

Integratie is dood, lang leve de integratie. Van integratiepioniers naar migratiebeheer in superdiverse tijden

Luk Groffy en Pascal Debruyne

*In 1964 tekende België een akkoord met Turkije en Marokko om gastarbeiders in België tewerk te stellen. Het historische 'officiële' startschot van een grote migratiegolf die tot vandaag een grote impact heeft, zowel op burgers met migratieachtergrond als op de hele samenleving. In 2014 wordt die 50 jaar migratie in de kijker gezet.¹ Progressieve kringen gebruiken de viering als een kans. In de documentaire *De Vlaamse Pioniers van het Migrantenwerk*², het officiële startschot van de vieringen in Antwerpen, ziet men hoe de Vlaamse pioniers hun hart openstellen voor mensen die ze helemaal niet kenden, de bijdrage van de Marokkaanse en Turkse gastarbeiders aan de Belgische economie, en het wederzijdse respect en solidariteit. Toch bekijkt een mondige generatie met migratieroots de vieringen als een goednieuwsshow zonder kritiek op het alomtegenwoordige racisme en discriminatie, uitsluitingsmechanismen op de werkvloer, de arbeidsmarkt of het onderwijs.*

Inleiding

Niettegenstaande het feestelijk herdenkingskleedje, roept migratie en integratie veel maatschappelijke controverse op. De *Vlaamse Migratie- en Integratie Monitor 2013* toonde aan dat bijna de helft van de bevolking van oordeel is dat migranten profiteren van de sociale zekerheid. Vier op de tien Vlamingen vindt dat moslims een bedreiging zijn voor onze cultuur en gebruiken. Een kwart van de bevolking vertrouwt migranten niet.³

Dit wantrouwen ten aanzien van migratie werd politiek kracht bijgezet toen in 2011 Europese zwaargewichten als Angela Merkel, Nicolas Sarkozy, David Cameron en onze eigen Yves Leterme de multiculturele samenleving en het multiculturalisme failliet verklaarden.⁴ Dit is ook het dominante discours van vandaag, waarin twee hoofdschuldigen

worden aangewezen. Ten eerste worden 'allochtonen' en 'nieuwe Belgen' verweten dat ze zich niet voegen naar de Westerse waarden en normen. Dat gaat gepaard met een toenemend individueel schuldmodel, het 'voor-wat-hoort-watdiscours'. De Antwerpse schepen Liesbeth Homans relateert en individualiseert racisme in *De Standaard* door te stellen dat 'racisme vandaag vooral wordt gebruikt als een excuus voor persoonlijke mislukking'.⁵ Het *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2011* toont nochtans aan dat etnische en sociale

Bijna de helft van de bevolking is van oordeel dat migranten profiteren van de sociale zekerheid. Vier op de tien Vlamingen vindt dat moslims een bedreiging zijn voor onze cultuur en gebruiken. Een kwart van de bevolking vertrouwt migranten niet.

stratificatie samenvallen.⁶ De tweede verantwoordelijke voor het 'multiculturele drama' is de 'linkse elite', die uit politieke correctheid criminaliteit, overlast, profiteraats, foute opvoeding, fundamentalisme enzovoort zou hebben vergoelikt, en die het

multiculturalisme zou hebben gepromoot. Gemakshalve wordt de integratiesector hiermee vereenzelvigd.

De multiculturele samenleving mag dan failliet zijn verklaard, door de versnelling van de globalisering nam de mobiliteit in de voorbije decennia wereldwijd toe. Die migratie leidt meer en meer tot 'superdiversiteit', gekenmerkt door een geringe standvastigheid, snelle wissels, grote veranderlijkheid, een grote verscheidenheid, waardoor meerderheden veranderen in minderheden, en een veelheid van integratiepaden.⁷ Die superdiversiteit zien we weerspiegeld in cijfers. Antwerpen telt een 170 verschillende nationaliteiten en Gent een 160-tal.⁸ Antwerpen kent 186.000 mensen met migratiereeds (38%) en Gent 63.000 (25%).⁹ De toegenomen diversiteit en migratie gaat hand in hand met een ongelijke verdeling van de welvaart, met sociaal economische stratificatie en nieuwe uitsluitingsmechanismen.¹⁰ Bovendien worstelt Europa in een context van crisis met migraties en probeert er grip op te krijgen, onder meer door zijn grenzen af te sluiten. Hiervoor werd Frontex of het Europees agentschap voor het beheer van de buitengrenzen opgericht in 2004.

Tegen deze achtergrond wordt de term 'integratie' zeer uiteenlopend ingevuld: van 'assimilatie', een 'voortdurend wederzijds proces van beïnvloeding', tot 'inburgering' als flexibele integratietrajecten en -strategieën. Deze interpretaties hangen samen

met factoren als (super)diversiteit, racisme en discriminatie, ongelijkheid en maatschappelijk draagvlak. Deze factoren hebben een grote invloed op de evoluties van het beleid, dat gebruik maakt van verschillende beleidsinstrumenten als het asielbeleid, de regularisering, het beleid inzake gezinsvorming en -hereniging, het terugkeerbeleid en nationaliteitsverwerving. Een beleid dat ook voorziet in integratie- en inburgeringsbeleid, met een accent op inburgering van nieuwkomers.

Dezelfde factoren beïnvloeden het professionele middenveld van de integratie- en inburgeringssector, dat met het recente decreet hervormd wordt tot een hoofdzakelijk uitvoerend instrument van de Vlaamse overheid, maar evengoed het niet-gesubsidieerde middenveld van formele en minder formele organisaties, bewegingen, netwerken van mensen met migratieachtergrond die zich manifesteren in het debat en zich positioneren tegenover het beleid.

In dit artikel gaan we dieper in op het diversiteitsbeleid, met een focus op het nieuwe integratie en inburgeringsdecreet en de impact op de integratiesector. De insteek is depolitisering en herpolitisering. We beginnen met (1) een korte historische schets, waar we aantonen hoe deze 'integratiepioniers' gestaag werden opgenomen in beleidskaders, en deze geijkte integratiesector uiteindelijk in gedepolitiseerd vaarwater kwam. (2) We zoomen vervolgens uitgebreid in op het integratie en inburgeringsdecreet als een extreme uitloper van depolitisering. De inperking van de integratie en inburgeringssector tot de praktische contouren van het Extern Verzelfstandigd Agentschap (EVA) en het opdringen van de ideologie van het nieuwe inburgeringsdecreet hebben hun impact op de sector. Al doen we niks af van de depolitisering van de sector zelf, lijkt het nieuwe integratiedecreet vooral een vorm van depolitisering van bovenaf. (3) We

Antwerpen telt een 170 verschillende nationaliteiten, Gent een 160-tal. Antwerpen kent 38% mensen met migratiereeds, Gent 25%. De toegenomen diversiteit en migratie gaat hand in hand met een ongelijke verdeling van de welvaart, met sociaal economische stratificatie en nieuwe uitsluitingsmechanismen.

tonen het Mohikanenmoment aan van de integratiesector. (4) Als uitleiding geven we een prille schets van herpolitiserende praktijken die van onderop groeien.

A walk down memory lane: van integratiepioniers naar migratiebeheerders

Wanneer België in 1964 de akkoorden tekent met Marokko en Turkije om gastarbeiders aan te trekken, is er nog geen sprake van een 'migratiebeleid'. De naoorlogse (eerste)generatie migranten komt terecht in de mijn- en textielsector: andere economische sectoren zoals de auto-industrie en petrochemische sectoren hadden zich immers ontwikkeld met een transfer van 'autochtone' arbeiders tot gevolg.¹¹ Gastarbeiders moeten dus de vacante jobs invullen in een snel groeiende economie. Kennis van het Nederlands is geen issue.

Later komen volgmigranten terecht in de wegeaanleg en chemiesector. De naoorlogse stadsvlucht zorgt voor een enorm goedkoop en breed beschikbare woningstock voor de migranten, vooral in de 19de eeuwse stadsgordels.¹² De 'pioniers van de integratie' zijn progressieve christenen, al dan niet religieuzen en geëngageerde individuen.¹³ Ook de eerste zelforganisaties ontstaan. Hier en daar legt een pastoor de eerste steen voor een moskee.

In 1974 wordt de 'migratiestop' ingevoerd, naar aanleiding van de economische crisis die structurele werkloosheid met zich mee brengt. Gastarbeiders zijn daar de eerste slachtoffers van. In de context van vakbondsverzet tegen het besparingsbeleid komt eind jaren '70 ook het stemrecht voor migranten op de agenda. Sociaal werkers en buurtwerkers beginnen in die periode hun werkingen met gastarbeiders op te zetten.

Eind jaren '80 is de verarming van de migrantenpopulatie niet meer te negeren. De oververtegenwoordiging in 'probleemstatistieken' is dan al een gegeven. De begrippen 'kansarmoede', 'kansarme buurten' en 'kansarmoedebestrijding' duiken op. De term 'integratie' raakt ingeburgerd, begrepen als sociaaleconomische integratie.

In 1986 publiceren Veerle Hobin en Frank Moulaert het *Witboek Integratiebeleid inzake Migranten in Vlaanderen-België*¹⁴, met een pleidooi voor structurele maatregelen om de armoede en uitsluiting tegen te gaan. Intussen krijgt de verpaupering van de arbeidersbuurten weinig aandacht van overheidswege. De economische crisis treft ook de autochtone lagere sociale klassen, die zich in de steek gelaten voelen. De concurrentie aan de onderkant krijgt het aanzicht van racisme.¹⁵ Het Vlaams Blok slaagt er in het ongenoegen te recupereren, en lanceert de slogan 'aanpassen of oprotten'. Het debat wordt hierdoor van werkloosheid, armoede en structurele achterstelling omgebogen naar cultuur en 'etnie'.

Als antwoord daarop wordt in 1989 het Koninklijk Commissariaat voor Migrantenbeleid (KCM) opgericht, onder leiding van Paula D'Hondt. De sociaaleconomische analyse van het *Witboek* wordt door het KCM zwaar genuanceerd. De cultuurverschillen worden meer geaccentueerd en de islam wordt geïdentificeerd. De benadering van 'problematisch samenleven' sluipt in het concept 'integratie'. De migranten worden met andere woorden 'een probleem'.¹⁶ Het stemrecht wordt in de ijskast gestoken, maar anderzijds wordt de 'integratiesector' gereorganiseerd en geprofessionaliseerd. Vanaf dat moment raakt de integratiesector steeds meer geïnstrumentaliseerd.

Bij de eclatante verkiezingsoverwinning van 1991 van het Vlaams Blok ziet de socialistische partij haar achterban in de volkswijken massaal overlopen naar het Vlaams Blok.¹⁷ Voor de herovering van dat electoraat wordt ingezet op kansarmoedebestrijding en de bevordering van 'leefbaarheid' en veiligheid in die stadswijken. Het gesubsidieerd middenveld maakt gebruik van nieuwe middelenstromen als het Fonds Lenssens en dan VFIK (Vlaams Fonds Integratie Kansarmen)- en nog wat later SIF (Sociaal Impulsfonds)-, waardoor het zich willens nillens inschakelt in een van bovenuit geconstrueerde beleidspraktijk en de autonomie slinkt. Intussen slagen bewegingen als Hand in Hand en Objectief 479.917 er niet in het thema racisme politiek hard te maken. De benadering van integratie schuift verder op in de richting van de term 'assimilatie', zoals door het Vlaams Blok gepropageerd. Zowat het hele politieke spectrum neemt dit politiek discours over.

Oorspronkelijk organiseerde de integratiesector zich als categoriale eerstelijnswerkingen, rechtstreeks werkend met de doelgroep. Geleidelijk aan werd dit uitgebreid met thematisch werk – waaruit het schoolopbouwwerk zou ontstaan – met methodiekontwikkeling en werken aan de toegankelijkheid van voorzieningen en diensten. Stilaan verschoof de focus van een categoriale doelgroepenbenadering naar het bevorderen van een inclusief beleid in de samenleving. Het integratiedecreet van 1988 bestendigde dit proces. Vanaf dan profileert de sector zich meer als een intermediaire instantie.

Begin jaren 2000 ontstaan er experimentele projecten in het middenveld om het onthaal van nieuwkomers te organiseren. Daaruit groeien de cursus Maatschappelijke Oriëntatie (MO) en uiteindelijk het eerste *Inburgeringsdecreet* in 2003. De poging van toenmalig minister van Welzijn Mieke Vogels om de sectoren van Opbouwwerk en Integratiewerk te fusioneren, strandt. Vanaf 2003 komt de integratiesector onder de bevoegdheid van de Vlaams minister van Inburgering, Marino Keulen. De integratiesector ontplooit zich als speler op de markt van diversiteitsmanagement en interculturalisering van diensten, organisaties en voorzieningen, en speelt nog nauwelijks een rol in de organisatie van 'allochtonen' en hun emancipatiestrijd.

Zelforganisaties en hun federaties nemen wel die rechtstreekse werking met de achterban op. Politie, scholen en andere voorzieningen beginnen vaker een beroep op hen te doen om advies te geven over participatie, toeleiding enzovoorts. Zelf wringen zij zich een voet tussen de deur in de Lokale OverlegPlatforms (LOP's), stedelijke diensten of adviesraden.

In *De smaak van ongelijkheid, een andere kijk op de multiculturele samenleving* maakt Tarik Fraihi brandhout van het integratiebeleid en zet de focus terug op de machtsongelijkheid en uitsluiting.¹⁸ Hij schuwt daarbij de kritiek niet op het KCM en op de integratiesector die ondanks subsidies geen millimeter gelijkheid opleverden. De integratiesector reageert defensief.

Bovendien wordt de structurele benadering van uitsluitingsmechanismen door een aantal gebeurtenissen en evoluties onpopulair: 11 september 2001 is er de aanslag van Al Qaida, die vleugels geeft aan het islamofobiediscours. Marion Van San krijgt de opdracht een studie te maken over mogelijke verbanden tussen cultuur en criminaliteit. Columnist Paul Cliteur benoemt de westerse cultuur als superieur. In de tweede

Na de verkiezingsoverwinning in 1991 van het Vlaams Blok, wordt er voor de herovering van het electoraat ingezet op kansarmoedebestrijding en de bevordering van 'leefbaarheid' en veiligheid in die stadswijken.

helft van de jaren '90, loopt de behandeling van asiendossiers enorme achterstand op. De problematiek van 'illegalen' is geboren. Het Vlaams Belang voegt moeiteloos de slogan 'het salon is vol' toe aan zijn munitie.

Anderzijds dwingt de realiteit het beleid soms tot pragmatiek. In 2000 ziet de overheid zich verplicht over te gaan tot een eerste regularisatiecampagne. Het stemrecht voor migranten komt er uiteindelijk toch in 2004. Het beleid balanceert tussen repressieve maatregelen en retoriek, en pragmatiek. Recent is er een verstrakking van de wetgeving met de verstrenging van de wet over gezinshereniging sinds 22 september 2011 en de nieuwe wet over nationaliteitsverwerving van oktober 2012, die afrekenet met de *Snel-Belgwet*. Om de Belgische nationaliteit te verwerven na 5 jaar moet men voortaan bewijzen dat je een landstaal kent, dat je maatschappelijk geïntegreerd bent, en moet je bovendien aantonen dat je in die periode anderhalf jaar gewerkt hebt.

Het nieuwe integratie- en inburgeringsdecreet: migratiebeheer en integratiecontrole

De factoren van depolitisering van de integratie- en inburgeringssector zijn zoals reeds aangegeven veelzijdig. We verwijzen naar het feit dat de sector zich gestaag inschakelde in een dominant beleidsdiscours en dito praktijk, ondanks blijvende kritische geluiden van integratiecentra als vzw De Acht en OdICE vzw. Maar naast de 'interne' depolitisering, neemt ook de beheersings- en controledruk van bovenuit toe.

Een recent voorbeeld die de sector in een strak keurslijf brengt, is het nieuwe integratie- en inburgeringsdecreet. Eind december 2012 keurt de Vlaamse regering met CD&V, SP.a en N-VA het *Ontwerpdecreet ter vervanging van het Integratiedecreet en het Inburgeringsdecreet* van minister Bourgeois goed.¹⁹ Op 29 mei 2013 wordt het decreet aangenomen door het Vlaams parlement.²⁰ Het decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid is een uitermate politiek belangrijk decreet, dat strak de beleidslijnen uitzet inzake integratie en inburgering.²¹ Het kadert in het ruimere geheel van beleidsmaatregelen over de 'migratieproblematiek' zoals het asielbeleid, het beleid inzake gezinsvorming en -hereniging, de nationaliteitsverwerving en de afschaffingen van de *Snel-Belgwet*... Tegelijkertijd is het decreet het orgelpunt van de depolitisering van het gesubsidieerd middenveld dat verbonden is met diversiteitspraktijk en integratie. Het herstructureert de integratiecentra en onthaalbureaus die onderaannemers worden in een Extern Verzelfstandigd Agentschap (EVA). De positionering als autonoom middenveld wordt hiermee beëindigd. Het zwaartepunt verschuift eenzijdig naar de primaire inburgering van nieuwkomers. Voor we dieper ingaan op het nieuwe decreet schetsen we de context waarin het tot stand kwam.

Enkele voorafgaande gebeurtenissen

De OESO publiceert eind 2012 haar rapport over de integratie van immigranten op de arbeidsmarkt²², waaruit blijkt dat migranten de eerste slachtoffers zijn van de economische crisis. Parameters hiervoor zijn de werkloosheid, de tewerkstellingsgraad en de kloof met de autochtone bevolking. België staat net voor Polen op de 20ste en voorlaatste plaats. De werkloosheidspercentages bij allochtonen zijn ruim dubbel zo hoog als bij de autochtone bevolking. De armoedegraad is in ons land 3,8 keer hoger bij migranten dan bij niet-migrant. België doet net als de meeste andere OESO-landen vooral inspanningen om hoogopgeleide immigranten aan te trekken, terwijl onze arbeidsmarkt vooral

laaggeschoolden te kort heeft. Sinds de oliecrisis in 1973 hebben de meeste landen, behalve wat seizoenarbeiders, geen laaggeschoolde buitenlanders meer aangetrokken. Dat beleid heeft niet belet dat het aantal laaggeschoolden hoger ligt bij de werkkrachten met migratieachtergrond; bij 25- tot 34-jarigen met migratieachtergrond is het percentage laaggeschoolden dubbel zo groot.

minister Bourgeois ziet in het OESO-rapport de bevestiging van 'een dramatisch falen van het federaal migratiebeleid':

*'In de loop van 2010 kwamen 45.799 vreemdelingen zich vestigen in Vlaanderen wat hun totale aantal op 427.986 bracht of 6,8 % van de bevolking. Als we een generatie verder kijken is dat zelfs 15 % van de Vlaamse bevolking. En ook daar speelt het integratievraagstuk door.'*²³

De minister signaleert het asielbeleid, huwelijksmigratie en regularisatie als de belangrijkste 'lekken' in het migratiebeleid. Verder problematiseert hij het laaggeschoolde profiel van de nieuwkomers en wijst hiervoor de EU met de vinger:

*'Het vrij verkeer in Europa staat op gespannen voet met het voeren van een efficiënt integratiebeleid. Het laat immers niet toe dat EU-onderdanen verplicht worden om zich in te burgeren.'*²⁴

Naar aanleiding van het OESO-rapport zetten minister Bourgeois en Liesbet Homans twee centrale elementen voor het latere decreet in de verf: ten eerste de kennis van het Nederlands als sleutel tot integratie en de nood om het niveau op te trekken tot A2-niveau; ten tweede de noodzakelijke overstap van een inspanningsverbintenis naar een resultaatsverbintenis.

Integratie en inburgering als Vlaams beheersinstrument

Voor we dieper ingaan op enkele van die centrale elementen, bekijken we de gehanteerde definities van integratie en inburgering in het nieuwe decreet. Het Vlaamse integratiebeleid speelt in op de dynamieken en situaties die verbonden zijn met de gevolgen van migratie met als doel: zelfstandige en evenredige participatie van personen, toegankelijkheid van alle voorzieningen voor iedereen, actief en gedeeld burgerschap en versterken van sociale samenhang (art 4 § 2). Uitgangspunten zijn daarbij: 1. gelijkwaardigheid, 2. respect voor ieder eigenheid, competenties, 3. aandacht voor differentiatie, 4. migratie als opportuniteit voor de samenleving, 5. aandacht voor antidiscriminatie en racismebestrijding, 6. actief burgerschap van een ieder, 7. empowerment van de bijzondere doelgroepen, 8. en goede kennis van de omgevingstaal (art 4 § 3).

Het decreet hanteert volgende definities:

'Integratie is een dynamisch en interactief proces waarbij individuen, groepen, gemeenschappen en voorzieningen, elk vanuit een context van afdwingbaarheid van rechten en plichten die inherent zijn aan onze democratische rechtsstaat, op een constructieve wijze met elkaar in relatie

*staan en omgaan met migratie en de gevolgen ervan in de samenleving'.
(Artikel 2)*

De definitie van inburgering luidt als volgt:

'Een begeleid traject naar integratie, waarbij de overheid aan inburgeraars een specifiek programma op maat aanbiedt, dat hun zelfredzaamheid verhoogt met het oog op participatie op professioneel, educatief en sociaal vlak.'

De benadering van integratie als dynamisch en wederkerig proces stelt de sector echter niet gerust. Tijdens de hoorzitting van 20 maart 2013 stelt Eric De Jonghe, directeur Brussel Onthaal bureau voor inburgering:

'De hervorming besteedt veel te weinig aandacht aan de rol van de ontvangende samenleving. In de Europese principes van Integratie staat immers dat integratie een tweerichtingsproces is'.

Jos Jacobs van OdiCe:

'Het ontwerp besteedt uitgebreide aandacht aan de inburgeringsplicht van allerhande nieuwkomers, maar niet één volledige bladzijde aan het integratiewerk. De organisaties proberen de medewerkers van de ministers wel te beloven dat het de bedoeling is integratie niet in een keurslijf te dwingen, maar durven dat niet meer.'²⁵

Het primaat van inburgering

In *Uitvoering van het Vlaamse Integratiebeleid (hoofdstuk 6)* worden maar liefst elf pagina's besteed aan inburgering. In detail wordt ingegaan op de doelgroep, het inburgeringstraject, het vormingsprogramma Maatschappelijke oriëntatie (MO) en NT2, de trajectbegeleiding, de duur, het inburgeringsattest, de afsluiting van het toelidings-traject voor minderjarigen, de sancties en de boete.

Aan het integratiewerk worden slechts dertien regels besteed. Dat integratiewerk moet de toegankelijkheid van dienstverlening verhogen door de structuur van organisaties en het beleid af te stemmen op de gevolgen van migratie in de samenleving. Hierbij moet het integratiewerk afgestemd zijn op de maat en de vraag van de organisatie in kwestie. Het moet het diversiteitsbeleid van instanties, organisaties, voorzieningen... ondersteunen.

Het vertrekpunt is dus niet de drempels zoals ervaren door de doelgroep. Het EVA kan niet 'aan de kant van de doelgroep' staan. Enerzijds omdat de functie van belangenbehartiging of spreekbuis volledig bij de participatieorganisatie wordt gelegd, en dus weggetrokken bij het EVA. Anderzijds omdat het kader van inburgering is opgesteld vanuit de ontvangende samenleving, in casu de Vlaamse overheid.

Omdat het zwaartepunt van het decreet op de inburgering ligt, zijn de onthaalbureaus het inburgeringsinstrument bij uitstek voor nieuwkomers. Het inburgeringstraject moet leiden tot *empowerment* van de doelgroepen, begrepen als 'welke skills moeten nieuwkomers ontwikkelen om zelfstandig te kunnen participeren aan de samenleving?'

Het conformerend gehalte van *empowerment* blijkt uit de verschuiving van inspanningsindicatoren naar resultaatsindicatoren. Waar tot voor kort de nieuwkomer gesanctioneerd werd op de inspanning om aanwezig te zijn op de cursus Maatschappelijke Oriëntatie (MO) en op de afspraken van de trajectbegeleiding, zal hij nu resultaten moeten boeken inzake MO en Nederlands Tweede Taal. De kennis van het Nederlands kan getoetst worden met testen, voor maatschappelijke oriëntatie zal er geëvalueerd worden op gedragsindicatoren en voortgang op basis van een persoonlijk ontwikkelingsplan.

In dit primaire traject krijgt de inburgeraar een trajectbegeleider toegewezen. Via individueel maatwerk op basis van de competenties van de inburgeraar bepaalt de trajectbegeleider samen met de inburgeraar diens perspectieven inzake werk (professioneel), educatie (verdere opleiding, diplomagelijkschakeling...) en 'maatschappelijke participatie'. In het primaire traject worden er procesgerichte ontwikkelingsdoelen afgesproken, maar geen eindtermen.

MO verziert in de kennis van rechten en plichten, inzicht in de samenleving en haar basiswaarden daarvan, en in de ontwikkeling van vaardigheden en competenties voor de zelfredzaamheid als burger. De opleiding Nederlands heeft tot doel op korte termijn een basistaalvaardigheid te verwerven. De Huizen van het Nederlands doen de *intake* en bepalen het startniveau. Het niveau is bij de goedkeuring van het decreet opgetrokken tot het A2-niveau *Breakthrough/Waystage R1*. De SERV stelde immers dat het A1-niveau te laag is om een opleiding van de VDAB te kunnen volgen. Bovendien biedt het A1 weinig meerwaarde op vlak van doorstromingskansen naar de arbeidsmarkt. Hoger opgeleide inburgeraars zijn bovendien zelf vragende partij om een zo hoog mogelijk niveau te halen. Toch wees onderzoek van het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) uit dat het A2-niveau, al dan niet gekoppeld aan een attest of een certificaat, geen enkele garantie biedt op een betere doorstroming naar de arbeidsmarkt.²⁶

In dit verband is er een spanningsveld tussen de benadering waarbij de kennis van het Nederlands als voorwaarde tot participatie wordt gezien, en de benadering waarbij het aanleren van de taal net een middel tot participatie is. Het risico van de eerste benadering is dat taal een uitsluitingsmechanisme wordt. Op meerdere domeinen zien we trouwens die tendens om grondrechten voorwaardelijk te maken aan de bereidheid Nederlands te leren. Om in aanmerking te komen voor een sociale woning, moet men dit bewijzen middels getuigschrift, inschrijvingsbewijs en dergelijke. Ook de toekenning van het leefloon wordt hieraan gekoppeld. Onwettige afwezigheid op de cursus kan dan tot – tijdelijke – schorsing leiden. In die zin adviseerde de Commissie Diversiteit van de SERV in 2012 dat Nederlandse taalverwerving deel moet uitmaken van een integraal uitgebouwd taalbeleid, gericht op enerzijds anderstalige werkenden en werkzoekenden, en anderzijds op onderwijs, beroepsopleiding en ondersteuning van taalbeleid in ondernemingen en organisaties zodat men op de werkvloer en in de opleiding Nederlands kan leren en oefenen. Het scholingsniveau van de inburgeraars, laag- en hooggeschoolden, is bovendien uiterst gedifferentieerd. Dankzij de inspanningen van de onthaalbureaus, slaagt ongeveer 90 % van de cursisten erin het A1-niveau

Het conformerend gehalte van empowerment blijkt uit de verschuiving van inspanningsindicatoren naar resultaatsindicatoren. Waar tot voor kort de nieuwkomer gesanctioneerd werd op de inspanning om aanwezig te zijn op de cursus Maatschappelijke Oriëntatie (MO) en op de afspraken van de trajectbegeleiding, zal hij nu resultaten moeten boeken.

te halen. Door het optrekken van het niveau zal de uitval groter worden. Uitgeleerden blijven in het uiteindelijke decreet wel gevrijwaard van sanctionering.

Gebrekkige wederkerigheid/civiel effect

Dat brengt ons bij een van de sterke retorische kapstokken: 'civiel effect' ofwel wederkerigheid. Wanneer de inburgeraar het primaire inburgeringsstadium voorbij is, moet de samenleving de hand uitsteken om op integrale wijze integratie mogelijk te maken. Gedeelde verantwoordelijkheid dus. Bourgeois zoekt echter een draagvlak voor zijn beleid door 'civiel effect' te beperken tot 'inburgering'. Die inburgering wordt dan gegarandeerd door inburgeringscertificaten, het optrekken van de taalbeheersing tot A2-niveau en een resultaatsverbintenis in plaats van inspanningsverbintenis. Civiel effect begrepen als het organiseren van de wederkerigheid²⁷ wordt als opdracht gegeven aan de participatieorganisatie Minderhedenforum, in de vorm van belangenbehartiging, emancipatie, beleidsaanbevelingen en correcte beeldvorming over de doelgroepen. Het EVA moet advies verstrekken en praktijkondersteuning bieden in functie van het draagvlak, beeldvorming en wederkerigheid van integratie. Deze benadering van 'civiel effect' is erg problematisch. De bal ligt in het kamp van de inburgeraars en niet bij de ontvangende samenleving. Slechts eenmaal wordt in

het decreet verwezen naar een mogelijke afstemming tussen het *Géïntegreerd Actieplan van het Vlaamse Integratiebeleid* en *Actieplannen binnen het kader van het Vlaamse Gelijkekansen- en Gelijkebehandelingsbeleid* (art 6 § 3). Het decreet legt op geen enkel moment een verband met racisme en discriminatie op basis van herkomst. Nochtans is dit een duidelijk probleem in de samenleving, zo blijkt uit praktijktests van het Minderhedenforum: één op 3 kandidaat huurders op de huurmarkt wordt gediscrimineerd op basis van een buitenlandse naam. Kif Kif toonde aan dat tientallen bedrijven aan uitzendkantoor Adecco vroegen geen allochtone werknemers aan te werven. 56 %

Wanneer de inburgeraar het primaire inburgeringsstadium voorbij is, moet de samenleving de hand uitsteken om op integrale wijze integratie mogelijk te maken. Gedeelde verantwoordelijkheid dus. Bourgeois zoekt echter een draagvlak voor zijn beleid door 'civiel effect' te beperken tot 'inburgering'.

van de meldingen in 2012 bij het Centrum voor Gelijkheid van Kansen betreft 'raciale criteria'. De Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG) besluit dan ook:

*'De meeste acties zijn bedoeld voor de groep van inburgeraars en er wordt vooral op het taalaspect ingegaan. Aan de slechte socio-economische situatie van allochtone burgers kan niet verholpen worden door taalmaatregelen alleen. Structurele acties die discriminatie en achterstelling aanpakken dringen zich op. Zo worden er ook hoge verwachtingen gelegd bij de invoering van een inburgeringscertificaat dat 'voldoende civiel effect moet generen, niet in het minst bij werkgevers.'*²⁸

Onderzoekers van HIVA en Steunpunt Diversiteit en Leren vrezen erger:

*'Er wordt gevreesd dat streven naar civiel effect vanuit een formele betekenis meer nadruk zal leggen op niveaubepalingen als absolute instapvoorwaarde, terwijl aandacht voor het potentieel van mensen in combinatie met aangepaste ondersteuning veel meer kan opleveren. Je loopt het risico dat je nieuwe drempels gaat inbouwen in plaats van bestaande drempels aan te pakken.'*²⁹

Bovendien, niettegenstaande integratie volgens het decreet een zaak van iedereen is, focust het decreet zich vrij exclusief op de doelgroep van nieuwkomers. 'Oudkomers', de tweede- en derde-generatie mensen met migratieroots, zijn geen doelwit van het integratie- en inburgeringsbeleid. Evenmin de autochtonen of Belgo-Belgen (Art 26).³⁰

Artikel 27 bepaalt dat deze 'verplichte inburgeraars' zich moeten aanmelden bij het EVA en het vormingsprogramma moeten volgen. Mensen die de nationaliteit hebben van een van de staten van de EU+ zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht; door het vrij verkeer van personen en goederen zijn zij 'rechthebbend'. Het aantal verplichte inburgeraars daalt. In 2012 vormden zij nog maar 21 % van de nieuwkomers. De groep van rechthebbenden groeit: 15 % komt uit Nederland, 11 % uit Polen, 8 % uit Roemenië. Ook de economische migratie uit landen die zwaar door de crisis getroffen zijn, neemt toe: Spanje, Italië... Nog maar 4 % komt uit Marokko, en slechts 2 % uit Turkije.

Dat heeft gevolgen voor de onthaalbureaus die meer beginnen inzetten op werving van rechthebbenden. De prioritaire keuze voor deze doelgroepen, correspondeert met de problematisering van het laaggeschoolde profiel van de meerderheid van migranten. Hoogopgeleide migranten, die omwille van jobs naar Vlaanderen komen, of rijke Fransen die de belastingen in Frankrijk willen ontlopen en zich hier willen vestigen, blijven buiten schot. Wie wel meer en meer in

de kijker loopt, en doelgroep wordt, zijn de 'stationsmigranten', mensen van andere origine die uit Brussel wegtrekken en zich vestigen in Vlaamse steden als Aalst en Vilvoorde waar de betaalbaarheid op de woningmarkt beter is.

Hoogopgeleide migranten, die omwille van jobs naar Vlaanderen komen, of rijke Fransen die de belastingen in Frankrijk willen ontlopen en zich hier willen vestigen, blijven buiten schot. Wie wel meer en meer in de kijker loopt, en doelgroep wordt, zijn de 'stationsmigranten'.

En de resultaatsverbintenis?

Het *Voorstel van decreet tot wijziging van het Decreet van 28/02/2003, betreffende het Vlaamse Inburgeringsbeleid* van Liesbet Homans werd eerst gelanceerd in de media.³¹ Het werd uiteindelijk niet ingediend, maar was wel aanleiding tot bespreking in de betrokken parlementaire commissie op 6 november 2012. De timing van lancering van het voorstel van Homans is opmerkelijk, want op 21 december 2012 wordt namelijk het *Ontwerpdecreet betreffende het Vlaamse Integratie- en Inburgeringsdecreet* van minister Bourgeois door de Vlaamse regering goedgekeurd. Met het voorstel van Homans wordt de strijd om de resultaatsverbintenis ingezet: het behalen van de doelstellingen van de vormingspakketten (*maatschappelijke oriëntatie, Nederlands als tweede taal en loopbaanoriëntatie*) zou worden getoetst. Wie niet slaagt voor de test, zou volgens het voorstel het vormingspakket verplicht opnieuw volgen tot hij wel slaagt, of een remediëringaanbod volgen

dat hem ertoe in staat stelt te slagen voor de test. De sanctie in de vorm van een administratieve geldboete voor onregelmatige deelname of vroegtijdige beëindiging van de vorming, werd uitgebreid naar het verplicht volgen van onderdelen van de vorming tot men wel slaagt.

In het *Regeerakkoord* en de *Beleidsnota 2009-2014* was er geen politiek akkoord over de invoering van een resultaatsverbintenis, enkel over de introductie van een inburgeringscertificaat in geval de inburgeraar de doelstellingen van de cursus maatschappelijke oriëntatie en Nederlands -opgetrokken tot niveau A2 haalt. Het voorstel-Homans brengt SP.a en CD&V in een lastig parket door te verwijzen naar de gedragenheid bij deze partijen voor de resultaatsverbintenis: het programma van de Stadslijst stelde immers expliciet een resultaatsverbintenis en sanctie op 100 % aanwezigheid. Ook Open VLD pikt de vraag naar de invoering van een resultaatsverbintenis bij een aantal ont-haalbureaus op en steunt het voorstel. Alhoewel de term 'resultaatsverbintenis' niet letterlijk in het decreet staat, spreken volksvertegenwoordigers Khadija Zamouri en Jo De Ro hun steun uit:

'Open Vld is tevreden dat een beter kennisniveau en een resultaatsverbintenis uiteindelijk, dankzij amendementen vanuit het Parlement, toch in het decreet zijn geraakt'.³²

Artikel 33 stelt dat 'Als de inburgeraar minstens de doelstellingen voor het vormingsprogramma heeft bereikt, reikt het EVA aan die persoon een attest van inburgering uit.' Dat is een verschil tussen het ontwerpdecreet en het definitieve decreet: in het ontwerpdecreet werd een attest uitgereikt op basis van de inspanningen (80 % aanwezigheid). Daarnaast werd de mogelijkheid geboden een certificaat uit te reiken indien de doelstellingen van het vormingsprogramma gehaald werden. De inschatting was dat bij werkgevers bijvoorbeeld een certificaat hoger aangeschreven staat dan een attest. Men moet met andere woorden slagen voor de cursus Nederlands op A2-niveau, en de ontwikkelingsdoelen die zijn opgemaakt in de trajectbegeleiding.

Evaluatiestrategie en beoordeling

De beoordeling of evaluatie van de inburgeraar in het primair traject, gaat in de richting van assessment. Het gaat immers over de ontwikkeling van competenties. Instrumenten in ontwikkeling hiervoor zijn een Persoonlijk Ontwikkelingsplan (POP) dat bij aanvang van het traject wordt opgemaakt. Op vlak van verblijfssituatie, mobiliteit, dienstverlening, wonen, onderwijs, werk, gezin, opvoeding, vrije tijd.... staan acht basiscompetenties centraal :

1. *inzicht* in de leefsituatie, de verwachtingen van de inburgeraar en de samenleving, en de rollen van elk;
2. *informatieverwerking en verwerking*: weten waar je informatie haalt, inschattingen maken en met de info aan de slag gaan, op die verschillende vlakken
3. *keuzes* maken;

4. *verkennen* welke keuzemogelijkheden er zijn (fiets, bus, avond of dagonderwijs), prioriteiten stellen.
5. *problemen oplossen*: problemen kunnen omschrijven, oplossingsstrategieën zien, realistische keuzes maken... op elk van de vlakken.
6. *basiscommunicatie* mondeling en schriftelijk; taalregister dat aangepast is aan de situatie (formeel, doelgericht, informeel...).
7. *openstaan voor diversiteit*: de waarden en normen van de Vlaamse samenleving – die anders zijn dan die van het land van herkomst – kennen en er open voor staan. De omgangsvormen van Vlaanderen hanteren, communicatiewijze in de juiste context;
8. *actief burgerschap en respectvol*: rechten en plichten, zich persoonlijk engageren bv. als vrijwilliger, in de school, en solidair opstellen bv. zich inzetten voor de leefbaarheid
9. *zelfevaluatie en bijsturing*: de eigen vorderingen evalueren, evalueren of de stappen die de inburgeraar zet richting werk, onderwijs... resultaat opleveren, bijsturing indien nodig.

Hiervoor worden ontwikkelingsdoelen geformuleerd. In een portfolio worden de competenties zichtbaar gemaakt. Dit zou moeten toelaten dat competenties die bijdragen tot succesvolle integratie in de maatschappij op te volgen, te verbeteren en weer te geven zijn.³³

Ongetwijfeld ondersteunt het inburgeringstraject de inburgeraar om hem zelfstandiger en weerbaarder maken. Anderzijds sluipt er in het concept een conformeringsmechanisme in, op het moment dat de inburgeraar beoordeeld wordt op de voortgang 'openheid voor diversiteit' aan de hand van gedragsindicatoren als 'herkent en duidt de Belgische gevoeligheid voor uitingen van antisemitisme... toont begrip voor de band die West-Europa heeft met de VS, Canada en de UK... respecteert de beslissing van het bedrijf om geen gebedsruimte te voorzien... valt personen die uitkomen voor hun seksuele geaardheid niet lastig... duidt het begrip pluralisme'. Voor 'actief burgerschap' wordt gedacht aan indicatoren als 'engageert zich in de buurtwerking, als vrijwilliger in de bejaardenzorg, zet zich in voor een leefbare woonomgeving, vult zijn belastingaangifte correct in en betaalt belastingen...' Voor 'zelfevaluatie' is er bijvoorbeeld de indicator 'gaat naast stoppen met roken ook meer groenten en fruit eten'.

Het risico op subjectiviteit bij de beoordeling, vanuit de dominante positie in de samenleving, is quasi onvermijdelijk. Toonaangevend voor het type gedragsindicatoren waaraan men denkt, zijn stereotypen die gebruikt werden in het starterspakket van de Vlaamse overheid voor (Marokkaanse) nieuwkomers:

*'Iemand psychisch of lichamelijk pijn doen, ook uw partner of uw kinderen, is verboden. Vlamingen leven niet op straat. Ze leven vooral in hun huis. Vlamingen houden van rust. Mensen gaan niet zomaar op bezoek bij elkaar. Ze maken meestal eerst een afspraak. Ze zijn gesteld op hun privacy.'*³⁴

Na het primair traject wordt de inburgeraar 'overgedragen' aan het OCMW of een reguliere voorziening die instaat voor het secundaire traject. Voor het professioneel perspectief vervult de VDAB deze rol en mensen met een sociaal-cultureel perspectief kunnen terecht bij de integratiediensten. Voor het educatief perspectief zijn er afspraken

tussen de Huizen van het Nederlands en de consortia van de Centra voor Volwassenen Onderwijs, Centra voor Basiseducatie, Syntra, VDAB enzovoort.

De functie en macht van het Extern Verzelfstandigd Agentschap (EVA)

We gaan nog even dieper in op het reeds vermelde EVA. Het EVA moet controleren of de inburgeraar zich heeft aangemeld, en of hij voor elk onderdeel van het vormingsprogramma, hetzij regelmatig heeft deelgenomen, hetzij de doelstelling ervan heeft bereikt. Het EVA heeft in deze meldingsplicht bij het departement, of in geval de inburgeraar inkomen verwerft via wachttuitkering of werkloosheid bij de VDAB, en ingeval het om leefloon gaat, bij het OCMW. De centra die NT2 geven, zijn verplicht medewerking te verlenen aan de controle op regelmatige deelname.

Ook in dit decreet is de sanctie 'beperkt' tot een administratieve geldboete van 50 tot 5000 €. In tegenstelling tot het voorstel van Liesbet Homans, is de sanctie niet gekoppeld aan het behalen van resultaten. De meldingsplicht met betrekking tot regelmatige deelname en voortijdige beëindiging vervalt voor zover het inburgeraars betreft die omwille van beperkte leercapaciteiten het taalniveau van de opleiding NT2 niet kunnen halen. Inburgeraars die kunnen bewijzen dat zij niet in staat zijn om werk of opleiding te combineren met het volgen van een inburgeringstraject, krijgen recht op een flexibel inburgeringstraject dat hen toestaat beide toch te combineren. Voor het overige gaat men er blijkbaar van uit dat alle andere inburgeraars geen argument hebben om uit te vallen of afwezig te zijn op de cursus.

Het decreet is daarenboven een kapstok om het lokale beleid nog repressiever te maken. Het OCMW van Antwerpen wil het leefloon afschaffen voor wie drie keer afwezig is, al is dit onwettig verklaard door een rechter van het Arbeidshof in Antwerpen. Ook in de aanpassing op 26 maart 2014 van het vademecum naar aanleiding van dit arrest van het Arbeidshof behoudt Homans deze sanctie van definitieve schrapping van leefloon bij driemaal ongewettigde afwezigheid. Nochtans blijkt uit de praktijk dat er andere factoren zijn die de deelname aan de cursussen bemoeilijken: zeker in de provincies is geringe bereikbaarheid en mobiliteit tussen de woonplaats en de plaats waar de cursus doorgaat een belemmering. Een andere factor is het ontbreken van kinderopvang: in de provincies is er een tekort, afhankelijk van de regio. Weinig voorkomende talen kunnen soms moeilijk geclusterd worden, waardoor de aankondiging van het aanbod laattijdig is, wat de organisatie van kinderopvang bemoeilijkt. Ook ziekte zoals nierproblemen (en dus nood aan dialyse) en suikerziekte vormen voor sommige overheidsdiensten geen uitzondering horen we vanuit Centra voor Basiseducatie.

Via de oprichting van een privaatrechtelijk vormgegeven EVA wil het beleid een einde maken aan de grote verscheidenheid in de sector. Die bestaat tot dan uit een palet van 8 onthaalbureaus waarvan 7 vzw's en 1 provinciaal bureau, 8 integratiecentra waarvan 6 vzw's en 2 provinciale, 8 sociale tolken en vertaaldiensten waarvan 5 vzw's en 3 provinciale, Babel vzw, de centrale tolk- en vertaaldienst, het expertisecentrum Kruispunt Migratie Integratie vzw, en het Minderhedenforum dat onder het decreet op het sociaal cultureel volwassenenwerk valt.

Toch blijven er verschillende regisseurs: niet de hele sector zal uiteindelijk in het EVA inkantelen. Het decreet stelt dat de Vlaamse regering kan beslissen de beleidsuitvoering in bepaalde gebieden uit te besteden aan een lokaal bestuur, VGC of vzw. Er is lang getouwtrek blijven bestaan of de integratiecentra en onthaalbureaus in de

provincie Limburg, en die in de steden Antwerpen, Gent en Brussel wel in de EVA zouden meestappen. Uiteindelijk komen toch alle provincies en Brussel in de EVA, onder Vlaamse regie. De integratiecentra en onthaalbureaus in Antwerpen en Gent komen echter onder stedelijke regie.

Naast de integratiecentra, gegroeid vanuit vzw's of georganiseerd, zijn er een 40-tal lokale integratiediensten, die door de lokale overheden worden georganiseerd. Dat brengt ons bij een volgend spanningsveld inzake de regie. In *het lokale integratiebeleid (hoofdstuk 5, art 12)* krijgen de steden en gemeenten de regierol over het integratiebeleid. Binnen de beschikbare begrotingskredieten kan de Vlaamse regering hen een integratiesubsidie toekennen. In eerste instantie komen hiervoor alleen steden en gemeenten in aanmerking die in het verleden al een subsidie voor een integratiedienst hebben gekregen. Sabine Van Cauwenberghe van de VVSG stelde op de hoorzitting van 20 maart 2013:

*'Centralisatie zal niet verhelpen aan de afstemmingsproblemen tussen de Vlaamse en lokale regie. Wat evenmin helpt is dat Vlaanderen de eerstelijnsdienst is voor inburgering, terwijl lokale besturen de regierol krijgen voor integratie. Vlaanderen trekt de regie van inburgering naar zich toe. De lokale besturen hebben de regie over integratie. Inburgering gebeurt decentraal maar is een Vlaamse eerstelijnsdienst.'*³⁵

Het onderscheid tussen het EVA en de participatieorganisatie

Het EVA krijgt duidelijk in opdracht en structuur de rol van uitvoerder van het beleid, dat tot doel heeft 'zelfstandige participatie van de doelgroep, toegankelijkheid van voorzieningen, actief en gedeeld burgerschap en sociale samenhang'. In een samenwerkingsovereenkomst tussen het EVA en de Vlaamse regering, wordt vastgelegd dat het EVA 4 kerntaken moet realiseren (art 17):

1. inburgeringstrajecten en trajectbegeleiding voor inburgeraars aanbieden
2. structureel werken aan integratie, en toegankelijkheid van diensten, via dienstverlening sociaal tolken en vertalen, taalbeleid, taalpromotie, integratiewerk en juridische dienstverlening aangaande de rechtspositie van vreemdelingen
3. adviesverstrekking en praktijkondersteuning i.f.v. het draagvlak, beeldvorming en wederkerigheid van integratie
4. advies en praktijkondersteuning i.f.v. een gecoördineerd en inclusief beleid

De statuten en elke wijziging van het EVA, moeten ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Vlaamse regering (*art.16*). Die statuten bepalen dat de leden van de RVB door de Vlaamse regering worden benoemd en ontslagen. Voor het toezicht op de overeenstemming van de werking van het EVA met de samenwerkingsovereenkomst, stelt de Vlaamse regering een regeringscommissaris aan (*art. 24*). De positie van autonoom middenveld wordt hiermee de facto beëindigd. We komen er straks op terug.

Artikel 8 bepaalt dat de Vlaamse regering één enkele participatieorganisatie erkent, het Minderhedenforum, die de koepel van federaties is. Het Minderhedenforum krijgt als

opdracht belangenbehartiging, vertegenwoordiging van personen van de doelgroep ten opzichte van de Vlaamse overheid, *empowerment* en emancipatie, beleidsaanbevelingen uitbrengen en correcte beeldvorming over de doelgroepen. Hiertoe moet een meerjarenplan worden opgesteld en voorgelegd aan de Vlaamse regering.

In tegenstelling tot het EVA voorziet *artikel 10* uitdrukkelijk dat de participatieorganisatie een vzw moet zijn, die onafhankelijk is in de uitoefening van zijn opdracht, onder meer in het onafhankelijk formuleren en communiceren van adviezen en aanbevelingen, en de onafhankelijke samenstelling van haar organen. In die zin is voorzien dat het Minderhedenforum is aangesloten bij de Verenigde Verenigingen en samenwerkt met het Vlaams Netwerk tegen Armoede. In het kader van het *Integratie-Inburgeringsdecreet* wordt de rol van participatieorganisatie geformaliseerd, en krijgt de kritische ruimte een gestructureerd kanaal. De participatieorganisatie krijgt een zetel in de RvB van het EVA en moet participeren in een aantal advies en overlegorganen van de Vlaamse overheid, onder meer de VLOR, de Commissie Integratiebeleid, de Commissie Diversiteit bij de SERV. Dat biedt kansen, en er zijn garanties ingebouwd wat betreft de onafhankelijke positie.

Maar de kanalisering houdt ook een risico in. Tot nader order valt de werking van het Minderhedenforum onder het decreet van het socio-cultureel volwassenenwerk. Bovenop hun decretale opdracht binnen cultuur, spelen zij al jaren op alle niveaus een rol op vlak van toegankelijkheid van onderwijs, tewerkstelling, discriminatie enzovoorts. Ze zijn overbevraagd in allerlei adviesorganen als het Lokaal OverlegPlatform (onderwijs), zonder dat daar decretale middelen tegenover staan. Die positie maakte dat het Minderhedenforum geregeld kritisch uit de hoek kon komen, bijvoorbeeld met betrekking tot quota, het aanklagen van racisme en discriminatie. Het decreet blijft vaag over de middelen:

'binnen de beschikbare begrotingskredieten kent de Vlaamse regering aan de erkende participatieorganisatie jaarlijks een algemene werkingssubsidie en een investeringssubsidie toe om de werking met 'voldoende' lokale spreiding uit te bouwen'.

Naast het Minderhedenforum dat dreigt gekortwiek te worden, komen ook de onthaalbureaus in een moeilijk parket. De onthaalbureaus moeten ook alle absenties doorgeven. Ze zullen in de toekomst een rol spelen in het beoordelen van de inburgeraar, en zijn tegelijk rechter en partij. Een positie 'aan de kant van de doelgroepen' is onmogelijk geworden, de positie van bruggenbouwer of bemiddelaar is evenmin evident.

Het 'Mohikanenmoment' van de integratiesector

Op 20 maart 2013 maken de tenoren van de integratiecentra, de onthaalbureaus en de sociale tolken- en vertaaldiensten, zich op om een ultiem protest te laten klinken op de hoorzitting van de bevoegde Commissie van het Vlaamse Parlement. Ze worden geflankeerd door De Verenigde Verenigingen, het samenwerkingsverband en spreekbuis van het middenveld. Ook de VVSG en VVP doen hun zeg. De tussenkomsten concentreren zich op 2 punten: ten eerste de hervorming van de sector en de procedure die tot dit resultaat heeft geleid en ten tweede de overgang van autonome middenveldorganisaties naar een overheidsstructuur (EVA) en de impact daarvan op de inhoudelijke

opdracht van de sectoren, waarbij het accent komt te liggen op inburgering, en waarbij de dienstverlening vanuit de sociale tolken en vertaaldiensten wordt omgevormd.

De hervorming van de sector en de procedure

Tijdens een hoorzitting in het Vlaamse Parlement geeft Jos Jacobs, directeur van het Oost Vlaamse Diversiteitscentrum OdiCe vzw scherpe kritiek op de procedure en het gebrek aan inspraak bij de hervorming.

*'Er was een consultatieronde, maar over een ander hervormingsvoorstel, met provinciale en grootstedelijke fusies. Een week na het afsluiten ervan, keurde de Vlaamse Regering zonder inspraak of rekening te houden met opmerkingen uit de consultatie, een conceptnota met een heel andere inhoud goed.'*³⁶

Hugo Durieux, directeur van het Kruispunt Migratie-Integratie, uit het ongenoegen binnen de sector scherp:

*'Het Kruispunt heeft zich van in het begin tegen de hervormingsplannen van de minister verzet. Voor het parlementaire zomerreces heeft de regering het derde, slechts miniem gewijzigde voorontwerp goedgekeurd, ondanks het negatieve advies van de Inspectie van Financiën. Het Kruispunt moest vaststellen dat het niet in staat was politieke krachten te mobiliseren om het ontwerp ofwel tegen te houden ofwel te wijzigen. In augustus heeft het Kruispunt dan besloten om toch voor de hervorming te gaan. Dat neemt echter de vragen en bezorgdheden niet weg.'*³⁷

De verschuiving van middenveld naar overheidsstructuur

Met het decreet heeft de minister de ambitie om twee decreten (integratie en inburgering) te integreren en te optimaliseren. In dit verband stelt Sabine Van Cauwenberge van de VVSG dat de focus van de hervorming ligt op centralisering, en niet op de doelgroep. Dat is geen neutrale keuze, maar een die ingrijpt op specifieke organisaties en autonomie van de sector. Die wordt overigens verengd tot nieuwkomers, terwijl lokale besturen en OCMW's evengoed met 'oudkomers' en Belgen met migratieroofs werken.

*'Uit de cijfers blijkt dat niet-Belgen bij de meerderheid van de OCMW's een derde tot zelfs tot 60 à 70 % van het cliënteel uitmaken.'*³⁸

De VVSG stelt vast dat de centralisatie niet verhelpt aan de afstemmingsproblemen tussen Vlaanderen, de lokale besturen en OCMW's: Vlaanderen trekt de regiefunctie van de eerstelijnsdienst voor inburgering, terwijl de OCMW's de regie voor oudkomers, en de gemeenten de regie voor integratie krijgen. Durieux:

'Doordat de middenveld initiatieven nu in een overheidsorganisatie worden ondergebracht, ontstaat een paradox : de lokale besturen krijgen de regie van het integratiebeleid. Maar de uitvoeringsorganen, de integratiecentra, worden weggehaald en ondergebracht in een centraal staatsagentschap. Het

agentschap is een privaatrechtelijke stichting, waar de Vlaamse Regering 100% eigenaar van is, en dus de raad van Bestuur ervan samenstelt.³⁹

Verschillende sprekers pleitten er dan ook sterk voor om meerdere maatschappelijke actoren op te nemen in de Raad van Bestuur van het EVA: CAW's, onderwijskoepels, verenigingen voor Wijk en gezondheidscentra, Kind en Gezin etc. David De Vael van het Antwerpse integratiecentrum De ACHT vzw geeft nog argumenten voor het behoud van een autonome positie:

'De middenpositie is uitermate geschikt om de rol van bruggebouwer en bemiddelaar te vervullen, zeker omdat het thema gevoelig ligt en het stadsbestuur vaak actor is. Middenveldorganisaties hebben een alternatieve en aanvullende stem in het maatschappelijk debat, omdat ze vanuit hun terreinwerking een eigen visie ontwikkelen en problemen kunnen signaleren. Een zekere autonomie biedt meer mogelijkheden voor samenwerking en voor een brede werking op alle levensdomeinen, dus verder dan een eng geïnterpreteerde integratie. Het is dus belangrijk om de inbreng van integratie, naast inburgering, te vrijwaren.' (...) 'Het wegvallen van de rol van het middenveld binnen het EVA dreigt te leiden tot een verlies aan flexibiliteit, daadkracht en experimenteeruimte. Ook de kritische reflex dreigt te verdwijnen.'⁴⁰

Verschillende middenveldactoren als de ACHT vzw en ODiCe betreuren dat de hele hervorming de indruk geeft dat het middenveld faalde in effectiviteit en efficiëntie en de overheid het daarom overneemt.

Het politiserend potentieel van een aanstormende generatie

Het Minderhedenforum is bij decreet nog de enige officiële belangenbehartiger voor de overheid. Het zal nu veel moed, strategisch en tactisch vernuft nodig hebben om zich niet voor de kar te laten spannen en monddood gemaakt te worden. De integratiesector is gereduceerd tot instrument van een beleid dat de superdiversiteit tracht te managen, zonder al te veel te raken aan de ongelijkheid in machtsverhoudingen en uitsluitingsmechanismen.

Wie een beetje realiteitszin heeft beseft dat dit niet houdbaar is. Racisme, gecombineerd met discriminatie in het onderwijs, de woningmarkt, de arbeidsmarkt... draagt explosieve risico's. Denken we bijvoorbeeld aan de rellen op de Turnhoutse Baan in Borgerhout november 2002, naar aanleiding de moord op Mohamed Achrak. De AEL die toen de woede oppikte en kanaliseerde in een betoging werd gecriminaliseerd. Premier Verhofstadt richtte zich duidelijk tot het Belgo-Belgische publiek met de boodschap dat er desnoods een wet moest gemaakt worden om Dyab Abou Jahjah te arresteren. De kopstukken werden veroordeeld tot 1 jaar cel. In 2008 werden ze echter door het Hof van Beroep volledig vrijgesproken.

De gebeurtenissen van toen hebben echter een nieuwe generatie geïnspireerd. Een jonge, progressieve en bijzonder mondige generatie, die via sociale media, debatten, met eigen publicaties, stem geeft aan een zeer breed gedragen protest bij de verschillende generaties van mensen met migratieroots. Zij dragen de kiem van een burgerbeweging. Zij

nagelen het breed verspreide racisme, de relativering ervan, en de daarmee verbonden mechanismen die uitsluiting en ongelijkheid reproduceren, aan de schandpaal van de democratie. Het proces van herpolitisering lijkt onomkeerbaar. Een paar jaar na het muilkorven van de AEL werd het hoofddoekenverbod doorgevoerd bij het Gemeenschapsonderwijs, in de frontoffice van de overheidsadministratie in verschillende steden... Het had als doel paal en perk te stellen aan de sociale druk op meisjes, en werd verantwoord onder het motto dat moslima's zonder hoofddoek meer kans maken op de arbeidsmarkt. Het had een omgekeerd effect: Een brede beweging van jongvolwassenen, scholieren, vonden een positieve identiteit in de Islam en gingen in tegen de islamofobie. Zij behouden zich het recht op zelfbeschikking toe om zelf te beslissen of ze religieuze kentekenen dragen of niet. In die zin verwerpen zij een maatregel die zij als paternalistisch beschouwen. Onder druk van deze beweging, en nieuwe diversiteitsinitiatieven als de Gentse Lente, werd ook het hoofddoekenverbod in Gent teruggedraaid.

Er ontstond ook een sterk religieus geïnspireerde emancipatiestroming, die onrecht vanuit de Koran afkeurt en bestrijdt, en die de islam, en de eigen organisaties, uitdrukkelijk positioneert als deel van de samenleving. Zij onderscheiden zich van een uitgesproken orthodoxe minderheid, die radicaliseerde via Sharia4Belgium en aanverwante netwerken die onder meer jongeren rekruteren als Syriëstrijders.

In praktijk krijgt de roep om gelijke rechten vorm in een brede waaier van sleutelfiguren, netwerken, en al dan niet formele organisaties, met verschillende insteken gaande van seculier tot gedreven religieus, van sociaal bewogen tot uitermate politiek. De ontvangende samenleving heeft de neiging alles met betrekking tot de islam op één hoop te gooien. In het mainstreamdiscours wordt hen verweten dat ze zich niet neerleggen bij democratisch gegroeide maatregelen, dat ze zich wentelen in de slachtofferrol en racisme als excuus voor het gebrek aan eigen verantwoordelijkheid gebruiken, dat ze zich niet emanciperen, zich te weinig bewust zijn van de onderdrukking van de vrouw door de radicale Islam.

In deze reactie is weinig terug te vinden van de definitie van 'integratie' in het decreet als 'dynamisch en interactief proces'. Het emancipatieproces is echter niet meer te stoppen, evenmin als het proces van superdiversiteit. En evenmin de herpolitisering die getrokken wordt door deze grassrootsbeweging. Wat hen bindt is het signaal 'wij zijn van hier, wij blijven hier, met onze roots, en met gelijke rechten'. Zij verwerpen radicaal elke vorm van culturalisering als nieuw kleedje van racisme. En ze leggen de vinger op de wonde van discriminatie en structurele ongelijkheid.

Bio

Pascal Debruyne is postdoctoraal onderzoeker aan de onderzoeksgroep MENARG (UGent). Zijn onderzoek focust op stadsontwikkeling, stedelijkheid en migratie en (super-)diversiteit (IWT-project DIEGEM). Zijn doctoraat legt de focus op de relatie tussen stad en staat in het Midden-Oosten (Jordanië). Daarnaast is hij actief betrokken als bestuurslid van ROCSA VZW, Samenlevingsopbouw Gent, VZW JONG en UitDeMarge VZW. Hij is ook lid van de Vooruitgroep.

Luc Groffy volgde de opleiding Sociaal Cultureel Werk in Antwerpen. Hij begon zijn engagement in de jaren '80 in de Derde Wereldbeweging. Ongeveer gelijklopend met

Zwarte zondag koos hij om zich lokaal te engageren: als opbouwwerker in Borgerhout en betrokken bij het project Nieuwkomers. Vanaf 2001 tot 2009 was hij directeur Samenlevingsopbouw Antwerpen Stad, en daaropvolgend bij de Provincie Antwerpen met accent op diversiteitsbeleid in de werking van samenlevingsopbouw. Later professioneel actief als sectorcoördinator inburgering/onthaalbureau's bij het Kruispunt Migratie Integratie, (2012-2013), maar ook in de omgeving van de zelforganisaties. Hij is actief als vrijwilliger in burgerrechtenbewegingen rond armoedebestrijding en trekker van de vadergroep van Basisschool de Horizon, Borgerhout.

Eindnoten

1. Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur Joke Schauvliege zet haar schouders onder de viering van 50 jaar migratiegeschiedenis. 'De migratiegeschiedenis heeft onze westerse samenleving wezenlijk veranderd. Die evolutie naar diversiteit is onomkeerbaar. Met een impuls subsidie wil ik vele kleinere initiatieven in het kader van dit jubileum ondersteunen. Het zijn zij die de viering van 50 jaar migratiegeschiedenis zichtbaar en tastbaar zullen helpen maken voor een breed publiek.'
2. Documentaire, geregisseerd door Mohamed Ikhan; CIB, Vlaamse Pioniers van het Migrantenwerk. (Regie: Mohammed Ikhan, scenario Chris Schillemans – CIB 2014)
3. Vlaamse migratie en integratiemonitor, Brussel november 2013, Hfdst 5, 'samenleven in diversiteit', Lieselot Vanduyndael, Johan Wets (SlenI – HIVA), Jo Noppe (SVR), Gerlinde Doyen (ABB)
5. Knack.be, 23 april 2014 'Homans: „Racisme wordt vandaag vooral als excuus voor mislukking gebruikt'
6. Het risico dat mensen met migratieroots in armoede vallen is exponentieel groter dan bij Belgo-Belgen. 54 % van de mensen van Marokkaanse origine leven onder de armoedegrens. Bij de mensen van Turkse origine is dat 33 %; dat ten opzichte van het armoederisico bij de 'autochtone' bevolking. De uitstroom zonder diploma ligt bij 'allochtone' jongens op 30 %, ten opzichte van 13 % bij autochtone jongens. Discriminatie op de arbeidsmarkt is gekend. Toch blijven corrigerende maatregelen als quota, verplichte streefcijfers en dergelijk beleid met tanden uit.
7. Vertovec, S. (2007), *New Complexities of Cohesion in Britain: Superdiversity, Transnationalism and Civil-Integration*, University of Oxford, COMPAS. Arnaut, K. & Spotti, M. (2013). *Working Papers in Urban Language & Literacies*. Paper 122. Superdiversity discourse Blommaert, J., Maly, I. & Ben Yakoub, J. (2014), Superdiversiteit en Democratie, Berchem, EPO. Crul, M., Schneider, J. & Lelie, F. (2013), Superdiversiteit, een nieuwe visie op integratie, Amsterdam, VU University Press. Debruyne, P. & Marechal, M. (2014). Superdiversiteit. Migratie als hefboom. Alert, Mei 2014 Blommaert, J. (2013), 'Integratie in de marge', <http://superdiversiteit.com/2013/12/06/integratie-in-de-marge/>
8. Noppe, J. & Lodewijckx, E. (2012), *De gekleurde samenleving. Personen van vreemde herkomst in Vlaanderen*, Brussel, Studiedienst van de Vlaamse Regering.
9. Oosterlynck, S. & Schuermans, N. (2013). Superdiversiteit; Solidariteit herdenken. Alert.
10. Rampton, B. (2011b). Superdiversity and social class: An interactional perspective, <http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/social-policy/iris/2013/rampton-superdiversity-social-class.pdf>.
11. Zie: De Bock, J. (2013), *Immigration, Settlement, and Community Formation. A History of Mediterranean migration to the city of Ghent, 1960-1985*. Frank Caestecker: co-supervisor with European University Institute, Firenze.
12. Debruyne, P. & Marechal, M. (2014). Superdiversiteit. Migratie als hefboom. Alert, Mei 2014
13. De Ghent, T. (2014). *Turkije aan de Leie*. Uitgeverij Lannoo.
14. Hobin, V., Moulaert, F. (1986). *Witboek Integratiebeleid Inzake Migranten in Vlaanderen-Belgie*. ASLK
15. Saey, P. & Saey, M. (2004) *Back to basics. Het vlaams blok: schoppen naar beneden*. Vlaams marxistisch tijdschrift, Blz. 6-17

16. Blommaert J. & Verschuereen, J. (1992). Het Belgisch migrantendebat. De pragmatiek van de abnormalisering, Antwerpen, IPRA Research Center, 1992, 250 p
17. Corijn, Verbaecken & Burghaev, (2000). Vlaanderen, wat we zelf doen, doen we beter niet. Een discussietekst: <http://www.charta91.be/index.html?url=/VlaanderenZelfBeterNiet.htm>
18. Fraihni, T., (2004). De smaak van ongelijkheid, Meulenhoff, 127 blz.
19. Ontwerp van decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid (2013). Brussel: Vlaams Parlement. Stuk ingediend op 17 mei 2013 – 1867 – Nr. 8: <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2012-2013/g1867-8.pdf>
20. Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid (2013). Brussel: Vlaamse regering, 7 juni 2013. <http://www.codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1023121.html>
21. Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid (2013). Brussel: Vlaamse regering, 7 juni 2013. <http://www.codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1023121.html>
22. OECD (2012). Settling In: OECD indicators of immigrant integration'. In: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/settling-in-oecd-indicators-of-immigrant-integration-2012_9789264171534-en
23. Geert Boirgeois, 'Tijd voor meer integratie en een echt migratiebeleid'. 04 december 2012, Op: <http://www.geertboirgeois.be/nieuws/persberichten/tijd-voor-meer-integratie-en-een-echt-migratiebeleid>
24. Geert Boirgeois, 'Tijd voor meer integratie en een echt migratiebeleid'. 04 december 2012, Op: <http://www.geertboirgeois.be/nieuws/persberichten/tijd-voor-meer-integratie-en-een-echt-migratiebeleid>
25. Hoorzitting ontwerp van decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid. Brussel: Vlaams Parlement, 20 maart 2013. 1867 – Nr. 3: <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2012-2013/g1867-3.pdf>
26. Wets J., Seghers M., Pauwels F., De Cuyper P. & Van Avermaet, P. (2012). Onderzoeksrapport 'Civiel effect van inburgering'. Conceptuele beschouwingen en nulmeting. Leuven: HIVA & Steunpunt Diversiteit en Leren. https://hiva.kuleuven.be/nl/publicaties/publicatie_detail.php?id=3439
27. Voor het voorbereidend onderzoek over civiel effect, zie: Wets J., Seghers M., Pauwels F., De Cuyper P. & Van Avermaet, P. (2012). Onderzoeksrapport 'Civiel effect van inburgering'. Conceptuele beschouwingen en nulmeting. Leuven: HIVA & Steunpunt Diversiteit en Leren. https://hiva.kuleuven.be/nl/publicaties/publicatie_detail.php?id=3439
28. VVSG (2009). Standpunt over beleidsnota Inburgering en Integratie. http://www.vvsg.be/sociaal_beleid/Etnisch-Culturele_diversiteit/integratiebeleid/Documents/Integratiebeleid%20Homepage/2011/VVSG%20standpunt%20over%20beleidsnota%20Inburgering%20en%20Integratie%202009.pdf
29. Wets J., Seghers M., Pauwels F., De Cuyper P. & Van Avermaet, P. (2012). *Onderzoeksrapport 'Civiel effect van inburgering'. Conceptuele beschouwingen en nulmeting.* Leuven: HIVA & Steunpunt Diversiteit en Leren. https://hiva.kuleuven.be/nl/publicaties/publicatie_detail.php?id=3439
30. Artikel 26 stelt dat tot de doelgroep van inburgering hoort 'iedere vreemdeling, vanaf 18 jaar, met wettig verblijf, ingeschreven voormeer dan 3 maand in het Rijks Register in een gemeente van het Nederlands taalgebied en Brussel' en 'iedere meerderjarige Belg, ingeschreven in het Rijks Register, die buiten België is geboren en die minstens één ouder heeft die ook buiten België is geboren, in het bijzonder degenen die zich in een vaststelbare achterstandspositie bevinden'. Ook minderjarige vreemdelingen met wettig verblijf en ingeschreven in het Rijksregister, vallen onder de doelgroep.
31. De Morgen, 06/10/12
32. Open VLD zones, 30 mei 2013 Khadija Zamouri
33. Beleidsbrief Inburgering en Integratie, beleidsprioriteiten 2013-2014, stuk 2229, ingediend op 21 oktober 2013
34. Migreren naar Vlaanderen. Starterspakket migreren naar Vlaanderen, Vlaamse overheid 8 mei 2012

35. *Hoorzitting ontwerp van decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid*. Brussel: Vlaams Parlement, 20 maart 2013. 1867 – Nr. 3: <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2012-2013/g1867-3.pdf>
36. *Hoorzitting ontwerp van decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid*. Brussel: Vlaams Parlement, 20 maart 2013. 1867 – Nr. 3: <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2012-2013/g1867-3.pdf>
37. *Hoorzitting ontwerp van decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid*. Brussel: Vlaams Parlement, 20 maart 2013. 1867 – Nr. 3: <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2012-2013/g1867-3.pdf>
38. VVSG (2009). *Standpunt over beleidsnota Inburgering en Integratie*. http://www.vvsg.be/sociaal_beleid/Etnisch-Culturele_diversiteit/integratiebeleid/Documents/Integratiebeleid%20Homepage/2011/VVSG%20standpunt%20over%20beleidsnota%20Inburgering%20en%20Integratie%202009.pdf
39. Hoorzitting Inburgeringsbeleid (2011). Brussel: Vlaams Parlement, 12 december 2011. G1266-2. <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2011-2012/g1266-2.pdf>
4. Hoorzitting Inburgeringsbeleid (2011). Brussel: Vlaams Parlement, 12 december 2011. G1266-2. <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2011-2012/g1266-2.pdf>