



Gezinshereniging in België: het woord aan de actoren op het terrein



Gezinshereniging in België: het woord aan de actoren op het terrein

COLOFON

REEKS

Gezinshereniging**Gezinshereniging in België:
het woord aan de actoren op het terrein**

Cette publication est également disponible en français sous le titre: Le regroupement familial en Belgique: la parole aux acteurs de terrain

Een uitgave van de Koning Boudewijnstichting,
Brederodestraat 21 te 1000 Brussel

AUTEURS

Carine Vassart
Jan Verstraete – rapporteur
Jean Cech – rapporteur

COÖRDINATIE VOOR
DE KONING
BOUDEWIJNSTICHTING

Françoise Pissart – directeur
Stefanie Biesmans – projectmedewerker
Fabrice de Kerchove – projectverantwoordelijke
Marijke Goudeseune – assistente
Dany Doublet – directieassistente

GRAFISCH CONCEPT

PuPiL

VORMGEVING

Tilt Factory

PRINT ON DEMAND

Manufast-ABP vzw, een bedrijf voor aangepaste arbeid

Deze uitgave kan gratis worden gedownload van onze website
www.kbs-frb.be

Een afdruk van deze elektronische uitgave kan (gratis) besteld worden : on line via www.kbs-frb.be, per e-mail naar publi@kbs-frb.be of telefonisch bij het contactcentrum van de Koning Boudewijnstichting, tel +32-70-233 728, fax +32-70-233 727

Wettelijk depot:

D/2893/2011/17

ISBN-13:

978-90-5130-734-4

EAN:

9789051307344

BESTELNUMMER:

2074

juni 2011

Met de steun van de Nationale Loterij

INHOUD

Voorwoord	7
Psychologische factoren	9
1. BIJ DE MIGRANTEN	9
Hoop en verwachtingen	9
Cultuurschok	9
De machtsverhoudingen binnen het paar	10
Angst en onzekerheid	10
'Wij tegen zij'	11
De kracht van de wil	11
De verleiding om de regels van het spel te omzeilen	11
2. OP HET NIVEAU VAN HET GASTLAND	12
De dubbelzinnigheid van het immigratiebeleid	12
Wantrouwen bij de publieke opinie	12
De wettelijke grondslagen	15
Een uitzonderlijk complexe wetgeving	15
Belgisch versus internationaal recht	16
'Officiële' wegen naar misbruiken	16
Het administratieve proces	19
Een lang en traag traject	19
Schaduwzones en bureaucratie	19
Informatie over de procedure	21
Problemen bij de erkenning van de geldigheid van de akten	21
Controlemethodes	21
Taalondkundigheid	22
Gevolgen	22
Institutionele actoren	23
De diplomatieke vertegenwoordigingen	23
De overheid in het land van herkomst	23
De Dienst Vreemdelingenzaken en de Federale Overheidsdienst	23
Buitenlandse Zaken	23
Gemeenten en OCMW's	24
De parketten	24
De politie	24
De school	25
Gespecialiseerde advocaten	25
De actoren op het terrein	27

Nood aan een meer georganiseerde aanpak	29
Interculturele bijstand	29
Algemene aanpak en samenwerking	29
Sociale impact	31
Uitzonderlijke kwetsbaarheid	31
Financiële druk	31
Kinderjaren in gevaar	32
Instrumentalisering van gezinshereniging	32
Werk zonder toekomst	33
Integratie	35
Opleiding en motivatie	35
Taal- en inburgeringslessen	35
Sociaaleconomische integratie	36
Diploma's en vaardigheden	36
Begeleiding van paren	36
Onzekere toekomst	37

VOORWOORD

Net als in de andere Europese landen vormt gezinshereniging in België een centraal onderdeel van de regels voor de aankomst en het verblijf van buitenlanders op het nationale grondgebied. Momenteel berust meer dan de helft van de aanvragen voor een verblijfsvergunning op dit recht dat legale migranten genieten om zich te laten vervoegen door de leden van hun gezin – een echtgeno(o)t(e), een partner, ouders en kinderen. Gezinshereniging heeft ook gevolgen voor de structuur en de organisatie van de samenleving in het gastland. Het is dan ook een gevoelig en complex onderwerp dat centraal staat in de huidige debatten over het migratiebeleid.

Toch moeten we vaststellen dat de standpunten vaak blijk geven van een gebrek aan inzicht in de toenemende complexiteit van gezinshereniging en een gebrek aan kennis van de realiteit van de cijfers. Met het oog op de huidige trend tot strengere wetgeving en toegangsvoorwaarden, is het belangrijk na te gaan waar zich problemen voordoen bij de toepassing van de regelgeving en welke impact de procedures hebben op het integratietraject van de betrokken migranten.

Met dat doel voor ogen besliste de Stichting om in 2010 een project op te zetten waarbij via onderzoek en in discussiegroepen de focus werd gelegd op dit migratiekanaal. De bedoeling daarvan was de kennis over gezinshereniging uit te breiden en een stand van zaken op te maken van de uitdagingen die er vandaag bestaan op juridisch, administratief en sociaaleconomisch vlak. Dit gebeurde in nauw overleg met heel wat betrokken actoren: juristen, diplomaten, mensen van de politie, magistraten, maatschappelijk werkers, psychologen, vertegenwoordigers van het verenigingsleven actief rond het onthaal en de integratie van nieuwkomers, van het onderwijs, het gezin en de jeugd, ambtenaren van de Dienst Vreemdelingenzaken en van andere betrokken administraties op federaal, regionaal en lokaal niveau.

Om de vaststellingen te objectiveren, werd vooraf onderzoek gedaan naar de juridische context, naar de cijfermatige omvang van gezinshereniging alsook naar het demografisch en sociaaleconomisch profiel van de betrokken migranten¹.

¹ Philippe De Bruycker en Yves Pascouau (ULB): 'Gezinshereniging op de kruising tussen het Europees en het Belgisch recht', Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2011
Ina Lodewyckx (Universiteit Antwerpen) en Johan Wets (HIVA, KULeuven): 'Gezinshereniging in België: de mythe ontcijferd', Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2011

Tussen april 2010 en maart 2011 kwamen bovendien een honderdtal betrokkenen samen in een reeks thematische gespreksgroepen. Zowel deskundigen uit het werkveld als migranten zelf namen hieraan deel. Dit maakte het in de eerste plaats mogelijk om gezinshereniging te benaderen vanuit verschillende invalshoeken en specifieke ervaringen. Die ontmoetingen hebben geleid tot een bijzonder rijk geheel van bevindingen. Deze publicatie tracht hier een samenvattende en gestructureerde weerslag van te geven.

De deelnemers aan dit overleg hebben niet gearzeld om te wijzen op de zaken die niet goed werkten, op de misbruiken en op de ongewenste neveneffecten van gezinshereniging. Verder hebben zij ook heel duidelijke boodschappen meegegeven voor een langetermijnvisie en concrete aanbevelingen geformuleerd voor onmiddellijk te nemen acties, zowel op politiek, administratief als sociaal vlak. Zo dringen ze er in eerste instantie op aan dat de overheid de coherentie moet versterken tussen de procedures voor gezinshereniging, het migratiebeleid en het integratiebeleid. De actoren op het terrein bepleiten dat vooraf wordt onderzocht of nieuwe bepalingen en wijzigingen in de wetgeving wel degelijk uitvoerbaar zijn, en welke gevolgen zij kunnen hebben voor de integratie van migranten en hun gezin. Er bleek ook unanimititeit te bestaan over het belang van duidelijke en toegankelijke informatie beschikbaar voor alle betrokkenen, en van permanente vorming van de betrokken professionele actoren, in het bijzonder van de eerstelijnsdiensten. De begeleiding van de kandidaten voor gezinshereniging bij de procedure en een specifiek onthaal voor nieuwkomers worden als prioriteiten beschouwd, evenals een persoonlijke opvolging op school. Verder blijkt het noodzakelijk om maatregelen in te voeren voor een efficiëntere bestrijding van de instrumentalisering van gezinshereniging en van misbruiken zoals schijnhuwelijken of mensenhandel. Daarbij moet de aandacht ook gaan naar het sensibiliseren van mogelijke slachtoffers van dergelijke praktijken.

Met dit participatieve proces is een eerste stap gezet. Door de actoren op het terrein en de migranten aan het woord te laten, hoopt de Koning Boudewijnstichting te hebben bijgedragen tot een vollediger beeld van gezinshereniging, dat ook rekening houdt met de maatschappelijke dimensie ervan. Het zal nog veel werk vergen om de aanbevelingen die tijdens dit overleg werden geformuleerd een concreet gevolg te geven. Ze zullen echter blijvend dienen als leidraad bij de acties die de Koning Boudewijnstichting de komende jaren op dit terrein zal ondernemen. Intussen wil de Stichting alvast alle deelnemers danken voor hun bereidheid tot medewerking aan de dialoog en ook voor de kwaliteit en de eerlijkheid van hun bijdragen.

Koning Boudewijnstichting
Juni 2011

PSYCHOLOGISCHE FACTOREN

Tijdens het verloop van de focusgroepen werd vrij snel duidelijk dat de instelling van de verschillende partijen die betrokken zijn bij gezinshereniging, maar ook het institutioneel kader en de publieke opinie bepalende factoren zijn. De manier waarop de verschillende protagonisten het onderwerp bekijken, is cruciaal in het proces van gezinshereniging.

1. BIJ DE MIGRANTEN

Hoop en verwachtingen

Alle deelnemers beklemtoonden dat het vooruitzicht om een familielid in België te kunnen vervoegen en er op die manier ook te kunnen wonen, bij de kandidaten voor gezinshereniging grote hoop en veel verwachtingen wekt. Deze zijn vaak echter weinig realistisch. Mensen die willen ontsnappen aan een onhoudbare situatie in hun land van herkomst, die (opnieuw) een gezin willen vormen of die een nieuw levensproject willen starten, zien België vaak als het 'beloofde land'.

Maar dat idyllische beeld van een land waar alles mogelijk is stemt niet overeen met de werkelijkheid. Soms valt het moeilijk om opnieuw samen te leven met familieleden van wie men lang gescheiden is geweest. Onrealistische verwachtingen brengen bijkomende druk met zich mee, zeker ten aanzien van kinderen die ongeacht hun studierichting vaak dromen moeten waarmaken die hun ouders voor hen koesteren, zoals het uitbouwen van een professionele toekomst die hen succes en maatschappelijk welslagen garandeert.

Cultuurschok

Veel kandidaten van gezinshereniging – vooral uit niet-Europese landen – wacht een ware cultuurschok. Natuurlijk is er de taalbarrière, maar ook culturele verschillen in de dagelijkse gewoonten, in het onderwijs, op het vlak van samenwonen, huisvesting, waarden, enz. kunnen erg confronterend zijn voor nieuwkomers.

Deze confrontatie met een onbekende realiteit brengt integratieproblemen met zich mee, die nog worden versterkt door de sociale breuk van de betrokkene met zijn/haar milieu van herkomst, een belangrijke steun voor de migrant. In België zal hij of zij nieuwe sociale netwerken moeten opbouwen. Daarvoor zal de migrant eerst een periode van ontworteling en afhankelijkheid ten aanzien van de persoon die hem of haar heeft laten overkomen, moeten doorstaan.

Door bijvoorbeeld een andere kijk op de rol van de vrouw of het ouderlijk gezag verliezen mensen ook referentiepunten binnen de familie. Deze situatie leidt bovendien ook tot een sociale devaluatie bij migranten die in hun land van herkomst een diploma behaalden, maar er in het gastland niet in slagen om werk te vinden dat overeenstemt met hun opleidingsniveau.

Daarnaast schrikken de nieuwkomers ervoor terug om hulp te vragen omdat ze geen gezichtsverlies willen lijden, ook niet in de samenleving waar ze vandaan komen. Dit maakt dat het integratieproces nog langer en moeizamer zal verlopen, en doet het risico dat de ontgoochelingen even groot worden als de niet-ingeloste verwachtingen toenemen.

De machtsverhoudingen binnen het paar

Vaak houdt de integratie een dubbele uitdaging in. De 'nieuwkomer' moet een juiste plaats vinden in de Belgische samenleving, maar wil ook binnen het gezin en door degene met wie hij of zij zich heeft verenigd, worden erkend. Die persoon is evenwel al vertrouwd met de realiteit en het leven in België. Vaak kent hij of zij de taal en de maatschappij in het gastland. De partner die aankomt, moet dit leerproces nog aanvatten en heeft hulp nodig om de werking van de ontvangende samenleving te begrijpen en daar zijn of haar weg in te vinden. Daardoor kan hij of zij in een zwakke situatie komen ten opzichte van de 'gezinshereniger' die geneigd kan zijn daar misbruik van te maken, en bijvoorbeeld de andere in een situatie van afhankelijkheid te houden. Dat leidt tot sterke gevoelens van frustratie en stress, wat de aanleiding kan vormen voor geweld binnen het gezin, in het bijzonder binnen 'gearrangeerde' huwelijken.

Een Marokkaans meisje dat in België woont, zal bijvoorbeeld een grote bruidsschat eisen van de jongen die ze uit haar land van herkomst laat overkomen. De boodschap is als het ware: 'Door met mij te trouwen, kun je in België komen wonen en dat is veel waard'. In veel gevallen bezit de jongen niet voldoende geld voor de bruidsschat en moet hij daar voor lenen.

Angst en onzekerheid

Mensen die migreren in het kader van gezinshereniging, worden vaak geconfronteerd met persoonlijke en emotionele problemen. Angst en schaamte zijn sterk aanwezig. Deze mensen zouden een zeker rouwproces moeten kunnen doormaken voor wat ze in het land van oorsprong hebben achtergelaten. Maar daar hebben zij niet de tijd voor, omdat ze zich meteen moeten aanpassen aan hun nieuwe omgeving en gezinssituatie.

De procedure van gezinshereniging kan ook verwarrend zijn, omdat de nieuwkomers te maken krijgen met administratieve eisen die hun vaak zwaar vallen, die niet altijd duidelijk zijn en waarbij zij een zeker wantrouwen, aanhoudende argwaan of zelfs afwijzing ervaren. De nieuwkomers beleven dit als vernederend en hinderlijk: men twijfelt aan de documenten die ze voorleggen, aan de geboortebewijzen van hun kinderen, het feit dat ze getrouwd zijn en zelfs aan hun eigen identiteit. Intussen verstrijkt de looptijd van het visum dat vaak met veel moeite verkregen is. Zo groeit de onzekerheid of ze uiteindelijk het verblijfsrecht en ten slotte de zo verhoopte 'papieren' zullen verwerven, zeker bij de armsten of meest achtergestelden, bij wie ook de angst toeneemt.

Een Marokkaanse dame die betrokken was bij het proces van gezinshereniging, ziet de zaken nochtans helemaal anders: "Voor mij zou de procedure nog ingewikkelder mogen zijn. Als je dit overleeft als paar, betekent het dat je goed met elkaar kunt opschieten en dat je alles kunt doorstaan. In feite is het een ideale test voor de relatie."

De vooroordelen van de Belgen en zelfs van de allochtone gemeenschap zorgen voor bijkomende druk, onder andere ook op het gezin. Als de relatie die mensen met de beste intenties zijn aangegaan niet blijkt te werken, durven sommige 'gezinsherenigers' niet scheiden. Een terugkeer naar het land van herkomst is geen mogelijke optie, want dat zou neerkomen op een mislukking en gezichtsverlies ten opzichte van de hele gemeenschap.

'Wij tegen zij'

Uiteindelijk zullen de druk en de onzekerheid bij de migranten betrokken bij gezinshereniging, een gevoel van onrechtvaardigheid en afwijzing oproepen ten opzichte van de samenleving waarvan zij zoveel verwachtten. Dit stelt men vooral vast bij de minst opgeleide en meest kwetsbare migranten, en bij mensen afkomstig uit landen met een gebrekkige of zelfs corrupte plaatselijke overheid. Een deelnemer vat zijn ervaring als volgt samen: "35 jaar lang kreeg ik allerlei etiketten opgekleefd: gastarbeider, migrant, allochtoon, nieuwe Belg en nieuwkomer. Geen enkele van die termen heeft een echt duidelijke definitie. In feite word je in een hoekje gestopt en uiteindelijk gaan wij van daaruit alles wat niet tot onze eigen wereld behoort als vijandig beschouwen. Die geestesgesteldheid van 'wij tegen zij' vinden we bij heel wat allochtone jongeren. Als samenleving moeten we dit kunnen overstijgen als we vooruit willen komen."

De kracht van de wil

Om het lange en veeleisende proces van gezinshereniging te doorlopen, is veel persoonlijke wilskracht nodig. Dankzij die wilskracht kunnen nieuwkomers uit hun geïsoleerde positie treden en netwerken uitbouwen. "Er is wilskracht nodig om naar hier te komen. Die wilskracht bepaalt de manier waarop de mensen hier hun plaats zoeken. Die persoonlijke wilskracht verhoogt de kansen om de verwachtingen van een beter leven en de hoop voor de toekomst waar te maken", zo merkte een deelnemer op. "Als je hier aankomt, moet je eerst een nieuwe identiteit creëren voor jezelf. Je kunt niet meer jezelf zijn, je kunt niet meer je taal spreken, je moet werk zoeken. Eigenlijk word je hier heel klein, omdat je hier moet handelen zonder de dingen die vanzelfsprekend waren in je land van herkomst."

Mensen reageren op verschillende wijze op die situatie. Sommigen beschouwen ze als een uitdaging en grijpen de aangeboden kansen. Anderen nemen een slachtofferrol aan en worden dermate kwetsbaar dat zij soms zelfs lichamelijk en psychologisch ziek worden.

De verleiding om de regels van het spel te omzeilen

Tegenover de traagheid en de complexiteit van het proces van gezinshereniging en het bijkomende gevoel van een vaag of partijdig rechtssysteem, kiezen sommigen liever voor omwegen, gaande van een illegale toegang tot (of verblijf op) het Belgisch grondgebied tot het uitstippelen van een strategie van een gearrangeerd huwelijk of onechte familiebanden. Het risico bestaat wel dat mensen die betrokken zijn bij dergelijke frauduleuze mechanismen nog grotere desillusies of leed oplopen.

Velen klagen erover dat gezinshereniging steeds vaker wordt gebruikt om papieren te verwerven die nodig zijn om zich in België te vestigen. Daardoor groeit ook een wantrouwen bij de overheid tegenover de dossiers voor aanvragen, die steeds talrijker worden. Zo ontstaat een spiraal van wederzijds wantrouwen.

Een migrant stelt in bedekte termen het volgende vast: "De gezinshereniging is een zware en complexe machine, die de aanvragers verschrikkelijk veel kost en enorm veel geduld van hen eist. Het is beter om indien mogelijk gebruik te maken van een andere procedure."

Binnen de parketten stelt men vast dat sommigen steeds inventiever worden in het omzeilen van de wet. "Mensen die een aanvraag willen indienen, ook zij die misbruik willen maken van het systeem, worden duidelijk gecoacht door gespecialiseerde bureaus. Deze trainen kandidaten zelfs op het geven van interviews. Ook op websites en blogs vindt men heel wat informatie. Sommige mensen gaan heel ver in dat misbruik: ze scheiden in het land van herkomst en hertrouwen in België. Als de papieren in orde zijn, scheiden ze opnieuw om te hertrouwen met hun ex uit het thuisland."

2. OP HET NIVEAU VAN HET GASTLAND

De dubbelzinnigheid van het immigratiebeleid

Tijdens de bijeenkomsten werd vaak gewezen op het gebrek aan politieke consensus over de strategie ten opzichte van immigratie in de ruime zin van het woord en van gezinshereniging in het bijzonder. Er werd gewezen op een onderliggende wil om gezinshereniging te beperken ten voordele van een 'gekozen immigratie', waardoor blokkeringen ontstaan op verschillende niveaus door de impliciete rechtvaardiging dat veel gezinsherenigingen berusten op bedrieglijke motieven.

De gezinshereniging, die aanvankelijk werd bedacht als een legitiem recht dat deel uitmaakt van de mensenrechten, wordt dus door een groot aantal officiële actoren steeds meer beschouwd als een toegeving aan de allochtone gemeenschap in België. Dit standpunt weerspiegelt zich in verschillen in behandeling of zelfs in een zekere slechte wil vanwege plaatselijke besturen of diplomatieke vertegenwoordigingen.

Sommigen stellen vast dat de voorwaarden en de controles voortdurend strenger worden, ondanks het geringe aantal bewezen fraudegevallen. "Ik denk dat ze de zogenaamde fraudegevallen gebruiken om strengere voorwaarden te kunnen opleggen. Op die manier tonen ze duidelijk dat ze de gezinshereniging zoveel mogelijk willen bestrijden", stelde één van de deelnemers bij wijze van conclusie.

Wantrouwen bij de publieke opinie

"Iemand die hier aankomt, verwacht werkelijk te worden aanvaard. Die persoon zoekt binnen de familie en de samenleving naar tekens die dat bewijzen. Het zou de taak van de samenleving moeten zijn om te tonen dat personen die hier aankomen in het kader van gezinshereniging welkom zijn. Want als iemand zich gewenst voelt, begint hij of zij plannen te maken voor de toekomst." Die opmerking van een maatschappelijk werker legt de vinger op de wonde: in de praktijk gaat men er steeds vaker van uit dat 'gezinsherenigers' met een negatieve motivatie naar België komen.

Die dubbelzinnigheid van het beleid ten aanzien van gezinshereniging vindt men ook terug in de publieke opinie. Ze wordt ook weerspiegeld in de manier waarop het onderwerp aan bod komt in de media en waarbij vooral aandacht wordt besteed aan negatieve aspecten, zoals schijnhuwelijken of fraude met sociale uitkeringen.

DE WETTELIJKE GRONDSLAGEN

Een uitzonderlijk complexe wetgeving

Alle deelnemers wezen op het complexe, weinig duidelijke en voortdurend evoluerende wettelijk kader, zowel op nationaal als op Europees vlak. Er was ook sprake van grote verschillen in de manier waarop de wet wordt geïnterpreteerd door de vele actoren die elk hun eigen technische benadering en hun manier van werken hebben.

Een ambtenaar merkte op: "Er wordt een beroep gedaan op een wetgeving die nu al ongeveer dertig jaar oud is en waaraan in de loop der jaren bijna 250 wijzigingen zijn doorgevoerd. Soms kleine, maar soms ook belangrijke wijzigingen." "De immigratiewet van 1980 is een echte verschrikking geworden", voegde een andere deelnemer eraan toe. "De wet is voortdurend bijgeschaafd en nu is er totaal geen algemene visie meer."

Dat heeft aanzienlijke gevolgen voor de aanvragers van gezinshereniging. Veel getuigenissen wijzen erop dat de vereisten vaak tegenstrijdig zijn (vooral met betrekking tot de middelen van bestaan en overleven, de bewijzen van de huwelijksband, de toegang tot werk of tot de sociale zekerheid) en niet aangepast aan de realiteit op het terrein (administratieve procedures die niet bestaan in het land van herkomst, ongepaste termijnen, een verkeerde beoordeling in het Belgische onderwijssysteem van de kennis die migrantenkinderen hebben verworven, enz.). Het voorbeeld werd aangehaald van een vrouw uit de Filippijnen die in het kader van de procedure van gezinshereniging het verzoek kreeg om bij aankomst op het grondgebied te bewijzen dat zij ingeschreven was bij een ziekenfonds, terwijl de wettelijke regels in verband met de sociale zekerheid vereisen dat iemand minimum drie maanden in het land verblijft vooraleer hij of zij zich kan aansluiten.

De verschillen in opvatting over de toepassing van de regelgeving vormen werkelijk een probleem. Op die manier kan het gebeuren dat de ene overheid een standpunt inneemt, dat een andere overheid niet zal volgen.

"Wat we ook soms moeten betreuren, zijn uitzonderlijk stereotiepe beslissingen, die heel weinig aangepast zijn aan de werkelijke situatie, zoals de vermelde motivatie die vaak geen enkel verband houdt met de realiteit op het terrein. Daardoor kan het gevoel ontstaan dat de beslissingen meer te maken hebben met een migratiebeleid dan met een onderzoek van de opgegeven argumenten", stelt een jurist.

Een andere jurist is op zijn beurt verwonderd over het feit dat de wet op dit vlak voortdurend wordt veranderd: "Dat is vreemd omdat het om

een Europese wetgeving gaat, die gebaseerd is op regelgeving en richtlijnen. Er zouden dus niet zoveel wijzigingen hoeven te zijn, maar toch is dat het geval.”

Die herhaalde wijzigingen leiden tot problemen, omdat ze moeten worden doorgegeven aan en toegepast door de Belgische ambassades en consulaten. Het ministerie van Buitenlandse Zaken informeert hen wel per rondschrijven over de nieuwe regelgeving, maar het kan maanden duren vooraleer de ambtenaren de procedures ook daadwerkelijk volgens de nieuwe manier afhandelen.

Ook in België heeft de complexiteit van de wetgeving aanleiding gegeven tot kritiek. Sommigen wijzen op het gebrek aan transparantie in de beslissingen of een zekere vorm van willekeur wanneer dossiers blijkbaar niet op dezelfde manier worden behandeld.

Ten slotte hadden enkele deelnemers ook vragen bij de relevantie van enkele van de wijzigingen die zich opstapelen en waarover ook discussie is. “Voor een aantal voorwaarden in verband met gezinshereniging is het nooit mogelijk geweest om ze uit te voeren. De strenge regels in verband met het huwelijk en schijnhuwelijken kunnen op juridisch vlak bijvoorbeeld gemakkelijk worden betwist.”

Belgisch versus internationaal recht

Wijzend op het onvermijdelijke inroepen van een luik “internationaal privaatrecht” in het proces van gezinshereniging, vermeldde een deelnemer ten slotte “het massale gebruik van uitzonderingen op de internationale openbare orde zoals de weigering tot het erkennen van de geldigheid van bepaalde authentieke akten in het buitenland”. Op die manier gaat de procedure soms uitspraken doen over buitenlandse akten en hun gevolgen in onze interne juridische orde. Vandaar dat sommige deelnemers voorstellen dat het Belgische recht voorrang zou hebben op de (139!) nationale wetgevingen waarmee onze administratieve overheden worden geconfronteerd op het vlak van akten van de burgerlijke stand.

‘Officiële’ wegen naar misbruiken

Aangezien de wet op de gezinshereniging een waar labyrint is geworden, maken een aantal kandidaten voor gezinshereniging gebruik van andere officiële procedures om negatieve beslissingen te omzeilen:

- *Officieel samenwonen*

“Velen van wie het huwelijk is beschouwd als een procedure om een schijnhuwelijk af te sluiten, nemen hun toevlucht tot de wettelijke samenwoning. Op die manier krijgen ze een ‘F-kaart’ met permanent verblijfsrecht. Het wettelijk samenwonen is het voorwerp van een echte carrousel. Wanneer de mensen hun F-kaart krijgen, is de volgende stap een huwelijk in België, omdat dit statuut toch meer stabiliteit garandeert.”

“Oorspronkelijk werd deze wet opgelegd door Europa als een tegemoetkoming aan homoseksuelen. Sinds het homohuwelijk mogelijk is in België, heeft de wettelijke samenwoning eigenlijk geen zin meer. Bijkomend zijn er weinig voorwaarden verbonden aan de wettelijke samenwoning. Men moet bijvoorbeeld geen socio-affectieve banden aantonen om het verblijfsrecht te bekomen. De officiële samenwoning is een wettelijke dolk in de rug” klinkt het bij de parketten.

- *Fictieve afstamming*
Een andere techniek bestaat erin dat oude of heel oude mannen de kinderen erkennen van een veel jongere vrouw. De kinderen zijn niet van die man, maar de moeder kan dankzij die erkenning van het vaderschap naar hier komen en een verblijfsvergunning krijgen. Het kind wordt Belg. Die erkenning van fictief vaderschap kan leiden tot erbarmelijke situaties, omdat de man die beweert de vader te zijn, nooit die rol zal opnemen.
- *Verschillen tussen de Europese staten*
Doordat de regelgeving door de verschillende Europese landen op verschillende wijze wordt geïnterpreteerd, ontstaat een vorm van 'shopping'. In Nederland is de wet op de gezinshereniging voor personen met de Nederlandse nationaliteit bijvoorbeeld strenger dan wat de Europese regelgeving voorziet in verband met Europese onderdanen. Om die reden emigreren sommige mensen naar België, waar ze kunnen genieten van de meer voordelige Europese regels op het vlak van het vrij verkeer van Europese onderdanen. Het gebeurt ook dat Marokkaanse paren naar Frankrijk verhuizen om daar te trouwen omdat de regelgeving daar beter aansluit bij de Marokkaanse wet en cultuur.
- *Regularisaties*
Ambtenaren ervaren de regularisaties als bijzonder demotiverend. Zij proberen hun werk correct uit te voeren en de legitieme aanvragen te scheiden van degene die niet gegrond zijn. Maar zij menen dat de regularisaties hun inspanningen tenietdoen. Bij de regularisaties van 1999 en 2009 kregen migranten immers zonder voorwaarden een verblijfsvergunning van onbepaalde duur. De medewerkers van de administratie zijn voorstander om die regularisaties te beperken in de tijd en ze te verbinden met strengere voorwaarden. Zij vinden bijvoorbeeld dat een persoon die geregulariseerd is, in zijn of haar eigen behoeften zou moeten kunnen voorzien.

HET ADMINISTRATIEVE PROCES

Een lang en traag traject

Iedereen lijkt het eens te zijn over één punt: de administratieve procedure is te lang. De gemiddelde duur bedraagt een twaalfstal maanden, maar in bepaalde gevallen kan dit oplopen tot drie jaar of zelfs nog meer. Het zou de bedoeling moeten zijn om te streven naar een periode van zes maanden tussen de aanvraag van een visum en de beslissing om dat visum al dan niet af te leveren, zo menen in elk geval de meeste bedienden van de betrokken administraties. Maar dat doel wordt allerminst bereikt. Veel diensten van ambassades en consulaten werken vooral op basis van de goede wil en de motivatie van hun personeel. Binnen de Dienst Vreemdelingenzaken is de druk ook te groot. Er moeten ongeveer 1.400 aanvragen per maand worden behandeld en dat cijfer zou volgens de ambtenaren nog moeten stijgen.

De voortdurend evoluerende regelgeving zou een andere verklaring bieden voor de lange duur van de procedures. Meestal heeft een ambassade zes tot acht maanden nodig om vertrouwd te raken met aanpassingen in de wet. Die termijnen worden uiteraard nog langer in geval van beroep tegen een negatieve beslissing.

“Er moeten heldere procedures zijn”, stelt een deelnemer. “Als de overheid kiest voor een beleid van ontrading, moeten de regels worden verstrengd, maar zij moeten in elk geval duidelijk zijn en blijven.”

Veel deelnemers vragen zich af of het nodig is om te blijven werken met onderzoeken die zoveel tijd in beslag nemen. In geval van gezinshereniging met een niet-Europeaan duurt de controle om aan te tonen dat die personen een gezin vormen, minimaal negen maanden. Om die procedure te versnellen, heeft het Centrum voor Gelijkheid van Kansen voorgesteld om het vaststellen van een duurzame relatie te laten gebeuren door middel van een verklaring van wettelijke samenwoning. Op die manier zou het mogelijk zijn de criteria uit te breiden en ze niet langer te beperken tot de controle van samenwonen door middel van een huisbezoek door de wijkagent.

Schaduwzones en bureaucratie

De duur en de vereisten van de procedure variëren van de ene gemeente tot de andere. Gevolg: in Antwerpen en Brussel kiezen kandidaten voor gezinshereniging regelmatig voor een gemeente met een meer soepele reputatie.

Die bureaucratie valt door sommigen ook gedeeltelijk te verklaren door de explosie van de aanvragen (in 2009 werden bij de Dienst

Vreemdelingenzaken meer dan 13.000 aanvragen ingediend, in een stad als Luik worden elk jaar 800 tot 1000 dossiers van gezinshereniging behandeld) en door de weinig duidelijke situaties (10% betwiste dossiers, 50% onvolledige aanvragen) waarbij de verdenking kan bestaan dat er sprake is van een schijnhuwelijk of een schijnsamenwoning, van valse akten, enzovoort.

Bovendien moeten heel veel actoren een uitspraak doen over de dossiers – de ambtenaar van de burgerlijke stand, diplomaten, de Dienst Vreemdelingenzaken, de gemeentepolitie, het gerecht, enz. Hun rol is ook niet altijd duidelijk. Men weet niet meer wie welke beslissing moet nemen op welk moment. Iedereen maakt gretig gebruik van die situatie om een niet genomen beslissing of een bijkomend uitstel te rechtvaardigen, want de betrokken diensten kaatsen de bal naar elkaar terug.

Een getuige stelt vast: "Je vindt nergens een eenvoudige, coherente en logische procedure die uitlegt welke weg je moet volgen en welke termijnen je moet naleven om de administratieve kwestie van de nationaliteiten zo goed mogelijk te regelen. Je moet jezelf redden of tegen hoge kosten een beroep doen op een advocaat. Je moet uitzonderlijk strikt en stipt zijn om binnen een redelijke termijn het einde van de procedure te bereiken. Op elk beslissingsniveau vinden ze wel de minste tegenstrijdigheid die aanleiding kan geven tot argwaan over je verzoek. Elk land heeft trouwens zijn eigen administratieve aanpak en soms is het onmogelijk om de vereiste bewijzen te leveren."

Door de lange termijnen gebeurt het ook dat het visum voor tijdelijk verblijf, dat drie maanden geldig is, afloopt. Een deelnemer getuigt: "Eigenlijk is dat een 'officiële illegaliteit', omdat men bij de gemeente weet dat de persoon in het land verblijft. Intussen heeft die persoon geen papieren of ziekteverzekering meer."

Bij overheidsinstanties ontstaan ook conflicten tussen de verschillende niveaus omdat die zich niet baseren op dezelfde documenten. Buitenlandse Zaken en de Dienst Vreemdelingenzaken gebruiken identiteitspapieren voor de procedures. Bevolkingsdiensten van gemeenten werken met geboorteakten. Als de verschillende partijen het niet eens zijn, kan dit leiden tot een blokkering van het dossier. De verschillende administraties zouden duidelijke afspraken moeten maken, want momenteel volgen zij allemaal hun eigen regels en werken zij naast elkaar. In de praktijk blijkt ook dat de procedure veel sneller vordert als de verschillende instanties onderling informatie uitwisselen.

Vaak speelt ook willekeur mee in de procedure. "De regelgeving wordt verschillend geïnterpreteerd afhankelijk van de ambassades en consulaten. Ze eisen andere documenten en zo ontstaan verschillende verwachtingen. Dat is zeker niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid." "Je moet de juiste persoon kennen om de dingen te laten vooruitgaan", onderstreept een deelnemer: "Zelfs binnen de Dienst Vreemdelingenzaken volgt het personeel geen eenvormige procedure. Soms ontwikkelen de verantwoordelijken andere richtlijnen op basis van hun eigen inzichten."

Die verschillen zijn ook merkbaar in de controles aan huis. Bij de cel 'Schijnhuwelijken' in Antwerpen gaan sommige ambtenaren zo ver dat ze zelfs vragen om het ondergoed van de mensen te zien, terwijl anderen minder veeleisend zijn.

Informatie over de procedure

Kandidaten voor gezinshereniging die goed geïnformeerd zijn, die over de juiste documenten beschikken en die weten hoe de procedure werkt, ondervinden meestal maar weinig problemen. Maar doordat de procedure zo onoverzichtelijk is en gepaard gaat met veel onzekerheid, wenden andere aanvragers zich tot informele netwerken om informatie te verkrijgen. Die informatie is vaak niet betrouwbaar en heeft tot gevolg dat de procedure moeilijker wordt. "Als je een fout maakt in de loop van de procedure, duurt het allemaal langer en heb je meer problemen."

Binnen de administratie zijn sommigen daarom voorstander van het organiseren van informatiesessies in de landen van herkomst om uit te leggen hoe het Belgische systeem werkt en om onrealistische verwachtingen te ontmoedigen. Anderen tonen zich evenwel sceptisch: "De Dienst Vreemdelingenzaken heeft in Punjab in India een dergelijke campagne gevoerd. Maar voor de meeste mensen is het een levensdoel om naar het buitenland te vertrekken en bij voorkeur naar Europa, want een visum voor een verblijf in het buitenland verhoogt meteen hun aanzien."

Problemen bij de erkenning van de geldigheid van de akten

Vele deelnemers gaven aan dat akten en documenten afgeleverd door de overheid en de administratie in het land van herkomst, in België in twijfel worden getrokken. Dat geldt vooral voor bepaalde documenten, zoals geboortebewijzen en huwelijksattesten, maar ook voor schoolattesten en zelfs gewone rijbewijzen.

Dat kan tot kosten leiden die voor sommige aanvragers onaanvaardbaar hoog zijn, omdat zij heel wat heen en weer moeten reizen, soms met het vliegtuig en verblijf in een hotel, om administratieve documenten af te geven of op te halen.

"Het indienen van een aanvraag tot gezinshereniging blijkt aanzienlijke bijkomende kosten met zich mee te brengen", zo stelt een spreekster vast. Bovendien is vaak vooraf al geweten dat documenten die zijn afgeleverd door bepaalde landen, zoals Congo, niet worden erkend door de Belgische overheid, al zijn die documenten wel vereist om het dossier in behandeling te nemen. Daardoor moet de aanvrager eerst tegen hoge kosten alle gevraagde documenten verzamelen en daarna onvermijdelijk toch kiezen voor de ultieme oplossing van de DNA-test als bewijs van verwantschap."

Controlemethodes

Veel getuigenissen benadrukken het indringende karakter van de controles die geen rekening houden met bepaalde culturele gevoeligheden. Dat geldt bijvoorbeeld voor heel intieme vragen aan mensen van Marokkaanse afkomst, die daar vanuit hun culturele achtergrond niet op kunnen antwoorden omdat dit als fout wordt beschouwd. Het controleren van de klerkast is een voorbeeld. Maar toch moeten de handelingen ook in verhouding staan: in geval van verdenking van fraude meent de rechtbank dat zo een controle toegestaan is.

Het rekruteren van mensen van buitenlandse herkomst in de administraties is een mogelijke oplossing. Zij moeten dan wel specifieke ondersteuning krijgen, omdat zij onder druk zullen staan van hun eigen gemeenschap om voor bepaalde dossiers gunstig advies te verstrekken.

Om misbruiken tegen te gaan, is de administratie voortdurend op zoek naar nieuwe technieken om de aanvragen voor gezinshereniging te beoordelen. Zij maakt nu gebruik van DNA-tests voor de verklaringen van verwantschap uit landen waar het moeilijk is om betrouwbare documenten te verkrijgen.

Taalonkundigheid

De taal vormt tijdens de hele procedure van gezinshereniging een aanzienlijk obstakel. Allereerst moeten de kandidaten voor hereniging de procedure waaraan zij zich moeten onderwerpen en de bijhorende administratieve eisen begrijpen. Meestal weten zij daar niet veel over wanneer ze in het land aankomen.

In elke fase van het administratieve traject duikt dus telkens opnieuw het probleem van vertaling op: zowel om zich uit te drukken als om dingen te begrijpen, zowel in de ene richting (officiële documenten uit het land van herkomst moeten worden vertaald, enz.) als in de andere (de aanvrager moet de in te vullen formulieren en de vragen van de ambtenaar goed kunnen begrijpen).

Gevolgen

Mensen van de administratie klagen over het feit dat vaststellingen van inbreuken en onregelmatigheden tijdens de procedure te gemakkelijk in twijfel worden getrokken: "In feite weet iedereen dat iemand die België eenmaal binnen is gekomen, illegaal of niet, er in de praktijk niet meer uitkomt. Behalve in uitzonderlijke gevallen."

Een snelle en doeltreffende procedure van gezinshereniging zou niet alleen helpen om menselijke drama's te vermijden, ze zou ook nuttig zijn op economisch vlak. Amerikaanse bedrijven klagen regelmatig over de Belgische methodes, omdat zij bij het aanvragen van een verblijfsvergunning systematisch een beroep moeten doen op een advocaat of een gespecialiseerd kantoor, wat ongewenste kosten met zich mee brengt.

INSTITUTIONELE ACTOREN

De diplomatieke vertegenwoordigingen

Er werd eerder al op gewezen dat het noodzakelijk is dat de ambassades en consulaten duidelijke informatie bieden. Sommige deelnemers klaagden ook over een houding van discriminatie en zelfs vooringenomenheid en over problemen met betrekking tot de opleiding en competentie van het betrokken personeel.

De overheid in het land van herkomst

Afhankelijk van de betrokken landen blijken er verschillende problemen te zijn bij het leveren van documenten of het verduidelijken van verzamelde gegevens (verschillen in de naam bijvoorbeeld) die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de vooruitgang van de dossiers. Er bestaan bepaalde betwistbare corrupte praktijken, maar meer algemeen wordt verwezen naar een andere administratieve cultuur, die niet altijd te verzoenen valt met die van de Belgische overheid. Dat maakt het moeilijk voor aanvragers om dossiers samen te stellen ter indiening. Belgische ambtenaren worden ook geconfronteerd met een aanzienlijke handel in documenten.

De Dienst Vreemdelingenzaken en de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken

Als beslissingsbevoegde instantie en bevoorrechte gesprekspartner van de kandidaten voor gezinshereniging, is de Dienst Vreemdelingenzaken voor hen logisch gezien het grootste mikpunt van kritiek in geval van moeilijkheden. De strengheid wordt getemperd door de actoren op het terrein, die de situatie en de werking van het systeem in zijn globaliteit analyseren. Zij wijzen er op hoe moeilijk het is om samen te werken, dat de DVV kampt met een gebrek aan personeel en dat er geen rechtstreekse communicatie is met de behandelende ambtenaren. Veel van die ambtenaren hebben het gevoel dat ze aan hun lot overgelaten worden tegenover de steeds toenemende, steeds omvangrijker en steeds complexere dossiers die ze zonder duidelijke richtlijnen moeten behandelen. Zij kunnen onafhankelijk van hun hiërarchie beslissen, maar zij voelen daardoor nog meer het gewicht van de menselijke en maatschappelijke verantwoordelijkheid die zij dragen. Vaak ervaren zij de beslissingen om in beroep te gaan als een oneerlijke ontkenning van de degelijkheid en de relevantie van hun oordeel.

Er werd ook gewezen op de slechte doorstroming van informatie tussen de Dienst Vreemdelingenzaken en de andere overheidsdiensten die betrokken zijn bij gezinshereniging.

Gemeenten en OCMW's

Bij gemeenten en OCMW's vinden we dezelfde problemen als op andere niveaus: duidelijke verschillen in interpretatie en toepassing van de regels in verband met gezinshereniging. Veel actoren op het terrein maken zich zorgen over het gebrek aan relevante opleiding en over de groeiende demotivatie van veel ambtenaren van de burgerlijke stand, op gemeentelijk vlak toch de belangrijkste gesprekspartners met betrekking tot gezinshereniging.

De gemeentelijke administraties kampen bovendien met een gebrek aan informatie en middelen: "Er bestaat een website in België (Gemcom) waar de gemeenten en de politie systematische en begrijpelijke gegevens kunnen raadplegen over alles wat verband houdt met gezinshereniging. Maar veel gemeenten beschikken amper over enkele computers."

De parketten

Binnen de parketten is de afdeling Burgerlijke Zaken bevoegd voor alle dossiers betreffende de 'staat van de persoon'. Daaronder vallen naast dossier rond ondermeer mensenhandel en nationaliteitsaanvragen ook dossiers rond schijnhuwelijken en schijnsamenwonen. De deelnemers aan het debat, werkzaam binnen deze parketten, geven aan dat ze sinds 2009 de grens van hun capaciteit hebben bereikt. "Door het gebrek aan middelen bestaat de neiging om er met de grove borstel door te gaan: men gaat zich toespitsen op dossiers met duidelijke indicatoren die wijzen op een mogelijk schijnhuwelijk". Enkel het topje van de ijsberg wordt dus blootgelegd.

De parketten zijn goed geplaatst om nieuwe methodes van misbruik te detecteren. Ze kunnen een belangrijke rol spelen bij het inwinnen en verspreiden van informatie. Hun werk bewijst zijn efficiëntie; als ze op het terrein een bepaalde vorm van misbruik aanpakken, stellen ze vrij snel een verdwijning van dat fenomeen vast. Om efficiënt te communiceren over de steeds veranderende methodes van misbruik, bijvoorbeeld naar de rechters toe, hebben magistraten nood aan een betere doorstroming van informatie. Informatie delen en misbruiken bestrijden blijken in de praktijk echter niet evident. Er is een grote behoefte aan verregaande informatisering en het creëren van een nationale databank met alle gegevens over de staat van de persoon die de nationaliteit aanvraagt. Daar botst men echter op de grenzen van de privacywet.

Het werk van de parketten is heel arbeidsintensief, zeker als een onderzoek tot een rechtszaak leidt. "Ook een groot obstakel voor de parketten is de rechtsplegingvergoeding. Als de rechtbank ambtenaren in het ongelijk stelt, moeten die een som van ongeveer 1.200 euro betalen. Dat motiveert niet om misbruiken voor de rechter te brengen."

De politie

De politie speelt een belangrijke rol bij het opsporen van misbruiken en het doorgeven van informatie aan de overheidsinstanties, die niet altijd op de hoogte zijn van de betreffende feiten. Net zoals bij de gemeenten vinden we ook bij de politiekorpsen veel verschillende werkwijzen. Een adrescontrole kan variëren van het gewoon nagaan of een naam op een bel staat, tot het inspecteren van de slaapkamer. De politie investeert heel wat tijd en middelen in het opsporen van schijnhuwelijken en schijnsamenwonen. Op het terrein ervaren agenten echter dat ze machteloos staan tegenover het misbruik dat ze aanklaarten, omdat er vaak geen gevolg aan wordt gegeven. Dat ontmoedigt politiemensen en heeft een belangrijke negatieve impact op hun motivatie.

De school

Omdat alle leerplichtige kinderen naar school moeten gaan, wordt deze beschouwd als een essentieel element in de integratie van jonge migranten. Maar volgens de actoren op het terrein blijkt de school niet altijd in staat om kinderen die betrokken zijn bij een procedure van gezinshereniging op doeltreffende wijze op te vangen en te begeleiden. Er zijn heel wat problemen op het vlak van onthaalklassen, het leren van de taal en het beoordelen van de verworven kennis van het kind om te bepalen op welk onderwijsniveau het kan instappen (gelijkwaardigheid met eerder genoten onderwijs).

Er wordt gewezen op gevallen van discriminatie en op het bestaan van 'gettoscholen'; op directies die de neiging hebben om allochtone kinderen systematisch naar het buitengewoon onderwijs of minderwaardige klassen te sturen. Ook het gebrek aan buitenschoolse structuren om het aanleren van het Nederlands en om de integratie van de kinderen na en buiten de school op te volgen, wordt aangekaart. Allemaal zaken die bijdragen tot een globale situatie waarin het risico groeit dat kinderen terechtkomen in een spiraal van zittenblijven en zelfs geweld en criminaliteit "omdat zij vaak meer vriendschap en menselijke warmte ervaren op straat dan op school of binnen hun nieuwe gezin".

Binnen bepaalde focusgroepen werd ook gewezen op de interessante rol die scholen via de kinderen zouden kunnen spelen bij het opsporen en begeleiden van gezinnen in moeilijkheden. De regels in verband met de bescherming van de privacy maken het echter moeilijk om daaraan te werken.

Gespecialiseerde advocaten

Met het oog op de toepassing van de huidige regelgeving nemen sommige advocaten bepaalde initiatieven zoals informatieverstrekking van de consulaten over de evolutie in de wetgeving.

De appreciatie van deze gespecialiseerde advocaten is verschillend bij de kandidaten voor gezinshereniging, die hen soms verantwoordelijk stellen voor de moeilijkheden die ze meemaken.

DE ACTOREN OP HET TERREIN

Er zijn allerlei verenigingen en personen actief op het terrein, die de kandidaten voor gezinshereniging helpen en begeleiden. Vaak gebeurt dat in nauw contact met de officiële instanties (OCMW, Dienst Vreemdelingenzaken, enz.). Soms vullen zij hiaten op die deze instanties creëren en meestal maken zij deel uit van een informeel netwerk van referentiepersonen dat vorm kreeg door de dagelijkse praktijk, mond-tot-mondreclame en individuele contacten. Ze berusten op wederzijds vertrouwen en vormen een essentiële ondersteuning bij de begeleiding van de kandidaten van gezinshereniging. Ze bieden houvast op momenten van ontmoediging of bedaren de gemoederen in geval van weigering. "De netwerken bestaan, maar er wordt vaak geïmproviseerd en soms is ook de kennis van de situatie en de spelregels niet volledig optimaal."

Verenigingen die nieuwkomers opvangen zijn soms al heel lang actief in wijken met een moeilijke reputatie. Vaak vormen zij een onmisbare ondersteuning voor de kandidaten van gezinshereniging, die er de belangrijkste informatie vinden om tijdens de eerste maanden het hoofd boven water te kunnen houden en er achteraf ook nog waardevol advies krijgen.

De actoren op het terrein kunnen ook een aantal waardevolle diensten leveren, zoals zorgen voor tolken of culturele bemiddelaars.

Bepaalde gemeentelijke diensten in Vlaanderen, zoals het team Rechtspositie van de Gentse Integratiedienst, hanteren een transversale aanpak waarbij ze de verschillende actoren op het terrein werkzaam rond de integratie van kandidaat-migranten (verenigingen, administraties, advocaten, enz.), met elkaar in contact brengen om ervaringen uit te wisselen en standpunten te verruimen over verschillende concrete aspecten die een rol spelen bij het onthaal en de integratie van nieuwkomers.

Soms verwachten de plaatselijke overheidsinstanties wel teveel van die verenigingen, en laten zij hen een rol opnemen waar zij soms niet op voorbereid of ook niet noodzakelijk bevoegd voor zijn: buitenschoolse opvang, huiswerkbegeleiding, alfabetisering, taallessen, *family planning*, het beteugelen van criminaliteit, enz.

NOOD AAN EEN MEER GEORGANISEERDE AANPAK

In het kader van gezinshereniging zou het in de praktijk nodig zijn voorrang te geven aan een meer systematische manier van werken. Door de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden kan men tijd inwinnen. Vandaag moeten we echter vaststellen dat veel diensten betrokken bij deze thematiek, nog allemaal afzonderlijk werken en steeds opnieuw "het warm water uitvinden".

Interculturele bijstand

Interculturele bijstand van specifieke personen kan het contact bevorderen tussen de maatschappelijk werkers en de aanvragers. Deze 'interculturele werkers' kunnen relevante informatie geven en de integratie van de kandidaten bevorderen door sociale, juridische en psychologische ondersteuning te geven, en door advies te verstrekken op het vlak van onderwijs.

Deze rol is in het bijzonder weggelegd voor mensen van allochtone afkomst die over een diploma beschikken en dat ook meer willen valoriseren. Zij kunnen de rol van cultureel bemiddelaar opnemen, niet alleen door te vertalen, maar door een betekenis te geven aan wat wordt gezegd en door te putten uit hun eigen levenservaring. Jammer genoeg wordt die bijdrage volgens enkele deelnemers door de overheid nog onvoldoende erkend, al was het maar door het toekennen van een attest.

Deze 'ervaringsdeskundigen' hebben bovendien ook beperkingen: zij moeten een bepaald opleidingsniveau hebben dat hen in staat stelt hun eigen referentiekader en hun vooroordelen te overstijgen, zeker wat betreft de gezinsstructuur.

Ook een thematische benadering is belangrijk. In Brussel werkt men bijvoorbeeld rond het thema opvoeding met groepen waarvan de leden verschillende nationaliteiten hebben. Ondanks het verschil in nationaliteit, cultuur of religie kunnen alle deelnemers in de groep zich identificeren met de rol van ouder. Iedereen herkent zich ook in de thema's die met ouderschap te maken hebben. Door de gemeenschappelijke identiteit als ouder leren de deelnemers elkaar kennen, en dat kan het begin zijn van netwerking.

Algemene aanpak en samenwerking

In de praktijk krijgen gezinnen te maken met problemen van verschillende aard. Dat maakt het moeilijk om hen door te verwijzen naar één specifieke dienst. Samenwerking tussen de verschillende administratieve diensten en andere actoren biedt werkelijk een

meerwaarde. Het eerder genoemde team Rechtspositie van de Gentse Integratiedienst is een goed voorbeeld in die zin.

Een dergelijke werkwijze is vooral interessant omdat het zo eenvoudiger is kandidaten en hun gezin te begrijpen. Vanuit een vraag die verband houdt met een specifieke essentiële behoefte, is het mogelijk andere problemen op het spoor te komen. Overleg omtrent een juridische kwestie kan bijvoorbeeld de aanleiding geven tot het organiseren van activiteiten voor de kinderen.

Het kan ook interessant zijn om verschillende diensten samen te brengen in hetzelfde gebouw. "In feite willen de mensen niet zozeer weten welke organisaties er vertegenwoordigd zijn. Zij leren eerder het gebouw kennen als een plek waar zij terecht kunnen en waar ze toegang vinden tot heel concrete zaken zoals taallessen of hulp bij het invullen van een belastingaangifte."

Met deze informele aanpak kan men bovendien gemakkelijker mensen bereiken die in een precare verblijfssituatie verkeren en buiten het officiële circuit vallen.

SOCIALE IMPACT

Uitzonderlijke kwetsbaarheid

“We moeten beseffen dat ons publiek hoofdzakelijk bestaat uit erg onbemiddelde mensen, zowel op materieel als op maatschappelijk vlak. Zij zijn uitzonderlijk kwetsbaar, vooral ook omdat zij meestal afkomstig zijn uit landen die zelf ook heel wat moeilijkheden kennen.”

Hun situatie wordt in de meeste gevallen ook niet bevorderd door de lange wachttijden en de omstandigheden waarin zij op regularisatie moeten wachten, omdat het moeilijk is werk te vinden en omdat de kosten voor levensonderhoud meestal hoger liggen dan in het land van herkomst.

Het is duidelijk dat vrouwen die naar België komen in het kader van gezinshereniging, bijzonder kwetsbaar zijn: “50% van de vrouwen in Antwerpse vluchthuizen zijn vrouwen met een verblijfsvergunning op basis van gezinshereniging, hoewel de mensen die deelnemen aan gezinshereniging of die een verblijfsvergunning hebben, niet eens 10% van de Vlaamse bevolking uitmaken.”

Maar alle mensen die naar hier komen in het kader van gezinshereniging zijn kwetsbaar, ongeacht hun geslacht. Zo komt het wel eens voor dat oudere ‘blanke’ mannen jonge Marokkaanse mannen misbruiken. Die jongens komen naar hier uit liefde en in de hoop een beter leven te kunnen leiden, maar bij aankomst leiden zij een sterk geïsoleerd bestaan en ondergaan zij soms zelfs het lot van moderne slaven. Als ze willen ontsnappen, kan de oudere partner ermee dreigen het huwelijk te verbreken. In dat geval zou de jongeman automatisch moeten vertrekken. Om zijn familie in het land van herkomst niet te ontgoochelen, blijft hij hier.

De afhankelijkheid van de nieuw aangekomen partner duurt drie jaar. “Dat biedt ook een vorm van bescherming: als er sprake is van huiselijk geweld, kan het slachtoffer weggaan bij zijn of haar partner en het verblijfsrecht behouden. Weinig mensen weten dat omdat de Europese richtlijn ter zake niet op transparante wijze is omgezet in de Belgische regelgeving.”

Financiële druk

De uit het buitenland afkomstige kandidaat blijft ook vaak schatplichtig aan de familie die daar is achtergebleven. Daardoor neemt de onzekerheid en de kwetsbaarheid nog toe naarmate de administratieve termijnen verstrijken en zeker ook in het geval van een gearrangeerd of zelfs gedwongen huwelijk (heel in het bijzonder als het om vrouwen gaat) of wanneer de aanvrager zich in een onwettige situatie bevindt.

Sommige aanvragers die hulp bieden aan hun familie in het thuisland, leven hier trouwens zelf in grote kwetsbaarheid en een sterk isolement.

Als de aanvraag tot gezinshereniging wordt geweigerd en de aanvrager noodgedwongen naar zijn land moet terugkeren, gebeurt het heel vaak dat hem daar een veel slechtere situatie en status wacht dan vóór zijn vertrek. Dan is hij nergens meer thuis.

Kinderjaren in gevaar

Kinderen die naar hier komen in het kader van gezinshereniging worden geconfronteerd met verschillende moeilijkheden.

Sommige deelnemers verwijzen naar het gewicht en de emotionele druk op deze kinderen, die in stilte lijden onder de wensscenario's die hun ouders voor hen voor ogen hebben, en waar zij vaak zelf niet voor gekozen hebben. Vaak koesteren ouders onrealistische verwachtingen ten aanzien van de kinderen, die verplicht zijn hogere studies te volgen ook al zijn ze daar niet altijd toe in staat. Vaak beginnen deze kinderen immers met een achterstand in hun schoolloopbaan ondermeer door een gebrek aan taalkennis. Zeker wanneer de druk te hoog wordt kan dit ernstige gevolgen hebben wat de school betreft (zittenblijven, afhaken, enz.) of op psychologisch (in zichzelf keren) en sociaal (geweld, delinquentie, enz.) vlak.

“Ik ken een Afrikaanse dame in een sociale woning in een moeilijke wijk. Zodra haar verblijfspapieren in orde waren, liet zij haar kinderen overkomen, jongeren van 18 en 19 jaar. Zij voelen zich hier helemaal niet thuis. Zij moeten eerst worden ingeschreven in het bevolkingsregister voor ze kunnen deelnemen aan een integratiecursus of aanspraak kunnen maken op werk via de dienst voor werkgelegenheid. Dat duurt acht maanden tot een jaar. En dat is heel lang voor deze jongeren van wie de moeder moet gaan werken om rond te komen. In veel gevallen loopt zo iets slecht af en komen de jongeren regelrecht in de criminaliteit terecht.”

Instrumentalisering van gezinshereniging

De problematiek van gearrangeerde huwelijken kwam systematisch aan bod binnen de discussiegroepen. Dit is slechts het meest gekende en zichtbare aspect van een trend tot instrumentalisering van gezinshereniging, als kanaal bij uitstek om documenten te verwerven waarmee men zich op wettige wijze op het grondgebied kan vestigen. Soms gebeurt dat op bedrieglijke of gedwongen wijze ten opzichte van de partner. Het kan ook gebruikt worden om andere problemen op te lossen, zoals in het geval van therapeutische huwelijken². Dergelijke 'arrangementen' leiden vaak tot veel leed en grote ontgoochelingen (mishandeling, partnergeweld, situaties van quasislavernij, chantage met papieren, enz.).

2 *Definitie van een therapeutisch huwelijk : Wanneer een jongere in de criminaliteit terechtkomt, zich drogeert of problemen van psychiatrische aard heeft, beschouwen ouders het huwelijk wel eens als laatste redmiddel – cfr Tas, E. (2008). Kismet, Belgique / Turquie : regards croisés sur mariages et migrations, Paris: L'Harmattan*

Werk zonder toekomst

Een laag inkomen, gebrek aan scholing, moeilijkheden om een arbeidscontract te krijgen, discriminatie bij de aanwerving: de kandidaat voor gezinshereniging – die zich in de meeste gevallen al diep in de schulden heeft gestoken – krijgt dikwijls vroeg of laat te maken met financiële problemen (kosten voor een advocaat, opleiding, verplaatsing, huisvesting, enz.). Het gevolg is dat men grijpt naar zwartwerk en naar onzekere en onderbetaalde banen. Sommige weinig scrupuleuze werkgevers schenden ook systematisch de rechten van hun werknemers.

De voorwaarden voor toegang tot werk beperken ook de mogelijkheid om hier gebruik te maken van de kwalificaties die men heeft verworven in hun land van herkomst (geen gelijkwaardigheid van diploma's).

INTEGRATIE

Voor velen vormt de integratie een element dat bepaalt of het proces van gezinshereniging is geslaagd of niet. De meeste deelnemers zijn van mening dat de integratieprocedure beter wordt georganiseerd in het Nederlandstalige dan in het Franstalige landsgedeelte, vooral omdat de nieuwkomer in Vlaanderen verplicht is taallessen en een inburgeringscursus te volgen.

Opleiding en motivatie

De opleiding van de kandidaat voor gezinshereniging is belangrijk in zijn integratieproces. Mensen met een zeker onderwijsniveau vinden gemakkelijker hun weg naar de nodige informatie. Ook taallessen zijn onontbeerlijk in het leerproces. "Het feit dat sommige vrouwen hun huis niet uitkomen, heeft niets te maken met een verbod door de echtgenoot. Dat is omdat de vrouwen hier aangewezen zijn op zichzelf, vooral doordat ze de taal niet kennen", zo verklaart een Marokkaanse deelnemster.

Taal- en inburgeringslessen

In Wallonië en in mindere mate ook in Brussel gaat men ervan uit dat de samenleving zorgt voor een 'natuurlijke' integratie van de allerkleinsten door middel van de schoolplicht, en dat het dagelijks leven in de samenleving dezelfde rol zal vervullen bij de ouderen.

In Vlaanderen maken die twee aspecten het voorwerp uit van een verplichte cursus. Met die cursus wordt een breed publiek bereikt. In Gent wordt snel contact opgenomen met 70% van de aanvragers van gezinshereniging. Van de 840 kandidaten voor gezinshereniging die het integratietraject volgen, doorloopt 90% de lessen maatschappelijke oriëntatie en voltooit 60% de opleiding in de Nederlandse taal.

De Vlaamse overheid meent dat de integratiestrategie zo snel mogelijk van start moet gaan, ook in het land van herkomst. Bepaalde deelnemers vinden het onlogisch dat de aanvragers pas aan de lessen kunnen beginnen wanneer ze hun papieren hebben verkregen. Sommige landen, zoals Nederland, hebben programma's gelanceerd, waarbij zij taalexamens opleggen in het land van herkomst, maar dat initiatief wordt op Europees niveau in vraag gesteld.

In de praktijk bestaan lange wachtlijsten voor taallessen in de verschillende gewesten en gemeenschappen.

Ook andere elementen zijn voor verbetering vatbaar. De minst opgeleide en meest sociaal kwetsbare groepen zijn meestal moeilijker te bereiken, en nemen in geringere mate deel aan de cursussen, of dat nu verplicht is of niet.

Er bestaat ook een specifiek probleem voor jongeren van zestien tot twintig jaar die geen aanspraak meer kunnen maken op gratis lessen, waardoor deze voor hen minder toegankelijk zijn. In de meeste gevallen volgen zij de lessen samen met volwassenen, waardoor deze niet altijd aangepast zijn aan hun noden.

Voor kinderen en tieners kunnen taallessen ook ongewild schadelijke effecten hebben: als zij vlot en regelmatig de taal van het gastland spreken, krijgen zij van de familie vaak te veel verantwoordelijkheden toegeschoven, in het bijzonder in de procedure van gezinshereniging.

Sociaaleconomische integratie

Volgens de deelnemers is er onvoldoende aandacht voor initiatieven die de aanvragers zouden kunnen nemen om werk te vinden. De OCMW's en de mutualiteiten worden gezien als een doel op zich, terwijl het vooral belangrijk is om werk te vinden om het gezin te kunnen onderhouden. Die wil bestaat ook bij de aanvragers: van de 840 aanvragers in Gent waren er al 111 aan het werk tijdens hun inburgeringstraject.

Er zijn echter veel belemmeringen om werk te vinden: de onzekerheid over het verblijfsstatuut, in bepaalde gevallen het gebrek aan steun van de partner, de lange wachtlijsten voor cursussen, het negatieve beeld van de aanvragers bij de werkgevers, enz.

We stellen vast dat de wil om werk te vinden het grootst is tijdens de eerste weken van het verblijf in het gastland. Het zou dus goed zijn om te werken met kortere procedures voor inschrijving in het bevolkingsregister, waardoor de weg openligt voor het volgen van een opleiding of het zoeken naar werk.

Diploma's en vaardigheden

De nieuwkomers beschikken over vaardigheden die hier niet noodzakelijk in aanmerking worden genomen. Sommige aanvragers weten niet dat ze documenten moeten meebrengen die het bewijs vormen voor hun schoolloopbaan en/of hun beroepservaring.

“Daarnaast krijgen zij vaak te horen dat hun diploma hier niets waard is. Ik ken een Afghaanse huisvrouw met een diploma geneeskunde.” Het niet-erkennen van buitenlandse diploma's leidt tot een zekere gelatenheid, die vooral bij mensen van Turkse en Marokkaanse herkomst opvalt. De andere nieuwkomers gaan vaker uit van het idee dat ze hier de kans zullen krijgen om een toekomst op te bouwen voor zichzelf en hun kinderen.

Begeleiding van paren

Koppels die lang van elkaar gescheiden zijn geweest en die voor de uitdaging staan zich aan een nieuwe situatie aan te passen, moeten hun relatie opnieuw vorm leren geven in een andere context. In de meeste gevallen zijn zij daar niet op voorbereid. Het kan interessant zijn om cursussen aan te bieden die hen hierbij helpen.

Daarenboven staat men ook onder druk van de sociale code die geldt in de landen van herkomst en die ertoe neigt de vrouwen thuis te houden. De vrouw van de arbeidsmarkt weerhouden om geen gezichtsverlies te lijden, betekent niet alleen dat men het huishouden van een bijkomend inkomen ontziet, maar creëert ook een gebrek aan integratie.

Onzekere toekomst

Kandidaten voor gezinshereniging kunnen zich diep in de schulden steken om naar België te komen. In bepaalde gevallen geven zij geld uit binnen het circuit van illegale immigratie, in andere gevallen financieren zij een aanzienlijke bruidsschat om te kunnen trouwen met iemand die in België woont. Door die financiële druk wordt werk vinden het allerbelangrijkste. De inburgeringscursus en de taallessen verdwijnen dan naar de achtergrond. Het gevolg is dat die mensen later geen toegang zullen vinden tot een betere werkomgeving, omdat zij de taal van het gastland niet of onvoldoende beheersen.

Meer info over onze projecten,
evenementen en publicaties vindt u op
www.kbs-frb.be.

Een e-news houdt u op de hoogte.
Met vragen kunt u terecht op
info@kbs-frb.be of 070-233 728

Koning Boudewijnstichting,
Brederodestraat 21, B-1000 Brussel
02-511 18 40,
fax 02-511 52 21

Giften vanaf 40 euro
zijn fiscaal aftrekbaar.
000-0000004-04
IBAN BE10 0000 0000 0404
BIC BPOTBEB1

De Koning Boudewijnstichting is een onafhankelijke en pluralistische stichting in dienst van de samenleving. We willen op een duurzame manier bijdragen tot meer rechtvaardigheid, democratie en respect voor diversiteit. De Stichting steunt jaarlijks zo'n 2.000 organisaties en individuen die zich engageren voor een betere samenleving. Onze actiedomeinen voor de komende jaren zijn: armoede & sociale rechtvaardigheid, democratie in België, democratie in de Balkan, erfgoed, filantropie, gezondheid, leiderschap, lokaal engagement, migratie, ontwikkeling, partnerschappen of uitzonderlijke ondersteuning. De Stichting werd opgericht in 1976 toen Koning Boudewijn 25 jaar koning was.

In 2011 werkt de Stichting met een startbudget van 30 miljoen euro. Naast ons eigen kapitaal en de belangrijke dotatie van de Nationale Loterij, zijn er de Fondsen van individuen, verenigingen en bedrijven. De Koning Boudewijnstichting ontvangt ook giften en legaten.

De Raad van Bestuur van de Koning Boudewijnstichting tekent de krachtlijnen uit en zorgt voor een transparant beleid. Voor de realisatie doet ze een beroep op een 50-tal medewerkers. De Stichting werkt vanuit Brussel en is actief op Belgisch, Europees en internationaal niveau. In België heeft de Stichting zowel lokale, regionale als federale projecten lopen.

Om onze doelstelling te realiseren, combineren we verschillende werkmethodes. We steunen projecten van derden of lanceren eigen acties, bieden een forum voor debat en reflectie, en stimuleren filantropie. De resultaten van onze projecten en acties worden verspreid via diverse mediakanalen. De Koning Boudewijnstichting werkt samen met overheden, verenigingen, ngo's, onderzoekscentra, bedrijven en andere stichtingen. We hebben een strategisch samenwerkingsverband met het European Policy Centre, een denktank in Brussel.

