



IS HET INTEGRATIEBELEID MISLUKT?

2012/8

15 | 05 | 2012



MENSEN



WELVAART



BESCHERMING

Samenvatting

Al meer dan twintig jaar maakt de integratieproblematiek echt deel uit van de bezorgdheden van ons land, sinds het bekende rapport van het koninklijk commissariaat, voorganger van het huidige Centrum voor Gelijkheid van Kansen. Deze analyse brengt een vaststelling van de werkelijkheid in kaart van vragen rond integratie, discriminatie, en breder, van het samenleven in onze maatschappij. Men moet onvermijdelijk aanvaarden dat er enorme uitdagingen blijven bestaan en dat de problemen wel aanwezig zijn. Niettemin bestaan er oplossingen, en we kunnen en moeten ze aankaarten.

JOZEF DE WITTE

Directeur

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding

Ja, natuurlijk is het integratiebeleid mislukt. En zullen we dit artikel en het integratiebeleid dan maar ineens opdoeken? Nee, dat is geen optie.

Houston, we have a problem

Na de succesvolle eerste landing op de maan van Apollo 11, in juli 1969, liep het twee vluchten later, met de Apollo 13 in 1970, grondig mis. De woorden van de gezagvoerder van Apollo 13 zijn legendarisch geworden: *'Houston, we have a problem'*. Wel, met ons integratiebeleid hebben we wel degelijk een probleem. Maar wat was het antwoord van de basis in Houston, zowel aan de astronauten in hun capsule als aan alle medewerkers op de grond? Het verdient even legendarisch te zijn: *'Failure is not an option'*.

Wel, voor het integratiebeleid is mislukken nog minder een optie dan met de Apollo 13. Want was het helemaal misgelopen met Apollo 13, dan was dat natuurlijk dramatisch geweest. Maar landen op de maan is geen must: sinds 1972 zijn er overigens geen maanlandingen meer geweest. Een goed integratiebeleid is daarentegen niet iets wat we kunnen doen of kunnen laten: we moeten daar beleid rond maken. Er is geen weg omheen, we moeten er doorheen. Alles waar we vandaag geen antwoord op (kunnen) geven zullen we morgen moeten oplossen. Want migratie is van alle tijden geweest, en zal van alle tijden zijn. Dus zal er altijd integratie nodig zijn, en zullen we het altijd cash betalen als we daar geen goed beleid rond hebben.

Integratiebeleid: niet te scheiden van migratiebeleid

Vooraleer in te zoomen op het integratiebeleid, wil ik heel even stilstaan bij het migratiebeleid. Een beleid dat de laatste decennia vooral uitblonk door zijn quasi-totale afwezigheid. Enkele

illustraties daarvan: slechts weinigen beseffen volop dat migratiebeleid altijd moet gaan over immigratie én over emigratie; over migrerende vreemdelingen én over migrerende Belgen. Heel velen daarentegen praten over het asielbeleid en denken dat ze het daarmee over het migratiebeleid hebben. Slogans zoals zowel 'open grenzen' als 'nul-migratie' tonen aan dat men zich verliest in 'voor' of 'tegen' zijn, terwijl dat even steriel is als voor of tegen vergrijzing, voor of tegen klimaatopwarming te zijn. Het komt er inderdaad op aan om dergelijke maatschappelijke fenomenen te 'managen', en managen is in de eerste plaats: de voordelen maximaliseren en de nadelen minimaliseren.

Laat migratie dan van alle tijden zijn: toch zijn er evoluties en trends, en die hebben hun onontkoombare impact op het integratiebeleid. De laatste decennia kent de immigratie van vreemdelingen naar België een onmiskenbaar stijgende trend, en die zal wellicht niet stil vallen: houden we daar rekening mee in de middelen die we de komende jaren zullen uittrekken voor integratie? Typisch aan België is dat het véél EU-migranten telt, en dat het aandeel van de EU-migranten in de totale migratie zelfs nog toeneemt. Zijn onze beleidsmaatregelen daarop voorzien, gezien we EU-burgers bijvoorbeeld niet kunnen 'verplichten' tot inburgering? De migratie van vandaag is veel diverser dan enkele decennia geleden: houden we vast aan standaard-integratieprogramma's of zijn we klaar voor meer maatwerk? En wat als we naar meer circulaire migratie evolueren: ons integratiemodel dat tot op vandaag duidelijke assimilatie-trekjes heeft is daar niet echt een antwoord op, maar wat doen we dan wél?

De afwezigheid van een helder en gedragen migratiebeleid is één van de hoofdschuldigen voor het gebrekkige debat over integratie. Ter illustratie: de vreemdelingenwet (let overigens

op het woord: ze heet niet 'migratiewet') van 1980 is intussen zo'n onontwarbaar kluwen geworden dat het vandaag al van een aan vermoed grenzende ambitie getuigt om ze alleen al maar 'leesbaar' te maken. Eén van de redenen is dat geen enkele van de 'traditionele' partijen het woord migratie in de mond durfde te nemen, uit schrik dat het loutere uitspreken van dat woord telkens nog eens 100 mensen op 'die ene partij' zou doen stemmen. De hoogste tijd dus om echt volop werk te maken van een 'leesbaar' en begrijpelijk migratiebeleid, maar dat is een verhaal op zich en daar kan ik hier niet dieper op ingaan.

Het integratiebeleid is mislukt: hoezo?

Goed, het integratiebeleid is mislukt. En voor velen lijkt de voor de hand liggende conclusie te zijn: dat ligt aan 'hen', aan de migranten. Dat is wel een zeer merkwaardige conclusie. Ik heb nog nooit horen zeggen dat een mislukt onderwijsbeleid de schuld van de kinderen zou zijn, of een mislukt gezondheidsbeleid de schuld van de zieken. Wie is nu weer verantwoordelijk voor het beleid, en dus voor het succes of de mislukking van een beleid? Juist, de beleidsmakers en -uitvoerders. Die horen dat natuurlijk niet graag —hoe zijn we zelf— en schuiven dat liever af op iemand anders. De zondebok ligt in deze voor de hand: niet ik, niet wij, maar de andere is verantwoordelijk, en wat is het toch ontzettend handig dat er een 'andere' is die iedereen op slag als 'andere' herkent: de migrant!

Als Centrum hebben we in 2006 een studie besteld over hoe we het succes van integratie zouden kunnen 'meten'. Het antwoord van de wetenschappers was dat er drie benaderingen mogelijk zijn om zich daarover een idee te vormen. Men kan kijken naar wat mensen zeggen en denken, men kan kijken naar wat

mensen doen, en men kan tenslotte kijken naar cijfers van hoe het nu echt zit met de participatie. Als men ze alle drie doet, en dan de bevindingen van deze drie onderzoeken gaat combineren, krijgt men je wellicht het beste, meest genuanceerde beeld.

Naar mekaar kijken

Kijken naar wat mensen zeggen en denken: een attitudeonderzoek dus. Via schriftelijke vragenlijsten, via de telefoon of in een persoonlijk gesprek vroegen we aan mensen wat ze denken over een aantal zaken. We kregen een beeld van wat mensen zeggen en denken, of eigenlijk van wat mensen zeggen dat ze denken. Inderdaad: elke sociale wetenschapper weet dat mensen soms 'sociaal wenselijke' antwoorden geven, welke richting dat sociaal-wenselijke ook mag uitgaan. Even terzijde: merkwaardig inderdaad hoe wat 'politiek correct' is kan veranderen: de ene dag is het zéér correct om migratie als fenomeen bijzonder positief te benaderen, de volgende dag ben je niet 'mee' als je niet uiterst kritisch bent. De wind kan draaien, blijkbaar.

Het Centrum liet vooral twee bevragingen doen: één onder de etnisch-culturele meerderheid in ons land om te weten over hoe zij naar zichzelf en naar minderheden kijken; en één bij de etnisch-culturele minderheden in ons land over hoe zij naar zichzelf, naar andere minderheden en naar de meerderheid kijken. We benaderden daarvoor vier groepen van minderheden: personen van Marokkaanse, van Turkse, van Zwart-Afrikaanse en van Oost-Europese afkomst. Als men de resultaten van deze bevragingen bekijkt, wordt het al moeilijk om vol te houden dat 'de integratie' geslaagd is. Ik citeer er enkele van. Zowel de meerderheid als de minderheden denken dat minderheden wel degelijk gediscrimineerd worden op de arbeidsmarkt: binnen de

meerderheid denkt 52% dat minderheden problemen hebben bij de toegang tot de arbeidsmarkt, bij de minderheden leeft dat gevoel bij 65%. Discriminatie bij het vinden van een woning komt volgens 40% van de meerderheid effectief voor, en 37% van de minderheden vindt dat ook. De cijfers liggen al bij al dicht bijeen: blijkbaar denken zowel meerderheid als minderheid niet zo héél erg verschillend over hoe het er bij ons aan toegaat. Ook op andere vragen zijn de antwoorden gelijklopend: van de meerderheid zou 22% het (zeer) storend vinden dat iemand van een minderheid zijn/haar baas zou worden, de minderheden denken dat 32% van hun collega's van de meerderheid er moeite mee zouden hebben als zij carrière maken binnen de onderneming. Gevraagd naar hoe men er tegenaan zou kijken mocht zoon of dochter huwen met iemand van 'de andere groep', dan zou 29% van de meerderheid dat (zeer) storend vinden en 33% van de minderheid. Van de meerderheid verklaart er 14% dat zij —bijvoorbeeld op het openbaar vervoer— liever niet naast iemand van een minderheid gaan zitten; terwijl 24% van de minderheden zegt al meegemaakt te hebben hoe mensen hen vermijden op de bus of op straat.

Kortom: de ander —en dat geldt in beide richtingen!— wordt niet beoordeeld op wat hij of zij doet, wel op wat hij of zij is. Niet op capaciteiten en competenties als het over werk gaat, noch op karakter en dergelijke als het over toekomstige schoonkinderen gaat. De ander wordt heel vaak louter op grond van afkomst beoordeeld, op het al dan niet behoren tot dezelfde groep. Met deze cijfers voor ogen is het moeilijk om te beweren dat de integratie 'gelukt' is; dat meerderheid en minderheden zonder stereotypen, vooroordelen en complexen over elkaar denken en met mekaar omgaan.

Met mekaar omgaan

Gaan we wel met mekaar om? Dat is net de hele vraag. Van de meerderheid zegt 55% dat ze nooit contact hebben met iemand uit een minderheidsgroep; maar ook bij de minderheidsgroepen zegt 14% dat ze enkel contact hebben met mensen van de eigen origine. Bij mensen van Turkse origine loopt dat zelfs op tot 21%. Mogen we uit deze laatste cijfers besluiten dat het veel meer aan de meerderheid ligt dan aan de minderheden dat we geen contact hebben met mekaar, want 55% tegen 14% is toch een groot verschil? Neen, natuurlijk niet. Dat heeft dus in geen geval iets te maken met de specifieke cultuur van de meerderheid of van die van de minderheden, maar alles met het loutere bestaan van een meerderheid en van minderheden. Natuurlijk is het voor iemand uit een minderheidsgroep véél en véél moeilijker om géén contact te hebben met iemand uit de meerderheid; terwijl het voor mensen uit de meerderheid veel makkelijker is om alleen contact te hebben met mekaar. Zet personen van Belgische origine als minderheid in een ander land, en natuurlijk zullen zij méér contact hebben met de meerderheid daar dan dat die meerderheid met hen contact zal hebben.

Misschien toch nog één cijfer. Aan de leden van de meerderheid werd gevraagd te kiezen uit één van de drie volgende stellingen: 'sommige rassen zijn intelligenter dan andere'; 'alle rassen zijn gelijkwaardig', of 'menselijke rassen bestaan niet'. Dan blijkt dat 32% meent dat sommige rassen intelligenter zijn dan andere. Ik denk eerlijk gezegd niet dat ze daarmee wilden zeggen dat zwarten intelligenter zouden zijn dan blanken. Verder meent 61% dat alle rassen gelijkwaardig zijn, en 7% meent dat menselijke rassen niet bestaan —wat eigenlijk het enige wetenschappelijk juiste antwoord is. Waarom

haal ik deze cijfers aan? Om aan te duiden dat er toch wel héél hardnekkige ideeën blijven bestaan over ‘rassen’ en ‘rassenverschillen’, en dat volgens zowat één Belg op drie je huidskleur blijkbaar bepaalt wat er in je hoofd omgaat.

Kortom, ik denk dat we ons met z’n allen nauwelijks realiseren hoe diep de xenofobie nog in onze samenleving —én in elk van ons— zit. Het gaat van stereotypen over afwijzing tot regelrechte haat tegenover ‘de vreemdeling’, ‘de andere’. Let wel: zowel bij de meerderheidsgroep als bij de minderheidsgroepen! Niet echt een ideale voedingsbodem voor integratie, kortom.

Ook in concreet gedrag

De tweede methode om integratie te meten bestaat erin te kijken naar wat mensen in concrete, reële situaties doen. In plaats van te vragen ‘gaat u naast iemand van een minderheid zitten’, kan men ook gewoon meten wat mensen in dergelijk concrete situaties doen. Voordeel van deze methode: ook onbewuste mechanismen van voorkeur en uitsluiting komen hiermee aan de oppervlakte. Want u en ik mogen dan al denken dat ons handelen perfect gestuurd wordt door ons weten, dat we ons volledig bewust zijn van wat we doen en waarom: we weten maar al te goed dat dit niet zo is. En dus blijkt ons ‘vermijdingsgedrag’ tegenover ‘het andere’ wel eens groter te zijn dan we voor lief houden, blijken stereotypen hardnekkiger dan we zelf denken, en reageren we ‘spontaan’ anders dan we ons zelf voorhouden.

Een ander voorbeeld van onderzoek naar concreet gedrag: nagaan hoe medewerkers van personeelsdiensten reageren op sollicitatiebrieven en CV’s, en welke mechanismen daarbij een rol spelen. Mensen blijven mensen, en we blijken vaak een soort ‘prototype’ in ons hoofd

te hebben waartegen we dan de kandidaten afwegen. Dat ‘prototype’ kan gaan over man of vrouw, over leeftijd; over handicap, en natuurlijk over origine.

Eigenlijk beseffen we wel dat andere dan rationele motieven een rol spelen. Karel Van Eetvelt van UNIZO liet eind januari 2012 in een krant optekenen: de ondervertegenwoordiging van kansengroepen (etnisch-culturele minderheden, oudere werknemers, personen met een functiebeperking) heeft te maken met een attitudeprobleem. Bij de werkgevers, wel te verstaan, die nog te vaak op grond van stereotypen a priori kandidaten afwijzen.

Een andere indicatie van gedrag in concrete situaties zijn natuurlijk de discriminatiemeldingen die het Centrum binnenkrijgt. Het gaat om vele meldingen, en soms is het gewoon flagrant hoezeer loutere stereotypen en vooroordelen de doorslag geven bij beslissingen. Jongeren van Marokkaanse origine krijgen te horen dat er ‘geen plaats’ is in de fitnessclub, de blanke Vlaming die meteen daarna binnengaat wordt meteen ingeschreven.

Ongelijke participatie

Over naar de derde manier om te meten of de integratie gelukt is. Die derde manier bestaat erin na te gaan in allerlei databanken hoe het nu zit met de effectieve participatie van etnisch-culturele minderheden aan alle aspecten van het maatschappelijke leven. Hoe staat het met hun participatie aan het hoger onderwijs, en wat zijn hun slaagkansen in lager, secundair en hoger onderwijs? Hoe zit het met hun deelname aan de arbeidsmarkt: zijn ze evenzeer aanwezig op die arbeidsmarkt of blijven er bijvoorbeeld veel meer vrouwen uit etnisch-culturele minderheden thuis? Zijn ze vaker werkloos, en hoe verandert

dat met stijgend opleidingsniveau? Vinden we ze evenveel terug in vaste contracten, of hebben ze vaker interim-jobs en tijdelijke contracten? Hoe vaak zijn ze arbeider, hoe vaak bediende, zelfstandige of ambtenaar? In welke sectoren zijn ze oververtegenwoordigd, en waar ondervertegenwoordigd? En verder buiten onderwijs en arbeidsmarkt: wat is de woonsituatie van etnisch-culturele minderheden? Hoe is hun participatie aan het sociaal-culturele verenigingsleven vergeleken met dat van de meerderheid? Wat met jeugdwerk, met sport, met vrije tijd in het algemeen? Wat zeggen de armoedestatistieken: is er daar een oververtegenwoordiging van etnisch-culturele minderheden?

Het antwoord op elk van die vragen is bekend. Eigenlijk is er elke keer opnieuw een belangrijk verschil in participatie tussen meerderheid en etnisch-culturele minderheden. Met deze cijfers voor ogen kan het integratiebeleid —dat toch als belangrijke doelstelling heeft om elkeen volop te laten participeren aan de samenleving— bezwaarlijk als ‘gelukt’ gelabeld worden.

De voorgeschiedenis van de integratie

Uit deze drie soort metingen moeten we dus vaststellen: van een echt geslaagde integratie kunnen we niet spreken, en dus evenmin van een succesvol integratiebeleid. Tijd om even stil te staan bij dat beleid. Met al het respect voor de inspanningen die velen sinds jaren leverden, en voor het Vlaamse beleid van pakweg de laatste 10 jaar: het was toch allemaal wat ‘too little and too late’.

Het keerpunt in het hele naoorlogse migratiebeleid was 1974. Na zowat 30 jaar actief ronselen van migranten, kwam er in 1974 een migratiestop. Evenmin als het pro-migratiebeleid gaf de migratiestop aanleiding tot grondig nadenken

over integratie. Begin de jaren '80 was er een trio van wetten die wél een grote impact hadden op de feitelijke integratie: de vreemdelingenwet van 1980; de antiracismewet van 1981 en de nationaliteitswet van 1984. De eerste wet regelde wie hier wél en niet mocht verblijven, en gaf daarmee een duidelijk perspectief aan wie wél mocht blijven. De tweede wet moest ervoor zorgen dat wie hier mocht verblijven ook kansen kreeg om volop te participeren, door discriminaties op grond van ras en afkomst te verbieden. De derde wet kende volledige burgerrechten toe aan een grote groep nieuwgeborenen in België. Midden de jaren '80 had een poging om grote groepen ‘gastarbeiders’ te doen terugkeren naar hun land nauwelijks succes, en van toen af aan had men het begrepen: zij zouden hier blijven.

De eerste ‘zwarte zondag’ in 1988 was een soort wake-up call, Houston realiseerde zich dat er een probleem was. Van dan af aan werd écht gepraat over integratie: het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid van Paula D’Hondt zag begin 1989 het licht. Dat was dus welgeteld 25 jaar na de start van de door België gewilde en georganiseerde migratie van vooral Marokkanen en Turken. Niet echt een bewijs van ‘vooruitziend beleid’, en meteen een hypotheek op het te ontwikkelen beleid: zowel een achterstand van 25 jaar inlopen én tegelijkertijd toekomstgericht werken: voorwaar geen evidente zaak. Na rellen in Brussel kwam er in 1991 een Federaal Impulsfonds voor het Migrantenbeleid, dat lokale projecten voor integratie wilde steunen. Op 15 februari 1993 tenslotte stemde het parlement de oprichtingswet van het Centrum, waarmee het één van de vele aanbevelingen van het Koninklijk Commissariaat uitvoerde. Het Centrum kreeg als opdracht om gelijke kansen te bevorderen en discriminatie te bestrijden, en tot 2003 alleen op grond van ras, afkomst,...

Het Koninklijk Commissariaat werkte een integratieconcept uit, dat uitging van de notie 'inpassing' volgens drie criteria:

- assimilatie waar de openbare orde het vraagt;
- consequente bevordering van een zo goed mogelijke inpassing volgens de oriënterende sociale beginselen die de cultuur van het gastland schragen en die met 'moderniteit', 'emancipatie' en 'volwaardig pluralisme' —zoals een moderne westerse staat dit verstaat— te maken hebben;
- ondubbelzinnig respect voor de culturele diversiteit-als-wederzijdse-verrijking op de andere vlakken.

Tot op vandaag is dit concept valabel. Enerzijds benadrukt het dat de wetten gelden voor iedereen, en dat al wie zich in België bevindt zich aan de Belgische wetten moet houden: assimilatie dus als het gaat om de openbare orde. Maar evenzeer eist het een ondubbelzinnig respect voor culturele diversiteit: niet alleen kan en mag elkeen zijn cultuur, religie en gewoonten in stand houden als die niet ingaan tegen de wetten van dit land, daarenboven is elkeen gebaat bij diversiteit. Als men steeds opnieuw herhaalt dat dit land het zal moeten hebben van creativiteit en innovatie om mee aan de top te blijven, dan impliceert dat toch openheid, waardering en zelfs het stimuleren van anders-denken en anders-doen?

Drie actoren

Een goed integratiebeleid kent en erkent drie actoren. De eerste actor is de overheid, in al zijn verschijningsvormen, van internationaal tot lokaal —en misschien is het lokale niveau te lang onderschat en wie weet veruit het belangrijkste. Die overheid is en blijft de hoofdverantwoordelijke voor het integratiebeleid, zowel voor het ontwerp als voor de uitvoering, de evaluatie en

de bijsturing ervan. De overheid moet dat op drie manieren waarmaken. Allereerst door een sterk 'verticaal' beleid; een specifiek onthaalbeleid voor nieuwkomers, met eigen structuren en een heel gerichte aanpak. Vervolgens door een sterk 'horizontaal' beleid, want integratie raakt aan elke competentie van de overheid. Paula D'Hondt sprak over de drie W's; Werken, Weten en Wonen; als maatschappelijke domeinen die elk voor zich inspanningen moeten leveren. Het gaat echter veel verder dan deze drie: het gaat ook om gezondheid, cultuur, sport en jeugd en vrije tijd,... De derde manier om dat als overheid waar te maken is door een sterk en gedurfd beleid te ontwikkelen rond de twee andere actoren.

De tweede actor is het hele maatschappelijk middenveld. Vanuit de sector van personen met een handicap komt de slogan 'Nothing about us, without us', en deze slogan is evenzeer waar voor de integratie van personen van vreemde origine. Zij zijn de actoren van hun eigen levens, zij zijn de experts in hun eigen noden. Hun energie en hun expertise niet aanspreken zou een onwaarschijnlijke vergissing zijn, en getuigen van een totaal misplaatst paternalisme. Als participatie het doel is, begin dan meteen met participatie. En dus moet een overheid —vanuit haar welbegrepen eigenbelang— een sterk middenveld van etnisch-culturele minderheden alle kansen geven én volop betrekken bij het uitstippelen, uitvoeren en evalueren van het integratiebeleid. Leve de zelforganisaties dus, want intussen tonen ontelbare studies aan dat zelforganisaties uitstekende oefenscholen in democratische besluitvorming zijn, en dat mensen net méér bruggen slaan naar 'anderen' naarmate ze sterker geëngageerd zijn in een zelforganisatie.

Als tweede actor zijn er naast de zelforganisaties ook tal van andere middenveldorganisaties die elk hun verantwoordelijkheid dragen: denk aan

het jeugdwerk, het vormingswerk voor volwassenen, de sportverenigingen,... Last but not least zijn er de sociale partners, werkgevers en vakbonden, die een ontzettende verantwoordelijkheid dragen voor het slagen of mislukken van de participatie en de integratie op de arbeidsmarkt, en dus op hun beurt nood hebben aan zowel stimulansen als aan ondersteuning van de overheid.

De derde actor is een kleine actor: een onafhankelijk mechanisme, een 'Centrum' kortom. Een Centrum dat enerzijds volop een overheidsdienst is, want opgericht bij wet, maar anderzijds zijn wettelijke opdrachten in alle onafhankelijkheid én in een geest van dialoog en samenwerking moet uitvoeren. Dat enerzijds informatie, advies en bijstand biedt aan wie ten onrechte uitgesloten wordt, aan wie dus integratie ontzegd wordt. Dat anderzijds ook proactief informeert, sensibiliseert en vormt, en dat door gerichte aanbevelingen het beleid de goede weg toont.

Internationale actoren

De overheid is dus de eerste actor, en de internationale organisaties hebben een aantal krijtlijnen uitgezet en daarmee een belangrijke rol gespeeld.

De VN heeft in 1948 met de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens de toon gezet: elkeen wordt gelijk in rechten en in waardigheid geboren: het is niet niks. In 1965 werd een eerste van een reeks VN-verdragen goedgekeurd, het Verdrag tot uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie. In 1990 kwam het Verdrag ter bescherming van alle arbeidsmigranten en van hun gezinsleden tot stand: als u het niet kent is dat omdat tot op vandaag geen enkele EU-lidstaat het ondertekend heeft: een teken aan de wand. Ook de antiracismeconferentie van Durban, enkele dagen voor de aan-

slagen van 11 september 2001, heeft voorlopig nog niet opgeleverd wat men ervan verhoopt had. De strijd tegen racisme is tot op vandaag geen evidentie, in ons land noch wereldwijd.

Ook de Raad van Europa liet zich niet onbetuigd. Natuurlijk is er het Europees Verdrag en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, die in een aantal heel concrete gevallen van uitsluiting de lidstaten op de vingers tikten. De Raad van Europa heeft ook een specifieke Commissie, de European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), en ook de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa heeft bij herhaling zijn bezorgdheid geuit over zowel het beleid als sommige praktijken van lidstaten. Tenslotte heeft ook de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, via het 'Office for Democratic Institutions and Human Rights', aandacht voor het thema van racisme en antisemitisme, van hate crimes,...

Zijn de VN, de Raad van Europa en de OVSE wat 'ver van ons bed', dan is de EU ons veel dichterbij. De EU kan immers met meer dwang optreden naar de 27 lidstaten, en wellicht is dat de oorzaak van de moeilijke weg van de EU naar een gemeenschappelijk integratiebeleid. Inderdaad: tot op vandaag beschouwen de lidstaten het hele migratie- en integratiebeleid als iets wat bij uitstek raakt aan de nationale soevereiniteit, terwijl elkeen intussen weet dat een maatregel in één lidstaat meteen voor effecten in heel wat andere lidstaten kan zorgen.

Reeds in 1974, dus bij het uitbreken van die eerste naoorlogse economische crisis, riep de Europese Commissie op om het integratiebeleid te coördineren. Ze stuitte op een totale afwijzing door de lidstaten, en bij een tweede poging van de Commissie in 1983 werd ze zelfs door sommige lidstaten wegens bevoegdheidsoverschrijding

voor de rechtbank gedaagd. Het was wachten op het Verdrag van Amsterdam van 1997, dat via het artikel 63 een opening bood, en de eerste doorbraak kwam er met de Top van Tampere in 1999, met een pleidooi voor 'een krachtiger integratiebeleid voor meer gelijke rechten'.

De Commissie dacht dus dat het moment gekomen was, en lanceerde in 2000 en 2001 voorstellen om de integratie te bevorderen. Dat bleek andermaal een misrekening te zijn: sommige lidstaten misbruikten de voorstellen om integratie als voorwaarde te gaan opleggen, in plaats van als doelstelling en uitkomst. Met 11 september 2001 werd alles wat met migratie te maken had weer allereerst een veiligheidsprobleem, en wilden de lidstaten liever over grenscontroles dan over integratie praten. Gevolg was dat een voorstel van de Commissie om via een 'open coördinatiemethode' te werken zelfs niet op de Raad geraakte.

De tweede doorbraak kwam er uiteindelijk met het Deens Voorzitterschap in 2002, waarop in 2003 het netwerk van Nationale Contactpunten 'Integratie' het licht zag. Het Centrum fungeert overigens als Belgisch Nationaal Contactpunt van dit integratienetwerk, en pendelt tussen de EU enerzijds en anderzijds de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen. In 2004 krijgen we dan het eerste 'Integratiehandboek' en de fameuze 'Common Basic Principles', waarover straks meer. In 2005 komt er dan uiteindelijk toch een 'Common Agenda for Integration', ondanks de mislukking in 2001. In 2007 werd het voorstel voor een Europees Integratiefonds aanvaard, en met het Verdrag van Lissabon van 2009 kunnen het Parlement en de Raad 'maatregelen nemen om integratie-acties van Lidstaten aan te moedigen en te ondersteunen', waarbij directe harmonisatie expliciet verboden blijft. In datzelfde jaar gaat dan eindelijk de EU-website

over integratie online, en bepaalt het Stockholm programma 'kern-indicatoren', waarover verder meer.

Het weze duidelijk: het Europese integratieverhaal liep niet van een leien dakje, en tot op vandaag is er een zeer grote terughoudendheid van heel wat lidstaten om zich te laten voorschrijven wat de minimale integratie-inspanningen zijn die zij moeten leveren en aan welke normen die zouden moeten beantwoorden. Misschien omdat ze weten dat ze dan met de billen bloot staan?

Het eerste van de 11 geboden: tweerichtingsverkeer

In 2004 krijgen we dus de 'Gemeenschappelijke basisbeginselen voor integratie', meestal in het Engels afgekort als de CBP's. Het eerste beginsel is wellicht het belangrijkste, al was het maar omdat het maar al te systematisch over het hoofd wordt gezien. Het luidt: 'Integratie is een dynamisch tweerichtingsproces van wederzijdse aanpassing door alle immigranten en ingezetenen van de lidstaten' Het spreekt letterlijk van integratieacties voor de inwoners van het gastland die hun vermogen om zich aan de diversiteit aan te passen moeten vergroten. Nog te veel doet men alsof alleen de nieuwkomer verantwoordelijkheid draagt voor integratie, en niet de ontvangende samenleving.

Elkeen die lid is van een groep (een club, een klas, een bedrijf of organisatie) weet als de beste van wat het afhangt of een nieuw lid geïntegreerd geraakt: én van de groep, én van de nieuwkomer. Waarbij elkeen weet dat de 'ontvangende samenleving' de nieuwkomer moet uitnodigen en zelfs mag aanzetten om te participeren, omdat het net via participatie is dat de integratie zich voltrekt. Een uitnodiging die de nieuwkomer niet kan of mag afslaan, waar hij

zelfs actief mee kan op aansturen, en waarbij hij alle nodige inspanningen levert om effectief en daadwerkelijk deel te nemen. De liefde moet van twee kanten komen, anders werkt het niet, en zal het ook nooit werken.

Dat 'het land van aankomst' dus evenzeer een doelgroep is van inburgering en integratie, dat besef is pas traag en nog steeds zeer onvolledig aan het doordringen, terwijl het de evidentie zelve is. Geheel daartegen ingaand besliste de —intussen gevallen— regering-Rutte in Nederland dat integratie voortaan louter een zaak van en een verantwoordelijkheid voor de migrant zou zijn, en dat de overheid geen verantwoordelijkheid meer zou dragen en ook geen middelen meer zou voorzien voor inburgering en integratie. Een zeer merkwaardige vertaling van dit eerste basisprincipe.

De 10 andere geboden

Ik wil de basisprincipes 2 tot en met 11 gewoon opsommen, want ze één voor één uitwerken brengt ons te ver. Ze behandelen alle belangrijke facetten en beleidsdomeinen van een goed integratiebeleid.

2. Integratie impliceert eerbied voor de fundamentele waarden van de Europese Unie
3. Werkgelegenheid is een cruciaal onderdeel van het integratieproces en het is van essentieel belang voor de participatie van immigranten, voor de bijdrage van immigranten aan de samenleving in het gastland, en voor het zichtbaar maken van deze bijdragen.
4. Basiskennis van de taal, de geschiedenis en de instellingen van de gastsamenleving is onontbeerlijk voor integratie; immigranten in staat stellen deze basiskennis te verwerven, is essentieel voor een succesvolle integratie
5. Inspanningen op onderwijsgebied zijn van essentieel belang om immigranten, en met name hun nakomelingen, voor te bereiden om succesvollere en actievere deelnemers aan de samenleving te worden.
6. Niet-discriminerende toegang van immigranten tot de instellingen, alsook tot openbare en particuliere goederen en diensten, op voet van gelijkheid met nationale onderdanen is een essentiële grondslag voor een betere integratie.
7. Frequentie omgang tussen immigranten en burgers van de lidstaten is een fundamenteel mechanisme voor integratie. Gemeenschappelijke fora, interculturele dialoog, onderricht over immigranten en immigrantenculturen, en het bevorderen van de levensomstandigheden in het stadsmilieu versterken de interactie tussen immigranten en burgers van de lidstaten.
8. Het beleven, respectievelijk belijden van diverse culturen en religies is gewaarborgd krachtens het Handvest van de Grondrechten en dient gevrijwaard te worden, tenzij de praktijk in dezen botst met andere onschendbare Europese rechten of met nationaal recht.
9. De deelname van immigranten aan het democratisch proces en de opstelling van integratiebeleid en -maatregelen, met name op lokaal niveau, ondersteunt hun integratie
10. Het opnemen van integratiebeleid en -maatregelen in alle betrokken beleidssectoren en bestuursniveaus vormt een belangrijke overweging bij de totstandkoming en de uitvoering van het overheidsbeleid.
11. Het ontwikkelen van duidelijke doelstellingen, indicatoren en evaluatiemechanismen is noodzakelijk voor bijstelling van het beleid, evaluatie van de vorderingen bij de integratie, en voor een doeltreffende informatie-uitwisseling.

De nationale actoren

Hoewel sinds 1980 vooral de gemeenschappen bevoegd zijn voor integratie, blijft de federale overheid een erg belangrijke rol spelen. Zij bepaalt immers het migratiebeleid, maar daarmee en via andere maatregelen ook het 'kader' van het integratiebeleid. De nationaliteitswetgeving is daar een voorbeeld van, en de discussies van de laatste jaren over die wetgeving spreekt boekdelen: men kan er niet van onder uit dat het pleidooi voor een veel restrictievere toekenning van de Belgische nationaliteit door de betrokkenen niet meteen als een warme uitnodiging tot participatie zal worden ervaren. Ook de federale antiracismewet zet nog altijd de toon, omdat ze de voortrekker was en in die zin model stond voor soortgelijke wetgeving door gemeenschappen en gewesten; maar ook omdat er tot op vandaag essentiële materies, zoals de individuele arbeidsverhoudingen in de private sector en de private huur, federale bevoegdheden zijn. Het Federaal Impulsfonds voor het Migrantenbeleid bestaat anno 2012 nog steeds; en ook via het Grootstedenbeleid en het gehele sociale beleid via OCMW's heeft de federale overheid een grote impact op de integratie. Ook het Centrum is tot op vandaag in theorie een louter federaal Centrum, al werkt het in de feiten sinds jaren volop samen met de gemeenschappen en de gewesten, en is het voor elk van de overheden het Nationaal Contactpunt van het Europese integratienetwerk.

Diezelfde federale overheid keurde in juli 2004 ook een 10-puntenplan tegen het racisme goed, met onder meer de intentie om een tolerantiebarometer uit te bouwen. In 2004-2005 was er ook de Commissie voor de Interculturele Dialoog, in 2009 de Rondetafels voor Interculturaliteit. Beide laatste initiatieven waren echter in hetzelfde bedje ziek: de federale overheid had er véél

beter aan gedaan om daar van meet af aan de gemeenschappen en gewesten als volwaardige partners bij te betrekken, als was het maar om te voorkomen dat deze laatsten de conclusies nauwelijks een blik waardig achtten net omdat ze er niet bij betrokken waren. Daarmee hebben we ineens ook een pijnpunt aangeduid: waar ooit de Interministeriële Conferentie in de jaren '90 een krachtige motor was voor de verdere ontwikkeling van een integratiebeleid, ging die dynamiek geheel verloren in de laatste jaren.

Gemeenschappen en gewesten hebben intussen volop een eigen aanpak en een eigen beleid ontwikkeld. Als 'verticaal' beleid kwamen er decreten en fondsen voor integratie, daarna ook voor inburgering, en een Vlaams Minderhedencentrum dat vandaag Kruispunt Migratie-Integratie heet. Als al iedereen het eens is dat de integratiesector aan een herbronning toe is, dan is er helemaal geen eensgezindheid over de recente voorstellen om de sector te herschikken. Ook 'horizontaal' werd beleid ontwikkeld met onder meer het decreet rond Evenredige Arbeidsdeelname (EAD) van 8 mei 2002, dat dus net 10 kaarsjes heeft uitgeblazen. Veel reden tot feesten is er echter niet, zoals een rapport van het Vlaamse Minderhedenforum aantoonde: op de arbeidsmarkt blijft de kloof tussen Belg en niet-EU-er, tussen autochtoon en allochtoon groter dan waar ook in Europa. Voor het onderwijs kwam er een decreet rond Gelijke Onderwijskansen (GOK), en de vorige Vlaamse minister van onderwijs lanceerde als beleidsmotto 'We zijn al kampioen in wiskunde, nu nog in gelijke kansen'.

Vlaanderen heeft ook de tweede actor ontwikkeld, met de erkenning van het Minderhedenforum als belangenverdediger en gesprekspartner, dat echter overbevraagd en ondergefinancierd wordt. Ook de sociale partners konden op mas-

sale steun rekenen, zowel de werkgevers en hun organisaties als de vakbonden, via bijvoorbeeld de financiering van duizenden diversiteitsplannen in bedrijven en organisaties. De Vlaamse 'Meldpunten Discriminatie' in elk van de 13 centrumsteden kregen naast de bevoegdheid om meldingen te behandelen ook een heel duidelijke proactieve rol toegewezen, en zijn via hun nauwe samenwerking met het Centrum minstens gedeeltelijk voorlopers van een onafhankelijk mechanisme voor de Vlaamse materies.

Ook de provinciale en lokale overheden lieten zich niet onbetuigd: een aantal van hen stippelden een stevig beleid uit; het aantal schepenen voor integratie of voor diversiteit is niet meer te tellen; sommigen bouwden een intensieve samenwerking uit met de zelforganisaties in hun gemeente; en er kwamen initiatieven om op provinciaal of gemeentelijk niveau rond specifieke thema's te werken, zoals rond huisvesting.

Kortom: waar men 20 jaar geleden nog enigszins een overzicht kon hebben op wat er allemaal rond integratie gebeurde, is dat vandaag compleet onmogelijk geworden: het is gewoon te veel. Maar is het daarom genoeg? En is het daarom goed genoeg? Natuurlijk verdient elkeen die mee aan de kar heeft getrokken niets anders dan lof en respect. Maar het kan beter, en het moet ook beter willen we nog meer voordeel halen uit migratie.

Vier ijkpunten voor een goed integratiebeleid

Dezelfde vier ijkpunten die we vooropstelden voor het migratiebeleid zijn geldig voor het integratiebeleid. Deze ijkpunten bieden geen antwoorden op concrete vragen, maar laten wel toe om het debat over het globale integratiebeleid en over elke aparte integratiemaatregel te kaderen, te toetsen en te evalueren. De vier ijkpunten zijn:

- Zijn er heldere, realistische en breed gedragen doelstellingen voor het voorgestelde beleid of maatregel? Een goed integratiebeleid heeft immers nood aan een *mission-based approach*.
- Bevordert het beleid of de maatregel het respect voor de internationaal en nationaal erkende grondrechten? Een goed integratiebeleid vergt een *rights-based approach*, want het gaat altijd om mensen en om mensenrechten.
- Voorziet het beleid of de maatregel in voldoende middelen, in de juiste instrumenten en een goede afstemming om de ambities ook waar te maken? Geen geloof zonder de werken, een goed beleid vergt ook een *tools-based approach*.
- Beschikt het beleid over voldoende cijfergegevens om zich op te baseren, en evalueert men ook de reële impact van het beleid en van elke maatregel om correctie en bijsturing mogelijk te maken? Een goed beleid vergt een *evidence-based approach*.

Een *mission-based approach* veronderstelt dat het algemene integratiebeleid en elke bijzondere integratiemaatregel zijn doelstellingen expliciteert. Dat zal leiden tot meer helderheid over wat men wil bereiken; tot een kritische discussie over wat wenselijke objectieven zijn en wat niet wenselijk is; tot het formuleren van realistische en haalbare objectieven; en tot een breed politiek en maatschappelijk draagvlak voor het gehele

beleid of voor een maatregel. Deze explicitering en transparantie zal ook bijdragen tot de coherentie tussen elke bijzondere maatregel en het algemene beleid; tussen bijzondere maatregelen onderling; en zeker tussen de beleidsmaatregelen van de verschillende bevoegdheidsniveaus (van internationaal tot lokaal). Deze afstemming tussen bevoegdheidsniveaus is meer dan ooit nodig. In wat hier vooraf gaat hebben we aangetoond dat het hele migratie- en integratiebeleid per definitie niet louter lokaal kan gevoerd worden, en dus is er visieontwikkeling nodig op elk niveau en afstemming tussen deze beleidsniveaus. Bovendien is een horizontale of transversale aanpak van de integratieproblematiek een must: afstemming in visie en gedeelde doelstellingen tussen de verschillende bevoegdheidsdomeinen binnen één enkele overheid is geen luxe. Het is aan de beleidsverantwoordelijken om een heldere visie en duidelijke doelstellingen te formuleren, maar zij moeten dat doen in overleg met alle sectoren van de samenleving om tot een breed gedragen beleid te komen.

Een *rights-based approach* veronderstelt dat het integratiebeleid zich tot doel stelt om de grondrechten vervat in nationale en internationale teksten te beschermen en te bevorderen. Het gaat om het recht op onderwijs, op werk, op huisvesting, ... voor elkeen, op voet van gelijkheid en zonder enige discriminatie. Het democratisch gehalte van een samenleving meet men immers af aan hoe zij met haar minderheden omgaat. Een radicaal antidiscriminatiebeleid is van cruciaal belang voor het welslagen van het integratiebeleid. Wanneer de ontvangende samenleving zonder enige toegeving discriminatie veroordeelt en uitsluit, zal dat een krachtig signaal sturen naar de migrant dat hij welkom is, dat hij louter op eigen merites beoordeeld zal worden, en dat hij geen hindernissen zal ondervinden om volop te participeren aan alle aspecten van

de samenleving. Respect voor de grondrechten houdt ook in dat men migranten altijd behandelt als rechtssubjecten en als actoren van hun eigen integratieproject, en dat men hem of haar nooit tot louter een 'lid van een groep' herleidt.

Een *tools-based approach* houdt in dat het niet bij goede doelstellingen en respect voor de grondrechten blijft, maar dat er ook middelen en instrumenten zijn voor een globaal integratiebeleid en voor elke integratiemaatregel apart. Het veronderstelt goede en tijdige afspraken en een goede taakverdeling tussen alle betrokken administraties en actoren om het vooropgestelde beleid uit te voeren. Het betekent ook dat er procedures zijn om met geschillen om te gaan en dat deze goed werken, zodat de bescherming van de grondrechten gegarandeerd is. Het veronderstelt ook voldoende financiële middelen, en vooral het besef dat het hier niet om 'kosten' gaat, maar om 'investeringen', en dat wie weigert te investeren ook geen rendement zal halen. Dat er tot op vandaag wachtlijsten zijn van volwassenen die niets liever willen dan beter Nederlands leren, kost onze elke dag geld en brengt ons niets op. Dat rendement is er heel rechtstreeks in economische termen, maar evenzeer in maatschappelijke termen: een toegenomen gevoel van veiligheid en van vertrouwen in de medemens en in de samenleving. En dat zorgt dan weer voor nog meer economische welvaart.

Middelen kunnen en mogen de plaats niet innemen van doelen, en discussies over doelen en middelen worden helaas te vaak met elkaar verward. Een voorbeeld: het is een perfect legitiem doel om kinderen zo snel mogelijk een goede kennis van het Nederlands te laten verwerven. Als blijkt dat de beste manier om dat doel te bereiken erin bestaat om ze eerst in hun eigen taal en cultuur te leren lezen en schrijven, waarom doet men dat dan niet? Dan kunnen

we er niet omheen dat niet-uitgesproken en zelfs oneigenlijke doelen beginnen mee te spelen, die ons afhouden van ons eigenlijke doel. Erg rationeel is dat niet. Net zomin als het erg rationeel is om het ontwikkelen van een grote vaardigheid in meerdere talen af te remmen, terwijl we als Vlamingen net altijd zo fier waren dat we zo veel en zo goed talen kenden.

Elk beleid moet *evidence-based* zijn, en integratiebeleid a fortiori. Zowel voor het bepalen van de doelen als om instrumenten uit te werken is er grote nood aan actuele en kwaliteitsvolle data over demografie en over migratie. Als we ons integratiebeleid willen richten op de migranten van vandaag en van morgen, dan kunnen we maar die beter tot en met kennen. In diezelfde zin is een echte longitudinale opvolging van groot belang, om beter zicht te krijgen op de mate van succes en mislukking van integratietrajecten. Daaruit kunnen we leren hoe we onze investeringen in integratie nog beter kunnen focussen, om een nog beter rendement te halen. Goede cijfergegevens vormen ook de noodzakelijke grondstof voor een goede communicatie rond integratie, en om cowboyverhalen de pas af te snijden. Media spelen hierin een cruciale rol: helaas is een geslaagde integratie goed nieuws, en dus geen nieuws.

Het is in die zin hoopgevend dat de EU sinds de conferentie over integratie in Zaragoza (2010) volop inzet op de ontwikkeling van indicatoren om de integratie van migranten te meten. Die indicatoren zijn louter 'harde' indicatoren over de graad van participatie aan de arbeidsmarkt, in het onderwijs, wat betreft inkomen en huisvesting, en wat betreft verwerving van de nationaliteit, het recht op een lang verblijf en zelfs de deelname aan het politieke leven. Die indicatoren worden telkens vergeleken voor enerzijds de ontvangende samenleving en anderzijds de

migrantenpopulatie, om zo de vinger aan de pols te houden hoe groot de kloof is.

Besluit

Tijd voor een besluit. Allereerst: het hele integratiebeleid kwam veel te laat, maar dat kunnen we de huidige beleidsverantwoordelijk niet kwalijk nemen. Maar dat maakt dat zij moeten bezig zijn met het wegwerken van de achterstand van gisteren; met het meteen adequaat integreren van de migranten van vandaag; en met het voorbereiden van de opvang van de nieuwkomers van morgen. Zij kunnen daarbij niet bogen op een ervaring van decennia, want het is een nog erg jonge discipline. En zij zullen nooit op hun lauweren kunnen rusten: migratie is immers van alle tijden, en vandaag is het gelukkig ondenkbaar dat we die louter ondergaan.

Het is een werk van lange adem, zoals Paula D'Hondt reeds zei, maar net daarom valt er geen tijd te verliezen. Het is een echte management-uitdaging, want enerzijds moet men goed rekenen wat een investering van vandaag zal opbrengen tegen morgen, en anderzijds moet men ook durven risico's nemen, beslissen in onzekerheid, pilootprojecten starten en vergissingen durven maken.

Integratiebeleid vergt moed: het vergt namelijk de moed om eisen te durven stellen. Eisen te stellen aan de nieuwkomer: zonder zijn inzet zal de integratie immers nooit lukken. Maar wellicht nog moeilijker: eisen te stellen aan de ontvangende samenleving om géén onderscheid te maken op grond van afkomst en om verschil niet alleen te tolereren, maar zelfs te stimuleren, vanuit een welbegrepen eigenbelang.

Dat erkennen van verschil houdt ook in: het erkennen dat elke migrant verschillend is, dat

'one size fits all' géén oplossing is, en dat net die aandacht voor de specifieke noden en behoeften van elke migrant hem zal aanzetten om kansen te grijpen en bij te dragen aan de welvaart van dit land. Het houdt ook in dat integratie géén kwestie is van even gauw een inburgeringscursus en dan zijn we klaar, maar ook een kwestie van vervolgopleidingen, van nieuwe kansen en stimulansen te blijven bieden, van elke migrant te blijven verleiden en verlokken om nog verregaander te participeren.

Misschien moeten we het woord 'integratiebeleid' maar voorgoed begraven, omdat het ons te veel doet denken aan culturele integratie, en moeten we het maar vervangen door 'participatiebeleid'. Dat zegt immers meteen wat de doelstelling is én waaraan we het succes van het beleid gaan afmeten: aan participatie, punt uit. Dat focust ons op waar het écht om gaat: garanderen dat elkeen in dit land, van welke afkomst dan ook, volop kan deelnemen aan de samenleving, met zo weinig mogelijk belemmeringen, noch bij zichzelf en noch van anderen. Gewoon omdat participeren en dus samenleven goed is, voor elk individu apart en voor de samenleving als geheel. Mislukken is geen optie.

Voor duurzame economische groei
en sociale bescherming.