

De redenen tot verblijf en de gezinsherenigingen

Nicolas Perrin¹

Inleiding

Via de gewoonlijk beschikbare statistieken over vreemdelingen en immigranten krijgen we niet echt inzicht in de wettelijke basis en de motieven voor hun verblijf. Er zijn gegevens te vinden over het aantal vreemdelingen volgens leeftijd, geslacht, nationaliteit, echtelijke situatie, gemeente... maar doorgaans is het onmogelijk om duidelijke en precieze informatie te krijgen over de redenen waarom die mensen in België konden binnenkomen en er verblijven. Was het ingevolge een procedure voor gezinshereniging? na een huwelijk? om studies te beginnen aan een Belgische onderwijsinstelling? doordat ze in België een betrekking vonden?

Deze informatie is belangrijk voor een beter begrip van de immigratiemechanismen, al was het maar om:

- de evolutie van de migratiestromen te begrijpen
- het impact te vatten van de maatregelen die genomen werden om de migratiestromen te omkaderen (en ze soms te beperken)
- te overwegen de reglementering op de immigratie doeltreffend te wijzigen in functie van politieke doelstellingen.

Zoals we zullen zien **is er op dit ogenblik jammer genoeg geen betrouwbare informatie voorhanden over de redenen voor de immigratie**. Dit probleem is bijzonder frappant voor wat de gezinshereniging betreft, of het nu gaat om de aankomst van een echtgeno(o)t(e), een kind of een ouder, want het gaat tenslotte om de belangrijkste oorzaak van immigratie sinds 30 jaar. Via bepaalde onrechtstreekse gegevens – onder meer over de visa - zien we wel in dat het fenomeen uiterst omvangrijk is, maar ze laten geen afdoende monitoring van de toestand toe. Met een aantal eenvoudige maatregelen zou het probleem kunnen verholpen worden, maar die moeten dan wel genomen worden.

¹ Groupe d'étude de Démographie Appliquée – Université catholique de Louvain (GéDAP-UCL)
Place Montesquieu, N°1, boîte 4
B-1348 Louvain-la-Neuve, Belgique.
Email : perrin@sped.ucl.ac.be.

1. De beperkingen van de registratiesystemen van de motieven voor het afleveren van verblijfstitels

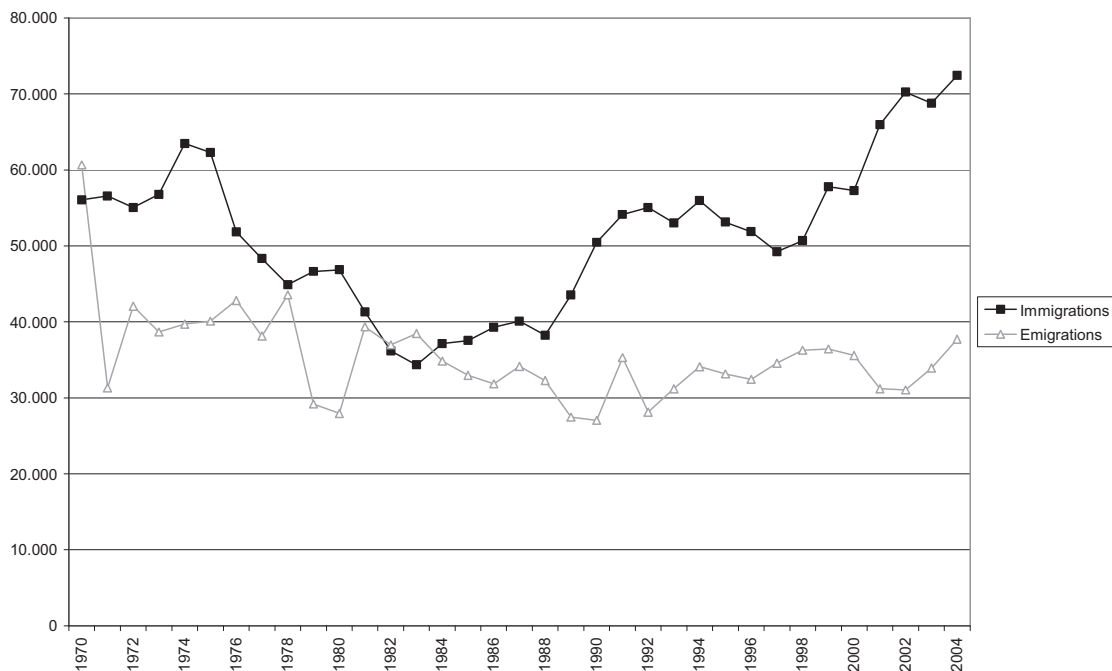
De beslissing om een verblijfstitel te verlenen resulteert uit de toepassing van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. De procedure voor het afleveren van verblijfstitels leidt tot de opmaak van een aantal administratieve documenten. De redenen voor het afleveren van de verblijfstitels worden echter niet op een geïnformatiseerde manier geregistreerd of gecentraliseerd. Sommige administratieve diensten maken statistieken op van hun eigen activiteiten, waardoor bepaalde aspecten van het fenomeen kunnen bestudeerd worden, maar op dit ogenblik is het onmogelijk om een globale visie te krijgen van de redenen voor immigratie. Soms worden er schattingen gedaan of gegevens gebruikt binnen bepaalde openbare diensten, maar die zijn weinig betrouwbaar en vaak zeer onvolledig. Die gegevens kunnen hoe dan ook niet worden gebruikt (Perrin, 2006a²).

We weten dat het aantal personen die sinds het begin van de jaren 1980 legaal op het Belgische grondgebied aankomen stijgt (Afb. 1). Door terreinkennis weten we ook dat deze toename voor een groot deel de resultante is van de uitbreiding van alle fenomenen die men onnauwkeurig onder dezelfde noemer van gezinshereniging onderbrengt³. We zijn echter niet in staat om heel precies het aandeel van de verschillende migratietypes te kwantificeren en een degelijk inzicht te krijgen in de wettelijke mechanismen die de uitbreiding van de immigratie mogelijk maken.

² Zo stond er in een verslag over België van de auteur van onderhavige nota en t.a.v. de Dienst Vreemdelingenzaken en de Europese Commissie het volgende te lezen: "*The information presently available about residence permits is fairly incomplete. It is currently impossible to produce statistics in the light of the reasons for issuing a residence permit (family reunification, studies, employment...)*".

³ De term is onnauwkeurig in die zin dat die migranten groepeerd met nogal verschillende motivaties en in diverse situaties: kinderen en partners die naar een migrant komen die zich eerder in België vestigde om weer een gezin te vormen dat reeds bestond voor het vertrek van de eerstgekomene, partners die met iemand trouwen die in België verblijft (personen met de Belgische nationaliteit en vreemdelingen) krijgen hierdoor een verblijfsrecht en beginnen een gezinsleven in België, ouders van migranten die hun volwassen kind(eren) vervoegen, die vroeger naar België immigrerden.

Afbeelding 1. Evolutie van het aantal immigraties en emigraties van vreemdelingen, 1970-2004



Bron: Bevolkingsregisters /
FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie

Dit gebrek aan gegevens is niet uniek in Europa. Als het gaat om een thema dat politiek gevoelig ligt zijn de beschikbare gegevens over immigratie over het algemeen eerder beperkt, weinig betrouwbaar en moeilijk te vergelijken van het ene land tot het andere (Poulain, Perrin en Singleton, 2006). Dit verklaart onder meer waarom de Europese Commissie onlangs voorstelde om de Raad van Europa en het Europese Parlement een reglement te doen aanvaarden over de communautaire statistieken rond asiel en immigratie (European Commission 2005). Dit zou eerlang door het Europese Parlement onderzocht moeten worden zodat we over betere gegevens beschikken om het toekomstige beleid te stelen op een concrete basis. Het reglement voorziet onder meer de opmaak van gegevens over het afleveren van verblijfsvergunningen.

In de huidige stand van zaken en in het kader van het aannemen van dit reglement, hebben de Belgische diensten die gelast zijn met immigratie en met het opstellen van migratiestatistieken laten weten⁴ dat zij niet bij machte zijn om dergelijke gegevens te produceren. Om hieraan te werken zouden de gegevens van het Rijksregister moeten

⁴ Tijdens de jaarlijkse inzamelingen van gegevens door Eurostat en tijdens de door de Commissie opgedragen enquête THESIM (Poulain, Perrin et Singleton, 2006) over de beschikbaarheid van informatie over immigratie en asiel.

worden aangepast om dergelijke gegevens op te leveren. Dat moet nog gebeuren, zelfs indien men reeds lang die oplossing voor ogen had⁵.

3. Een onrechtstreekse schatting van de redenen voor immigratie

Het makkelijkst in te schatten gedeelte is de immigratie die te maken heeft met asiel. Via de asielprocedure beschikken we over duidelijke gegevens over de aanvragen en over de beslissingen tot erkenning of weigering van het vluchtelingenstatuut. Terwijl de asielaanvragen worden geregistreerd beschikken wij spijtig genoeg niet over duidelijke statistische publicaties over het aandeel van het asiel in de immigratie. Het is namelijk zo dat ingevolge de invoering van een specifiek register voor de asielaanvragers in 1995 – het Wachtregister – de asielaanvragers uit de immigratiestatistieken verwijderd werden (dit verklaart voor een gedeelte de ommekeer in de trend die halverwege de jaren 1990 in de officiële statistieken werd geobserveerd). Het logische gevolg van die keuze had moeten leiden tot de opname van de vluchtelingen in de statistieken op het ogenblik dat ze als dusdanig erkend werden. Om technische redenen is dat nog steeds niet gebeurd. Als een gevolg hiervan **zijn de erkende vluchtelingen en de asielaanvragers totaal uitgesloten uit de immigratiestatistieken**. De vluchtelingen verschijnen enkel in de bevolkingsstatistieken m.b.t de «voorraden», d.w.z. tot de personen die op een gegeven datum in het land wonen, maar ze zijn niet aanwezig in de stromen, d.w.z. de personen die over een periode van gegeven jaar het land binnenkwamen⁶.

Voor wat de andere redenen voor de immigratie betreft zijn er op dit ogenblik geen bronnen voorhanden waarmee op een eenvoudige en betrouwbare manier de jaarlijkse instromen verklaard kunnen worden.

Een van de zeldzame informatiebronnen komt van de FOD Buitenlandse Zaken die gegevens opstelt over de visa, waarin een onderscheid gemaakt wordt tussen de diverse redenen waarom een visum wordt afgeleverd. Deze gegevens leiden slechts tot een inleidende schatting, bij gebrek aan beter⁷. Ze dekken namelijk niet alle

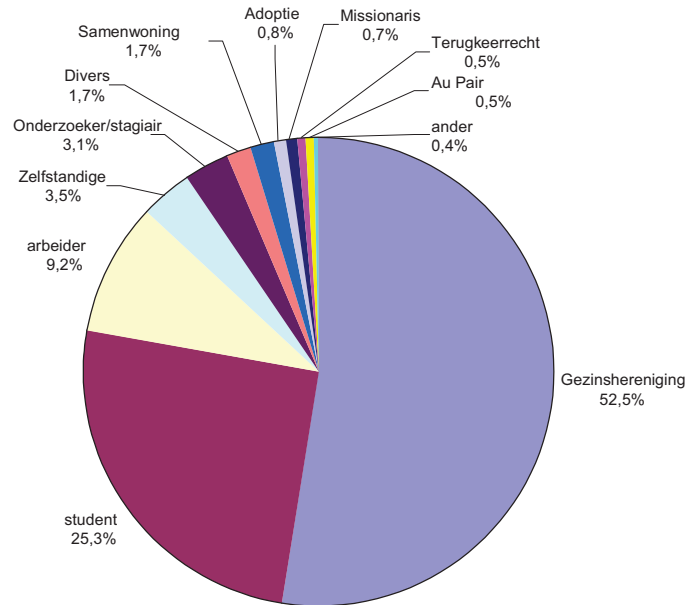
⁵ We krijgen een nogal duidelijke kijk op die oplossing via de documenten die werden opgemaakt in het kader van het jaarlijkse statistische verslag over migraties en asiel in België van de DVZ: «Het Reglement [over de Europese migratiestatistieken] dat op dit ogenblik wordt besproken in de Raad zal de overdracht van die informatie vergen. Eurostat komt met een nieuw verzoek over de wijzigingen van statuut (studenten, asielaanvragers, werknemers...). Het studie bureau zal een nota moeten opstellen voor het Rijksregister en onder meer vragen dat de inlichtingen over de reden van het afleveren van een verblijfstitel, wettelijke informatie wordt». (Alain Schmitz, 2006).

⁶ De erkende vluchtelingen verschijnen op verraderlijke wijze in een zeer beperkt aantal tabellen die worden gepubliceerd rond de beweging van de bevolking van het Rijk in de rubriek «correctie» onder de benaming «verandering van register». Jammer genoeg verdwijnt deze categorie uit de specifieke immigratietabellen en het is onmogelijk om de verdeling per nationaliteit te kennen.

⁷ De betrouwbaarheid van de visumgegevens moet niet in vraag gesteld worden, maar die gegevens laten slechts een schatting toe van de redenen tot immigratie, omdat ze niet met dat doel werden opgemaakt. Ze geven ons in de eerste plaats informatie over het onderzoek van de visumaanvragen, over het afleveren of de weigering tot het afleveren van een visum, wat nogal verschilt van de schatting van de immigratie naargelang van de reden, wat ons interesseert.

immigranten, gezien een aantal landen niet onderworpen is aan het visumstelsel. Bovendien kunnen mensen een visum aanvragen, het verkrijgen en uiteindelijk niet naar België komen. Sommige personen krijgen ook een visum voor een bepaald soort verblijf, maar verkrijgen een wijziging van hun statuut eens ze in België zijn. En tenslotte kunnen sommigen illegaal het land binnenkomen (of het grondgebied betreden voor een bezoek van korte duur waarvoor geen visum vereist is), in het land blijven en hun situatie later laten regulariseren zonder dat ze ooit een visum hebben aangevraagd. Ondanks dit alles blijft er natuurlijk een verband bestaan tussen het aantal afgeleverde visa en de daadwerkelijke immigratie. Zo zien we dat op de 30.524 visa van lange duur (die een verblijf toelaten van meer dan 3 maanden) die in 2005 werden afgeleverd, meer dan de helft betrekking hebben op gezinsherenigingen (met inbegrip van de aankomst van een partner, kind(eren) of ouder(s)). De tweede reden voor het afleveren van visa is het voortzetten van studies (25%) en die staat ver boven de tewerkstelling (9%). Dit betekent dat de gezinshereniging vandaag de dag zeker de belangrijkste oorzaak van de immigratie is. Maar het is niet omdat de indicator bepaald werd dat meer dan de helft van de immigranten België binnenkomen of een verblijfstitel krijgen ingevolge een gezinshereniging. Zoals wij reeds aanstipten zijn niet alle immigranten in die databank over de visa opgenomen. In het verleden was het aantal asielaanvragers eerder hoog en overschreed het zelfs het aantal begunstigden van de gezinshereniging (dat was o.m. het geval omstreeks 1993 en 1999). De gegevens dienen dus met de nodige omzichtigheid te worden gebruikt. Op termijn zal er dus een oplossing moeten gevonden worden waarmee we op een meer precieze manier de mechanismen van de legale immigratie kunnen begrijpen.

Afbeelding 2. Verdeling van de visa van lange duur, afgeleverd in 2005 volgens de reden voor het verblijf



Bron: Databank «Visa» van de FOD Buitenlandse Zaken
Berekening: Nicolas Perrin

Buiten elk wettelijk kader hebben onderzoekers ook belang gesteld in de meer algemene immigratieomstandigheden. Op basis van statistische gegevens (van het Rijksregister of van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid) is het namelijk mogelijk om een onderscheid te maken tussen immigranten die een voordien gevestigde partner komen vervoegen en alleenstaande immigranten⁸. Deze gegevens zijn wellicht zeer relevant om de familiale context van migraties te begrijpen, maar ze laten niet toe om de wettelijke basis te kennen van die migratiebewegingen. Zo kan een asielaanvrager een familielid komen vervoegen die voordien naar België was geïmmigreerd. Hij blijft echter een asielaanvrager en is geen begunstigde van de gezinshereniging, zoals zou kunnen blijken uit het soort gegevens dat beschikbaar is.

Besluit

De gezinshereniging vormt vaak het middelpunt van de politieke debatten, maar de statistische gegevens waarmee het fenomeen begrepen kan worden zijn nagenoeg onbestaand. Het is namelijk zo dat de reden voor het afleveren van verblijfstitels niet op geïnformateerde wijze wordt geregistreerd door de bevoegde instanties. Die lacune die reeds vaak werd aangehaald door de bevoegde administraties voor immigratie (de Dienst Vreemdelingenzaken) en de wetenschappelijke middens dient

⁸ Wij verwijzen met name naar een lopend project van Johan Wets (Hiva-KUL) en Chris Timmerman (UA) over de gezinshereniging (Gezinshereniging: kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de trends en profielen). Ook een meer specifieke studie over de Polen van Nicolas Perrin en Héléna Rajabaly kan worden geraadpleegd (Perrin en Rajabaly, 2005).

zeker te worden aangevuld. De maatregelen met het oog op het registreren van deze essentiële informatie lijken wellicht eenvoudig: het registreren van de reden voor het afleveren van verblijfstitels op gemeentelijk vlak en het opnemen van die informatie in het rijksregister. Zolang er geen dergelijke registratie wordt ingevoerd kennen we het precieze impact van de huidige wettelijke bepalingen niet en kunnen we moeilijk het impact inschatten van een gewijzigde regelgeving. Onrechtstreekse informatie-elementen geven ons een vaag idee over de kenmerken en de omvang van de gezinshereniging, maar een betrouwbaar totaalzicht is niet mogelijk. **Via statistieken kunnen we misschien niet alle details van de immigratiemechanismen begrijpen, maar het gebrek aan statistieken kan leiden tot zware beoordelingsfouten.** Voor we de verbeelding de vrije loop laten gaan – en als het over immigratie gaat is er meestal geen gebrek aan inbeelding – zou het zeer nuttig zijn om over gegevens te beschikken waarmee de discussie in een precies kader kan geplaatst worden.

Bibliografie

European Commission, 2005, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community Statistics on Migration and International Protection*, Brussels, 14.9.2005, COM (2005) 375 final, 2005/0156 (COD).

Perrin, Nicolas, 2005a, *Aperçu des données statistiques disponibles sur la délivrance et le refus des visas*, mededeling aan het colloquium over visa van 10 november 2005 georganiseerd oor het Centrum voor Gelijke Kansen en voor Racismebestrijding in Brussel, 14 p. (te verschijnen in de akten van het colloquium, begin 2007).

Perrin, Nicolas, 2005b, *Disponibilité des statistiques migratoires concernant les visas, les titres de séjour, les permis de travail et l'immigration irrégulière*, Nota over de migratiestatistieken voor de derde vergadering van de werkgroep CSS *Révision des statistiques démographiques – sous-groupe thématique Statistiques sur les migrations* – van 26 april 2005, 8 p.

Perrin, Nicolas, 2005c, *Nouvelles sources statistiques sur les migrations*, presentatie op het seminarie over de verbetering van de migratiestatistieken van het Belgische Contactpunt van het Europese Netwerk van de Migraties.

Perrin, Nicolas, 2006a, *Annual Statistical Report on migration and asylum in Belgium (Reference year 2003)*, bijdrage van het Belgische Contactpunt aan het verslag van het Europese Netwerk van de Migraties “Migration and Asylum in Europe in 2003”, www.dofi.fgov.be, 34p.

Perrin, Nicolas, 2006b, *Sources et méthodes ayant permis la production des données statistiques du rapport public annuel du Réseau Européen des Migrations sur les statistiques*

en matière de migrations et d'asile, nota voorgelegd aan het Belgische Contactpunt van het Europese Netwerk van de Migraties, 29 p.

Perrin, Nicolas en Michel Poulain, 2006, Country report: Belgium, in Poulain Michel, Nicolas Perrin and Ann Singleton, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, pp. 381-390.

Perrin, Nicolas en Héléna Rajabaly, 2005, Polish women in Belgium: from immigrant strategies to migration statistics, in Slany, K., *International migration: A Multidimensional Analysis*, AGH University of science and technology press, Cracow, pp. 93-113.

Poulain Michel, Nicolas Perrin en Ann Singleton, 2006, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, 744 p.

Schmitz, Alain, 2006, *verslag van de vergadering statistieken van maandag 12 juni 2006 rond de presentatie van gegevens die werden opgesteld in het kader van het publieke jaarverslag van het Europees Netwerk van de Migraties over de statistieken rond migraties en asiel*, 5 p.

Wets, Johan en Chris Timmerman, (in wording), *Regroupement familial : analyse quantitative et qualitative des tendances et profils*, Onderzoeksproject van het Federaal Wetenschapsbeleid.