



# LOCATIE ALS MIDDEL VOOR INTEGRATIE

**Het opvangbeleid voor asielzoekers in België functioneert reactief op het aantal asielaanvragen, waardoor vaak op erg korte tijd nieuwe opvangplaatsen voorzien moeten worden. Hierdoor is er weinig ruimte om structureel na te denken over goede locaties voor opvang, terwijl dit een grote impact heeft, onder andere op integratiemogelijkheden.**

Opvangplaatsen voor asielzoekers in België, en bij uitbreiding in Europa, worden op- en afgebouwd afhankelijk van prognoses over het aantal asielaanvragen. Als er meer aanvragen zijn dan verwacht, dan moeten er snel nieuwe plaatsen gevonden worden. Daarbij wordt vooral gefocust op de karakteristieken van potentiële gebouwen zoals de kwaliteit, capaciteit en de geschatte kosten. Door de urgentie is er weinig ruimte om proactief na te denken over de locatie van de gebouwen en over welk effect dat heeft op de asielzoekers. Toch heeft dit een grote invloed, want het is op die plaatsen dat men kennis maakt met de lokale gemeenschap, waar mensen eerste verbindingen leggen en beginnen te integreren. Dit artikel is een beknopte bundeling van de resultaten van mijn masterthesis over de impact van de locatie van opvangfaciliteiten op de integratiemogelijkheden van asielzoekers. Daarbij werd uitgegaan van het idee dat, wanneer bepaalde locatiekeuzes een (in)direct en significant effect blijken te hebben op de integratie van asielzoekers, het interessant kan zijn om meer aandacht te besteden aan locatiekeuzes om integratie te bevorderen. Daarvoor moest nagegaan worden welke locatiespecifieke factoren een

invloed hebben op integratiemogelijkheden en hoe deze kennis toegepast kan worden om tot een win-winsituatie te leiden voor zowel de asielzoekers als de gastmaatschappij. Zo tracht dit onderzoek niet enkel bij te dragen aan het begrijpen van locatie en integratie, maar ook concreet aan de overgang van een crisisbeleid naar een structurele aanpak voor de opvang van asielzoekers.

## **Integratie van en voor asielzoekers**

Het concept integratie voor asielzoekers ontstond in het Vluchtelingenverdrag van 1951. Alle ondertekenende partijen kwamen overeen dat asielzoekers sociaaleconomische rechten moesten krijgen die worden gecreëerd om, onder meer, integratie te faciliteren. De achterliggende gedachte is dat asielzoekers hun sociale en economische onafhankelijkheid geleidelijk weer kunnen opbouwen om de controle over hun leven terug te krijgen. Binnen het Europese integratiebeleid wordt echter vooral gefocust op integratie nadat men erkend is als vluchteling, dus na de asielzoekersfase. Erkende vluchtelingen hebben in principe dezelfde rechten als alle Belgen, waaronder het recht op integratie.

De belangrijkste integratiedoelstellingen in Vlaanderen zijn gelijke toegang tot democratische rechten, onderwijs, huisvesting, werkgelegenheid, gezondheidszorg en burgerschap voor alle minderheidsgroepen. Dit klinkt allemaal veelbelovend, maar voor mensen in asielprocedure is het integratiebeleid zeer beperkend. Het motto voor integratie van nieuwkomers is, zoals vermeld in de officiële beleidsverklaring 2019-2024 van minister van Inburgering en Gelijke Kansen Bart Somers: 'Succesvol integratiebeleid is selectief aan de voordeur, ondersteunend in de gang en inclusief in de huiskamer'. Integratie is in de asielzoekersfase namelijk een gevoelige zaak, omdat men ervan uitgaat dat dit terugkeer zal belemmeren wanneer de beslissing negatief zou zijn. Volgens de UNHCR hebben de leefomstandigheden tijdens de asielprocedure nochtans een directe positieve invloed op toekomstige mogelijkheden, inclusief integratiemogelijkheden. Daarom is het voordelig om een sterk opvangbeleid voor asielzoekers te hebben wanneer gastlanden de succesvolle integratie van erkende vluchtelingen willen bewerkstelligen. Bijgevolg gaat deze studie ervan uit dat integratie van asielzoekers voordelig is voor zowel de asielzoekers zelf als voor de ontvangende samenleving.

## Urgentie biedt weinig ruimte om proactief na te denken over de locatie van opvang

### Gefaseerd opvangsysteem

Alle landen die het Verdrag van 1951 ondertekend hebben, zijn verplicht om mensen die internationale bescherming vragen gedurende de hele procedure financieel of materieel bij te staan. België kiest voor materiële bijstand en moet dus tijdens de hele procedure onderdak verzorgen. Dat is niet eenvoudig om verschillende redenen: er moeten geschikte gebouwen worden gevonden, het aantal mensen dat om internationale bescherming vraagt schommelt, asielzoekers moeten verspreid worden over het land, sommigen hebben specifieke behoeften, er is weerstand van de plaatselijke bevolking tegen opvangcentra in hun buurt, enzovoort. In België wordt opvang georganiseerd op federaal niveau door Fedasil, het federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers. Het Belgische opvangmodel bestaat uit drie fasen. In de eerste fase worden asielzoekers gewoonlijk toegewezen aan collectieve opvangvoorzieningen, die door Fedasil of partners worden beheerd. In de tweede fase kan de asielzoeker vragen om naar een individuele accommodatie te verhuizen. Dit is echter een gunst en geen verworven recht en is in eerste instantie voorbehouden aan kwetsbare personen of personen met een hoge beschermingsgraad. De derde fase begint wanneer de asielzoeker een beslissing over de asielaanvraag krijgt: is dit positief dan gaat men op zoek naar een eigen woning, indien negatief dan wordt (gedwongen) terugkeer voorbereid. In 2015, een jaar met een enorme piek aan aanvragen, moesten mensen dagen of zelfs weken wachten om asiel te kunnen aanvragen. Maar het recht op opvang gaat pas in nadat de aanvraag is ingediend. Zolang dat niet het geval is, heeft iemand het statuut van asielzoeker nog niet verworven en kan men niet opgevangen worden in opvangcentra. Bij lange wachttijden ontstaan dan tijdelijke tentenkampen rond het aanmeldcentrum in Brussel. Eens de aanvraag is ingediend, zal Fedasil een specifieke opvangvoorziening binnen de opvangstructuur toewijzen aan elke persoon. Fedasil houdt rekening met de beschikbaarheid van plaatsen die dag, de

bezettingsgraad in de opvangvoorzieningen, het opvangmodel in drie fasen en het profiel van de asielzoeker. Er wordt ook rekening gehouden met individuele behoeften van de asielzoeker wat betreft de medische, sociale en psychologische situatie. Er zijn bijvoorbeeld specifieke opvangvoorzieningen voor kwetsbare groepen zoals niet-begeleide minderjarigen. De asielzoeker heeft geen keuze wat betreft de locatie van de opvangplaats.

### De geografie van opvang in België

Om het effect van locatie op integratie te kunnen onderzoeken, is het noodzakelijk om de bestaande ruimtelijke dimensie van opvang te begrijpen. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht en in het verleden is waargenomen, is vastgesteld dat asielzoekers minder geconcentreerd zijn in stedelijke gebieden dan erkende vluchtelingen en andere migrantengroepen. De eerste reden waarom veel landen aangekomen asielzoekers verspreiden buiten stedelijke gebieden is om een 'te hoge' concentratie migrantenpopulaties in steden, zoals Antwerpen en Brussel, te vermijden. Een tweede reden waarom een spreidingsbeleid wordt gevoerd, is van economische aard: gastlanden willen asielzoekers tegen zo laag mogelijke kosten onderbrengen, dus zoeken zij locaties waar de vastgoedprijzen lager zijn. Een laatste drijfveer is politiek: de perceptie van de gastsamenleving ten opzichte van vluchtelingen, en bij uitbreiding van andere migrantengroepen, is belangrijk om de beleidsvorming rond vluchtelingen te ondersteunen. Mensen hebben doorgaans een positievere houding tegenover migranten in steden. Veel asielzoekers onderbrengen in landelijke gebieden heeft dus een lokaal effect op anti-immigratie ideeën, wat wenselijk kan zijn afhankelijk van de politieke krachten die aan de macht zijn. Op die manier wordt spreiding dus gebruikt als politiek instrument.

### Hoe centraler hoe beter?

Uit de literatuurstudie blijkt dat over het algemeen centrale locaties als voordelig worden beschouwd. Asielzoekers die in opvangvoorzieningen in stedelijke gebieden verblijven, hebben gemakkelijker toegang tot noodzakelijke infrastructuur, diensten en sociale netwerken in vergelijking met intermediaire en plattelandsgebieden. Ze zouden vaker buiten de opvangvoorzieningen gaan om gebruik te maken van openbare plaatsen, parken en om deel te nemen aan vrijetijdsactiviteiten. De toegang tot diensten en infrastructuur, tot onderwijs en werkgelegenheid, en tot sociale en vrijetijdsactiviteiten op het platteland is doorgaans veel moeilijker. Het risico op isolatie is dan groter en dit voor een sociale groep die daar al zeer vatbaar voor is. Naast de afstand tot deze diensten is ook de bereikbaarheid cruciaal. Men kan in een stedelijk gebied wonen, maar als

Bron: Fedasil



de verbinding met het stadscentrum beperkt is, is de impact vergelijkbaar met die op het platteland. Weinig mogelijkheden voor openbaar vervoer en lange reistijden ontmoedigen mensen om de opvangvoorziening te verlaten wanneer zij geen specifiek doel hebben, waardoor de fase van voortdurend wachten (op de beslissing, op onderwijs, werk, huisvesting, gezinshereniging, enz.) uitgediept wordt. Als laatste ruimtelijke dimensie wordt genoemd dat niet alleen de afstand en bereikbaarheid van stadscentra ertoe doen, maar ook de lokale omgeving op buurtniveau. Deze omgeving omvat zowel het fysieke aspect (infrastructuur en voorzieningen) als de sociale ontmoetingen. Een centrale ligging is gunstig voor betrokkenheid van vrijwilligers, die vaak een centrale rol spelen in het leven van asielzoekers als steun bij juridische en administratieve stappen en sociale connecties uitbreidt. Op het eerste gezicht lijken er dus veel argumenten te zijn voor centraal gelegen plekken terwijl voor opvangplaatsen net wordt ingezet op spreiding buiten die centrale gebieden. Betekent dit dan dat er een enorme mismatch is tussen de locatie van opvang en de behoeften van de asielzoekers, en bijgevolg de kansen op integratie?

## De asielzoeker heeft geen keuze wat betreft de opvanglocatie

### Opbouw onderzoek

Om de impact van locatie op integratie te onderzoeken was inzicht nodig in de perspectieven van twee soorten actoren: asielzoekers en vertegenwoordigers van de gastsamenleving (België in dit geval). Op die manier kon een volledig beeld gecreëerd worden met inbegrip van zowel de beleidsmakers en mensen die met asielzoekers werken als mensen die zelf in de opvangvoorzieningen wonen of hebben gewoond. Voor beide groepen werd gekozen voor een kwalitatieve methode, dit maakte een diepgaand begrip

*Refugees welcome. Bron: Markus Spiske (Unsplash)*



mogelijk vanuit het perspectief van de deelnemers zelf, niet alleen hun meningen maar ook hun onderliggende gevoelens, percepties, overtuigingen en emoties. Voor het perspectief van de asielzoekers werden interviews georganiseerd met mensen die in Belgische opvangcentra verblijven. We kozen ervoor om niet alleen mensen in procedure te betrekken maar ook erkende vluchtelingen die terugblikken op hun opvangtijd. Die inzichten zijn ook relevant omdat perspectieven in de loop van de tijd kunnen veranderen door de opeenstapeling van bijkomende ervaringen. Uiteindelijk werden 24 interviews verricht met mensen van een breed scala aan nationaliteiten en leeftijden, zowel mensen met een gezin in België als mensen die alleen kwamen, met een representatief genderevenwicht. Ten slotte was het belangrijk om informatie te verzamelen over verschillende locaties: van stedelijk tot landelijk en locaties daar tussenin. Om inzicht te krijgen in het perspectief van de Belgische samenleving met haar politieke zorgen, mogelijkheden en prioriteiten, werden negen sleutelinformanten geraadpleegd. Zij spreken niet alleen voor zichzelf, maar voor een hele groep of organisatie, en vertegenwoordigen zo het functioneren en de expertise van deze groepen. We zorgden dan ook voor voldoende diversiteit in de sleutelinformanten om zo een breed inzicht te verkrijgen over locatiegebonden keuzes en integratiebeleid.

### Het perspectief van de asielzoekers

Uit de interviews blijkt dat de locatie van opvangplaatsen wel degelijk een invloed heeft op integratie, maar het blijkt niet zo eenvoudig te zijn dat de ene categorie (stedelijk - intermediair - landelijk) geschikter is dan een andere. Ook ervaren asielzoekers een locatie niet noodzakelijk volgens die grove indeling. Het is bijgevolg belangrijk om niet deterministisch te zijn over de schaal waarop locatie begrepen moet worden. Sommige aspecten van integratie worden bijvoorbeeld ervaren op buurtniveau, andere op stadsniveau en sommige in relatie tot de taalgrens. In plaats van deze categorisering blijken specifieke aspecten van locatie belangrijk te zijn voor integratie. Deze zijn sterk afhankelijk van het individu en kunnen onderverdeeld worden in drie grote groepen: fysieke toegang, stabiliteit en rust. De eerste groep is fysieke toegang tot werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg en sociale interacties. Dit hangt niet enkel af van nabijheid, maar vooral van bereikbaarheid. Een belangrijke constatering is dat kenmerken die in de literatuur aan landelijke locaties worden toegekend alleen lijken te gelden als de plaats niet goed verbonden is met het openbaar vervoer. Maar ook andersom: een locatie kan in theorie stedelijk zijn, maar als de verbinding met de binnenstad beperkt is, wordt dit niet als zodanig ervaren. Openbaar vervoer, met name bussen en trams, was voor asielzoekers veruit het belangrijkste vervoermiddel. Treinen werden ook gebruikt, maar hier vormen de hogere kosten een probleem voor sommige asielzoekers. De eerste essentiële factor van geschikte locaties die integratie bevorderen is dus dat mensen belangrijke plaatsen kunnen bereiken, hetzij omdat ze dichtbij zijn, hetzij omdat ze bereikbaar zijn. Een tweede belangrijk aspect is de veiligheid en stabiliteit van de locatie voor de asielzoekers. Normaal bestaat de opvang uit twee fasen: eerst verblijft men in een collectief centrum, daarna kan men verhuizen naar individuele opvang. Maar wanneer tijdelijke centra sluiten of mensen een negatieve beslissing krijgen en in beroep gaan, worden ze vaker overgeplaatst. Deze instabiliteit was zeer moeilijk voor de ondervraagden. Het belemmerde hun integratie direct omdat gevestigde contacten verloren gingen, maar ook indirect vanwege stress en psychische problemen. Deze zijn veroorzaakt omdat de weinige vaste grond onder hun voeten -de vertrouwdheid van plaats van opvang- wegvalt. Het laatste thematische aspect dat veel werd genoemd en dat verband houdt met locatie en integratie is de behoefte aan rust en stilte. Dit probleem is bekend in onderzoek waarin het verschil tussen collectieve en individuele opvangvoorzieningen wordt onderzocht,

maar dit onderzoek laat zien dat dit ook geldt voor de omgeving van de opvanglocatie. Hoewel nabijheid van voorzieningen en mensen theoretisch gunstig is voor integratie, geven verschillende geïnterviewden aan last te hebben van drukke plekken zoals stadscentra. Deze geïnterviewden wonen liever op rustige plekken en willen zelf kunnen kiezen wanneer ze naar de steden en dus de drukte gaan. Hiermee wordt nauwelijks rekening gehouden in studies die stellen dat steden kennelijk beter zijn voor opvang dan meer perifere locaties.

## Het recht op opvang gaat pas in nadat de aanvraag is ingediend

### Inflexibiliteit van het locatiebeleid

Voor de sleutelinformanten is het belangrijkste thema dat naar voren kwam dat er, vooral voor collectieve centra, weinig ruimte is om na te denken over locatie. Fedasil is zo beperkt in termen van gebouwen en geschikte infrastructuur die kostenefficiënt kunnen worden geopend, dat er weinig ruimte is om na te denken over ruimtelijke ordening voor opvang. Daar komt bij dat de noodzaak van een eerlijke verdeling tussen gemeenten, steden of regio's en andere politieke eisen de zoektocht nog moeilijker maken. Een andere belangrijke conclusie uit dit onderzoek is dat het politiek niet vanzelfsprekend is om locatie- en opvangbeleid te gebruiken als strategie voor integratie, ongeacht het feit dat er wetenschappelijk bewijs is voor de voordelen die het zou kunnen opleveren. Langs de ene kant is dit omdat integratie politiek niet gezien wordt als een belangrijke doelstelling in de asielzoekersfase. Langs de andere kant is het operationeel maken van bepaalde opvanglocaties als integratiestrategie niet vanzelfsprekend aangezien deze onder de verantwoordelijkheid van andere politieke niveaus vallen in België: opvang wordt federaal gecoördineerd en de uitvoering is ook federaal voor collectieve centra, maar gemeentes zijn verantwoordelijk voor de individuele opvangplaatsen. Integratie daarentegen is een verantwoordelijkheid van de gewesten Vlaanderen, Wallonië en Brussel afzonderlijk. Dit is niet erg logisch gezien de belangrijke ruimtelijke dimensie van integratie die in de academische literatuur wordt aangetroffen en door deze studie wordt ondersteund.

### Beleidsaanbevelingen

Kunnen de bevindingen vanuit het perspectief van de asielzoekers in overeenstemming worden gebracht met wat mogelijk en relevant wordt geacht binnen het opvangbeleid? De eerste reeks suggesties is gericht op de verbetering van bereikbaarheid, aangezien dit belangrijker werd geacht dan nabijheid. Het is essentieel om mensen mobiel te maken, vooral als ze op perifere locaties wonen. De meest voor de hand liggende strategie is het instellen van een minimumaanbod aan openbaar vervoer, met inbegrip van een minimumfrequentie en een weekend- en avonddienst, omdat mensen anders geen vrijetijdsactiviteiten of gespreksgroepen kunnen bijwonen die zeer bevorderlijk zijn voor de integratie. Het is ook niet gunstig voor de integratiemogelijkheden dat mensen aangeven om financiële redenen de trein te mijden, dus ook dit moet worden aangepakt. De geconstateerde discriminatie in het openbaar vervoer dient ook verder onderzocht te worden. Daarnaast kunnen andere vervoermiddelen worden gestimuleerd,

bijvoorbeeld de fiets. Dit gebeurt al, maar veel asielzoekers hebben schrik omdat ze de fiets in hun thuisland niet gebruiken. Fietslessen zouden hier soelaas kunnen bieden. Daarnaast blijkt het erg belangrijk om verhuizen tussen opvangplaatsen te beperken, zeker over grote afstanden.

Om integratie al in die eerste fase te bevorderen zou er een soort garantie voor asielzoekers moeten zijn dat ze niet naar de andere kant van het land hoeven te verhuizen, tenzij ze dit zelf willen. Zelfs als mensen na een negatieve beslissing in beroep gaan, lijkt het niet redelijk dat zij na een bepaalde tijd verplicht worden te verhuizen, zoals de geïnterviewde die al vijf jaar in procedure is en al even vaak is verhuisd. Deze instabiliteit heeft een niet te onderschatten impact op het geestelijk welzijn, wat allesbehalve bevorderlijk is voor het welslagen van de integratie. Een laatste suggestie heeft te maken met de conclusie dat asielzoekers niet noodzakelijk allemaal hetzelfde type locatie verkiezen. De uitdaging is dus om binnen het bestaande opvangnetwerk mensen te koppelen aan de juiste locatie die het meest aansluit bij hun persoonlijke behoeften en wensen. Als asielzoekers worden toegewezen aan een locatie waar zij zich goed voelen, waar zij mogelijkheden hebben die passen bij hun profiel, maar ook bij hun persoonlijke behoeften en wensen in het heden en naar de toekomst toe, dan zal dit naar verwachting veel prikkels en voordelen opleveren in verband met integratie. Daarbij is het belangrijk om niet alleen aannames te doen op basis van bijvoorbeeld taalkennis en arbeidsvaardigheden van de asielzoekers, maar echt te luisteren naar wie ze zijn, wat ze willen en welke toekomst ze voor ogen hebben. Dit is natuurlijk een heel mooi en ideologisch idee en deze suggestie is gebaseerd op de veronderstelling dat er een politieke wil is om aan integratie te werken, wat momenteel helemaal niet het geval is. Bovendien, zelfs als een dergelijk intakegesprek zou plaatsvinden, is er nog steeds een beperkte infrastructuur beschikbaar en zullen vraag en aanbod niet altijd op elkaar afgestemd kunnen worden. Toch geeft dit onderzoek aan dat het weloverwogen locatiekeuzes rekening houdend met de agency van de asielzoekers tot een winwinsituatie zou kunnen leiden voor zowel de asielzoekers zelf als de gastmaatschappij. Dit in de praktijk brengen zou een concrete stap zijn naar een structurele, duurzame en solidaire aanpak van asielaanvragen en naar een opvangbeleid met een proactieve in plaats van reactieve aanpak.

### Literatuurselectie

- Ager, A., & Strang, A. (2008) Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of refugee studies* 21, nr. 2, pp. 166-191.
- Meeus, B., Arnaut, K., & van Heur, B. (2019) *Arrival infrastructures: migration and urban social mobilities*. London: Palgrave Macmillan
- Prioetti, P., & Veneri, P. (2019) The Location of Hosted Asylum Seekers in OECD Regions and Cities. *Journal of Refugee Studies* 34, nr. 1, pp. 1243-1268.
- Seethaler-Wari, S. (2018) Urban Planning for the Integration of Refugees: The Importance of Local Factors. *Urban Planning* 3, nr. 4, pp. 141-155.
- Weidinger, T., Kordel, S., & Kieslinger, J. (2019). Unravelling the meaning of place and spatial mobility: analysing the everyday life-worlds of refugees in host societies by means of mobility mapping. *Journal of Refugee Studies* 34, nr. 1, pp. 374-396.

**Mona Fias** (mona.fias@gmail.com) schreef haar masterproef over de invloed van locatie op integratie binnen de Master of Science in Duurzame Ontwikkeling. Ze werkt nu aan de Katholieke Universiteit Leuven als academisch onderzoeker en focust daarbij op 'Conservation Geopolitics'. Ze is tevens redacteur bij AGORA.