

Gezinshereniging

Tussen recht en praktijk

Door **Pascal DeBruyne**

Vluchtelingen die zich willen herenigen met hun gezin, beroepen zich op een recht dat in de praktijk moeilijk afdwingbaar blijkt. De procedure heeft een zware impact op ouders en minderjarige vluchtelingen. Pascal DeBruyne laat zien hoe hulpverleners deze gezinnen met weinig handvatten zo goed mogelijk proberen te begeleiden.



We schrijven 7 juli 2023. Het kabinet-Rutte IV valt over het beperken van het aantal zogeheten 'nareizigers', meer bepaald het fenomeen waarbij vluchtelingen familieleden laten overkomen die vervolgens ook weer familie zouden uitnodigen en zo verder. 'Nareis op nareis, aldus VVD-leider Dilan Yeşilgöz. De liberale VVD wil onderscheid gaan maken tussen twee categorieën vluchtelingen: vluchtelingen die persoonlijk worden bedreigd (categorie A) en vluchtelingen voor oorlog of geweld (categorie B). Voor die laatste categorie vluchtelingen zou een maximum moeten gaan gelden van 200 nareizen-de familieleden per maand. Een half jaar later blijkt dat de politiek opgeklopte cijfers over 'instroom' van nareizigers bij nadere bestudering niet kloppen. De onderhandelingsdocumenten laten zien dat de coalitie zich bij het inperken van immigratie hoofdzakelijk heeft gericht op het problematiseren van een bepaald deel van de asielmigratie, en ondertussen wél streefde naar meer arbeidsmigranten.

Het voorbeeld is sprekend voor de politieke context waarin migratie zich bevindt. Dat is niet anders in België, waar dit jaar mijn boek, *Gezinshereniging onder druk*, uitkwam en waar het bijbehorende onderzoek zich afspeelde. Ruim vier jaar lang ging ik gesprekken aan met vluchtelingengezinnen en met allerhande eerstelijns werkers – of dat nu betaalde sociale professionals waren of zogenaamde 'informele sociaal schaduwwerkers'. Meer dan honderd gesprekken

later vormen die de bouwstenen voor een onderzoek naar gezinshereniging 'van onderaf', vanuit het leefwereldperspectief van mensen die dit beleid aan den lijve ondervinden. De ene groep als vluchteling – als volwassene of als niet-begeleide minderjarige vreemdeling – en de andere groep als sociaal werker. De conclusie? Er gaapt een diepe kloof tussen het recht op papier en het recht in de praktijk; zowel hoe het zich in de praktijk ontvouwt, als de wijze waarop dat recht praktisch afdwingbaar is. Een recht dat voor velen moeilijk afdwingbaar is, illustreert vooral hoe het functioneert als een 'Potemkindorp': achter de façades heerst de leegte.

Zware impact

Het lijkt wat vreemd, maar er is geen echt 'recht op gezinshereniging.' Gezinshereniging is een afgeleid recht van het recht op een gezinsleven, dat staat beschreven in artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). De gezinsrichtlijn van de Europese Unie zet de lijnen uit voor lidstaten om dat recht vorm te geven, met ruimte voor eigen interpretatie. In België worden erkende vluchtelingen ('statushouders' in de Nederlandse context) en subsidiair beschermden (vluchtelingen die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komen, maar die bij terugkeer reële risico's lopen) gelijk behandeld, wat geen verplichting is. Er is bovendien een vrijstellingsjaar, waarbij erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden een jaar worden vrijgesteld van bijkomende voorwaarden zoals een minimaal inkomen, een woning en een ziekteverzekering, vanaf de erkenning van het



Er zijn legio verhalen over onmogelijke integratietrajecten en gebroken schoolcarrières van minderjarige vluchtelingen

gezinlid in België. Het minder goede nieuws is dat de aanvraag in België in het buitenland moet gebeuren, bij een Belgische diplomatieke post. Al werd België daar vorig jaar voor veroordeeld in het zogenaamde ‘Afrin-arrest’ van het Europees Hof van Justitie: de regering mag geen mensen verplichten zich altijd fysiek te melden voor het aanvragen van gezinshereniging. In de regel worden aanpassingen doorgevoerd door de Dienst Vreemdelingenzaken (vergelijkbaar met de IND in Nederland), met ‘een uitzondering’ van elektronische aanvragen, maar deze uitzondering wordt in de praktijk praktisch onmogelijk gemaakt door de diverse diplomatieke posten. Het is tekenend voor de kloof tussen het recht op papier en de afdwingbaarheid van dat recht in de praktijk. In mijn onderzoek komen de drempels naar boven: de complexiteit van documenten van aktes tot visa, de morele beladenheid van die documenten, de financiële vereisten, het gebrek aan zorg en omkadering na de gezinshereniging. Kortom, onderzoek en boek illustreren de alledaagse praktijk van een beleid dat leidt tot lijden, door doelbewust gezinsleden in tijd en ruimte langdurig uiteen te houden. Met alle gevolgen vandien. Wat er tijdens de procedure gebeurt – de drempels die men moet nemen of waarover er wordt gestruikeld – heeft zware impact op het gezinsleven ná de procedure. Er zijn legio verhalen over onmogelijke integratietrajecten en gebroken schoolcarrières van minderjarige vluchtelingen. Het streven naar gezinshereniging domineert het leven van het gezinlid dat de status van internationale bescherming heeft gekregen.

Tussen
papier en praktijk
gaapt
een diepe kloof

Wachten en onzekerheid worden afgewisseld met stress en ‘werken in overdrive’ om de kosten te kunnen dekken.

Een vrijwilliger vertelt: ‘Ik zeg altijd: na de wachtkamer van het asiel worden hun levens ‘on hold’ gezet. Want je wacht eerst tot je weet of je mag blijven. Dan heb je de wachtkamer van de gezinshereniging, want je moet bijna negen maanden tot een jaar wachten tot je gezin hier is. En dan pas begint de shit. Sorry dat ik het zo zeg, maar ik vind dat. Want dan pas worden ze met keiveel problemen geconfronteerd waar ze niet op voorbereid zijn en waarop hulpverleners zeggen: “Sorry, ik kan niets doen.” Dus dat is gewoon triestig. Maar er zijn evengoed gezinnen waar het allemaal wél supergoed loopt.’

Mijn boek beschrijft ook de impact van vervreemding, misverstanden en rolwisselingen in de gezinsposities waarbij partners na langdurige scheiding elkaar niet terugvinden, of minderjarigen die de positie van de ouder innemen. Zoals een Syrische man het verwoordt: ‘Ik heb mijn dochtertje drieënhalve jaar niet gezien. Toen ik Syrië verliet, was ze een jaar en vier maanden, maar nu is ze vijf jaar oud. Ik zie mijn dochter opgroeien en opgroeien. Ik ben een papa via internet. Het is niet echt papa. Soms als ze mensen bezoekt, vraagt ze waarom zij een papa hebben en waarom ze zelf geen papa heeft. Is het echt mijn vader of niet echt mijn vader. Het doet me altijd pijn. (...) Het is onmenselijk, maar het is legaal.’

Bricoleren

Het is tegen deze achtergrond dat sociaal werkers die beroepsmatig te maken hebben met gezinshereniging, aan ‘welzijnsbricolage’ doen. In hun boek *Exploring welfare bricolage in Europe’s superdiverse neighbourhoods* definiëren Phillimore en collega’s welzijnsbricolage door sociale professionals als ‘de creatieve mobilisatie, [het] gebruik en hergebruik van brede middelen, waaronder meerdere vormen van kennis, ideeën, materiële instrumenten en netwerken om specifieke gezondheidsproblemen aan te pakken’. Phillimore en collega’s richten zich empirisch op de complexe manieren waarop individuen (burgers en sociale professionals) welzijnsbricolage uitvoeren ‘... [afhankelijk] van beperkte middelen, en het toepassen van strategieën van innovatie, verbeelding en noodzaak, via herordening, ondermijning en transformatie.’

Maar in tegenstelling tot de superdiverse buurt is gezinshereniging van vluchtelingen een transnationale kwestie. Gezinsshereniging wordt politiek vormgegeven op diverse niveaus: de buitenlandse ambassades (ministerie van Buitenlandse Zaken),

de Dienst Vreemdelingenzaken (ministerie van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris van Asiel en Migratie), de gemeenten die onder Vlaams bestuur vallen en de opvang voor Niet Begeleide Minderjarige Vreemdelingen (NMBV) in Vlaamse gemeenschapscentra. Het is in die complexe realiteit dat sociaal werkers in de alledaagse praktijk moeten omgaan met de juridische en administratieve puzzelstukken, maar evengoed met de pedagogische uitdagingen die grensoverstijgend zijn, en sociale kwesties die zich voordoen rondom de procedure van gezinshereniging.

‘Onze begeleiding bestaat uit het daadwerkelijk begeleiden van A tot Z, dus vanaf het intakegesprek,’ vertelt een sociaal werker. ‘Dat betekent dat ze hun documenten gaan ophalen, dat we ze controleren, dat we zeggen dat dat niet goed is, dat je het anders moet doen, dat we vaak ook afspraken maken, online visumformulieren invullen. Daarna, als de aanvraag eenmaal is ingediend, communiceren met de Dienst Vreemdelingenzaken en met ambassades als bepaalde zaken niet vooruitgaan. Het verschilt van land tot land. In sommige landen zijn de visumkantoren of ambassades behulpzaam, in andere niet. In het ene land zijn ze goed geïnformeerd, in andere landen vragen ze om documenten die niet nodig zijn, maar die een dossier kunnen blokkeren, zodat mensen hun dossier niet kunnen indienen.’ Een ander voorbeeld van grensoverstijgende pedagogiek komt van een jongerenwerker, die vertelt dat hij soms al in een vroeg stadium contact opneemt met de in het buitenland wonende familieleden van een jongere. ‘Dat kan pas wanneer er toestemming is van de jongere. Dat is niet altijd makkelijk, want jongeren hangen vaak een ander beeld op van hun situatie tegen hun ouders. Er wordt gepoogd om via videocalls de ouders te betrekken bij het schoolgaan, en soms om de financiële verwachtingen te temperen.’

Handvatten

Sociale professionals laveren zonder script in een doolhof waar het migratierecht en de verzorgingsstaat zich vervlechten, met mensenrechten als kompas. Ze doen dat in een beleidsomgeving die politiek vijandig is ten aanzien van die groepen waarmee ze werken.

Migratie verandert de ‘professie’ van het sociaal werk, die sterk beïnvloed werd door de ontwikkeling van de naoorlogse welvaart en de verzorgingsstaat. T.H. Marshall beschreef in zijn essay ‘Citizenship and Social Class’ (1950) de drietrapsraket van civiele, politieke en sociale rechten, met sociale rechten als sluitstuk van een volwaardig burger-

schap binnen de nationale staat. Het hele denkkader wordt gestut door universele rechten, gekoppeld aan productief burgerschap.

Gezinsherenigers dagen dat uitgangspunt uit. In de eerste plaats omdat een deel van hun familie hier al is en erkenning kreeg als vluchteling, en een ander deel zich op afstand bevindt. Gezinnen ondersteunen bij gezinshereniging is bovendien een uitgesproken voorbeeld van transnationaal sociaal werk, op het niveau van het gezin maar ook op het niveau van politiek handelen. Vluchtelinggezinnen passen bovendien niet volledig in de logica en praktijk van de historische gegroeide welvaart en verzorgingsstaat. Er is sprake van ‘differentiële inclusie’ in plaats van universele rechten: er zijn niet alleen voorwaarden gekoppeld aan het verblijfsrecht, maar ook aan de toegang tot sociale rechten. In die zin vertelt gezinshereniging – en het onderzoek ernaar – ons iets over hoe rechten werken in de context van transnationale migratie. We zien hoe de complexiteit van transnationale migratie sociaal werkers dwingt om handvatten te gebruiken die we samenvatten in de ‘vijf P’s van sociaal werk in superdiversiteit’. Namelijk: (1) Postnationaal denken en transnationaal handelen op het niveau van de sociale kaart, door betrokken overheden en niet-staatelijke organisaties (diplomatieke posten, UNHCR) én transnationale familienetwerken te betrekken. (2) De bureaucratische kwesties aanpakken die kennis van migratierecht vragen en sociaaljuridische dienstverlening opzetten. Gezinshereniging betekent in de praktijk vaak vastlopen in het administratieve doolhof van migratierecht en internationaal privaatrecht. (3) Het opzetten van een infrastructuur die gezinnen bij aankomst ondersteunt. Denk aan sociale organisaties die opvang en (tijdelijke) huisvesting of ‘transitwoningen’ bieden. Dit soort praktijken zorgt vaak voor stabiliteit en rust. (4) Grensoverschrijdende pedagogiek met interventies in transnationale gezinnen. (5) Het opnemen van de politieke handschoen. Structurele drempels en institutioneel geweld van overheidswege zullen alleen verdwijnen door lobbywerk, beleidsbeïnvloeding en door sociale actie, die kwesties publiek maakt.

‘Het is
onmenselijk,
maar het is
legaal’

•

Pascal Debruyne is hij onderzoeker bij het Kenniscentrum Gezinswetenschappen van Hogeschool Odisee. Hij was coauteur van *Sociaal schaduwwerk* (2019) en *De aanval op het middenveld* (2021). Dit jaar verscheen *Gezinshereniging onder druk. Transnationaal sociaal werk*. bij EPO Uitgeverij, over de leefwereld van vluchtelinggezinnen en sociaal werkers, beroepskrachten en vrijwilligers die hen ondersteunen.