongen uitwijzing, en het wetsvoorstel om woonstbetredingen toe te staan om migranten thuis op te kunnen pakken, de doelgroep tot opgejaagd wild. Het valt af te wachten of dit laatste voorstel een meerderheid in het parlement vindt.

Op 18 februari 2018 tweette staatssecretaris Francken dat met een toetsing van nieuwe wetten aan de mensenrechten door een onafhankelijk instituut geen enkele migratiewet zou zijn gepasseerd. Deze stellingname toont nog eens ondubbelzinnig aan hoezeer het doel de middelen heiligt voor deze regering.

Uiteindelijk liep de regering Michel in december 2018 ook op de klippen door het migratiethema.

De N-VA vreesde ervoor dat de Global Compact on Migration – het zogenaamde Migratiepact – een internationaal rechtenkader zou scheppen waar migranten zich via juridische weg op zouden kunnen beroepen. De partij verkoos het einde van hun regeringsdeelname boven universele principes die eenieder duidelijkheid moeten verschaffen inzake de bescherming van de rechten van migranten op internationaal niveau.

Negatieve communicatie door beleidsmakers

Beleidsmakers kiezen er bewust voor om migratie en de aanwezigheid van MZWV voor te stellen als een probleem dat de fundamentele van onze samenleving kan verwoesten. In de communicatie van beleidsmakers wordt migratie dan gesproken van verschijnselen zoals een tsunami, vloedgolven, en overstromingen. Dit om de indruk te wekken dat migratie vooral een bedreiging is die we alleen met harde maatregelen tegen kunnen houden. Zulke extreme en eenzijdige vergelijkingen hebben een fundamentele impact op de beeldvorming over migratie en MZWV bij de brede publieke opinie.

Doelbewuste uitsluiting in plaats van sociale inclusie

Er worden door de verschillende overheden veel middelen geïnvesteerd en inspanningen geleverd om de uitsluiting van mensen in een maatschappelijk kwetsbare positie tegen te gaan. Het is paradoxaal te noemen dat er tegelijkertijd beleid wordt gemaakt dat erop uit is om een volledige groep doelbewust en zoveel mogelijk uit te sluiten. Deze sterk doorgevoerde uitsluiting heeft tot gevolg dat MZWV onderworpen zijn aan extreme armoede, met symptomen als chronische thuisloosheid, ondervoeding, gezondheidsproblemen, beperkte ontwikkelingskansen, voortdurende stress, misbruik en uitbuiting. Niet enkel de mensen in kwestie worden getroffen door dit toegenomen mentaal en fysiek lijden. Ook de samenleving als geheel geraakt haar moreel kompas langzaam kwijt wanneer grote groepen mensen flagrant minder rechten hebben dan anderen. Dit zet de basisprincipes van de rechtstaat serieus op de helling. Het gebrek aan verontwaardiging over deze menselijke drama's, kan de deur openzetten voor de afbraak van sociale rechten van andere groepen mensen in een kwetsbare maatschappelijke situatie.