



De ervaringen van hervestigde vluchtelingen in België

Frank Caestecker - Ilse Derluyn

Onderzoek in opdracht van Myria

Maart 2017



Naar een lange-termijnopvolging van hervestigde personen

Hervestigingsbeleid voortaan in het Belgische migratiebeleid verankerd

De praktijk van de hervestiging heeft in België maar aarzelend ingang gevonden, vrij recent in vergelijking met sommige landen die op een lange hervestigingstraditie kunnen bogen. Na een proefproject van 50 hervestigde vluchtelingen in 2009 en 25 in 2011 heeft België in 2013 een structureel programma goedgekeurd. In 2013 en 2014 was het de bedoeling telkens 100 personen te hervestigen en dit aantal de daaropvolgende jaren geleidelijk te verhogen. Gezien de crisis in Syrië en de groeiende nood werd het quotum voor 2015 echter opgetrokken van 150 naar 300. Het jaar daarop werd dit aantal opnieuw verdubbeld. België heeft er zich immers toe verbonden om in 2016 en 2017 per jaar 550 personen te hervestigen.

De logistieke organisatie wat betreft selectie, opvang en opvolging moet dus snel aan die nieuwe realiteit worden aangepast. Hiervoor zijn passende menselijke en financiële middelen nodig. Om die belangrijke logistieke omkadering op te zetten en de toestroom van hervestigde personen in België te beheren, is een objectieve evaluatie van de hervestigingen uit het verleden noodzakelijk. Het onderzoek van Ilse Derluyn en Frank Caestecker levert hiertoe een waardevolle en noodzakelijke bijdrage. Het onderzoek geeft de meningen weer van de personen die bij de eerste twee hervestigingen in 2009 en 2011 in België werden hervestigd. De onderzoekers namen longitudinale interviews af van een deel van de hervestigde personen, waardoor ze deze mensen tijdens meerdere stappen van het hervestigingsproces hebben kunnen volgen. Ze wijzen op de praktische problemen waarmee de hervestigden in elk van die stappen werden geconfronteerd, maar eveneens op hun positieve en negatieve gevoelens tijdens de selectie, traject, vestiging en integratie in België.

Myria, destijds nog deel van het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, gaf in 2010 de aanzet tot dit onderzoek dankzij een cofinanciering van het Impulsfonds voor het migrantenbeleid. Het onderzoek is nu integraal beschikbaar op www.myria.be. In deze nota worden enkele van de voornaamste vaststellingen samengevat die uit dit

onderzoek naar voren komen alsmede enkele bedenkingen die tot een beter hervestigingsbeleid kunnen leiden.

Hervestiging in België:ⁱ

- **2009:** België verbindt zich ertoe 50 personen te hervestigen in het kader van een proefproject. 47 vluchtelingen worden effectief hervestigd:
 - 26 Irakezen afkomstig uit Syrië (16 vrouwen en 10 kinderen),
 - 3 vrouwen en 7 kinderen uit Jordanië,
 - 11 Palestijnen van het kamp al-Tanf.
- **2011:** Beslissing van de federale regering om 25 Afrikaanse vluchtelingen te hervestigen die na het begin van de revolutie in Libië naar Tunesië waren gevlucht.
 - 5 gezinnen en 3 alleenstaande vrouwen van Eritrese nationaliteit,
 - 1 gezin en 2 alleenstaande vrouwen van Congolese nationaliteit.
- **2013:** België keurt een structureel hervestigingsprogramma goed. Voor 2013 verbindt het zich ertoe 100 vluchtelingen te hervestigen, met voorrang aan bijzonder kwetsbare personen uit het Grote Merengebied in Afrika. Er worden 100 vluchtelingen hervestigd, van wie:
 - 31 Burundezinnen,
 - 65 Congolezen (DR Congo),
 - 4 personen afkomstig uit andere landen.
- **2014:** België beslist opnieuw een quotum van 100 vluchtelingen: 75 naar Turkije gevluchte Syriërs en 25 naar Burundi gevluchte Congolezen. In 2014 worden echter maar 28 Syriërs en 6 Congolezen effectief hervestigd.
- **2015:** Wegens de crisis in Syrië verhoogt de regering het voorziene quotum van 150 naar 300 (225 naar Libanon gevluchte Syriërs en 75 naar Burundi gevluchte Congolezen). Uiteindelijk worden in dat jaar 188 Syriërs en 88 Congolezen hervestigd.
- **2016:** België stelt zich tot doel 550 voornamelijk Syrische vluchtelingen te hervestigen. Op 9 november 2016 waren 424 Syriërs en 4 Congolezen (DRC) hervestigd.
- **2017:** België bepaalt dezelfde doelstelling als in 2016.

Enkele vaststellingen die door het onderzoek worden benadrukt

- Over het algemeen blijken uit de interviews grote **discrepanties tussen de verwachtingen** over de hervestiging in België en **de beleefde realiteit**. Voor ze naar een nieuw leven in een ander land vertrekken waarover ze maar zeer weinig weten, is het heel normaal dat mensen dromen en zich allerhande dingen voorstellen. Die dromen dichterbij doen aansluiten bij de werkelijkheid is een moeilijke opdracht voor het team dat de hervestigden moet voorbereiden. Ontgoochelingen zijn normaal, maar het is belangrijk zich daarvan bewust te zijn en te blijven werken om die verwachtingen vóór het vertrek via diverse informatiekanalen zo dicht mogelijk bij de realiteit te doen aansluiten, ook al is het onmogelijk te weten wat zal worden begrepen van hetgeen wordt gezegd.
- Een van die ontgoochelingen heeft betrekking op de hoop om snel de **Belgische nationaliteit** te verkrijgen. Velen hebben die hoop uitgedrukt en zagen hierin een manier om het blad van een verleden vol onzekerheden definitief om te slaan, maar ook om zich volledig aanvaard te voelen en in hun nieuwe land niet langer als een vreemdeling te worden beschouwd. Ondertussen werd er echter een wetswijziging doorgevoerd die de noodzakelijke voorwaarden om de Belgische nationaliteit te verkrijgen aanzienlijk strenger heeft gemaakt in vergelijking met wat hen voor hun vertrek naar België was verteld. Degenen die de nationaliteit ondanks alles hebben verkregen, zijn daar zeer trots op.
- Een andere bron van ontgoocheling en onbegrip is het **verschil in behandeling** door de Belgische overheid van **minderjarige kinderen** en van jongeren die **meerderjarig** zijn. Hervestigde ouders zijn bijzonder aangedaan door het feit dat ze enkel de gezinshereniging kunnen aanvragen voor sommige van hun kinderen, aangezien dit niet meer mogelijk is eenmaal ze de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt. Wat het integratieproces betreft, geven de ouders tijdens de interviews ook aan dat ze geschokt zijn over het feit dat de OCMW's hun kinderen zodra ze meerderjarig zijn onder druk zetten om onmiddellijk werk te zoeken in plaats van hen aan te moedigen om verder te studeren.
- Eens te meer worden de talrijke **hinderpalen voor de integratie van de gezinshoofden van eenoudergezinnen** benadrukt:ⁱⁱ hoe kan iemand taallessen volgen, aan opleidingen deelnemen en werken wanneer hij of zij beschikbaar moet zijn om meerdere kinderen naar school of naar de crèche te brengen en hen daar op te halen, thuis voor hen te zorgen wanneer ze ziek zijn etc.? Met dergelijke problemen wordt elke ouder dagelijks geconfronteerd, maar hoe moet het wanneer men in België geen enkele contactpersoon heeft om op de kinderen te helpen passen en evenmin geld om daarvoor

te betalen? De ontreddering van die ouders, die nochtans cursussen moeten volgen om de taal te leren zodat ze met de leerkrachten kunnen spreken en het schooltraject van hun kinderen kunnen opvolgen, is des te schrijnender omdat blijkt dat de hervestigden zichzelf als een verloren generatie zien die al hun hoop in de toekomst van hun kinderen stellen. Hen op school niet kunnen helpen en moeten toezien hoe ze naar de zwakste onderwijsrichtingen worden doorgestuurd, zorgt eveneens voor een enorme ontgoocheling vergeleken met de hoop die ze koesterden toen ze werden hervestigd.

- Over het algemeen voelt men bij de lezing van dit rapport ook aan dat de hervestigden in de loop der tijd met een immens aantal vragen over allerhande onderwerpen blijven zitten waarop ze geen antwoorden krijgen: het reilen en zeilen in het dagelijks leven, administratieve documenten, het schoolbezoek van de kinderen, de mogelijkheden van medische opvolging etc. Met de opvolging die ze hebben gekregen, hoe intensief en kwaliteitsvol die ook was, kunnen ze op lange termijn niet al hun vragen beantwoorden. Ongeacht het onderwerp ontbreekt het de hervestigden aan contactpersonen aan wie ze die vragen kunnen stellen. Uit de interviews blijkt ook een sterk verlangen om banden te scheppen met mensen die in België wonen. Ondanks al hun goede wil en de talrijke inspanningen die ze leveren, blijft het moeilijk om dergelijke contacten te leggen en in stand te houden. Behalve de contacten die ze via de telefoon of het internet onderhouden met hun familieleden die in andere landen wonen, worden de hervestigden uiteindelijk vaak geconfronteerd met **eenzaamheid** en **isolement**.

- Dit geldt des te meer voor zij die ver van de grote agglomeraties wonen. Personen die in een **plattelandsregio** werden hervestigd, ondervinden **meer moeilijkheden**. Eerst en vooral is dit een probleem wat betreft de toegankelijkheid van taalcursussen, inburgeringslessen, kwalificerende opleidingen, medische verzorging etc., aangezien ze op het openbaar vervoer aangewezen zijn. Daarnaast is er ook het gebrek aan sociale contacten, want ze bevinden zich op een grote afstand van mensen die hun taal spreken en hen zouden kunnen helpen. Velen onder hen zijn later naar de grote steden getrokken, waar ze op de steun van een sociaal netwerk van personen met een gezamenlijke herkomst of godsdienst konden rekenen.

- Sommige hervestigde vluchtelingen kregen handboeien om tijdens het **traject** van het vluchtelingenkamp waar ze verbleven naar hun vliegtuig naar België. Sommigen moesten zelfs een nacht in de gevangenis verblijven. De ervaring om als misdadigers te worden behandeld en om in cellen met mogelijks

gevaarlijke personen te worden opgesloten, heeft een zwaar trauma achtergelaten bij de personen die dit hebben meegemaakt. De hervestigingen vinden vaak zeer dicht in de buurt van conflictzones plaats, meestal in een gespannen politieke en diplomatieke context, maar toch is het uitermate belangrijk om over de overdrachten terdege te onderhandelen met de landen van verblijf en doorreis om dergelijke problemen zoveel mogelijk te vermijden.

- **De aankomst op de luchthaven** van Zaventem wordt door de onderzoekers als een moment met een belangrijke symboolwaarde beschouwd, net als een overgangsritueel, en mag niet worden verwaarloosd. De personen die in de luchthaven van Zaventem werden verwelkomd door een Belgische vertegenwoordiger die betrokken was bij het hervestigingsproces en die ze eerder, tijdens het selectieproces, al hadden ontmoet, werd bijzonder positief onthaald. Ook al is het om veiligheidsredenen niet altijd mogelijk om vertegenwoordigers naar het land te sturen waar de toekomstige hervestigden verblijven, toch kan het interessant zijn om gebruik te maken van andere technieken (videoconferenties of video-opnamen). Een bekend gezicht dat vriendelijk overkomt en op diverse momenten tijdens het hervestigingsproces voor een band kan zorgen, is geruststellend.

Enkel op basis van kwalitatieve onderzoeken met interviews en een lange-termijnopvolging kan men conclusies trekken met dergelijke kwalitatieve conclusies trekken. Het benadrukken van de elementen die een goede integratie afremmen is van primordiaal belang om

aanpassingen door te voeren aan het hervestigingsproces in elke stap van het proces. De diverse categorieën van probleem die hierboven werden uiteengezet, moeten worden verbeterd. Gelukkig zijn de actoren in het veld die de hervestigden begeleiden, organiseren en opvolgen zich van de meeste van de aangehaalde problemen bewust. Ze hebben trouwens heel wat aspecten van het hervestigingsproces al aangepast op basis van de reeds waargenomen problemen. Sommige problemen gaan echter hun bevoegdheden en hun competenties te boven. Spijtig genoeg beschikken ze daarnaast over onvoldoende middelen om de hervestigden op lange termijn te blijven opvolgen.

Terwijl de actoren in het veld wel degelijk goed op de hoogte zijn van de problemen waarmee de hervestigden te maken krijgen, geldt dat niet noodzakelijk voor alle personen die bij het besluitvormingsproces over de hervestiging betrokken zijn. De personen die over de financiële middelen, de methoden, de profielen en de andere aspecten van de hervestiging beslissen, moeten zeker van de gevolgen van hun beslissingen op de hoogte gebracht worden. Het is dus van essentieel belang een langetermijnmonitoring van de hervestigde personen uit te voeren om de problemen te kunnen benoemen en manieren te vinden om die op te lossen, zodat de hoogste instanties zo goed mogelijk op de hoogte worden gehouden en geïnformeerde beslissingen kunnen nemen die uiteindelijk alleen maar van voordeel zullen zijn, zowel voor de hervestigde personen als voor de hele Belgische samenleving.

Een monitoring van de hervestigde vluchtelingen hoeft niet duur te zijn

Hoewel de auteurs van het onderzoek een sluitend en duur registratiesysteem van de gegevens over de hervestigden voorstellen, blijkt dat een alternatief systeem een grotere doeltreffendheid zou kunnen verzekeren met minder kosten. De meeste gegevens die nuttig zijn voor een longitudinale analyse van de socioprofessionele inschakeling van de hervestigde personen zijn immers al in de databanken van de overheid in gecodeerde vorm opgenomen en kunnen via een verzoek gericht aan de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) worden verkregen, mits het akkoord van de Privacycommissie (Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer). Zo kunnen gegevens als de positie op de arbeidsmarkt, het onderwijsniveau of de toegekende sociale steun direct worden geanalyseerd. Codering is dus niet nodig. Naast een aanvraag van gegevens moet enkel een klein team van onderzoekers aangeduid worden gedurende een korte periode om de analyse uit te voeren. Dit soort onderzoek werd al uitgevoerd voor alle personen die asiel hadden aangevraagd tussen 2001 en 2010ⁱⁱⁱ en wordt om de twee jaar uitgevoerd via de Socio-economische Monitoring^{iv} van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg samen met Unia voor alle personen op beroepsleeftijd die in België verblijven.

Indien men zich voor de socioprofessionele inschakeling van de hervestigde personen interesseert, is het bij de analyse echter van essentieel belang om de specificiteit van hun profielen in aanmerking te nemen, in het bijzonder die van de zogenaamde “kwetsbare” personen; onder andere personen die medische verzorging nodig hebben, bejaarden, gezinshoofden van een eenoudergezin etc. Die personen ondervinden per definitie meer problemen om werk te vinden

en ze zouden niet met andere groepen kunnen worden vergeleken zonder rekening te houden met dit specifieke kenmerk.

Een monitoring moet de vraag van de arbeidsmarkt echter overstijgen en ook aandacht hebben voor andere aspecten die het welzijnsniveau in de gastmaatschappij, de noden van de hervestigde personen en de aanpassingen die aan het hervestigingsproces moeten worden aangebracht in aanmerking nemen. Het lijkt dus noodzakelijk om eveneens een opvolging op basis van interviews te voorzien indien men die vragen wil blijven bestuderen. Er zou kunnen worden overwogen om een beperkt aantal semi-gestructureerde interviews aan de statistische analyse toe te voegen. Die zouden het niet alleen mogelijk maken om de statistische resultaten te begrijpen, maar ook en vooral om zich toe te spitsen op de problemen en obstakels die de individuen tijdens hun hervestigings- en integratieproces in België hebben ondervonden.

Een stap verder: enkele bedenkingen die uit de conclusies van het onderzoek naar voren komen

De hierboven vermelde elementen die uit dit onderzoek blijken, zetten de lezer aan om na te denken over de mogelijkheden om meerdere aspecten van de organisatie van de hervestiging aan te passen. Hieronder vindt u drie vragen over de organisatie van het hervestigingsproces die tot doel hebben om het debat weer op gang te brengen en ervoor te zorgen dat de hervestiging voor alle betrokken partijen zo goed mogelijk verloopt.

- 1) Welke zijn de voordelen en de nadelen op korte, middellange en lange termijn van het onderbrengen van de hervestigde personen in een stedelijke of een plattelandsomgeving?
- 2) Welke zijn de specifieke noden op korte, middellange en lange termijn van de geselecteerde kwetsbare profielen en hoe moet er rekening mee worden gehouden?
- 3) Zouden bestaande zelfhulpnetwerken kunnen worden gebruikt, bijvoorbeeld van familieleden of vrienden die al in België wonen en bereid zijn om de hervestigde personen te helpen nadat ze ergens zijn gevestigd? Zo ja, hoe?

ⁱ Zie: European Migration Network, *Resettlement and humanitarian admission in Belgium. Study of the Belgian Contact Point of the European Migration Network (EMN)*, november 2016, p. 5 en p. 68, beschikbaar op: <http://www.emnbelgium.be/>

ⁱⁱ Rea A., Wets J. (ed.), *The Long and Winding Road to Employment. An Analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium*, Gent, Academia Press, 2014, beschikbaar op: <http://www.myria.be/fr/publications/careers-the-long-and-winding-road-to-employment>

ⁱⁱⁱ Ibidem.

^{iv} FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Interfederaal Gelijkekansencentrum, *Socio-economische Monitoring 2015 Arbeidsmarkt en origine*, beschikbaar op: <http://unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/socio-economische-monitoring-tweede-rapport>