

BILAL BENYAICH (red.)

# Klokslag twaalf

*Tijd voor een ander migratie- en integratiebeleid*

Dit boek is tot stand gekomen met de steun van de Koning Boudewijnstichting  
en van de Nationale Loterij.

Ce livre a été réalisé avec le soutien de la Fondation Roi Baudouin  
et de la Loterie Nationale.

# Klokslag twaalf

*Tijd voor een ander  
migratie- en integratiebeleid*

Omslagontwerp: Dirk Declerck - Decom

Omslagillustratie: © Shutterstock

Layout: Decom, Groot-Bijgaarden

Druk: Van der Poorten, Leuven

© 2014 Itinera Institute

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, op elektronische of welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

De wereld zit in het dorp _____	3
Chaque village est un monde _____	11
The world is in the village _____	17

## DEEL 1: MIGRATIE EN INTEGRATIE

Inleiding - Introduction - Introduction _____	25
Belgique, terre d'immigration: statistiques et évolutions _____	31
Is het integratiebeleid mislukt? _____	51
10 jaar Vlaams inburgeringsbeleid: inburgering in een diversifiërende context _____	69
De Vlaamse lokale besturen, miskende actoren in het integratiebeleid _____	95
Du respect de la différence à l'éthique du vivre-ensemble _____	121
Conclusie - Conclusion - Conclusion _____	137

## DEEL 2: ONDERWIJS

Inleiding - Introduction - Introduction _____	145
Chaque talent est-il pris en compte ? La position des enfants issus de l'immigration dans les écoles belges _____	149
Onderwijsongelijkheid tussen anderstalige en Nederlandstalige leerlingen en de effectiviteit van eentalig versus meertalig onderwijs _____	173
What can international comparisons tell us about 'good practices' in migrant education? _____	193
Conclusie - Conclusion - Conclusion _____	213

## DEEL 3: WERK

Inleiding - Introduction - Introduction .....	219
L'intégration des migrants sur le marché du travail belge .....	223
Maakt diversiteitsbeleid het verschil? De aanpak van de VDAB t.a.v. allochtone werkzoekenden .....	243
Etnische aanwervingsdiscriminatie in Vlaanderen: evidentie, mechanismen en aanpak .....	267
Labour market integration of immigrants in the EU: key trends and policy issues .....	283
Conclusie - Conclusion - Conclusion .....	305
Itinera-aanzetten voor debat .....	311
Amorces au débat formulées par Itinera .....	313
Itinera issues for debate .....	315
Epiloog: geen seconde te verliezen .....	317
Épilogue : plus une seconde à perdre .....	327
Epilogue: not a second to be lost .....	337

# DE WERELD ZIT IN HET DORP

**BILAL BENYAICH**  
SENIOR FELLOW ITINERA INSTITUUT

Wie terugblijkt kan er niet omheen. België, ooit een emigratieland, is vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw vooral een magneet voor immigranten.

Na de Tweede Wereldoorlog was er een sterke vraag naar buitenlandse arbeidskrachten, naar zogenaamde gastarbeiders. Nogal wat Fransen en Nederlanders maar ook Grieken, Italianen en Spanjaarden migreerden naar België. Tijdens de *golden sixties* werden er vervolgens overeenkomsten gesloten met landen als Marokko en Turkije om arbeiders te laten overkomen. België had in die tijd een reservoir aan jonge mannen nodig om in te zetten in zware sectoren, van de mijnbouw tot en met de aanleg van metrolijnen. Dit jaar is het precies vijftig jaar geleden dat de arbeidsmigratie vanuit Marokko en Turkije op gang kwam.

Ofschoon er in 1974 na het toeslaan van de oliecrisis en de daaropvolgende economische crisis een migratiestop werd afgekondigd, is de migratie op een beperkt aantal jaren na niet gestopt. Hier zijn drie belangrijke redenen voor.

Ten eerste begroeven heel wat gastarbeiders na verloop van tijd de terugkeergedachte en werden zo migranten. Deze mediterrane maar ook andere diaspora dikten aan door volgmigratie, waaronder huwelijksmigratie. Ze kregen kinderen die ondertussen ook kinderen hebben. Een ruime meerderheid van de tweedegeneratie jongeren is tijdens de jaren tachtig en negentig getrouwd met een partner uit het land van herkomst. Ook bij de derde generatie, die Belg is bij geboorte, blijft trouwen met een persoon uit het land van herkomst van de (groot)ouders verrassend vaak voorkomen, zij het niet meer in de meerderheid van de gevallen.

Daarnaast – en in kwantitatief opzicht belangrijker gebleken – nam de migratie vanaf de jaren tachtig ook toe door de instroom van Europeanen als gevolg van het vrije verkeer van personen dat tot stand kwam na de ondertekening van het Schengenakkoord in 1985. In combinatie met een immer uitdijende Europese Gemeenschap/Unie bracht dit heel wat beweging naar (en binnen) West-Europa teweeg. Een deel van die beweging blijkt (nog) geen permanente maar eerder circulaire immigratie te zijn. Deze vergroot evenwel de aanwezigheid op het grondgebied in een gegeven jaar.

Een derde belangrijke reden is de influx van economische migranten, gelukzoekers maar ook asielzoekers en vluchtelingen als gevolg van de val van de Muur, de aan-

houdende Noord-Zuid kloof en oorlogen in de Balkan, Centraal-Afrika, het Nabije Oosten en Centraal-Azië.

België is de afgelopen decennia duidelijk getransformeerd in een immigratieland. Wat de verhoudingsgewijze, jaarlijkse absorptie van nieuwe migranten betreft is België eerder vergelijkbaar met klassieke immigratienaties zoals Canada, Australië of de Verenigde Staten. Alleen al in het vorige decennium bedroeg het verschil tussen het aantal mensen dat het land binnenkomt en het land verlaat een half miljoen personen. Anders gesteld, het positief migratiesaldo van België bedroeg het vorige decennium bijna 5 % - bijna het dubbele van de Verenigde Staten. De meerderheid van de nieuwe migranten komt uit een EU-lidstaat.

Anno 2014 heeft in België bijna een inwoner op vier wortels in immigratie. Ze wonen vooral in de grote steden zoals Antwerpen, Luik en Brussel. Net als Brussel zullen Antwerpen en een aantal andere steden binnen onafzienbare tijd geen 'ethnische meerderheid' meer kennen.

Niet alleen de diversiteit, ook de diversiteit binnen de diversiteit neemt toe. Er is een sterke toename van migranten en hun nakomelingen maar een nog sterkere toename van onderlinge verschillen: nationaliteiten, talen, landen en regio's van herkomst, levensbeschouwingen, migratiemotieven, migratiekanalen, verblijfsstatuten en de eraan gerelateerde rechten, de onderwijsachtergrond en de sociaaleconomische positie, de toegang tot de arbeidsmarkt, transnationale banden en ga zo maar door. Deze exponentiële diversiteit betekent dan ook meteen het einde van het klassieke multiculturalisme dat uitgaat van een beperkt aantal co-existerende 'gemeenschappen' op een grondgebied. Niet alleen is de wereld een dorp, de wereld zit in het dorp.

Dit brengt natuurlijk uitdagingen met zich mee. Voor Itinera is het managen van migratie en het stimuleren van integratie en participatie een van de belangrijkste uitdagingen van onze tijd. In de toekomst zal Itinera een aantal beleidsrapporten ter zake voorstellen.

Eerst wensen we evenwel een aantal binnen- en buitenlandse denkers en doeners aan het woord te laten. In het boek dat voor u ligt krijgen ze omwille van hun academische of andere professionele expertise een forum om hun analyses en ideeën voor te stellen. De bijdragen zijn afwisselend in het Nederlands, Frans en Engels.

De visies van de auteurs zijn niet noodzakelijk die van Itinera. Het boek moet vooral opgevat worden als een open reflectie met als hoofddoel de aanzwengeling van het debat, niet om de migratie- en integratiepuzzel voor eens en vooral altijd te leggen.



De onderwerpen die in dit boek behandeld worden, zijn niet lukraak gekozen. Een aantal belangrijke dimensies van de migratie- en integratieproblematiek worden samengebracht. De opmaak van het boek kan als een continuüm worden opgevat: van de poorten van migratie en de aankomst van nieuwkomers, naar de vestiging te lande en het proces van participatie en wederzijdse integratie. Er wordt onder meer gekeken naar integratieparadigma's en samenlevingsmodellen, de sociale lift die het onderwijs hoort te zijn en de noodzaak aan een hogere participatie op de arbeidsmarkt. Met deze samenstelling en indeling wil Itinera bovenal een totaalvisie op de migratie- en integratieproblematiek promoten.

In het eerste deel van dit boek staan we stil bij migratie, inburgering en integratie en het beleid ter zake. Een aantal uitdagingen en bijbehorende perspectieven worden gekaderd.

Voormalig Itinera fellow, Laurent Hanseeuw, tekent aan de hand van cijfers de contouren van België als migratieland. België is sinds de tweede Wereldoorlog vooral een immigratieland waardoor het demografisch en sociologisch profiel van België op enkele decennia tijd belangrijke verschuivingen heeft ondergaan. Vandaag heeft bijna een op vier inwoners in België een migratiegeschiedenis en het aantal Belgen en inwoners dat zijn wortels in de migratie heeft, zal de komende jaren en decennia onvermijdelijk toenemen.

Sommige migranten en hun nakomelingen slagen er niet in om zich in te passen in de samenleving. Toch heeft het tot de jaren negentig en tweeduizend geduurd vooraleer er beleidsmatige aandacht uitging naar deze problematiek.

Jozef De Witte, directeur van het Interfederaal Gelijkekansencentrum/Federaal Migratiecentrum, doet in zijn bijdrage daarom een poging om de problemen te benoemen. Wie de statistieken erop naslaat ziet substantiële en hardnekkige participatieverschillen tussen autochtone Belgen en die met wortels in de migratie. Het integratiebeleid is mislukt, zoveel is zeker. De Witte ziet ook ruimte voor oplossingen wanneer de nieuwkomer, de ontvangende samenleving en de overheid zich consequent zouden inzetten.

Sinds een tiental jaar voert Vlaanderen een inburgeringsbeleid. Recentelijk is ook Wallonië op deze kar gesprongen. Joris Michiels, Sanne van de Pol, Joris Wauters van het Centrum voor Migratie en Interculturele Studies (Universiteit Antwerpen), en Peter De Cuyper van het Hoger Instituut voor de Arbeid (KU Leuven), staan stil bij het Vlaamse inburgeringsbeleid. Ze analyseren het inburgeringsbeleid aan de hand van drie cases geënt op de doelen van inburgering: professionele redzaamheid en het taalaanbod, sociale redzaamheid en de cursus maatschappelijke oriëntatie

en tot slot educatieve zelfredzaamheid en het onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers.

Het inburgeringsbeleid werpt vruchten af maar om het samenleven in diversiteit waar te blijven maken dient er een permanente wisselwerking tussen beleidsmakers, de inburgeraars en de stakeholders te zijn. Een groter en flexibeler aanbod dringt zich op.

Sabine Van Cauwenberghe van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten schrijft vervolgens een historie van het migratie- en integratiebeleid doorheen de lens van de lokale besturen. Ze roept in deze bijdrage ook op om het subsidiariteitsprincipe consequent toe te passen opdat de lokale besturen niet miskend worden in de taken die ze opnemen naar personen met een migratieverleden toe.

Tot slot houdt Rachida Azdouz, docente aan de Universiteit van Montréal, een pleidooi voor een ethiek van het samenleven. Ze schetst een 'derde weg' tussen multiculturalisme en het republikeinse ideaal in. Een pad weg van de spiraal van identiteitsopbod, richting een gedeeld burgerschap.

Een hogere participatie van nieuwkomers en nieuwe Belgen is in ieders belang. Daarnaast – en hiermee samenhangend – is ook een minimum aan gevoel van collectieve verbondenheid niet onbelangrijk. Samenleven in harmonie veronderstelt afspraken die geweven zijn rond een aantal fundamentele waarden en normen.

Vervolgens wordt er in het tweede deel van dit boek stilgestaan bij de uitdagingen en perspectieven op onderwijsvlak.

Aan de hand van analyses van het cijfermateriaal dat gegenereerd wordt door het Programme for International Student Assessment (PISA) toont Dirk Jacobs, hoogleraar aan de Université Libre de Bruxelles, aan hoe leerlingen met een migratieachtergrond een van de meest kwetsbare groepen zijn in het onderwijs. Meer, het schoolsysteem, de thuistaal, het opleidingsniveau van de moeder alsook dynamieken van sociale en etnische segregatie correleren met de ongelijkheid in het onderwijs en bestendigen deze.

Het idee dat het een verhaal is van 'of excellentie, of gelijke kansen' is geen wetmatigheid, zo blijkt. Streven naar gelijke kansen en betere uitkomsten voor kinderen uit zogenaamd lagere sociale milieus hoeft niet in conflict te zijn met een hoog prestatieniveau.

Orhan Agirdag, docent aan de Universiteit van Amsterdam, verwerkt de PISA-data dan weer om te analyseren hoe eentalig en meertalig onderwijs gerelateerd zijn

aan onderwijsprestaties van anderstalige leerlingen. Door de focus te leggen op kenmerken zoals land van herkomst, sociaaleconomische achtergrond en linguïstische achtergrond komt hij tot de conclusie dat meertalig (moedertaal)onderwijs positief gecorreleerd blijkt met onderwijsresultaten. Een correlatie betekent echter nog niet dat er een oorzakelijk verband is. Daarvoor is experimenteel onderzoek vereist.

Er blijken nog andere factoren te zijn die bepalend zijn voor onderwijsuitkomsten. Aan de hand van OESO-data en een reeks indicatoren presenteert Jasper Dag Tjaden van de Migration Policy Group de factoren die in rekening moeten worden gebracht wanneer onderwijsuitkomsten van leerlingen met een migratiegeschiedenis uit verschillende EU-landen worden vergeleken. Migratiecontexten, bevolkingseigenschappen, maatschappelijke contexten, beleidskaders... zijn factoren waarmee men moet rekening houden wanneer men beleidsinstrumenten en onderwijsuitkomsten beter op elkaar wil afstellen.

Het derde en laatste deel behandelt de uitdagingen voor migranten en nieuwe Belgen op de arbeidsmarkt. Michèle Claus, adviseur bij het Verbond van Belgische Ondernemingen, ziet een aantal verklaringen voor de achterstelling op de arbeidsmarkt - van onvoldoende kennis van de taal en een gebrek aan professionele kwalificaties, over een beperkt professioneel netwerk tot vormen van discriminatie. Ze verbindt in haar bijdrage deze oorzaken met een aantal aanbevelingen waarbij ze vooral een lans breekt voor een preventieve aanpak - in het onderwijs, lang voor de arbeidsmarkt wordt betreden - en een rol voor alle betrokken actoren.

De gedelegeerd bestuurder van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling, Fons Leroy, schetst de rol van de VDAB inzake de bevordering van evenredige arbeidsdeelname van werkzoekenden van allochtone afkomst. Hij formuleert ook een aantal kritische bedenkingen bij het huidige diversiteitsbeleid met als rode draad: minder doelgroepenbeleid, meer maatwerkbeleid.

In een volgende bijdrage stelt Stijn Baert, onderzoeker aan de Universiteit Gent, de resultaten van zijn veld- en labonderzoek inzake discriminatie op de arbeidsmarkt voor. Discriminatie bemoeilijkt de toegang voor allochtone schoolverlaters in Vlaanderen wanneer zij kandideren voor jobs waarvoor er geen arbeidsmarktcrapte is. Er is wetenschappelijke evidentie dat een aantal selectiepersonen en werkgevers zich laten leiden door een vermoede voorkeur in hoofde van hun werknemers en klanten om samen te werken met allochtonen.

Tot slot zoomt Anna Platanova van de International Organization for Migration in de laatste bijdrage in op de belangrijke beleidstrends en -uitdagingen inzake ar-

beidsmarktparticipatie van personen met een migratieverleden in de verschillende Europese landen. Ze sluit af met een reeks relevante beleidsaanbevelingen.

De bijdragen in dit boek zijn één voor één beleidsrelevante analyses die aandacht verdienen, in de eerste plaats omdat ze voer voor debat zijn. Elk van de drie onderdelen van dit boek wordt afgerond met een korte ophijsting van drie essentiële vaststellingen uit de bijdragen, en bijna aanzetten tot debat voor wat Itinera betreft.

In de toekomst zal Itinera hierop voortbouwen met concrete beleidsrapporten.

# CHAQUE VILLAGE EST UN MONDE

**BILAL BENYAICH**

SENIOR FELLOW À L'INSTITUT ITINERA

Le constat est historiquement irréfutable : autrefois pays d'émigrants, la Belgique est devenue depuis les années 1950 un véritable 'aimant à immigrés'.

Après la Seconde Guerre mondiale, il y a eu dans notre pays une demande importante de main-d'œuvre venant de l'étranger. De nombreux ressortissants français et néerlandais, mais aussi grecs, italiens et espagnols ont ainsi migré vers la Belgique. Pendant les *golden sixties*, des accords ont été conclus avec des pays comme le Maroc et la Turquie pour faire venir des ouvriers. La Belgique avait grand besoin d'une réserve en travailleurs jeunes pour des secteurs d'activité lourds tels que les mines ou la construction du métro. Il y a précisément cinquante ans cette année que débutait la migration des travailleurs marocains et turcs vers notre pays.

Cette immigration n'a jamais vraiment faibli depuis, sauf peut-être pendant les quelques années de la crise économique consécutive à la crise pétrolière de 1974. Il y a trois raisons principales à cela.

Primo, avec le temps, nombre de travailleurs étrangers ont renoncé à l'idée de retourner au pays, et sont ainsi devenus des migrants. Les regroupements familiaux et les mariages n'ont ensuite cessé de faire grossir les rangs de cette diaspora d'origine méditerranéenne ou autre. Les migrants de première génération ont eu des enfants, qui ont eux-mêmes eu des enfants. Une grande majorité de ces jeunes de deuxième génération se sont mariés, dans les années 1980 et 1990, avec un partenaire provenant du pays d'origine de leurs parents. Et même si ce n'est plus la majorité des cas, il est néanmoins encore très fréquent dans la troisième génération, qui est pourtant belge par naissance, que l'on épouse une personne du pays d'origine des parents ou grands-parents.

Deuxièmement, les flux migratoires ont encore augmenté à partir des années quatre-vingts suite à l'afflux de migrants européens consécutif à la libre circulation des personnes, entérinée par les accords de Schengen en 1985. Avec une Communauté/Union européenne qui ne cesse de s'étendre, ces accords ont entraîné de nombreux mouvements migratoires vers (et à l'intérieur de) l'Europe occidentale. Une partie de ces mouvements semble ne pas (encore) être une immigration permanente mais plutôt une immigration circulaire. Cette dernière accroît toutefois la présence d'étrangers sur le territoire national au cours d'une année donnée.

Une troisième raison importante est l'afflux de migrants économiques, chercheurs de meilleure fortune mais aussi demandeurs d'asile et réfugiés suite à la chute du Mur, à la persistance du fossé Nord/Sud et aux conflits dans les Balkans, en Afrique centrale, au Proche-Orient et à l'Asie centrale.

Ces dix dernières années, la Belgique s'est clairement transformée en pays d'immigration. En termes de proportions ou d'absorption annuelle de nouveaux migrants, la situation belge est assez comparable à celle de nations d'immigrants classiques telles que le Canada, l'Australie ou les États-Unis. Rien qu'au cours de la dernière décennie, la différence entre le nombre de personnes entrant dans le pays et celles quittant le pays a été d'un demi-million. En d'autres mots, le solde migratoire positif de la Belgique s'est élevé pour la dernière décennie à près de 5%, soit quasi le double de celui des États-Unis. La plupart des nouveaux migrants sont originaires d'un État membre de l'UE.

En 2014, les racines de près d'un habitant sur quatre en Belgique plongent dans l'immigration. Ce phénomène touche principalement les grandes villes, comme Anvers, Liège et Bruxelles. Tout comme c'est déjà le cas à Bruxelles, Anvers et plusieurs autres villes du pays n'auront à plus ou moins long terme plus de 'majorité ethnique'. C'est inéluctable.

La diversité augmente, comme augmente aussi la diversité dans cette diversité. Le nombre de migrants et de leurs descendants augmente de façon importante, mais les différences entre ces migrants augmentent encore plus : nationalités, langues, pays et régions d'origine, idéologies, motifs de migration, canaux de migration, statuts de résidence et droits correspondants, niveau de scolarité et position socio-économique, accès au marché du travail, liens transnationaux, et ainsi de suite. Cette diversité exponentielle sonne également la fin du multiculturalisme classique fondé sur un nombre limité de 'communautés' coexistant sur un territoire donné. Non seulement le monde est un village, mais le village est désormais aussi un monde.

Cette situation ne manque évidemment pas de poser un certain nombre de défis. Pour Itinera, gérer la migration et stimuler l'intégration et la participation représentent un des principaux défis de notre époque. Itinera proposera d'ailleurs à l'avenir plusieurs rapports sur la politique à suivre dans ce domaine.

Nous souhaitons dans un premier temps laisser la parole à quelques personnes d'action et de réflexion, de Belgique et d'ailleurs. Dans l'ouvrage que vous avez sous les yeux, ils présentent leurs analyses et leurs idées, forgées sur la base de leur expertise académique ou professionnelle. Les contributions sont rédigées alternativement en néerlandais, en français et en anglais.

Les visions exprimées par ces experts ne sont pas nécessairement celles d'Itinera. L'ouvrage veut avant tout être perçu comme une réflexion ouverte dont l'objectif principal est de stimuler le débat, et non de résoudre une fois pour toutes la question complexe de la migration et de l'intégration.

Les sujets traités dans cet ouvrage n'ont pas été choisis au hasard. Plusieurs dimensions importantes de la problématique de la migration et de l'intégration y sont réunies. La mise en page doit être perçue comme un continuum : des portes de la migration et de l'arrivée des nouveaux-venus, à leur installation dans le pays de destination et au processus de participation et d'intégration réciproque. L'ouvrage aborde entre autres les paradigmes de l'intégration et les modèles de société, l'ascenseur social qu'est censé être l'enseignement, et la nécessité d'une participation plus importante au marché du travail. Le but d'Itinera avec cette structuration est avant tout de fournir une vision totale de la problématique de la migration et de l'intégration.

La première partie de cet ouvrage se concentre sur la migration, l'intégration et l'intégration civique, et la politique en la matière. Elle dresse le cadre de plusieurs défis à ce niveau et des perspectives correspondantes.

Laurent Hanseeuw, ancien Fellow à l'Institut Itinera, décrit de façon chiffrée la Belgique en tant que pays de migration. Depuis la Seconde Guerre mondiale, la Belgique est surtout une terre d'immigration, ce qui a profondément modifié son profil démographique et sociologique en seulement quelques décennies. Aujourd'hui, près d'un habitant sur quatre en Belgique a un passé migratoire, et le nombre de Belges et de résidents du pays qui ont des racines qui plongent dans la migration augmentera inéluctablement dans les années et les décennies à venir.

Certains migrants et leurs descendants ne parviennent pas à s'intégrer dans la société, mais il a pourtant fallu attendre les années 1990 et 2000 pour voir le monde politique s'intéresser à cette problématique.

Dans sa participation au présent ouvrage, Jozef De Witte, directeur du Centre interfédéral pour l'égalité des chances/Centre fédéral de la migration, tente de mettre un nom sur les problèmes. D'un point de vue statistique, il y a de substantielles et tenaces différences entre la participation des Belges autochtones et celle des Belges dont les racines plongent dans la migration. Il ne fait aujourd'hui plus aucun doute que la politique d'intégration est un échec. Jozef De Witte entrevoit néanmoins des solutions, pour autant qu'il y ait des efforts cohérents à la fois de la part des nouveaux arrivants, de la collectivité d'accueil et des pouvoirs publics.

Cela fait une dizaine d'années que la Flandre mène une politique d'intégration civique. La Wallonie s'y est elle aussi mise récemment. Joris Michielsens, Sanne van de Pol, Joris Wauters du Centre d'études de migration et l'interculturalité (Université d'Anvers), et Peter De Cuyper de l'institut supérieur du travail (KULeuven), s'attardent sur cette politique d'intégration civique de la Flandre. Ils l'analysent par le biais de trois cas pratiques basés sur les objectifs de l'intégration civique : autonomie professionnelle et éventail linguistique, autonomie sociale et cours d'orientation sociale, et enfin autonomie éducative et enseignement d'accueil pour les nouveaux arrivants allophones.

La politique d'intégration civique porte ses fruits mais, pour perpétuer une cohabitation dans la diversité, il faut un échange permanent entre les décideurs politiques, les intégrants et les autres intervenants. Une offre plus importante et plus flexible s'impose.

Nous aurons ensuite Sabine Van Cauwenberghe, de l'union des villes et communes flamandes (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), qui aborde l'histoire de la politique de migration et d'intégration sous l'angle des administrations locales. Dans sa contribution, elle en appelle notamment à une application cohérente du principe de subsidiarité, pour que les administrations locales ne soient pas mésestimées dans les tâches qu'elles assument envers les personnes avec un passé migratoire.

Enfin, Rachida Azdouz, professeure à l'Université de Montréal, plaide en faveur d'une éthique de la cohabitation. Elle esquisse une 'troisième voie' entre le multiculturalisme et l'idéal républicain. Une voie très éloignée de la spirale de surenchère identitaire, vers une citoyenneté partagée.

Une plus grande participation des nouveaux arrivants et des nouveaux Belges est dans l'intérêt de tous. En outre et dans ce contexte, un minimum de sentiment d'appartenance collective n'est certainement pas dénué d'importance. Cohabiter en harmonie suppose un consensus autour de certaines valeurs et normes fondamentales.

La deuxième partie de cet ouvrage aborde ensuite plus en détail les défis et les perspectives sur le plan de l'enseignement.

Sur la base d'analyses des données chiffrées fournies par le programme PISA (Programme for International Student Assessment), Dirk Jacobs, professeur à l'Université Libre de Bruxelles, montre comment les élèves issus de la migration forment un des groupes les plus vulnérables dans l'enseignement. Plus encore, le système scolaire, la langue parlée à la maison, le niveau de scolarité de la mère ainsi que les dyna-



miques de la ségrégation ethnique et sociale sont en corrélation directe avec les inégalités au niveau de l'enseignement, voire les renforcent.

L'idée qu'il faudrait choisir entre 'soit l'excellence, soit l'égalité des chances' ne semble pas être une loi absolue. Viser l'égalité des chances et de meilleurs résultats pour les enfants issus des milieux sociaux que l'on qualifie de défavorisés ne doit pas obligatoirement se faire au détriment d'un niveau élevé de performance.

Orhan Agirdag, chargé de cours à l'Université d'Amsterdam, utilise les données PISA pour analyser s'il peut y avoir un lien entre un enseignement unilingue ou multilingue et les performances scolaires d'élèves allophones. En examinant des caractéristiques comme le pays d'origine, le contexte socioéconomique et le contexte linguistique, il arrive à la conclusion qu'une corrélation positive peut être établie entre un enseignement multilingue (dans la langue maternelle) et les résultats scolaires. Mais corrélation ne veut pas pour autant dire lien de causalité. Des recherches expérimentales sont en effet nécessaires pour pouvoir établir ce genre de lien.

D'autres facteurs encore semblent jouer un rôle déterminant dans les résultats scolaires. En se basant sur des données provenant de l'OCDE et sur divers autres indicateurs, Jasper Dag Tjaden, du Migration Policy Group, présente les facteurs qui doivent être pris en compte quand on compare les résultats scolaires d'élèves issus de l'immigration dans différents pays de l'UE. Les contextes migratoires, caractéristiques de la population, contextes sociétaux, cadres politiques... sont autant de facteurs dont il faut tenir compte si l'on veut obtenir une meilleure harmonisation des instruments politiques et des résultats scolaires.

La troisième et dernière partie de l'ouvrage aborde les défis auxquels doivent faire face les migrants et les nouveaux Belges sur le marché du travail. Michèle Claus, conseiller auprès de la Fédération des Entreprises de Belgique, voit plusieurs explications à cette relégation sur le marché du travail : d'une connaissance insuffisante de la langue et d'un manque de qualifications professionnelles à certaines formes de discrimination, en passant par un réseau social limité. Dans sa contribution, elle relie ces causes à plusieurs recommandations où elle plaide surtout pour une approche préventive, au niveau de l'enseignement et donc bien avant l'entrée sur le marché du travail, et pour l'attribution d'un rôle à tous les acteurs concernés.

Fons Leroy, administrateur délégué du service flamand pour l'emploi (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling), détaille le rôle du VDAB dans la promotion d'une participation proportionnelle des chercheurs d'emploi allochtones sur le marché du travail. Il formule également quelques réflexions critiques sur la politique de diversité actuelle, avec comme fil rouge une politique moins axée sur les groupes-cibles mais visant plus le 'sur mesure'.

Dans une contribution suivante, Stijn Baert, chercheur à l'Université de Gand, présente les résultats des études qu'il a menées sur le terrain et en laboratoire quant à la discrimination sur le marché du travail. En Flandre, la discrimination complique l'accès au travail pour les jeunes allochtones quand, au sortir de l'école, ils postulent pour des métiers où il n'y a pas de pénurie de main-d'œuvre. Il est scientifiquement établi que certains recruteurs et employeurs sont influencés par une préférence présumée de leurs collaborateurs et clients à ne pas travailler avec des allochtones.

Pour terminer, Anna Platanova, de l'Organisation Internationale pour les Migrations, se concentre dans la dernière contribution sur les tendances et défis majeurs des politiques en matière de participation des personnes issues de l'immigration au marché du travail, et ce dans les différents pays européens. Elle conclut avec une série de recommandations relatives à ces politiques.

Toutes les contributions figurant dans le présent ouvrage sont pertinentes du point de vue politique et méritent notre attention, avant tout pour ce qu'elles apportent au débat. Chacune des trois parties de cet ouvrage se termine sur un bref résumé de trois constats essentiels se dégageant des contributions des différents intervenants, et sur quelques amorces au débat formulées par Itinera.

Dans le futur, Itinera produira des rapports concrets sur la politique à suivre dans ce domaine.

# THE WORLD IS IN THE VILLAGE

**BILAL BENYAICH**

SENIOR FELLOW ITINERA INSTITUTE

Anyone looking back cannot avoid drawing this conclusion. Belgium, once a country of emigration, has chiefly been a magnet for immigrants since the 1950s.

After the Second World War, there was intensive demand for foreign labour, for so-called guest workers. Quite a few French and Dutch people, as well as Greeks, Italians and Spaniards migrated to Belgium. Subsequently, during the golden sixties, agreements were made with countries such as Morocco and Turkey to allow workers to come over. At this time, Belgium had needed a ready resource of young men to be deployed in heavy industries, from mining to the construction of underground railway lines. This year marks the fiftieth anniversary of when the migration of workers from Morocco and Turkey got under way.

Although a stop to migration was announced in 1974 after the oil crisis struck and the ensuing economic crisis, migration did not stop, with the exception of a limited number of years after this. There are three important reasons for this.

Firstly, large numbers of foreign workers buried any ideas of returning as time drew on and so became migrants. These Mediterranean workers, but also other diasporas grew in number as a result of family migration, including marriage migration. They had children, who now in turn are having children. A sizeable majority of the second generation of young people during the eighties and nineties married partners from their country of origin. It is surprisingly common that even the third generation, which is Belgian by birth, continues to marry people from the country of origin of their (grand)parents, although this is no longer in the majority of cases.

In addition - and something which has proven to be more important in quantitative terms - migration also increased from the eighties due to the influx of Europeans as a result of the free movement of persons that came about after the signing of the Schengen Agreement in 1985. Combined with an ever expanding European Community/ Union, this brought about a large movement to (and within) Western Europe. Part of this movement appears not (yet) to be permanent but more circular immigration. However, this increases the presence of foreigners within the territory in any given year.

A third important reason is the influx of economic migrants, fortune seekers as well as asylum seekers and refugees as a result of the fall of the Wall, the ongoing North-South divide and wars in the Balkans, Central Africa, the Middle East and Central Asia.

In recent decades, Belgium has clearly been transformed into a country of immigration. In terms of the proportionate, annual absorption of new immigrants, Belgium is rather similar to traditional immigration nations such as Canada, Australia or the United States. In the last decade alone, the difference between the number of people entering the country and leaving the country has been half a million people. In other words, Belgium's positive net migration over the last decade has been nearly 5 % - almost double that of the United States. The majority of the new immigrants come from an EU Member State.

In 2014, almost one resident in four has roots in immigration in Belgium. They live mainly in the big cities, such as Antwerp, Liege and Brussels. Like Brussels, Antwerp and a number of other cities will no longer have an "ethnic majority" in a not so distant future.

Not only diversity, but also diversity within diversity is on the increase. There is a sharp increase of immigrants and their descendants, but an even stronger increase of differences between them: nationalities, languages, countries and regions of origin, religions, reasons for migration, migration channels, residence statuses and the related rights, educational background and socio-economic position, access to employment, transnational links and so on. This exponential diversity also immediately signifies an end to the traditional multiculturalism that starts from a limited number of coexisting "communities" within a territory. Not only is the world a village, the world is in the village.

This of course brings challenges with it. For Itinera, managing migration and encouraging integration and participation is one of the most important challenges of our time. In the future, Itinera will be presenting a number of policy reports on the matter.

However, we first want to allow a number of domestic and foreign thinkers and practitioners to speak out. In the book that is before you, they are given a forum to present their analysis and ideas, based upon their academic or other professional expertise. The contributions are alternately in Dutch, French and English.

The views of the author are not necessarily those of Itinera. The book should be primarily understood as being an open reflection, the main aim of which is to reignite the debate, and not to solve the migration and integration puzzle once and for all.

The topics covered in this book have not been chosen at random. In it, a number of important dimensions of the migration and integration issues are brought together. The format of the book can be viewed as being a continuum, from the gates of migration and the arrival of newcomers, to becoming established in this country

and the process of participation and mutual integration. It looks at patterns of integration and models of society, the social mobility that education ought to generate and the need for greater participation within the labour market. With this structure and layout above all Itinera wants to promote a holistic approach to migration and integration issues.

In the first part of this book, we will be looking at migration, citizenship and integration and policy relating to these issues. A number of challenges and the associated opportunities are examined.

Former Itinera fellow, Laurent Hanseeuw, draws the contours of Belgium as a migration country. Since the Second World War, Belgium has mainly been a country of immigration as a result of which the demographic and sociological profile of Belgium has undergone significant transformations over a few decades. Today, almost one in four people in Belgium has a history of migration and the number of Belgians and residents who have their roots in migration will inevitably increase over the years and decades to come.

Some migrants and their descendants are failing to successfully fit into society. Yet it wasn't until the nineties and the last decade that any attention was paid to these issues in policy terms.

Therefore Jozef De Witte, director of the Interfederal Centre for Equal Opportunities / Federal Migration Centre, attempts to identify the problems in his contribution. Anyone reviewing the statistics will see substantial and persistent differences in levels of participation between native Belgians and those with roots in migration. The integration policy has failed, that much is certain. De Witte also sees room for solutions when the newcomer, the host community and the government would engage in a consistent, logical manner.

Flanders has been implementing a so called civil integration policy for a decade. Wallonia has also recently jumped on the band wagon. Joris Michielsens, Sanne van de Pol, Joris Wauters from the Center for Migration and Intercultural Studies (Antwerp University), and Peter De Cuyper from the Research Institute for Work and Society (KULeuven), highlight the Flemish integration policy. They analyse the policy of integration based on three case studies and the objectives of citizenship: professional self-reliance and the range of available languages, life skills and the social orientation course, and finally educational empowerment and welcome classes for newcomers of other tongues.

The civil integration policy for foreigners is paying dividends, but to continue to maintain a society based on diversity, there needs to be a permanent interaction

between policy makers, integrators and stakeholders. A larger and more flexible range of services is imperative.

Sabine Van Cauwenberghe of the Association of Flemish Cities and Municipalities has written a history of migration and integration policy through the lens of the local authorities. In this contribution, she also calls for the principle of subsidiarity to be applied consistently so that local authorities are not misunderstood in the tasks that they assign to people with a migration past.

Finally, Rachida Azdouz, lecturer at the University of Montreal, makes a plea for ethics of community living. She outlines a 'third way' between multiculturalism and the Republican ideal. A path moving away from the spiral of identity auction, and on towards a shared citizenship.

A higher level of participation on the part of newcomers and new Belgians is in everyone's interest. In addition - and in line with this - a minimum sense of collective belonging is also a significant factor. Living together in harmony presupposes agreements that are woven around a number of fundamental values and norms.

Subsequently, in the second part of this book, we shall look at the challenges and prospects within education.

Based upon analyses of the statistical data generated by the Programme for International Student Assessment (PISA), Dirk Jacobs, Professor at the Université Libre de Bruxelles, demonstrates how students from a migrant background are one of the most vulnerable groups in education. More specifically, the school system, the home language, the education level of the mother as well as dynamics of social and ethnic segregation correlate with inequality in education and perpetuate it.

The idea that this is a story of 'either excellence, or equal opportunities' is not a rule. Commitment to equal opportunities and better outcomes for children from so-called lower social classes does not have to be in conflict with a high level of performance.

Orhan Agirdag, lecturer at the University of Amsterdam, processes the PISA data to then reanalyse how monolingual and multilingual education are related to educational achievement of foreign-language students. By focusing on characteristics such as country of origin, socio-economic background and linguistic background, he comes to the conclusion that multi-lingual (mother-tongue) education appears to correlate positively with educational outcomes. However, a correlation does not mean that there is a causal link. For this, experimental research is required.

There appear to be other factors that determine educational outcomes. Based on OECD data and a series of indicators, Jasper Dag Tjaden of the Migration Policy Group presents the factors that should be taken into account when educational outcomes of students with a history of migration from different EU countries are compared. Migration contexts, population characteristics, social contexts, policy frameworks... are factors that should be taken into consideration when you want to coordinate policy instruments and educational outcomes more closely.

The third and final part deals with the challenges faced by migrants and new Belgians within the labour market. Michèle Claus, Adviser at the Federation of Belgian Enterprises, sees a number of explanations for disfavouring within the labour market - from insufficient knowledge of the language and a lack of professional qualifications, a limited professional network to forms of discrimination. In her contribution, she links these causes to a number of recommendations in which she mostly advocates in favour of a preventive approach - in education, long before entering the labour market - and a role for all stakeholders who are involved.

The managing director of the Flemish Public Employment Service (VDAB), Fons Leroy, outlines the role of the VDAB in promoting the proportional participation of jobseekers from immigrant backgrounds. He also sets out a number of critical concerns in relation to the current diversity policy with the following common theme: less target group policies, and more customised policies.

In a contribution that follows, Stijn Baert, a researcher at the University of Ghent, presents the results of his field and laboratory research on discrimination in the labour market. Discrimination impedes access for immigrant school leavers in Flanders when they are applying for jobs for which there is no shortage of labour. There is scientific evidence that a number of selection panels and employers are led by a suspected preference in respect of their employees and customers to work together with immigrants.

Finally, in the final contribution, Anna Platanova of the International Organization for Migration focuses on the major policy trends and challenges concerning labour market participation of people from a migrant background in various European countries. She concludes with a series of relevant policy recommendations.

The contributions in this book are individual, policy-specific analyses that first and foremost deserve attention because they are a stimulus for debate. Each of the three sections in this book ends with a short listing of three key findings from the contributions and issues for debate, as relating to Itinera.

In the future, Itinera will build on this with specific policy reports.





DEEL 1

**MIGRATIE  
EN INTEGRATIE**

***UITDAGINGEN  
EN PERSPECTIEVEN***



# INLEIDING

In het eerste deel van dit boek staan we stil bij migratie, inburgering en integratie en het beleid ter zake. Een aantal belangrijke uitdagingen en bijbehorende perspectieven worden gekaderd.

In de eerste bijdrage tekent voormalig Itinera fellow, Laurent Hanseeuw, aan de hand van cijfers de contouren van België als migratieland. België is sinds de Tweede Wereldoorlog vooral een immigratieland. De instroom van migranten is doorheen de jaren sterk toegenomen. De Europese eenmaking en de hiermee gelieerde vrijheid van verkeer van personen binnen de EU, maar ook volgmigratie - gezins en huwelijksmigratie dus - hebben hier sterk toe bijgedragen.

Het demografisch en sociologisch profiel van België heeft op enkele decennia tijd belangrijke verschuivingen ondergaan. Vandaag heeft bijna een op vier inwoners in België een migratiegeschiedenis – wat wil zeggen dat zij zelf, of een of meer van hun (groot)ouders, naar België immigrant(en) zijn (geweest). Het aantal Belgen en inwoners dat zijn wortels in de migratie heeft zal de komende jaren en decennia onvermijdelijk toenemen.

Sommige migranten en hun nakomelingen slagen er niet in om zich in te passen in de samenleving. Het probleem is zo oud als de substantiële immigratiestromen sinds de jaren zestig. Toch heeft het tot de jaren negentig en tweeduizend geduurd vooraleer er beleidsmatige aandacht uitging naar deze problematiek. Door de omvang van de migratie, de geografische concentratie van immigranten en hun nakomelingen, en de hieruit resulterende sociaaleconomische en sociaal-culturele uitdagingen, is de tijd van wegstijgen en minimaliseren echter voorbij.

Jozef De Witte, directeur van het Interfederaal Gelijkekansencentrum/Federaal Migratiecentrum, doet in zijn bijdrage daarom een poging om de problemen te benoemen. Wie de statistieken erop naslaat, ziet substantiële participatieverschillen tussen autochtone Belgen en die met wortels in de migratie. Men kan gerust besluiten dat het integratiebeleid mislukt is. De Witte ziet ook oplossingen wanneer de nieuwkomer, de ontvangende samenleving en de overheid zich consequent zouden inzetten.

Sinds een tiental jaar voert Vlaanderen een inburgeringsbeleid. Ondertussen is ook Wallonië op deze kar gesprongen. Joris Michielsens, Sanne van de Pol, Joris Wauters van CeMIS (UA) en Peter De Cuyper van het HIVA (KU Leuven) staan stil bij tien jaar Vlaams inburgeringsbeleid. Ze analyseren het inburgeringsbeleid aan de hand van drie cases en doelen van inburgering: professionele redzaamheid en

het taalaanbod, sociale redzaamheid en de cursus maatschappelijke oriëntatie, en tot slot educatieve zelfredzaamheid en het onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers.

Het inburgeringsbeleid werpt wel degelijk vruchten af, maar om het samenleven in diversiteit waar te blijven maken dient er een permanente wisselwerking te zijn tussen beleidsmakers, de inburgeraars en de stakeholders.

Sabine Van Cauwenberghe van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten schrijft vervolgens een historie van het migratie- en integratiebeleid doorheen de lens van de lokale besturen. Ze roept in deze bijdrage ook op om het subsidiariteitsprincipe consequent toe te passen opdat de lokale besturen niet miskend worden in de taken die ze opnemen naar personen met een migratieverleden toe. Integratie is bovenal eerst een lokaal gegeven.

Tot slot houdt Rachida Azdouz, docente aan de Universiteit van Montréal, een pleidooi voor een ethiek van het samenleven. Ze schetst een 'derde weg' tussen multiculturalisme en het Republikeinse ideaal in. Een pad weg van de spiraal van identiteitsopbod, richting een gedeeld burgerschap.

Een hogere participatie van nieuwkomers en nieuwe Belgen is in ieders belang. Daarnaast – en hiermee samenhangend – is ook een minimum aan gevoel van collectieve verbondenheid niet onbelangrijk. Samenleven in harmonie veronderstelt afspraken die geweven zijn rond een aantal fundamentele waarden en normen.

Dit eerste deel wordt afgesloten met een terugblik op essentiële vaststellingen uit de verschillende bijdragen en een aantal aanzetten voor debat en beleid, geformuleerd door Itinera.

# INTRODUCTION

*Dans cette première partie, nous nous concentrons sur la migration, l'intégration civique et l'intégration en général, ainsi que les politiques en la matière. Nous dressons également le tableau de plusieurs défis importants et des perspectives qu'ils impliquent.*

*Dans la première contribution, l'ancien fellow à l'Institut Itinera Laurent Hanseeuw décrit de façon chiffrée la Belgique en tant que pays de migration. Depuis la Seconde Guerre mondiale, la Belgique est essentiellement un pays d'immigration. L'afflux de migrants a considérablement augmenté au fil des ans. L'unification européenne et la liberté de circulation des personnes qu'elle implique au sein de l'UE, mais également les migrations consécutives aux regroupements familiaux ou aux mariages, ont largement contribué à cette situation.*

*Le profil démographique et sociologique de la Belgique a considérablement changé en seulement quelques décennies. Aujourd'hui, près d'un habitant sur quatre en Belgique a un passé migratoire (c'est-à-dire que lui-même, ou un ou plusieurs de ses (grands-)parents sont (ou ont été) immigrants en Belgique). Le nombre de Belges et de résidents du pays qui ont des racines dans la migration augmentera inéluctablement au cours des années et décennies à venir.*

*Certains migrants et leurs descendants ne parviennent pas à s'intégrer dans la société. Le problème a beau remonter aussi loin que les gros flux migratoires des années soixante, il a quand même fallu attendre les années 1990 et 2000 pour voir le monde politique s'intéresser à cette problématique. Étant donné l'ampleur de la migration, la concentration géographique des immigrants et de leurs descendants, et les défis socioéconomiques et socioculturels qui en découlent, le temps de l'aveuglement et de la minimisation est définitivement révolu.*

*Dans sa contribution au présent ouvrage, Jozef De Witte, directeur du Centre inter-fédéral pour l'égalité des chances/Centre fédéral de la migration, tente de mettre un nom sur les problèmes. D'un point de vue statistique, il y a de substantielles différences entre la participation des Belges autochtones et celle des Belges dont les racines plongent dans la migration. La politique d'intégration est un échec, c'est désormais une certitude. Jozef De Witte entrevoit néanmoins des solutions, pour autant qu'il y ait des efforts cohérents à la fois de la part des nouveaux arrivants, de la collectivité d'accueil et des pouvoirs publics.*

*Cela fait une dizaine d'années que la Flandre mène une politique d'intégration civique. La Wallonie s'y est elle aussi mise récemment. Joris Michielsens, Sanne*

*van de Pol, Joris Wauters du CEMIS (UA), et Peter De Cuyper du HIVA (KULeuven) s'attardent sur dix années de politique d'intégration civique en Flandre. Ils l'analysent par le biais de trois cas pratiques basés sur les objectifs de l'intégration civique : autonomie professionnelle et éventail linguistique, autonomie sociale et cours d'orientation sociale, et enfin autonomie éducative et enseignement d'accueil pour les nouveaux arrivants allophones.*

*La politique d'intégration civique porte effectivement ses fruits mais, pour perpétuer une cohabitation dans la diversité, il faut un échange permanent entre les décideurs politiques, les intégrants et les autres intervenants.*

*Sabine Van Cauwenberghe, de l'union des villes et communes flamandes (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), aborde ensuite l'histoire de la politique de migration et d'intégration sous l'angle des administrations locales. Dans sa contribution, elle en appelle notamment à une application cohérente du principe de subsidiarité, pour que les administrations locales ne soient pas mésestimées dans les tâches qu'elles assument envers les personnes qui ont un passé migratoire. L'intégration est avant tout une donnée locale.*

*Enfin, Rachida Azdouz, professeure à l'Université de Montréal, plaide en faveur d'une éthique de la cohabitation. Elle esquisse une 'troisième voie' entre le multiculturalisme et l'idéal républicain. Une voie très éloignée de la spirale de surenchère identitaire, vers une citoyenneté partagée.*

*Une plus grande participation des nouveaux arrivants et des nouveaux Belges est dans l'intérêt de tous. En outre et dans ce contexte, un minimum de sentiment d'appartenance collective n'est certainement pas dénué d'importance. Cohabiter en harmonie suppose des accords autour de certaines valeurs et normes fondamentales.*

*Cette première partie se termine sur un résumé des constats essentiels se dégageant des contributions des différents intervenants, et sur quelques amorces au débat et au développement d'une politique formulées par l'Inera.*

# INTRODUCTION

In the first part of this book, we will be looking at migration, citizenship and integration and policy relating to these issues. A number of major challenges and the associated opportunities are examined.

In the first contribution, former Itinera fellow, Laurent Hanseeuw, draws the contours of Belgium as a migration country based on statistics. Belgium has been an immigration country particularly since the Second World War. The influx of migrants has increased significantly over the years. European integration and the freedom of movement of people within the EU associated with this, as well as continuing migration - in other words family- and marriage-related migration - have greatly contributed to this.

The demographic and sociological profile of Belgium has undergone significant changes over a number of decades. Today, almost one in four residents in Belgium has a history of migration - which means that they themselves, or one or more of their (grand)parents are (were) immigrant(s) to Belgium. The number of Belgians and residents that have their roots in migration will inevitably increase over the coming years and decades.

Some migrants and their descendants are failing to successfully fit into society. The problem dates back to the substantial flows of immigrants that have been arriving since the sixties. Yet it wasn't until the nineties and the last decade that any attention was paid to these issues in policy terms. Due to the scale of migration, the geographic concentration of immigrants and their descendants, and the resulting socio-economic and sociocultural challenges, the time of looking in the other direction and minimizing the effects is over.

Jozef De Witte, director of the Interfederal Centre for Equal Opportunities / Federal Migration Centre, thus makes an attempt to identify the problems in his contribution. Anyone reviewing the statistics will see substantial differences in participation between native Belgians and those with roots in migration. One may safely conclude that the integration policy has failed. De Witte also sees solutions when the newcomer, the host community and the government would engage in a consistent, logical manner.

Flanders has been implementing an integration policy for a decade. In the meantime, Wallonia has also jumped on the band wagon. Joris Michielsens, Sanne van de Pol, Joris Wauters from CEMIS (UA) and Peter De Cuyper from the HIVA (KULeuven) highlight ten years of Flemish integration policy. They analyse the integra-

tion policy based on three case studies and the objectives of citizenship: professional self-reliance and the range of available languages, life skills and the social orientation course, and finally educational empowerment and welcome classes for newcomers of other tongues.

The civic integration policy for newcomers is definitely paying dividends, but to continue to maintain a society based on diversity, there needs to be a permanent interaction between policymakers, integrators and stakeholders.

Sabine Van Cauwenberghe of the Association of Flemish Cities and Municipalities has written a history of migration and integration policy through the lens of the local authorities. In this contribution, she also calls for the principle of subsidiarity to be applied consistently so that local authorities are not misunderstood in the tasks that they assign to people with a migration past. Integration is first of all a local phenomenon.

Finally, Rachida Azdouz, lecturer at the University of Montreal, makes a plea for ethics of community living. She outlines a 'third way' between multiculturalism and the Republican ideal. A path moving away from the spiral of identity auction, and on towards a shared citizenship.

A higher level of participation on the part of newcomers and new Belgians is in everyone's interest. In addition - and in line with this - a minimum sense of collective belonging is also a significant factor. Living together in harmony presupposes agreements that are woven around a number of fundamental values and norms.

This first section concludes with a review of the key findings from the various contributions and a number of issues for debate and policy, formulated by Itinera.



# BELGIQUE, TERRE D'IMMIGRATION: STATISTIQUES ET ÉVOLUTIONS

**LAURENT HANSEEUW**  
FORMER FELLOW ITINERA

*Bien que la Belgique ait été historiquement davantage une terre d'émigration, notre pays est devenu une importante terre d'accueil des immigrants depuis la seconde guerre mondiale. Depuis le début du millénaire, l'immigration a connu une recrudescence remarquable liée à l'élargissement de l'Union Européenne et à l'immigration familiale en provenance de pays tiers, elle-même liée principalement aux descendants des migrants post deuxième guerre mondial.*

*Ces évolutions ont changé profondément et durablement la démographie et la sociologie du pays. Même s'il faut s'attendre à un ralentissement, il n'en reste pas moins que le pays va continuer sa marche vers une réalité toujours plus multiethnique et dont l'origine et l'héritage culturel de ses citoyens s'accroîtra d'années en années.*

Hoewel België in het verleden voornamelijk een emigratieland was, werd het na de Tweede Wereldoorlog een belangrijk toevluchtsoord voor heel wat migranten. Sinds het begin van het millennium doet zich een opmerkelijke toename van de migratie voor. Dit heeft enerzijds te maken met de uitbreiding van de Europese Unie en anderzijds met de gezinsmigratie vanuit derde landen, voornamelijk via afstammelingen van de migranten van na de Tweede Wereldoorlog.

Deze evoluties hebben de demografie en de sociologie van het land diepgaand en duurzaam veranderd. Er mag weliswaar worden verwacht dat het ritme metertijd zal afnemen, maar toch zal België jaar na jaar verder evolueren in de richting van een meer multi-etnische realiteit met burgers die qua origine en cultureel erfgoed een grotere diversiteit vertonen.

## Bref rappel historique

### *Il y a bien longtemps*

Que ce soit en comparaison avec les pays d'outre-Atlantique, ou même avec ses voisins directs, la Belgique n'est pas historiquement une terre d'immigration. Tout au long du 19<sup>ème</sup> siècle, davantage de belges quittaient le pays que ce que d'étrangers n'y arrivaient. Lors du recensement de 1890, on dénombre 170.000 étrangers en Belgique, soit 2,8% de la population totale, pour l'essentiel des habitants des pays limitrophes. Par la suite, une première vague d'immigration de travailleurs, italiens et d'Europe de l'Est, fait son apparition pendant l'entre-deux guerres. Bien que cette importation de main d'œuvre étrangère annonce les prémices des vagues d'immigration suivant la seconde guerre mondiale, ces mouvements migratoires restent modestes en comparaison à la population du pays. A la sortie du conflit mondiale, en 1947, environ 350000 étrangers résident en Belgique, soit à peine 4% de la population totale.<sup>1</sup>

### *Les trente glorieuses*

La période de croissance économique continue suivant la seconde guerre mondiale sera, pour la Belgique, le départ d'un nouveau rapport aux migrations. Le fort besoin en main-d'œuvre durant la période s'écoulant de 1947 à 1974 entraîne une arrivée massive de travailleurs étrangers, qui vont eux-mêmes, dans une large mesure, induire les flux migratoires que la Belgique connaîtra tout au long du vingtième siècle.

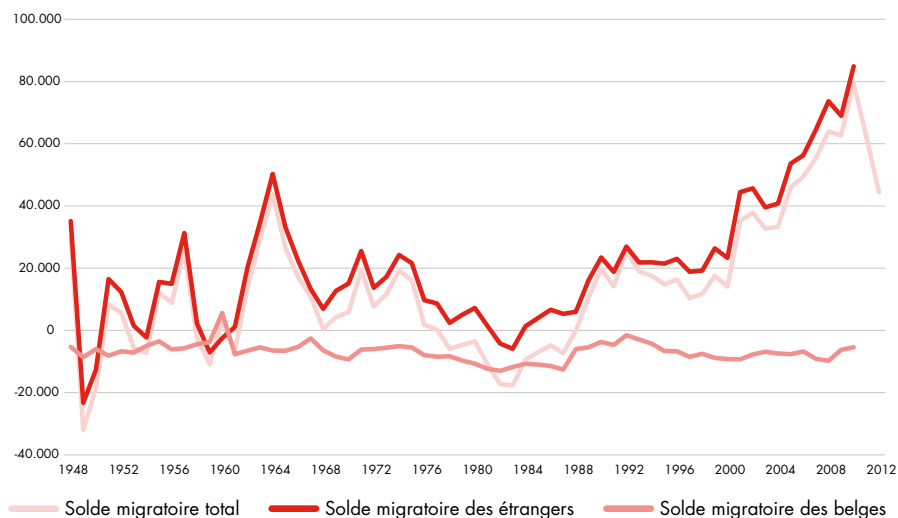
“ Afin de relancer son économie au lendemain de la seconde guerre mondiale, la Belgique, à l'instar de certains pays voisins, signera de nombreux accords bilatéraux afin d'attirer des travailleurs sur son territoire. ”

Afin de relancer son économie au lendemain de la seconde guerre mondiale, la Belgique, à l'instar de certains pays voisins, signera de nombreux accords bilatéraux afin d'attirer des travailleurs sur son territoire. Le premier et plus connu d'entre eux sera le protocole belgo-italien du 20 juin 1946 prévoyant l'arrivée de cinquante mille italiens appelés à descendre dans les mines belges. Dans les années qui suivirent, de nombreux autres protocoles furent signés avec l'Espagne, la Grèce, la Turquie, le Maroc et la Tunisie. Comme on peut l'observer sur le graphique ci-dessous, cette migration économique fonctionnait un peu selon le principe de soupape. Le gouvernement ouvrait le robinet de l'immigration de travailleurs par intermittence, lorsque les pénuries se faisaient ressentir en Belgique. Un pic est atteint en 1964, année de l'accord bilatéral avec le Maroc et la Turquie, où plus de cinquante mille étrangers rejoignent le territoire belge, soit près de 0,5% de la population vivant en Belgique cette année-là.

En 1973, suite au déclenchement de la première crise du pétrole, le gouvernement belge met un terme à l'immigration de travailleurs peu qualifié en Belgique. La délivrance de

permis de travail se cantonne, à partir de ce moment et jusqu'à aujourd'hui, presque exclusivement aux travailleurs les plus qualifiés.

### Solde des migrations internationales vers la Belgique (1848-2012)



Sources : Registre national à partir de 1988 / registres communaux de population et des étrangers jusqu'à 1987, Calculs DGSIE

### Les vingt dernières années

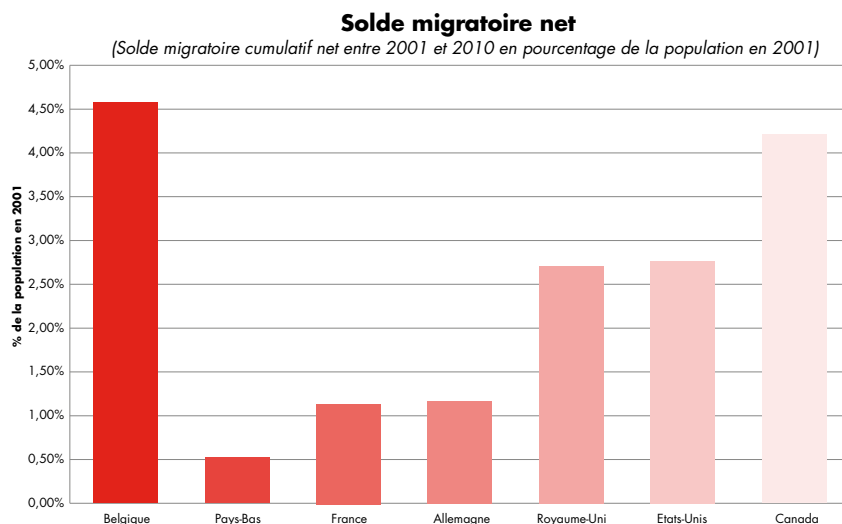
Il s'en suit une longue période de déclin du solde migratoire en Belgique, avec même une courte période, dans les années quatre-vingt, où la Belgique connaîtra à nouveau une émigration nette positive. Ensuite, la fin des années quatre-vingt marque le retour d'un flux migratoire entrant, fait de trois phénomènes distincts, bien que partiellement liés : un accroissement des demandes d'asile<sup>2</sup>, un regroupement familial induit par l'arrivée à l'âge adulte des des (petits-)enfants d'immigrants arrivées dans les années cinquante et soixante, et d'importants contingents d'européens attirés, entre autres, par l'importance grandissante de Bruxelles en tant que capitale européenne.

### L'importance de l'immigration actuelle

#### *Un solde migratoire croissant*

Comme montré ci-dessus, la deuxième partie du vingtième siècle a progressivement transformé la Belgique en terre d'immigration. Cette réalité est pourtant encore partiellement occultée. On place encore trop souvent la Belgique en opposition par rapport à l'Amérique du Nord ou à l'Océanie. La première serait un lieu de peuplement séculaire où la population étrangère, ou d'origine étrangère, ne serait qu'un épiphénomène, pour certains même transitoire. Le « Nouveau Monde » serait, à l'inverse, une terre de peuplement

récente où l'ensemble de la population est migrante, parfois arrivée récemment, parfois moins. Cependant, l'histoire récente de notre pays montre que cette vision des choses devient de plus en plus tronquée. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, les dix dernières années ont vu la Belgique accueillir proportionnellement bien davantage de migrants<sup>3</sup>, non seulement que tous ces voisins, mais également que les Etats-Unis ou le Canada.



Sources: Itinera calculations based on National Statistical Office & Eurostat (INSEE, CBS, DESTASIS, DGSIE, Census Bureau\*, ONS & Statcan)

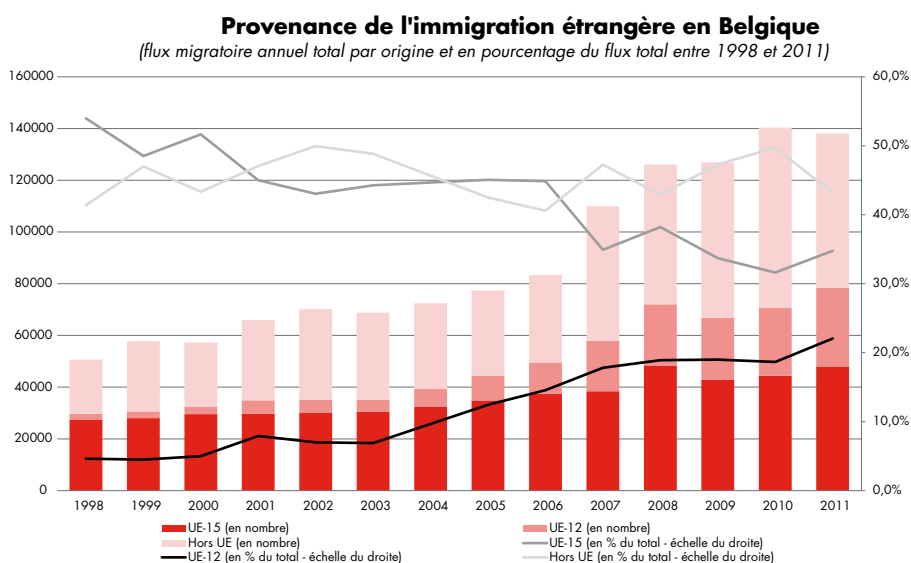
Sur la première décennie du millénaire, la Belgique a vu arrivée une entrée nette d'immigrants de pas moins d'un demi-million de personnes, soit 4,5% de sa population. Sur base annuelle, la statistique la plus utilisée est le taux net d'immigration, dont l'OCDE publie la statistique tous les ans pour les pays membres de l'organisation. Bien que les bases de données de de l'OCDE à ce sujet sont à prendre avec caution, dû aux différences de comptabilisation parfois importantes qui peuvent exister entre les pays, la Belgique a enregistré un taux net d'immigration entre 6,5 et 7,5 personnes pour mille habitants ces dernières années, bien au-delà de la plupart des pays européens et des Etats-Unis.<sup>4</sup>

Il faut néanmoins remarquer que cette tendance croissante de la dernière décennie semble avoir connue un ralentissement depuis 2010. Le solde migratoire est, en effet, en net repli sur les dernières années. Bien qu'une analyse des chiffres plus détaillée sur une plus longue période soit nécessaire avant de pouvoir en tirer des conclusions, il semble que la modification de la loi sur le regroupement familial en 2011 ainsi que la mise en place d'une politique migratoire plus ferme sous cette législature ait significativement réduit le solde net des migrations internationales en Belgique. Certaines prévisions démographiques relatives à la Belgique et ses régions devront sans doute être revues en tenant en considération ces changements.

“ Sur la première décennie du millénaire, la Belgique a vu arrivée une entrée nette d’immigrants de pas moins d’un demi-million de personnes. ”

### Une provenance et des motifs divers

Tel que stipulé ci-dessus, la provenance des immigrants en Belgique est très diverse. Si l’on regarde les flux présents, deux grandes tendances se dégagent, que sont les migrations européennes d’une part, provenant majoritairement des anciens états membres de l’Europe des quinze mais avec une croissance soutenue des arrivées en provenance d’Europe de l’Est, et les migrations extra-communautaires d’autre part.

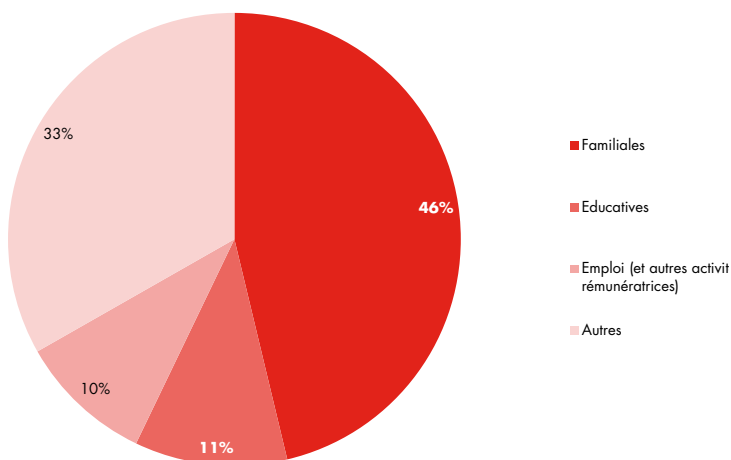


Source: RN-DGSIE

Néanmoins, il faut tenir en compte que les migrations européennes, bien que majoritaires, sont également les moins durables. Autrement dit, une partie non-négligeable d’européens quittent la Belgique après quelques années. Selon les chiffres (incomplets) d’Eurostat, entre vingt et vingt-cinq mille européens quitteraient la Belgique chaque année, soit entre un cinquième et un quart du nombre qui y arrivent. En fin de compte, il s’agit davantage d’un accroissement continu d’une mobilité intra-européenne, dont Bruxelles et la Belgique sont immédiatement récipiendaires, qu’une installation définitive pour tous ces migrants (ce qui est par contre le cas de la majorité des migrants provenant de l’extérieur des frontières de l’Union, à l’exception partielle des étudiants). Dès lors, bien que cela soit difficile à mesurer, le solde migratoire est probablement à majorité extra-communautaire, d’autant plus en incluant les statistiques des migrations dû à la procédure d’asile qui, depuis 1995, ont été exclues des statistiques migratoires.

## Motifs d'immigration des citoyens non-européens en Belgique

(Moyenne des années entre 2008 et 2012 inclus)



Source: Eurostat

Cependant, la réalité sous-jacente aux flux migratoires extra-communautaires est également hybride. Si une petite moitié provient du canal bien connu du regroupement familial<sup>5</sup>, il y a également des étudiants, des travailleurs, qualifiés ou pas, etc. En sus, il existe aussi le flux des demandeurs d'asile qui, à l'heure actuelle, représente environ quinze à vingt mille arrivées par an. Par ailleurs, la provenance de ces immigrants est également très diverse. Même si seul 10% à 15% en moyenne sont reconnus comme réfugiés<sup>6</sup>, il s'agit d'un flux non-comptabilisés de plusieurs milliers de migrants par an, qui vient encore renforcer le caractère extracommunautaire de l'immigration en Belgique. En sus des pays d'immigration historique tel que le Maroc, la Turquie ou la République Démocratique du Congo, des migrants du monde entier arrive aujourd'hui en Belgique, de la Chine au Cameroun en passant par l'Inde ou l'Arménie.

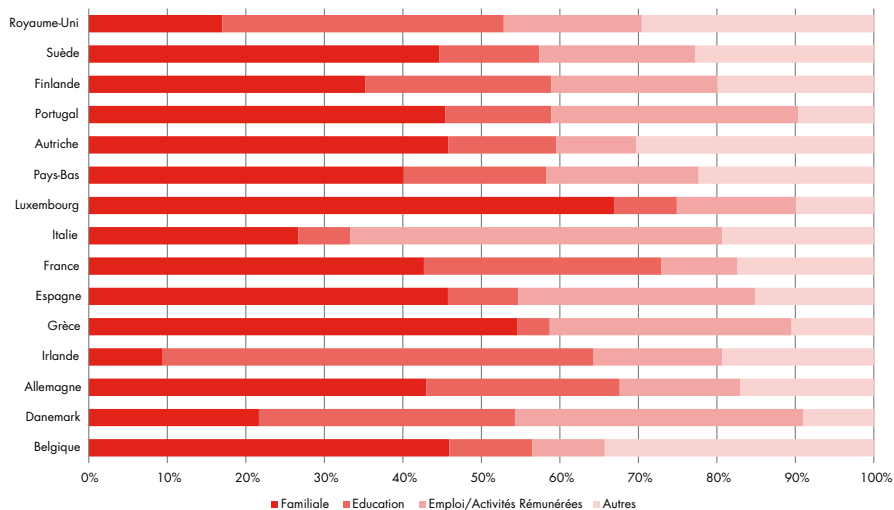
Si l'on ne tient pas compte des migrations européennes, la Belgique se caractérise par une immigration hors-UE principalement pour des motifs familiaux et autres ; alors que l'immigration des étudiants, travailleurs et hommes d'affaires est particulièrement basse en proportion des flux totaux. A l'inverse, des pays comme le Royaume-Uni (le leader mondial du marché de l'éducation supérieur), le Danemark, l'Irlande, la Finlande ou les Pays-Bas ont une immigration de citoyens non-européens plus largement (entre 35% et 50%) le fait de personnes venues travailler, entreprendre des affaires ou étudier.

### **Une répartition territoriale concentrée**

Partout dans le monde, les immigrants arrivent principalement dans les villes et la Belgique ne fait pas exception à cette règle. Comme on peut le voir sur le graphique ci-dessous, l'immigration d'étrangers en Belgique se concentre dans les principaux centres urbains que sont Bruxelles et Anvers et, dans une moindre mesure, les villes de plus petites tailles. Globalement, ces proportions sont relativement pérennes d'années en années, si ce n'est que la

## Poids relatifs des motifs d'immigration des citoyens non-UE

(% de l'immigration par motif du permis de séjour fct de l'immigration totale entre 2008 et 2012)

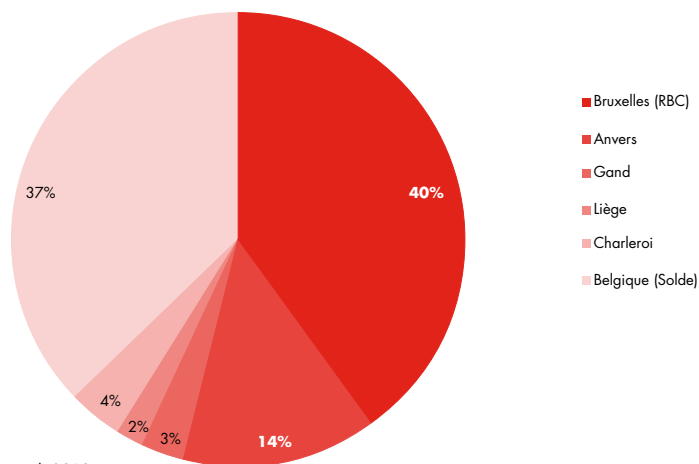


Source: Eurostat

Wallonie connaît un déclin constant depuis de nombreuses années de la proportion d'immigrés qu'elle accueille par rapport aux deux autres régions belges. Ces proportions relatives se retrouvent aussi bien pour l'immigration européenne qu'extracommunautaire, même si certaines particularités existent, telles que l'installation des ressortissants des pays voisins près des frontières (France, Pays-Bas, Allemagne) ou l'impact qu'a la présence de communautés « d'immigrés » préexistantes sur la répartition de l'immigration de certaines nationalités comme les turcs, qui ont une forte présence à Gand (ainsi qu'à Bruxelles et Anvers évidemment) ou les marocains, qui se concentrent principalement à Bruxelles et Anvers.

## Répartition du solde migratoire international en Belgique

(Proportion de l'immigration totale entre 2010 et 2012 en fonction du premier lieu de résidence)



Source: Registre National, 2013.

Sans surprise, la Région Bruxelloise est proportionnellement la région accueillant le plus d'immigrant plus qu'elle représente une part de 40% du solde migratoire international depuis de nombreuses années. Anvers suit également de près puisque la commune représente elle quinze pourcent du solde migratoire internationale. En somme, plus de la moitié du solde migratoire belge est le fait de l'une de nos deux grandes métropoles. Près d'une personne sur deux arrivants en Belgique se domicilie dans ces deux villes. Il faut cependant noter que les grandes agglomérations sont également celles qui connaissent la plus grande émigration intra-nationale puisque de nombreux belges et étrangers quittent ces grandes villes chaque année vers le reste du pays.

“ La Région Bruxelloise est proportionnellement la région accueillant le plus d'immigrant plus qu'elle représente une part de 40% du solde migratoire international depuis de nombreuses années. ”

### **La réalité de l'intégration des migrants en Belgique**

L'exercice de mesurer l'intégration d'une population diverse et bigarrée ressemble, à toute évidence, à un vœu pieu. Au-delà de la difficulté de se représenter une population dont la provenance et les motivations sont presque aussi diverses que son nombre, la qualification d'intégration en tant que tel pose également problème. Internationalement, le MIPEX (*Migrant Integration Policy Index*) une initiative du *British Council* et du *Migration Policy Group* fournit un ensemble d'indicateurs visant à mesurer l'intégration dans chaque pays européen. Cet indice reprend une série d'indicateurs regroupée sous six aspects, permettant de mesurer la qualité des politiques d'intégration de chaque pays : la mobilité sur le marché du travail, le regroupement familial, l'éducation, la résidence de longue durée, la participation politique, l'accès à la nationalité et les politiques antidiscriminatoires. Selon ces échelles, la Belgique se classe sixième meilleur pays européen au regard de la qualité de ses politiques d'intégration.

Il faut néanmoins mettre en perspective ce résultat. En effet, l'indice mesure, pour une large part, les politiques mises en place, et que partiellement les résultats obtenus. Par exemple, le fait de favoriser l'accès à la nationalité est un aspect reconnu comme favorisant l'intégration des migrants. Il ne mesure cependant pas l'effet réel que cette libéralité a sur la population étrangère devenant belge. En parallèle, l'indice mesure les possibilités de participation politique et citoyenne dont le migrant bénéficie dans le pays d'accueil mais ne mesure pas la participation effective ou le nombre de personnes étrangères (ou d'origine étrangère) présente sur les listes électorales.

En résumé, il s'agit là d'un indice utile pour se faire une idée des moyens mis en œuvre pour favoriser l'intégration des migrants et non un indice reflétant les résultats réellement obtenus. A n'en point douter, une mesure de l'intégration effective des migrants ne serait certainement pas un luxe. Bien que cette analyse ne puisse prétendre accoucher d'un tel résultat, nous présentons quelques indicateurs clefs illustrant l'intégration des migrants



dans notre pays (cf. la situation dans l'enseignement et sur le marché d'emploi dans les parties deux et trois).

### ***Etrangers et belges d'origine étrangère***

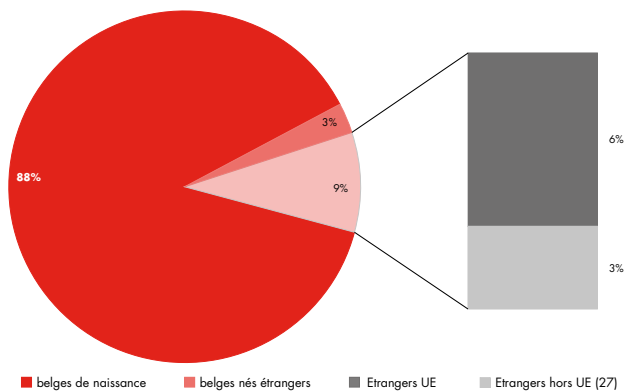
Depuis vingt ans, la statistique des étrangers résident en Belgique n'a presque pas évolué, passant d'un peu moins de 900.000 personnes à un peu plus d'un million. Pour l'essentiel, ce « biais » statistique est dû au phénomène d'acquisition de la nationalité belge par un nombre important d'étrangers résident en Belgique. Depuis 1985, les critères d'obtention de la nationalité belge ont été plusieurs fois revus, de manière à permettre à un nombre croissant de personnes de l'obtenir. Du coup, comme le montre les trois graphiques suivants, les étrangers ne sont pas le groupe le plus en croissance dans la population, mais bien les belges nés étrangers.

La population belge, née étrangère, est passée d'un peu plus de 300.000 personnes à près de 850.000 sur les vingt dernières années, soit 8% de la population. Depuis 1985, année d'assouplissement de la loi sur l'acquisition de la nationalité, ce sont près de 800.000 personnes qui ont obtenu la nationalité belge. Ce phénomène d'acquisition de la nationalité a été, dans un premier temps, le fait des immigrés de la seconde génération. Ensuite, dans le courant des années nonantes, ce phénomène d'acquisition de la nationalité est devenu, pour l'essentiel, le fait d'immigrés récents. Par ailleurs, ces acquisitions de la nationalité ont également été majoritairement dû aux immigrés extra-communautaires. Les ex-ressortissants de l'UE n'ont représenté qu'à peine 20% des obtentions de la nationalité belge sur ces vingt dernières années, chiffre relativement stable malgré l'arrivée récente de nouveaux pays membres dans l'Union. Cela explique que le nombre d'étrangers provenant de l'extérieur des frontières de l'Union n'aient pas été en augmentation en Belgique durant les vingt dernières années (voir graphique précédent).

La combinaison des acquisitions de la nationalité belge et des deuxièmes et troisièmes générations rend extrêmement compliqué la définition de ce que l'on considère comme une personne d'origine étrangère. D'un point de vue des politiques d'intégration, on se rend rapidement compte que concentrer les objectifs sur les seuls étrangers est extrêmement réducteur. En effet, jusqu'en 2012, une personne étant arrivée depuis plus de trois ans sur le territoire pouvait prétendre à la nationalité mais aura peut-être toujours des difficultés à maîtriser l'une des deux langues nationales. En parallèle, une personne de la seconde ou troisième génération, malgré qu'elle soit belge depuis toujours, peut faire l'objet de discriminations dû à son origine, connaître des problèmes d'insertion économique et sociale nonobstant sa présence continue en Belgique, voir même être objectivement plus marginalisé dans la société belge que la génération précédente. Le graphique<sup>7</sup> suivant nous montre très clairement que la problématique d'intégration peut s'appliquer à un group bien plus important que les seuls étrangers.

### Composition de la population en Belgique par origine et nationalité

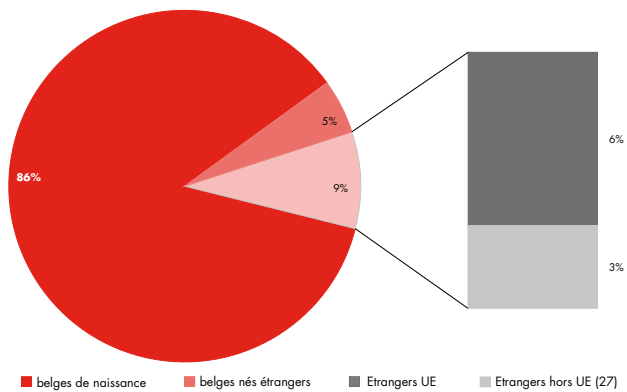
(pourcentage de la population résidente en 1991)



Source: Centre inter fédéral pour l'égalité des chances/Centre fédéral de la migration

### Composition de la population en Belgique par origine et nationalité

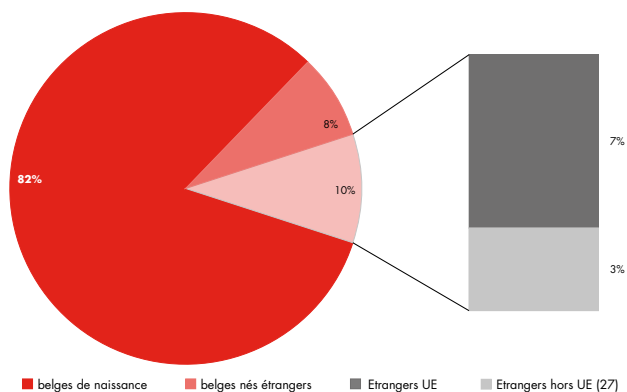
(pourcentage de la population résidente en 2001)



Source: Centre inter fédéral pour l'égalité des chances/Centre fédéral de la migration

### Composition de la population en Belgique par origine et nationalité

(pourcentage de la population résidente en 2011)



Source: Centre inter fédéral pour l'égalité des chances/Centre fédéral de la migration

## L'acquisition de la nationalité en Belgique

Les trente dernières années ont vu passé de nombreuses transformations dans le droit relatif à l'acquisition de la nationalité belge et, se faisant, la proportion de la population belge d'origine étrangère a fortement cru. Avant 1985 et l'introduction du code de la nationalité belge, l'obtention de la nationalité belge était relativement restrictive, n'octroyant celle-ci automatiquement qu'aux enfants de père belge et par naturalisation, acte non-automatique dans les mains du pouvoir législatif. Depuis lors, de nombreux amendements y ont été successivement apportés qui rendaient, jusqu'il y a peu, le code de la nationalité belge comme l'un des plus libéraux en Europe. Entre 1985 et 2012, les dispositions légales en vigueur rendaient possible l'octroi de la nationalité pour l'ensemble des catégories suivantes:

- A la naissance pour tous les enfants dont l'un des deux parents est belge ainsi que pour ceux dont l'un des deux parents est né en Belgique et y a vécu cinq des dix dernières années précédents la naissance de l'enfant ;
- Par acquisition pour tout étranger vivant en Belgique et y aillant sa résidence principale depuis sa naissance ;
- Par acquisition pour tout étranger vivant depuis 7 ans en Belgique et y aillant sa résidence principale de manière légale ;
- Par mariage avec un belge après six mois de vie commune en Belgique (ou trois ans) pour autant que les époux aient vécu ensemble pendant trois ans au préalable ;
- Par naturalisation pour autant que la personne ait eu sa résidence principale en Belgique pendant au moins trois ans (deux ans pour les réfugiés et apatrides)

Cet assouplissement progressif du code de la nationalité a permis à plus de 800.000 personnes étrangères d'obtenir la nationalité belge entre 1985 et aujourd'hui. Ces dernières années, l'obtention de la nationalité belge étaient accordées à environ trente à quarante mille personnes par an. Néanmoins, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, les conditions d'octroi de la nationalité ont été significativement renforcées. La procédure de naturalisation a retrouvée sa compréhension d'origine, la limitant aux apatrides et aux personnes ayant prouvé des mérites exceptionnels œuvrant à le renommée internationale du royaume. Là où plusieurs milliers de personnes par an obtenaient leur nationalité belge par ce canal, aucune naturalisation n'a été accordée par le Parlement en 2013. Les autres possibilités d'obtention de la nationalité ont également été revues avec des conditions de connaissance linguistiques et d'intégration pour les résidents de longue durée. La possibilité de déchéance de la nationalité s'est vue également renforcer. Il est dès lors probable que l'obtention de la nationalité belge par des étrangers diminue en Belgique et que, toutes choses étant égales par ailleurs, la proportion d'étrangers augmentent.

## Comparaison internationale des indicateurs d'intégration

Un nombre croissant d'études et d'indicateurs comparent l'intégration et les problèmes de discrimination des étrangers dans les pays d'accueil que ce soit concernant l'emploi, l'éducation, l'accès aux services sociaux, etc. Récemment, la Belgique s'est d'ailleurs fait épinglée comme le dernier de classe européen concernant l'intégration des étrangers non-européens sur son marché de l'emploi, avec seulement 39% des étrangers extra-communautaires ayant un emploi. Il faut cependant prendre ses comparaisons internationales avec la plus grande précaution. Comme le montre le graphique ci-dessous, les groupes comparés d'un pays à l'autre sont fort différents.

En effet, en Belgique par exemple, la proportion de la population étrangère non-européenne est relativement limitée car une grande part de cette population (10% par an, en moyenne, du moins jusqu'en 2012) obtient la nationalité belge. Logiquement, les pays dont les taux de naturalisation sont faibles ont une proportion de population étrangère extra-communautaire beaucoup plus importante. Souvent l'acquisition de la nationalité peut être un vecteur positif d'intégration, ce qui a justement été, pour certains pays, une raison sous-jacente à l'assouplissement des lois relatives à l'acquisition de la nationalité. Dès lors, la population étrangère extra-communautaire consiste souvent, pour ces pays dont fait partie la Belgique, d'un groupe de migrants récemment arrivé et, dès lors, comparativement moins intégré que des migrants plus anciens. Par conséquent, opérer des comparaisons internationales sur l'intégration des étrangers peut s'avérer trompeur.

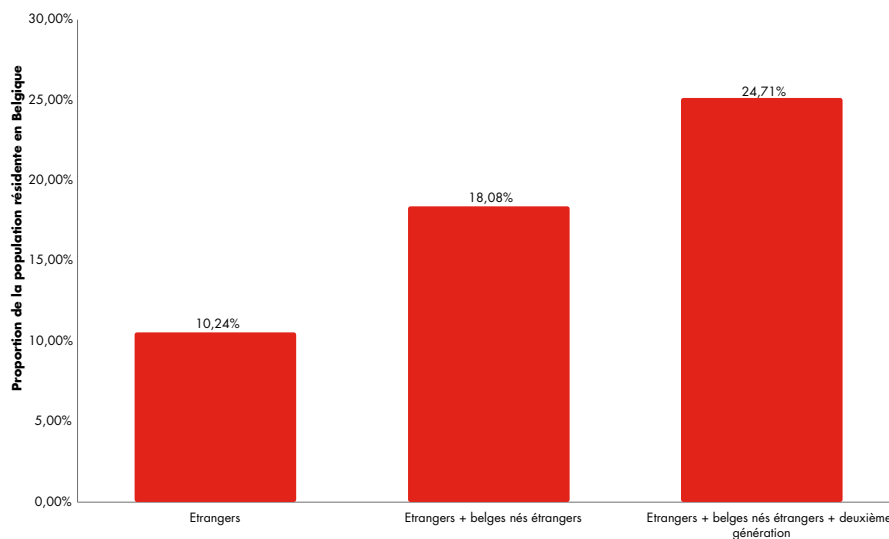
Si l'on veut englober toutes les personnes pouvant souffrir de problème d'intégration ou de discrimination, la population cible devient très importante et hétérogène. En fait, on se rend rapidement compte que limiter la réflexion sur l'intégration aux seuls étrangers n'a pas beaucoup de sens. Après tout, même des belges de souche peuvent souffrir de problème d'intégration.

## Evolutions et perspectives

En somme, il apparaît effectivement que les habitants de la Belgique sont devenus une population d'origine très diverse, marquée par des décennies de mélange et de migrations. Si le flux de migration est actuellement significatif, il n'en demeure pas moins que la part la plus importante de la population d'origine étrangère est belge. Pendant des années plus de trente mille personnes ont obtenu chaque année la nationalité belge, soit plus d'un tiers de l'immigration annuelle nette en Belgique.

“ Si le flux de migration est actuellement significatif, il n'en demeure pas moins que la part la plus importante de la population d'origine étrangère est belge. Pendant des années plus de trente mille personnes ont obtenu chaque année la nationalité belge, soit plus d'un tiers de l'immigration annuelle nette en Belgique. ”

## Estimation de l'origine de la population résidente en Belgique (2011)



Source: Centre interfédéral pour l'égalité des chances/Centre fédéral de la migration

### **Les migrations futures des étrangers**

Etablir des tendances futures est bien évidemment un exercice très périlleux. Depuis un siècle, six grandes études démographiques<sup>8</sup> ont été effectuées en Belgique, deux ont surestimé la croissance démographique et quatre l'ont sous-estimée. Le solde migratoire a lui été presque systématiquement sous-estimé (dans cinq des six études prospectives).

Dans la dernière grande étude, et les mises à jour qui ont suivies, publiée par le Bureau Fédéral du Plan<sup>9</sup> (BFP), des perspectives sont données pour la population résidente en Belgique à l'horizon 2060. Concernant les migrations internationales, les démographes établissent des prévisions sur trois grandeurs afin d'anticiper le solde migratoire des décennies à venir :

- Le taux d'émigration pour les belges et les étrangers résidant en Belgique ;
- Les flux migratoires des belges, européens et étrangers du reste du monde ;
- Le taux de naturalisation des européens et étrangers extra-communautaires.

Dans le modèle du BFP, les estimations pour ces trois grands ensembles sont effectuées de la manière suivante :

- Le taux d'émigration des belges (0,21%) et des étrangers (4,5%) pour les années 2004-06 sont maintenus constants pour les décennies à venir
- Les prévisions de flux migratoires sont établies différemment en fonction du groupe concerné :

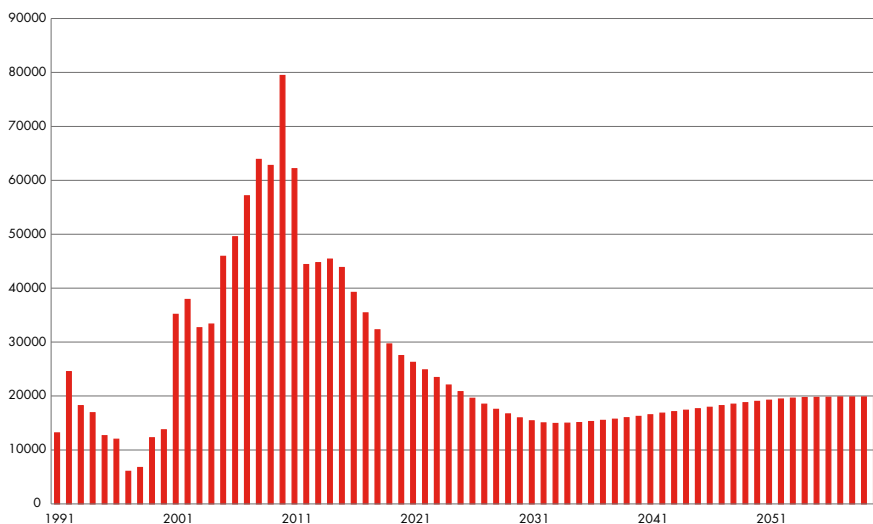
- Les prévisions d'immigration pour les belges sont déterminés sur base du flux actuel de 13.000 arrivées par an
  - Pour les étrangers en provenance de l'UE-15, le taux de croissance de l'immigration sur les années 2001-06 (4,74%) est pris comme base et diminuerait pour atteindre un taux de croissance nul en 2015, avant de diminuer jusqu'à une immigration annuelle de 32505 personnes en 2026, ce qui resterait ensuite constant jusqu'en 2026
  - Pour les étrangers en provenance de l'UE-12 et du reste du monde, les prévisions sont basées sur deux éléments distincts. D'une part, on tient en compte les prévisions d'écart de niveau de vie<sup>10</sup> afin de mesurer l'incitant qu'ont les migrants à venir en Belgique et, d'autre part, on inclut un phénomène de « pathdependency » en se basant sur les flux migratoires passés (en l'occurrence la période 2001-06)
- c) Les hypothèses quant au taux de naturalisation (mesuré comme le pourcentage d'étrangers prenant la nationalité belge) est basé sur les chiffres 2004-06 mais prennent en compte l'évolution relative de la proportion d'européens et de non-européens dans la population étrangère résident en Belgique car les premiers sont beaucoup moins susceptibles de prendre la nationalité belge que les deuxièmes.

Toutes ces hypothèses ont amené le BFP à présenter les prévisions suivantes pour le solde migratoire des cinquante prochaines années. Comme l'expose le graphique présenté ci-dessous, leurs prévisions anticipent un solde migratoire déclinant, passant de près d'un pic de quatre-vingt mille arrivées nettes annuelles en 2010 à moins de trente mille en 2020, et une moyenne tournant autour de quinze à vingt mille personnes entre 2030 et 2060. Les prévisions du BFP considèrent que le solde migratoire restera le principal pourvoyeur de la croissance démographique pour les cinquante années à venir en Belgique, oscillant entre 60% et plus de 100% en fonction des décennies. Néanmoins, ces prévisions ont été revues significativement à la baisse entre 2008 et aujourd'hui car la Belgique a entre-temps rendu plus restrictive certains aspects de sa politique migratoire (asile, regroupement familiale, etc.)

Il n'en reste pas moins que l'exercice est périlleux et qu'il ne peut être exclu que ces prévisions pourraient être revues significativement à la hausse ou à la baisse. D'une part, certains paramètres prévisionnels des démographes du Bureau Fédéral du Plan pourraient être affinés. En effet, à l'heure actuelle, leurs prévisions relatives au solde migratoire inclut le groupe des belges, des « européens des quinze », des « européens des douze », et des étrangers provenant du reste du monde. Ces quatre groupes ayant des comportements fort différents par rapport aux migrations ou à la naturalisation, la fusion partielle ou totale de ces groupes, telle que pratiquée actuellement, n'est pas optimale pour anticiper correctement les futurs mouvements migratoires.

Dans tous les cas de figure, il semble se profiler qu'une part très majoritaire – plus de deux tiers – de la croissance de notre population dans les années futures résultera du fait migra-

## Solde migratoire externe de la Belgique (1991-2060)



Source: BFP, 2014

toire. Dans ce contexte, il est difficile de mesurer si c'est la part des étrangers qui connaîtra une augmentation importante ou plutôt la part de belges d'origine étrangère, tel que cela fut les vingt dernières années. A lois inchangées, il est fort à parier que tant le contingent d'étrangers que la proportion de belges nés étrangers, et/ou de deuxième génération, croîtra fortement dans les décennies à venir.

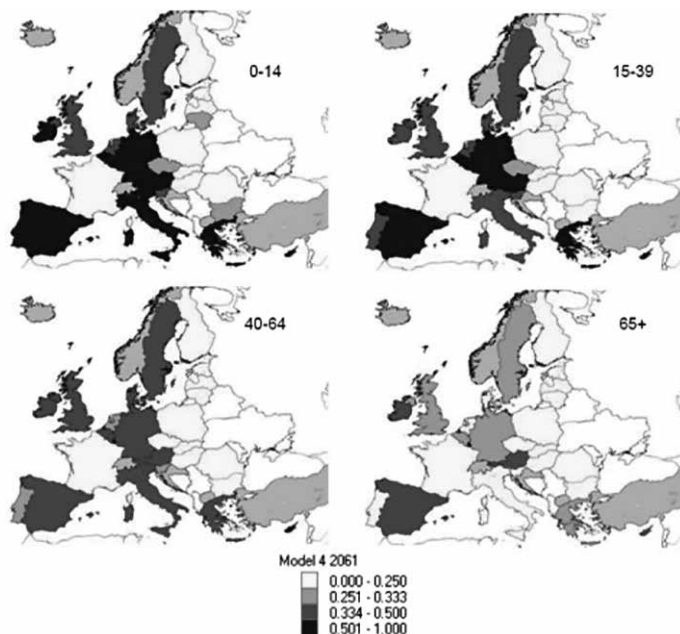
“ Dans tous les cas de figure, il semble se profiler qu'une part très majoritaire – plus de deux tiers – de la croissance de notre population dans les années futures résultera du fait migratoire.

### **La natalité des étrangers**

En sus du fait que les migrations internationales seront la source de la majeure partie de la croissance démographique pour les décennies à venir, la part des naissances de personnes étrangères, ou d'origine étrangère, aura également son importance dans l'évolution multinationale et multiethnique de la Belgique. Il n'existe pas de prévisions publiées combinant statistiques sur les naissances et soldes migratoires permettant d'anticiper l'évolution de la part des étrangers ou des belges d'origine étrangère mais les statistiques du Bureau du Plan montrent que l'indicateur conjoncturel de fécondité est de 2,52 enfants par femme pour les étrangers et de seulement 1,67 pour les belges. En Flandre et à Bruxelles, l'indicateur conjoncturel de fécondité atteint même 4 enfants par femme pour les mères de nationalité extra-communautaire. A l'heure actuelle, plus de 17% des naissances en Belgique sont le fruit d'une mère de nationalité étrangère (mais plus de 90% de ces enfants naissent belges). On le perçoit bien, prévoir à long-terme l'évolution de la population d'origine étrangère est un exercice éminemment compliquée. Au niveau européen, un récent rapport de l'agence statistique eurostat a établi des projections sur la part de la population d'origine

étrangère en Europe, défini comme les étrangers, les belges nés étrangers et les enfants de parents nés étrangers (deuxième génération). De ce rapport, il ressort que, selon les hypothèses d'Eurostat, la population belge d'origine étrangère représenterait entre 30 et 50% de la population à l'horizon 2060. Selon un certain modèle utilisé par l'auteur, plus de la moitié de la population belge en-dessous de 40 ans serait d'origine étrangère en 2061. Cela est illustré sur les graphiques ci-dessous.

### Population belge d'origine étrangère (2060)



Source: Lanzieri, 2011

Il s'agit bien entendu de prévisions qu'il faut toujours prendre avec précaution. Mais, il est probable qu'à l'instar d'autres pays européens, une très forte proportion de la population résidente en Belgique soit étrangère ou d'origine étrangère à un horizon de cinquante ans. Comme le stipule l'auteur dans son rapport, « *la part sans cesse croissante de la population d'origine étrangère représentera un challenge pour les politiques d'intégration dans les pays d'accueil.* »<sup>11</sup>

### Conclusion

Au moins un quart de la population belge a, d'ores et déjà, un ou deux parents né étranger. Cette proportion ne va faire qu'augmenter dans les décennies à venir. La Belgique est donc devenue, et le sera demain encore davantage, une nation d'immigrants. Le mythe d'une nation homogène dont la population vit en proximité de manière ancestral doit être dépassé. Cette nouvelle donne offre une myriade d'opportunités, sauvera probablement notre pays d'un déclin démographique abrupte et présente aussi de nombreux défis.



Comme cette analyse le montre, focaliser les problématiques d'intégration sur les étrangers ne fait pas beaucoup de sens. De nombreuses personnes nées étrangères ont choisi de devenir belge, d'autres pas. Comme on l'a vu, une beaucoup plus grande partie des étrangers non-européens choisissent de prendre la nationalité belge que ne le font les immigrés en provenance de l'Union. Pour une grande partie d'entre eux, ils le font rapidement (moins de cinq ans) après leur venue en Belgique. C'est pourtant également cette population qui souffre le plus de discriminations ou de manque d'intégration dans la vie économique et sociale de notre pays. Cela tend également à prouver que la distinction entre belges et non belges en ce qui concerne les problématiques d'intégration est ténue. Des statistiques, il est impossible de déduire quelles politiques d'intégration ou de lutte contre les discriminations il faudrait mettre en place. Ces dernières nous montrent cependant que, quelles que soient les politiques choisies, la détermination des groupes cibles sera extrêmement difficile, voire impossible. Cela plaide pour une approche horizontale, adressée à tous les belges, quels que soient leurs origines.

## Notes

- <sup>1</sup> Pour plus d'information concernant l'historique de la population allochtone en Belgique, voir l'excellente étude d' Eggerickx, Poulain & Kesteloot, La population allochtone en Belgique, Monographie du recensement, numéro 3, 2002.
- <sup>2</sup> Jusqu'en 1995, date à laquelle les statistiques sur les demandeurs d'asile sont sorties des statistiques migratoires. Depuis lors, les demandeurs d'asile sont incorporés dans le « stock » d'étrangers résident en Belgique lorsqu'ils sont reconnus réfugiés, sans passer par les bases statistiques migratoires.
- <sup>3</sup> En outre, à l'inverse d'autres pays, les demandeurs d'asile sont exclus de la statistique migratoire, ce qui sous-évalue, comparativement, les migrations en Belgique.
- <sup>4</sup> Seule l'immigration légale est comptabilisée dans les statistiques. L'immigration illégale (dont les statistiques sont par définition sujets à caution) n'est pas inclus ici.
- <sup>5</sup> La loi sur le regroupement familial a été amendée au cours de l'année 2011, renforçant les exigences pour qu'une demande de regroupement soit acceptée. Il est difficile d'anticiper, à ce stade, l'impact sur le flux migratoire à long-terme provenant par ce canal, mais une diminution drastique et prolongée n'est pas à exclure (voir l'Analyse Itinera sur le regroupement familial).
- <sup>6</sup> En pratique, certains demandeurs déboutés peuvent se voir attribuer un permis de séjour en cas d'impossibilité de retour ou en cas de procédures trop longues. Par ailleurs, seul 1000 à 2000 personnes font l'objet d'un éloignement forcé sur les 15.000 à 20.000 personnes dont la demande est refusée chaque année. On ne connaît donc pas avec certitude le devenir de la majorité des demandeurs d'asile.
- <sup>7</sup> L'estimation des belges de deuxième génération, définit comme une personne ayant au moins un de ses deux parents né étranger, est une estimation sur base du registre national (les données sur la filiation n'étant pas légalement utilisable) et n'inclut pas les personnes nés avant 1970 de parents étrangers. Il s'agit donc, vraisemblablement, d'une estimation conservatrice.
- <sup>8</sup> Pour une analyse de ces études démographiques: Schoumaker, Peltier & Bahri, *Perspectives démographiques en Belgique depuis 1940 : confrontation à la réalité*, dans : Perspectives de population 2007-2060, Bureau Fédéral du Plan, Mai 2008.
- <sup>9</sup> Perspectives de population 2007-2060, Bureau Fédéral du Plan, Mai 2008 et mises à jour consultables sur [www.plan.be](http://www.plan.be).
- <sup>10</sup> Il s'agit en fait d'une formule plus complexe dont l'explication est fournie à la page 95 du rapport du BFP.
- <sup>11</sup> Lanzieri, Fewer, older and multicultural? Projections of the EU population by foreign/national background, Eurostat Working Paper, 2011.

## Références

### Rapports et études

Mussche et al., *Satisfying Labour Demand Through Migration in Belgium*, Study of the Belgian Contact Point of the European Migration Network, August 2010.

Eggerickx, Poulain & Kesteloot, *La population allochtone en Belgique*, Monographie du recensement, numéro 3, 2002.

Perrin & Schoonvaert, *Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique*, Etude statistique et démographique 2010, Centre pour l'égalité des chances, 2011.

International Migration Outlook, SOPEMI 2008, OECD publications, 2008.

Migrant Policy Index, Third Report, Belgium, 2011.

Lanzieri, *Fewer, older and multicultural? Projections of the EU population by foreign/national background*, Eurostat Working Paper, 2011.

DGSIE & BFP, *Perspectives de population 2007-2060*, BFP Working Paper, 2008.

### Bases de données

Eurostat

DGSIE

RN

INSEE

CBS

DESTASIS

Census Bureau

StatCan



# IS HET INTEGRATIEBELEID MISLUKT?

**JOZEF DE WITTE**

DIRECTEUR INTERFEDERAAL GELIJKEKANSENCEENTRUM/  
FEDERAAL MIGRATIECENTRUM

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 Centrum voor Gelijkheid van Kansen, thans Interfederaal Gelijkekansencentrum-Federaal Migratiecentrum. 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. Ja, natuurlijk is het integratiebeleid mislukt. En zullen we dit artikel en het integratiebeleid dan maar ineens opdoeken? Nee, dat is geen optie.

*La problématique de l'intégration préoccupe véritablement notre pays depuis plus de vingt ans, soit depuis le célèbre rapport du commissariat royal – prédécesseur du Centre pour l'égalité des chances, devenu aujourd'hui le Centre interfédéral pour l'égalité des chances – Centre fédéral Migration. Cette analyse dresse un constat de la réalité au sujet de questions ayant trait à l'intégration, la discrimination et, plus largement, la cohabitation dans notre société. Force est de constater qu'il reste encore d'énormes défis à relever et que les problèmes sont bel et bien présents. Néanmoins, des solutions existent et nous pouvons et devons les définir. Oui, bien sûr, la politique d'intégration a échoué. Devons-nous par conséquent abandonner cet article et la politique d'intégration ? Non, cette option n'est pas envisageable.*

## 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'.

“ Een goed integratiebeleid is daarentegen niet iets wat we kunnen doen of laten: we moeten daar beleid rond maken. ”

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 gele-

den: 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 onontwaaibaar kluwen geworden dat het vandaag al van een aan overmoed 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.

“ 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? ”

### **Het integratiebeleid 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 elkaar 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.

“ 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 onszelf 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?

“ 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 bezwaarlijk als ‘gelukt’ gelabeld worden. ”

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 be-

leid', 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:

1. Assimilatie waar de openbare orde het vraagt;
2. 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;
3. 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 overheid, het middenveld en een 'Centrum'. 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.

“ Een goed integratiebeleid kent en erkent drie actoren: de overheid, het middenveld en een 'Centrum'. ”

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

élke 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 aanslagen 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.

“ 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' ”

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?

### **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.

## 11 geboden op een rij

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

1. Integratie is een dynamisch tweerichtingsproces van wederzijdse aanpassing door alle migranten en ingezetenen van de lidstaten.
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. Men kan er niet van onder uit dat een 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 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 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 (*Deze tekst is geschreven voor de overdracht van bevoegdheden naar de gemeenschappen en gewesten in het kader van de 6<sup>e</sup> Staatshervorming. Zo wordt o.m. het Federaal Impulsfonds opgeheven wordt het CGKR geïnterfederaliseerd, red.*).

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 Minderheden centrum dat vandaag Kruis-

punt Migratie-Integratie heet. Als al iedereen het eens is dat de integratiesector aan een herbronning toe is, dan was er helemaal geen eensgezindheid over de 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 12 kaarsjes heeft uitgeblazen. Veel reden tot feesten is er echter niet, zoals een rapport van het Vlaamse Minderhedenforum aantoont: 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 overbevrraagd en ondergefinancierd wordt. Ook de sociale partners konden op massale 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.

“ 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.

1. 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*.
2. 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.
3. 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*.
4. 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*.

### **Mission-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).

“ Afstemming tussen bevoegdheidsniveaus is meer dan ooit nodig.” ”

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.

### **Rights-based approach**

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 anti-discriminatiebeleid 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.

### **Tools-based approach**

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.

### **Evidence-based approach**

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 die maar 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.

“ 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. ”

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**

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.

“ Het hele integratiebeleid kwam veel te laat, maar dat kunnen we de huidige beleidsverantwoordelijken niet kwalijk nemen. Maar dat maakt dat zij moeten bezig zijn met het wegwerken van de achterstand van gisteren. ”

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 een '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 vervolgoopleidingen, 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.

# 10 JAAR VLAAMS INBURGERINGSBELEID: INBURGERING IN EEN DIVERSIFIËRENDE CONTEXT

## **JORIS MICHIELSEN**

CENTRUM VOOR MIGRATIE EN INTERCULTURELE STUDIES (CEMIS), UNIVERSITEIT ANTWERPEN

## **SANNE VAN DE POL**

CENTRUM VOOR MIGRATIE EN INTERCULTURELE STUDIES (CEMIS), UNIVERSITEIT ANTWERPEN

## **PETER DE CUYPER**

ONDERZOEKINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING (HIVA), KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN

## **JORIS WAUTERS**

CENTRUM VOOR MIGRATIE EN INTERCULTURELE STUDIES (CEMIS), UNIVERSITEIT ANTWERPEN

De bevolking in Vlaanderen wordt alsmaar diverser. Zowel het aantal vreemdelingen als de interne verscheidenheid van de buitenlandse bevolkingsgroepen neemt jaar na jaar toe. Met haar integratiebeleid wil de Vlaamse overheid inwerken op de groeiende diversiteit en de sociaaleconomische achterstand die een aantal herkomstgroepen hebben.

Het integratiebeleid is nu tien jaar oud en het nieuwe decreet betreffende het Vlaamse Integratie- en Inburgeringsbeleid van 7 juni 2013 moet bruggen slaan tussen inburgering en integratie. De vraag stelt zich echter of het inburgeringsbeleid aansluit bij de noden van de steeds meer-divers-wordende groep van nieuwkomers? Aan de hand van een aantal onderzoeksprojecten die worden uitgevoerd binnen het Centrum voor Migratie en Interculturele Studies (Universiteit Antwerpen) en het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (Katholieke Universiteit Leuven) zullen we in dit hoofdstuk een proces- en impactevaluatie uitvoeren van het Vlaamse inburgeringsbeleid. Twee vragen staan hierin centraal. Ten eerste, sluit de inhoud van het inburgerings- of toeleidingstraject aan bij de beoogde doelstellingen? Ten tweede, in welke mate leidt het volgen van een inburgerings- of toeleidingstraject tot hogere zelfredzaamheid van de inburgeraar?

*La population en Flandre se diversifie de plus en plus. Tant le nombre d'étrangers que la diversité interne des groupes de populations étrangers ne cessent de croître d'année en année. La politique d'intégration prônée par les pouvoirs publics flamands a pour objectif de réagir à la diversité croissante et au retard socio-économique que vivent certains groupes de populations.*

*La politique d'intégration a aujourd'hui dix ans et le nouveau décret relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique du 7 juin 2013 doit jeter les ponts entre l'intégration et l'intégration civique. La question qui se pose toutefois est de savoir si la politique d'intégration civique correspond véritablement aux besoins du groupe toujours plus diversifié d'immigrés. Sur la base de certains projets d'étude menés au sein du CeMIS (Universiteit Antwerpen) et le HIVA (Katholieke Universiteit Leuven), nous procéderons dans ce chapitre à une évaluation du processus et de l'impact de la politique flamande d'intégration civique. Deux questions occupent ici une place centrale. Premièrement, le contenu du trajet d'intégration et d'orientation coïncide-t-il avec les objectifs visés ? Deuxièmement, dans quelle mesure le suivi d'un trajet d'intégration civique et d'orientation mène-t-il à une plus grande autonomie du citoyen qui cherche à s'intégrer?*



## Introductie

### ***Groeiende diversiteit in migratiestromen en integratie-indicatoren***

De bevolking in Vlaanderen wordt alsmear diverser. Zowel het aantal vreemdelingen als de interne verscheidenheid van de buitenlandse bevolkingsgroepen neemt jaar na jaar toe. Begin 2013 woonden er 467.882 vreemdelingen in het Vlaamse Gewest en 381.771 vreemdelingen in het Brussel Hoofdstedelijk Gewest, goed voor respectievelijk 7,3 procent en 33 procent van de totale bevolking. Een groot deel van deze migranten komen uit de buurlanden, met Nederlanders die zich in Vlaanderen vestigen op kop. Verder is de immigratie uit de nieuwe EU-lidstaten (Polen, Roemenië en Bulgarije) en het zuiden van de EU (Spanje) de laatste jaren sterk toegenomen. Het aantal Roemeense en Spaanse immigranten in het Vlaamse gewest verdubbelden. Terwijl het aantal immigranten uit Turkije sinds 2000 blijkt te stagneren, blijft het aantal Marokkaanse inwijkelingen gestaag stijgen. De top vijf van de derdelanders (niet-EU burgers) werd in 2011 aangevuld met immigranten uit India, Rusland en Irak (Vanduyndlager et al., 2013).

Sommigen willen zich hier vestigen en een nieuw leven beginnen –ze willen hun familie vervoegen, zijn op zoek naar werk, willen studeren of zijn op de vlucht; anderen zijn op doorreis of pendelen tussen naties en werelddelen. Voor de mannelijke meerderjarige nieuwkomers in Vlaanderen van wie de reden van migratie gekend is, was in 2012 de meerderheid een arbeidsmigrant (6.509). Op de derde plaats staan asielzoekers (3.016). De meeste vrouwelijke nieuwkomers zijn gezinsherenigers (6.150). Dit zijn er dubbel zoveel vrouwen als mannelijke gezinshereniger (2.906). Ten opzichte de mannelijke nieuwkomers zijn bedraagt het aantal vrouwelijke arbeidsmigranten maar de helft (3.362). Verder is er een grote groep EU<sup>+</sup>-burgers van wie de migratiereden nog onbekend is: 5.277 mannen en 4.431 vrouwen (Vanduyndlager et al., 2013). Het aandeel buitenlandse studenten aan de Vlaamse hogescholen en universiteiten kent de afgelopen 10 jaar een stijging van 4.556 (2.952 EER en 1.604 niet-EER) in 2002-2003 naar 13.765 (9.084 EER en 4.681 niet-EER) in 2012-2013, respectievelijk 2,8% en 6,5% van de totale studentenpopulatie in hoger onderwijs. Bijna de helft van deze studenten heeft de Nederlandse nationaliteit (6.131) (Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenonderwijs en Studietoelagen, 2013).

“ Personen van Marokkaanse, niet-EU27, Oost-EU27 en Turkse herkomst hebben drie- tot viermaal meer kans om in armoede terecht te komen dan personen van Belgische herkomst. ”

Niet alleen is er een groeiende diversiteit in migratiestromen, ook is er ondanks de inspanningen van de Vlaamse regering binnen haar integratiebeleid, een groeiende diversiteit in integratie-indicatoren op vlak van armoede, wonen, tewerkstelling, socio-culturele en politieke participatie en onderwijs. Bovendien leert de Vlaamse Migratie en Integratiemonitor 2013 ons dat sommige herkomstgroepen meer risico te lopen om in een socio-economi-

sche achtergestelde positie terecht te komen dan anderen (Vanduyndael et al., 2013). Personen van Marokkaanse, niet-EU27, Oost-EU27 en Turkse herkomst hebben drie tot viermaal meer kans om in armoede terecht te komen dan personen van Belgische herkomst. Met 17 procent ligt de werkloosheidsgraad van personen geboren buiten de EU27 vier maal hoger dan de Vlamingen geboren in België en dubbel zo hoog als bij personen geboren binnen de EU27. Bovendien hebben sommige herkomstgroepen meer kans om werkzaam te zijn in precare posities in de uitzendsector en als (schijn) zelfstandigen: Maghreb-landen, Turkije, Polen, Bulgarije en Roemenië (Mampaey en Zanoni, 2013, Michiels et al. 2013).

Ook op vlak van onderwijs lijkt Vlaanderen er niet in te slagen om de schoolse achterstand van leerlingen met een vreemde herkomst weg te werken. In 2011 had 66 procent van de leerlingen met een vreemde nationaliteit en 59 procent met een vreemde thuistaal minstens één jaar vertraging opgelopen in het secundaire onderwijs in vergelijking met 27 procent leerlingen met Belgische nationaliteit en 26 procent met Nederlands als thuistaal. Jongeren met vreemde herkomst hebben ook een verhoogd risico om ongekwalificeerd uit te stromen.

“ Het nieuwe Decreet betreffende het Vlaamse Integratie- en Inburgeringsbeleid van 7 juni 2013 moet de versnippering van regelgeving, instrumenten, betrokken actoren en beleidsondersteuning en –uitvoering die ontstond doordat het voorgaande Inburgeringsdecreet en Integratiedecreet teveel naast elkaar werden uitgevoerd, tegengaan. ”

Met haar integratiebeleid wil de Vlaamse overheid inwerken op deze groeiende superdiversiteit en de sociaaleconomische achterstand. Anno 2014 heeft het Vlaamse Integratiebeleid “als doel zelfstandige en evenredige participatie, toegankelijkheid van alle voorzieningen, actief en gedeeld burgerschap van eenieder en het verkrijgen van sociale samenhang.” Het nieuwe Decreet betreffende het Vlaamse Integratie- en Inburgeringsbeleid van 7 juni 2013 moet de versnippering van regelgeving, instrumenten, betrokken actoren en beleidsondersteuning en –uitvoering die ontstond doordat het voorgaande Inburgeringsdecreet en Integratiedecreet teveel naast elkaar werden uitgevoerd, tegengaan.

Hoewel er een noodzaak is aan systematische evaluatie van het bredere integratiebeleid (González Garibay en De Cuyper, 2013), is dit gezien haar inclusieve en gecoördineerde karakter een moeilijke taak. Het beleid wordt immers voornamelijk gerealiseerd via algemene maatregelen binnen de verschillende beleidsdomeinen van de Vlaamse regering. Het Vlaams inburgeringsbeleid daarentegen is een directe bevoegdheid van de Vlaamse Minister met een duidelijk afgebakend traject en doelgroep wat het eenvoudiger maakt voor evaluatie. Bovendien blijft het inburgeringsbeleid een centrale rol spelen in het integratieproces als een hefboom om nieuwkomers gelijke kansen te bieden tot volwaardige te participeren in de samenleving. Er wordt aan de nieuwkomers gevraagd dat ze actief

deelnemen aan de samenleving door onder meer de taal en de omgangsvormen te verwerven en te respecteren (Doyen en Noppe, 2014).

Concreet wil de Vlaamse overheid aan nieuwkomers en sommige groepen oudkomers in de eerste periode van hun verblijf een aangepast onthaal aanbieden. Voor de meerderjarige inburgeraar wordt dit vormgegeven aan de hand van een inburgeringstraject dat bestaat uit een vormingsprogramma met lessen Nederlands en een cursus Maatschappelijke Oriëntatie, en Levensloopbaanoriëntatie, ondersteund door individuele begeleiding vanuit het onthaalbureau. Aan de minderjarige nieuwkomer wordt een toeleidingstraject aangeboden om hen door te verwijzen via Onthaalonderwijs voor Anderstalige Nieuwkomers (OKAN) naar het gepaste schoolaanbod, gezondheids- en welzijnsvoorzieningen en socio-culturele voorzieningen (Balci, 2012).

De vraag stelt zich echter of het inburgeringsbeleid aansluit bij de noden van de steeds meer-divers-wordende groep van nieuwkomers? Aan de hand van een aantal onderzoeksprojecten die worden uitgevoerd binnen het Centrum voor Migratie en Interculturele Studies (Universiteit Antwerpen) en het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (Katholieke Universiteit Leuven) zullen we in dit hoofdstuk een proces- en impactevaluatie uitvoeren van het Vlaamse inburgeringsbeleid. Twee vragen staan hierin centraal. Ten eerste, sluit de inhoud van het inburgerings- of toeleidingstraject aan bij de beoogde doelstellingen? Ten tweede, in welke mate leidt het volgen van een inburgerings- of toeleidingstraject tot hogere zelfredzaamheid van de inburgeraar? In wat volgt zal door middel van een analyse van beleidsdocumenten (decreten, beleidsnota's, beleidsbrieven en Septemberverklaringen) eerst kort worden ingegaan op de thematische evoluties binnen het integratiebeleid. In een tweede deel wordt het huidige primaire inburgeringstraject kritisch bekeken.

### **Het Vlaamse integratiebeleid: een pendel tussen maatschappelijke integratie en individuele inburgering en taal**

Het nieuwe Decreet betreffende het Vlaamse Integratie- en Inburgeringsbeleid van 7 juni 2013 legt de verantwoordelijkheid voor de integratie van nieuwkomers in de Vlaamse samenleving zowel bij de nieuwkomer als de ontvangende samenleving: "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 rechtstaat op een constructieve wijze met elkaar in relatie staan en omgaan met migratie en de gevolgen ervan in de samenleving."

Dit perspectief verschilt weinig met dat van het Integratiedecreet van 30 april 2009. Hoewel een duidelijke definitie over integratie ontbreekt, werd ook in 2009 het denken in termen van minderheden als de enige doelgroep van een integratiebeleid verlaten en de reikwijdte van het integratiebeleid verbreed naar de gehele samenleving. Het is een driesporenbeleid:

- een emancipatiebeleid dat gericht is op de evenredige participatie van personen met een vreemde afkomst;
- beleid gericht op de toegankelijkheid van alle voorzieningen voor iedereen, en meer specifiek voor personen met vreemde afkomst;
- en een beleid gericht op het samenleven in diversiteit.

In realiteit vergeleed in het verleden deze gedeelde verantwoordelijkheid tussen nieuwkomer, ontvangende samenleving en overheid meestal snel naar een individuele idee van integratie, waarin een scala mogelijkheden tot integratie worden aangeboden via inburgeringstrajecten maar de verantwoordelijkheid tot socio-culturele en structurele integratie voornamelijk bij de personen van vreemde afkomst wordt gelegd.

Historisch gezien bouwt de inburgeringsidee verder op concepten over onthaal en onthaalbeleid voor nieuwkomers die sinds begin de jaren 90 door een veelheid van projecten werd ontwikkeld. Reeds in het regeerakkoord en de Septemberverklaring van 1999 lanceerde de Vlaamse regering de idee inburgering naar voorbeeld van het inburgeringsbeleid in Nederland. Het Decreet betreffende het Vlaams Inburgeringsbeleid van 28 februari 2003 consolideerde een beleid dat sterk van onderuit was gegroeid. In de daaropvolgende septemberverklaringen en beleidsnota's komt het begrip integratie nog nauwelijks aan bod. In de Septemberverklaring van 2006 wordt naar integratie gerefereerd in de rand van de idee 'samenleven als een werkwoord': "het recht om zichzelf te zijn en kansen te krijgen op ontplooiing, gaat voor iedere burger samen met de plicht om de dragende waarden en spelregels van deze samenleving te aanvaarden. Wederzijds respect tussen oude en nieuwe Vlamingen en de bereidheid tot integratie van nieuwkomers vormen de grondvoorwaarden voor goed samenleven in diversiteit."

Hoewel samenleven nog gezien werd als een collectieve verantwoordelijkheid werd integratie meer en meer beschouwd als een individuele verantwoordelijkheid van de personen van vreemde afkomst en gelinkt aan maatschappelijke problemen van geweld, openbare veiligheid en wantrouwen waarop inburgering het antwoord kan bieden (van de Pol et al., 2013). De focus binnen het integratiebeleid leek zich te versmallen tot een voor sommigen verplicht inburgeringstraject waar nieuwkomers en oudkomers de kansen krijgen om te integreren door middel van het taallessen Nederlands en het verschaffen van "inzichten in de basisregels van de samenleving" (Septemberverklaring 2007); en de verantwoordelijkheid hebben om deze kansen te benutten: "inburgeringstrajecten zorgen ervoor dat nieuwe talenten zo snel mogelijk aan de bak komen en geeft alle nieuwkomers betere startkansen in onze samenleving" (Septemberverklaring 2008).

Ook in de Beleidsnota Integratie 2009-2014 stonden de concepten van inburgering, de kennis van het Nederlands en burgerzin centraal. De kennis van het Nederlands is de voorwaarde tot een goede integratie en de inburgeringstrajecten bieden instrumenten aan die de integratie vergemakkelijken. Het is een project van actief en gedeeld burgerschap

van de nieuwkomers en Vlamingen, waar overheid en diensten de verantwoordelijk hebben om te zorgen dat iedereen gelijke en voldoende startkansen heeft om zichzelf te kunnen ontplooien en actief deel te kunnen nemen aan de samenleving, maar waar de nieuwe Vlamingen worden verwacht de geboden kansen ten volle te benutten. In de daaropvolgende beleidsbrieven Inburgering en Integratie en septemberverklaringen vinden we weinig verwijzingen naar wat integratie inhoudt.

Ook in het Geïntegreerd Actieplan Integratiebeleid 2012-2015 worden de kennis van het Nederlands en het primaire inburgeringstraject gezien als eerste stappen naar integratie. Hoe de doelstellingen van 'het verhogen van de inspraak van de bijzondere doelgroepen van het integratiebeleid' en 'het versterken van de sociale cohesie binnen de samenleving door het bevorderen van wederzijdse openheid, respect en contacten tussen personen van verschillende herkomst' die dienen ter ondersteuning van 'het samenleven in diversiteit' worden geoperationaliseerd in acties blijft vaag.

Het nieuwe Decreet betreffende het Vlaamse Integratie- en Inburgeringsbeleid van 7 juni 2013 moet de versnippering van regelgeving, instrumenten, betrokken actoren en beleids-ondersteuning en -uitvoering die ontstond doordat het voorgaande Inburgeringsdecreet en Integratiedecreet teveel naast elkaar werden uitgevoerd, tegengaan.

## **Het Vlaamse Inburgeringbeleid anno 2014**

Concreet wilde de Vlaamse Regering met het Decreet betreffende het Vlaams inburgeringsbeleid van 28 februari 2003 een praktijk die van onderuit was gegroeid in beleid consolideren (De Cuyper en González Garibay, 2013). Dit decreet werd gewijzigd bij de decreten van 14 juli 2006, 1 februari 2008 en 17 februari 2012 en vervangen door het Decreet betreffende het Vlaamse Integratie- en Inburgeringsbeleid van 7 juni 2013.

Een inburgeringstraject bestaat uit verschillende contactmomenten tussen de inburgeringsactoren en de eventuele inburgeraar. Nadat de potentieel inburgeraar een uitnodiging heeft ontvangen, meldt hij of zij zich bij een trajectbegeleider van een onthaalbureau. Elke provincie heeft een onthaalbureau en daarnaast hebben de grootsteden Antwerpen, Brussel en Gent hun eigen onthaalbureau.

Tijdens een intakegesprek wordt overlopen of de kandidaat verplicht is om inburgering te volgen of dat dit een recht is. Aan het eind van het gesprek wordt er wanneer nodig een inburgeringscontract getekend en afspraken gemaakt om lessen Nederlands Tweede Taal (NT2) en cursus Maatschappelijke Oriëntatie (MO) waarin kennis, vaardigheden, en normen en waarden met betrekking tot de Vlaamse samenleving worden aangereikt te volgen. De lessen MO gaan in principe door op het desbetreffende onthaalbureau. Voor de lessen NT2 voert het Huis van het Nederlands een intakege-

sprek met de kandidaat inburgering uit en verwijst hem of haar door naar de juiste plaats om NT2 te volgen. Richtgraad 1.1-cursussen worden exclusief georganiseerd de Centra voor Volwassenen Onderwijs (CVO), Centra voor Basiseducatie (CBE) en Universitaire Talencentra (UTC). Richtgraad 1.2-cursussen kunnen zowel worden aangeboden door de reguliere aanbodesverstrekkers als door VDAB, Syntra, derden, private actoren en organisaties op sectorniveau. De Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB) en Actiris (Brussel) spelen een rol in de Loopbaanoriëntatie (LO) van de inburgeraars met een professioneel perspectief.

Met de invoering van het nieuwe decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, dat op 7 juni 2013 bekrachtigd en afgekondigd is zal het één en ander veranderen. Op 22 november 2013 heeft de Vlaamse Regering reeds ingestemd met de oprichting van het extern verzelfstandigd agentschap (EVA) met als doel om het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid te ondersteunen, te stroomlijnen en versnippering in het werkveld tegen te gaan.

Op het vlak van inburgering zal het EVA de taken zal overnemen van de onthaalbureaus, de integratiecentra en het Kruispunt Migratie-Integratie met als kerntaak het verlenen van advies, het begeleiden en aanbieden van inburgeringstrajecten (trajectbegeleiding, organisatie MO-cursussen, doorverwijzing naar Huizen van het Nederlands, uitreiking van inburgeringsattesten en –certificaten en sanctionering bij niet-nakoming van de inburgeringsplicht). LO blijft de verantwoordelijkheid van de VDAB. De gemeente neemt de taak van onthaal over wat inhoudt dat ze inburgeraars over het inburgeringsbeleid informeren en doorverwijzen naar het EVA.

“ De afbakening van de doelgroep van het inburgeringsbeleid gebeurt op basis van nationaliteit, de duur van verblijf, de reden van verblijf en het administratief en migratiestatuum die het recht op, de plicht tot en de uitsluiting van inburgering bepaalt.”

De afbakening van de doelgroep van het inburgeringsbeleid gebeurt op basis van nationaliteit (voornamelijk het onderscheid tussen EU en niet-EU), de duur van verblijf, de reden van verblijf en het administratief en migratiestatuum die het recht op, de plicht tot, en de uitsluiting van inburgering bepaalt (Vanduynslager et al., 2014).

### ***Recht op en plicht tot inburgering***

De rechthebbende doelgroep bestaat in de eerste plaats uit nieuwkomers met een huidige niet-Belgische nationaliteit die door legale immigratie het land zijn binnengekomen en ingeschreven zijn in het Rijksregister in een gemeente in het Vlaamse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest met een verblijfsvergunning van meer dan 3 maanden. In 2007 werd het decreet een eerste keer gewijzigd door het uitbreiden van de doelgroep

met specifieke groepen oudkomers en het afdwingbaar maken van de inburgeringsplicht via administratieve sancties. Vanaf 2007 vallen ook in het Rijksregister ingeschreven meerderjarige Belgen geboren in het buitenland met minstens één ouder geboren in het buitenland binnen de doelgroep.

Ten tweede worden nieuwkomers en oudkomers die afkomstig zijn uit niet-EU+-landen (EU27 plus IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland) alsook bedienaars van erkende erediensten verplicht om inburgering te volgen (De Cuyper en González Garibay, 2013). Het recente Decreet betreffende het Vlaamse Integratie- en Inburgeringsbeleid van 7 juni 2013 breidde de doelgroep uit met enerzijds elke minderjarige nieuwkomer die aanvullend bij de leerplicht baat heeft bij het volgen van een inburgeringstraject en anderzijds meerderjarige kandidaat-inwijkelingen die zich in Vlaanderen of Brussel willen vestigen en al een visum tot langdurig verblijf hebben ontvangen.

Nadat de inburgeraar zich bij een onthaalbureau heeft aangemeld, ondertekenen ze een inburgeringscontract en starten ze het inburgeringstraject. Voor de verplichte inburgeraar is zulk een ondertekening verplicht, de rechthebbende inburgeraar wordt hiertoe aangemoedigd. Bij het beëindigen van het vormingsprogramma en bij regelmatige deelname ontvangt hij een inburgeringsattest. Regelmatig deelnemen betekent hier aanwezig zijn in minstens 80 procent van de lessen uit elk onderdeel van het inburgeringstraject. Het niet regelmatig deelnemen (i.e. het niet nakomen bij de verbintenis uit het inburgeringcontract) kan (enkel in Vlaanderen) leiden tot het opleggen van een administratieve geldboete.

### Het inburgeringsbeleid kritisch bekeken aan de hand van 3 cases

#### ***Meerderjarigen***

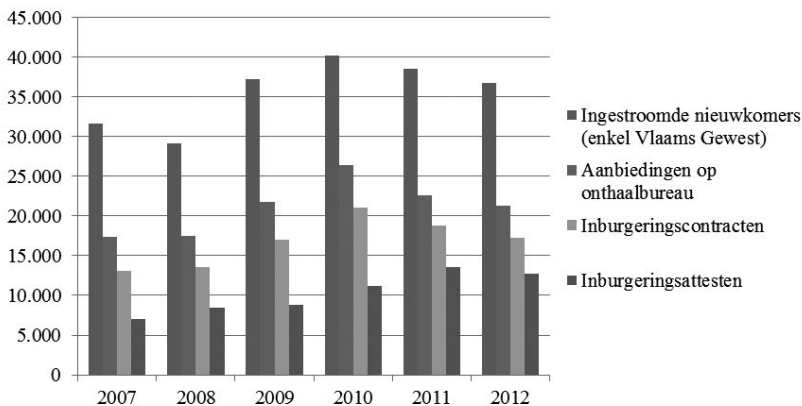
Volgens de Kruispuntbank Inburgering waren er in 2012 36.822 meerderjarige nieuwkomers in het Vlaamse Gewest die behoren tot de doelgroep van het inburgeringsbeleid. Dit is een daling ten opzichte van de 40.997 nieuwkomers in 2011 wat de mogelijke invloed van de gewijzigde regels voor gezinshereniging reflecteert. Een kwart van deze nieuwkomers zijn gezinsherenigers, 27 procent zijn arbeidsmigranten en 11 procent asielzoekers (Doyen en Noppe, 2014). Sinds 2009 zien we een sterke stijging van het aantal EU+-nieuwkomers: het aandeel personen met niet-EU+-nationaliteit daalde van 52 procent in 2009 tot 40 procent in 2012. De grootste nationaliteitsgroepen zijn de Nederlanders (14 procent), Polen (12 procent), Roemenen (8 procent), Bulgaren (5 procent) en Marokkanen (4 procent) (Vanduynslager et al. 2013). Omdat EU-burgers niet verplicht zijn om inburgering te volgen is het aantal rechthebbende inburgeraars ook sterk toegenomen van 54 procent in 2010 tot 74 procent in 2012 (Doyen en Noppe, 2014).

Uit een recente analyse van Vanduynslager en collega's (2014) blijkt echter dat niet elke EU+-nieuwkomer daadwerkelijk een EU-herkomst heeft. Van de 3.255 nieuwko-

mers met een Spaanse of Portugese nationaliteit die zich tussen 2007 en 2012 aanmeldde bij een onthaalbureau was 33 procent geboren in Marokko, 2 procent in India, 2 procent in Ecuador, 2 procent in Colombia, 1 procent in Angola en 1 procent in Brazilië.

Het beleid is doorheen de jaren steeds efficiënter geworden in het bereiken van de doelgroep. Uit een evaluatie in 2010 bleek dat het aandeel inburgeraars uit de potentiële doelgroep die zich aanmeldde bij een onthaalbureau steeg van 47 procent in 2005 naar 57 procent in 2008 (De Cuyper, 2010). Van alle nieuwkomers van 2012 (de Nederlanders buiten beschouwing gelaten) heeft 94 procent van de verplichte nieuwkomers en 36 procent van de rechthebbende nieuwkomers zich aangemeld bij een onthaalbureau. Van de inburgeraars die zich in 2007 aanmeldde tekende 75 procent een contract. Dit aandeel steeg tot 83 procent in 2011-2012. In 2012 meldde 21.289 inburgeraars zich aan (waarvan 38 procent verplichte inburgeraars) en werden 12.705 contracten getekend. De meeste inburgeraars die in 2012 een contract tekenen zijn vrouwelijke gezinsherenigers (4.674 ten opzichte van 2.673 mannen) (meestal behorend tot de verplichte doelgroep). Daarna komen mannelijke asielzoekers (2.658 ten opzichte van 1.014 vrouwen). Arbeidsmigranten (820 mannen en 678 vrouwen), geregulariseerden (852 mannen en 526 vrouwen), erkende vluchtelingen (660 mannen en 382 vrouwen) en slachtoffers van mensenhandel (247 mannen en 240 vrouwen) worden in veel mindere mate bereikt (Vanduyndael et al., 2013).

**Figuur 1. Aantal nieuwkomers, aanbiedingen op een onthaalbureau, inburgeringscontracten en inburgeringsattesten in Vlaams en Brussel Hoofdstedelijk Gewest**



Bron: KBI



“ De meeste inburgeraars die in 2012 een contract tekenen zijn vrouwelijke gezinsherenigers. ”

Aangezien een inburgeringstraject meestal langer dan één jaar duurt, kunnen het aantal inburgeringsattesten niet zomaar worden afgezet tegen de instroomcijfers in dat bepaalde jaar. Uit de evaluatie van 2010 (De Cuyper, 2010) bleek dat minder dan de helft van de inburgeraars die zich aanmeldde daadwerkelijk een attest behaalden: 49 procent in 2005 en 50 procent in 2007. Uit de cohorte 2007-2012 blijkt dat van de verplichte niet-EU+-inburgeraars ongeveer 87 procent een inburgeringsattest behaalde, in vergelijking 67 procent van de EU+-burgers die zich op het onthaalbureau aanboden. Als we inzoomen op de inburgeraars met Spaanse en Portugese nationaliteit, dan zien we echter een dat de Spanjaarden en Portugezen die buiten de EU+ geboren zijn minder slaagkansen hebben (65 procent) ten opzichte van diegenen die in Spanje of Portugal geboren zijn (69 procent) (Vanduyslager et al., 2014). Tussen de belangrijkste oorzaken voor uitval werden ‘het vinden van werk’ en ‘het gebrek aan kinderopvang’ naar voor geschoven.

Naast het verplichtend karakter blijkt de slaagkans ook te stijgen wanneer er een inburgeringscontract wordt getekend: van de inburgeraars die een contract tekenden in 2005 haalde 64 procent een attest, voor de cohorte 2007 was dit eveneens 64 procent (De Cuyper, 2010). De meest recente cijfers van de administratie suggereren een sterke stijging van de efficiëntie van het beleid: telkens meer dan 80 procent van de inburgeraars die in 2011 een contract tekende, behaalde een attest (De Cuyper en González Garibay, 2013). De Vlaamse Migratie- en Integratiemonitor 2013 leert dat er in de loop van 2012 12.705 attesten werden afgeleverd. In tegenstelling tot het hoger aantal mannelijke nieuwkomers, zijn er iets meer vrouwen (52 procent) dan mannen (48 procent) die een inburgeringsattest behaalden (Vanduyslager et al., 2013).

### ***Minderjarigen***

De inburgering van de minderjarige nieuwkomers verloopt voornamelijk via het onderwijs. In het secundaire onderwijs is dit gestructureerd in de onthaalklassen voor anderstalige nieuwkomers (OKAN): een voorbereidingsjaar met onder andere een Nederlands taalbad om daarna over te stappen naar het reguliere onderwijs. Tussen 2007-2008 en 2011-2012 verdubbelde het aantal leerlingen nagenoeg van 1.626 naar 3.152 (AgODi 2013).

De samenstelling van de populatie OKAN-leerlingen volgt de internationale migratiedynamieken, zo neemt men bijvoorbeeld een stijging waar van de anderstalige nieuwkomers uit Midden-en Oost-Europese landen. 60 procent van de OKAN-leerlingen in 2011-2012 waren van het mannelijke geslacht. De leerlingen zijn ongeveer gelijkmatig verdeeld over de verschillende leeftijden heen .

**Tabel 1. Overzicht van de 10 meest voorkomende nationaliteiten bij OKAN-leerlingen op 1 februari**

2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
België (139)	België (140)	Afghanistan (212)	Afghanistan (245)	Afghanistan (468)
Marokko (115)	Marokko (124)	Marokko (167)	België (155)	Bulgarije (151)
Bulgarije (104)	Afghanistan (113)	België (145)	Kosovo (152)	Polen (143)
Afghanistan (100)	Bulgarije (95)	Bulgarije (123)	Bulgarije (147)	Irak (135)
Rusland (92)	Polen (90)	Irak (104)	Rusland (122)	Marokko (120)
Turkije (87)	Rusland (86)	Kosovo (98)	Irak (115)	België (118)
Polen (67)	Turkije (81)	Rusland (95)	Marokko (113)	Turkije (114)
Servië (65)	Irak (62)	Polen (91)	Macedonië (101)	Roemenië (98)
Ghana (57)	Ghana (60)	Turkije (89)	Armenië (99)	Servië (98)
Portugal (47)	China (47)	Armenië (82)	Servië (92)	Kosovo (86) / Rusland (86)

Bron: AgODi (2013)

Maar leiden deze inburgerings- en toeleidingstrajecten tot de beoogde doelstellingen van inburgering? Als we ons beperken tot de beleidsdoelen, kunnen we drie dimensies van zelfredzaamheid onderscheiden:

- professionele zelfredzaamheid: deze is bereikt wanneer de betrokkene kan instromen in de arbeidsmarkt met het oog op duurzame tewerkstelling of in staat is een beroepsopleiding te volgen;
- sociale zelfredzaamheid: deze is bereikt wanneer de betrokkene voldoende vertrouwd is met onze samenleving om er zelfstandig zijn weg te vinden;
- educatieve zelfredzaamheid: deze is bereikt wanneer de betrokkene in staat is om aan het reguliere onderwijsaanbod deel te nemen.

De vraag naar resultaten kunnen we partieel beantwoorden op basis van evaluatieonderzoek uit het verleden. Tot nu toe hebben er twee decretaal gemandateerde evaluaties van de inhoudelijke werking van de inburgeringstrajecten plaatsgevonden, in 2007 (gezamenlijk uitgevoerd door het Centrum voor Migratiestudies – CeMIS – en het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving – HIVA) en in 2010 (HIVA). Verder kunnen we steunen op onderzoek dat op dit moment wordt uitgevoerd aan CeMIS en HIVA.

### **Professionele zelfredzaamheid**

In de evaluatie van 2010 werd voor de cohorte inburgeraars 2005-2007 nagegaan welke arbeidsmarktpositie ze innamen in 2009 (zie De Cuyper et al. 2010). Daarbij werd een onderscheid gemaakt tussen personen die een attest behaalden, personen die starten met een traject maar afhaken alvorens een attest te behalen, en personen die niet met een inburgeringstraject zijn gestart. De resultaten zijn in onderstaande tabel terug te vinden.

**Tabel 2. Arbeidsmarktpositie ten opzichte van aantal personen die een inburgeringsattest behaalden, afhaakten en niet-starters, 2005-2007**

Werk	Cohorte 2007	Werkloos
44,2%	Attest	7,5%
36,8%	Starters	7,1%
28,3%	Niet starters	4,4%

Bron: De Cuyper et al. (2010)

Op basis van de tabel kunnen we vaststellen dat de attest-behalers een groter aandeel werkenden tellen dan de niet-starters en de afhakers. Ook wanneer verschillen tussen de groepen naar geslacht, leeftijd, nationaliteit, opleidingsniveau, verblijfsstatuut en inburgeringscode onder controle gehouden worden, blijven de vastgestelde verschillen tussen de groepen bestaan. Desalniettemin wordt er ook vastgesteld dat niet-starters vaker een voltijdse job en een hoger gemiddeld dagloon hebben dan andere groepen. Een mogelijke verklaring hiervoor is het feit dat het net de niet-starters zijn die het snelst goed werk vinden en daardoor niet aan de cursus beginnen (De Cuyper et al. 2010).

Een volgend aspect is taalbeheersing en het aanbod NT2. Het onderzoek rond taalinstrumenten en integratie in de OESO-landen concentreert zich voornamelijk op de effecten van taal op de participatie op de arbeidsmarkt: taal vanuit een economisch perspectief als een vorm van menselijk kapitaal (González Garibay en De Cuyper, 2013). Taalbeheersing is in vele gevallen een belangrijke hefboom voor arbeidsmarktparticipatie. Onderzoek toont aan dat 60 procent van de werkgevers aangeeft dat taalbarrières een hinderenis zijn bij het aanwerven van inburgeraars (Wets et al., 2012). Verder vindt meer dan de helft van de Belgische bevolking vindt dat de spreektaal op de werkvloer resp. Nederlands, Frans of Duits zou moeten zijn, ook tijdens de pauzes (IPSOS, 2009).

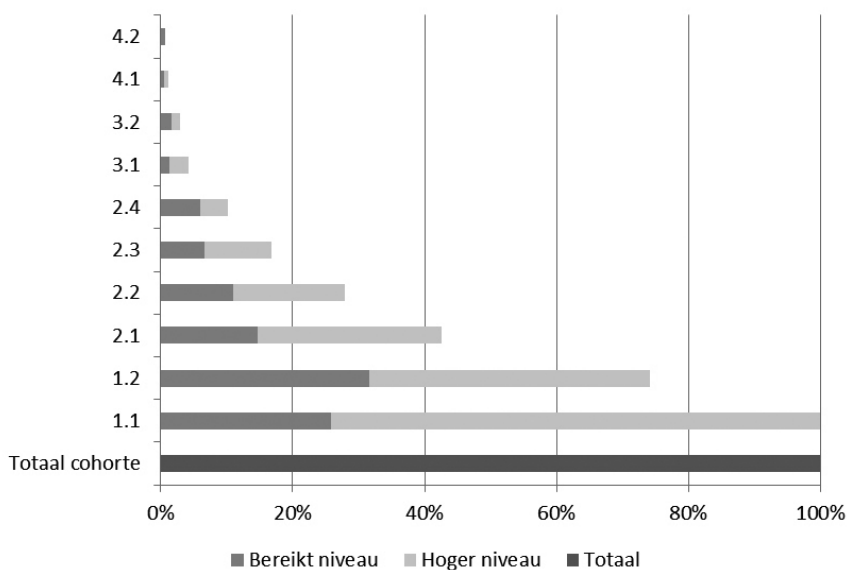
“ We stellen vast dat de attestbehalers een groter aandeel werkenden tellen dan de niet-starters en de afhakers. Ook wanneer verschillen tussen de groepen naar geslacht, leeftijd, nationaliteit, opleidingsniveau, verblijfsstatuut en inburgeringscode onder controle gehouden worden, blijven de vastgestelde verschillen tussen de groepen bestaan. Desalniettemin wordt er ook vastgesteld dat niet-starters vaker een voltijdse job en een hoger gemiddeld dagloon hebben dan andere groepen. Een mogelijke verklaring hiervoor is het feit dat het net de niet-starters zijn die het snelst goed werk vinden en daardoor niet aan de cursus beginnen. ”

In recent onderzoek dat De Cuyper en González Garibay (HIVA) uitvoerden werd nagegaan welke taalniveaus inburgeraars behalen binnen het volwassenenonderwijs en hoe

lang ze er over doen. Daarbij dient wel opgemerkt dat uit eerder onderzoek (De Cuyper et al., 2010) blijkt dat het niveau van taalbeheersing niet enkel correleert met het volgen van taallessen in het kader van een inburgeringstraject. Ook mensen die geen traject hebben gevolgd, kunnen toch de taal leren beheersen. Daarnaast kunnen inburgeraars ook bij andere organisaties Nederlands volgen zoals VDAB.

In totaal kunnen inburgeraars binnen 10 niveaus Nederlands volgen. Tot 1 september 2014 was enkel het eerste niveau verplicht voor inburgeraars, vanaf 1 september is ook het tweede niveau verplicht. Deze opleidingsonderdelen bestaan voor de gemiddelde cursist telkens uit 120 lessen. Binnen een CBE (voor traaglerende inburgeraars) kunnen enkel de modules die leiden tot richtgraad 1.2 gevolgd worden. Daarna kan een cursist die gestart is in een CBE overstappen naar een vervolgaanbod in een CVO.

**Figuur 2. Interne doorstroom van inburgeraars met een CBE/CVO NT2-traject, 2007-2009 (N=29631; peildatum: mei 2013)**



Bron: De Cuyper & González Garibay (2014)

Uit de figuur kan worden afgeleid dat ongeveer 80 procent van de inburgeraars vrijwillig startte met 1.2 ongeacht of ze hun cursus in een CVO of in een CBE zijn gestart. De doorstroom erna is beperkter, 57 procent van de inburgeraars blijkt te stoppen na de eerste twee niveaus. Dit valt deels te verklaren door het feit dat de participatiegraad van de CBE cursisten sterk daalt na het niveau 1.2. Slechts 16% van de cursisten stroomt door naar een gevorderd niveau. Voor de CVO-cursisten ziet het beeld er anders uit: 60 procent stroomde door na 1.2.

Opvallend was ook de lange doorlooptijd van de trajecten van CBE-cursisten. Om een niveau 1.1 te behalen studeerden ze gemiddeld 17 maanden, om een niveau 1.2 te behalen studeerden ze 31 maanden (De Cuyper en González Garibay, 2014).

Uit onderzoek blijkt dat het aanbod vandaag nog te weinig behoeftegericht is ingevuld. Iemand die bijvoorbeeld snel werk nodig heeft zou het reguliere aanbod moeten kunnen combineren met het leren van Nederlands op de werkvloer. Voor iemand die een hogere functie ambieert zal een langer traject meer aangewezen zijn dan voor een bandarbeider. Bovendien is de methodiek van klassikaal onderwijs beter voor de één dan voor de andere die wellicht meer gebaat is bij een aanbod op de werkvloer of andere vormen van Nederlands leren (Pulinx et al., 2013). Tot slot dient ook vermeld te worden dat hoe meer contacten de cursisten met Nederlandstaligen hebben, hoe hoger hun taalniveau blijkt te zijn, wat taalverwerving een gedeelde verantwoordelijkheid maakt van cursist, aanbodverstrekker en ook de ruimere ontvangende samenleving (De Cuyper en González Garibay, 2014).

### ***Sociale zelfredzaamheid***

Binnen de cursus MO worden de cursisten onderwezen over allerlei bijzonderheden van het leven in Vlaanderen. Enerzijds is het een vrij praktische cursus waarin men kennis maakt met Vlaamse en Belgische instellingen, het democratisch systeem, het onderwijssysteem, vrije tijdsbesteding, gezondheid maar ook zaken als afvalscheiding. Anderzijds komen normen en waarden van deze maatschappij in meer of mindere mate aan bod. In 2006 is er een rapport verschenen van de Commissie Bossuyt “ter invulling van de cursus maatschappelijke oriëntatie”. De opdracht van deze commissie was “de gemeenschappelijke waarden en normen die de Vlaamse samenleving vandaag schragen te vertalen naar een richtlijn voor het lessenpakket” (Vlaamse Regering 2006:7). Zeer summier samengevat zijn deze waarden en normen o.a. vrijheid, gelijkheid, solidariteit, respect en burgerschap. Deze waarden zouden niet kunnen bestaan zonder democratie, de democratische rechtsstaat, en het pluralisme. In het lessenpakket echter zijn deze zaken behoorlijk impliciet aanwezig en de cursus blijft grotendeels praktisch van aard.

Uit de evaluatie in 2010 (De Cuyper et al., 2010) bleek dat het inburgeringstraject grotendeels slaagt in het voldoende vertrouwd maken van de inburgeraars met de Vlaamse samenleving om er zelfstandig zijn weg in te vinden. De algemene consensus onder de bevroegde inburgeraars was, dat het volgen van een MO-cursus vooral het eerste jaar makkelijker maakte. Het gaf hen een voorsprong op een aantal domeinen op vlak van kennis- en informatieverwerving en –verwerking. Een vaststelling was wel dat voor een groot aantal kennisdomeinen de verschillen tussen diegenen die een traject volgen en diegenen die geen traject volgen na een aantal jaren in België veelal uitgevlakt waren. Op een aantal andere domeinen bleven echter na enige tijd nog steeds verschillen tussen bevroegde starters en niet-starters (juridische zaken, het solliciteren voor een job, het ver-

werven van specifieke informatie rond het gelijkschakelen van een diploma, sociale zekerheid, werking van de gezondheidszorg,...). Bovendien blijkt het inburgeringstraject ook meer correcte informatie te verschaffen. Het gaat hier echter hoofdzakelijk om praktische zelfredzaamheid, op het vlak van socio-culturele oriëntatie en maatschappelijke participatie bleek de impact van het inburgeringstraject echter eerder beperkt.

“ Uit de evaluatie in 2010 bleek dat het inburgeringstraject grotendeels slaagt in het voldoende vertrouwd maken van de inburgeraars met de Vlaamse samenleving om er zelfstandig zijn weg in te vinden. ”

### ***Het aanbod Maatschappelijke Oriëntatie***

Bevraagde inburgeraars (De Cuyper et al., 2010) gaven verder aan dat inburgeringsprogramma's nog al te vaak in een steriele en klassikale context georganiseerd worden waardoor ze de aansluiting met de maatschappij missen. Dit loopt gelijk met de opmerkingen uit het recente rapport van de Inhoudelijke Inspectie Inburgering dat stelt dat MO op minder interesse van de maatschappelijke domeinen kan rekenen. MO wordt bijvoorbeeld binnen de arbeidswereld dan wel als een belangrijke meerwaarde aanzien vanuit maatschappelijk oogpunt maar levert het geen erkenning op vanwege de arbeidsmarkt. Zo wenst de SERV in haar advies bijvoorbeeld toch dat in een cursus MO veel aandacht wordt besteed aan omgaan met diversiteit. Slechts dan zou de cursus op de werkvloer een belangrijk pluspunt kunnen zijn. Een van de respondenten stelt dat MO echter geen garanties biedt op het vlak van houdingen en attitudes. Dit is van belang voor werkgevers, bijvoorbeeld stiptheid en een aangepaste communicatie. Een respondent uit de sociale woningmarkt sluit hierbij aan door op te merken dat de cursus MO ook sterk kan verschillen naargelang van de leerkracht (De Vlieger et al., 2013).

Recent onderzoek dat Van de Pol (CeMIS) uitvoert bekijkt de praktijk van de MO-cursussen meer in detail via participatieve observatie en individuele gesprekken. Hieronder gaan we dieper in op de inhoud van de cursus MO, de docenten en de methodiek. Zoals aangegeven door leidinggevendenden binnen de onthaalbureaus hebben docenten veel vrijheid bij het invullen van de cursus MO. Bovendien zijn de opleidingen van de docenten MO zijn erg divers omdat er geen opleiding voor het geven van deze cursus bestaat. Verder kan de diversiteit binnen de groep inburgeraars omwille van de grote variatie aan de nieuwkomers die Vlaanderen jaarlijks aantrekt de inhoudelijke invulling van MO sterk doen fluctueren waardoor binnen heterogene groepen de inhoudelijke interesses en cognitieve capaciteiten van de cursisten sterk uit elkaar kunnen liggen.

In juni 2008 werden de doelen voor MO gedefinieerd en begin 2009 kwam er een handboek met daaraan verbonden een opgelegde methode: CLIMOdiek. In de meeste geobserveerde gevallen werd deze methodiek gebruikt. In de inleiding van dit materiaal kunnen we

echter lezen dat het niet om een kant-en-klaar leermiddel gaat maar dat de persoonlijke inbreng van de docent noodzakelijk is. Deze kan een selectie maken van het te onderwijzen materiaal op basis van verschillende leeromgevingen: stad en land, verblijfsituatie, gezin (met kinderen), tewerkstelling en ondernemerschap, wonen, gezondheidszorg, volwassenenonderwijs, publieke dienstverlening, mobiliteit, consumptie en vrije tijd.

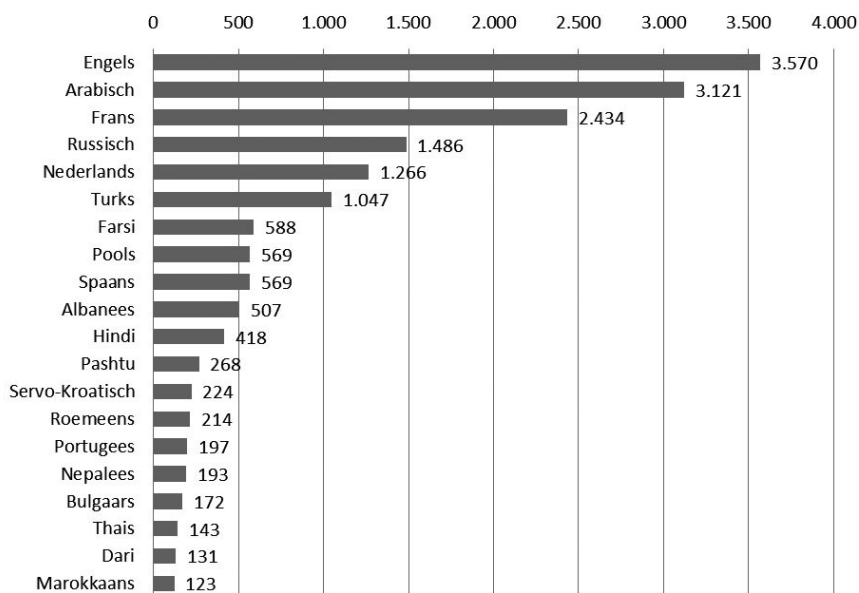
Bij een onthaalbureau waar deze methode gehanteerd werd kwam de inhoud van de lessen MO redelijk overeen over groepen van ongeveer hetzelfde niveau. Er bleken echter ook instellingen waar de CLIMOdiek methode niet gehanteerd wordt. Hier viel het op hoezeer de inhoud van de lessen onderling kunnen verschillen. Uiteraard kwam een deel van het verschil voort uit de interesses en de vragen van de groep maar er zijn eveneens signalen dat een docent bepaalde moeilijke onderwerpen vermijdt omwille van de (vermeende) gevoeligheid van de groep cursisten. Dit werd ook in ander onderzoek vastgesteld (De Cuyper et al., 2010).

De diversiteit van de cursisten inburgering is logischerwijs erg breed. Mensen van allerlei origine zullen samen een cursus MO volgen. Deze diversiteit houdt niet op bij de herkomstlanden van de cursisten. Ook qua taal, geletterdheid en opleidingsniveau zijn er veel verschillen. Analfabeten en anders-geletterden volgen cursussen terwijl hoog opgeleide mensen eveneens in de trajecten meedraaien. Ook de migratieachtergrond en interesses van de cursisten kan erg verschillen (economische migranten, vluchtelingen voor gewapend conflict, gezinsherenigers ...). De diversiteit van de cursisten in eenzelfde MO-klas, maken het voor de docenten niet gemakkelijk om een gebalanceerde keuze te maken uit het aanbod van thema's die in meerdere of mindere mate kunnen besproken worden. Vaak wordt er wel op gelet dat mensen van een gelijk taalniveau bij elkaar in de klas komen maar er bestaan uitzonderingen. De cursussen die in kleine talen aangeboden worden (al dan niet met tolk) zijn echter vaak al zo gespecialiseerd dat er cursisten bij elkaar zitten van allerhande niveau.

De Vlaamse Migratie en Integratiemonitor 2013 toont dat in 2012 20 procent van de inburgeraars is ingestapt in een Engelstalige cursus MO. Daarna volgen Arabisch en Frans (Vanduylager et al., 2013). Bij de grotere onthaalbureaus bestaan er cursussen in een aantal verschillende talen zodat inburgeraars eventueel een cursus MO in de moedertaal of een andere taal: bijvoorbeeld in het Turks, Bulgaars, Russisch maar ook kleinere talen zoals Pashtu, Thais en Dari. Het gaat hier om cursussen door een tolk begeleid worden of die volledig in de andere taal gegeven worden als de docent deze taal machtig is. Er blijken echter aanzienlijke wachtlijsten te bestaan voor niet-Nederlandstalige cursussen.

Bij een bevraging van inburgeraars in 2007 stelde men vast dat van de groep waarvan de cursus in een contacttaal werd gegeven, het overgrote deel geen problemen ondervond betreffende begrijpbaarheid. Toch bleef voor 15 procent van de inburgeraars de

**Figuur 3 Aantal cursisten MO per taal (top 20 aangeboden talen) in Vlaams en Brussel Hoofdstedelijk Gewest, 2012**



Sources : Lanzieri, 2011

cursus MO onduidelijk voor verschillende redenen: het tempo ligt te hoog, sommige onderwerpen zijn niet duidelijk of ze begrijpen de leerkracht niet goed (Geets et al., 2007). In haar recente onderzoek stelt Van de Pol verder dat cursussen waarin getolkt dient te worden veel tijd in beslag nemen met een beperkte overdracht van informatie als gevolg. Tijdens een geobserveerde sessie met één docent en twee verschillende tolken (en enkele analfabete deelnemers) werd alles in twee talen vertaald en elke opmerking die een cursist, tolk of docent maakte werd ook weer terugvertaald naar zowel het Nederlands als de andere taal.

Als een cursus kan aangeboden worden in een taal die de docent spreekt zou dit altijd de voorkeur moeten genieten. De inhoud en kwaliteit van de cursus MO hangt ook sterk af van de capaciteiten van de docenten om les te geven, een vertrouwensband op te bouwen, de diversiteit van de cursisten te rijmen met de inhoud van de cursus. De opleidingen van de docenten MO zijn erg divers omdat er geen opleiding voor het geven van de cursus MO bestaat.

Dat laatste merkt de Inhoudelijke Inspectie Inburgering in haar recent rapport ook op. Het competentieprofiel van de docenten verschilt sterk van onthaalbureau tot onthaalbureau. Soms eist men een diploma lerarenopleiding, soms ook niet. Soms worden er eisen gesteld



aan het aantal talen dat ze beheersen omwille van hun inzetbaarheid. Bovendien zet men om de pieken en dalen inzake instroom onder controle te houden, vaak tijdelijke leerkrachten en freelancers in. Deze worden door sommige onthaalbureaus als een bedreiging voor de kwaliteit van de lessen MO ervaren (Devlieger et al. 2013).

Een aantal docenten geven aan dat ze deze baan graag doen omdat ze geïnteresseerd zijn in talen, culturen en de omgang met mensen. Als docent MO komt men hier meer mee in aanraking dan als andersoortige docent of tolk/vertaler. Verder zijn er ook een aantal docenten met een migratieachtergrond. Een aantal van hen hebben zelf ooit ook het inburgeringstraject afgelegd. Zij kunnen zich bij uitstek verplaatsen in de leefwereld van de cursisten. Wat opvalt is dat de docenten dit werk over het algemeen doen met volle overtuiging. Ze zijn gewoonlijk in staat om binnen enkele weken cursus (gemiddeld 60 uur) een band op te bouwen met de cursist inburgering en ook de trajectbegeleiders kunnen enkele maanden tot zelfs jaren contact hebben met hun inburgeraars. Zij kunnen bij hen met allerlei vragen terecht.

Toch leidt het ontbreken van een algemene opleiding soms voor moeilijkheden waar docenten bij gebrek aan achtergrondkennis, persoonlijke socio-culturele oriëntatie of onbewust foutieve informatie, gekleurde of kwetsende uiteenzettingen geven tijdens de cursus. Tijdens een geobserveerd voorval deelde een docent foutieve informatie tijdens de les. Dit gebeurde naar aanleiding van vragen van cursisten waardoor men enigszins afdwaalde van het onderwerp van de les. Ook is het voorgekomen dat een schijnbaar zeer belezen, hoogopgeleide inburgeraar een relevante vraag stelde maar dat de docent deze simpelweg niet begreep. Men ging gewoon verder met de les zonder er nog verder aandacht aan te schenken of de persoon in kwestie te prijzen voor zijn grote kennis over de Belgische maatschappij. Verder is het ook voorgevallen dat een docent (onbewust) kwetsend en lacherig reageerde op een opmerking van een cursist over gebeurtenissen die de mensenrechten schenden in het land van herkomst. De klas lachte mee en de les werd verdergezet. Dit soort gebeurtenissen blijken echter moeilijk te voorkomen omdat een docent cursisten voor zich krijgt van allerlei afkomst en opleidingsniveau. Het is immers onmogelijk voor een docent om alles te weten.

### ***Educatieve zelfredzaamheid en OKAN***

Het OKAN-beleid is gericht op minderjarige nieuwkomers aansluiting te laten vinden op reguliere onderwijs- en opleidingsstructuren of op de arbeidsmarkt. Om te bestuderen of de vooropgestelde doelstellingen van OKAN bereikt worden, moeten we de impact van het OKAN-beleid en -onderwijs kunnen meten op relatief langere termijn: Hoeveel OKAN-leerlingen stromen gediplomeerd uit? Ervaren OKAN-leerlingen schoolvertraging? Uit welke richtingen stromen de gediplomeerde OKAN-leerlingen uit?

Recente analyses van AgODI dat tonen dat de gemiddelde doorstroom van OKAN-leerlingen in het jaar na OKAN, voor de schooljaren 2007\_2008 tot en met 2011-2012 65

procent bedraagt, met een duidelijke verbetering sinds de jaren 2009-2010. Aan het einde van het OKAN-jaar blijkt de grote schifting plaats te vinden. Voor 2010-2011 en 2011-2012 worden ongeveer een kwart van de leerlingen die het jaar voordien in OKAN waren ingeschreven niet meer teruggevonden in het Vlaams onderwijssysteem. Net niet de helft van de OKAN-leerlingen start het jaar na OKAN in de 1<sup>e</sup> graad van het secundair onderwijs. Eén derde komt in het BSO terecht. Ongeveer 8 procent van de OKAN-leerlingen stroomt in het jaar OKAN+1 door naar ASO (AGODi, 2013).

**Tabel 3: Overzicht van de doorstroming van leerlingen die het vorige schooljaar ingeschreven waren in OKAN volgens onderwijsvorm a. b.**

	2007-2008		2008-2009		2009-2010		2010-2011		2011-2012	
OKAN	601	43,3%	603	50,7%	525	34,2%	412	25,6%	508	25,8%
1e graad	404	29,2%	318	26,7%	504	32,9%	576	35,8%	662	33,6%
ASO	54	3,9%	56	4,7%	84	5,5%	92	5,7%	95	4,8%
BSO	225	16,3%	151	12,7%	303	19,8%	401	24,9%	461	23,4%
KSO	2	0,1%	1	0,1%	8	0,5%	9	0,6%	9	5,0%
TSO	99	7,2%	60	5,0%	109	7,1%	119	7,4%	234	11,9%
HBO	0	0,0%	1	0,1%	1	0,1%	0	0,0%	3	0,2%

- a. Onder het desbetreffende schooljaar vindt u het aantal leerlingen dat op 1 februari les volgde in de desbetreffende onderwijsvorm  
b. Tussen de leerlingen die opnieuw OKAN volgen, zitten ook de leerlingen die later in het schooljaar instroomden, maar wel meetelden op teldatum 1 februari

Bron: AGODI (2013)

Uit een voorstelling op de OKAN werkgroep van LOP Antwerpen (Boels, 2013) blijkt verder dat van de groep anderstalige nieuwkomers die op de leeftijd van 12 jaar in de OKAN-klas waren ingeschreven in het cohortjaar 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005 of 2005-2006 bleek dat slechts een minderheid wiens schoolcarrière in het gewoon secundair onderwijs begon met een jaar OKAN, hun loopbaan in het secundair onderwijs ook effectief succesvol afrondt met een diploma SO. Voor het cohort 2002-2003 hadden 20 procent van de initiële starters op het einde van schooljaar OKAN+8 met 1 jaar (BSO) of 2 jaar (ASO, TSO) schoolse vertraging de eindmeet bereikt. Het aantal leerlingen per cohort dat gediplomeerd het secundair onderwijs verlaat neemt over de cohortjaren heen wel toe. Ex-OKAN-leerlingen doen het in de statistieken over gediplomeerde uitstroom dus steeds beter.

Uit gesprekken met stakeholders uit de aanbodzijde van OKAN blijkt een eerste set knelpunten terug te brengen tot de specificiteit van het OKAN-onderwijs en tot de expertise die nodig is om aan de bijhorende specifieke noden tegemoet te komen (Van Alsenoy, 2014). De verschillende structuren en de grote diversiteit van leerlingen binnen OKAN worden hier

sterk naar voren geschoven. In OKAN-klassen zitten immers jongeren samen die onderling zeer verschillend zijn wat betreft moedertaal, beheersing van het Nederlands, leeftijd, vooropleiding, alfabet en alfabetiseringsgraad, socio-emotioneel of psychosociaal welbevinden na een migratie-ervaring, verblijfsstatuut ... Verder zorgt het voortdurend veranderende karakter van de instroom dat er telkens andere accenten gelegd moeten worden.

Er is bijzondere expertise nodig om te kunnen voldoen aan de individuele noden en behoeften van de zeer diverse leerlingenpopulatie, die gezien de aard van het OKAN-onderwijs en haar leerlingen, niet zomaar voorhanden is. In de eerste plaats is er geen bijkomende diplomavereiste voor een aanstelling als leerkracht binnen OKAN wat maakt dat OKAN-leerkrachten vaak verschillende achtergronden hebben, zonder enige garantie op voorkennis in bijvoorbeeld taalonderwijs, tweede taalverwerving, psychosociale begeleiding of diversiteits- en integratiethema's. Bovendien gaat er veel expertise verloren door de onzekere werksituatie waarin veel OKAN-leerkrachten terecht komen. De meeste OKAN-scholen beginnen in september met een aantal OKAN-leerlingen, maar zien dat aantal doorheen het jaar toenemen. Hierdoor stijgen ook het aantal leerkracht-uren en het aantal OKAN-klassen, en worden er extra mensen ingezet. Op het einde van het schooljaar verlaten de meeste leerlingen echter de OKAN-klas, waardoor het aantal leerlingen, leerkracht-uren en OKAN-klassen weer afneemt – en dus een aantal leerkrachten noodgedwongen de school moeten verlaten en de specifieke expertise in OKAN wegvloeit (FGD OKAN Werkgroep LOP Antwerpen, 16.12.2013).

Een tweede set van knelpunten wordt opgebouwd rond de eerder problematische doorstroming van ex-OKAN-leerlingen naar het reguliere secundair onderwijs. Er zijn veel verschillende elementen die een invloed uitoefenen op het al dan niet succesvol afwerken van een traject binnen OKAN en daarna in de vervolgschool. Sommige factoren zijn terug te brengen tot de individuele capaciteiten van de leerling zelf of de sociale omgeving, zo blijkt uit de analyse van Wauters en Michiels (CeMIS) op basis van de data van het door SBO IWT gefinancierde Oprit 14 project (Clycq et al. 2014). Zo geven ex-OKAN-leerlingen binnen het secundaire onderwijs in vergelijking met hun peers dubbel zoveel aan dat ze minder kunnen terugvallen op familie voor bepaalde schoolse ondersteuning: ondersteuning in leren, interesse in school, helpen met huisstaken, advies over studiekeuze ... Maar ook binnen de schoolmuren zelf bestaan er elementen die de schoolcarrière van anderstalige nieuwkomers na OKAN kunnen beïnvloeden, zoals de aanwezigheid van extra ondersteuning in de vervolgschool, de kwaliteit van het onthaal en vervolgonderwijs, de houding van de leerkrachten ten aanzien van de minderjarige anderstalige nieuwkomers, de kwaliteit van de studieoriëntering door CLB ... (VLOR, 2013 en Van Alsenoy, 2014). Tot slot is het feit dat de meeste leerlingen na OKAN nog niet voldoende taalvaardig zijn om zonder bijkomende ondersteuning volwaardig te participeren in het vervolgonderwijs ook bijkomend knelpunt.

## Besluit

In dit hoofdstuk is achtereenvolgens een overzicht gegeven van de migratiecontext van Vlaanderen, de recente ontwikkelingen in het integratiebeleid en het inburgeringsbeleid anno 2014. Vervolgens is het inburgeringsbeleid kritisch bekeken aan de hand van 3 cases: professionele zelfredzaamheid via NT2, sociale zelfredzaamheid via MO en educatieve zelfredzaamheid met een focus op OKAN.

Hieruit is gebleken dat de bevolking van Vlaanderen steeds diverser is geworden, niet alleen in aantallen inwoners met een migratieachtergrond maar er is ook een sterk groeiende diversiteit in de migratiestromen. Waar vroeger migranten vaak afkomstig waren uit een aantal herkomstlanden zien we nu dat nieuwkomers vrijwel overal vandaan komen. Dit betekent uiteraard een uitdaging voor het integratiebeleid.

“ Alleen wanneer er een goede wisselwerking bestaat tussen beleid, stakeholders, gebruikers en andere betrokkenen is er de grootste kans om het gezamenlijk doel te bereiken: samenleven in diversiteit. ”

Het nieuwe Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid van 7 juni 2013 herzielt grondig het organisatorisch landschap van het integratie- en inburgeringsbeleid. Op het moment van schrijven wachten we nog op precieze uitvoeringsplannen maar enkele vaststellingen kunnen reeds gedaan worden. De doelgroep voor integratie is niet sterk veranderd door het nieuwe decreet. De reikwijdte van het beleid bestaat uit de gehele samenleving en is niet zoals vroeger puur gericht op minderheden. Het beleid richt zich op drie sporen: emancipatie gericht op evenredige participatie, toegankelijkheid van voorzieningen voor iedereen en samenleven in diversiteit. Het inburgeringsbeleid zal inhoudelijk niet grondig veranderen maar institutioneel beweegt er wel het één en ander. Het nieuw opgerichte extern verzelfstandigd agentschap (EVA) zal de taken overnemen van de onthaalbureau 's, de integratiecentra en het Kruispunt Migratie-Integratie.

### ***Inburgering heeft drie soorten zelfredzaamheid als beleidsdoel.***

- Professionele zelfredzaamheid gaat allereerst over instroom op de arbeidsmarkt met het oog op duurzame tewerkstelling of het eventueel volgen van een beroepsopleiding. Een verbetering van de taalbeheersing doorheen een aanbod NT2 is één van de manieren waarop ingezet wordt op deze professionele zelfredzaamheid te verhogen. Uit onderzoek is gebleken dat het aanbod vandaag de dag meer behoeftegericht ingevuld kan worden. Op de werkvloer is taalbeheersing erg belangrijk en een opleiding aangepast aan de behoeftes van de persoon in kwestie zou wellicht meer opleveren. Op deze manier zou meer ingezet kunnen worden op vakjargon en specifieke taalvaardigheden benodigd voor de tewerkstelling. Ook zou Nederlands vaker aangeleerd kunnen worden op de werkvloer onder begeleiding.

- Sociale zelfredzaamheid heeft betrekking op het voldoende vertrouwd zijn met de samenleving om zelfstandig te functioneren. Hierbij is gekeken naar de cursus MO die een belangrijk deel uitmaakt van het inburgeringstraject. Eerder onderzoek heeft uitgewezen dat recentelijk in België gevestigde inburgeraars daadwerkelijk geholpen zijn met de cursus MO vanwege de (praktische) kennis die zij opdoen. Zij hebben een voorsprong in vergelijking met andere nieuwkomers. Op het gebied van socio-culturele en maatschappelijke participatie bleef het effect van inburgering beperkt. Het aanbod MO verschilt sterk tussen onthaalbureaus, klassen, taalgroepen en docenten omdat de diversiteit van de nieuwkomers dit logischerwijs vereist.
- Educatieve zelfredzaamheid is bereikt wanneer een nieuwkomer in staat is het reguliere onderwijsaanbod te volgen. Om dit te bewerkstelligen is het OKAN-onderwijs in het leven geroepen als overgangsfase. Een eerste set knelpunten omtrent OKAN hangt samen met de specifieke expertise die nodig is om het onderwijs te doen slagen. Ook is de zeer fluctuerende en instroom van OKAN-leerlingen een aandachtspunt. Een tweede zeer belangrijk knelpunt betreft de doorstroom van OKAN-leerlingen naar het reguliere onderwijs. Er zijn veel zaken van invloed op een al dan niet succesvolle doorstroming van het ene systeem naar het andere. Dit dient scherp in het ook gehouden te worden om zo veel mogelijk leerlingen goed te doen doorstromen, wat nu niet altijd het geval is.

Integratie- en inburgeringsbeleid is immer in beweging om tegemoet te komen aan het veranderlijke karakter van immigratie en de veranderende samenleving. In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van de recente veranderingen en zijn kritische noten geplaatst bij de vormen van zelfredzaamheid die het inburgeringsbeleid tot doel hebben. Het blijft onontbeerlijk om als beleid scherp te blijven en te luisteren naar de noden uit het veld van migranten zelf maar ook van de mensen die zich dagelijks professioneel inzetten om het beleid uit te voeren. Alleen wanneer er een goede wisselwerking bestaat tussen beleid, stakeholders, gebruikers en andere betrokkenen is er de grootste kans om het gezamenlijk doel te bereiken: samenleven in diversiteit.

## Referenties

AGODI | Agentschap voor Onderwijsdiensten (2013). Rapport Onthaalonderwijs anderstalige nieuwkomers (OKAN) 2010-2011 en 2011-2012. Online document, s.l.

Balci, Z. & Clycq, N. (2012). OKAN in het Nederlandstalig onderwijs. Antwerpen: Steunpunt Inburgering en Integratie.

Boels, E. (2013). OKAN 2003-2012 Cohort-Analyse. Antwerpen en Vlaanderen (zonder Antwerpen vergeleken op basis van Agodi-cijfers en eigen data-onderzoek. Presentatie op OKAN Werkgroep LOP Antwerpen, 5 juni 2013.

Clycq, N., Timmerman, C., Van Avermaet, P., Wets, J. & Hermans, Ph. (2014). Oprit 2014. Naar een schooltraject zonder snelheidsbeperking. Gent: Academia Press.

Devlieger, M., Lambrechts, D., Steverlynck, C. & Van Woensel, C. (2013). Verbindingen. Eindrapport werkjaar 2012-2013 van de Inhoudelijke Inspectie Inburgering. Brussel: Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming.

Doyen, G. & Noppe, J. (2014). Integratie, Diversiteit en inburgering in cijfers gevat. Pp. 61-74 In: Petrovic, M., Ravijs, F. en Roger, E. (eds.). Migratiemaatschappij. 20 stemmen over samenleven in Diversiteit. Den Haag/Leuven: Acco.

Geets, J., Van den Eede, S., Wets, J., Lamberts, M. & Timmerman, C. (2007). Hoe wordt het inburgeringsbeleid geapprecieerd? Evaluatie vanuit het perspectief van de nieuwkomers. Leuven/Antwerpen: HIVA/CeMIS.

De Cuyper, P. & González Garibay, M. (2013). Het Vlaamse inburgeringsbeleid in het licht van de huidige beleidshervorming. Gids Sociaal-Cultureel en Educatief Werk, 66: 281-302.

De Cuyper P. (2010). Deel 2: De efficiëntie en effectiviteit van het Vlaamse inburgeringsbeleid geëvalueerd. Leuven: HIVA.

De Cuyper P., Lamberts M. & Pauwels F. (2010). Deel 4: de efficiëntie, effectiviteit en impact van het Vlaamse inburgeringsbeleid geëvalueerd. Leuven: HIVA.

De Cuyper, P., González Garibay, M. & Jacobs, L. (2013). Het NT2-aanbod in Vlaanderen: passend voor inburgeraars? Antwerpen. Steunpunt Inburgering en Integratie.

De Cuyper Peter & Montserrat González Garibay (2014b). De NT2-trajecten van inburgeraars in kaart gebracht. Antwerpen: Steunpunt Inburgering en Integratie.

De Cuyper, P., González Garibay, M. (2014a). Integratie: een boom met veel takken. *De Gids op Maatschappelijk Gebied*. 105 (1): 17-22.

Gonzalez Garibay M. & De Cuyper P. (2013). The evaluation of integration policies across The OECD: a review. Antwerpen: Steunpunt Inburgering en Integratie.

Mampay, J. en Zanoni, P. (2013) Ondernemerschap van Bulgaarse, Poolse en Roemeense immigranten in Vlaanderen. Antwerpen: Steunpunt Inburgering en Integratie.

Michielsen, J., Willems, R., Nouwen W., Jalhay, S., Didden, J. (2013). Promoting Integration for Migrant Domestic Workers in Europe. The Case of Belgium. *International Migration Papers No. 116*. Geneva: International Labour Organization.

Pulinx, R. De Cuyper, P. & González Garibay, M. (2012). Vormen van Nederlands leren door volwassenen in Vlaanderen. Antwerpen: Steunpunt Inburgering en Integratie.

Vanduyndslager, L., Wets, J., Noppe, J. & Doyen, G. (2013). Vlaamse Migratie en Integratiemonitor 2013. Brussel: Steunpunt Inburgering en Integratie en Studiedienst voor Vlaamse Regering.

Vanduyndslager, L., González Garibay, M., De Cuyper, P. en Wets, J. (2014). Migratie- en integratietrajecten van Zuid-Europese migranten in Vlaanderen. Een kritische reflectie over intra-EU-mobiliteit en inburgering van EU-burgers versus niet-EU-burgers in beleidsperspectief. In: R. Mahieu, C. Timmerman, D. Vanheule (eds.). *Intra-Europese migratie en mobiliteit. Andere tijden, nieuwe wegen?* Leuven: Universitaire Pers Leuven. In press.

Van Alsenoy, F. (2014). Het spanningsveld tussen wetgeving en werkelijkheid in (secundair) onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers in Vlaanderen. De gedragenheid van het Vlor-advies over onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers. Niet gepubliceerde masterproef UAntwerpen: Antwerpen.

Van de Pol, S. Michielsen, J. & De Cuyper, P. (2013). Integratiebeleid in Vlaanderen. Antwerpen: Steunpunt Inburgering en Integratie.

VLOR | Vlaamse Onderwijsraad (2013). Advies over het onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers. Online document, s.l.





# DE VLAAMSE LOKALE BESTUREN, MISKENDE ACTOREN IN HET INTEGRATIEBELEID

**SABINE VAN CAUWENBERGE**

STAFMEDEWERKSTER VERENIGING VAN VLAAMSE STEDEN EN GEMEENTEN

Publicaties die steevast integratie en migratie als onderwerp nemen, leggen doorgaans de focus op het beleid op federaal niveau (migratie en asiel) enerzijds en regionale niveau (integratie en inburgering) anderzijds. De lokale besturen worden daarbij als onderzoekscoep vaak vergeten. Nochtans zijn ze zowel voor het federale als voor het Vlaamse beleidsniveau een belangrijke uitvoerder, zelfs 'regisseur'.

In dit artikel schetsen we de wisselende visies van vooral de Vlaamse overheid op de positie en rol van de lokale besturen doorheen de tijd. Onze analyse zal duidelijk aantonen dat de vele beleidsinitiatieven die trouwens zowel op federaal als regionaal vlak ontstonden veelal waren geïnspireerd op lokale initiatieven van particuliere organisaties maar ook van steden en gemeenten. In de jaren 80 nam de Vlaamse overheid het initiatief om een integratiebeleid te voeren, maar aarzelde nog lang om de lokale besturen als volwaardige partner te betrekken bij een integratiebeleid. Eind jaren negentig jaar wijst de Vlaamse overheid de steden en gemeenten resoluut aan als regisseurs. Deze gewijzigde bestuurlijke visie leidde tot afspraken tussen het Vlaamse beleidsniveau en lokale overheden. Ondertussen zijn we twintig jaar verder en al deze akkoorden ten spijt aarzelt de Vlaamse overheid nog steeds om het subsidiariteitsprincipe consequent toe te passen. Daardoor voelen de lokale besturen en zeker de OCMW's zich miskend in de vele taken die ze opnemen naar mensen met een migratieverleden. België staat opnieuw voor een kantelmoment met de uitvoering van de zesde staatshervorming. Misschien biedt deze een kans tot betere taakafspraken en middelenverdeling.

*Les publications consacrées à l'intégration et à la migration mettent généralement l'accent sur la politique au niveau fédéral (migration et asile) d'une part, et au niveau régional (intégration et intégration civique) d'autre part. La perspective des administrations locales est souvent oubliée. Pourtant, aussi bien au niveau fédéral que régional flamand, celles-ci jouent un rôle important en tant qu'exécutant, voire même en tant que 'régisseur'.*

*Dans cet article, nous esquissons les visions changeantes, surtout des pouvoirs publics flamands, sur la position et le rôle des administrations locales au fil du temps. Notre analyse démontrera clairement que bon nombre des initiatives politiques prises tant au*

niveau fédéral que régional s'inspiraient souvent d'initiatives locales d'organisations de particuliers, mais aussi des villes et des communes. Durant les années 80, les pouvoirs publics flamands ont pris l'initiative de mener une politique d'intégration, mais hésitaient encore à y impliquer les administrations locales comme partenaires à part entière. A la fin des années 90, les pouvoirs publics flamands désignaient résolument les villes et communes comme régisseurs. Cette nouvelle vision politique a mené à des accords entre les instances régionales flamandes et les autorités locales. Entre-temps, nous voici vingt ans plus tard et, en dépit de tous ces accords, les pouvoirs publics flamands hésitent encore à appliquer le principe de subsidiarité de manière cohérente. Les administrations locales et en particulier les CPAS s'en ressentent méconnus dans les nombreuses tâches qu'ils endossent vis-à-vis des personnes ayant connu un passé de migration. La Belgique se trouve à nouveau à un moment charnière avec la mise en œuvre de la sixième réforme de l'Etat. Celle-ci offrira peut-être une opportunité d'aboutir à de meilleurs accords sur la répartition des tâches et des moyens.

## Integratiebeleid, een exclusieve taak van de werkgever?

Na de Tweede Wereldoorlog vormde het onthaal en de integratie van migranten in België een bevoegdheid van de minister van Arbeid en Tewerkstelling. De arbeidsmigratie werd wel mee vorm gegeven door twee andere belangrijke spelers, namelijk de werkgevers zelf en de vakbonden. Omdat van de arbeidsmigranten werd verwacht dat ze zouden terugkeren, was enkel een beperkt onthaalbeleid voorzien en investeerden noch de werkgevers noch de overheid in een integratiebeleid. In de beginperiode waren de gastarbeiders bijzonder mobiel, 15 % bleef niet langer dan een jaar, 32 % bleef maximum twee jaar. Het steeds opnieuw aantrekken en opleiden van nieuwe krachten kostte de werkgevers handen vol geld. De werkgevers stimuleerden gezinshereniging om zo hun werkrachten langer in het land te houden. Met deze gezinshereniging profileerde de Belgische industrie zich om aantrekkelijker te zijn ten opzichte van de buurlanden.

Tot midden de jaren zestig was het vooral de mijnindustrie die gastarbeiders aantrok. Maar door de economische bloei zochten ook de textiel-, metaal-, bouw- en auto-industrie extra werkrachten. Dit leidde tot een versnippering van migrantenconcentraties. Blevden de grootste concentraties migranten in de mijngemeenten, dan ontstonden opvallend nieuwe concentraties in verschillende steden met dergelijke industrieën..

Door de geleidelijke toename en vestiging van de gastarbeiders met hun gezinnen nam de nationale overheid in de jaren '60 de eerste beleidsmaatregelen die verder reikten dan een onthaalbeleid voor arbeidsmigranten. In 1964 gaf ze aan dat ze "Gewestelijke immigratie en onthaaldiensten" zou oprichten.<sup>1</sup> Als taak kregen deze eerste integratiecentra: "... migranten wegwijs te maken in onze samenleving: de migranten informeren over tewerkstelling en verblijf maar ook over onderwijs en huisvesting." Daarnaast moesten deze eerste integratiecentra de Belgische inwoners inlichten over de nieuwkomers. In Vlaanderen richtte de provincie Limburg in 1965 als eerste de "Provinciale Onthaaldienst voor Gastarbeiders", de provincie Oost-Vlaanderen volgde in 1969 met de oprichting van een "Provinciaal Integratiecentrum van Gastarbeiders".<sup>2</sup>

In diezelfde periode zien we ook de eerste lokale initiatieven opduiken: acties en projecten van christelijke liefdadigheidsorganisaties, van derde wereldwerkingen en van maatschappelijk geëngageerde studenten waaruit later het opbouwwerk ontstond.

## Eerste kiemen van een lokaal beleid: casus Gent

Zowel het sociologisch als het historisch onderzoek over het integratiebeleid in Vlaanderen hebben weinig aandacht besteed voor initiatieven die lokale besturen ontplooiden. In een studie uit 2013 werd een analyse gemaakt van drie bestuursperiodes in Gent.<sup>3</sup> Hieruit blijkt dat het thema sinds het aantreden van een nieuw Gents stadsbestuur in 1971 op de politieke agenda stond, zij het minimaal.

De beleidsnota vermeldde dat het nieuwe bestuur bijzondere belangstelling moest hebben “voor specifieke groepen, de jeugd, de derde leeftijd en ook de gastarbeiders waarvoor niet alleen het onthaal dient verzorgd te worden maar vooral de integratie van de gezinnen in de Gentse bevolking dient aangemoedigd worden.” Om dit te realiseren richtte de stad in 1971 een raadplegingscommissie voor Gastarbeiders op.

Dergelijke commissies zien we eind jaren 60 begin 70 nog opduiken dit op aanbeveling van de Europese Raad. Sinds 1964 pleitte Europa dat lokale besturen verschillende adviserende raden zouden moeten inrichten om zo burgers nauwer bij het beleid te betrekken. Voor gastarbeiders was dit een mogelijkheid om inspraak te krijgen bij het beleid aangezien ze geen stemrecht hadden. Bij de Gentse commissie waren evenwel geen gastarbeiders rechtstreeks betrokken. De samenstelling bestond voor de helft uit raadsleden, de andere helft experts. De commissie kreeg ook een eigen beperkt budget om projecten te financieren. Al bij de eerste vergadering ijverde de commissie voor een tolkdienst voor noodgevallen, lokalen voor religieuze bijeenkomsten, ontspanningsmogelijkheden voor de jongeren en de nood aan degelijke huisvesting.

De werking en verslagen van de commissie geven een goed beeld van de lokale problemen en uitdagingen en van het antwoord van een lokaal bestuur. De problemen die de leden van de commissie naar voren brachten, en die gemeenteraadzittingen haalden, concentreerden zich vooral rond de thema's huisvesting (bewoonbaarheid panden, discriminatie...) onderwijs, samenlevingsproblemen (verkeersregels, thuisslachten...) en het onthaal van de gastarbeiders. In 1973 werd het voorstel gelanceerd om de bewoonbaarheid van de woningen te controleren alsook het invoeren van een verhuurverbod voor eigenaars die het pand in een te slechte staat zou zijn. Ook stelde de leden van de commissie vast dat er wel degelijk discriminatie op de woningmarkt voor kwam. Het stadsbestuur stelde daarom een aanbevelingsbrief voor gastarbeiders die een woning zochten. Naast de huisvestingsproblematiek haalde de eerste samenlevingsproblemen de agenda van de adviescommissie en gemeenteraad.

Behalve enkele concrete acties zoals bijvoorbeeld het ter beschikking stellen voor moslims van een zaaltje in het stedelijke slachthuis, zette het bestuur vooral in op communicatie. Zo maakten de verschillende stadsdiensten een infobrochure en er werd ingezet op taallessen. Ook op het vlak van onderwijs zochten de steden reeds begin jaren '70 naar oplossingen, ook in Gent. In bepaalde wijken ontstonden concentratiescholen. Die veroorzaakten al snel problemen voor zowel de kinderen die door het ontbreken van de kennis van de taal maar ook door een groot verzuimbeleid een leerachterstand kregen. De leerkrachten waren totaal onvoorbereid op hun komst. De stad startte met experimenten van onthaalklassen - heuse voorlopers van de OKAN - klassen die de Vlaamse overheid jaren later zou inrichten. De onthaalklassen hadden als doel om de kinderen op een zo efficiënt mogelijke wijze het Nederlands aan te leren waarna ze konden doorstromen naar een gewone klas. Daarnaast

zette de stad Gent tutorprojecten op. Nederlandstalige leerlingen gaven les aan een schoolgenootje die geen of weinig Nederlands kende.<sup>4</sup>

Dit stedelijk beleid ontwikkelde zich tegelijkertijd met het Opbouwwerk Migratie in Brussel, Gent, Antwerpen en in de mijn gemeenten in Limburg. Diezelfde periode kreeg Vlaanderen culturele autonomie en subsidieerd categoriaal opbouwwerk, dat steeds meer aan belang zou winnen. De Gentse case vertoont parallellen met wat uit internationaal onderzoek blijkt m.n. dat beleidsinitiatieven op het centrale niveau ontstonden uit experimenten die reeds op lokaal niveau genomen waren als antwoord op lokale problemen.<sup>5</sup>

“ De Gentse case vertoont parallellen met wat uit internationaal onderzoek blijkt m.n. dat beleidsinitiatieven op het centrale niveau ontstonden uit experimenten die reeds op lokaal niveau genomen waren als antwoord op lokale problemen.”

### **1974, een gefaalde migratiestop brengt het migrantenthema op de gemeenteraad**

In 1974 voerden België en de buurlanden Frankrijk, Duitsland en Nederland als gevolg van de zware economische crisis die West-Europa trof een migratiestop in. De migratiestop moest een beleidsverschuiving met zich meebrengen. Nieuwe migratie zou stoppen, migranten die zich al op het grondgebied bevonden, zouden kunnen integreren.

Desondanks veroorzaakt deze migratiestop juist nog meer aantrekkingskracht. In vergelijking met onze buurlanden kende ons land een vrij gunstige regeling voor de familieleden van de gastarbeiders, waardoor die zonder problemen hun partners of vaders kondenervoegen. Ook buitenlanders die hier illegaal werkten, konden genieten van een grootschalige regularisatiecampagne waarbij hen een permanente verblijfvergunning werd toegekend. Deze regularisatiecampagne maakte van België plots een favoriete migratiebestemming in Europa worden. De migratiecijfers tussen 1970 en 1977 namen enorm toe. De migratiestop gold bovendien niet voor onderdanen van de Europese gemeenschap, studenten en families van gastarbeiders die in het kader van gezinshereniging ook nog na 1974 naar ons land kwamen. Omdat de economische crisis vooral de mijngebieden en de bouwsector trof, wendden migranten zich naar de andere bedrijfstakken. De diversiteit in de steden steeg maar omdat de gastarbeiders geconcentreerd werden in de oude woonbuurten in de stadswijken namen ook daar de sociale spanningen toe.

In Gent blijkt dat de tweede helft van de jaren 70 inderdaad meer “gastarbeidersdebatten” op de gemeenteraad plaatsvonden - naar aanleiding van een toenemend aantal petitities en wijkactiescomités. Het bestuur zou in de wijken met de grootste concentraties van nieuwe migranten stedelijke begeleidingscentra inrichten die drie taken kregen toe-

gewezen: de autochtone bevolking helpen bij het zoeken naar oplossingen in conflictsituaties met migranten, de gastarbeiders vertrouwd maken met onze leefgewoontes en hen met de nodige voorlichting en begeleiding, aanzetten, om zich in te passen in die leefgewoontes. Ten derde moesten de centra de gastarbeiders helpen hun weg te vinden bij de stedelijke diensten. Het eerste stedelijke centrum ging in 1980 open.

Ook in het Gentse stedelijk onderwijs ontstonden nieuwe projecten rond migrantenkinderen. Ook hier was de Europese overheid een belangrijke actor en stimulator. In 1977 vaardigde Europa (de EEG) een richtlijn uit die lidstaten het recht toekende op kosteloos en aangepast onderwijs in de taal van het gastland en aansluitend op het reguliere aanbod ook onderwijs in eigen taal en cultuur. Bovendien voorzag de EEG subsidies voor de opleiding en begeleiding van gastarbeiderskinderen. Een subsidiëring waar de stad Gent maar ook andere lokale besturen zoals Genk op intekenden. Gent startte met bi-cultureel onderwijs in 1977, dat aanvankelijk beperkt was tot het Islamonderricht. De leerkrachten zelf kwamen uit Turkije. Voor een tweede experiment, de speelleerclasses in het Turks, nam de stad Gent een eigen leerkracht van Turkse herkomst in dienst. De stad begon ook met het informeren van de ouders van kleuters over het belang van het kleuteronderwijs, en werden er experimenten opgezet met ambulante taallessen.<sup>6</sup>

## **Tweede staatshervorming: de start van een eigen Vlaams integratiebeleid**

In 1980 zorgde de tweede staatshervorming dat het onthaal- en integratiebeleid een bevoegdheid werd van de gemeenschappen. We krijgen een duidelijke opsplitsing tussen het 'migratiebeleid' dat bepaalt wie op het grondgebied van het land wordt toegelaten en een "migrantenbeleid", beleid dat gericht tot wie reeds toegelaten is. De federale overheid bleef wel bevoegd voor een aantal centrale hefbomen zoals de nationaliteitswetgeving, het toekennen van politieke rechten en het antidiscriminatiebeleid en het overleg tussen de centrale bestuursniveaus.<sup>7</sup>

“ In 1980 zorgde de tweede staatshervorming dat het onthaal- en integratiebeleid een bevoegdheid werd van de gemeenschappen. We krijgen een duidelijke opsplitsing tussen het 'migratiebeleid' dat bepaalt wie op het grondgebied van het land wordt toegelaten en een "migrantenbeleid", beleid dat gericht tot wie reeds toegelaten is. De federale overheid bleef wel bevoegd voor een aantal centrale hefbomen zoals de nationaliteitswetgeving, het toekennen van politieke rechten en het antidiscriminatiebeleid en het overleg tussen de centrale bestuursniveaus.”

Vlaanderen zou snel een eigen integratiebeleid ontwikkelen. De minister van gezin en welzijnzorg, Rika Steyaert, stelde in 1981 een eerste Vlaams integratiebeleidsplan voor.

Drie accenten werden gelegd:

- de uitbouw van de begeleidingsstructuren;
- het inrichten van Nederlands taalonderricht;
- en het aanmoedigen van zelforganisaties van migranten.<sup>8</sup>

Voor de lokale besturen was niet direct een taak weggelegd.

De minister zette verder in op de ondersteuning van het categoriaal opbouwwerk. Toch zien we in diezelfde periode (1982) een voorstel van decreet dat gemeenten met grote concentratie migranten verplicht tot het organiseren van Nederlandse taallessen.<sup>9</sup> Het is de eerste keer dat uitdrukkelijk naar het subsidiariteitsbeginsel wordt verwezen. “Wij zijn er trouwens van overtuigd, zo schreef de indiener van het voorstel, dat de gemeente het meest geëigende niveau is langs waar het integratieproces ingezet kan worden, juist omdat ze als bestuurlijk niveau het dichtst bij de mens staat”.(p.2). Het voorstel beschreef een onthaaltraject dat als eerste inburgeringstraject zou kunnen gelden. De lessen waren ruimer dan het leren van het Nederlands. Zo moesten de taallessen ook de taal bevorderen van het land van oorsprong. Bovendien moesten de taallessen worden gebruikt om “aan de behoeften van de migranten beantwoorde kennis van de sociale, economische, politieke, administratieve en culturele realiteit van de Vlaamse Gemeenschap mee te geven.” De financiering van dit alles nam de Vlaamse overheid op zich. Dit voorstel zou echter op 8 februari 1983 worden ingetrokken.<sup>10</sup> Vanaf dan zien we geen nieuwe initiatieven naar lokale besturen meer nemen, wel meer ondersteuning naar het categoriaal opbouwwerk. Het opbouwwerk werd in 1984 hervormd tot de “Begeleidingsdiensten inzake de integratie van migranten”.

### ***Paula D’Hondt stap op de voorgrond***

Op de gemeenteraadsverkiezingen van 1988 behaalde de extreem-rechtse partij, Vlaams Blok, met een uitgesproken anti-migranten programma meer dan 17% van de stemmen. De federale overheid reageerde meteen en stelde begin 1989 de CVP-politica Paula D’hondt aan als regeringscommissaris van het ‘Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid’ met de opdracht een beleid uit te stippelen. Haar rapporten legden de basis voor het volledige integratiebeleid in de volgende jaren. De kern van het beleid viel in feite uiteen in twee sporen, waarbij enerzijds de nadruk werd gelegd op het belang aan een “achterstellingsbeleid”, dat een hefboom moest vormen voor integratie. Anderzijds opteerde de commissaris voor een cultureel ‘inpassingsbeleid’, dat in Vlaanderen vooral ingevuld werd als een ‘etnische minderhedenbeleid’, met veel aandacht voor de ‘culturele eigenheid’ van migranten. In het rapport schonk de commissaris ook veel aandacht aan het lokaal beleid.<sup>11</sup> Het koninklijk commissariaat verwachtte veel van de gemeentebesturen “die het dichtst bij het dagelijkse samenleven van Belgen en migranten staan”.

Paula D’Hondt stelde onder meer voor dat de lokale besturen middelen moesten krijgen voor het voeren van beleid. Ze verwees in haar rapport naar het budget “kansarmoede”

dat de Vlaamse gemeenschap toen ter beschikking stelde voor de lokale besturen. Ook contacten, overleg en inspraak tussen de gemeentelijke overheid en migrantengroepen moesten permanent en op een gestructureerde manier worden georganiseerd.

Het federaal beleidsniveau zou ook na het Commissariaat het integratiebeleid verder beïnvloeden en stimuleren. Na rellen met migrantenjongeren in enkele steden richtte de federale regering in 1991 het Federaal Impulsfonds voor migrantenbeleid op. Wat aanvankelijk een tijdelijk fonds was, werd jaar naar jaar na jaar toch behouden. Het Fonds zorgde voor een vernieuwend beleid op de verschillende bestuursniveaus.<sup>12</sup>

### **Nota Migrantenbeleid van de Vlaamse Executieve**

Met de 'Nota Migrantenbeleid van de Vlaamse executieve' van de minister Jan Lenssens, bevoegd voor Welzijn en Gezin, ontwikkelde de Vlaamse regering in 1989 een eigen beleidsvisie. In deze nota formuleerde de Vlaamse regering een drieledige verandering in het beleid.<sup>13</sup>

1. De doelgroep van het integratiebeleid werd sterker afgelijnd.
2. Naast de etnische afkomst speelde ook de sociaaleconomische positie een grotere rol, ongeacht of de doelgroep al dan niet de Belgische nationaliteit had verworven.
3. Afstemming met de andere bestuursniveaus werd een belangrijk aandachtspunt, vooral een betere relatie met het lokale niveau, meer bepaald de grotere steden, was onontbeerlijk omdat daar het 'migrantenprobleem' zich het meest acut stelde.

In zijn nota zien we verschillende initiatieven terug voor verschillende beleidsdomeinen die zo uit het rapport van Paula D'hondt kwamen. Minister Lenssens zou ook de aanzet geven voor een Vlaams geïntegreerd beleid. Hij richtte de Interdepartementale Commissie Migranten (ICM) op met als doelstelling het beleid over de verschillende beleidsdomeinen af te stemmen.<sup>14</sup>

### **Armoedefondsen, pioniers van het lokaal integratie- en stedenbeleid**

Zoals de Commissaris in haar rapport had gesuggereerd zou de minister een fonds ter bestrijding van de kansarmoede uitwerken dat aan steden en gemeenten met een grote migrantenconcentratie de nodige middelen verschafte om een integratiebeleid te voeren. Het Vlaams Fonds voor de Integratie van Achtergestelden (VFIA) financierde lokale projecten die de integratie van migranten en kansarmen bevorderden. Dit fonds kreeg in 1990 een decretale verankering in het Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen (VFIK).

“ Het eerste stedelijk beleid in Vlaanderen was er dus één voor een integratie- én kansarmoedebeleid. ”

Het eerste stedelijk beleid in Vlaanderen was er dus één voor een integratie- én kansarmoedebeleid. De komst van al deze fondsen opende voor het eerst wat beleidsruimte voor de



lokale overheden die voor het eerst werden gestimuleerd, om naast het privaat initiatief, eigen projecten rond integratiebeleid op te zetten. Bij een volgende regering zou dit fonds een globaal armoedebestrijdingsinstrument worden. In 1996 werd het VFIK opgevolgd door het Sociaal Impuls fonds (SIF).<sup>15</sup> Na een evaluatie van het VFIK was het ook een doelbewuste keuze om dit fonds te verhuizen van welzijn naar het beleidsdomein 'stedenbeleid'.<sup>16</sup>

Het integratiebeleid kwam in een latere fase weer terug bij de Vlaamse minister van Welzijn en zou weer een eerdere categoriale invulling en welzijnsbenadering krijgen. Met de projectmiddelen ontstond er ondertussen een wildgroei aan organisaties. Een herstructurering drong zich op. Zowel nieuwe organisaties als de begeleidingsdiensten zouden worden hervormd tot lokale of regionale integratiecentra. Deze integratiesector onderging in 1990 opnieuw een herstructurering met het "Besluit erkenning en subsidiëring van integratiecentra voor migranten". Daardoor kreeg elke provincie en Brussel een Regionaal Integratiecentrum. Daarnaast kregen enkele steden een lokaal integratiecentrum (LIC) dat los opereerde van de lokale besturen. De opdracht van deze LIC's bestond uit het bevorderen van het lokaal samenleven. Ze ontstonden veelal vanuit losse kinder- en vrouwenwerkingen, buurtwerkingen, jongerenwerking en/of schoolopbouwwerk.

Begin jaren negentig waren er een veertigtal integratiecentra erkend. De ruime definiëring van hun opdracht en hun inplanting leidden tot een grote variëteit aan werking en spreiding. De behoefte aan een duidelijke structurering van de integratiesector bracht een ruimer debat op gang over andere doelgroepen zoals vluchtelingen en woonwagenbewoners. Het debat resulteerde in een nieuwe geïntegreerde structuur waarbij de doelgroep migranten werd verruimd tot 'etnisch-culturele minderheden' die bestaat uit allochtonen, waarbinnen voor het eerst de groep van nieuwkomers, woonwagenbewoners, vluchtelingen en mensen zonder papieren werd onderscheiden. In 1998 werd het Minderhedendecreet goedgekeurd dat het integratiebeleid van bovenstaande doelgroepen bepaalde. De Vlaamse regering haalde haar inspiratie uit Nederland, dat reeds in 1983 een minderhedenbeleid opstartte voor een ruimere doelgroep.<sup>17</sup> De socio-economische achterstandspositie bleef een belangrijk aandachtspunt<sup>18</sup>.

Voor het eerst was er in het decreet ook een apart luik met specifieke aandacht voor lokale besturen. Het meer gedecentraliseerd werken was voor de Vlaamse overheid een nieuwe gegeven dat we in die periode in andere beleidsdomeinen al konden terugvinden, zoals het lokaal jeugdwerkbeleid, kansarmoedebeleid en het sociaal impulsfonds. De lokale besturen werden verantwoordelijk voor de uitwerking, de coördinatie en de uitvoering van het inclusieve beleid en voor het betrekken van de doelgroepen bij dit beleid.<sup>19</sup> Maar de Vlaamse overheid bleef wel vasthouden aan een categoriale sector als belangrijkste hulpinstrument om dit lokale beleid mee te stimuleren en ondersteunen. Slechts veertien van 308 Vlaamse steden en gemeenten werden in 1998 ondersteund.<sup>20</sup>

“ De Vlaamse overheid bleef wel vasthouden aan een categoriale sector als belangrijkste hulpinstrument om dit lokale beleid mee te stimuleren en ondersteunen. Slechts veertien van 308 Vlaamse steden en gemeenten werden in 1998 ondersteund. ”

### Een centraal inburgeringsbeleid versus een decentraal integratiebeleid?

Met de verkiezingen van 13 juni 1999 kwam in Vlaanderen de paars-groene regering aan de macht. Het regeerakkoord verschoof de aandacht van een emancipatie van allochtonen op sociaal economisch en cultureel vlak naar het oplossen van samenlevingsproblemen van autochtonen en allochtonen. Vanaf Paars verschoof de klemtoon van een groepsgewijze integratie naar de individuele allochtoon. De Vlaamse regering zou inzetten op de inburgering van nieuwkomers. De Vlaamse regering trok hierbij volop de kaart van de lokale besturen. “Het is aan de steden en gemeenten om inburgering mee op te zetten met financiële, logistieke en inhoudelijke hulp van de Vlaamse gemeenschap”.<sup>21</sup>

De gemeenten hadden echter niet gewacht op de Vlaamse overheid om onthaalprojecten op te zetten. In de jaren negentig ontstonden er verschillende onthaalprojecten in steden en gemeenten die met vooral SIF-middelen werden gefinancierd. Vlaanderen koos ervoor om deze experimentele fase enkele jaren te behouden en daarna te verankeren in een decreet.<sup>22</sup> De regisseursrol voor de gemeente stond ook in het ontwerpdecreet. “De gemeente is verantwoordelijk voor de coördinatie en regie van het onthaalbeleid op lokaal vlak. Binnen de regiefunctie neemt het onthaalbureau een centrale plaats.”<sup>23</sup> Voor de kleinere gemeenten vormde intergemeentelijke samenwerking de oplossing. Deze beleidsvisie werd ook ondersteund door een bestuurlijk akkoord, het zogenaamd ‘Pact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse gemeenten en OCMW’s’ dat in dezelfde periode werd afgesloten (maart 1999). Dit pact schoof het subsidiariteitsprincipe uitdrukkelijk naar voren. Dit subsidiariteitsbeginsel hield in dat de maatschappelijke keuzes gemaakt worden op het bestuursniveau dat voor de betreffende materie het meest functioneel is. Taken die doeltreffend op een lager bestuursniveau uitgeoefend kunnen worden, behoren niet door een hoger niveau uitgevoerd te worden. Bij de taken hoorden uiteraard ook de middelen.<sup>24</sup> Aanvankelijk was het ook de bedoeling om de uitbouw en de regierol van de gemeenten decretaal te verankeren. “Het Vlaams inburgeringsbeleid kan slechts lokaal verankerd worden indien dit beleid eveneens op lokaal niveau wordt gedragen. Daarom krijgen de lokale besturen een belangrijke rol bij de uitvoering van het Vlaams inburgeringsbeleid. De gemeente regisseert het lokale inburgeringsbeleid. Bij de uitbouw van het primaire inburgeringstraject is de gemeente de centrale actor”.<sup>25</sup>

“ Taken die doeltreffend op een lager bestuursniveau uitgeoefend kunnen worden, behoren niet door een hoger niveau uitgevoerd te worden. ”

Deze beleidsintenties verdwenen uiteindelijk in het goedgekeurde decreet. Het Vlaamse inburgeringsbeleid was geïnspireerd op het Nederlandse beleid, maar de Vlaamse overheid beschikte echter niet over de middelen om dit te financieren.<sup>26</sup> Buiten Antwerpen en Gent zou de schaalgrootte te beperkt zijn. Er werd daarom geopteerd om op regionaal niveau te werken en niet intergemeentelijk zoals aanvankelijk gepland en waarrond ook enkele proefprojecten liepen. De gemeenten kregen de garantie dat ze zouden worden betrokken bij de organisatie en de werking van het onthaalbureau.<sup>27</sup> Gemeenten werden inderdaad betrokken maar dan eerder als uitvoerder van een beleid. De gemeenten moesten de doelgroepen informeren over het inburgeringsbeleid en hen doorverwijzen naar het onthaalbureau. Het onthaalbeleid dat op lokaal niveau zijn oorsprong vond werd door het Vlaamse niveau overgenomen. De noble principes van het pact met de gemeenten en OCMW's verdwenen als sneeuw voor de zon.

### Lokale besturen als regisseurs van het integratiebeleid?

Naast het inburgeringsbeleid bleef Vlaanderen apart inzetten op een integratiebeleid. Vanaf 2005 zou de minister van Welzijn die bevoegdheid niet meer hebben. De liberaal Marino Keulen werd minister van inburgering, diversiteit, integratie en burgerschap. Dit nieuwe diversiteitsbeleid richt zich niet alleen naar de etnisch-culturele minderheden met specifiek sociale economische achterstand maar ook naar de gehele samenleving. Minister Keulen vond ook dat de bevoegdheden van de lokale besturen moest versterkt worden want ook hij stelde dat “het gemeentelijk niveau het dichtst bij de burger staat en verantwoordelijk is voor het detecteren en beheersen van samenlevingsproblemen.”

Het was ook de periode dat de Vlaamse regering besliste om een interne staatshervorming door te voeren en hiervoor met de andere bestuursniveaus in Vlaanderen afspraken te maken in het zogenaamde kerntakendebat.

Volgens de principes van het kerntakendebat krijgt het lokale bestuursniveau zoveel mogelijk taken en bijgevoegde middelen toegewezen. Het lokale niveau staat immers het dichtst bij de burger. Het Vlaamse niveau moest het algemene beleidskader bepalen en de regelgeving en de controle hierop - de provincies moesten ondersteunend naar het lokale niveau werken - en enkel beleid voeren waar deze het belang van het lokale niveau te boven gaan.<sup>28</sup>

De minister zou werk maken van een nieuw integratiedecreet. Voorafgaand aan dit decreet besliste de minister om de Inspectie van Financiën een bijzondere audit van de integratiesector te laten uitvoeren.<sup>29</sup> De audit wees uit dat de toenmalige 29 lokale integratie-

diensten vooral uitvoerders waren van een Vlaams beleid met Vlaamse beleidsaccenten. Er werden klemtonen gelegd die lokaal minder van belang waren of niet pasten bij de strategische beleidsplanning. De lokale besturen worstelden ook met de wisselende doelgroepeffinitie die door Vlaanderen werd gehanteerd.<sup>30</sup> Een ander pijnpunt was de ondersteuning van de provinciale integratiecentra. De inspectie suggereerde om niet langer met lokale steunpunten te werken, als onderdeel van de provinciale integratiecentra, maar meer in te zetten op de verdere uitbouw van de gemeentelijke werking. De lokale besturen wisten bovendien geen raad met de regierol die ze bij decreet kregen toegewezen, ook omdat hen de nodige instrumenten voor de implementatie ervan niet werden toegekend.

De Inspectie van financiën wees het Vlaams parlement op de moeilijkheden van zowel de interne als externe regierol voor dit inclusief beleid. Wat het interne beleid betrof was de taak- en lastenverdeling bij de verschillende diensten niet altijd duidelijk. Het convenant, de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente met de Vlaamse overheid, werd als een louter sectoraal plan van de integratiedienst gezien. Andere lokale diensten voelden zich weinig of niet betrokken bij de uitvoering. Opmerkelijk is de suggestie die de Inspectie van Financiën doet over de coördinatie van de externe actoren in de gemeente: "Voor het extern inclusief beleid moeten de doelstellingen afgesproken worden met de verschillende beleidsdomeinen van de Vlaamse Gemeenschap. Dat is eigenlijk inclusief werken op het niveau van de Vlaamse regering zelf."

De minister verwerkte een paar suggesties in het nieuwe Integratiedecreet dat op 30 april 2009 werd goedgekeurd. De provinciale integratiecentra kregen de taak alle lokale besturen in hun werkingsgebied te ondersteunen bij het voeren van een integratiebeleid, waarbij gemeenten zonder integratiedienst prioriteit krijgen. Aan de verzuchting van de planlast werd ook tegemoetgekomen. Het nieuwe integratiedecreet erkende opnieuw de regierol van de lokale besturen en Vlaanderen zou deze versterken.<sup>31</sup> Met dit decreet kwam in principe ook iedere gemeente in aanmerking voor subsidiëring van het eigen integratiebeleid. In april 2009 werden 34 steden en gemeenten gesubsidieerd.

### **Het onopgeloste regie- en coördinatievraagstuk**

Naar aanleiding van de beleidsnota 'inburgering en integratie' (2009 – 2014) en de daarin aangekondigde hervorming van de sector, richtte de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST) een werkgroep 'inburgering en integratie' op. Deze werkgroep kreeg de opdracht een adviesdossier voor te bereiden over het Vlaams beleid inzake inburgering en integratie maar dan vanuit een bestuurlijke invalshoek.<sup>32</sup> Bij de decreetswijziging van 2009 kwamen er immers verschillende afstemmingsproblemen aan het licht: enerzijds binnen het Vlaams aangestuurd beleid van inburgering en integratie en anderzijds tussen de vele verschillende organisaties die betrokken zijn in het inburgering en integratiebeleid en die bovendien nog eens opereren op uiteenlopende bestuursniveaus.

Nochtans zijn coördinatie, samenwerking en afstemming centrale begrippen die het succes van het beleid bepalen.

Volgens VLABEST is er nood aan één autoriteit die de regierol over het integratie- én het inburgeringsbeleid opneemt. Deze regisseur moet steeds de uiteindelijke doelstelling van het beleid in het oog houden en de 'empowerment' van de doelgroep voor ogen nemen. Voor het aanduiden van de regisseur pleitte VLABEST dan ook voor een aanpak van onderuit. En vervolgde in haar advies naar de Vlaamse minister van Bestuurszaken en Inburgering dat het logisch was dat die regierol 'van rechtswege' toekomt aan de lokale besturen.

De Vlaamse overheid moet enerzijds maatwerk van onderuit mogelijk maken met voldoende inhoudelijk aansturing, anderzijds inzetten op het mogelijk maken en stimuleren van samenwerking en afstemming. Volgens VLABEST diende het invullen van de regierol het belangrijkste aspect te worden van het Vlaamse beleid. De keuze voor een regisseur impliceert ook dat de nodige middelen en bevoegdheden worden toebedeeld aan de regisseur. Daarbij diende Vlaanderen de cruciale rol en taak die het OCMW opneemt ten aanzien van de doelgroep van inburgering, expliciet te erkennen.

In 2013 wijzigde Vlaamse regering het decreet. De regering sleutelde vooral aan structuren en organisatievormen, wat gemakkelijker bleek dan het regievraagstuk aan te pakken. Het nieuwe integratiedecreet centraliseert de provinciale Integratiecentra, de onthaalbureaus, de sociaal tolk- en vertaaldiensten en het expertisecentrum Kruispunt Migratie-Integratie in één extern verzelfstandigd agentschap (EVA). De steden Gent en Antwerpen kregen elk hun eigen 'centralisatie'. De onthaalbureaus, lokale integratiecentra en de tolk- en vertaaldiensten werden omgevormd tot een stedelijk extern verzelfstandigd agentschap. De afstemmingsproblemen tussen de verschillende bestuursniveaus werden echter nog niet opgelost. De OCMW's kregen voor het eerste erkenning voor hun rol in het inburgeringsverhaal. Ze krijgen de regierol voor, een weliswaar beperkte doelgroep OCMW-cliënten/inburgeraars, m.n. de oud-komers.

## **OCMW' s als uitvoerders van een federaal migratie en integratiebeleid**

### ***Inwoners en Belgen van vreemde herkomst belangrijk aandeel OCMW-cliënteel***

Een opvallende constante bij het Vlaams integratie- en inburgeringsbeleid van de afgelopen 30 jaar is juist de zeer ambigue houding t.o.v. de OCMW' s. De OCMW' s worden vooral aangestuurd door de federale overheid, maar daarnaast kregen de OCMW' s de voorbije jaren meer en meer opdrachten van de Vlaamse overheid. In het integratiebeleid van de jaren negentig werden ze beschouwd als volwaardige partners naast de gemeenten, juist omdat toen de focus van het Vlaamse beleid vooral lag bij de sociaaleconomische achterstand van de migranten.<sup>33</sup>

Ook bij de totstandkoming van het inburgeringsbeleid is het opvallend dat niet meer afstemming is gezocht met de werking van de OCMW's die al vaak trajecten zijn gestart met het doelpubliek van het inburgeringsbeleid. Net zoals de gemeenten is er wel een samenwerking met de OCMW's maar is deze beperkt tot een doorverwijzingsopdracht naar andere gesubsidieerde Vlaamse actoren.

De OCMW's zijn een mooie illustratie van het indirecte integratiebeleid van de federale overheid. De federale overheid voerde geen specifieke doelgroepenbeleid, ze paste wel haar welvaartsinstrumenten aan de wisselende bevolkingaan.<sup>34</sup> In 2002 voerde de federale overheid "het recht op maatschappelijk integratie" (de RMI-wet)" in. Het doel van deze wet is om personen die over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken en aan de wettelijke voorwaarden voldoen, maximaal te integreren in de maatschappij. De OCMW's kregen bij deze opdracht met de instrumenten (toeleiding tot) werk en leefloon. Indien het OCMW de hulpvrager geen werk kan aanbieden of indien de hulpvrager nog niet klaar is voor werk, bijvoorbeeld door een gebrek aan opleiding, of onvoldoende kennis van de taal... krijgt hij een inkomen om van te leven, het leefloon, maar wordt verder begeleid naar activering. Niet alleen Belgen kunnen een beroep doen op dit recht op maatschappelijke integratie maar ook de EU-burger (of een familielid die hem vergezelt), de vreemdeling ingeschreven in het bevolkingsregister, of de erkende vluchteling, en de staatloze.<sup>35</sup>

“ Meer dan de helft van de Vlaamse OCMW's heeft meer dan 40% niet-Belgen bij de leefloners. De OCMW's zijn dus dag in dag uit met de (maatschappelijke) integratie van mensen met een migratieherkomst bezig. Nochtans wordt deze inspanning nauwelijks erkend of ondersteund door de Vlaamse overheid. ”

Toen de nieuwe RMI-wet in voege ging, maakte amper 2% niet-Belgen uit een niet EU-land gebruik van het recht op maatschappelijk integratie. Meer dan tien jaar later zien we bij de Vlaamse OCMW's een totaal andere situatie.<sup>36</sup> Meer dan de helft van de Vlaamse OCMW's heeft meer dan 40% niet-Belgen bij de leefloners. De OCMW's zijn dus dag in dag uit met de (maatschappelijke) integratie van mensen met een migratieherkomst bezig, nochtans wordt deze inspanning nauwelijks erkend of ondersteund door de Vlaamse overheid.

### ***Gegroeide rol OCMW's in opvang van asielzoekers***

Naast deze rol van het maatschappelijke integreren spelen de OCMW's ook een grote rol in de opvang van asielzoekers. Door de ondertekening van de Conventie van Genève (1951) verbond ons land zich ertoe bescherming te verlenen aan vluchtelingen die in ons land verblijven. Aanvankelijk was het aantal asielzoekers beperkt, hierdoor was het niet nodig om de opvang specifiek te regelen. Asielzoekers werden indien nodig opgevangen door de OCMW's van de gemeenten waar ze zich vestigden. In 1985 werd het aantal

asielaanvragen te groot voor de OCMW' s. De federale overheid besliste toen om een opvangcentrum voor asielzoekers op te richten. Het Klein Kasteeltje, een voormalige militaire kazerne in Brussel, opende eind november 1986. Het bood dan nog maar een minimale opvang. Het grootste deel werd nog door de OCMW' s opgevangen.

In 1995 werd een spreidingsplan voor kandidaat-politiek-vluchtelingen door de toenmalige regering gelanceerd. Elke gemeente in België moest vanaf dan een opgelegd aantal asielzoekers financieel ondersteunen. Vanaf 1999 was er een massale toestroom van asielzoekers in België. De OCMW' s werden overspoeld met aanvragen om financiële steun door kandidaat-politiek-vluchtelingen.

De federale regering moest dringend maatregelen treffen om de massale toevloed van vooral economische vluchtelingen te beperken. Eind 1999 stelde de minister van Maatschappelijke Integratie Johan Van de Lanotte voor om de dienstverlening ten aanzien van de vluchtelingen te heroriënteren van financiële naar materiële hulverlening. De mogelijkheid om financiële steun te krijgen, beschouwde de regering als een belangrijke aantrekkingsfactor voor asielzoekers. Opnieuw zocht de federale overheid hulp bij de instanties die ze het best kende en rechtstreeks kon aansturen, met name de OCMW' s. De eerste lokale opvanginitiatieven (LOI's) werden opgericht. OCMW' s boden asielzoekers materiële opvang aan in woningen in hun gemeenten. De federale overheid vergoedde de kosten en organiseerde de ondersteuning van de OCMW's. Naast het zorgen voor huisvesting zorgen de maatschappelijk werkers voor voeding, medische verzorging, leefgeld, onderwijs, vrijetijdsbesteding, psychosociale begeleiding en uiteraard uitleg en bijstand over de asielprocedure. De LOI's werden een groot succesverhaal. In 2012 hadden 278 van de 308 OCMW' s een LOI opgericht.<sup>37</sup>

## **Biedt de zesde staatshervorming meer slagkracht voor het lokale bestuur?**

De implementatie van de overgedragen bevoegdheden naar aanleiding van de Zesde Staatshervorming wordt dé uitdaging van de nieuwe regeringen. Voor de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VWSG) biedt deze zesde staatshervorming tal van mogelijkheden.

De lokale besturen moeten slagkrachtiger worden.<sup>38</sup> Dit geldt uiteraard niet enkel voor het integratiebeleid. Momenteel voeren slechts 54 van de 146 gemeenten die in aanmerking komen volgens de huidige criteria, een gesubsidieerd integratiebeleid. Heel wat steden en gemeenten hebben de intentie om ook werk te maken van een integratiebeleid maar de Vlaamse overheid beschikt niet over voldoende middelen om deze steden allemaal te ondersteunen.<sup>39</sup> Bovendien wordt de gekleurde armoede een uitdaging voor alle overheden. Bij het ontwikkelen van integratiebeleid lag de focus van het integratiebeleid vooral op de sociaaleconomische achterstand van mensen met een migratieverleden. De sociaaleconomische positie van mensen van vreemde herkomst is nog steeds zeer schrijnend. Ondertus-

sen is dit niet alleen een problematiek van een dertigtal steden en gemeenten in Vlaanderen maar van een veelvoud ervan. Opnieuw is het belangrijk om hierbij de OCMW 's te ondersteunen bij het maatwerk dat ze leveren naar deze doelgroep van nieuwkomers.

“ Momenteel voeren slechts 54 van de 146 gemeenten die in aanmerking komen volgens de huidige criteria, een gesubsidieerd integratiebeleid. Heel wat steden en gemeenten hebben de intentie om ook werk te maken van een integratiebeleid maar de Vlaamse overheid beschikt niet over voldoende middelen om deze steden allemaal te ondersteunen. ”

Ook VLABEST pleit in haar memorandum voor slagkrachtigere lokale besturen.<sup>40</sup> De Vlaamse overheid speelt hierbij een bepalende factor. Vlaanderen kan immers zorgen voor een consequente doorvertaling van het subsidiariteitsprincipe en eindelijk aan de lokale besturen een volwaardige regisseursrol, met doorzettingsmacht toebedelen. Maar een sterk lokaal geïntegreerd integratiebeleid kan alleen functioneren als ook vanuit Vlaanderen sterker transversaal wordt aangestuurd.

Het Vlaamse integratiebeleid illustreert heel mooi de stelling die ook VLABEST naar voren schuift, namelijk dat Vlaanderen de voorbije jaren teveel gefocust heeft op het eigen Vlaams beleid met de eigen aangestuurde actoren en instellingen. De opeenvolgende staatsvormingen hebben bewezen dat Vlaanderen nog te veel op zichzelf gericht is. Vlaanderen bleef zich herdefiniëren (“wat we zelf doen, doen we beter”) en dit vertaalde zich vaak in het maximaal invullen van de bevoegdheden die overkwamen vanuit het federale niveau. De Vlaamse overheid zou nochtans beter naar buiten kijken. De eigen lokale besturen hebben eerder nood aan een slagkrachtig Vlaams bestuursniveau dat als bruggenbouwer fungeert voor de lokale besturen zowel binnen de eigen Vlaamse beleidsdomeinen maar ook ten aanzien van de federale en Europese beleidsniveau.

Ook rond het integratie en het migratiebeleid zou het opportuun om een sterk interbestuurlijk overleg op te starten. Niet zoals de voorbije decennia met louter de federale en regionale overheden maar ook met de lokale besturen erbij. Zij zijn belangrijke actoren voor de realisatie van federale- Vlaamse- en Europese doelstellingen. We zijn alvast benieuwd wat de Zesde staatsvorming met zich mee zal brengen.



## Noten

- <sup>1</sup> Vanmeerhaeghe, M., *Gastarbeiders, welkom te Gent?*, p. 30-31.
- <sup>2</sup> *Ibid.*, p. 30
- <sup>3</sup> *Ibid.*, p.31-35.
- <sup>4</sup> *Ibid.*, p. 46-47.
- <sup>5</sup> Alexander, M., *Cities and Labour immigration: Comparing Policy responses in Amsterdam, Paris Rome & Tel Aviv*, Burlington Ashgate, 2007, p. 7.
- <sup>6</sup> Vanmeerhaeghe, M., *Gastarbeiders, welkom te Gent?*, p. 66-70
- <sup>7</sup> Door de ingewikkelde Belgische staatstructuur zaten rond de tafel: het federale niveau, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse gewest, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Franstalige Gemeenschapscommissie.
- <sup>8</sup> Beleidsverklaring van de Vlaamse Executieve, p. 11. Stuk 21 (1981-1982)-Nr.1
- <sup>9</sup> Vlaamse Raad, *Voorstel van decreet houdende de inrichting van taalondericht voor migranten door de gemeentebesturen*.
- <sup>10</sup> Vlaamse Raad, Zitting 1982-1983, 13 oktober 1983, *Lijst van Ontwerpen en voorstellen van decreet en andere voorstellen*. p. 34.
- <sup>11</sup> Martens, P., *Het rapport dat niemand las*, p. 32-33. In 1993 eindigt haar Koninklijk Commissariaat en start het Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding (CGKR), later omgedoopt tot Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding.
- <sup>12</sup> Sinds 1993 wordt het secretariaat van het Impulsfonds verzekerd door het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding. De projecten die ondersteund worden door het Impulsfonds moeten leiden tot de verbetering van het levenskader en tot gelijke kansen in actiezones die als prioritair werden vastgesteld. De vijf grote steden van het land en hun agglomeraties (Antwerpen, Brussel, Charleroi, Gent en Luik) krijgen minstens 75% van de beschikbare kredieten. Integratie van personen met een andere nationaliteit of vreemde afkomst wordt gezien als een proces van inschakeling en deelname aan de maatschappij.
- <sup>13</sup> Nota migrantenbeleid van de Vlaamse executieve ingediend door de heer J. Lenssens, Gemeenschapsminister van Welzijn en Gezin. Stuknummer 193 (1988-1989.)
- <sup>14</sup> Van Puymbroeck, N., p.327. In 1996, tijdens de regeerperiode van Minister van Cultuur, Gezin en Welzijn Luc Martens (CVP), wordt het migrantenbeleid omgevormd tot een minderhedenbeleid. Het ICM wordt dan omgevormd tot ICEM, Interdepartementale Commissie Etnisch-culturele Minderheden.) Bij de decreetswijziging van 2009 installeerde de Vlaamse Regering een integratiecommissie die strategische doelstellingen en een actieplan voor de Vlaamse beleidsdomeinen voorbereidt.
- <sup>15</sup> Na een evaluatie van het VFIK was het ook een doelbewuste keuze om dit fonds niet langer onder welzijn te steken maar onder stedenbeleid. Het kansarmoedebeleid dat tot dan toe eerder een categoriale en sectorale invalshoek hanteerde, wordt van dan mee gevoerd vanuit een territoriale invalshoek met meer oog voor de harde beleidsdomeinen. In juli 2003 werd SIF opgenomen in het Gemeente- en Stedenfonds, weliswaar onder stevig protest van de welzijnssector.
- <sup>16</sup> Dierckx, D. & Vranken, J., *Vijftien jaar jaar(boeken) armoedebestrijding*, p. 185-186.
- <sup>17</sup> Traetsaert, K., *Over herkomst en achterstand: Migrantenbeleid*.
- <sup>18</sup> Ontwerp van decreet inzake etnisch-culturele minderheden, stuknummer 868- 1, p. 3.
- <sup>19</sup> Om voor subsidiëring in aanmerking te komen moesten lokale besturen aan een aantal voorwaarden voldoen: een ambtenaar aanstellen, een schepen aanwijzen, een gemeentelijk beleidsplan opmaken en overleg organiseren binnen de verschillende diensten van de gemeente. De gemeente moest bovendien instaan voor een eigen financiële inbreng aan de bevolking, de doelgroepen informatie verstrekken over het gevoerde beleid, overleg organiseren binnen de diensten en de gemeentelijke administratie en met de betrokken externe actoren, de participatie van de doelgroepen organiseren, een samenwerkingsovereenkomst sluiten met het provinciaal integratiecentrum of lokale integratiecentrum. Er moet rekening worden gehouden met de concentratie van de doelgroepen, de samenstelling van de bevolking en de aard van de problematiek.
- <sup>20</sup> Toelichtingen bij de midden- en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2000. G13-1. 22 oktober. Met het instrument van de armoedefondsen en later SIF zouden veel meer gemeenten werken maken van migrantenbeleid.
- <sup>21</sup> Regeringsverklaring van de Vlaamse regering ingediend op 13 juli 1999; stuk 31-1, p. 33.

- <sup>22</sup> In het jaarrapport inzake het Vlaamse beleid naar etnische-culturele minderheden vinden we een overzicht terug van een dertigtal lokale projecten - het merendeel gefinancierd met SIF-middelen. Sinds het Vlaamse Strategisch Minderhedenplan van 1996 zou het onthaalbeleid van nieuwkomers een van de pijlers vormen naast een emancipatiebeleid van zowel allochtonen als van trekkende bevolkingsgroepen, en een opvangbeleid voor de beleidsdomeinen welzijn, gezondheidszorg en onderwijs en gericht op de opvang en heroriëntering van vreemdelingen die niet legaal verblijven (ICEM-Jaarrapport 1998).
- <sup>23</sup> Toelichtingen bij de middelen- en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2000. G13-1. 22 oktober p. 459.
- <sup>24</sup> Pact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse steden, gemeenten en OCMW 's. Op 21 december 1999 was er al het voorstel van decreet houdende de instelling van een kader voor het afsluiten van samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeenten en de Vlaamse gemeenschap met oog op de organisatie van inburgeringstrajecten voor nieuwkomers (stuk 129, 1999-2000, 1).
- <sup>25</sup> Ontwerp van decreet betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, stuknummer 1229 nr.1, p. 9.
- <sup>26</sup> Financiële ondersteuning waar een onthaalproject loopt of die hieromtrent afspraken aan het maken zijn (26 mio). De uitwerking van het onthaalbeleid wordt in zekere mate geconditioneerd door de ter beschikking zijnde middelen. De vraag aan gemeenten om ter zake hun verantwoordelijkheden te nemen betekent in feite een nieuwe opdracht naar gemeenten toe. Dit betekent niet alleen dat lokale besturen knowhow en deskundigheid moeten verwerven, maar ook dat zij financiële ondersteuning moeten krijgen voor deze nieuwe opdracht. Het toebedelen van een nieuwe opdracht zonder bijkomende middelen en instrumenten is trouwens in strijd met de basisfilosofie van het pact dat de Vlaamse regering met de gemeenten en OCMW 's heeft afgesloten. Toelichtingen bij de middelen- en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2000.G13-1. p. 459.
- <sup>27</sup> Het was vervolgens aan de Vlaamse regering om de betrokkenheid en procedures uit te werken. stuknummer 1229 nr.1, p. 4.
- <sup>28</sup> Het fameuze kerntakendebat in de periode 2002 en 2003 moest een grote intern-Vlaamse staatshervorming opleveren: een herverdeling van de taken onder gemeenten, provincies en de centrale Vlaamse overheid. Het kerntakendebat mondde uit in een bestuursakkoord (25 april 2003) afgesloten tussen de Vlaamse regering, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en de Vereniging van de Vlaamse Provincies.
- <sup>29</sup> Gedachtenwisseling over de bijzondere audit van de integratiesector door de Inspectie van Financiën. Verslag namens de Commissie voor Wonen, Stedelijk Beleid, Inburgering en Gelijke Kansen uitgebracht door mevrouw Mieke Vogels, 25 oktober 2007, Stuknummer 1378, 1.
- <sup>30</sup> Aalst, Antwerpen, Beringen, Dilsen-Stokkem, Genk, Halle, Hasselt, Heusden-Zolder, Houthalen-Helchteren, Kortrijk, Leopoldsburg, Leuven, Lier, Lokeren, Lommel, Maaseik, Maasmechelen, Mechelen, Mol, Oostende, Ronse, Sint-Niklaas, Sint-Truiden, Temse, Vilvoorde, Willebroek, Zele.
- <sup>31</sup> In de memorie van toelichting bevestigt de Vlaamse regering dat ze deze regierol wil versterken want 'het is voornamelijk op lokaal niveau dat een integratiebeleid in de praktijk gevoerd dient te worden en de gemeentelijke overheid (en haar eventueel integratiedienst) is bij uitstek de instantie die hier coördinerend kan optreden.' Memorie van toelichting p. 2.
- <sup>32</sup> Het Rapport 'De bestuurlijke organisatie van het Vlaamse inburgerings- en integratiebeleid: vraagstukken omtrent samenwerking en coördinatie' van Anouk Baars, Trui Steen en Hendrik Wagenaar werd opgeleverd op 18 maart 2011 en het Vlabest advies 'De bestuurlijke organisatie van het Vlaamse inburgerings- en integratiebeleid' zijn terug te vinden op [www.vlabest.be](http://www.vlabest.be)
- <sup>33</sup> In het minderhedendecreet van 1998 konden ook OCMW 's een integratiedienst oprichten. Bij de vernieuwing van het decreet in 2009 kon dit echter niet meer. "Het is een duidelijke keuze van de Vlaamse overheid om het integratiebeleid niet te beperken tot een welzijnsbeleid. Bovendien kan het OCMW via het lokaal Sociaal Beleid een actieve inbreng doen in het integratiebeleid."
- <sup>34</sup> Goeman, H. & Van Puymbroeck, N. (2011), 'De bestuurlijke complexiteit van het migrantenbeleid'. In dit artikel beschrijven de auteurs zeer goed de problemen en spanningsvelden tussen de verschillende beleidsniveaus.
- <sup>35</sup> Hulpvragers die de basisvoorwaarden voor het recht op maatschappelijke integratie niet vervullen, die legaal in België verblijven en die behoeftig zijn, hebben recht op maatschappelijke dienstverlening in de vorm van financiële steun gelijk aan het leefloon (of het zogenaamde equivalent leefloon). We denken dan in de eerste plaats aan legaal verblijvende vreemdelingen die geen recht hebben op maatschappelijke integratie zoals geregulariseerde vreemdelingen, asielzoekers die geen opvangplaats toegewezen kregen, en aanvragers van gezinshereniging. Daarnaast hebben ook minderjarige Belgen of minderjarige erkende vluchtelingen recht op financiële steun gelijk aan het leefloon omdat zij de leefloonsvoorwaarde voor het recht op maatschappelijke integratie niet vervullen.
- <sup>36</sup> Percentage niet-Belgen op het totale cliënteel: 60-80%: 17 OCMW 's; 50-60%: 77 OCMW 's; 40-50%: 85; 30-40%: 82; 15-30%: 55; 5-15%: 5. Bij de leefloners zitten ook heel wat Belgen van vreemde herkomst.
- <sup>37</sup> Naast de 278 OCMW 's zijn er ook de federale en opvanginitiatieven van het Rode Kruis in gemeenten, wat betekent dat in 297 gemeenten in Vlaanderen asielzoekers wonen. Meer over de rol van OCMW 's en vreemdelingen zie: Fabienne Crauwels, Handboek Vreemdelingenbeleid, 2012.

- <sup>38</sup> 'Naar een slagkrachtige lokale overheid', VVSG-memorandum naar aanleiding van de Vlaamse, federale en Europese verkiezingen van 25 mei 2014, [www.vvsg.be](http://www.vvsg.be); VLABEST Memorandum 2014 - 2019 'Vertrouwen en bruggen bouwen', [www.vlabest.be](http://www.vlabest.be).
- <sup>39</sup> Minstens tien procent van de inwoners in de gemeente moeten personen van vreemde herkomst zijn of ten minste 1 000 personen die in de gemeente wonen, personen van vreemde herkomst. Door deze wijzigingen komen vandaag 146 steden en gemeenten in aanmerking voor lokale integratiesubsidies. Omdat Vlaanderen niet over de nodige middelen beschikt kan de regering zelf een lijst opmaken en hierdoor komen de gemeenten in aanmerking die het hoogste scoren op bovenstaande criteria. Vandaag krijgen 54 steden en gemeenten subsidies voor een lokaal integratiebeleid. Bij het schrijven van dit artikel hebben haast evenveel steden en gemeenten de intenties om zich kandidaat te stellen.  
Verdeling gemeenten over inwonersklasse (cijfers 1 januari 2013): 0-5000 inwoners: 13 gemeenten; 5001-10.000: 70 gemeenten; 10.001-15.000: 83 gemeenten; 15.001-20.000: 52 gemeenten; 20.001-30.000: 43 gemeenten; 30.001-50.000: 35 gemeenten; 50.001-100.000: 9 gemeenten; >100.000: 3 gemeenten.
- <sup>40</sup> De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST) kreeg als strategische adviesraad voor het beleidsdomein Bestuurszaken de opdracht om de maatschappelijke ontwikkelingen te volgen en te interpreteren en op basis daarvan een bijdrage te leveren tot het vormen van een beleidsvisie.

## Referenties

Baars, A., Steen, T. en Wagenaar, H., *De bestuurlijke organisatie van het Vlaamse inburgerings- en integratiebeleid: vraagstukken omtrent samenwerking en coördinatie*, onderzoek in opdracht van VLABEST, 18 maart 2011.

Blaise, P., & Martens, A., *Des immigrés à intégrer: choix politiques et modalités institutionnelles*, Brussel: CRISP, 1992, 72 p.

Blommaert, J. e.a., *Grenzen aan de solidariteit : formele en informele patronen van solidariteit in het domein van migratie, huisvesting en veiligheid*, eindrapport Gent, Academia Press, 2005.

Blommaert, J., 'Het Politieke discours over minderheden.' In: Khader, B., Martiniello, M., Rea, A., Timmerman, C., (reds.). *Immigratie en integratie anders denken. Een Belgisch Universitair Initiatief*, Brussel, Bruylant, 2006, 210 p.

Borkert, M., en Caponio, B., *The local dimension of migration policymaking*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010, 204 p.

Caestecker, F., 'Geschiedenis van de migratie naar België in de 19de en 20ste eeuw (1830-2004)'. In: Khader, B., Martiniello, M., Rea, A., Timmerman, C., (reds.), *Immigratie en integratie anders denken. Een Belgisch Universitair Initiatief*, Brussel, Bruylant: 2006, p. 13-25.

Caestecker, F., De Munck, B., en Beyen, M., 'Historici en "hun" vreemden in West-Europa. Een analyse van de vreemde doorheen de tijd'. In: Timmerman, C., Lodewyckx, I., Vanheule, D., et al., (reds.), *Wanneer wordt vreemd, vreemd? De vreemde in beeldvorming, registratie en beleid*, Leuven, Acco, 2004, p. 29-47.

Crauwels, F., *Handboek Vreemdelingenbeleid*, Brussel, Politeia.

Dassetto, F., *Immigrés et communes. Equilibres difficiles. Le cas de Saint-Josse-ten-Node*, Brussel, Academia, 1991, 95 p.

De Cuyper, P. e.a. (2010), *Inburgering in Vlaanderen*, Leuven, KULeuven/HIVA.

De Cuyper, P. e.a., (2013), *Het NT2-aanbod in Vlaanderen: passend voor inburgeraars?* Rapport Steunpunt Inburgering en Integratie, 110 p.

Deslé, E., 'Historici ontdekken migranten (1). Geschiedenis van de immigratie: enkele kritische bedenkingen bij de groei van een nieuw onderzoeksterrein'. In: Deslé, E., Les-thaeghe, R., Witte, E., (reds.), *Denken over migranten in Europa*, Brussel: VUB Press, 1993, p. 33–60.

Vranken Jan e.a. (red.), '15 besluiten uit 15 jaarboeken voor de volgende 15 jaar'. In: *Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2006*, Leuven, Acco, 2006, p. 441-450.

De Lange, M. e.a. (2008), *Het gemeentedecreet ontleed*, Brussel, Politeia.

De Rynck (2008), *De stad in de wijk. Gebiedsgericht werken in Vlaamse steden en gemeenten*, Brussel: Politeia.

Deslé, E., 'Brussel (1968-1995): De politieke constructie van een migrantenprobleem. Een inleiding'. In: Deslé, E., Meynen, A., en Vandenbrande, K., (reds.), *Migrantenpolitiek in Brussel*, Brussel, VUB Press, 1997, p. 1–17.

Dezeure, K. e.a., *Een Overzicht van de Evolutie van Participatie- Arrangementen (1977-2009)*, Gent, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 2009, 143 p.

Geldof, D., *Superdiversiteit. Hoe Migratie onze samenleving verandert*. Leuven/den Haag, Acco, 2013.

Dierckx, D. & Vranken, J., 'Biografie van een puber: vijftien jaar onderzoek in armoede en beleid' in Vranken J. e.a. (red.), *Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2006*, Leuven, Acco, 2006.

Goeman, H., & Van Puymbroeck, N. (2011), 'De bestuurlijke complexiteit van het migrantenbeleid: een conceptuele, institutionele en operationele schets.' In C. Timmermans, I. e.a. *Mintegratie: over nieuwe vormen van migratie en integratie* (p. 47-84). Brussel: University Press Antwerpen.

Goeminne, R., '*Gastvrij Antwerpen*': *Het Migrantenbeleid van de Stad Antwerpen Tussen 1982 en 1988*. (Brussel, Onuitgegeven licentiaatsverhandeling: promotor prof. dr. H. Dethier, Vrije Universiteit Brussel, 1990), 150 p.

Keulen, M. (2004), *Beleidsnota Inburgering 2004-2009*. Brussel: Vlaams Parlement.

Lambert, M., e.a., *Het Vlaamse inburgeringsbeleid geëvalueerd: synthese*, Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid, 2007.

Lucassen, L., en Lucassen, J., 'Migration, migration history, history: old paradigms and new perspectives.' In: Lucassen, L., en Lucassen, J., (reds.), *Migration, migration history, history: old paradigms and new perspectives* (Bern: Lang, 1997), p. 9–38.

Lucassen, L., en Willems W., *De triomf van de stad en de cruciale rol van migranten*. In: Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis, 7, 2012, p. 222–232.

Mahnig, H., 'The politics of minority-majority relations: how immigrant policies developed in Paris, Berlin and Zurich'. In: Penninx, R. e.a. (reds.), *Citizenship in European cities: immigrants, local politics and integration policies*. (Aldershot: Ashgate, 2005), p. 17–38.

Martens, A., *25 Jaar Wegwerparbeiders. Het Belgische immigratiebeleid na 1945*, Leuven: KULeuven - Sociologisch Onderzoeksinstituut, 1973, 322 p.

Martens, A., en Huyse, L., 'Buitenlandse arbeiders in Brabant, wording van een maatschappelijk probleem'. In: *De gids op maatschappelijk gebied*, 61 (1970), 5, p. 403–412.

Martens, A. en Moulaert, F., *Buitenlandse minderheden in Vlaanderen-België. Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid*. (Antwerpen: De Nederlandse Boekhandel, 1985), 332 p.

Martens, P., *Het rapport dat niemand las. De Rapporten - Paula D'Hondt, een synthese*. (Zonhoven: Boek, 1991), 64 p.

Martiniello, M., (red.), *Minorities in European cities, the dynamics of social integration and social exclusion at the neighbourhood level*, Houndmills, Macmillan, 2000, 262 p.

Morel, M., & Ryngaert, C. (2011), *Migratie. Winnaars en verliezers*, Leuven: Acco.

Mortelmans, A. (2011), 'Het integratieproces van asielzoekers, vluchtelingen en subsidiair beschermden'. In C. Timmermans, I. e.a., *MInteGRATIE: over nieuwe vormen van migratie en integratie* (p. 211-246). Brussel, University Press Antwerpen.

Noppe, J. e.a. (red.)(2011), *De Sociale Staat van Vlaanderen 2011*, Lommel: Drukkerij Bosmans.

Penninx, R., Kraal, K., Martiniello, M. e.a. (2005), *Citizenship in European Cities: immigrants local politics and integration policies*, Aldershot: Ashgate.

Petrovic, M. e.a. (reds.)(2013) *Migratiemaatschappij. 20 stemmen over samenleven in Diversiteit*, Acco Leuven/Den Haag.

Traetsaert, K., *Over herkomst en achterstand: Migrantenbeleid. Een beproeving van operationalisering*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse gemeenschap. Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, administratie voor Gezin en Maatschappelijk Welzijn. Leuven, 1994.

Van Cauwenberge, S., *OCMW's doen waardevol werk bij inburgering*. In: *Lokaal*; (2010), 17, p. 33-34.

Van Cauwenberge S., 'Inburgeren op Vlaams of lokaal niveau'. In: *Lokaal* 2011, 14, p. 32-35

Van Cauwenberge S., 'De kleur van armoede'. In: *Lokaal* (2013), 9, p.35-36.

Van Cauwenberge, S., 'Gekleurde armoede op het platteland OCMW' s als pioniers van integratiebeleid'; in *Lokaal*, (2013) 6, p.47-49.

Van Haarlem, A. Coene J. & Lusyne, P. (2011). 'De supersdiversiteit van armoede en sociale uitsluiting.' In: Dierickx, D., Vranken, J., Coene J. & Van Haarlem, A. Eds. *Armoede en Sociale uitsluiting: Jaarboek 2011*. Leuven, Acco.

Van Puymbroeck, N., Adam I. e.a. (2010) 'De Europeanisering van het 'Belgisch' Integratiebeleid: zachte instrumenten en hun impact', in: Dierickx, D., Van Herck, N., Vranken, J. (eds.) *Armoede in België*, Leuven/Den Haag: Acco.

Van Robaeys, B., (2007), *Armoede bij personen van buitenlandse herkomst. Rapport van een onderzoek over de relatie tussen migratie en armoede*, Brussel: Koning Boudewijnstichting

Vanduyndslager, L. e.a., (2013), *Vlaamse Migratie- en Integratiemonitor 2013*. Rapport. Brussel: Steunpunt Inburgering en Integratie en Studiedienst voor Vlaamse Regering, 182 p.

Vanmeerhaeghe, M., '*Gastarbeiders, welkom te Gent?* De ontwikkeling van het stedelijk migrantenbeleid in de stad Gent (1971-1988), ongepubliceerde masterproef, UGent, 2013.

Verhoeven, H. e. a. (2003), *Het Vlaams minderhedenbeleid gewikt en gewogen. Evaluatie van het Vlaams minderhedenbeleid (1996-2002)*: rapport voor de Vlaamse Regering, Leuven: KULeuven.

Van Haecke, B., *Van aan de minaret tot onder de peperbus. De eerste jaren van Marokkaanse arbeidsmigratie naar Lokeren (1964-1974)*, Ongepubliceerde masterscriptie, UGent, 2008.

Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2006 / Vranken Jan [edit.], e.a., Leuven, Acco, 2006, ICEM (Interdepartementale Commissie etnisch-culturele minderheden) - Jaarrapport 1998 inzake het Vlaamse beleid naar etnisch-culturele minderheden. Brussel, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

ICEM (Interdepartementale Commissie etnisch-culturele minderheden), Jaarrapport 2000 inzake het Vlaamse beleid naar etnisch-culturele minderheden, Brussel, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

ICEM (Interdepartementale Commissie etnisch-culturele minderheden), Jaarrapport 2001, Brussel, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

ICEM (Interdepartementale Commissie etnisch-culturele minderheden), Jaarrapport 2002-2003, Brussel, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Bestuursakkoord (25 april 2003) afgesloten tussen de Vlaamse regering, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en de Vereniging van de Vlaamse Provincies.

Pact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse steden, gemeenten en OCMW's.

Naar een slagkrachtige lokale overheid - VVSG-memorandum naar aanleiding van de Vlaamse, federale en Europese verkiezingen van 25 mei 2014, [www.vvsg.be](http://www.vvsg.be).

VLABEST Memorandum 2014 - 2019 'Vertrouwen en bruggen bouwen', [www.vlabest.be](http://www.vlabest.be).

#### *Parlementaire documenten*

Nota migrantenbeleid van de Vlaamse executieve ingediend door de heer J. Lenssens, Gemeenschapsminister van Welzijn en Gezin. Stuknummer 193 (1988-1989).

Beleidsverklaring van de Vlaamse executieve, p. 11. Stuk 21 (1981-1982)-Nr. 1

Vlaamse Raad, voorstel van decreet houdende de inrichting van taalonderricht voor migranten door de gemeentebesturen.

Ontwerp van decreet inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden. Ontwerp van decreet, Stuk 868 (1997-1998) - Nr. 1.



Vorstel van decreet houdende instelling van een kader voor het afsluiten van samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeenten en de Vlaamse gemeenschap met de oog op de organisatie van inburgeringstrajecten voor nieuwkomers - stuk 129

Toelichtingen bij de middelen- en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2000.G13-1.

Ontwerp van decreet betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, Stuk 1229 (2001-2002) - Nr. 1.

Gedachtenwisseling over de bijzondere audit van de integratiesector door de Inspectie van Financiën. Verslag namens de Commissie voor Wonen, Stedelijk Beleid, Inburgering en Gelijke Kansen uitgebracht door mevrouw Mieke Vogels, 25 oktober 2007, Stuknummer 1378, 1.

Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 april 1998 inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden. Stuknummer, 2154 (2008-2009) nr.1.



# DU RESPECT DE LA DIFFÉRENCE À L'ÉTHIQUE DU VIVRE-ENSEMBLE

**RACHIDA AZDOUZ**

PSYCHOLOGUE, SPÉCIALISTE EN RELATIONS INTERCULTURELLES À UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

*Comment vivre ensemble, dans le respect des différences, le souci du bien-être général et l'aspiration à un destin commun, par-delà les stratégies individualistes ou les velléités communautaristes? Comment trouver un équilibre entre droits individuels et droits collectifs, entre culte du moi et tyrannie du nous?*

*Ces défis sont lancés à tous les pays d'immigration qui ont à composer avec la diversification croissante de leurs populations. La quête du modèle idéal de vivre ensemble fait partie désormais des grandes questions auxquelles tout parti politique qui se respecte doit proposer des éléments de réponse dans sa plate forme électorale.*

*Le texte qui suit propose un survol des deux modèles les plus répandus, une brève analyse faisant ressortir la pertinence et les limites de chacune des approches, avant de déboucher sur des pistes de réflexion et d'action, présentées sous forme d'enjeux et de perspectives.*

Hoe samenleven met respect voor verschillen, aandacht voor het algemeen welzijn en de ambitie om een gemeenschappelijke toekomst te realiseren, ondanks individualistische strategieën of communautaristische besluiteloosheid? Hoe een evenwicht vinden tussen individuele rechten en collectieve rechten, tussen de cultus van het ik en de tirannie van het wij?

Alle migratielanden die een stijgende diversifiëring van hun bevolking kennen, komen voor deze uitdagingen te staan. De zoektocht naar het ideale samenlevingsmodel behoort dan ook tot de grote vragen waarvoor elke zichzelf respecterende politieke partij op haar electorale platform een antwoord – of althans elementen ervan – moet kunnen aandragen.

Onderstaande tekst belicht de twee meest verspreide modellen, analyseert vervolgens kort het belang en de limieten van elk van deze benaderingswijzen en stelt tot slot enkele denkoefeningen en maatregelen voor in de vorm van uitdagingen en perspectieven.

## Remarques préliminaires

Avant d'aborder les points annoncés plus haut, il serait utile de rappeler quelques faits et de corriger certaines perceptions erronées qui brouillent... pour ne pas dire « embrouillent » le débat sur le vivre ensemble et entraînent les effets pervers que l'on constate en Europe et, dans des proportions moindres mais tout aussi dommageables, au Québec et au Canada: l'antagonisme, la frontière artificielle et réductrice entre le nous et le eux, l'instrumentalisation politique de l'immigration et des immigrants, la récupération politique du religieux et son corollaire, la récupération religieuse du politique.

Parmi les perceptions qui ont la couenne dure, on peut mentionner, notamment:

1. Le rapport de cause à effet entre l'immigration et la question du vivre ensemble: si nous sommes contraints de repenser les règles du vivre ensemble, c'est parce que nous devons intégrer nos immigrants. Autrement dit, si nous étions restés entre nous, nous aurions évolué et accouché naturellement de nouveaux consensus sociaux, sans conflits et sans douleur. Or, les démocraties pluralistes font face à des bouleversements économiques, politiques et sociaux et ont vu leur tissu se transformer depuis plus de 30 ans à un point tel qu'un débat sur le vivre ensemble se serait imposé, avec ou sans immigrants.

“ L'immigration est un catalyseur, un accélérateur, certes, mais ne peut être le seul phénomène à l'origine de cette urgence de se doter de nouveaux repères sociopolitiques et moraux. ”

Refonder le lien social, revalider, renégocier ou reformuler les consensus, dessiner de nouveaux horizons de signification: ce travail de recadrage et de rééquilibrage était nécessaire, ne serait-ce que pour s'adapter aux nouvelles réalités familiales, aux nouveaux liens d'emploi, aux exigences de la parité hommes-femmes ou à celles de l'intégration pleine et entière des franges les plus vulnérables de la population, comme les personnes handicapées. L'immigration est un catalyseur, un accélérateur, certes, mais ne peut être le seul phénomène à l'origine de cette urgence de se doter de nouveaux repères sociopolitiques et moraux.

2. Le fait que certaines communautés seraient plus intégrables que d'autres, étant donnée leur proximité culturelle avec le monde occidental et plus spécifiquement la tradition judéo-chrétienne. L'immigration est tantôt une aventure individuelle, tantôt une entreprise collective (familiale ou communautaire) et elle tient parfois des deux.

Si certains se réfugient dans le giron communautaire et prennent le parti du repli identitaire, d'autres, plus nombreux mais hélas moins bruyants, aspirent en toute légitimité à concilier leur double, voire triple appartenance, sans être acculés à la fragmentation

ou à des renoncements aussi inutiles que déchirants. D'autres enfin, encore plus discrets, ont fui dans leur pays d'origine les allégeances forcées (religieuses, ethniques ou politiques) pour se reconstruire chez nous en tant que sujet singulier, libéré des carcans communautaires. Se voir ramenés à leur enclos, amalgamés au clan, dans sa dimension atavique, celle-là-même dont ils tentent de se dégager, relève pour eux du procès kafkaïen, pour crime de descendance ou de naissance!

3. Le fait que pour garantir la paix sociale et assurer le vivre ensemble, il suffise de transmettre aux nouveaux arrivants les règles et les valeurs auxquelles ils doivent souscrire. Il est légitime que les accueillants se préoccupent de la préservation de leur héritage et de leurs acquis. Il est même souhaitable de fournir aux nouveaux arrivants des repères qui leur permettent de comprendre et de s'adapter à leur nouvelle société. Mais le vivre ensemble ne peut se limiter à l'héritage que l'on transmet à l'autre. Il est aussi le projet que l'on construit avec l'autre.

Par ailleurs, il importe de rappeler que même entre accueillants, il existe des divergences et une certaine diversité dans la conception et la représentation des valeurs, de la mémoire et du projet.

Ni les accueillants ni les accueillis ne constituent un groupe homogène: une évidence, certes, mais qu'il faut réaffirmer chaque fois que le débat sur le vivre ensemble tombe dans le clivage eux / nous.

“ Le vivre ensemble ne peut se limiter à l'héritage que l'on transmet à l'autre. Il est aussi le projet que l'on construit avec l'autre. ”

### **Mise en échec ou mise à l'épreuve des modèles républicain et multiculturaliste?**

Les incidents violents dans les banlieues, l'hymne national hué dans les stades, les tensions intercommunautaires, notamment la transposition du conflit israélo-palestinien dans les cités et, plus récemment, l'affaire Merah de Toulouse... Autant d'affaires qui mettent à mal le modèle républicain français et son idéal d'intégration. Comment, en effet, peut-on être né en France, avoir fréquenté l'école de la République et rejeter aussi violemment les valeurs du pays d'accueil des parents (pays de naissance des enfants de 2ème et 3ème génération)?

Le modèle multiculturaliste n'est pas en reste. En 2005, les attentats de Londres ont tiré la sonnette d'alarme et mis en évidence les limites de l'explication socioéconomique : les jeunes auteurs des explosions, issus de la classe moyenne, n'avaient rien à voir avec les laissés pour compte des banlieues françaises, poussés à l'extrême par la violence de leurs conditions de vie, et avant eux, celles de leurs parents.

Tout récemment, c'est la chancelière allemande, Angela Merkel, qui déclarait publiquement que cette approche n'avait pas réussi à tenir ses promesses en matière d'intégration. Au Canada, les ratés de l'intégration socio-économique observés chez des vagues d'immigrants récents, le recours aux tribunaux comme tremplin de la revendication et de la concurrence identitaires, le difficile équilibre entre droits individuels et droits collectifs sont autant de questions posées au multiculturalisme et de remises en question de sa capacité à assurer le vivre ensemble.

“ Au Canada, les ratés de l'intégration socio-économique observés chez des vagues d'immigrants récents, le recours aux tribunaux comme tremplin de la revendication et de la concurrence identitaires, le difficile équilibre entre droits individuels et droits collectifs sont autant de questions posées au multiculturalisme et de remises en question de sa capacité à assurer le vivre ensemble.”

### ***Le multiculturalisme: ses promesses et ses limites***

Le pari du multiculturalisme:

- La tolérance garantit la paix sociale : il suffirait de vivre et de laisser vivre.
- La pacification par le droit: observons les mêmes lois, respectons-nous dans nos différences et remettons-nous-en à l'arbitrage des tribunaux en cas de conflit de droit.
- La valeur intrinsèque de la diversité : la double identité est une richesse pour les individus.
- L'éloge de la différence: par extrapolation, la diversité est une richesse pour l'ensemble de la société. Au Canada, par exemple, le multiculturalisme est enchâssé dans la Charte canadienne des droits et libertés .

Les limites du multiculturalisme:

- La coexistence sans interaction et sans véritable cohabitation.
- La judiciarisation du vivre ensemble et ses effets pervers: la revendication et la concurrence identitaires, l'exacerbation du religieux, dans sa forme la plus orthodoxe (ex: l'affaire de la Souccah-Amselem ou l'affaire du Kirpan-Multani) .
- L'évacuation des conflits de valeurs: la diversité est porteuse de richesse, certes, mais elle est aussi parfois source de désaccords ou de conflits. Si les conflits de droits peuvent être réglés sur le terrain juridique de l'accommodement, les conflits de valeurs doivent être traités sur le terrain politique de la délibération, en vue de dégager des consensus et d'alimenter le législateur.
- Une approche communautariste qui sous-estime les trajectoires individuelles, les parcours atypiques et les identités multiples.
- Une vision figée et un traitement folklorique du pays d'origine, qui entretiennent la nostalgie bien plus qu'ils ne permettent aux immigrants d'articuler et de concilier leurs identités.

Cette articulation suppose un travail complexe de négociation, de choix et de renoncement, un rapport décomplexé aux origines et un effort de modération identitaire.

- Une conception figée des rapports minoritaires-majoritaires, qui fait fi de l'existence de majorités fragiles (comme au Québec), des frontières poreuses et des variables contextuelles pouvant transformer ponctuellement un majoritaire en minoritaire et vice-versa (où se situe une personne homosexuelle raciste ou une personne de couleur homophobe? Un homme victime de violence conjugale?).
- Ce raisonnement sous-jacent qui voudrait que le rapport de force joue toujours en faveur d'une supposée majorité prédéfinie fait en sorte que certains de nos concitoyens québécois et canadiens sont convaincus qu'une personne blanche, hétérosexuelle, de sexe masculin, sans handicap physique et sans religion n'obtiendra jamais gain de cause en cas de conflit de droits (nos Chartes ne protégeant que les « minorités »). Il s'agit là d'une fausseté sur le plan juridique, les Chartes des droits s'appliquant à faire respecter les libertés individuelles (au cas par cas, sans égard à la condition ni à l'origine), mais d'un indicateur de malaise sur le plan des rapports sociaux .

### ***L'idéal républicain: ses promesses et ses limites***

Le pari républicain:

- Miser sur le facteur temps: la 1ère génération accuserait le choc culturel et la 2ème génération s'assimilerait.
- Miser sur l'individu: la force émancipatrice de l'école de la république libérerait les enfants d'immigrés du poids de leur communauté, leur permettrait de se construire une identité propre, de se percevoir comme des sujets, de passer d'une culture traditionnelle qui valorise le groupe (celle de leurs parents) à une culture moderne qui valorise l'individu.
- Miser sur l'universalité des valeurs républicaines: au plan strictement philosophique, il est en effet difficile pour un nouvel arrivant de ne pas adhérer à ces valeurs puisqu'elles incarnent un idéal de justice sociale et de démocratie qui souvent faisait défaut dans le pays d'origine.

Les limites de l'idéal républicain:

- Les facteurs économiques: la fracture sociale, les obstacles socio-économiques à l'intégration, les problèmes de discrimination et autres ratés ont mis à rude épreuve les promesses républicaines.
- Les facteurs historiques: à la différence du Canada, qui entretient une politique d'immigration active pour combler des besoins démographiques et économiques, la France doit gérer une immigration temporaire qui s'est transformée en immigration permanente sous l'effet du regroupement familial, de l'accueil de réfugiés, de la régularisation de certains sans papier, de la reconfiguration de l'espace européen etc. Il faut ajouter à cela le mythe du retour, entretenu par la première génération qui a pu freiner les élans de l'attachement et du sentiment d'appartenance chez les enfants.

- Les facteurs philosophiques: la désaffection du politique, les limites de l'individualisme et le plaidoyer en faveur de solutions collectives aux problèmes sociaux, la quête de sens, le désir d'être considérés non pas seulement comme des travailleurs compétents et des citoyens engagés, mais également comme des personnes avec des besoins spirituels, la tendance à chercher des réponses à cette quête existentielle dans le registre religieux (un choix parfois libre, éclairé et sincère, mais parfois manipulé par des prédicateurs eux-mêmes contrôlés par des agendas politiques)... autant de défis lancés à l'école de la république!

### **Une 3ème voie à dégager, un modèle à construire**

Malgré les limites constatées, ni le multiculturalisme ni l'idéal républicain est à prescrire ou à proscrire entièrement. L'idéal du vivre ensemble reste toutefois à construire : un modèle qui emprunterait au multiculturalisme son désir de coexistence pacifique et au républicanisme son souci de cohésion sociale.

**“ Ni le multiculturalisme ni l'idéal républicain est à prescrire ou à proscrire entièrement. L'idéal du vivre ensemble reste toutefois à construire : un modèle qui emprunterait au multiculturalisme son désir de coexistence pacifique et au républicanisme son souci de cohésion sociale. ”**

Dans cette optique, le Québec a fait le pari de l'interculturalisme, un modèle d'abord adopté pour se distinguer du multiculturalisme canadien, et de plus en plus présenté comme une 3ème voie, alternative à l'assimilationnisme français, qui a aussi démontré ses limites. C'est ainsi qu'en 1990, le gouvernement du Québec adoptait un Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration dans lequel il introduisait la notion de « contrat moral » qui lierait le Québec à ses nouveaux arrivants: le premier devant assurer aux seconds des conditions et des mesures pour s'intégrer et les seconds devant respecter les valeurs de leur société d'accueil. Approche distincte en théorie, l'interculturalisme peine à imposer sa spécificité dans la pratique, à telle enseigne qu'une frange de la population et certains universitaires sont aujourd'hui convaincus qu'il s'agit là d'un habillage sémantique pour déguiser le multiculturalisme et l'importer au Québec.

Ce modèle s'articule autour de deux axes: le dialogue interculturel (pour se connaître et se reconnaître mutuellement) et un noyau de valeurs communes (pour construire un projet commun). Mais peu d'activités dites interculturelles parviennent à intégrer les deux volets de manière assez convaincante pour se démarquer du multiculturalisme.

Depuis l'adoption de l'énoncé de politique il y a plus de 20 ans, les milieux de pratique ont beaucoup flirté avec la sensibilisation aux différences culturelles, la lutte aux préjugés



et la connaissance de la société d'accueil mais nous assistons aujourd'hui à une demande d'interaction réelle autour d'un véritable cadre civique commun. Le modèle inspirant est celui qui parviendra à mobiliser les citoyens de toutes origines et de toutes conditions pour dégager une nouvelle éthique du vivre ensemble, faite d'héritage et de projet, de transmission et de construction.

“ Le modèle inspirant est celui qui parviendra à mobiliser les citoyens de toutes origines et de toutes conditions pour dégager une nouvelle éthique du vivre ensemble, faite d'héritage et de projet, de transmission et de construction. ”

Mais avant tout, il est urgent de briser cette rhétorique de l'interdiction-revendication dans laquelle les sociétés d'immigration se sont enfermées - «Tu interdis la burqa au nom de la dignité des femmes... je porte plainte à la Cour européenne des droits de l'homme au nom de la liberté de conscience ou d'expression»; «je revendique ma viande halal... tu interdis l'abattage halal au nom de la dignité des animaux...» - pour adopter une logique sincère de la proposition : veut-on réellement vivre ensemble?

Si oui, comment et quel effort de modération identitaire sommes-nous prêts à consentir... de part et d'autre (accueillants et accueillis)? Il ne suffit pas de s'entendre sur le fait que l'invitation au vivre-ensemble lancée à nos minorités doit être assortie d'une injonction au renoncement à des pratiques incompatibles avec l'État de droit. Car si les pays d'accueil peuvent réclamer en toute légitimité la prépondérance et la protection de leur langue, leur histoire, les fruits de leur longue marche vers l'égalité des sexes et la neutralité religieuse de l'état, ils doivent aussi faire le deuil d'un « entre-nous » qui les aurait supposément mis à l'abri des conflits de valeurs et des arbitrages que cela suppose.

Comme il a été mentionné au début de ce texte, le traitement du fait minoritaire ne se limite pas à l'intégration des immigrants, toutes les démocraties devant composer avec les exigences de la gestion de la diversité.

### ***Une piste à explorer : l'approche civique***

En 1993, la ministre libérale de l'immigration au Québec, Monique Gagnon Tremblay, publiait dans la presse locale une déclaration intitulée «il existe une culture publique commune au Québec», dans laquelle elle affirmait que l'intégration des immigrants devait se faire à un cadre civique commun, qui met en valeur une culture commune tout en assurant le respect des différences (il s'agissait en fait d'une réaffirmation du contrat moral qui figurait déjà dans l'énoncé de politique de 1990) .

En 1996, le gouvernement souverainiste au pouvoir a tenté de pousser plus loin cette volonté intégratrice en procédant à ce qui a été qualifié alors de «virage civique» et qui s'est traduit par les actions suivantes :

- Le ministère de l'immigration et des communautés culturelles (MICC) fut remplacé par un Ministère des relations avec les citoyens et de l'immigration (MRCI) : au-delà de la terminologie, ce geste traduisait un changement de paradigme.
- L'accent n'était plus mis sur l'intégration des immigrants mais sur la lutte contre l'exclusion sous toutes ses formes et pour toutes sortes de motifs (âge, sexe, origine ethnique, condition sociale etc.).
- Pour mieux marquer le coup et «désethniciser» le dossier, le nouveau ministère s'est vu confier d'autres portefeuilles comme la jeunesse et autres populations potentiellement vulnérables.
- Le milieu associatif voué au rapprochement interculturel était invité à prendre le virage en orientant ses actions vers le soutien à la participation civique. Les programmes de subvention ont d'ailleurs été rebaptisés en conséquence et leurs objectifs reformulés.
- Les organismes à vocation monoethnique devaient diversifier leur membership et leur conseil d'administration pour voir leurs subventions reconduites. Il leur était demandé de mieux refléter l'esprit de l'interculturel et du monocivique en élargissant leur mission à d'autres groupes que leur communauté d'origine et en intégrant une composante «québécoise de souche» dans leur structure et leurs activités.
- Le dialogue interculturel n'était plus considéré comme une fin en soi ou comme un simple instrument de lutte contre la discrimination mais comme une première étape vers la délibération citoyenne.

«Avant l'heure, ce n'est pas l'heure» dit le dicton populaire. En 2001, une consultation sur les valeurs civiques communes à laquelle étaient conviés les acteurs de la société civile prenait fin dans la cacophonie et l'acrimonie. Le ministre péquiste Robert Perrault démissionne et le MRCI redevient le bon vieux ministère des communautés culturelles et de l'immigration (MICC). Une conjugaison de facteurs peut expliquer cet échec:

- le contexte post-référendaire: le référendum sur la souveraineté de 1995 a ouvert une brèche et installé la méfiance entre certains souverainistes et certains citoyens issus de l'immigration, les premiers reprochant aux seconds d'avoir fait avorter le projet d'indépendance et les seconds refusant d'être les boucs émissaires de ce rendez-vous manqué.
- le refus de certains leaders ethniques de voir leur pouvoir et celui de leurs organismes respectifs diminué, l'interculturel dilué dans le civique et le lobbying ethnique affaibli au profit de stratégies d'intégration individuelles et citoyennes.
- Les maladresses relevées dans le document soumis à la consultation publique: un certain paternalisme dans le ton et une tendance à insister sur la transmission du

patrimoine aux nouveaux arrivants, laissant peu de place à la construction du projet commun.

- La difficulté de s'identifier à une citoyenneté qui n'a pas d'existence juridique, le Québec n'étant pas un état souverain.

Malgré cet épisode et sous l'effet de la polémique récente entourant les accommodements liés au motif religieux, l'approche civique regagne en popularité au Québec. En effet, devant l'impasse à laquelle mène la rhétorique de la revendication/ injonction, plusieurs voix au Québec s'élèvent pour réclamer des balises, notamment un cadre civique commun auquel les québécois de toutes origines pourraient se référer. La laïcité des institutions publiques, la langue commune et l'égalité des sexes seraient le noyau dur de cette culture publique commune. Les autres composantes fondamentales seraient le respect des chartes, des lois et des valeurs démocratiques.

Toutefois, deux éléments du cadre ne font pas consensus :

- La prédominance de la tradition judéo-chrétienne: la ligne entre le religieux et le patrimonial est difficile à tracer. Si le maintien d'un calendrier des jours fériés commun et la préservation des églises comme éléments du patrimoine architectural sont faciles à justifier, il est plus délicat de statuer sur la place à accorder à l'héritage chrétien dans l'enceinte de l'assemblée nationale (où trône encore un crucifix) ou dans les programmes scolaires .
- Le pluralisme: deux courants s'opposent; ceux qui considèrent que la démocratie étant par définition pluraliste, on ne saurait y associer une homogénéité de valeurs sous couvert de cohésion sociale; et ceux qui craignent que sous prétexte de pluralisme on ouvre la porte à des revendications identitaires incompatibles avec les valeurs communes.

Un débat à poursuivre...

## Enjeux et perspectives

### Enjeux

- Bien que des sociétés d'accueil comme le Canada (et le Québec), la France, la Belgique, l'Australie ou la Norvège se distinguent par leur histoire et leurs politiques d'immigration, plusieurs enjeux leur sont aujourd'hui communs.
- Des enjeux socio-économiques, notamment la prévention du repli identitaire et la préservation de la cohésion sociale par la lutte aux exclusions.
- Des enjeux identitaires: le développement d'un sentiment d'appartenance et le partage d'une identité civique commune.
- Des enjeux juridiques: l'articulation des droits individuels et des droits collectifs, la nécessité de circonscrire l'expression du religieux dans l'espace public et de légiférer sur sa pertinence ou non pertinence dans les institutions publiques.

- Des enjeux politiques: la lutte à la montée de la xénophobie d’une part et à celle des intégrismes religieux d’autre part.
- Des enjeux éthiques: la construction d’une nouvelle éthique du vivre-ensemble, de nouveaux repères pour composer avec la diversité sous toutes ses formes, répondre aux exigences du pluralisme.

“ La refondation du lien social est une responsabilité partagée. On ne peut déléguer ni à l’école ni aux hommes de loi (et encore moins aux hommes de foi) le mandat d’élaborer une nouvelle conception de la vie bonne. Les réponses aux questions qui nous sont posées par la diversification de nos sociétés doivent émaner de plusieurs horizons: ”

### ***Des pistes d’action***

La refondation du lien social est une responsabilité partagée. On ne peut déléguer ni à l’école ni aux hommes de loi (et encore moins aux hommes de foi) le mandat d’élaborer une nouvelle conception de la vie bonne. Les réponses aux questions qui nous sont posées par la diversification de nos sociétés doivent émaner de plusieurs horizons:

- Des réponses pédagogiques: le rôle de l’école publique et des espaces dédiés à l’éducation populaire. Le Vivre-ensemble n’est pas qu’une affaire de bons sentiments, de bonnes intentions et d’éloge de la différence. Vivre ensemble s’apprend et cet apprentissage ne se réduit pas à l’acquisition de savoirs-être comme l’ouverture à l’altérité ou l’empathie. Il est composé aussi de savoirs et de savoir-faire qui s’acquièrent à travers une éducation à la citoyenneté, une formation éthique et une éducation interculturelle ;
- connaître l’existence d’une diversité de cadres de référence et de représentations du monde pour être en mesure d’entrer en relation avec l’autre (un exemple de savoir);
- dialoguer et pratiquer la communication interculturelle (un savoir-faire);
- pratiquer la médiation, la délibération ou l’arbitrage (un savoir-faire);
- composer avec un dilemme éthique, une compétence qui mobilise du savoir, du savoir-être et du savoir-faire;
- développer une culture religieuse et une compréhension du fait religieux, dans une perspective critique et non confessionnelle, pour se prémunir du prosélytisme et de l’endocritinement;
- développer une culture philosophique et une culture générale solide, pour puiser des réponses à sa quête existentielle dans divers registres (éviter que les religions n’aient le monopole du sens) ;
- des réponses juridiques : le rôle des tribunaux et la responsabilité du droit.

Si la judiciarisation du vivre ensemble a montré ses limites, la déjudiciarisation n’est pas non plus la solution. En effet, sortir le débat des tribunaux pour le soumettre à la délibération citoyenne ne signifie pas qu’il faille sortir les tribunaux du débat, l’arbitrage des tribunaux étant le moyen dont se sont dotés les états de droit pour gérer les conflits.

À défaut de pouvoir procéder à une hiérarchisation de manière absolue, les tribunaux se livrent plutôt à un exercice d'articulation et d'équilibrage des droits.

Mais l'une des principales questions adressées au droit dans les sociétés où le pluralisme est en même temps une valeur sociale et un casse-tête juridique est la suivante: jusqu'où peut-on pousser la logique des droits individuels et de la liberté d'expression sans éroder le principe même de neutralité religieuse de l'état?

Comment éviter que des mesures destinées à contrer les discriminations directe, indirecte et systémique ne deviennent à leur tour discriminatoire? Les réserves entourant l'importation du concept de discrimination positive en France participent de cette inquiétude. Il en est de même pour le débat qui a cours au Québec sur le concept d'accommodement raisonnable, une mesure intégrative qui pourrait devenir ségrégative sans le savant dosage des tribunaux.

Le gouvernement québécois a dû tout récemment amender la Charte des droits et libertés de la personne afin d'assurer que l'égalité des sexes ne puisse jamais être subordonnée à la liberté de religion. Mais la jurisprudence n'a pas dit son dernier mot: qu'arrivera-t-il si une femme portant le hijab plaide que sa liberté de conscience lui était plus précieuse que son droit à l'égalité sexuelle ou encore que ces deux droits n'étaient pas en conflit parce que son hijab ne lui aurait pas été imposé par la loi des hommes?

“ L'état doit proposer et soumettre à la délibération un cadre civique commun auquel les citoyens de toutes origines peuvent s'identifier et souscrire, pour faire contrepoids à l'appel du communautarisme ou de l'extrême droite. ”

- Des réponses politiques : le rôle de l'état.

L'état ne peut abdiquer son rôle d'arbitre du vivre ensemble: ni à la faveur des tribunaux ni en faveur des lobbys ethniques ou religieux pour des considérations électoralistes.

L'état doit proposer et soumettre à la délibération un cadre civique commun auquel les citoyens de toutes origines peuvent s'identifier et souscrire, pour faire contrepoids à l'appel du communautarisme ou de l'extrême droite.

La deuxième responsabilité qui incombe à l'état et au législateur consiste à circonscrire et à encadrer l'expression du religieux dans les institutions publiques: affirmer la laïcité (une demande pressante au Québec), la réaffirmer ou la réhabiliter le cas échéant en lui redonnant tout son sens (comme en France).

La troisième est d'assurer la présence d'une école publique forte, intégratrice, émancipatrice et capable de forger la citoyenneté... un travail colossal quand on connaît la réalité de certaines écoles sinistrées, davantage reconnues comme terreau du repli que comme creuset d'intégration ;

- Des réponses économiques : une évidence.

Les voies de l'identité sont impénétrables et les stratégies identitaires échappent parfois

à la logique de l'intégration par le travail. Ce n'est pas une panacée certes, mais la lutte à l'exclusion et au repli identitaire passe par la solution économique.

## **CONCLUSION**

En quelques mots: le débat sur le vivre ensemble ne sera jamais clos, les sociétés démocratiques étant en perpétuel mouvement, appelées à se redéfinir sur une base régulière pour recouvrer une unité de sens. Il est toutefois urgent de sortir de la spirale de la surenchère identitaire pour entrer dans la ronde de la citoyenneté.

## Références

Le texte fait référence à l'accommodement raisonnable et à deux cas de jurisprudence (Amselem et Multani). Voici quelques explications complémentaires.

### ***L'accommodement raisonnable (ou obligation d'accommodement)***

Mesure juridique découlant de la jurisprudence canadienne et destinée à éliminer ou à atténuer les effets discriminatoires de certaines normes, règles ou pratiques institutionnelles sur des individus appartenant à des groupes vulnérables protégés par les chartes canadienne (article 15) et québécoise (article 10) des droits de la personne. L'accommodement obéit à la logique du cas par cas et il s'agit d'une obligation de moyens.

La notion de contrainte excessive permet aux tribunaux de déterminer le caractère déraisonnable d'une demande d'accommodement: par exemple, l'atteinte aux droits d'autrui, aux normes d'hygiène ou de sécurité, au bien-être général, au bon fonctionnement des opérations ou à la mission de l'organisation.

Introduite progressivement avec l'arrivée massive des femmes sur le marché du travail et leur intégration à des emplois traditionnellement masculins (police, armée), cette mesure profite également aux personnes handicapées et à d'autres groupes cibles.

L'obligation d'accommodement s'applique à 13 motifs de discrimination prohibée par la Charte des droits et libertés de la personne du Québec (voir libellé de l'article ci-dessous).

Article 10 de la CDLPQ: droit à l'égalité.

«Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence, fondée sur l'âge, sauf dans la mesure prévue par la loi, la condition sociale, les convictions politiques, la couleur, l'état civil, la grossesse, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap, la langue, l'orientation sexuelle, l'origine ethnique ou nationale, la race, la religion, le sexe. Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit.»

Extrait de «L'accommodement: un droit ou un passe-droit?» Rachida Azdouz, 2001. Guide à l'intention des gestionnaires de la ville de Montréal.

### ***L'arrêt Amselem (ou affaire de la Souccah)***

Les appelants A, B, K et F, qui sont tous des Juifs orthodoxes, détiennent en copropriété divise des appartements dans de luxueux immeubles situés à Montréal. Comme le précise le règlement incorporé dans la déclaration de copropriété, bien que les balcons des appartements soient des parties communes de l'immeuble, l'usage exclusif du balcon atte-

nant à un appartement est néanmoins réservé au copropriétaire de cet appartement. Les appelants ont installé des «souccahs» sur leur balcon respectif pour se conformer à l'obligation d'habiter dans ces petites huttes temporaires closes, obligation que leur impose la Bible pendant la fête religieuse juive du Souccoth. L'intimé a demandé le démantèlement de ces souccahs, affirmant qu'elles contrevenaient au règlement qui interdit notamment d'installer des décorations sur les balcons, d'apporter des modifications à ceux-ci et d'y faire des constructions.

Aucun des appelants n'avait lu la déclaration de copropriété avant d'acheter son appartement respectif ou d'y emménager. L'intimé a proposé de permettre aux appelants d'installer une souccah commune dans les jardins. Les appelants ont exprimé leur insatisfaction quant à la mesure d'accommodement, expliquant qu'une souccah commune aurait pour effet non seulement de leur créer des difficultés excessives dans l'observance de leur religion, mais également d'aller à l'encontre de leurs croyances religieuses personnelles qui, ont-ils affirmé, requièrent qu'ils installent chacun leur propre souccah, sur leur propre balcon. L'intimé a rejeté leur demande et sollicité une injonction permanente interdisant aux appelants d'installer des souccahs et, au besoin, autorisant la démolition des souccahs existantes. La demande a été accueillie par la Cour supérieure, dont la décision a été confirmée par la Cour d'appel.

Le texte ci-dessus est extrait du site «jugements de la cour suprême»: <http://csc.lexum.org/fr/2004/2004csc47/2004csc47.html>.

### ***L'arrêt Multani (ou affaire du Kirpan)***

G et son père B sont de religion sikhe orthodoxe. G croit que sa religion requiert qu'il porte en tout temps un kirpan, objet religieux qui ressemble à un poignard et doit être fait de métal. En 2001, G échappe accidentellement dans la cour de l'école qu'il fréquente le kirpan qu'il portait sous ses vêtements. La Commission scolaire fait parvenir aux parents de G une lettre permettant, à titre d'accommodement raisonnable, à leur fils de porter son kirpan à l'école si certaines conditions visant à le sceller à l'intérieur de ses vêtements sont respectées. G et ses parents acceptent cet arrangement. Le conseil d'établissement de l'école refuse d'entériner l'entente, pour le motif que le port du kirpan à l'école contrevient à l'art. 5 du Code de vie de l'école qui prohibe le port d'armes. Le conseil des commissaires de la Commission scolaire maintient la décision et avise G et ses parents qu'un kirpan symbolique sous forme de pendentif ou sous une autre forme, qui serait fabriqué dans un matériau qui le rendrait inoffensif, serait accepté au lieu d'un véritable kirpan. B dépose alors devant la Cour supérieure une requête en jugement déclaratoire afin de faire déclarer inopérante la décision du conseil des commissaires.

La Cour supérieure accueille la requête, prononce la nullité de la décision, et permet à G de porter son kirpan sous réserve de certaines conditions. La Cour d'appel infirme ce jugement. Après avoir retenu la norme de contrôle de la décision raisonnable simplifiée, la Cour d'appel rétablit la décision du conseil des commissaires. Elle conclut que cette décision porte atteinte à la liberté de religion de G garantie par l'art. 2a) de la Charte cana-



dienne des droits et libertés (« Charte canadienne ») et l'art. 3 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec (« Charte québécoise »), mais que cette atteinte est justifiée en vertu de l'article premier de la Charte canadienne et de l'art. 9.1 de la Charte québécoise.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli. La décision de la Cour d'appel est annulée et la décision du conseil des commissaires est déclarée nulle.

Le texte ci-dessus est extrait du site «jugements de la cour suprême»: <http://csc.lexum.org/fr/2006/2006csc6/2006csc6.html>.

## Quelques lectures

### ***Au Québec, pour bâtir ensemble***

Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration.

Ministère des communautés culturelles et de l'immigration; 1990.

[www.micc.gouv.qc.ca/.../Enonce-politique-immigration-integration](http://www.micc.gouv.qc.ca/.../Enonce-politique-immigration-integration)

### ***Éduquer à la citoyenneté***

Rapport annuel 1997-1998 sur l'état et les besoins de l'éducation.

Conseil supérieur de l'éducation du Québec.

Le rapport complet et sa version abrégée sont disponibles en ligne.

<http://www.cse.gouv.qc.ca/FR/Panorama1999-02-3-SY/index.html>

### ***Une école d'avenir***

Politique d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle

Ministère de l'éducation du Québec; 1998

<http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/publications/index.asp?page=fiche&id=1781>

### ***Fonder l'avenir : le temps de la conciliation***

Rapport de la commission sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles ; 2008.

<http://www.youscribe.com/catalogue/rapports-et-theses/rapport-bouchard-taylor-fonder-l-avenir-335313>.

### ***La culture publique commune***

Les règles du jeu de la vie publique au Québec et les fondements de ces règles; Gary Caldwell; Éditions Nota bene ; 2001.



# CONCLUSIE

Hieronder geven we de krachtlijnen van het tweede deel van dit boek weer. Uit de verschillende bijdragen in dit deel worden drie belangrijke vaststellingen gedistilleerd. Verder geeft Itinera drie aanzetten voor debat en beleid.

## Vaststellingen:

- België is de afgelopen decennia een immigratieland geworden. Alleen al tijdens het eerste decennium van deze eeuw heeft België een hoger migratiesaldo gekend dan klassieke immigratienaties als Canada en de Verenigde Staten. In vergelijking met deze klassieke migratienaties en andere EU-lidstaten kent België evenwel bovengemiddeld veel verblijfsmachtigingen om familiale redenen toe. Vanuit het perspectief van het land van aankomst is dit 'ondergaane immigratie', in plaats van 'gekozen immigratie'. Migranten wiens primair migratiemotief studie of werk is, zijn een kleine minderheid.
- Het integratiebeleid is mislukt. De participatiekloof tussen autochtone Belgen en Belgen met wortels in de migratie blijft hardnekkig groot in België. De verantwoordelijkheid hiervoor is een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de overheid, de samenleving en bepaalde migranten en hun nakomelingen. Vanuit beleidsperspectief kan men niet om het overheidsfalen heen: een laat en gebrekkig immigratie- en integratiebeleid. Het (Vlaamse) inburgeringsbeleid met zijn nadruk op taalverwerving en kennismaking met instituties en omgangsvormen zou een belangrijke hefboom kunnen zijn tot participatie en zelfredzaamheid.
- 'Samenleven in diversiteit' verloopt bij momenten moeizaam en niet zonder frictie, en dit zowel in het Angelsaksische, multiculturele model, als in het Franse laïcité-model. Het is utopisch te denken dat één model volkomen superieur zou zijn aan alle anderen: het is nooit en nergens gemakkelijk.

## Aanzetten voor debat:

- Een effectief integratie- en inburgeringsbeleid veronderstelt een doordacht en gedragen migratiebeleid. Een kordaat en rechtvaardig asiel- en volgmigratiebeleid moet in balans gebracht worden met een selectief arbeidsmigratiebeleid. Strategische keuzes voor meer georganiseerde immigratie met een uitgebouwd integratieluw is een wezenskenmerk van elke succesvolle immigratienatie.
- Inburgeringscursussen moeten de nieuwkomer empoweren en dus niet in de weg staan van arbeidsmarktparticipatie. Dit veronderstelt de organisatie van flexibele lesmomenten en trajecten op maat. Door de verschillende sociale diensten en bevoegdheden in één loket te integreren – van het CLB over de VDAB tot het OCMW – kan elke nieuwkomer op maat worden geholpen en sneller de stap zetten richting werk. Eén loket, en dus

snelle detectie, preventie en betrokkenheid, zijn de sleutelwoorden om de negatieve spiraal van om te draaien in een positieve spiraal van participatie.

- Een samenleving heeft een minimum aan sociale cohesie. Een lingua franca, namelijk kennis van de landstaal van de regio, een gedeelde openbare cultuur en burgerschap zijn noodzakelijke bouwstenen.

# CONCLUSION

Nous résumons ci-dessous les lignes directrices de la première partie du présent ouvrage. Nous avons distillé trois constats importants au départ des différentes contributions reprises dans cette partie. Nous proposons ensuite trois amorces au débat et au développement d'une politique en la matière.

## Constats :

- La Belgique est devenue un pays d'immigration au fil des dernières décennies. Déjà rien que pour les dix premières années du 21<sup>ème</sup> siècle, la Belgique affiche un solde migratoire supérieur à celui de nations d'immigration classiques telles que le Canada et les États-Unis. Par rapport à ces nations classiques de migrants et à d'autres états de l'UE, la Belgique délivre toutefois un nombre supérieur à la moyenne d'autorisations de séjour pour raisons familiales. Si l'on se place du point de vue du pays d'arrivée, il s'agit donc ici d'une 'immigration subie' et non d'une 'immigration choisie'. Les migrants dont la motivation première serait les études ou le travail constituent une petite minorité.
- La politique d'intégration est un échec. Le fossé de participation entre les Belges autochtones et les Belges dont les racines plongent dans la migration reste profond. La responsabilité de cette situation est à partager entre les pouvoirs publics, la société, et certains migrants ainsi que leurs descendants. Si l'on se place uniquement au point de vue politique, impossible de passer à côté de l'échec des pouvoirs publics qui ont mené une politique d'immigration et d'intégration tardive et incomplète. Avec son accent sur l'acquisition de la langue ainsi que l'apprentissage des institutions et des convenances, la politique (flamande) d'intégration civique pourrait être un levier important en faveur de la participation et de l'autonomie.
- 'Cohabiter dans la diversité' est par moment difficile et non sans friction, et ce tant dans le cadre du modèle anglo-saxon de la multiculturalité que dans celui de la laïcité à la française. Il est utopique de penser qu'un modèle soit absolument supérieur à tous les autres : ce n'est jamais et nulle part facile.

## Amorces au débat :

- Une politique efficace en matière d'intégration et d'intégration civique suppose une politique de migration réfléchie et soutenue. Une politique d'asile et de regroupement familial ferme et juste doit être équilibrée avec une politique sélective en matière de migration de main-d'œuvre. Une des caractéristiques essentielles d'une nation ayant réussi son immigration est d'avoir fait le choix stratégique d'une immigration plus organisée assortie d'un volet d'intégration largement développé.
- Les cours d'intégration civique doivent rendre le nouvel arrivant plus autonome, et donc ne pas constituer un obstacle à sa participation sur le marché du travail. Cela suppose

l'organisation de moments d'apprentissage flexibles et de trajets d'apprentissage sur mesure. Si les différents services sociaux sont intégrés au sein d'un guichet unique (FOREM, Actiris, CPAS...), chaque nouvel arrivant peut être aidé sur mesure et orienté plus rapidement vers un travail. Les mots clés pour inverser la spirale négative en spirale positive de participation sont un guichet unique, et de là une détection, une prévention et une implication rapides.

- Toute société a besoin d'un minimum de cohésion sociale. Une langue franque, à savoir la connaissance de la langue de la région, une culture publique partagée et la citoyenneté, sont des éléments indispensables à cette cohésion.

# CONCLUSION

Below, we outline the key aspects of the first part of this book. Three important findings can be distilled from the various contributions in this section. Furthermore, Itinera provides three issues for debate and policy.

## Findings:

- Over the past decades, Belgium has become an immigration country. Over the first decade of this century alone, Belgium has experienced higher net migration than traditional immigration countries such as Canada and the United States. Compared with these classic migration nations and other EU Member States, Belgium, however, attributes an above average number of authorisations for stay for family reasons. From the perspective of the country of refuge, this is 'hardship immigration' rather than 'elective immigration'. Migrants whose primary motive for migration is study or work represent a small minority.
- The integration policy has failed. The employment gap between non-immigrant Belgians and Belgians with roots in migration remains persistently high in Belgium. The responsibility for this is a responsibility shared between the government, society and specific migrants and their descendants. From a policy perspective, there is no getting around the failure of government: an immigration and integration policy that is too late and flawed. The (Flemish) integration policy with its emphasis on language acquisition and an introduction to institutions and social behaviour could have been an important lever in promoting participation and self-sufficiency.
- 'Living together in diversity' is at times difficult and not without friction, both in the Anglo-Saxon multicultural model, and in the French laïcité model. It is utopian to think that one model would be completely superior to all others: it is never, never easy.

## Issues for debat:

- An effective integration and citizenship policy presupposes a carefully considered and supported migration policy. A firm and fair asylum and continuing migration policy should be brought into complete balance with a selective labour migration policy. Strategic choices for more organised immigration with an expanded integration component is an essential feature of any successful immigration nation.
- Civic integration courses must empower the newcomer and thus not stand in the way of participation in the labour market. This presupposes the organisation of flexible lessons and tailor-made courses. By integrating the various social services and authorities into one office - starting with the CLB (Centre for Student Assistance) moving on to the Public Employment Services and then to the PCSW (Public Centre for Social Welfare) -, any newcomer can receive personalised help and can start to take the step towards work. A

one-stop shop, and so fast detection, prevention and commitment, are the keywords for turning the negative spiral back into a virtuous circle of participation.

- A society needs a minimum amount of social cohesion. A lingua franca, namely knowledge of the national language of the region, a shared public culture and citizenship are essential building blocks.



DEEL 2

# ONDERWIJS

***UITDAGINGEN  
EN PERSPECTIEVEN***



# INLEIDING

In het tweede deel van dit boek staan we stil bij de uitdagingen en perspectieven op onderwijsvlak.

Aan de hand van analyses van het cijfermateriaal dat gegenereerd wordt door het *Programme for International Student Assessment* (PISA) toont Dirk Jacobs, hoogleraar aan de Université Libre de Bruxelles, aan hoe leerlingen met een migratie-achtergrond een van de meest kwetsbare groepen zijn in het onderwijs. Meer, het schoolsysteem, de thuistaal, het opleidingsniveau van de moeder alsook dynamieken van sociale en etnische segregatie correleren met de ongelijkheid in het onderwijs en bestendigen deze.

Het idee dat het een verhaal is van 'of excellentie, of gelijke kansen' is geen wetmatigheid. Streven naar gelijke kansen en betere uitkomsten voor kinderen uit zogenaamd lagere sociale milieus hoeft niet in conflict te zijn met een hoog prestatieniveau.

Orhan Agirdag, docent aan de Universiteit van Amsterdam, verwerkt de PISA-data dan weer om te analyseren hoe eentalig en meertalig onderwijs gerelateerd zijn aan onderwijsprestaties van anderstalige leerlingen. Door de focus te leggen op kenmerken zoals land van herkomst, sociaaleconomische achtergrond en linguïstische achtergrond komt hij tot de conclusie dat meertalig (moedertaal)onderwijs positief gecorreleerd blijkt met onderwijsresultaten. Een correlatie betekent echter nog niet dat er een oorzakelijk verband is. Daarvoor is verder onderzoek, experimenteel onderzoek vereist.

Er blijken nog andere factoren te zijn die bepalend zijn voor onderwijsuitkomsten. Aan de hand van OESO-data en een reeks indicatoren presenteert Jasper Dag Tjaden van de *Migration Policy Group* de factoren die in rekening moeten worden gebracht wanneer onderwijsuitkomsten van leerlingen met een migratiegeschiedenis uit verschillende EU-landen worden vergeleken. Migratiecontexten, bevolkingseigenschappen, maatschappelijke contexten, beleidskaders... zijn factoren waarmee men moet rekening houden wanneer men beleidsinstrumenten en onderwijsuitkomsten beter op elkaar wil afstellen.

Dit tweede deel wordt afgesloten met een terugblik op essentiële vaststellingen uit de verschillende bijdragen en een aantal aanzetten voor debat en beleid, geformuleerd door Itinera.

# INTRODUCTION

La deuxième partie du présent ouvrage est consacrée aux défis et perspectives sur le plan de l'enseignement.

Sur la base d'analyses des données chiffrées fournies par le programme PISA (*Programme for International Student Assessment*), Dirk Jacobs, professeur à l'Université Libre de Bruxelles, montre comment les élèves issus de la migration forment un des groupes les plus vulnérables dans l'enseignement. Plus encore, le système scolaire, la langue parlée à la maison, le niveau de formation de la mère ainsi que les dynamiques de la ségrégation ethnique et sociale sont en corrélation directe avec les inégalités au niveau de l'enseignement, voire les renforcent.

L'idée qu'il faudrait choisir entre 'soit l'excellence, soit l'égalité des chances' ne semble pas être une loi absolue. Viser l'égalité des chances et de meilleurs résultats pour les enfants issus des milieux sociaux que l'on qualifie de défavorisés ne doit pas obligatoirement se faire au détriment d'un niveau élevé de performance.

Orhan Agirdag, chargé de cours à l'Université d'Amsterdam, utilise les données PISA pour analyser s'il peut y avoir un lien entre un enseignement unilingue ou multilingue et les performances scolaires d'élèves allophones. En examinant des caractéristiques comme le pays d'origine, le contexte socioéconomique et le contexte linguistique, il arrive à la conclusion qu'une corrélation positive peut être établie entre un enseignement multilingue (dans la langue maternelle) et les résultats scolaires. Mais corrélation ne veut pas pour autant dire lien de causalité. Des recherches expérimentales sont en effet nécessaires pour pouvoir établir ce genre de lien.

D'autres facteurs encore semblent jouer un rôle déterminant dans les résultats scolaires. En se basant sur des données provenant de l'OCDE et sur divers autres indicateurs, Jasper Dag Tjaden, du *Migration Policy Group*, présente les facteurs qui doivent être pris en compte quand on compare les résultats scolaires d'élèves issus de l'immigration dans différents pays de l'UE. Les contextes migratoires, caractéristiques de la population, contextes sociétaux, cadres politiques... sont autant de facteurs dont il faut tenir compte si l'on veut obtenir une meilleure harmonisation des instruments politiques et des résultats scolaires.

Cette deuxième partie se termine sur un résumé des constats essentiels se dégageant des contributions des différents intervenants, et sur quelques amorces au débat et au développement d'une politique formulées par Itinera.

# INTRODUCTION

In the second part of this book, we shall look at the challenges and prospects within education.

Based on analyses of the statistical data generated by the *Programme for International Student Assessment (PISA)*, Dirk Jacobs, Professor at the Université Libre de Bruxelles, demonstrates how students from a migrant background are one of the most vulnerable groups in education. More specifically, the school system, the home language, the educational level of the mother as well as dynamics of social and ethnic segregation correlate with inequality in education and perpetuate it.

The idea that it is a story of ‘either excellence, or equal opportunities’ is not a basic principle. Commitment to equal opportunities and better outcomes for children from so-called lower social classes does not have to be in conflict with a high level of performance.

Orhan Agirdag, lecturer at the University of Amsterdam, processes the PISA data to re-analyse how monolingual and multilingual education are related to educational achievement of foreign-language students. By focusing on characteristics such as country of origin, socio-economic background and linguistic background, he comes to the conclusion that multilingual (mother tongue) education appears to correlate positively with educational outcomes. However, a correlation does not mean that there is a causal link. For this, further research, experimental research, is required.

There appear to be other factors that determine educational outcomes. Based on OECD data and a series of indicators, Jasper Dag Tjaden of the *Migration Policy Group* presents the factors that should be taken into account when educational outcomes of students with a history of migration from different EU countries are compared. Migration contexts, population characteristics, social contexts, policy frameworks... are factors that should be taken into consideration when you want to coordinate policy instruments and educational outcomes more closely.

This second section is concluded with a review of the key findings from the various contributions and a number of issues for debate and policy, formulated by Itinera.



# CHAQUE TALENT EST-IL PRIS EN COMPTE ? LA POSITION DES ENFANTS ISSUS DE L'IMMIGRATION DANS LES ÉCOLES BELGES

**DIRK JACOBS**

PROFESSEUR EN SOCIOLOGIE À L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

*Depuis plusieurs années, les enquêtes PISA (De Meyer & Warlop, 2010 ; Baye et al., 2010) révèlent que la Belgique fait partie des pays caractérisés par de très grandes différences en termes de résultats entre les élèves allochtones et les élèves non issus de l'immigration (Jacobs et al., 2009 ; Jacobs & Rea, 2011). Les analyses PISA sont importantes car elles mettent en exergue le fossé qui sépare les élèves issus et non issus de l'immigration, alors qu'auparavant – surtout du côté francophone – c'était très rarement le cas dans les études belges. En outre, les données PISA offrent le grand avantage de permettre une comparaison internationale et donc ce que l'on appelle un benchmarking. L'OCDE, le club des pays industrialisés démocratiques, a vivement tiré la sonnette d'alarme car les bons résultats dans l'enseignement constituent un élément essentiel pour la réussite de l'intégration future dans la vie sociale. En Belgique, le statut social détermine encore trop le choix d'études et les résultats scolaires, si bien qu'à grande échelle, l'on gâche des talents, notamment – mais pas uniquement – parmi les élèves issus de l'immigration (Jacobs, Rea & Hanquinet, 2007; Jacobs, Rea, Teney, Callier & Lothaire, 2009). Des réformes s'imposent, car, comme le souligne à raison l'OCDE, "ne rien faire coûtera infiniment plus qu'intervenir" (OCDE, 2006).*

*Le rapport écrit à la demande de la Fondation Roi Baudouin "Vers des écoles de qualité pour tous ?" (Danhier et al., 2014) arrive lui aussi au constat effarant que, dans notre pays, l'école demeure un endroit où l'on produit de l'inégalité (Bourdieu & Passeron, 1971). L'un des groupes les plus fragiles semblait être, tant du côté flamand que francophone, celui des élèves issus de l'immigration. Plutôt que fonctionner comme un 'ascenseur social', l'école semble produire et renforcer l'inégalité pour de nombreux élèves. Le type d'école dans lequel un élève aboutit exerce – outre certaines caractéristiques des élèves comme le passé social – un impact important sur les résultats obtenus. Tant le système d'enseignement flamand que francophone se distinguent par une grande différenciation et ségrégation, avec toutes les conséquences fâcheuses qui s'ensuivent. Ceci explique aussi pourquoi la Belgique, malgré les nombreux efforts politiques consentis, présente un tel fossé dans les résultats scolaires entre les élèves issus ou non de l'immigration.*

Sinds enkele jaren blijkt uit de PISA-onderzoeken (De Meyer & Warlop, 2010 ; Baye et alii, 2010) dat België behoort tot de landen met heel grote verschillen tussen de prestaties van allochtone leerlingen en leerlingen zonder immigratieachtergrond (Jacobs et alii, 2009 ; Jacobs & Rea, 2011). De PISA-analyses zijn belangrijk omdat ze de kloof tussen autochtone en allochtone leerlingen zichtbaar maakten, waar dit voordien – al helemaal aan Franstalige kant – zelden gebeurde in Belgisch onderzoek. Daarnaast is de mogelijkheid tot internationale vergelijking en dus benchmarking een groot voordeel van de PISA-gegevens. De OESO, de club van democratische geïndustrialiseerde landen, trok stevig aan de alarmbel omdat goede onderwijsresultaten een cruciale sleutel tot verdere integratie in het maatschappelijke leven vormen. In België bepaalt sociale achtergrond nog te sterk studiekeuze en studieresultaten en daardoor wordt op grote schaal talent verspild, met name - maar niet alleen - bij allochtone leerlingen (Jacobs, Rea & Hanquinet, 2007; Jacobs, Rea, Teney, Callier & Lothaire, 2009). Hervormingen dringen zich op, want zoals de OESO terecht aanstipt zal “niets doen oneindig veel meer kosten dan ingrijpen” (OECD, 2006).

Ook het in opdracht van de Koning Boudewijnstichting geschreven rapport “Naar kwaliteitsscholen voor iedereen?” (Danhier et alii, 2014) kwam tot de ontstellende vaststelling dat in ons land de school nog altijd een plek is waar ongelijkheid wordt gereproduceerd (Bourdieu & Passeron, 1971). Eén van de meest kwetsbare groepen bleken zowel aan Vlaamse als aan Franstalige kant leerlingen met een migratieachtergrond te zijn. In plaats van als een ‘sociale lift’ te functioneren, blijkt de school voor vele leerlingen ongelijkheid voort te brengen en te bestendigen. Het type school waarin een leerling terecht komt, heeft – bovenop bepaalde leerlingenkenmerken zoals sociale achtergrond - een belangrijke impact op behaalde resultaten. Zowel het Vlaamse als het Franstalige onderwijsstelsel zijn sterk gedifferentieerd en gesegregeerd, met alle nadelige gevolgen van dien. Dit verklaart ook waarom België, ondanks vele beleidsinspanningen, uiteindelijk toch zo’n grote kloof in leerprestaties tussen leerlingen met een migratie-achtergrond en leerlingen zonder migratie-achtergrond vertoont.

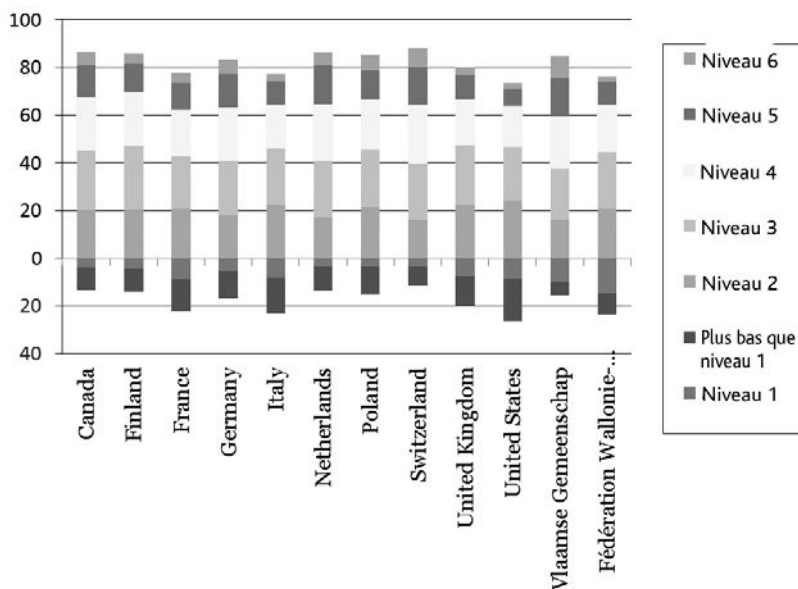


## L'ascenseur social est en panne

L'enquête PISA porte sur trois domaines importants : les mathématiques, l'aptitude à la lecture et les sciences. L'enquête PISA cherche à évaluer dans quelle mesure les élèves âgés de quinze ans – qui, dans certains pays, arrivent au terme de l'obligation scolaire – ont acquis les connaissances et aptitudes essentielles pour pouvoir s'intégrer à part entière dans la vie en société. Dans cet exposé, nous nous intéressons essentiellement aux mathématiques, le domaine de test principal de l'enquête PISA 2012.

La figure 1 montre la répartition par niveau des compétences mathématiques – allant du niveau de compétence 0 (très mauvais) au niveau 6 (très bon) – pour les élèves dans différents pays de l'OCDE. La zone rouge du graphique indique le nombre d'élèves qui n'atteignent pas le niveau de référence d'aptitude à la lecture pour un jeune de 15 ans. Cette zone problématique doit être la plus petite possible. La zone verte du graphique illustre le nombre d'élèves obtenant un très bon niveau d'aptitude à la lecture, qui est supérieur à ce que l'on peut attendre d'un élève de 15 ans. Les zones jaune et orange indiquent les niveaux de compétence normalement escomptés à l'âge de 15 ans.

**Figure 1. Répartition suivant le niveau d'aptitude à la lecture pour une sélection de pays de l'OCDE, la communauté flamande et la fédération Wallonie-Bruxelles (PISA 2012)**

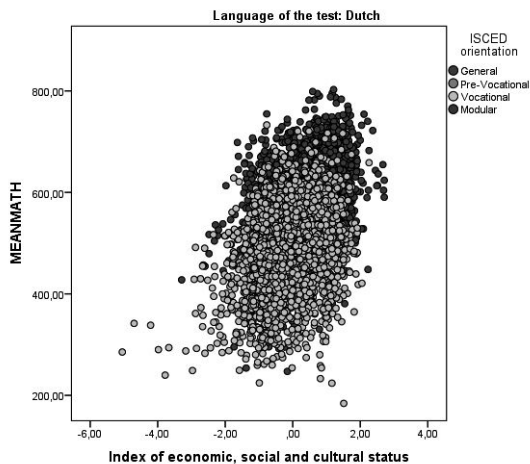


Nous pouvons constater que la communauté flamande parvient à fournir des élèves avec des 'prestations plus qu'optimales' (niveaux 5 et 6), mais rencontre toujours des problèmes pour limiter les dégâts chez les élèves les plus faibles (ainsi, 15,4 % des

élèves n'atteignent pas le niveau minimum). La communauté française, en revanche, est à la fois confrontée à des problèmes sur le plan de la formation d'un groupe d'élèves fournissant de très belles prestations et au défi qui consiste à garantir un niveau de connaissances minimum pour les élèves les plus faibles (pas moins de 23,8 % des élèves y atteignent un niveau trop faible). L'Union européenne s'est fixé pour objectif de faire descendre partout le pourcentage d'élèves n'atteignant pas le niveau minimal sous les 15 % d'ici 2020. Ces chiffres doivent dès lors susciter l'inquiétude.

Il est clair que le système d'enseignement du côté flamand fonctionne mieux dans différents domaines que du côté francophone (pour les analyses, voir Hirtt, 2008; De Grauwe & Van Parijs, 2011; Jacobs, 2011; Vandenberghe, 2011; Hindriks & Verschelde, 2011; Perelman et al., 2011; Vandembroucke, 2011). La communauté flamande commettrait toutefois une faute impardonnable si elle se satisfaisait de ses scores dans les enquêtes PISA par rapport à ceux de la communauté française (et dans une perspective internationale). La communauté flamande se caractérise en effet encore toujours par de très mauvais scores en ce qui concerne l'égalité des chances dans l'enseignement.

**Figure 1. Nuage à points reprenant les résultats pour les mathématiques (axe vertical) et l'index du statut socio-économique et culturel (axe horizontal) en communauté flamande, avec une distinction pour l'orientation scolaire (enseignement secondaire général ou professionnel/technique)**



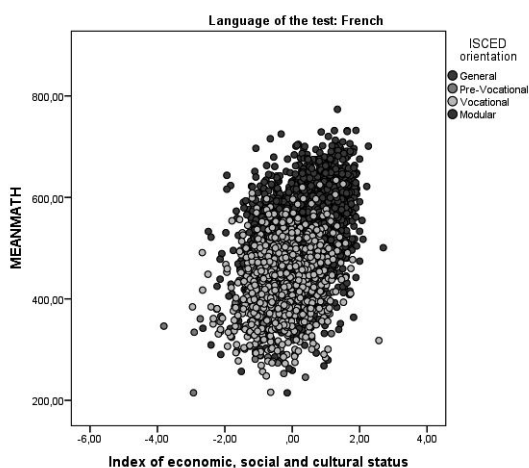
Le problème est clairement illustré par le nuage à points de la figure 2. Chaque petit cercle représente un élève. L'axe horizontal représente la situation socio-économique au domicile. Plus on se trouve sur la gauche, plus l'élève est pauvre ou démunie socialement. Plus on se trouve sur la droite, plus l'élève est bien loti. L'axe vertical représente les résultats en mathématiques. Plus on se trouve haut, plus le score au test PISA est bon. Plus on se trouve bas sur le graphique, plus le résultat au test PISA est faible. En communauté flamande, on peut voir qu'il y a un lien étroit entre les résultats en mathématiques (axe vertical) d'une

part et la situation socio-économique des parents des élèves (axe horizontal) d'autre part. On peut aisément tracer une diagonale depuis la partie inférieure gauche, vers la partie supérieure droite du nuage à points. Ceci signifie que la situation socio-économique à domicile est un important élément prédictif des prestations des élèves : la tendance veut que les élèves issus d'un milieu mieux loti obtiennent de bien meilleurs résultats au test PISA que les élèves d'un milieu défavorisé.

“ Plus le niveau socio-économique des parents est élevé, plus les résultats en mathématiques sont bons. ”

La figure 3 illustre les mêmes données pour la communauté française. Nous y observons une relation identique : plus le niveau socio-économique des parents est élevé, plus les résultats en mathématiques sont bons. Nous retrouvons un même schéma pour l'aptitude à la lecture et en sciences.

**Figure 2. Nuage à points reprenant les résultats pour les mathématiques (axe vertical) et l'index du statut socio-économique et culturel (axe horizontal) en communauté française, avec une distinction pour l'orientation scolaire (enseignement secondaire général ou professionnel/technique)**



Dans d'autres pays, comme par exemple la Norvège, l'Islande, la Finlande et le Canada, le rapport entre la situation socio-économique à domicile et les résultats au test n'est pas aussi net. Certains systèmes d'enseignement parviennent dès lors mieux que d'autres à neutraliser l'impact du cadre familial sur les résultats d'apprentissage des élèves. A cet égard, la Belgique (tant en communauté flamande que française) affiche, à l'instar de la France, un très mauvais résultat. Si l'école doit faire office d'ascenseur social – ce qui est le cas selon la logique méritocratique –, en Belgique, cet ascenseur est toujours en panne. Il reste à l'arrêt pour bon nombre de personnes. Dans une économie de la connaissance comme la nôtre, ceci se traduit par un énorme gâchis en capital et en talent humains.

“ Les données internationales des enquêtes PISA nous permettent entre-temps d'affirmer qu'il n'y pas a un trade-off entre l'excellence et l'égalité des chances. ”

Les données internationales des enquêtes PISA nous permettent entre-temps d'affirmer qu'il n'y pas a un trade-off entre l'excellence et l'égalité des chances (Duru-Bellat et al., 2004). Il ne s'agit pas de choisir entre un niveau élevé de prestations et beaucoup de sélection (avec de grandes différences entre les élèves où une majeure partie atteint le sommet et il y a par ailleurs les retardataires qui quittent le navire) d'une part, ou une égalité des chances en matière d'enseignement combinée à une moyenne générale assez faible (avec de petites différences entre les élèves, mais un niveau moyen plus faible) d'autre part, comme on le pensait auparavant. A l'échelle internationale, dans l'enquête PISA 2012, la Suisse, la Finlande et le Canada font office d'exemples de pays se distinguant par une moyenne élevée et un faible impact de la situation socio-économique à domicile. Ceci confirme le rôle essentiel de l'école comme facteur confirmant ou restreignant les inégalités. Le système scolaire est donc déterminant.

Pratiquement toutes les analyses internationales des résultats PISA et les bases de données comparatives vont d'ailleurs dans le même sens en ce qui concerne l'impact du type de système scolaire sur l'égalité des chances (Van de Werfhorst & Mijs, 2010). Dans les pays avec une orientation précoce vers l'enseignement général ou qualifiant – comme c'est le cas en Belgique –, les différences sociales sont nettement plus grandes (Dupriez, Dumay & Vause, 2008 ; Hindriks et al., 2010). Ainsi, on constate aussi un lien entre l'ampleur des différences entre les élèves (en termes de classe sociale) et la durée du programme de base commun ; plus le programme de base est court, plus les différences s'agrandissent (Duru-Bellat et al., 2004 ; Schütz, Ursprung & Wössmann, 2008). Parallèlement, l'existence d'orientations précoces d'études différentes (comme la distinction entre l'enseignement général et professionnel) n'améliore généralement pas les prestations moyennes des élèves (Hanushek & Wössmann, 2006). Elle ne crée d'ailleurs pas plus une meilleure élite. Ce système ne semble donc pas véritablement fournir de gagnants (dans l'optique d'une comparaison internationale), mais plutôt des victimes (c'est-à-dire des élèves venant de classes sociales inférieures qui restent en dessous de leurs capacités). Au fil du temps, l'inégalité entre les élèves dans des systèmes caractérisés par un *early tracking* a tendance à augmenter, alors que le niveau de prestations ne progresse pas (Hanushek & Wössmann, 2011). Dans les pays qui ont procédé à une réforme de leur enseignement afin que le choix d'études se fasse plus tard, l'impact du cadre familial sur les prestations scolaires a diminué (Hindriks et al., 2010). Dans ce domaine, la Pologne a atteint récemment des résultats remarquables (Jakubowski et al., 2010 ; Le Donné, 2014).

## La position des élèves issus de l'immigration

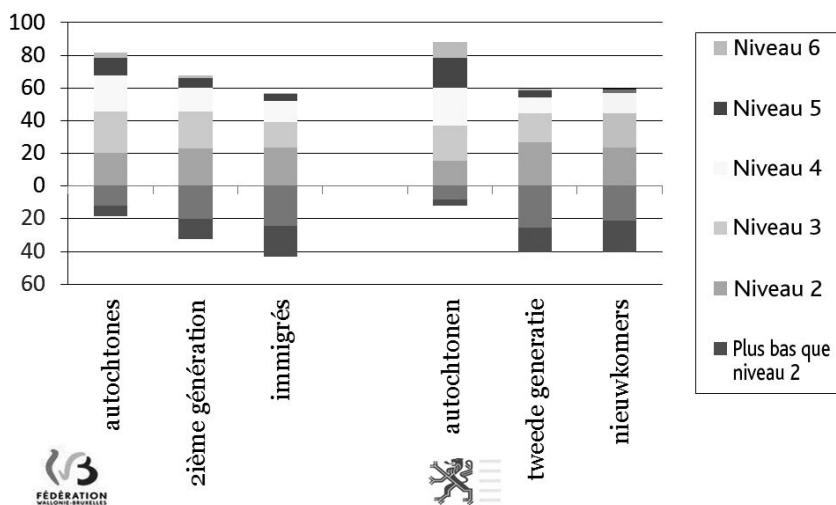
Dans la figure 4, nous distinguons trois types d'élèves selon leur statut migratoire : les élèves autochtones<sup>1</sup>, les élèves issue de l'immigration de deuxième génération<sup>2</sup> et les nouveaux arrivants<sup>3</sup>. Les 'nouveaux arrivants' et les 'élèves de la deuxième génération' forment ensemble la catégorie plus générale des élèves issus de l'immigration, également appelés élèves 'allochtones' en Flandre. Dans la figure, nous analysons le niveau de compétences en mathématiques pour ces trois groupes. Les niveaux 0 et 1 sont considérés comme réellement problématiques. Une personne qui se trouve sous le niveau 2 court le risque de ne pas avoir des compétences suffisantes en mathématiques à la fin de son parcours scolaire. Ces élèves sont capables de compter et de calculer, mais auront des difficultés à concevoir une logique mathématique pour résoudre des problèmes concrets. Les aptitudes mathématiques restreintes qui sont constatées à l'âge de quinze ans risquent d'avoir des conséquences fâcheuses pour la formation future et l'insertion dans la vie professionnelle.

37,7 % des élèves issus de l'immigration en communauté française et 40,5 % en communauté flamande n'atteignent pas le niveau de compétences minimum de niveau deux. Les schémas sont similaires pour l'aptitude à la lecture et les aptitudes en sciences. Ces résultats peuvent résolument être qualifiés de déconcertants. Même si, du côté francophone, l'on a déjà observé des progrès parmi les élèves issus de l'immigration par rapport aux éditions précédentes de l'enquête PISA, les acteurs de l'enseignement des deux communautés doivent prendre conscience que la situation actuelle ne peut pas perdurer. Il s'agit ici d'un immense gâchis de talent humain qu'une société, prétendant évoluer vers une économie de la connaissance, ne peut se permettre. Pour une partie substantielle de notre population scolaire, qui aura atteint l'âge adulte d'ici quelques années, notre système d'enseignement ne semble pas parvenir suffisamment à constituer un niveau de compétences de base. Les personnes concernées ne seront pas les seules victimes. C'est la société dans son ensemble qui en payera le prix.

“ 37,7 % des élèves issus de l'immigration en communauté française et 40,5 % en communauté flamande n'atteignent pas le niveau de compétences minimum de niveau deux. Les schémas sont similaires pour l'aptitude à la lecture et les aptitudes en sciences. Ces résultats peuvent résolument être qualifiés de déconcertants. ”

Il existe différents facteurs expliquant le fossé qui sépare les aptitudes scolaires des élèves autochtones et allochtones. Le principal facteur est incontestablement la situation socio-économique à domicile. La position socio-économique de la famille est (malheureusement) un élément prédictif puissant des résultats au test pour les mathématiques, la lecture et les aptitudes en sciences. Les élèves d'origine étrangère viennent souvent d'une famille avec

**Figure 4. Répartition des élèves suivant le niveau en mathématiques en fonction de l'origine, en communauté française et flamande (PISA 2012)**



un statut socio-économique plus faible que les élèves autochtones et obtiennent dès lors de moins bons résultats. Ce facteur n'explique cependant pas tout. Ainsi, la langue parlée à domicile joue également un rôle : l'enfant qui parle la langue d'enseignement à la maison décroche souvent de meilleurs résultats. Un enseignement linguistique performant et une remédiation s'imposent donc chez les allochtones. De même, l'orientation scolaire exerce un impact : les enfants de parents de faible niveau scolaire et issus de l'immigration sont surreprésentés dans l'enseignement technique et professionnel et sous-représentés dans les orientations de l'enseignement général. Les élèves de l'enseignement technique et professionnel obtiennent de moins bons résultats que les élèves de l'enseignement général. Néanmoins, tant dans l'enseignement technique/professionnel que dans l'enseignement général, on constate une différence de résultats entre les élèves issus de l'immigration et les autres élèves..

### **L'impact de l'orientation scolaire précoce et la ségrégation dans l'enseignement**

Tout le monde sait que le système d'enseignement belge connaît une forte ségrégation, tant du côté néerlandophone que francophone, avec toutes les conséquences qui s'ensuivent (Hindriks et al., 2010). Tout d'abord, il s'agit d'une ségrégation socio-économique, liée à la classe sociale dont font partie les parents. En outre, on observe aussi de plus en plus une ségrégation ethnique, ayant trait à l'origine nationale des parents. Ce dernier phénomène est surtout le résultat d'un processus où les élèves autochtones quittent certaines écoles dans certains quartiers urbains. Nous constatons aussi ce processus dans d'autres pays ayant un système d'enseignement similaire. La ségrégation ethnique coïncide toute-

fois en grande partie avec la ségrégation socio-économique, surtout dans les concentrations urbaines. La politique récente relative aux inscriptions dans les écoles tente de résoudre ce problème, mais représente un véritable défi dans le contexte du libre choix de l'école par les parents et de leurs différentes stratégies en la matière. Outre la stratégie socio-économique et ethnique, la Belgique connaît aussi une très grande ségrégation académique : il y a des écoles avec des élèves qui obtiennent de très bons résultats et des écoles avec des élèves plus faibles.

Les données des enquêtes PISA nous permettent d'analyser certains aspects de la problématique du manque de mixité sociale (et ethnique) et du degré élevé de ségrégation académique. Les élèves issus de l'immigration fréquentent plus souvent des écoles où la population d'élèves accuse un retard socio-économique. Ces écoles sont généralement dotées de nombreux moyens éducatifs (manuels, ordinateurs, logiciels, Internet, matériel audiovisuel, etc.). Le problème des mauvais résultats n'a donc rien à voir avec cela. Ces écoles disposent aussi de moyens pédagogiques de la même qualité que les autres écoles. En raison de la politique d'égalité des chances, elles se caractérisent même souvent par un rapport enseignants/élèves plus favorable que dans d'autres écoles. Et malgré cela, les élèves issus de l'immigration en Belgique fréquentent plus souvent des écoles où le directeur de l'institution se plaint d'un manque de personnel suffisamment qualifié pour enseigner des branches spécialisées spécifiques. Il semble aussi très difficile de recruter, et de garder des enseignants compétents. La composition de la population scolaire et la présence (ou l'absence) de personnel enseignant compétent apparaissent comme deux facteurs étroitement liés. Dans les écoles comptant beaucoup d'élèves allochtones, les directeurs se plaignent plus souvent qu'il est difficile de maintenir un niveau d'enseignement élevé parce qu'il y a une grande rotation du personnel enseignant et que l'on ne dispose pas toujours des compétences nécessaires au sein de l'école (ou que l'on a de la peine à les garder) pour pouvoir enseigner vraiment correctement certaines branches.

Nous pensons que la ségrégation 'académique', socio-économique et ethnique dans l'enseignement (et les caractéristiques des différents corps professoraux qui vont de pair) constitue l'un des éléments-clés de la problématique d'inégalité des chances en Belgique.

Examinons de plus près cette thématique du manque de mixité sociale. Commençons par analyser le problème depuis une perspective de comparaison internationale. Dans les pays septentrionaux avec un modèle dit d'"intégration individualisée" (Mons, 2007), il y a très peu de différences entre les écoles. La variation entre élèves se manifeste plutôt à l'intérieur même des écoles. En d'autres termes : il y a des élèves forts et faibles dans toutes les écoles dans les pays du Nord. Par contre, dans les pays se distinguant par un modèle dit de 'séparation' (Mons, 2007), il y a proportionnellement moins de différences entre les élèves inscrits dans la même école. C'est certainement le cas en Belgique. On observe en revanche beaucoup de variation dans les résultats des élèves les écoles (Danhier et al.,

2014). Autrement dit : les écoles ont un public homogène sur le plan des prestations scolaires. La plupart des élèves qui fréquentent une même école ont des résultats comparables (c'est-à-dire faibles, moyens ou bons). Il y a donc des écoles avec des 'élèves faibles', des écoles avec des 'élèves moyens' et des écoles avec de 'bons élèves', vu qu'il est question de concentration dans chaque école d'un même type d'élèves en termes de prestations. Dans le contexte belge, le problème est aussi lié au fonctionnement de notre 'système de cascade' et à la pratique qui veut que les doubleurs changent d'école (et d'orientation). Certaines écoles ont la réputation de former l'option 'la plus faible' (de même que la dernière option).

Il existe plusieurs stratégies pour faire face à l'hétérogénéité au niveau des résultats d'apprentissage (Dupriez et al., 2008) dans les différents systèmes d'enseignement. Il y aura toujours une hétérogénéité dans les résultats d'apprentissage. Il y a inévitablement des élèves plus forts et plus faibles. Le modèle de 'séparation' préfère pousser les élèves vers des orientations spécifiques (par ex. l'enseignement général ou l'enseignement technique/professionnel) en scindant les élèves suivant leurs compétences. Au sein des orientations (enseignement général ou enseignement technique/professionnel), il peut en outre y avoir des différences entre les écoles en raison du libre choix de l'école par les parents ou de la politique prônée par les écoles en matière d'inscriptions. Certaines écoles attirent davantage les élèves de bon niveau que d'autres écoles du même type d'enseignement. Une école a la réputation – à tort ou à raison – d'être un peu plus difficile que l'autre et ceci peut attirer un certain type d'élèves. Le modèle de l'"intégration individualisée" préfère par contre garder tous les élèves ensemble, sans les diriger vers des orientations ou des écoles spécifiques.

“ Il y aura toujours une hétérogénéité dans les résultats d'apprentissage. Il y a inévitablement des élèves plus forts et plus faibles. ”

Le choix pour un modèle en particulier serait innocent si ce choix – c'est-à-dire la question de savoir comment faire face à cette hétérogénéité des résultats scolaires : séparer les élèves forts et faibles ou les garder ensemble – avait un effet neutre en termes d'égalité des chances dans l'enseignement. Dans un pays qui opte pour le modèle de 'séparation', il devrait dès lors y avoir autant d'élèves issus des classes sociales aisées que des classes plus démunies dans les différentes orientations et dans les différents types d'écoles. Le cas échéant, les élèves seraient uniquement dirigés sur la base de leurs résultats scolaires. Il serait uniquement question de ségrégation 'académique', sans plus. Or, nous devons hélas constater que le système n'est pas aussi neutre. Même bien au contraire. En Belgique, on retrouve dans les écoles avec un faible niveau de résultats scolaires une concentration disproportionnée d'enfants venant des classes sociales inférieures. Ceci est lié au fait que dans le modèle de 'séparation', qui caractérise le système d'enseignement belge, il faut faire un choix d'études (enseignement général ou technique/professionnel) relativement



tôt et ce choix est fortement corrélé avec le contexte social de la famille (les familles des classes ouvrières ont rapidement – disons même trop rapidement – tendance à envoyer leurs enfants dans l’enseignement technique/professionnel). Cette inégalité sociale dans la transition de l’enseignement fondamental vers l’enseignement secondaire est largement documentée dans une étude flamande récente (Boone & Van Houtte, 2011).

“ En Belgique, on retrouve dans les écoles avec un faible niveau de résultats scolaires une concentration disproportionnée d’enfants venant des classes sociales inférieures. Ceci est lié au fait que dans le modèle de ‘séparation’, qui caractérise le système d’enseignement belge, il faut faire un choix d’études (enseignement général ou technique/professionnel) relativement tôt et ce choix est fortement corrélé avec le contexte social de la famille. ”

Cette nette coïncidence entre la position socio-économique et l’orientation scolaire peut être illustrée si, comme dans les nuages à points repris précédemment (des figures 2 et 3) et qui reflètent la relation entre la position socio-économique et les prestations scolaires, nous faisons attention à la distinction entre enseignement secondaire général et enseignement secondaire professionnel/technique. Chaque petit cercle représente un élève. Si le cercle possède une couleur jaune, l’élève se trouve dans l’enseignement technique ou professionnel. Si le cercle est bleu, l’élève fréquente l’enseignement général. L’axe X (horizontal) reflète la situation socio-économique à domicile. Plus on se trouve à gauche, plus l’élève est démuné. Plus on évolue vers la droite, plus l’élève est aisé. Si nous nous déplaçons de la gauche vers la droite (des plus démunés aux plus aisés), nous constatons que la proportion d’élèves dans l’enseignement général augmente. Par ailleurs, on peut voir aussi que les petits cercles bleus se trouvent plus haut sur le graphique, ce qui signifie que les élèves qui fréquentent l’enseignement général obtiennent un meilleur résultat aux tests PISA. Ce dernier élément n’est en soi pas très étonnant, vu que la norme en termes d’aptitudes académiques est souvent plus élevée dans l’enseignement général que dans l’enseignement technique/professionnel.

L’approche sélective des élèves qui sont dotés d’un certain bagage économique, social et culturel renforce en outre les mécanismes sélectifs de l’agrégation (le fait de vouloir rester avec des familles du même niveau socio-économique et de choisir une école spécifique pour les enfants) et de la ségrégation (le fait de freiner l’accès à certains groupes défavorisés). Les familles instruites et disposant d’un capital confortable tentent en effet sciemment d’inscrire leurs enfants dans des écoles spécifiques où elles espèrent trouver d’autres enfants issus de familles ayant un statut socio-économique similaire. Les familles ouvrières peuvent tout aussi bien exprimer une préférence pour les écoles “destinées aux gens comme nous”, de crainte que leurs enfants ne se sentent pas à l’aise

dans une école essentiellement fréquentée par des enfants des groupes professionnels supérieurs. Ainsi, en dépit de la politique en matière d'inscriptions qui veut garantir une égalité des chances, la ségrégation sociale persiste. Quiconque veut promouvoir la mixité sociale doit donc aussi surtout veiller à supprimer le cloisonnement entre l'enseignement général et l'enseignement technique et professionnel (et à briser la logique de cascade), car c'est là que réside le nœud du problème dans l'enseignement secondaire.<sup>4</sup>

Duyck & Anseel (2012) affirment qu'une évaluation psychométrique précise pourrait mener à une meilleure orientation dans le choix des études. Ceux-ci accordent ainsi une confiance indéfectible aux tests du QI qui, selon eux, devraient être entrepris le plus tôt possible. La valeur des instruments psychométriques ne peut être écartée, même si, en psychologie, il y a également beaucoup de controverses quant à la signification précise et aux possibilités d'opérationnalisation de l'intelligence. Il convient cependant de souligner que l'application de tests cognitifs, dans le but de filtrer suffisamment tôt les élèves suivant des niveaux de compétences inhérents supposés, implique un gros risque de *self-fulfilling prophecy*. Les enfants qui, en raison de facteurs environnementaux, suivent un trajet d'apprentissage plus lent, alors qu'ils disposent peut-être de manière inhérente d'un grand potentiel cognitif, se voient de la sorte refuser dès le départ certains objectifs d'apprentissage. Nous risquons ainsi d'ancrer de manière structurelle la reproduction de l'inégalité sociale par le biais de l'enseignement. C'est précisément dans le but de laisser aux élèves le temps et l'espace nécessaires de découvrir et développer leurs intérêts et leurs talents, avant de se cramponner à des choix qui détermineront leur vie ultérieure, qu'un choix d'orientation plus tardif, après un premier degré général, s'impose.

Outre la question de l'orientation scolaire précoce, il y a aussi la problématique de la composition des écoles en termes de profil socio-économique et ethnique. Accroître la mixité sociale dans les écoles peut être un but louable en soi pour des raisons de citoyenneté – mettre des jeunes en contact avec d'autres jeunes de statuts sociaux différents –, mais cet objectif a aussi son importance dans le contexte d'une politique d'égalité des chances. Les écoles produisent en effet des résultats différents en fonction de l'afflux d'élèves. Pour une explication plus détaillée à cet égard, commençons par examiner le lien entre le statut socio-économique moyen des élèves par école et les résultats moyens par école.

La figure 5 (communauté française) et la figure 6 (communauté flamande) illustrent aisément le lien problématique entre les caractéristiques socio-économiques de la population d'élèves et les prestations moyennes (par école). Prenons comme exemple les résultats pour l'aptitude à la lecture, avec les données de l'enquête PISA 2009. Chaque petit cercle du graphique représente cette fois une école. L'axe horizontal représente la valeur moyenne de la population d'élèves de l'école sur l'index socio-économique. Plus on se

trouve à gauche, plus il y a d'enfants d'ouvriers. Plus on évolue vers la droite, plus il y a d'enfants provenant de la classe supérieure. Au milieu, on retrouve les écoles avec des élèves de la classe moyenne ou des écoles où il y a une belle mixité de toutes les classes sociales. L'axe vertical représente le score moyen pour la lecture par école. Si le cercle est bleu, il s'agit d'une école de l'enseignement secondaire général, si le cercle est jaune, d'une école de l'enseignement technique/professionnel.

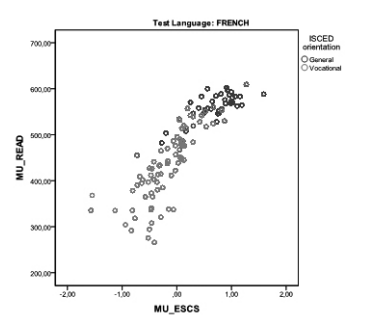
“ Outre la question de l'orientation scolaire précoce, il y a aussi la problématique de la composition des écoles en termes de profil socio-économique et ethnique. Accroître la mixité sociale dans les écoles peut être un but louable en soi pour des raisons de citoyenneté – mettre des jeunes en contact avec d'autres jeunes de statuts sociaux différents –, mais cet objectif a aussi son importance dans le contexte d'une politique d'égalité des chances. ”

Tant du côté flamand que francophone, les écoles de l'enseignement général sont surreprésentées dans le quadrant supérieur droit : ces écoles ont un public d'élèves plus riches et un score moyen à la lecture plus élevé. Les écoles de l'enseignement technique/professionnel, quant à elles, sont surreprésentées au centre et dans le quadrant inférieur gauche du graphique.

On peut voir aisément que les écoles avec un faible score sur l'index socio-économique ont aussi de mauvais résultats en ce qui concerne les prestations moyennes à la lecture. Les écoles constituées d'un public favorisé affichent en revanche de meilleures prestations à la lecture. Cette nette corrélation est donc liée aux effets pervers du modèle de 'séparation' appliqué dans les deux communautés linguistiques et dans lequel les enfants de la classe sociale inférieure sont trop rapidement orientés vers (ou attirés par) l'enseignement technique et professionnel. Toutefois, même entre les écoles de l'enseignement général entre elles, et entre les écoles de l'enseignement technique/professionnel entre elles, il y a une sorte de hiérarchie tacite dont les parents et les enfants tiennent compte au moment de l'inscription ou du changement d'école.

Il y a donc un lien entre le profil socio-économique de la population d'élèves et le niveau de prestations global d'une école. Les analyses multi-niveaux aident à définir l'impact précis de la fréquentation d'une école en particulier sur les prestations scolaires, indépendamment des caractéristiques individuelles qui exercent aussi une influence. Il y a en effet un impact de votre position socio-économique en tant qu'individu, mais aussi un impact du type d'école que vous fréquentez. L'analyse multi-niveaux des données PISA et d'autres bases de données a déjà démontré à plusieurs reprises que dans certains pays, indépendamment des facteurs individuels, il y a en effet une influence typique exercée par la composition de l'école. Les élèves ayant des caractéristiques sociodémographiques simi-

**Figure 5. Index socio-économique moyen des écoles en communauté française et résultats moyens en matière de lecture par école (PISA 2009)**

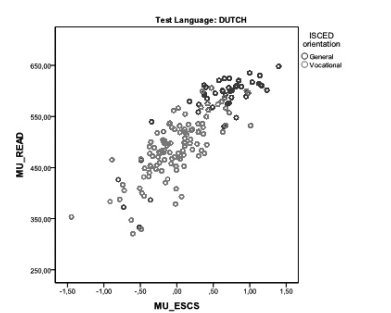


laire (surtout sur le plan de la classe sociale) auront en moyenne des résultats différents selon la composition de la population d'élèves de l'école qu'ils fréquentent. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un processus déterministe (le phénomène ne se manifeste pas pour tous les individus), mais plutôt d'une tendance probabiliste (le phénomène se produit plus fréquemment dans un certain groupe que dans un autre groupe spécifique), l'école fréquentée a tout de même un impact évident sur les prestations scolaires (en raison des caractéristiques des autres élèves qui fréquentent cette école).

“ Il y a en effet un impact de votre position socio-économique en tant qu'individu, mais aussi un impact du type d'école que vous fréquentez. ”

Nous expliquons l'influence de la composition à l'aide d'un exemple de deux élèves hypothétiques caractérisés par une même position en ce qui concerne leur classe sociale. Ils viennent tous deux de la classe ouvrière, mais fréquentent deux écoles différentes. L'école A se distingue par une population scolaire homogène, où la plupart des élèves sont issus de la classe ouvrière. L'école B possède aussi une population homogène d'élèves provenant essentiellement des classes sociales supérieures. Dans différents pays, les analyses multi-niveaux révèlent qu'un élève de l'école B a de grandes chances d'atteindre un score plus élevé que l'élève de l'école A. La Belgique est l'un des pays où ce phénomène est courant.

**Figure 6. Index socio-économique moyen des écoles en communauté flamande et résultats moyens en matière de lecture par école (PISA 2009)**



Une analyse de régression multi-niveaux des données PISA documentée dans différents rapports de la Fondation Roi Baudouin (Jacobs & Rea, 2011 ; Danhier et al., 2014) a démontré que l'impact de l'index socio-économique moyen au niveau de l'école est nettement prépondérant par rapport à la position socio-économique de l'individu. Cette influence contextuelle s'explique souvent en théorie comme le résultat d'un 'peer group effect' ou 'effet de la composition de l'école', soit l'influence mutuelle des élèves sur leurs camarades de classe.

Mais cet effet est difficile à constater parce que l'influence contextuelle est aussi liée aux caractéristiques logistiques et pédagogiques des écoles<sup>5</sup> (Dumas & Dupriez, 2004). Il y a en effet un lien étroit entre la politique de l'école et les caractéristiques de l'équipe enseignante d'une part, et la composition de la population d'élèves d'autre part (Opdenakker & Van Damme, 2001). L'effet de la composition de l'école pourrait dès lors être un effet apparent qui est en réalité lié à d'autres caractéristiques de l'école (Willms, 1992; Jacobs, 2011).

“ Le problème pourrait donc avant tout avoir trait au type d'enseignants dans chaque école ”

L'OCDE (2007) et des auteurs tels que Baker et al. (2002) ont fait remarquer que les écoles comptant davantage d'élèves issus des classes sociales supérieures sont souvent moins confrontées à des problèmes de discipline, connaissent souvent de meilleures relations entre les élèves et les enseignants et sont souvent caractérisées par des enseignants plus motivés. Les enseignants ont moins vite tendance à quitter ce type d'école. Dans les écoles des quartiers défavorisés de nos villes, la rotation du personnel enseignant est par contre très importante. Les jeunes recrues qui y entament leur carrière et apprennent le métier quittent généralement l'école après un an ou deux lorsqu'ils peuvent rejoindre une autre école (par exemple parce que cette nouvelle école se trouve plus près de leur domicile). En conséquence, il est difficile d'assurer la continuité et de construire une dynamique avec un équipe enseignante. Le problème pourrait donc avant tout avoir trait au type d'enseignants dans chaque école (qui peut-on engager dans le corps professoral et surtout qui peut-on y garder ?), bien plus que simplement aux caractéristiques de la population d'élèves (voir aussi Clotfelter, Ladd & Vigdor, 2005). Mon équipe de chercheurs de l'ULB se penche actuellement sur cette problématique dans le cadre d'un projet de recherche ERC en cours.

Si cette hypothèse se confirme, il faudra réfléchir à la façon d'agir sur la politique de recrutement des enseignants par les écoles. Comment pouvons-nous assurer que les meilleurs enseignants arrivent (et restent) dans les écoles les plus difficiles où leurs talents sont les plus utiles ? Tout porte en effet à croire aujourd'hui qu'une part substantielle des enseignants qualifiés optent, dès qu'ils en ont la possibilité, pour des écoles 'plus faciles'. On ne peut pas vraiment le leur reprocher, car ils y gagnent le même salaire et y accomplissent un travail tout aussi important. Voilà pourquoi nous devrions même oser lutter contre l'application pure et simple du principe 'à travail égal, salaire égal' (Jacobs et al., 2013). Est-il judicieux qu'un enseignant gagne partout la même chose, même si les conditions de travail, les défis et le stress sont fondamentalement différents selon le type d'école qui l'emploie ?

## Conclusion

Tant la communauté flamande que la communauté française sont confrontées au défi majeur d'assurer une égalité des chances pour les élèves issus de familles défavorisées et de garantir un niveau de prestations acceptable pour les élèves allochtones. On constate d'importants manquements sur ces points. Les comparaisons internationales nous apprennent que nous ne devons pas faire de choix entre l'égalité des chances d'une part, et l'excellence d'autre part. La Finlande prouve déjà depuis plusieurs années qu'il est possible de réduire l'inégalité des chances induite par la situation socio-économique, pour assurer une part relativement importante de mixité sociale dans les écoles, garantir un niveau de connaissances minimum pour pratiquement tous les étudiants, atteindre un niveau de prestations moyen occupant le haut du classement international et permettre aux étudiants les plus talentueux d'exceller – et tout cela simultanément. En Pologne, une réforme structurelle de l'enseignement secondaire – en faveur d'une orientation scolaire plus tardive – a mené à des résultats remarquables (Jakubowski et al., 2010). Il n'y a donc aucune raison de laisser tomber les bras. La réalisation d'un système d'enseignement méritocratique et équitable n'est pas une utopie. Les expériences de la Pologne et de la Finlande prouvent que les interventions des pouvoirs publics peuvent porter leurs fruits. Les actions politiques agissant sur les facteurs institutionnels délivrent même parfois assez vite les premiers résultats tangibles, même s'il s'agit d'un travail de longue haleine. Rien ne nous incite à penser que seule une élite socio-économique peut assurer le meilleur enseignement à ses enfants dans un système basé sur la différenciation et la ségrégation tel que nous le connaissons aujourd'hui en Belgique.

Bien sûr, la démocratisation de l'enseignement nécessite encore beaucoup d'efforts en communauté flamande et française. Pour enregistrer de réels progrès, il faudra peut-être surtout un réflexe de solidarité de la part des groupes les plus favorisés dans notre société. Un enseignement de qualité est d'ailleurs un bien commun qui requiert naturellement aussi un sens citoyen et une participation collective. On ne peut pas restreindre le problème de l'accès à un enseignement performant à une question de concurrence entre les familles et les élèves qui luttent pour l'accès à quelques 'bonnes' écoles. Il est dans l'intérêt de tous que toutes les écoles affichent un niveau de qualité supérieur. L'augmentation du niveau d'enseignement d'absolument tous les enfants forme logiquement un bien commun car elle génère au final une plus-value qui profite à toute la nation et à l'ensemble du système économique. Ce sont là des portes ouvertes, mais qu'il convient encore de franchir.

La ségrégation dans l'enseignement est particulièrement importante en Belgique, tant du côté francophone que néerlandophone. Cette ségrégation dans l'enseignement constitue un facteur déterminant dans la reproduction de l'inégalité sociale. La ségrégation socio-économique exerce un impact négatif considérable sur les prestations scolaires des élèves. A cela vient encore s'ajouter l'effet défavorable de la ségrégation ethnique. La quête d'une plus grande mixité sociale dans nos écoles est déjà en soi un objectif louable pour des

raisons de citoyenneté (formation de nouveaux réseaux sociaux, apprendre à vivre ensemble, etc.), mais elle est aussi essentielle pour arriver à une plus grande égalité des chances pour les enfants de toutes les classes sociales, sans préjudice pour les élèves des classes les plus démunies.

L'absence de mixité sociale ne forme qu'un seul facteur – bien que crucial – parmi toute une série d'autres phénomènes qui sont à l'origine des différents mécanismes empêchant l'école de jouer son rôle d'ascenseur social comme il se doit. Divers efforts parallèles et complémentaires, aussi bien au niveau des méthodes pédagogiques (notamment de l'enseignement linguistique performant pour les élèves issus de l'immigration), de la mentalité des acteurs sur le terrain, que des investissements financiers et humains, sont nécessaires pour améliorer la qualité de notre système d'enseignement dans son intégralité. La première étape indispensable consiste toutefois en un changement de mentalité reconnaissant l'urgence d'un redressement de la qualité de l'enseignement dans toutes nos écoles et pour tous nos élèves. Nous ne pouvons pas nous permettre de laisser systématiquement inexploité le talent de certains groupes de la société.

## Notes

- <sup>1</sup> Il s'agit des élèves nés en Belgique ou à l'étranger et dont au moins l'un des parents est né en Belgique.
- <sup>2</sup> Il s'agit des élèves nés en Belgique et dont les deux parents sont nés à l'étranger.
- <sup>3</sup> Il s'agit des élèves nés à l'étranger et dont les parents sont également nés à l'étranger.
- <sup>4</sup> D'ailleurs, tous les pays prônant le modèle de 'séparation' n'affichent pas de mauvais résultats en termes d'égalité des chances. La Suisse s'en sort assez bien, mais ce pays offre des possibilités de revoir les orientations scolaires si bien qu'il est moins question de 'cloisonnement' entre les orientations d'études.
- <sup>5</sup> Ce ne sont pas là les seules problèmes d'interprétation. Les données PISA ne nous permettent pas d'évaluer dans quelle mesure les prestations antérieures et la motivation dans le passé ont influencé le choix d'une école ou d'une autre. Pour évaluer cet aspect, il faudrait une étude longitudinale suivant le trajet des étudiants durant l'ensemble de leur parcours scolaire. A notre connaissance, une telle étude n'existe pas encore en Belgique francophone. Du côté néerlandophone, il y a le projet 'Longitudinaal Onderzoek Secundair Onderwijs' de l'équipe de Van Damme à la KULeuven (Van Damme et al., 2004).



## Références

AGIRDAG, O., VAN HOUTTE, M. & VAN AVERMAET, P. (2012) "Why Does the Ethnic and Socio-economic Composition of Schools Influence Math Achievement? The Role of Sense of Futility and Futility Culture", *European Sociological Review*, forthcoming.

BAKER, D., GOESLING, B. & LETENDRE, G. (2002), "Socio-economic Status, School Quality and National Economic Development: A Crossnational Analysis of the 'Heyneman-Loxley Effect' on Mathematics and Science Achievement", *Comparative Education Review* 46 (3): 291-312.

BARON, R. & KENNY, D. (1986) "The Moderator-Mediator Variable Distinction in Social Psychological Research: Conceptual, Strategic, and Statistical Considerations", *Journal of Personality and Social Psychology*, 51 (6): 1173-1182.

BAYE, A., DEMONTY, I., LAFONTAINE, D., MATOUL, A., & MONSEUR, C. (2010). « La lecture à 15 ans Premiers résultats de PISA 2009 ». *Les Cahiers des Sciences de l'éducation*, 31.

BLINKHORN, S. (2005) «Intelligence. A gender bender», *Nature*, (438) : 31-32.

BOONE, S & VAN HOUTTE, M. (2011) *Sociale ongelijkheid bij de overgang van basis-naar secundair onderwijs : een onderzoek naar de oriënteringspraktijk*. Brussel : Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming.

BOURDIEU, P. & PASSERON, J.C. (1970) *La reproduction. Eléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris: Editions de Minuit.

CLOTFELTER, C., LADD, H. & VIGDOR, J. (2005) "Who teaches whom? Race and the distribution of novice teachers", *Economics of Education Review*. (24): 377-392.

COHEN, J., WEST, S., COHEN, P. & AIKEN, L. (2002) *Applied multiple regression/correlation analysis for the behavioral sciences*. Hillsdale: Lawrence Erlbaum.

DANHIER, J., JACOBS, D., DEVLEESHOUWER, P., MARTIN, E. & ALARCON, A. (2014) *Naar kwaliteitsscholen voor iedereen? Analyse van de resultaten van het PISA 2012-onderzoek in Vlaanderen en in de Federatie Wallonië-Brussel*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.

DE GRAUWE, P. & VAN PARIJS, P. (2011) *E-book 8: Educational Divergence - Why do pupils do better in Flanders than in the French community?*, Brussels: Re-Bel Initiative.

DEMEYER, I. & WARLOP, N. (2010) *PISA. Leesvaardigheid van 15-jarigen in Vlaanderen. De eerste resultaten van PISA 2009*. Brussel: Vlaams Ministerie van Onderwijs & Vorming.

DOWNEY, D. (2008) « Black/White differences in School Performance: The Oppositional Culture Explanation », *Annual Review of Sociology*, 34: 107-126.

DRONKERS, J. & LEVELS, M. (2007) "Do School Segregation and School Resources Explain Region-of-Origin Differences in Mathematics Achievement of Immigrant Students?", *Educational Research and Evaluation*, 13 (5): 435-462.

DUMAY, X. & DUPRIEZ, V. (2007) « Does the School Composition Effect Matter ? Some Methodological and Conceptual Considerations », *Les cahiers de recherche en éducation et formation*, n°60. Louvain-La-Neuve: UCL.

DURU-BELLAT M. & VAN ZANTEN A. (2002) *Sociologie de l'école*, Paris : Armand Collin.

DURU-BELLAT M. (2003) « Actualité et nouveaux développements de la question de la reproduction des inégalités sociales par l'école », *Orientation scolaire et professionnelle*, 32 (4) : 571-594.

DURU-BELLAT, M., MONS, N. & SUCHAUT, B. (2004) *Inégalités sociales entre élèves et organisation des systèmes éducatifs : quelques enseignements de l'enquête PISA*. Note 04/02 de l'Institut de Recherche sur l'Éducation. Dijon : Iredu.

DURU-BELLAT, M. & SUCHAUT, B. (2005) « Organization and Context, Efficiency and Equity of Educational Systems : What PISA Tells Us », *European Educational Research Journal*, 4 (3): 181-194.

DUPRIEZ, V., DUMAY, X. & VAUSE, A. (2008) « How Do School Systems Manage Pupils' Heterogeneity ? », *Comparative Education Review*, 52 (2): 245-273.

DUYCK, W. & ANSEEL, F. (2012) "Gelijke kansen, gelijke kinderen, gelijke klassen? Early tracking in het onderwijs", *Itinera Discussion Paper*. Brussel: Itinera.

EACEA (2009) *Les évaluations standardisées des élèves en Europe: objectifs, organisation et utilisation des résultats*. Bruxelles: Eurydice.

FRAZIER, P., TIX, A. & BARRON, K. (2004) « Testing Moderator and Mediator Effects in Counseling Psychology Research », *Journal of Counseling Psychology*, 51 (1): 115-134.

GELMAN, A. & HILL, J. (2007) *Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models*. Cambridge: Cambridge University Press.

GINSBURGH, V. & WEBER, S. (2006) « La dynamique des langues en Belgique », *Regards Economiques*, nr.42, juin 2006.

GUIISO, L., MONTE, F., SAPIENZA, P. & ZINGALES, L. (2008). "Culture, Gender, and Math." *Science*, 320 (5880): 1164-1165

HANUSHEK, E. & WOESSMANN, L. (2006) "Does educational tracking affect performance and inequality? Differences-in-differences evidence across countries", *Economic Journal*, 116: C63-C76.

HANUSHEK, E. & WOESSMANN, L. (2011) "The Economics of International Differences in Educational Achievement", *Handbook of the Economics of Education*, Volume 3: 91-200.

HECK, R., THOMAS, S. & TABATA, L. (2010) *Multilevel and Longitudinal Modeling with IBM SPSS*. New York/London: Routledge.

HINDRIKS, J., VERSCHELDE, M., RAYP, G. & SCHOORS, K. (2010) *Ability Tracking, Social segregation and educational opportunity: evidence from Belgium*, Working Paper, Universiteit Gent.

HINDRIKS, J. & VERSCHELDE, M. (2011) « Examining the educational gap between Flemish and French-speaking schools » in DE GRAUWE, P. & VAN PARIJS, P. (eds.) *E-book 8: Educational Divergence - Why do pupils do better in Flanders than in the French community?*, Brussels: Re-Bel Initiative.

HIRTT, N. (2006) *Handicap culturel, mauvaise intégration ou ségrégation sociale*. Bruxelles : Bruxelles : Appel pour une école démocratique (Aped).

HIRTT, N. (2008) *Pourquoi les performances PISA des élèves francophones et flamands sont-elles si différentes ?* Bruxelles : Appel pour une école démocratique (Aped).

HUTCHENS, R. (2004) « One measure of segregation ». *International Economic Review* 45 (2) : 555-578.

IRWING, P. & LYNN, R (2005) "Sex differences in means and variability on the progressive matrices in university students: A meta-analysis". *British Journal of Psychology*, 96, 505-524.

JACOBS, D., REA, A. & HANQUINET, L. (2007) *Performances des élèves issus de l'immigration en Belgique selon l'étude PISA. Une comparaison entre la Communauté française et la Communauté flamande*. Bruxelles : Fondation Roi Baudouin.

JACOBS, D. & REA, A. (2007) "Les jeunes Bruxellois, entre diversité et adversité. Enquête parmi les rhétoriciens des écoles de la Ville de Bruxelles", *Brussels Studies*. La revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles, N°8, 3 septembre 2007.

JACOBS, D., REA, A., TENNEY, C., CALLIER, L. & LOTHAIRE, S. (2009) *L'ascenseur social reste en panne. Les performances des élèves issus de l'immigration en Communauté française et en Communauté flamande*. Bruxelles : Fondation Roi Baudouin.

JACOBS, D. (2011) "Comparing performance of the Flemish and Francophone educational systems" in DE GRAUWE, P. & VAN PARJIS, P. (eds.) *E-book 8: Educational Divergence - Why do pupils do better in Flanders than in the French community?*, Brussels: Re-Bel Initiative.

JACOBS, D., DANHIER, J., DEVLEESHOUWER, P. & REA, A. (2013) "Inégalité sociale, ségrégation et performance de l'enseignement obligatoire en Belgique francophone", pp. 781-806 dans MAYSTADT, P., CANTILLON, E., DENAYER, L., PESTIEAU, P., VAN DER LINDEN, B. & CATTELAÏN, M. (eds.) *Le modèle social belge: quel avenir? 20e Congrès des économistes belges de langue française*, Charleroi: Presses Universitaires de Charleroi.

JAKUBOWSKI, M., PATRINOS, H. PORTA, E & WISNIEWSKI, J. (2010) *The Impact of the 1999 Education Reform in Poland. Policy Research Working Paper, World Bank, Human Development Network, Education Team*.

LAFONTAINE, D. et al. (2003) "Les compétences des jeunes de 15 ans en Communauté française en lecture, en mathématiques et en sciences. Résultats de l'enquête PISA 2000 », *Cahiers de Service de Pédagogie expérimentale*, n°13-14.

LE DONNE, N. (2014) « La réforme de 1999 du système éducatif polonais. Effets sur les inégalités sociales de compétences scolaires », *Revue française de sociologie*, 55 (1) : 127-162.

LEVELS, M. & DRONKERS, J. (2008) "Educational performance of native and immigrant children from various countries of origin", *Ethnic and Racial Studies*, 31 (8) : 1404-1425

LEVELS, M., DRONKERS, J. & KRAAYKAMP, G. (2008) "Immigrant Children's Educational Achievement in Western Countries: Origin, Destination, and Community Effects on Mathematical Performance", *American Sociological Review*, 73: 835-853.

LIU, O., WILSON, M. & PAEK, I. (2008) « A Multidimensional Rasch analysis of gender differences in PISA mathematics », *Journal of Applied Measurement*, 9 (1): 18-35.

MARSH, H. & KIT-TAI, H. (2003) « Big-Fish-Little-Pond Effect on Academic Self-Concept : A Cross-Cultural (26-Country) Test of the Negative Effects of Academically Selective Schools », *American Psychologist*. 58: 364-376.

MONS, N. (2007) *Les nouvelles politiques éducatives : La France fait-elle les bons choix ?* Paris : Presses Universitaires de France.

OCDE (2006) *Compétences en sciences, lecture et mathématiques: le cadre d'évaluation de PISA 2006*. Paris : OCDE.

OCDE (2007) *Les compétences en sciences, un atout pour réussir. Volume 1 : Analyse des résultats*. Version préliminaire abrégée. Paris : OCDE.

OECD (2006) *Where immigrant students succeed – A comparative review of performance and engagement in PISA 2003*. Paris: OECD.

OECD (2007) *PISA 2006. Science Competencies for Tomorrow's World. Volume 1: Analysis*. Paris: OECD.

OECD (2009a) *Take the test: Sample Questions from OECD's PISA Assessments*. Paris: OECD.

OECD (2009b) *PISA 2009 Assessment Framework – Key Competencies in Reading, Mathematics and Science*. Paris: OECD.

OECD (2009c) *PISA Data analysis manual. SPSS second edition*. Paris: OECD.

OECD (2010a) *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do. Student Performance in Reading, Mathematics and Science*. Paris: OECD.

OECD (2010b) *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background. Equity in Learning Opportunities and Outcomes*. Paris: OECD.

OPDENAKKER, M-C. & VAN DAMME, J. (2006) "Differences between Secondary Schools: A Study about School Context, Group Composition, School Practice, and School Effects with Special Attention to Public and Catholic Schools", *School Effectiveness and School Improvement*, 17 (1): 87-117.

PERELMAN, S., PESTIEAU, P. & SANTIN, D. (2011) "Why is the performance of Flemish and French speaking students so different? A stochastic frontier approach" in DE GRAUWE, P. & VAN PARIJS, P. (eds.) *E-book 8: Educational Divergence - Why do pupils do better in Flanders than in the French community?*, Brussels: Re-Bel Initiative.

PEUGH, J. & ENDERS, C. (2005) "Using the SPSS Mixed Procedure to Fit Cross-Sectional and Longitudinal Multilevel Model", *Educational and Psychological Measurement*, 65 (5): 717-741.

SCHUETZ, G., URSPRUNG, H.W. & WOESSMANN, L. (2008) "Education policy and equality of opportunity", *Kyklos* 61 (2): 279-308.

SPELKE, E. (2005) "Sex Differences in Intrinsic Aptitude for Mathematics and Science?" *American Psychologist*, December, 60(9): 950-958.

TABACHNICK, B. & FIDELL, L. (2007) *Using Multivariate Statistics*. Fifth Edition. Boston: Pierson.

VANDENBERGHE, V. (2011) "Inter-regional educational discrepancies in Belgium. How to combat them?" in DE GRAUWE, P. & VAN PARIJS, P. (eds.) *E-book 8: Educational Divergence - Why do pupils do better in Flanders than in the French community?*, Brussels: Re-Bel Initiative.

VANDENBROUCKE, F. (2011) "Aspiration is the key for educational achievement" in DE GRAUWE, P. & VAN PARIJS, P. (eds.) *E-book 8: Educational Divergence - Why do pupils do better in Flanders than in the French community?*, Brussels: Re-Bel Initiative.

VAN DAMME, J., VAN LANDEGHEM, G., DE FRAINE, B., OPDENAKKER, M.-C. & ONGHENA, P. (2004). *Maakt de school het verschil? Effectiviteit van scholen, leraren en klassen in de eerste graad van het middelbaar onderwijs*. Leuven: Acco.

VAN DE WERFHORST, H. & MIJS, J. (2010) "Achievement Inequality and the Institutional Structure of Educational Systems: A Comparative Perspective", *Annual Review of Sociology*, 36: 407-428.

VAN LANGEN, A., BOSKER, R. & DEKKERS, H. (2006) "Exploring cross-national differences in gender gaps in education", *Educational Research and Evaluation*, 12 (2): 155-177.

VAN ROBAEYS, B., VRANKEN, J., PERRIN, N. & MARTINIELLO, M. (2007) *De kleur van armoede. Armoede bij personen van buitenlandse herkomst*. Leuven: Acco.

WILLMS, J. (1992) *Monitoring School Performance. A Guide for Educators*. London: Falmer Press.

# ONDERWIJSONGELIJKHEID TUSSEN ANDERSTALIGE EN NEDERLANDSTALIGE LEERLINGEN EN DE EFFECTIVITEIT VAN EENTALIG VERSUS MEERTALIG ONDERWIJS

**ORHAN AGIRDAG**

DOCENT SOCIOLOGIE UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

Ten gevolge van maatschappelijke processen zoals globalisering en migratie, stijgt de talige diversiteit in de meeste ontwikkelde landen. Deze talige diversiteit gaat vaak samen met groeiende ongelijkheden in het onderwijs (OECD, 2010). De groep van anderstalige leerlingen is demografisch gezien jong en ze groeit sterk in aantallen. Dit maakt dat de toekomst van ontwikkelde landen – zowel in termen van economische groei als sociale cohesie - zal afhangen van de onderwijskansen die ze bieden aan hun anderstalige burgers (Grin, 1996; Agirdag, 2014).

In deze bijdrage focus ik op de onderwijsongelijkheid tussen Nederlandstalige en anderstalige leerlingen. Eerdere Vlaamse studies hebben al onderzocht hoe groot deze linguïstische ongelijkheid is (zie Van Damme et al., 1997, 2001; Jacobs & Rea, 2011; Bellens et al., 2013; Van Laere, Aesaert & Van Braak, 2014). Maar er is zeer weinig onderzoek naar maatregelen die de bestaande ongelijkheden kunnen reduceren. Daarom ligt de focus van dit hoofdstuk niet enkel op de ongelijkheden, maar ook de effectiviteit van mogelijke beleidsmaatregelen worden geëvalueerd. Hiervoor maak ik gebruik van de meest recente PISA-gegevens. Deze bevatten uitzonderlijk veel informatie over de schoolloopbanen van anderstalige leerlingen; onder andere informatie over verschillende modellen van taalonderwijs die de anderstalige leerlingen volgen. Op basis van deze gegevens zal ik analyseren hoe taalvaardigheidslessen Nederlands (eentalig onderwijs) en onderwijs in de moedertaal (meertalig onderwijs) gerelateerd zijn aan de onderwijsprestaties van anderstalige leerlingen.

In wat volgt bespreek ik eerst eerdere Vlaamse studies over verschillende vormen van onderwijsongelijkheid. Daarna wordt de tegenstelling tussen de twee modellen van taalonderwijs (eentalig taalbadonderwijs versus meertalig onderwijs) kort geschetst. Nadat de onderzoeksvragen worden geformuleerd, zal de gehanteerde methodologie uitgelegd worden. Daarna komen de onderzoeksresultaten aan bod. Ik eindig met een discussie waarbij de beleidsimplicaties van de onderzoeksbevindingen zullen worden besproken.

*Suite aux processus sociaux tels que la mondialisation et la migration, on observe une augmentation de la diversité linguistique dans la plupart des pays industrialisés. Cette diversité linguistique va souvent de pair avec des inégalités croissantes dans l'enseignement (OCDE, 2010). D'un point de vue démographique, le groupe des élèves parlant une autre langue est relativement jeune et il croît fortement en nombre. Dès lors, l'avenir des pays industrialisés – tant en termes de croissance économique que de cohésion sociale – dépendra des opportunités d'enseignement qu'ils offrent à leurs citoyens parlant une autre langue (Grin, 1996; Agirdag, 2014).*

*Dans ce chapitre, je m'intéresse à l'inégalité d'enseignement entre les élèves néerlandophones et ceux parlant une autre langue. Plusieurs études flamandes antérieures ont déjà examiné l'ampleur de cette inégalité linguistique (voir Van Damme et al., 1997, 2001; Jacobs & Rea, 2011; Bellens et al., 2013; Van Laere, Aesaert & Van Braak, 2014). Mais très peu de chercheurs se sont penchés sur les mesures permettant de réduire les inégalités existantes. Voilà pourquoi ce chapitre met non seulement l'accent sur les inégalités, mais évalue aussi l'efficacité des mesures politiques potentielles. Je recours à cet effet aux données PISA les plus récentes. Celles-ci fournissent une foule d'informations sur les parcours scolaires des élèves parlant une autre langue ; notamment des informations à propos des différents modèles d'enseignement linguistique que suivent les élèves parlant une autre langue. Sur la base de ces données, j'analyserai comment les cours d'aptitudes linguistiques en néerlandais (enseignement unilingue) et l'enseignement dans la langue maternelle (enseignement multilingue) sont liés aux résultats scolaires des élèves parlant une autre langue.*

*Plus loin, j'aborde d'abord les études flamandes sur les différentes formes d'inégalité dans l'enseignement. Ensuite, je traite brièvement des différences entre les deux modèles d'enseignement de la langue (enseignement unilingue versus enseignement multilingue). Après la formulation des questions de l'enquête, il y aura un explicatif de la méthodologie utilisée. Viendront ensuite les résultats de l'enquête. Je termine par un débat sur les implications politiques des observations de l'enquête.*



## Ongelijkheid in het Vlaamse onderwijs

In deze paragraaf worden eerdere studies over onderwijsongelijkheid in het Vlaamse leerplichtonderwijs besproken. Ik focus achtereenvolgens op drie kenmerken die gerelateerd zijn aan de onderwijsprestaties van de leerlingen: land van herkomst (of etniciteit), sociaaleconomische achtergrond, en linguïstische achtergrond. Land van herkomst of etniciteit verwijst naar de immigratieachtergrond van de leerlingen. Dit wordt meestal gemeten op basis van de geboorteplaats van de (groot)ouders en de geboorteplaats van de leerlingen. Sociaaleconomische achtergrond van de leerlingen verwijst naar de sociaaleconomische status (SES) van de ouders. De beroepssituatie en/of het opleidingsniveau worden doorgaans als indicator genomen. De linguïstische achtergrond van de leerlingen verwijst naar de thuistaal van de leerlingen. Meestal worden er twee groepen onderscheiden: anderstalige leerlingen versus Nederlandstalige leerlingen.

### *Ongelijkheid door herkomst/eticiteit*

Opdenakker en Hermans (2006) hebben op basis van de LOSO<sup>1</sup> gegevens berekend dat op het einde van het lager onderwijs één op vier allochtone (Maghrebijnse en Turkse) leerlingen een vertraging van een minstens een jaar heeft oplopen, terwijl slechts één op tien autochtone leerlingen zijn blijven zitten (verschil = 15%). Agirdag, Van Houtte en Van Avermaet (2012) hebben op basis van de SINBA<sup>2</sup> gegevens gevonden dat ongeveer 39% van niet-Westerse allochtonen minstens een jaar vertraging oplopen, terwijl slechts 16% van autochtone leerlingen in het lager onderwijs minstens een jaar blijven zitten (verschil = 23%). Verder stellen deze auteurs vast dat autochtone leerlingen op het einde van het lager onderwijs beter presteren in wiskunde dan allochtone leerlingen, met een significant verschil van ongeveer 8 punten op 100.

Voor het secundair onderwijs stellen Opdenakker en Hermans (2006) vast dat 43% van autochtone leerlingen afstuderen in het ASO, terwijl slechts 19% van de allochtone leerlingen een ASO-diploma hebben (verschil = 24%). Een omgekeerd beeld krijgen we wanneer we kijken naar percentages voor van het (deeltijds) beroepsonderwijs (BSO): terwijl slechts 21% van de autochtonen leerlingen in het beroepsonderwijs afstuderen, is dat 50% voor allochtone leerlingen (verschil = 29%). Op basis van analyses met de SONAR<sup>3</sup> gegevens, komen Duquet en collega's (2006) tot vergelijkbare bevindingen<sup>4</sup>. Jacobs en Rea (2011) hebben op basis van de PISA 2009 gegevens berekend dat autochtone leerlingen in het Vlaamse secundair onderwijs beter presteren dan nieuwkomers op vlak van leesvaardigheid (verschil = 64 PISA punten), op vlak van wiskunde (verschil = 62), en op vlak van wetenschappen (verschil = 66). Ook tweede generatie leerlingen scoren significant slechter dan autochtone leerlingen: verschillen voor leesvaardigheid, wiskunde en wetenschappen zijn respectievelijk 76, 84 en 95 PISA punten.

### **Sociaaleconomische ongelijkheid**

De ongelijkheden die ik in de vorige paragraaf heb geschetst zijn *bruto* verschillen tussen allochtone en autochtone leerlingen. Met *bruto* bedoel ik dat er geen rekening is gehouden met de SES van de leerlingen. Aangezien er een sterke samenhang is tussen SES en etniciteit, waarbij allochtone leerlingen vaak uit minder welgestelde gezinnen komen, en SES stevast een doorslaggevende factor blijkt te zijn, dient men ook rekening te houden met de SES van de leerlingen voor het berekenen van *netto* verschillen. Duquet en collega's (2006) stellen vast dat door rekening te houden met de SES, de etnische kloof met ongeveer 50% daalt. Maar zelfs na controle voor SES bleek de etnische kloof statistisch gezien significant. Uit de studie van Jacobs en Rea (2011) kan ik afleiden dat na controle voor SES, de etnische kloof in leesvaardigheid met 64% daalt voor eerst generatie leerlingen en met 37% daalt voor de tweede generatie. Er zijn gelijkaardige resultaten wat wiskunde-scores betreft. Maar ook hier blijft er een significante ongelijkheid van 28 PISA punten bestaan na controle voor SES. Kortom, de sociaaleconomische achtergrond van de leerling blijkt consequent samen te hangen met onderwijsprestaties van de leerlingen en SES verklaart ruwweg de helft van bestaande etnische ongelijkheid. Maar zelfs met een gelijkaardige sociaaleconomische achtergrond zouden allochtone leerlingen slechter scoren dan hun autochtone medeleerlingen.

“ Kortom, de sociaaleconomische achtergrond van de leerling blijkt consequent samen te hangen met onderwijsprestaties van de leerlingen en SES verklaart ruwweg de helft van bestaande etnische ongelijkheid. Maar zelfs met een gelijkaardige sociaaleconomische achtergrond zouden allochtone leerlingen slechter scoren dan hun autochtone medeleerlingen. ”

### **Linguïstische ongelijkheid**

Van Damme en collega's (1997) stellen vast dat op het einde van het lager onderwijs, 12% van Nederlandstalige leerlingen een vertraging van minstens een jaar oplopen, terwijl 49% van anderstalige leerlingen minstens een jaar vertraging hebben (een verschil van 37%). Voor het secundair onderwijs vinden Van Damme en collega's (2001) dat 51% van Nederlandstalige leerlingen zonder vertraging afstuderen en 26% van de Nederlandstalige leerlingen ongekwalificeerd uitstromen. Bij anderstalige leerlingen werkt 39% het secundair onderwijs af zonder vertraging (12% minder dan Nederlandstaligen) en 34% van de anderstalige leerlingen verlaat het secundair onderwijs zonder kwalificatie (8% meer dan Nederlandstaligen).

Bovendien blijkt de linguïstische achtergrond van de leerlingen samen te hangen met de onderwijsvormen: 94% van de leerlingen die in het ASO-afstuderen en 73% van de leerlingen die in het BSO-afstuderen zijn Nederlandstalig. Daar tegenover staat dat slechts 6% van de leerlingen die in het ASO en 26% van de leerlingen die afstuderen in het BSO anderstalig zijn. De linguïstische ongelijkheid blijft ook significant wanneer er gecontro-

leerd wordt voor etnische afkomst en SES. Zo stellen Jacobs en Rea (2011) vast dat na controle voor etniciteit (eerste en tweede generatie), beroepssituatie van de ouders en opleidingsniveau van de ouders, er een netto onderwijskloof is van respectievelijk 41 en 45 PISA punten voor leesvaardigheid en wiskunde. Uiteindelijk blijkt de *netto* linguïstische ongelijkheid in het onderwijs veel groter te zijn dan de *netto* etnische ongelijkheid in het onderwijs. Ten slotte hebben Bellens en collega's (2013) op basis van TIMMS gegevens vastgesteld dat de ongelijkheid in het Vlaams onderwijs op basis van thuistaal niet daalt maar stijgt: het laatste decennium zou de linguïstische ongelijkheid veel groter zijn geworden.

## Eentalig taalbadonderwijs vs. meertalig onderwijs

De vaststelling dat er een grote onderwijsongelijkheid bestaat tussen Nederlandstalige en anderstalige leerlingen brengt de volgende vraag met zich mee: wat kunnen beleidsmakers doen om deze ongelijkheid te reduceren. Ruwweg kan men twee 'oplossingen' of twee onderwijsmodellen onderscheiden, namelijk eentalig onderwijs (taalbadmodel) tegenover meertalig onderwijs (immersie model). Het gaat hier wel om een ideaaltypisch onderscheid. In realiteit is er vaak een overlap en binnen beide onderwijsvormen zijn er heel veel verschillende types van aanpak. Beide modellen worden hierna besproken.

### **Eentalig onderwijs: het taalbadmodel**

Het eentalig onderwijs of het taalbadmodel is primair gericht op het aanleren van de dominante taal, *in casu*, het Nederlands. Men gaat er immers van uit dat een betere beheersing van de Nederlandse taal, betere onderwijsprestaties met zich meebrengt. Het eentalig onderwijs vormt de mainstream in België. Dit komt gedeeltelijk doordat het onderwijs slechts één officiële instructietaal erkent (Sierens & Van Avermaet, 2010). In het taalbadmodel wordt het spreken van de moedertaal sterk afgeraden en soms ook bestraft. De leerkrachten gaan er immers vanuit dat het spreken van de moedertaal, de ontwikkeling van het Nederlands in de weg zit (zie Agirdag, 2010; Agirdag, Van Avermaet & Van Houtte, 2013). Uit het grootschalige Oprit-14 onderzoek blijkt dat 8 op de 10 Turkse en Marokkaanse leerlingen in Vlaamse scholen vermelden dat het verboden is om op school hun moedertaal te spreken (Clycq & Vandenbroucke, 2012).

Binnen het eentalig onderwijs kan men *grosso modo* twee benaderingen onderscheiden: de zogenaamde 'sink-or-swim'-benadering en de 'pull-out'-benadering. In de 'sink-or-swim'-benadering krijgen anderstalige leerlingen geen specifieke taalondersteuning. Leerlingen worden ondergedompeld in een Nederlandstalige omgeving en men verwacht dat een maximale blootstelling aan het Nederlands resulteert in betere kennis van de taal (Crawford, 1991). Beheydt (2004) stelt echter dat de 'sink-or-swim'-benadering geen echte didactische methode is, maar eerder een noodoplossing voor vele anderstalige leerlingen. In de 'pull-out'-benadering, daarentegen, krijgen anderstalige leerlin-

gen wel specifieke taalondersteuning. Leerlingen worden namelijk individueel of in kleine groepen uit reguliere klassen genomen en ze krijgen taallessen door een specifieke taal-leerkracht (Honigsfeld, 2009). Hoewel de 'pull-out'-benadering een zekere didactische methode volgt, is het niet vrij van kritiek gebleven. Namelijk, hoe meer schooltijd anders-talige leerlingen spenderen aan het leren van het Nederlands op zich, hoe minder tijd ze over hebben om *leerinhouden zelf* te leren. Wanneer leerlingen uit reguliere klassen genomen worden, gaan de reguliere lessen immers gewoon door. Taallessen zouden ook buiten de schooluren kunnen georganiseerd worden, maar zou dan weer minder tijd voor huiswerk kunnen betekenen.

Toch geniet eentalig taalbadonderwijs een grote vanzelfsprekendheid: zowel beleidsma-kers als leerkrachten omarmen het eentalig taalbadmodel als keuze van 'gezond verstand' (Blommaert & Van Avermaet, 2008). De meeste scholen die extra middelen krijgen om gelijke onderwijskansen te realiseren, besteden deze middelen aan taalvaardigheidsont-wikkeling (Juchtmans & Nicaise, 2011). Maar juist omwille van de vanzelfsprekendheid die het taalbadmodel geniet, is de effectiviteit ervan amper onderzocht in Vlaamse context (zie ook Sierens, 2012). Internationale studies zetten grote vraagtekens of eentalig onder-wijs wel effectief is (zie Gandara & Hopkins, 2010). Hoewel in Vlaanderen grote budget-ten besteed worden aan taalvaardigheidsontwikkeling, weten we bij gebrek aan onder-zoek niet of extra taallessen Nederlands ook leiden tot betere onderwijsprestaties. Daarom zal ik in deze studie nagaan of extra lessen Nederlands gerelateerd zijn aan betere on-derwijsprestaties voor anderstalige leerlingen.

“ Hoewel in Vlaanderen grote budgetten besteed worden aan taalvaardigheidsontwikkeling, weten we bij gebrek aan onderzoek niet of extra taallessen Nederlands ook leiden tot betere onderwijsprestaties. ”

### **Meertalig onderwijs**

Meertalig onderwijs (of het immersie-model) is een alternatieve aanpak om anderstalige leerlingen te onderwijzen. De verschillende vormen van meertalig onderwijs hebben als gemeenschappelijke kenmerk dat de moedertaal van anderstalige leerlingen niet wordt uitgesloten, maar gevaloriseerd wordt als een onderdeel van het curriculum (Sierens & Van Avermaet, 2010).

Voorstanders van meertalig onderwijs halen vaak drie redenen aan waarom het valo-riseren van de moedertaal tot betere onderwijsprestaties zou leiden (zie ook Extra & Verhoeven, 1985).

1. Volgens de afhankelijkheidshypothese van Jim Cummins (1979) is taalvaardigheid in de moedertaal (T1) gerelateerd aan taalvaardigheid in een later aangeleerde taal

(T2). Met andere woorden T1 en T2 zouden afhankelijk zijn van elkaar. Leertijd investeren in de moedertaal van anderstalige leerlingen zou daarom het aanleren van het Nederlands niet verhinderen, maar net stimuleren.

2. Het uitsluiten van de moedertaal van de school kan een negatieve invloed hebben op het welbevinden van de leerlingen, en onderzoek wijst uit dat leerlingen zich meer thuis voelen op school wanneer ze hun moedertaal kunnen spreken op school (Agirdag, Jordens, Van Houtte, 2014). Een verbeterd schoolwelbevinden kan dan resulteren in betere onderwijsprestaties.
3. Een derde argument komt van het neurologisch onderzoek (zie Van de Craen et al., 2007; Lochtman, Van de Craen & Ceuleers, 2007). Uit onderzoek met hersenscans blijkt dat tweetalige leerlingen meer hersenactiviteit vertonen, wat zou betekenen dat het stimuleren van tweetaligheid ook het leervermogen van de leerlingen zou bevorderen.

Indien we vreemde talenonderwijs (Frans en Engels) buiten beschouwing laten, komt meertalig onderwijs niet zo frequent voor in Vlaanderen (Leman, 1997; Sierens, 2012). Een aantal voorbeelden zijn de *Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur* (OETC) lessen voor Turkse, Spaanse en Italiaanse leerlingen (die sterk zijn afgenomen sinds de jaren negentig), het Foyer-programma in Brussel (zie Leman, 1997), het STIMOB-project, het thuistaalproject in Gent voor Turkstalige leerlingen, en het Validiv-project waarbij meertalig onderwijs wordt gegeven in zeven talen met ICT-ondersteuning (Leman & Top, 2002; Bollen & Baten, 2010).

In deze bijdrage is er echter geen ruimte om deze projecten en programma's uitgebreid te bespreken (de lezer wordt hiervoor verwezen naar de hierboven gerefereerde werken). Ik beperk me tot het bespreken van drie verschillende vormen van aanpak van meertalig onderwijs.

- Ten eerste is er het moedertaalonderwijs waarbij de focus ligt op het aanleren van de moedertaal zelf (en niet op aanleren van leerinhouden). De OETC-lessen in Vlaanderen kunnen gezien worden als een vorm van deze aanpak. Analoog met de kritiek op het 'pull-out' onderwijs, kan moedertaalonderwijs ook bekritiseerd worden omdat de tijd die gependeed wordt aan het leren van de moedertaal gedeeltelijk ten koste gaat van tijd die gependeed zou kunnen worden aan het aanleren van inhouden. Maar soms is de moedertaal die wordt gedoceerd ook een deel van de eindtermen (bijvoorbeeld lessen Franse taal voor Franstalige leerlingen in het Nederlandstalig onderwijs).
- Een tweede aanpak is de transitioneel tweetalig onderwijs (*transitional bilingual education, TBE*). In TBE ligt de focus wel op het aanleren van leerinhouden (zie Extra & Verhoeven, 1985). In deze aanpak worden de meeste lessen eerst in de moedertaal van de leerlingen gegeven. Naarmate de leerlingen de dominante taal beter beheersen, worden de lessen in de dominante taal gegeven. Een mogelijke kritiek op het TBE-aanpak is dat anderstalige leerlingen gesegregeerd worden van leerlingen die native sprekers zijn van de dominante taal.

- Een derde aanpak is het tweerichtings tweetalig onderwijs (*two-way bilingual education of dual-immersion*). In deze aanpak worden ongeveer de helft van de lessen gedoceerd in de moedertaal van anderstalige leerlingen. Anderstalige leerlingen worden echter niet gesegregeerd: men streeft naar een 50-50 samenstelling van anderstalige leerlingen en native sprekers. Terwijl de native sprekers de taal van anderstalige leerlingen leren, leren anderstalige leerlingen de dominante taal. Een voorbeeld van dit model kan men terugvinden in Duitsland in de *Aziz Nesin Grundschule* waarbij gedoceerd wordt in Duits en Turks.

Er zijn honderden Amerikaanse studies naar de effecten van tweetalig onderwijs. De resultaten zijn samengevat in verschillende meta-analyses (Willig, 1985; Greene, 1998; Rolstad, Mahoney, & Glass, 2005). Deze meta-analyses tonen zonder uitzondering aan dat tweetalige instructie gunstige gevolgen heeft voor de onderwijsprestaties van anderstalige leerlingen, hoewel de grootte van de effecten bescheiden zijn. Wanneer men verschillende vormen van aanpak met elkaar vergelijkt, blijkt dat tweerichtings tweetalig onderwijs het meest succesvolle model is (Alanis, 2000; Marian, Shook & Schroeder, 2013). Dit hoeft niet te verwonderen omdat in dit model leerlingen niet doet inboeten aan leertijd, omdat anderstalige leerlingen niet gesegregeerd worden van native sprekers, en omdat de moedertaal van anderstalige leerlingen een zelfde status geniet als de dominante taal.

“ Meta-analyses tonen zonder uitzondering aan dat tweetalige instructie gunstige gevolgen heeft voor de onderwijsprestaties van anderstalige leerlingen, hoewel de grootte van de effecten bescheiden zijn. ”

## Onderzoeksvragen

Uit voorgaande literatuur kunnen er drie onderzoeksvragen (OV) gedistilleerd worden:

- OV 1: Hoe groot is de onderwijsongelijkheid tussen Nederlandstalige en anderstalige leerlingen in leesvaardigheid, wiskunde en wetenschappen. Hoe groot is deze linguïstische ongelijkheid in bruto- en in netto-termen (d.w.z. na controle voor SES en etniciteit).
- OV2: Presteren anderstalige leerlingen die taalvaardigheidslessen Nederlands krijgen beter dan anderstalige leerlingen die deze lessen niet ontvangen? (in bruto en netto)
- OV3: Presteren anderstalige leerlingen die lessen in hun moedertaal ontvangen beter dan anderstalige leerlingen die deze lessen niet ontvangen? (in bruto en netto)

## Methodologie

In deze studie wordt er gebruik gemaakt van data van het *Programme for International Student Assessment* data die in 2012 verzameld zijn, of kortweg PISA 2012. Deze ge-

gevens zijn recentelijk vrijgegeven. De PISA studie be vraagt een toevalsteekproef van 15-jarige leerlingen in 65 landen. In Vlaanderen namen 4877 leerlingen deel aan PISA 2012. Hiervan zijn 1361 anderstalige leerlingen (Zie Tabel 1 voor beschrijvende statistieken). Anderstalige leerlingen worden hierbij gedefinieerd als leerlingen die aangeven dat ze thuis meestal een andere taal dan het Nederlands spreken (PISA variabele: ST25Q01).

In de vorige vier edities van de PISA studie was er zeer weinig informatie beschikbaar over de schoolloopbanen van anderstalige leerlingen. Hooguit kon men een onderscheid maken tussen anderstalige en Nederlandstalige leerlingen. Gelukkig werden er in PISA 2012 extra vragen gesteld rondom anderstaligheid in de zogenaamde *Education Career* vragenlijst. Ik maak gebruik van deze vragen om de gevolgen van de taalvaardigheidslessen Nederlands en de effecten van onderwijs in de moedertaal te evalueren. Aan de leerlingen die eerst een andere taal dan het Nederlands hebben geleerd werd er gevraagd: “Hoeveel uur per week krijg je dit schooljaar systematische ondersteuning om je kennis van het Nederlands te verbeteren, op school of buiten school?” (PISA variabele: EC10Q01) en “Hoeveel uur per week volg je dit schooljaar gewoonlijk lessen in je moedertaal of krijg je onderwijs in je moedertaal, op school of buiten school?” (PISA variabele: EC12Q01). In beide gevallen konden de leerlingen kiezen tussen vijf opties (1) *Geen*. (2) *Minder dan 2 uur per week*. (3) *2 uur of meer maar minder dan 4 uur per week*. (4) *4 uur of meer maar minder dan 6 uur per week*. (5) *6 uur per week of meer*. (zie Tabel 1 voor de antwoordverdeling van de leerlingen). Aangezien optie “6 uur per week of meer” bijna niet voorkomt voor de variabele die de taalvaardigheidslessen Nederlands meet (N=7), laat ik deze antwoordoptie weg in de analyses.

In de analyse is er steeds een onderscheid gemaakt tussen bruto en netto verschillen. Bruto betekent dat er geen correctie werd ingevoerd voor sociaaleconomische en etnische verschillen die aan de basis zouden kunnen liggen van de gevonden effecten. Wanneer *netto* verschillen worden gerapporteerd, betekent dit dat er wel gecorrigeerd werd voor de SES en etnische achtergrond van de leerlingen. Deze correctie werd berekend op basis van multivariate regressieanalyse waarbij SES en etniciteit als covariaten werden ingevoerd.

De SES van een leerling werd geoperationaliseerd op basis van de beroepsstatus van de ouders die gemeten werd met de *International Social and Economic Index* (PISA variabele: HISEI). Hoogste score van beide ouders werd als indicatie genomen. Om de interpretatie te vergemakkelijken, werd deze variabele gecentreerd (zie Tabel 1). Etnische achtergrond werd gemeten op basis van het geboorteland van de ouders en de leerling (PISA variabele: IMMIG). Leerlingen die zelf in het buitenland geboren zijn, worden als eerste generatie gecategoriseerd, leerlingen waarvan minstens één ouder in het buitenland is geboren, werden als tweede generatie gecategoriseerd (zie Tabel 1).

De uitkomsten die in deze studie worden bestudeerd zijn de onderwijsprestaties van de leerlingen. In PISA 2012 zijn de leerlingen getest op wiskunde, leesvaardigheid en weten-

schappen. Daarnaast heb ik ook het gemiddelde van de drie toetsen genomen als een vierde, algemene indicator van onderwijsprestaties (zie Tabel 1).

**Tabel 1: Beschrijvende statistieken op basis van de PISA 2012 gegevens**

	N	Valid %	Min	Max	Gem.	SD
Onderwijsprestaties						
Wiskunde	4877		184	803	535	101
Lezen	4877		83	775	521	95
Wetenschappen	4877		100	806	522	98
Gemiddelde	4877		147	795	526	96
SES	4604		-41	37	0	22
Thuis taal						
Nederlands	3269	70,6 %				
Andere taal	1361	29,4 %				
Ondersteuning Nederlands						
Geen	567	69,6 %				
< 2 uur	89	10,9 %				
2-4 uur	82	10,1 %				
4-6 uur	70	8,6 %				
< 6 uur	7	0,9 %				
Onderwijs in moedertaal						
Geen	555	66,7 %				
< 2 uur	69	8,3 %				
2-4 uur	88	10,6 %				
4-6 uur	68	8,2 %				
< 6 uur	52	6,3 %				
Etniciteit						
Autochtoon	4286	89,9 %				
Tweede generatie	269	5,6 %				
Eerste generatie	212	4.4 %				

## Resultaten

### Onderzoeksvraag 1: linguïstische ongelijkheid

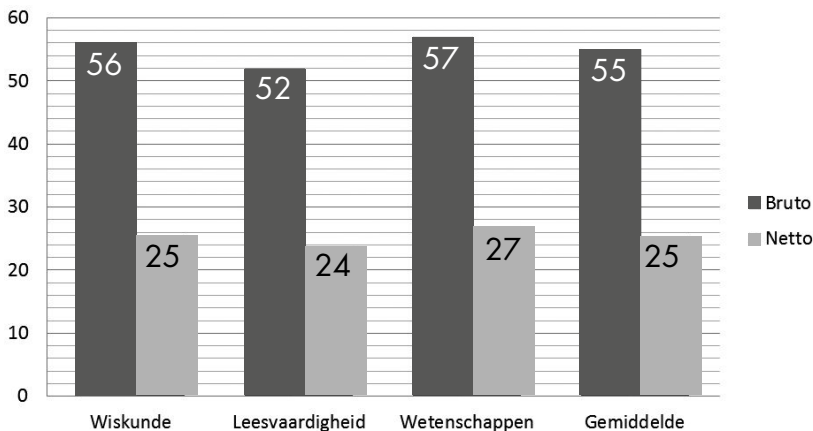
Volgens de meest recente PISA gegevens (anno 2012) scoren anderstalige leerlingen in het Vlaams onderwijs significant slechter dan Nederlandstalige leerlingen. Deze linguïstische ongelijkheid wordt weergegevens in Figuur 1. Op vlak van wiskunde is er een significant *bruto* verschil van 56 punten ( $F = 317, p < 0.001$ ), op vlak van leesvaardigheid is er een verschil van 52 punten ( $F = 309, p < 0.001$ ), en op vlak van wetenschappen is er



een ongelijkheid van 57 punten ( $F = 350, p < 0.001$ ). Gemiddeld genomen is er een bruto ongelijkheid van 55 PISA punten ( $F = 343, p < 0.001$ ). In Vlaanderen is de linguïstische ongelijkheid groter dan in andere OESO-landen, waar er een gemiddelde ongelijkheid is van 22 punten.

“ In Vlaanderen is de linguïstische ongelijkheid groter dan in andere OESO-landen ”

**Figuur 1: Bruto en netto ongelijkheid in onderwijsprestaties tussen Nederlandstalige en anderstalige leerlingen in PISA 2012.**



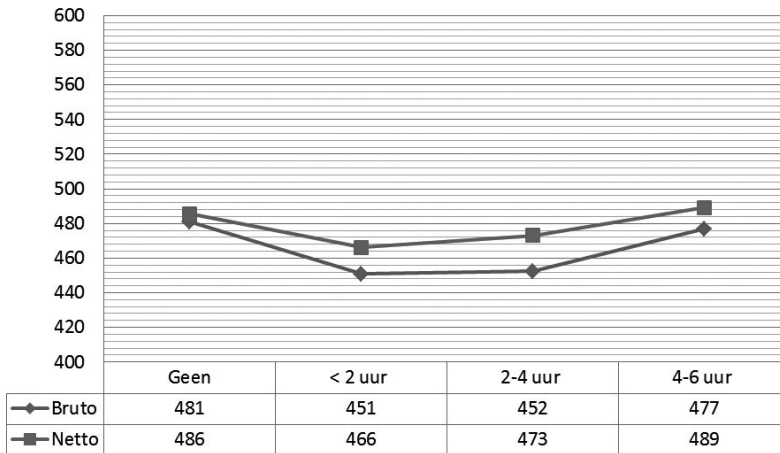
In Figuur 1 wordt eveneens de *netto* onderwijsongelijkheid getoond tussen anderstalige en Nederlandstalige leerlingen. Na controle voor sociaaleconomische en etnische achtergrond van de leerlingen is de netto linguïstische ongelijkheid kleiner dan de bruto linguïstische ongelijkheid. De kloof blijft echter wel significant. Op vlak van wiskunde is er een significante netto verschil van 25 punten ( $F = 70, p < 0.001$ ), op vlak van leesvaardigheid 24 punten ( $F = 71, p < 0.001$ ), en op vlak van wetenschappen 27 punten ( $F = 85, p < 0.001$ ). Gemiddeld genomen is de netto ongelijkheid tussen Nederlandstalige en anderstalige leerlingen 25 PISA punten ( $F = 81, p < 0.001$ ).

### **Onderzoeksvraag 2: gevolgen van eentalig onderwijs**

De resultaten in Figuur 2 tonen hoe lessen ter ondersteuning van taalvaardigheid Nederlands samenhangen met gemiddelde onderwijsprestaties van anderstalige leerlingen. In bruto termen, is er een significante samenhang tussen aantal uren taalvaardigheidslessen Nederlands en onderwijsprestaties ( $F = 4.3; p = 0.005$ ). Namelijk, anderstalige leerlingen die twee uur of minder uren Nederlandse les krijgen, presteren 30 PISA punten *minder* dan anderstalige leerlingen die *geen* taallessen Nederlands krijgen ( $p = 0.005$ ). Leerlingen die twee tot vier uren les Nederlands krijgen, presteren 28 PISA punten *minder* dan anderstalige leerlingen die geen taalvaardigheidslessen krijgen ( $p = 0.010$ ). De ge-

middelste onderwijsprestaties van anderstalige leerlingen die vier tot zes uren Nederlandse taalondersteuning krijgen verschillen niet significant van leerlingen die geen extra taallessen Nederlands krijgen ( $p = 0.736$ ).

**Figuur 2: Samenhang tussen aantal uren taalvaardigheidslessen Nederlands en gemiddelde onderwijsprestaties in PISA 2012.**



Wanneer we echter kijken naar de netto effecten van taalvaardigheidslessen Nederlands, dus wanneer er rekening wordt gehouden met de etnische en sociaaleconomische achtergrond van de leerlingen, kan men zien dat bruto verschillen quasi volledig wegebben. In netto termen is er *geen* significante samenhang tussen aantal uren taalvaardigheidslessen en onderwijsprestaties ( $F = 1.77$ ;  $p = 0.151$ ). Toch presteren anderstalige leerlingen die minder dan twee uren taalvaardigheidslessen krijgen 21 PISA punten *minder* dan anderstalige leerlingen die *geen* extra lessen Nederlands krijgen ( $p = 0.045$ ). De andere verschillen zijn statistisch gezien niet significant. Dit geeft een indicatie dat taalvaardigheidslessen geen positieve gevolgen hebben op de onderwijsprestaties van anderstalige leerlingen en dus dat eentalig onderwijs de linguïstische kloof van 25 PISA punten tussen anderstalige en Nederlandstalige leerlingen niet ongedaan kan maken.

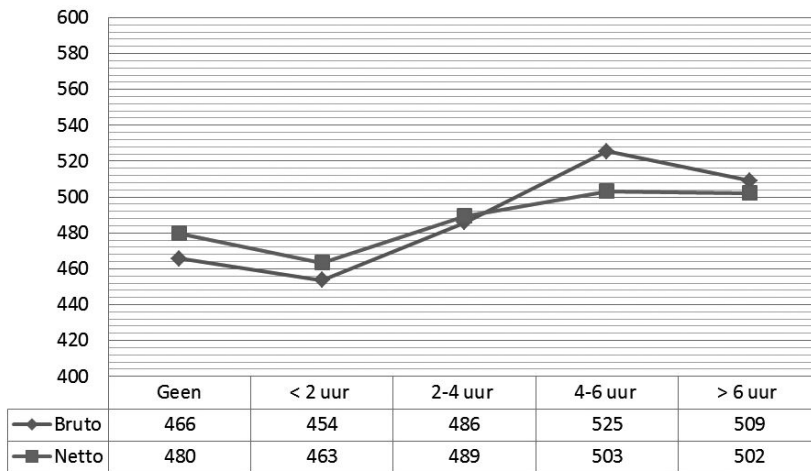
### **Onderzoeksvraag 3: gevolgen van meertalig onderwijs**

Figuur 3 toont hoe onderwijs in de moedertaal samenhangt met gemiddelde onderwijsprestaties van anderstalige leerlingen. In bruto termen, is er een significante samenhang tussen aantal uren lessen in de moedertaal en gemiddelde onderwijsprestaties ( $F = 9.3$ ;  $p < 0.001$ ). Anderstalige leerlingen die 4 tot 6 uren onderwijs krijgen in hun moedertaal, presteren bijna 60 PISA punten meer dan anderstalige leerlingen die geen leerstof in hun moedertaal krijgen ( $p < 0.001$ ). Leerlingen die meer dan 6 uren onderwijs krijgen in hun moedertaal, presteren 43 PISA punten meer dan leerlingen die geen leerstof aangeboden krijgen in hun moedertaal ( $p = 0.001$ ). Anderstalige leerlingen die 2 tot 4 uren onderwijs krijgen in hun

moedertaal, presteren gemiddeld 20 PISA punten meer dan leerlingen die geen leerstof in hun moedertaal krijgen ( $p = 0.060^5$ ). Er is geen significante verschil tussen de onderwijsprestaties van anderstalige leerlingen die geen lessen krijgen in de moedertaal en anderstalige leerlingen die minder dan twee uur les krijgen in de moedertaal ( $p = 0.312$ ).

Ook in netto termen, dus na controle voor etniciteit en SES, is er een significant verband tussen aantal uren lessen in de moedertaal en gemiddelde onderwijsprestaties van de leerlingen ( $F = 2.76$ ;  $p = 0.027$ ). Anderstalige leerlingen die 4 tot 6 uren onderwijs krijgen in hun moedertaal presteren 24 PISA punten meer dan leerlingen die geen leerstof krijgen in hun moedertaal ( $p = 0.034$ ). Anderstalige leerlingen die meer dan 6 uren onderwijs krijgen in hun moedertaal presteren 23 PISA punten meer dan leerlingen die geen leerstof aangeboden krijgen in hun moedertaal ( $p = 0.069^6$ ). Tot vier uren lessen in de moedertaal brengt echter geen significante vooruitgang op de gemiddelde onderwijsprestaties van de leerlingen. Ik besluit dat meertalig onderwijs positief is gerelateerd aan de onderwijsprestaties van anderstalige leerlingen, dit echter vanaf 4 uren in de week. De meerwaarde die meertalig onderwijs kan realiseren is 20 tot 25 PISA punten, wat voldoende kan zijn om de netto kloof tussen Nederlandstalige en anderstalige te dichten. Toch dienen we voorzichtig te zijn met deze interpretatie: het gaat hier immers om correlaties en niet om causaliteit.

**Figuur 3: Samenhang tussen aantal uren lessen in de moedertaal en gemiddelde onderwijsprestaties in PISA 2012.**



## Conclusie

In dit hoofdstuk werd er op basis van de meest recente PISA gegevens (van 2012) bevestigd dat anderstalige leerlingen slechter presteren dan Nederlandstalige leerlingen, dit zowel op vlak van leesvaardigheid, wiskunde als wetenschappen. Ook wanneer we rekening hielden met de sociaaleconomische en etnische achtergrond van de leerlingen, bleek er een substantiële kloof te zijn tussen anderstalige en Nederlandstalige leerlingen. Zelfs

met een vergelijkbare sociaaleconomische en etnische afkomst zouden anderstalige leerlingen gemiddeld 25 PISA punten minder presteren dan Nederlandstalige leerlingen. Dit bevestigt wat eerdere studies reeds hadden vastgesteld. De unieke bijdrage van dit hoofdstuk is echter wat de effectiviteit is van mogelijke beleidsmaatregelen om deze onderwijskloof te dichten. We hebben geprobeerd om een empirisch antwoord te geven op een debat dat in Vlaanderen vooralsnog vooral ideologisch is gevoerd. Namelijk, moeten we zo veel mogelijk taalondersteuning in het Nederlands bieden aan anderstalige leerlingen of moeten we anderstalige leerlingen lessen krijgen in hun moedertaal?

We hebben geen evidentie gevonden die wijst dat dat taalvaardigheidslessen Nederlands tot betere onderwijsprestaties leiden. Dit betekent echter niet dat kennis van het Nederlands onbelangrijk is voor de maatschappelijke en economische positie van individuen; dit betekent wel dat eentalig onderwijs wellicht geen oplossing kan bieden aan een van de belangrijkste uitdagingen van komende decennia: ongelijkheid in het onderwijs reduceren. Integendeel, de PISA gegevens wijzen uit dat twee uren taalvaardigheids-ondersteuning negatief kan uitdraaien voor de onderwijsprestaties van anderstalige leerlingen. Meer dan twee uren taalvaardigheidsondersteuning heeft noch negatieve noch positieve gevolgen – hoewel hier wel miljoenen onderwijsbudget aan wordt gespendeerd. Deze gegevens moeten geïnterpreteerd worden tegen de maatschappelijke achtergrond waarbij het eentalig taalbadmodel zelden in vraag wordt gesteld. De meeste leerkrachten en beleidsmakers geloven rotsvast in de voordelen van eentalig onderwijs en maximale blootstelling aan het Nederlands (zie ook Agirdag, 2010). Het onderwijsbeleid zet dan ook maximaal in op ondersteuning van taalvaardigheid Nederlands. Hiermee volgt het onderwijsbeleid de contouren van het integratiebeleid dat sinds begin van de jaren 90 bijna alles inzet op kennis van de Nederlandse taal (Blommaert & Van Avermaet, 2008). De vraag is echter of de eenzijdige focus op taalvaardigheid een efficiënte keuze is. Uit deze empirische studie blijkt dat zelfs een non-beleid beter blijkt te zijn dan een beleid dat kiest voor een beperkt aantal uren taalvaardigheidsondersteuning. Een volwaardige (en dure!) onderwijsbeleid dat kiest voor meer dan twee uren taalvaardigheidsondersteuning kan hooguit doen aan *damage control*. Aangezien taalvaardigheidslessen niet leiden tot betere onderwijsprestaties, kan eentalig onderwijs de bestaande onderwijskloof niet dichten. Mijn beleidssuggestie is dan ook om het eentalige onderwijsbeleid te herzien en in te zetten op onderzoek dat de effectiviteit van eentalig integratiebeleid kritisch bestudeert. In tijden van *evidence-based policy* zou dat in feite een vanzelfsprekend moeten zijn.

Tegenover de eentalige mainstream staat het model van tweetalig/meertalig onderwijs dat vooral steun krijgt van een beperkt aantal wetenschappers en beleidsmakers (Sierens, 2010). Hoewel Noord-Amerikaanse studies de positieve effecten van meertalig onderwijs hebben aangetoond<sup>7</sup>, zijn de Vlaamse studies hieromtrent schaars. Bestaande studies focussen vooral op effecten van specifieke proefprojecten en gebruiken zelden een grote steekproef met veel scholen (zie Leman & Top, 2002). Uit de resultaten van de voorliggen-

de studie blijkt dat het krijgen van onderwijs in de moedertaal positief gerelateerd is aan de onderwijsprestaties van de leerlingen. Dit is zelfs het geval wanneer we rekening houden met de sociaaleconomische en etnische achtergrond van de leerlingen. De positieve effecten waren echter pas statistisch significant vanaf 4 uur in de week. De resultaten laten vermoeden dat vier uren moedertaalonderwijs de kloof van 25 PISA punten tussen anderstalige en Nederlandstalige kan dichten. Toch dienen we hier voorzichtig te zijn met de interpretatie: de gevonden positieve correlatie is hooguit een *indicatie* dat meertalig onderwijs positieve gevolgen heeft. Om zeker te zijn van causaliteit dient men experimentele studies te voeren. Desalniettemin wijzen deze resultaten dat meertalig onderwijs een beloftevolle piste is die verdere opvolging verdient.

“ Uit de resultaten van de voorliggende studie blijkt dat het krijgen van onderwijs in de moedertaal positief gerelateerd is aan de onderwijsprestaties van de leerlingen. ”

De voornaamste uitdaging met betrekking tot meertalig onderwijs zijn echter praktisch van aard. Klassieke modellen van tweetalig onderwijs zijn slechts haalbaar in regio's en scholen waar er een kritische massa is van homogeen anderstalige leerlingen, bijvoorbeeld Franstalige leerlingen in Brussel of Turkstalige leerlingen in Limburg of Gent. Maar in 'superdiverse' omgevingen ligt dat moeilijker. Doordat er in dergelijke contexten heel veel talen worden gesproken, betekent dit ook dat er heel veel soorten tweetalige scholen zouden moeten komen, wat mij onhaalbaar lijkt. Het is ook weinig waarschijnlijk dat men voldoende tweetalige leerkrachten kan vinden die in deze scholen kunnen doceren. Dit bekennt echter niet dat we in 'superdiverse' contexten gemakshalve moeten kiezen voor eentalig onderwijs of taalbadonderwijs. Dit zou immers betekenen dat we kiezen voor minder onderwijskwaliteit. Het is mijn inziens beter om alternatieve aanpakken van meertalig onderwijs (die aangepast zijn aan superdiverse realiteiten) te stimuleren en te implementeren.

Hierbij dienen we ook rekening te houden met recente technologische en pedagogische ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen maken dat het klassiek onderwijs (dit is kennisoverdracht in *face-to-face* klascontact en via offline bronnen zoals boeken) ruimte maakt voor nieuwe vormen van *blended* leren (met nadruk op *ICT* en competentieontwikkeling, zie Dillemans et al, 1998). In het klassiek onderwijsmodel is kennis vooral vervat in eentalige, offline boeken en deze kennis wordt in *face-to-face* klascontext via de leraar overgebracht naar de leerling. In klassiek onderwijs heeft de leerkracht toegang tot kennis in een beperkt aantal talen die hij/zij zelf beheerst, en kan dus enkel in die talen doceren. In hedendaagse vormen van *blended* leren daarentegen is de leraar niet meer de bron, noch de mediator van alle kennis. De leraar wordt eerder een facilitator tussen de leerling en de kennis die *online* en meertalig beschikbaar is. Het kan ook niet anders: de hoeveelheid van beschikbare kennis en de snelheid waarmee het verandert is zodanig gestegen dat het bijna *onmogelijk* is dat een leerkracht deze kennis kan bijhouden of een offline boek deze accuraat kan weergeven.

De overgang van klassiek contactleren naar *blended* leren maakt ook mogelijk dat de leerkracht kan onderwijzen/faciliteren door bronnen te gebruiken in oneindig aantal veel talen. Een voorbeeld uit de lessen aardrijkskunde kan dit verduidelijken. In het klassiek onderwijs leren de leerlingen in *face-to-face* klascontext dat Kiev de hoofdstad is van Oekraïne. Deze informatie is opgeslagen in een *offline* leerboek of atlas. In een snel veranderende wereld is datgene wat er in een boek staat over Oekraïne niet noodzakelijk accuraat. In een *blended* onderwijscontext leren de leerlingen niet wat de hoofdstad van Oekraïne is, maar ze leren hoe ze zo efficiënt en accuraat mogelijk deze informatie kunnen opvragen via *online* en meertalige bronnen. Op dit moment kunnen de leerlingen enkel al via Wikipedia in 211 talen te weten komen dat Kiev de hoofdstad is van Oekraïne en dat de Krim geannexeerd is door Rusland. De leerkracht hoeft deze 211 talen niet te kennen om de leerlingen te stimuleren om ook via deze talen te leren. De superdiverse meertaligheid kan dus ook gebruikt worden als didactisch kapitaal zonder dat de leerkrachten deze talen moet beheersen. Deze ontwikkelingen zijn echter nog in experimentele fase en worden op dit noemt nog volop ontwikkeld (zie bijvoorbeeld het Validiv-project<sup>8</sup>).

## Noten

- <sup>1</sup> LOSO staat voor Longitudinaal Onderzoek Secundair Onderwijs.
- <sup>2</sup> SINBA staat voor Segregatie in Basisonderwijs.
- <sup>3</sup> SONAR staat voor Studiegroep van Onderwijs naar Arbeidsmarkt.
- <sup>4</sup> Ik kon de resultaten van deze studie echter niet eenduidig interpreteren omdat de auteurs bij het operationaliseren van etniciteit zowel land van herkomst als gesproken taal hebben gemeten. Hierdoor was het niet duidelijk of het ging om effecten van land van herkomst ofwel die van gesproken thuistaal.
- <sup>5</sup> Het gaat hier wel om een grensgeval van significantie indien we de conventionele significantiegrens van 5% in acht nemen. Indien we 10% regel volgen, gaat het wel om een significant effect.
- <sup>6</sup> Zie vorige opmerking.
- <sup>7</sup> Het gaat hier vooral om Engels en Spaans in de VS, en Engels en Frans in Canada, maar in stedelijke gebieden komen er ook scholen voor die focussen op Chinees, Koreaans, Haitiaans Creools en Arabisch.
- <sup>8</sup> Meer informatie over dit project kan verkregen worden bij de auteur van dit hoofdstuk.

## Referenties

Agirdag, O. (2010). Exploring bilingualism in a monolingual school system: insights from Turkish and native students from Belgian schools. *British Journal of Sociology of Education*, 31(3), 307-321.

Agirdag, O. (2014). The long-term effects of bilingualism on children of immigration: student bilingualism and future earnings. *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, 17(4), pp. 449-464

Agirdag, O., Jordens, K., Van Houtte, M. (2014). Speaking Turkish in Belgian Schools: Teacher Beliefs versus Effective Consequences. *Bilig - Journal of Social Sciences of the Turkish World* 70, pp. 7-28

Agirdag, O., Van Avermaet, P., Van Houtte, M. (2013). School segregation and math achievement: A mixed-method study on the role of self-fulfilling prophecies. *Teachers College Record*, 115(3), pp. 1-50

Agirdag, O., Van Houtte, M., & Van Avermaet, P. (2012). Why does the ethnic and socioeconomic composition of schools influence math achievement? The role of sense of futility and futility culture. *European Sociological Review*, 28(3), pp. 366 - 378

Alanis, I. (2000). A Texas two-way bilingual program: Its effects on linguistic and academic achievement. *Bilingual Research Journal*, 24(3), 225-248.

Beheydt, L. (2004). Tweedetaalonderricht in immersie voor jonge kinderen in het basisonderwijs. In VLOR (Eds) *Meertalen in de basisschool? Een verkenning*. (pp. 79-102). Antwerpen: Garant.

Bellens, K., Arkens, T., Van Damme, J., & Gielen, S. (2013). Sociale ongelijkheid en ongelijkheid op basis van thuistaal inzake wetenschapsprestaties in het Vlaamse onderwijs. Veranderingen tussen 2003 en 2011 op basis van TIMSS, vierde leerjaar. *Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen*: <https://lirias.kuleuven.be/handle/123456789/424811>

Blommaert, J. & Van Avermaet, P. (2008). *Taal, onderwijs en samenleving: De kloof tussen beleid en realiteit*. Antwerpen: Epo.

Bollen, K., & Baten, K. (2010). Bilingual Education in Flanders: Policy and Press Debate (1999–2006). *The Modern Language Journal*, 94(3), 412-433.

Clycq, N. & Vandenbroucke, L. (2012). 'Oprit 14: Naar een schooltraject zonder snelheidsbeperkingen'. Gepresenteerd op 4 december 2012, Afsluitend congres 'Oprit 14' Universiteit Antwerpen.



Crawford, J. (1991). *Bilingual education: History, politics, theory, and practice*. Second Edition. Los Angeles, CA: Bilingual Educational Services.

Cummins, J. (1979). Linguistic interdependence and the educational development of bilingual children. *Review of educational research*, 49(2), 222-251.

Dillemans, R., Lowyck, J., Van derPerre, G., Claeys, C., & Elen, J. (1998). *New technologies for learning: Contribution of ICT to innovation in education*. Leuven: Leuven University Press.

Duquet, N., Glorieux, I., Laurijssen, I., & Van Dorsselaer, Y. (2006). *Wit krijgt schrijft beter. Schoolloopbanen van allochtone jongeren in beeld*. Antwerpen: Garant.

Extra, G. & Verhoeven, L. (1985) Tweektaligheid en tweektaligbasisonderwijs. *Pedagogische Studien*, 62(1), 3-24.

Honigsfeld, A. (2009). ELL PROGRAMS: Not 'One Size Fits All'. *Kappa Delta Pi Record*, 45(4), 166-171.

Gandara, P., & Hopkins, M. (2010). *Forbidden Language: English Learners and Restrictive Language Policies*. Multicultural Education Series. New York: Teachers College Press.

Greene, J. P. (1998). *A meta-analysis of the effectiveness of bilingual education*. Tomás Rivera Policy Institute.

Grin, F. (1996). Economic approaches to language and language planning: an introduction. *International Journal of the Sociology of language*, 121(1), 1-16.

Jacobs, D., & Rea, A. (2011). *Verspild talent: De prestatiekloof in het secundair onderwijs tussen allochtone en andere leerlingen volgens het PISA-onderzoek 2009*. Brussel: Koning Bouwdewijnstichting. [https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/115059/1/PUB2011\\_3002\\_VerspildTalent.pdf](https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/115059/1/PUB2011_3002_VerspildTalent.pdf).

Juchtmans, G. & Nicaise, I. (2011). Implementatie van het Gelijke Onderwijskansenbeleid op school- en klasniveau in het Vlaamse basisonderwijs: een kwalitatief onderzoek (SSL-rapport nr. SSL/OD1/2010.27).

Leman, J. (1997). School as a socialising and corrective force in inter-ethnic urban relations. *Journal of multilingual and multicultural development*, 18(2), 125-134.

Leman, J., & Top, L. (2002). (Eds.) *Intercultureel en meertalig onderwijs, burgerschaps- en vredesopvoeding*. Antwerpen: Garant.

Lochtman, K., Van de Craen, P., & Ceuleers, E. (2007). Meertalig onderwijs is beter onderwijs. *Tijdschrift voor lerarenopleiders*, 28(4), 49-54.

Marian, V., Shook, A., & Schroeder, S. R. (2013). Bilingual Two-Way Immersion Programs Benefit Academic Achievement. *Bilingual Research Journal*, 36(2), 167-186.

Van Damme, J., Meyer, J., De Troy, A., & Mertens, W. (2001). Succesvol middelbaar onderwijs? Een antwoord van het LOSO-project. Leuven: Acco.

OECD (2010). PISA 2009 Results: Overcoming Social Background – Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II). <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/48852584.pdf>.

Opdenakker, M. C., & Hermans, D. (2006). Allochtonen in en doorheen het onderwijs: cijfers, oorzaken en verklaringen. In Sierens, S., Mieke Van Houtte, Patrick Loobuyck, Kaat Delrue & Koen Pelleriaux (eds.) *Onderwijs onderweg in de immigratiesamenleving* (33-66) Gent: Academia Press, 33-66.

Rolstad, K., Mahoney, K. S., & Glass, G. V. (2005). Weighing the evidence: A meta-analysis of bilingual education in Arizona. *Bilingual Research Journal*, 29(1), 43-67.

Sierens, S. (2010). Tweektalig onderwijs voor allochtonen : Heeft het wel een meerwaarde? *Tijdschrift Taal*, 3 (5), 6-13.

Sierens, S. & Van Avermaet, P. (2010). Taaldiversiteit in het onderwijs: van meertalig onderwijs naar functioneel veeltalig leren. In Van Avermaet, P., K. Van den Branden & L. Heylen (Eds.) *Goed geGOKt?: reflecties op twintig jaar gelijke onderwijskansenbeleid in Vlaanderen*. (pp. 69-88). Antwerpen: Garant.

Van Damme, J., De Troy, A., Meyer, J., Minnaert, A., Lorent, G., Opdenakker, M. C., & Verduyck, P. (1997). *Succesvol doorstromen in de aanvangsjaren van het secundair onderwijs*. Leuven: Acco.

Van de Craen, P., Mondt, K., Allain, L., & Gao, Y. (2007). Why and how CLIL works. An outline for a CLIL theory. *VIEWWS. Vienna English Working Papers*, 16(3), 70-79. <http://www.multilingualresearchunit.be/wp-content/uploads/2013/06/Viewz2007.pdf>.

Van Laere, E., Aesaert, K., & van Braak, J. (2014). The Role of Students' Home Language in Science Achievement: A multilevel approach. *International Journal of Science Education*, DOI :10.1080/09500693.2014.936327.

Willig, A. C. (1985). A meta-analysis of selected studies on the effectiveness of bilingual education. *Review of educational research*, 55(3), 269-317.

# WHAT CAN INTERNATIONAL COMPARISONS TELL US ABOUT 'GOOD PRACTICES' IN MIGRANT EDUCATION?

**JASPER DAG TJADEN**

ASSOCIATE POLICY ANALYST AT THE MIGRATION POLICY GROUP AND A RESEARCHER AT BAMBERG UNIVERSITY (GERMANY)

*There has been much recent attention on immigrant education as immigrants represent a growing share of the EU's future labour force. A growing number of indicator-based monitoring reports compare outcomes and policies across countries. Today, we see persistent lower achievement of immigrants in education compared to non-immigrants in almost all OECD countries. However, to make the comparison between groups and between countries meaningful, numerous factors have to be taken into account.*

*This chapter provides an accessible guide on the benefits and limitations of indicator-based monitoring reports. It is geared towards policy makers with limited statistical knowledge. I will provide a snapshot of what we currently know about comparing outcomes and policies of migrant integration internationally. Additionally, I will describe the numerous factors that have to be considered when comparing education of immigrants across countries: the migrant population, general education systems and specific integration and targeted education policies. After taking all factors into account, how can outcome and policy indicators help us to identify 'good practices'. Six steps are presented to help avoid common pitfalls.*

Er gaat de jongste tijd heel wat aandacht naar migranten en onderwijs aangezien in de toekomst steeds meer arbeidskrachten in de EU migranten zullen zijn. Monitoringrapporten op basis van indicatoren vergelijken alsmear vaker de resultaten en beleidsstrategieën van de verschillende landen. Op dit ogenblik stellen we in bijna alle OESO-landen vast dat migranten in het onderwijs stelselmatig slechter presteren dan niet-migranten. Er moet echter rekening worden gehouden met heel wat factoren om tot een zinvolle vergelijking tussen groepen en tussen landen te komen.

Dit hoofdstuk belicht op een toegankelijke manier de voordelen en beperkingen van op indicatoren gebaseerde monitoringrapporten. Het richt zich tot beleidsmakers met een beperkte kennis van statistische analyse. Ik overloop kort wat we op dit ogenblik weten over vergelijkingen tussen resultaten en beleidsstrategieën op het vlak van migrantenintegratie in verschillende landen. Daarnaast beschrijf ik verscheidene factoren waarmee rekening moet worden gehouden wanneer de positie van migranten in het

onderwijs in verschillende landen wordt vergeleken: de migrantenpopulatie, de algemene onderwijssystemen en de beleidskeuzes op het vlak van specifieke integratie- en gerichte onderwijsmaatregelen. Nadat rekening is gehouden met alle factoren, blijft de vraag hoe resultaat- en beleidsindicatoren ons kunnen helpen om 'goede praktijken' te identificeren. Er worden zes stappen voorgesteld die ons voor frequente valkuilen moeten behoeden.

*L'éducation des immigrés a suscité récemment beaucoup d'attention. En effet, les immigrés représentent une part de plus en plus importante de la future main d'œuvre au sein de l'Union européenne. Un nombre croissant de rapports de suivi basés sur des indicateurs comparent les résultats et politiques en vigueur dans différents pays. Aujourd'hui, dans pratiquement tous les pays de l'OCDE, nous observons une tendance persistante à la baisse des résultats en matière d'éducation des immigrés par rapport aux non-immigrés. Toutefois, avant de pouvoir faire une comparaison réellement significative entre les groupes et les pays, de nombreux facteurs doivent être pris en compte.*

*Ce chapitre propose un guide accessible sur les bénéfices et limitations des rapports de suivi basés sur des indicateurs. Il s'adresse avant tout aux décideurs politiques possédant des connaissances limitées en analyse statistique. Je vous donnerai un bref aperçu de ce que nous savons actuellement au sujet des comparaisons internationales des résultats et politiques en matière d'intégration des immigrés. Par ailleurs, je décrirai les multiples facteurs à prendre en considération lorsqu'il s'agit de comparer l'éducation des immigrés dans les différents pays : la population immigrée, les systèmes d'éducation en général et les politiques d'intégration et d'éducation spécifiques et ciblées. Compte tenu de tous ces facteurs, comment les indicateurs en termes de résultats et de politiques peuvent-ils nous aider à identifier les 'bonnes pratiques' ? Je développerai six étapes pour vous aider à éviter les pièges les plus courants.*

## Introduction

The success of immigrants in EU school systems is crucial to the future European labour markets. It is also paramount for maintaining social equality and cohesion in societies that seem to become more divided. Immigrants are disadvantaged in most education systems across the EU. In the long run, poor education results can lead to fewer, lower quality jobs. A lack of social mobility in many EU countries will eventually increase overrepresentation of immigrants among the low-skilled work force. Thus, during the last decade, there has been much focus on how schools can better promote immigrant integration.

The salience of migrant education on the policy agenda has led many international actors (EU and OECD) and national governments to introduce indicator-based monitoring reports (Huddleston, Niessen, Tjaden 2013). Monitoring reports are a valuable tool for policy analysis. However, they are often misunderstood and misused.

When we compare the education of immigrants to non-immigrants, there are numerous factors that have to be taken into account, especially across countries. Immigrants are in a distinct situation in many ways. Only by explaining these differences and taking into account all relevant factors, we can provide a meaningful picture of migrant integration. This chapter intends to assist policy makers in using indicator-based monitoring reports, to highlight its benefits and limitations and to describe how, in combination with other tools, comparing outcomes and policies can help to identify 'good practices'. Indicators are based on statistics, and statistical reports often require a sound methodological knowledge. However, this chapter will provide an accessible (non-statistical) language to help interpret results without considerable previous knowledge in statistics.

In this sense, the title is misleading: Rather than providing answers to the question of what we can say about 'good practices' in migrant education, this chapter may be more about what we *cannot* say. From a policy makers' perspective, this should be equally important: Betting on the wrong horse as a result of weak evidence and wrong conclusions can be a waste of money, time and political capital. Considering the next six steps should help to avoid the most common pitfalls.

“ Today, we see persistent lower achievement of immigrants in education compared to non-immigrants in almost all OECD countries. Betting on the wrong horse as a result of weak evidence and wrong conclusions can be a waste of money, time and political capital.”

### Step 1: Comparing education outcomes

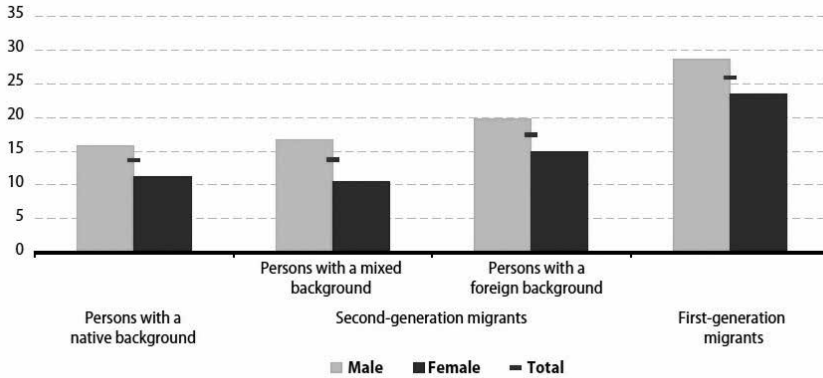
The early school leaver rate<sup>1</sup> and the reading competence of 15 year olds are two indicators for international comparison of education outcomes. Across the EU, we see that immigrants who were born abroad (first generation), especially males, more often leave school

---

<sup>1</sup> The share of persons between the ages of 18-24 that do not advance beyond lower secondary education.

without a basic degree. Figure 1 shows that this difference is substantially smaller regarding immigrants who were born in the country of residence (the second generation).

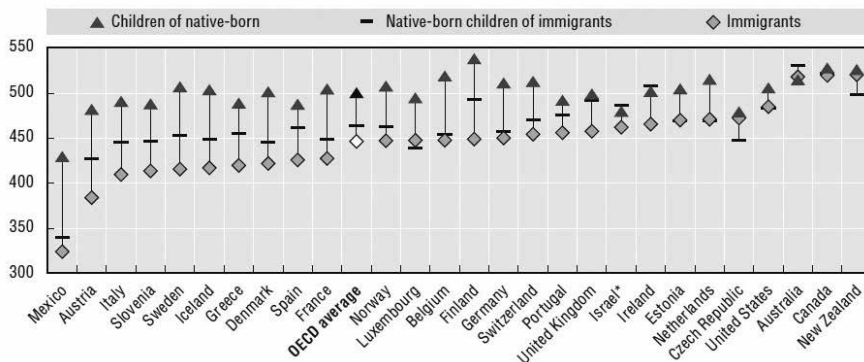
**Figure 1: Early school leavers' rate by gender and migrant generation, EU-27, 2008**



Source: Eurostat, LFS 2008 ad hoc module

Performance of immigrants in schools can be measured by their reading skills at the age of 15 compared to the performance of non-immigrants. The figure below (Figure 2) shows the performance gaps for the first and second generation. We see that immigrants perform worse in all EU countries. In Australia, Canada and New Zealand, immigrants reach similar results than non-immigrants. Regarding the situation of the second generation, Belgium, Norway, Germany and Switzerland are an interesting case as differences between the performance of the first and second generation is rather small. Second generation immigrants reach much higher results compared to first generation immigrants in Finland and Spain, two countries that have comparable overall results for non-natives.

**Figure 2: Mean PISA reading scores by place of birth and parents' place of birth, 2009**



Source: OECD 2012

Some countries attract a high share of immigrants who speak the language of the host country, for example Spain, Portugal, the UK and, to some extent, France and Belgium. Excluding language acquisition before immigration exacerbates the outcomes for Belgium. Only Finland, Luxembourg and Portugal have larger gaps between immigrants and non-immigrants than Belgium.

“ We see very little differences between the first and second generation in Switzerland, Germany and Belgium. ”

The outcomes for second generation immigrants are particularly relevant indicators to measure integration over time. Immigrants that were born in the country and have gone through the school system as long as their non-immigrant peers should have better outcomes than foreign-born immigrants. We see very little differences between the first and second generation in Switzerland, Germany and Belgium. In Finland and Sweden, the reading scores improve considerably for the second generation. In Ireland, the United Kingdom and Australia the second generation performs similar to or even better than the non-immigrant average.

Another indication for 'good integration' is convergence of outcomes over time. Between 2000 and 2009, the reading score of second generation immigrants has improved in only a few countries, including Belgium, as well as in Denmark, Luxemburg and Germany. It decreased in Greece, Sweden, France and Italy (see OECD 2012).

Comparing countries by looking at group averages comes with a risk. Outcomes of the second generation and trends over time give us a good indication of whether education is promoting the integration of immigrants. Are countries with smaller performance gaps examples for 'good policy'? The 'bird's eye perspective' is not sufficient to make inferences about 'good practices'. Comparing outcomes across countries becomes more meaningful, if we take into account differences in the migrant population, differences in receiving societies and differences in policies.

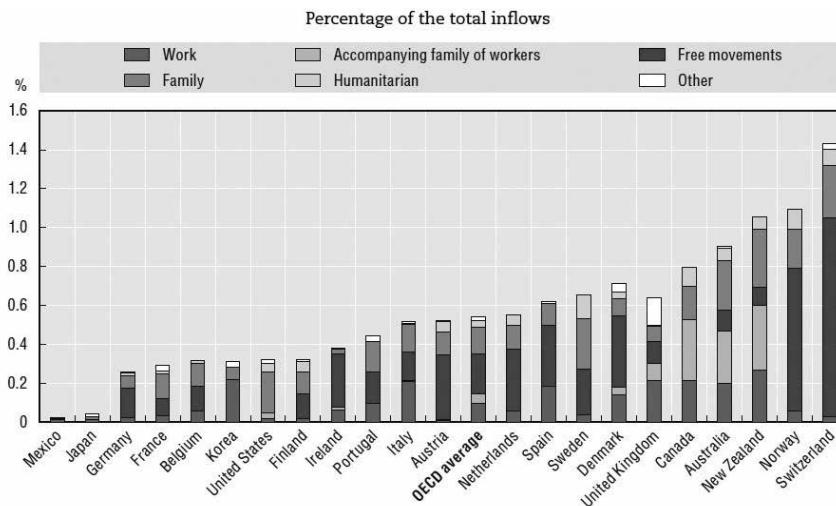
## Step 2: Looking at migration context

The immigrant population can differ in many ways: The number of years of residence in the country, birth in the country, country of origin, reason for migration, family status, household composition and educational background. Most of these factors will still have an effect on second generation immigrants born in the country. Socio-economic status of the parents is the most important factor for performance of the second generation immigrants in schools.

Figure 3 shows the composition of the migrant population in all OECD countries by the channel of migration (the reasons that immigrants have reported for their entry). In 2010,

the largest shares in Belgium are EU citizens and family migrants uniting with their family members. Work migration takes a smaller share of total migration flows compared to Mediterranean countries and traditional immigration countries such as Canada and Australia.

**Figure 3: Permanent inflows by category of entry, 2010**



Among EU countries, Belgium has a high share of low-educated immigrants of the immigrant populations, considerably higher than the Netherlands even though the share of native-born population that is low-skilled is similar to the share in Belgium (see Figure 4). The bars also indicate that immigrants are overrepresented among low-skilled workers and underrepresented among the highly skilled compared to non-immigrants.

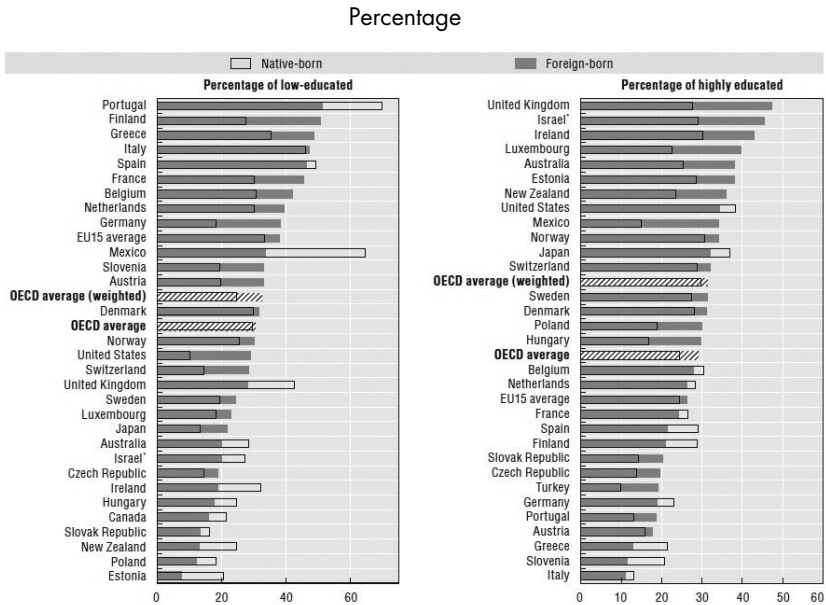
“ Among EU countries, Belgium has a high share of low-educated immigrants of the immigrant populations, considerably higher than the Netherlands even though the share of native-born population that is low-skilled is similar to the share in Belgium.”

Belgium has a considerable share of second generation immigrants. Thus, it is particularly interesting to consider the education of immigrants and non-immigrant mothers.

OECD figures have shown that Belgium is among the countries with the highest shares of low-skilled foreign born mothers. The difference between immigrants and non-immigrants is particularly pronounced for higher qualifications. Belgium, Portugal and France are the only EU countries where up to 75% of low educated mothers were foreign born.



**Figure 4: Educational attainment of the population aged 15 to 64 by place of birth, 2009-10**



Source: OECD 2012

There are many more socio-demographic factors that make immigrants different to non-immigrants. Other OECD figures, for example, indicate that the household size varies considerable between immigrants and non-immigrants. It may be more difficult to help five children succeed in school than only supporting one. The example of 'reason for migration', 'educational background' and 'household' size are only three examples that show the different starting lines for immigrants compared to non-immigrants.

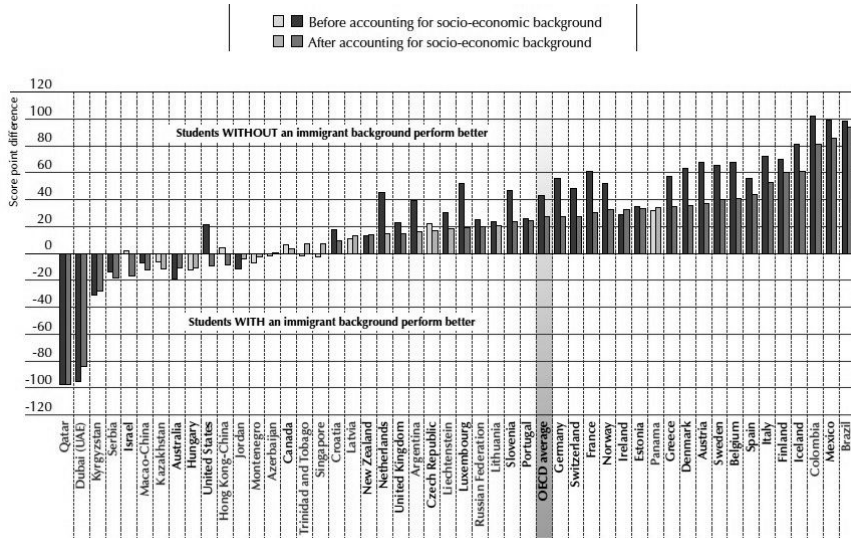
### Step 3: Looking at population characteristics

The general composition of the migrant population is one set of factors which are a necessary backdrop for comparing countries. Additional factors, such as individual characteristics, general policies and specific integration policies, will be outlined in the following: According to OECD analysis, the differences in *language spoken at home and socio-economic background* (measured by income, field of occupation and highest educational level of parents) account for a large part of the performance gap between native and immigrant students. However, even after accounting for these two factors, significant performance gaps still remain (see graph below).

We see that after accounting for socio-economic background, some countries more than others succeed in bringing the performance of immigrants closer to the levels of non-immi-

grants. Especially the Netherlands, but also France and Germany show much smaller performance gaps when immigrants are compared to non-immigrants with the same socio-economic background.

**Figure 5: Reading performance by immigrant status, before and after accounting for socio-economic background:**



Source: OECD (2010), PISA 2009 Results: Overcoming Social Background – Equity in Learning Opportunities and Outcomes

The OECD finds that other factors associated with a better educational performance for immigrant students include, for example, participation in early childhood education and care, early home reading activities, more hours for learning language at school, educational resources at home and a lower concentration in schools of students with a low socio-economic background.

Taking differences in the social structure of immigrant groups changes the picture of migrant education. It shows that much of the gap in performance can be attributed to the fact that immigrants' socio-economic status (education and occupation of the parents) is lower on average. Accounting for these differences reduces the gaps significantly in many countries.

“ Immigrants' socio-economic status (education and occupation of the parents) is lower on average. Accounting for these differences reduces the gaps significantly in many countries. ”

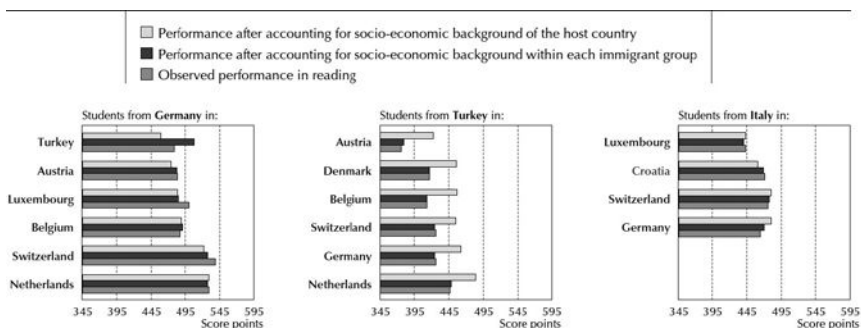
Another relevant factor is the *years of schooling in the country of residence* (measured by age of immigration). Migrant children with a longer education in the country are assumed to perform better in school. Time alone cannot be expected to resolve all the challenges associated with being an immigrant in a country. Still, first-generation students who arrived in the country at a younger age outperform those who arrived when they were older. The size of the gaps, however, varies considerably across countries and across groups. Education systems are better able to improve student performance when they have a more time to shape the learning outcomes of immigrant students.

This previous set of factors (language spoken at home, socio-economic background, years if schooling in the country) have pointed to further differences between immigrants and non-immigrants. But what if large gaps remain even after breaking down outcomes by these factors?

#### Step 4: Looking at societal context

The debate on migrant integration often focuses on one dominant group in the respective country (e.g. Turks in Germany). Relatively low performance of students with an immigrant background cannot be attributed solely to their country of origin. The figure below contains data from several countries on the performance of students with the same immigrant background, before and after accounting for socio-economic background. These figures highlight how performance varies across different countries for students with the same country of origin. This means that similar people perform differently in different countries. This result shifts the perspective away from the immigrant onto the society in which integration takes place. This indicates that general policies in the country of residence have a significant impact on outcomes.

**Figure 6: Reading performance in host countries by students with an immigrant background from OECD countries**



Source: OECD (2010), PISA 2009 Results: Overcoming Social Background – Equity in Learning Opportunities and Outcomes

We see that immigrants from Turkey with the same socio-economic background perform much better in the Netherlands than they do in Austria or Denmark. Migrant populations are not only different in each country; they also face different challenges in each country. National contextual factors also help to explain the education situation of immigrants. One prime factor is the school system.

Several studies show that students with an immigrant background tend to face the double challenge of coming from a disadvantaged background themselves and going to a school with a more disadvantaged profile (*measured by the average socio-economic background of a school's students*) - both of which are negatively related with student performance.

“ According to the OECD, almost all of the countries with large performance gaps tend to have greater differentiation in their school systems.”

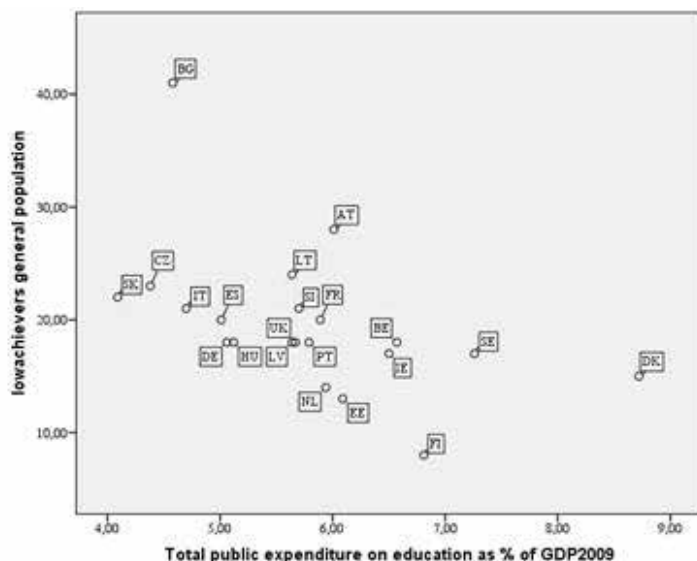
The impact of tracking - where students are grouped in different *school tracks* at different ages according to their abilities - is a vast debate in research. According to the OECD, almost all of the countries with large performance gaps tend to have greater differentiation in their school systems: for example, four or more school types for 15-year-olds, such as lower, middle and advanced tracks. Many studies have found evidence that early division of students into tracks increases outcome gaps over time. Some researchers have found that students in schools with generally poorer students do better in comprehensive systems (one-track) than in multi-tracked systems. In short, poorer students in schools with on average poorer classmates benefit most from comprehensive schools systems.

*Institutional discrimination* is often mentioned as a considerable disadvantage to the education of immigrants, especially when other factors are insufficient to explain persistent gaps. This discrimination may occur in terms of grade repetition rates, tracking decisions, and referral to special education programmes. In addition, textbooks and teaching materials may not reflect the diversity of students' cultural and language backgrounds. However, measuring discrimination is difficult and limited to case studies, which are difficult to compare across countries.

These examples show that immigrants seem to face not only more disadvantages characteristics from the outset (lower social background), they also find themselves in a school context which may be less suitable to help them catch up with the non-immigrants.

There are yet more contextual factors that seem relevant. As analysis by the Free University of Brussels for the Migration Policy Group has shown, within the general population across EU countries, there are fewer underachieving 15-year-olds and more university graduates in countries with better funded and more equal school systems (see Huddleston/Niessen/Tjaden 2013).

**Figure 7: Proportion all pupils in PISA-samples not reaching the minimal level two for reading and proportion of GDP spent on education in 2009**



Source: Huddleston/ Niessen/ Tjaden 2013

A strong negative association emerges between the GDP spent on education and the total proportion of underachievers in schools as well as the share of the population with a tertiary degree. The share of underachievers is also significantly associated with the level of social segregation within the schooling system (using 2009 PISA data and the 2004 Hutchens index). The more schools that are socially segregated, the more underachievers there are in a country. We also find more early school leavers and fewer university graduates (among 24-65 year olds) in countries that have more socially segregated school systems. Similar results emerge with another measure of school segregation—the PISA index of social, economic and cultural status of students (ESCS) within schools. There are more underachieving students in countries with greater socio-economic segregation between schools.

Immigrant pupils in particular tend to underachieve in countries where there are many underachievers within the general population. When focusing on achievement gaps, it is well known that underachievement is more common among foreign-born youngsters than among their peers in almost all EU Member States. It is less well known that the level of underachievement among immigrant pupils and the general population are linked. As a general trend, the share of underachievers among immigrant pupils is higher in countries with more underachievers within the general population. We have also found that the share of the foreign-born with a university degree is higher in countries with more university graduates within the general population. Furthermore, more migrants leave school

early in countries with a larger share of early school leavers within the general population. This performance correlation across all four indicators implies that the general educational situation is a major factor for the general population, including for migrants. Where the general population fares better, migrants generally also do better.

The difference (gap) between immigrants and the general population is greater in countries with greater levels of wealth and equality within the general population. There are often more underachievers among immigrant students than among the general student body in countries where natives have a relatively high socio-economic position (measured by PISA). This pattern holds even after controlling for the proportion of immigrants, but disappears when we take into account the level of inequality in the country (measured by the GINI-Index). This finding means that a country with a wealthier, equal, and educated general population will likely have greater student achievement gaps between the general population and the foreign-born. In poorer and more unequal societies, native pupils are often just as affected by underachievement as migrant pupils. These correlations suggest that even though migrants generally do better in countries where the general population also does better, the differences between migrants and natives appear to be larger in countries where the general population has better conditions for high performance. Generally, this analysis finds different situations in many North and Northwest European countries in comparison to many Central and Southern European countries.

The achievement gaps are also more important in the wealthier and equal countries because they often have larger immigrant student populations. North and Northwest European countries tend to have higher proportions of 15-year-olds with an immigrant background (measured by PISA). Immigrant pupils are a more visible group among under-achieving pupils in these countries. In contrast, the levels of immigrant underachievement may be overlooked in Southern and Central Europe, since the gaps with native pupils and the numbers of immigrant pupils are relatively small.

A short interim conclusion: Looking at bare group averages along a few indicators may conceal the real issue at hand or they point to an issue which does not exist. Fair and meaningful comparisons between groups within a country and across countries incorporate factors regarding the migrant population and the societal structure in which they integrate.

Available policy and outcome indicators in the area of education serve monitoring purposes. They describe a situation at a given point in time. For example: 'How many more immigrants leave school without a degree?' Monitoring over time can track positive changes ('Are there less immigrants that leave school without a degree in 2010 than there were in 2000?') or flag up new challenges. Monitoring is very useful for policy planning, development and adaptation.

The next question for policy-makers then becomes whether their approaches have an impact on education outcomes of immigrants. Monitoring does not allow assessing, however, whether a positive change of one indicator has occurred due to (only) a certain policy such as extending early childhood education. As I have mentioned above, it could be that there are just less immigrants with low socio-economic background in the country; that classes have become smaller; that schools are less segregated or that some other policy has actually done the trick instead.

### **Step 5: Looking at policies**

The previous sections have looked at the education situation of immigrants across countries. Eurostat and the OECD provide useful descriptive figures to get a general idea about the situation and composition of migrant populations in different countries. Furthermore, breaking down statistics for relevant factors shows that outcomes of immigrants vary substantially when third factors (such as socio-demographic factors or characteristics of the receiving society) are taken into account.

In response to these results policy makers design policies to promote migrant education. Inversely, they look at outcome indicators to judge whether their policy has been successful over time. This should be done very carefully.

An OECD literature review ('What works in migrant education', 2009) cited some examples of general education policies that affect education outcomes for the general population: expenditure per student, hours of language instruction per week, compulsory school years or the age when students are selected for different tracks of schooling. Several national studies have shown that teaching quality is one of the most important school-level factors influencing student outcomes, regardless of socio-economic and demographic factors. While the impact of smaller classes on mainstream students seems to be modest, a substantive body of literature shows that class size reductions do have a large and significant effect on disadvantaged students, including migrant, ethnic minority and low-income children with low-educated parents. Moreover, the effect is greatest for younger children in earlier grades, particularly from kindergarten to third grade. OECD analysis of 2003 PISA data shows that participation in pre-school is strongly associated with better education outcomes at age 15, even when socio-economic background is considered.

According to an OECD literature review, evidence from individual countries highlights potentially successful policies for migrant student outcomes: sustained language support across grade levels; centrally developed curriculum documents; trained teachers in second language teaching; individual assessment of student needs and progress with adequate diagnostic materials; early language interventions and parental involvement in

language instruction; a focus on academic language; integration of language and content learning; and the valuing of mother tongues. However, it would be more difficult to establish which, for example, of the different language support programmes contribute to the relative achievement levels of immigrant students across all countries.

Results of policy evaluation and analysis are based on very different kinds of empirical evidence. The validity of the results depends largely on the methodological design of the study. This makes comparison across different countries particularly difficult. Why? Well, each national policy differs in terms of their design, in terms of their funding, implementation, their target group etc. Robust impact evaluations of such policies are difficult to apply to different contexts.

“ Results of policy evaluation and analysis are based on very different kinds of empirical evidence. The validity of the results depends largely on the methodological design of the study. This makes comparison across different countries particularly difficult. ”

One available source of comparative policy indicators on migrant education policies, the Migration Integration Policy Index (MIPEX), compares EU government's policies towards access, support and monitoring of immigrants from pre-primary to higher education along 22 sub-indicators. The EU Eurydice Network provides thematic reports on education policies and statistics on a wide range of issues for the EU. The newly founded EU-funded SIRIUS network provides similar overviews with a particular focus on migrants in a forthcoming report.

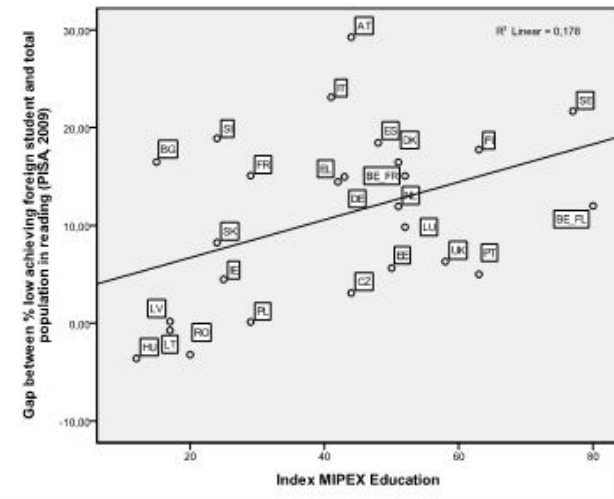
The Migrant Integration Policy Index (MIPEX) is currently the best measurement of education policies that is available. The indicators are based on solid assumptions from international research about which policies produce a beneficial environment for migrant education. Measurements of policies are often called 'input' indicators. They are intended to assess how likely policies are to be favourable for immigrants. How ambitious are targeted education policies to accommodate the situation of immigrants? Which services do they provide? The Migrant Integration Policy Index measures the education policies for all EU countries according to access, targeted needs, new opportunities and intercultural education for all (see website for full list of indicators).

Interestingly, our research has shown that wealthier European countries have not only more immigrant pupils and wider achievement gaps, but also more targeted education policies to help immigrant pupils achieve, as shown below.

Narrower gaps, smaller immigrant populations, and lower socio-economic levels are associated with weaker migrant education policies. Countries with greater resources, larger numbers of immigrant students, and wider achievement gaps tend to adopt more ambitious migrant education policies, as measured by MIPEX. Indeed, migrant achievement



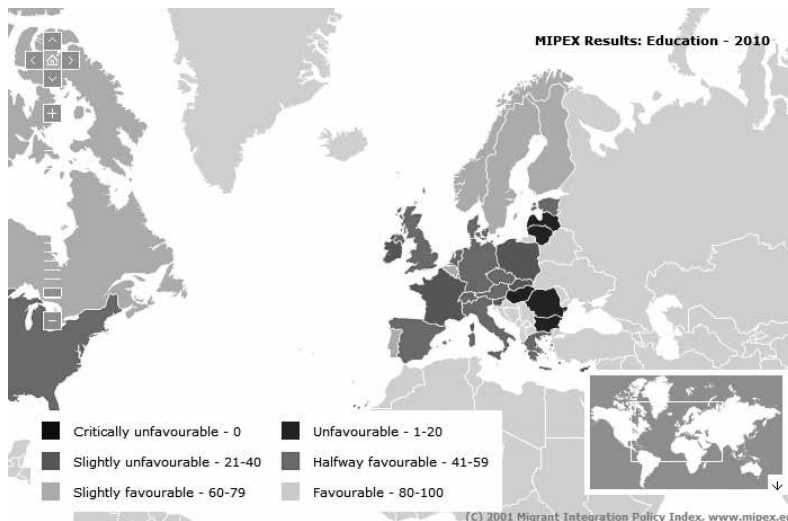
**Figure 8: Gap between % low achieving foreign students and national students in reading (PISA, 2009) and MIPEX III score for education (2010):**



gaps are often a justification for changes in policy, as noted in the MIPEX III country profiles. Migrant education indicators can therefore serve as a tool for analysis, awareness-raising, and policymaking in major European countries of immigration.

The map below shows countries with unfavourable policies in black/blue and favourable in pink. We observe that Scandinavian countries, traditional immigration countries such as Canada and Australia, as well as Portugal and Belgium provide favourable policies for immigrants.

**Figure 9: MIPEX results – education strand (21 indicators)**



The MIPEX report describes the positive results for Belgium by pointing to special provision for socially disadvantaged schools, specific support for refugees and newcomers from developing countries, general language support. Dutch and French-speaking schools score similarly on access to education and interculturalism in schools (see Annex for a list of MIPEX education indicators). Dutch speaking schools have more translated information and migrant parent outreach (e.g. Minderhedenforum projects). Both communities have generally good data on migrant pupils. There also have been some projects attempting to diversify school composition.

## Step 6: Making connections between policies and outcomes

We see that some countries show low outcomes for education outcome indicators (e.g. reading score, attainment) and, at the same time, very positive results for targeted policy indicators (e.g. MIPEX). Two assumptions can help to explain this paradoxical gap between outcomes and policies: First, many of the policy changes have only been adopted in the last 5-10 years and are unlikely to be reflected in outcomes already. For example, if a country has heavily invested in early-childhood education, this will only be reflected in the early school leaving indicator after more than 10 years. Secondly, the link between MIPEX and available outcome indicators is not straight forward.

For example: According to the Migrant Integration Policy Index, Sweden and Canada could be considered 'good practices'. Both countries produce a favourable environment for migrant education. In Sweden, each student in the system is legally entitled to general and targeted support that addresses their individual needs and new opportunities: from interpreters welcoming newcomer families, to 'equal respect and tolerance' curricula, and the right to high standard Swedish-as-a-second-language and mother tongue tuition. In some municipalities immigrants may benefit from multicultural pre-schools, teacher diversity campaigns and National Board of Education projects e.g. 'Better results and decreased differences'. In Canada, all children in the country, regardless of their status, have the right to an education. When newcomers arrive in most provinces, students have their prior learning assessed, while parents and children receive a full introduction to school life. Barriers to access only arise when undocumented students want to go to university. Provinces could consider more targeted measures if migrant children are not achieving or participating like peers with similar abilities and social backgrounds. Those with language difficulties can master English or French because they have the right to high quality second-language courses. Provincial governments tend to provide extra training for teachers and funding per student, and sometimes extra guidance or support. In Canada, as in Belgium, Norway, Portugal, Sweden and the United Kingdom, most students learn in school about how to live in a diverse society. Students with an immigrant background can learn about their 'heritage' language and culture, either during the school day or afterwards. Individual schools decide whether or not to adapt their foreign language offer and

school schedule so that all students could learn about the language and culture of their immigrant peers. In Canada, Denmark, Germany, Norway, the Netherlands and the United Kingdom, some provincial policies try to diversify teacher recruitment or address potential residential segregation.

In Australia, Canada and New Zealand, there are virtually no performance differences between migrant students and their native peers. Migrant students perform better in these countries than in the rest of the OECD, even when socio-economic background is controlled for. In the US, immigrants perform better on average than non-immigrants after accounting for socio-economic background. In the EU context, the 'ethnic penalty' seems small the United Kingdom. In Switzerland, students of Turkish origin perform significantly better than students of Turkish origin in Germany and Austria despite their otherwise similar background characteristics. In Sweden, second-generation migrants make greater gains vis-à-vis first-generation students than in other OECD countries.

Based on these examples all of the countries could be called 'best practice' countries. It depends on the kind of indicators that are used. Outcome indicators are based on group averages derived from population statistics. Policy indicators are based on a comparative assessment on legal provisions. Thus, both measure distinct things are not always associated. For example: Reading skills at age 15, early school leaving rates and educational attainment each take into account different shares of the population which not always correspond directly to MIPPEX indicators. Some MIPPEX indicators include provisions for 'intercultural education' which may be associated with better education. This does not mean, however, that they are reflected in reading scores or dropout-rates. For example, MIPPEX measures access to education for different groups of immigrants at different stages. In terms of outcome indicators, less access to education could actually increase some of the scores because low-performing students are not included in the measurement.

But even if the outcome and policy indicator measure the same thing. The relationship is not immediately obvious. As I have argued, certain policies may have been adopted because in response to bad outcomes.

The most direct way of assessing the link between a certain policy and a specific outcome are so called 'impact evaluations'. This technique relies on sophisticated econometric methods. They can only be used when the objective of a policy is clearly defined and measurable in quantitative terms. Rigorous impact evaluations are able to take into account any observable and non-observable factor that could determine the outcomes. Such experimental studies have the advantage of being able to measure largely unbiased relationships between policies and outcomes. They compare outcomes of individuals with similar background characteristics assigned randomly to either experience a particular policy (treatment group) or to be assigned to a control group that does not experience this policy. The major weakness of these studies is the difficulty to be representative for different

contexts (also called low external validity). Such impact evaluations are difficult to implement. Policy makers may also be reluctant to embrace them because they could point to a failure of a policy that has absorbed huge amounts of political capital. This is why to this day robust impact evaluations have been rare in the EU. However, there seems to be an emerging trend to use them more.

Findings from impact evaluations are difficult to generalise for other contexts such as different countries and different target groups. However, the more impact evaluations in different countries find that, for example, 'extending early childhood education' reduces early school leaving rates, the broader the evidence base to suggest the success of the policy in general.

Impact evaluations are another tool that is necessary to provide evidence about specific policies and programmes. In addition to indicator-based monitoring of outcomes (if possible taking into account further relevant factors) and policies, evidence from impact evaluations should help policy makers to make informed decisions.

## **Conclusion**

Hopefully, this chapter has convincingly illustrated one point: The next time a reporter, a commentator, an analyst, a researcher or a politician claims that a policy or programme has failed, we better look twice at the evidence. This is particularly crucial in the area of immigrant integration which easily excites negative public opinion and prejudice. Identifying 'good practices' in migrant education across countries is a complex business. All six steps which were outlined above should be taken into account to make international comparisons meaningful.

The focus of this chapter has been on indicator-based monitoring of outcomes (e.g. OECD, Eurostat, national monitoring reports) and policy (Migrant Integration Policy Index). Outcome and policy indicators are a popular but often misunderstood tool for policy analysis. They require a sound understanding of the benefits and limitations of the different types of evidence that are available. Outcomes can provide an isolated snapshot of immigrant education. The advantage: Over time monitoring can track changes and point to potential areas of concern or areas of improvement. The disadvantage: They do not explain why gaps exist or why they may be disappearing. Any inference about causal links between policy and outcomes are left to speculation. Breaking down the data by relevant factors can help to get a clearer picture. If available data allows, several relevant factors can be taken into account at the same time. This can lead to stronger hypotheses of why certain outcomes exist. MIPEX can tell us about 'favourable' targeted policies for migrant education according to EU legal standards. Impact evaluations can prove which specific policies and programmes have a measurable impact. This technique is difficult to implement and the results are difficult to generalize for different contexts. However, when an increasing

number of impact evaluations show the positive effect of a policy, it becomes difficult to deny it as 'good practice'. Indicator-based monitoring of performance outcomes and policies, as well as impact evaluations, have contributed to moving the debate on migrant integration forward. We already know much more compared to a decade ago. No single tool will tell us whether 'migrant education' is working or not. All of them together should inform the analysis of 'good practices'.

Above all, identifying good practices requires an obvious but often underestimated step: a clear definition of what 'good practice' looks like. This is particularly difficult in the area of education. Can successful education be measured in attainment of degrees and achievement of test scores? Isn't education also about shaping characters, teaching norms and values, and transferring social and civic skills that are necessary to equip young immigrants and non-immigrants to succeed in our societies? The increased availability of indicator-based, international comparisons has brought much needed facts to the integration debate. They can sharpen our judgement. But they don't give us easy answers.

## Further reading

Eurostat (2011): Migrant in Europe. A statistical portrait of the first and second generation  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?product\\_code=KS-31-10-539](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?product_code=KS-31-10-539).

Eurostat (2010): Indicators of immigrant integration. A pilot study  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?product\\_code=KS-RA-11-009](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?product_code=KS-RA-11-009).

Huddleston, Thomas et al (2011): Migrant Integration Policy Index  
<http://www.mipex.eu/>.

Huddleston, Thomas, Niessen, Jan, Tjaden, Jasper Dag (2013): Using EU Indicators of Immigrant Integration. Final Report for Directorate-General for Home Affairs.  
[http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1\\_37216\\_243039941.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_37216_243039941.pdf).

Nusche, Deborah (2009): What Works in Migrant Education? A Review of Evidence and Policy Options. OECD Education Working Chapter No. 22  
<http://www.bmukk.gv.at/medienpool/18822/eduwhatworksmigrantpolicy.pdf>.

OECD (2012): Settling in. OECD indicators of migrant integration  
[http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/settling-in-oecd-indicators-of-immigrant-integration-2012\\_9789264171534-en](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/settling-in-oecd-indicators-of-immigrant-integration-2012_9789264171534-en).

Schlotter, Martin et al. (2010): Econometric Methods for Causal Evaluation of Education Policies and Practices: A Non-Technical Guide. IZA DP No. 4725  
<http://ftp.iza.org/dp4725.pdf>.

# CONCLUSIE

Hieronder geven we de krachtlijnen van het tweede deel van dit boek weer. Uit de verschillende bijdragen in dit deel worden drie belangrijke vaststellingen gedistilleerd. Verder geeft Itinera drie aanzetten voor debat en beleid.

## Vaststellingen:

- In België functioneert het onderwijs onvoldoende als een sociale lift voor leerlingen van bescheiden afkomst. Leerlingen met een problematische migratie-achtergrond zijn zowel aan Vlaamse als aan Franstalige kant een van de meest kwetsbare groepen. In de Franse en Vlaamse Gemeenschap zit haast vier op de tien leerlingen met een migratieverleden niet op het minimale competentieniveau voor wiskunde, leesvaardigheden en wetenschappelijke competenties.
- Welvarende landen zoals België met een hoogopgeleide bevolking en een relatief lage ongelijkheid blijken een grotere, gemiddelde onderwijskloof tussen inwoners van autochtone afkomst en die met een migratieverleden te kennen.
- Verklarende variabelen voor de slechte onderwijsprestaties van een flink deel van leerlingen met een migratieverleden zijn: de zwakke sociaaleconomische achtergrond inclusief het lage opleidingsniveau van de moeder, de aard van het schoolsysteem dat inzet op vroege selectie wat op zijn beurt etnische en sociale stratificatie genereert, de thuistaal en de kwaliteit van het onderwijzend personeel.

## Aanzetten voor debat:

- Onderwijs dat gelijke kansen biedt, zal als resultaat hebben dat leerlingen met een verschillende sociale achtergronden, waaronder migratie-achtergronden, ook in verschillende onderwijsvormen terug te vinden zijn. Het systeem van vroege schoolselectie moet in vraag worden gesteld indien experimenteel onderzoek uitwijst dat de maatregel op zichzelf de onderwijskloof drastisch kan reduceren, en met behoud van de kwaliteit van het onderwijs.
- De rol en kwaliteit van leerkrachten is van doorslaggevend belang. Zogenaamde concentratiescholen moeten, gezien de onderwijsresultaten van een groot deel van hun leerlingen, beroep kunnen doen op de beste en ervaren leerkrachten. Dit veronderstelt dat er moet worden voorzien in de juiste prikkels, niet in het minst een hogere vergoeding en een aantrekkelijke loopbaan.
- Taalremediëring moet vroeg starten. Door het kleuteronderwijs te verplichten kan de taalachterstand aan de wortel worden aangepakt en worden de ouders van bij het prilste begin betrokken. Schoolachterstand begint vaak al op de allereerste schooldag. Hoe vroeger er wordt ingegrepen, hoe beter.

# CONCLUSION

Nous résumons ci-dessous les lignes directrices de la deuxième partie du présent ouvrage. Nous avons distillé trois constats importants au départ des différentes contributions reprises dans cette partie. Nous proposons ensuite trois amorces au débat et au développement d'une politique en la matière.

## Constats :

- L'enseignement en Belgique ne fonctionne pas assez comme ascenseur social pour les élèves issus de milieux modestes. Tant du côté néerlandophone que du côté francophone du pays, les élèves avec un contexte migratoire constituent un des groupes les plus vulnérables. Que ce soit en Communauté française ou flamande, près de quatre élèves sur dix avec un passé de migration n'atteignent pas le niveau de compétence minimum en mathématique, en lecture et en sciences.
- Les pays prospères comme la Belgique, avec une population très instruite et relativement peu d'inégalité, semblent connaître une fracture scolaire moyenne plus marquée entre leurs résidents autochtones et ceux issus de la migration.
- Parmi les variables permettant d'expliquer les piètres performances scolaires d'une bonne partie des élèves issus de la migration, citons : le contexte socioéconomique défavorisé et le faible niveau de scolarité de la mère, la nature d'un système scolaire misant sur une sélection précoce qui induit à son tour une stratification ethnique et sociale, la langue parlée à la maison, et la qualité du personnel enseignant.

## Amorces au débat :

- La mise en place d'un enseignement offrant des chances égales permettra que des élèves issus de contextes sociaux différents, entre autres de contextes de migration, se retrouvent également dans différentes formes d'enseignement. Le système de la sélection précoce d'une école doit être mis en question si une recherche expérimentale démontre que cette mesure peut permettre de réduire drastiquement la fracture scolaire, tout en conservant la qualité de l'enseignement.
- Le rôle et la qualité des enseignants sont d'une importance capitale. Les établissements que l'on appelle 'écoles de concentration' doivent, étant donné les résultats scolaires d'une grande partie de leurs élèves, pouvoir bénéficier d'enseignants expérimentés et de qualité. Cela suppose qu'il faut proposer les bons incitants, à commencer par une rémunération plus élevée et une carrière attractive.
- La remédiation linguistique doit débiter dès le plus jeune âge. En rendant l'enseignement maternel obligatoire, le retard linguistique peut être pris à la racine et les parents peuvent être impliqués très tôt dans le processus. Le retard scolaire commence souvent dès le tout premier jour d'école. Plus l'intervention est précoce, mieux c'est.



# CONCLUSION

Below, we outline the key aspects of the second part of this book. Three important findings can be distilled from the various contributions in this section. Furthermore, Iltnera provides three issues for debate and policy.

## Findings:

- In Belgium, education is inadequate in acting as a social elevator for students from humble origins. Students with a migration background are one of the most vulnerable groups, both on the Flemish and French-speaking side. In the French and Flemish Community, almost four out of ten students from a migrant background fail to reach the basic skills level in mathematics, reading and scientific skills.
- Wealthy countries such as Belgium, with a highly educated population and a relatively low level of inequality, seem to identify a larger average gap in education between people of non-immigrant origin and those from a migrant background.
- Independent variables explaining the poor educational performance of a large proportion of pupils from a migrant background are the weak socio-economic background, including a low educational level on the part of the mother, the nature of the school system geared towards early selection, which in turn generates ethnic and social stratification, the home language and the quality of the teaching staff.

## Issues for debate:

- Education that offers equal opportunities will result in students from different social backgrounds, including migration backgrounds, also finding their way back into different types of education. The system of early school selection needs to be questioned, given that experimental research shows that the measure in itself can reduce the educational gap dramatically while maintaining the quality of education.
- The role and quality of teachers is crucially important. So-called concentration schools (schools with many children of immigrants) should be able to appeal to the best and most experienced teachers, given the educational results of a large proportion of their students. This assumes that the right incentives should be provided, not least a higher remuneration and an attractive career.
- Remedial language learning should start early. By making nursery education mandatory, language deficiencies can be addressed at the root and parents can be engaged right from the outset. A learning deficit often starts on the first day of school. The earlier the intervention, the better.



DEEL 3

**WERK**

***UITDAGINGEN  
EN PERSPECTIEVEN***



# INLEIDING

In het derde en laatste deel van dit boek staan we stil bij de uitdagingen en perspectieven op de arbeidsmarkt.

Michèle Claus, adviseur bij het Verbond van Belgische Ondernemingen, ziet een aantal verklaringen voor de achterstelling op de arbeidsmarkt: onvoldoende kennis van de taal, gebrekkige professionele kwalificaties, onvoldoende kennis van het onderwijssysteem, een beperkt sociaal netwerk, vormen van discriminatie... Ze verbindt in haar bijdrage deze oorzaken met een aantal aanbevelingen die uitgaan van een rol voor alle betrokken actoren en een preventieve aanpak.

De gedelegeerd bestuurder van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling, Fons Leroy, schetst de rol van de VDAB inzake de bevordering van evenredige arbeidsdeelname van werkzoekenden van allochtone afkomst. Hij formuleert ook een aantal kritische bedenkingen bij het huidige diversiteitsbeleid met als rode draad: minder doelgroepenbeleid, meer maatwerkbeleid.

In de volgende bijdrage stelt Stijn Baert, onderzoeker aan de Universiteit Gent, de resultaten van zijn veld- en labonderzoek inzake discriminatie op de arbeidsmarkt voor. Discriminatie bemoeilijkt de toegang voor allochtone schoolverlaters in Vlaanderen wanneer zij kandideren voor jobs waarvoor er geen arbeidsmarktcrisps is. Er is wetenschappelijke evidentie dat een aantal selectiepersonen en werkgevers zich laten leiden door een vermoede voorkeur in hoofde van hun werknemers en klanten om samen te werken met allochtonen.

Tot slot zoomt Anna Platanova van de International Organization for Migration in de laatste bijdrage in op de belangrijke beleidstrends en –uitdagingen inzake arbeidsmarktparticipatie van personen met een migratieverleden in de verschillende Europese landen. Ze sluit af met een reeks relevante beleidsaanbevelingen.

Dit derde deel wordt afgesloten met een terugblik op essentiële vaststellingen uit de verschillende bijdragen en een aantal aanzetten voor debat en beleid, geformuleerd door Itinera.

# INTRODUCTION

La troisième et dernière partie de l'ouvrage aborde les défis et perspectives sur le marché du travail.

Michèle Claus, conseiller auprès de la Fédération des Entreprises de Belgique, voit plusieurs explications à cette relégation sur le marché du travail : connaissance insuffisante de la langue, manque de qualifications professionnelles, connaissance insuffisante du système d'enseignement, un réseau social limité, certaines formes de discrimination... Dans sa contribution, elle relie ces causes à plusieurs recommandations où elle plaide pour l'attribution d'un rôle à tous les acteurs concernés et pour une approche préventive.

Fons Leroy, administrateur délégué du service public flamand pour l'emploi (*Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling*), détaille le rôle du VDAB dans la promotion d'une participation proportionnelle des chercheurs d'emploi allochtones sur le marché du travail. Il formule également quelques réflexions critiques sur la politique de diversité actuelle, avec comme fil rouge une politique moins axée sur les groupes-cibles mais visant plus le 'sur mesure'.

Dans une contribution suivante, Stijn Baert, chercheur à l'Université de Gand, présente les résultats des études qu'il a menées sur le terrain et en laboratoire quant à la discrimination sur le marché du travail. En Flandre, la discrimination complique l'accès au travail pour les jeunes allochtones quand, au sortir de l'école, ils postulent pour des métiers où il n'y a pas de pénurie de main-d'œuvre. Il est scientifiquement établi que certains recruteurs et employeurs sont influencés par une préférence présumée de leurs collaborateurs et clients à ne pas travailler avec des allochtones.

Pour terminer, Anna Platanova, de l'Organisation Internationale pour les Migrations, se concentre dans la dernière contribution sur les tendances et défis majeurs des politiques en matière de participation des personnes issues de l'immigration au marché du travail, et ce dans les différents pays européens. Elle conclut avec une série de recommandations relatives à ces politiques.

Cette troisième partie se termine sur un résumé des constats essentiels se dégageant des contributions des différents intervenants, et sur quelques amorces au débat et au développement d'une politique formulées par Itinera.

# INTRODUCTION

In the third and final part of this book, we shall look at the challenges and prospects within the labour market.

Michèle Claus, Adviser to the VBO/FEB (Federation of Belgian Enterprises), sees a number of explanations for disadvantage within the labour market: insufficient knowledge of the language, lack of professional qualifications, insufficient knowledge of the education system, a limited social network, forms of discrimination... In her contribution, she links these causes to a number of recommendations that are based on a role for all stakeholders involved and a preventive approach.

The managing director of the Flemish Public Employment Service (VDAB), Fons Leroy, outlines the role of the VDAB in promoting proportionate participation of jobseekers from immigrant backgrounds. He also formulates a number of critical concerns in relation to the current diversity policy with the following common theme: less target group policies, and more customised policies.

In the following contribution, Stijn Baert, a researcher at the University of Ghent, presents the results of his field and laboratory research on discrimination in the labour market. Discrimination impedes access for immigrant school leavers in Flanders when they are applying for jobs for which there is no shortage of labour. There is scientific evidence that a number of selection panels and employers are led by a suspected preference in respect of their employees and customers to work together with immigrants.

Finally, in the final contribution, Anna Platanova of the International Organization for Migration focuses on the major policy trends and challenges concerning labour market participation of people from a migrant background in various European countries. She concludes with a series of relevant policy recommendations.

This third section finishes with a review of the key findings from the various contributions and a number of issues for debate and policy, formulated by Itinera.





# L'INTÉGRATION DES MIGRANTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL BELGE

**MICHÈLE CLAUS**

PREMIER CONSEILLER FÉDÉRATION DES ENTREPRISES DE BELGIQUE

*La situation absolue des étrangers sur notre marché du travail n'est guère réjouissante. Selon le monitoring économique, le taux d'emploi moyen en Belgique, pour les personnes de 18 à 60 ans, est de 66%. Le taux d'emploi des personnes d'origine belge (74%) est supérieur à cette moyenne, alors qu'il est inférieur à 45% pour les personnes originaires de pays hors-EU. C'est ce constat qui a incité le Conseil européen, sur proposition de la Commission européenne, à recommander formellement à notre pays de s'attaquer au retard affiché par les migrants sur notre marché du travail.<sup>1</sup>*

*Pourquoi notre politique d'intégration est-elle défailante et le taux d'emploi des migrants non-UE si bas ? Quels sont les obstacles qui empêchent ces personnes de trouver un emploi? Quel est le devoir du gouvernement et des services de l'emploi? Que proposent les syndicats et les employeurs?*

*Dans le présent document nous tenterons d'apporter une réponse à ces questions et exposerons les propositions des employeurs. La présente contribution couvre 4 thèmes: quelques chiffres et graphiques qui cernent la problématique de l'intégration des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail, les politiques préconisées, l'interaction avec les politiques régionales et fédérales et enfin les initiatives prises par la FEB en vue de réformer la politique et d'assurer une meilleure gestion et intégration des migrants sur le marché du travail.*

De hele toestand waarin buitenlanders op onze arbeidsmarkt verkeren, is weinig verheffend.

Volgens de economische monitoring bedraagt de gemiddelde arbeidsparticipatie in België voor de leeftijdscategorie van 18 tot 60 jaar 66%. De werkgelegenheidsgraad bij mensen van Belgische origine (74%) ligt boven dit gemiddelde, terwijl hij net minder dan 45% bedraagt bij mensen die uit landen buiten de EU afkomstig zijn. Op basis van deze vaststelling formuleerde de Europese Raad, op voorstel van de Europese Commissie, formele aanbevelingen aan ons land om de achterstand van migranten op onze arbeidsmarkt aan te pakken.<sup>2</sup>

Waarom laat ons integratiebeleid het afweten en blijft de werkgelegenheidsgraad bij migranten van buiten de EU zo laag? Welke obstakels beletten deze mensen om een baan te vinden? Wat is de plicht van de overheid en de diensten voor arbeidsbemiddeling? Wat stellen de vakbonden en de werkgevers voor?

In dit document trachten we een antwoord te geven op deze vragen en zetten we de voorstellen van de werkgevers uiteen. In deze bijdrage komen vier thema's aan bod: de cijfers die het probleem van de integratie van mensen van vreemde origine op de arbeidsmarkt afbakenen, de aanbevolen beleidsstrategieën, de interactie met de gewestelijke en federale beleidsniveaus, en tot slot de initiatieven van het VBO om het beleid te hervormen en een beter beheer en een betere integratie van migranten op de arbeidsmarkt te verzekeren.

## Quelques chiffres pour cerner le problème

### Nombre d'immigrés

Le rapport sur le Monitoring économique<sup>3</sup>, basé sur des chiffres de 2008, indique que 60,2% de la population de 18 à 60 ans est d'origine belge c'est-à-dire qu'ils sont de nationalité belge, nés belges de parents nés belges. 25,3% est d'origine étrangère c'est-à-dire qu'ils sont soit de nationalité étrangère soit qu'ils sont nés avec une nationalité étrangère ou encore qu'un de leurs parents est né avec une nationalité étrangère. Et 14,5% est d'origine non déterminée principalement parce qu'il n'est pas possible d'identifier la nationalité ou le pays de naissance des parents.

“ 60,2% de la population de 18 à 60 ans est d'origine belge, 25,3% est d'origine étrangère. ”

Si on se concentre sur les personnes d'origine étrangère, on constate que celles-ci sont principalement – la moitié - originaires d'un pays de l'UE-14 (48,9%). Pour les autres origines, on constate que 15,8% sont originaires du Maghreb, 7,8% sont originaires d'un pays candidat à l'UE, 6,8% sont originaires d'un autre pays africain, 6,6% sont originaires de l'UE-12, 6,2% sont d'origine asiatique, 5,3% sont originaires d'un autre pays européen, 1,7% sont originaire d'un pays d'Amérique du Sud/Central, 0,8% sont originaires d'un pays d'Amérique du Nord et 0,1% sont originaires d'un pays de l'Océanie.

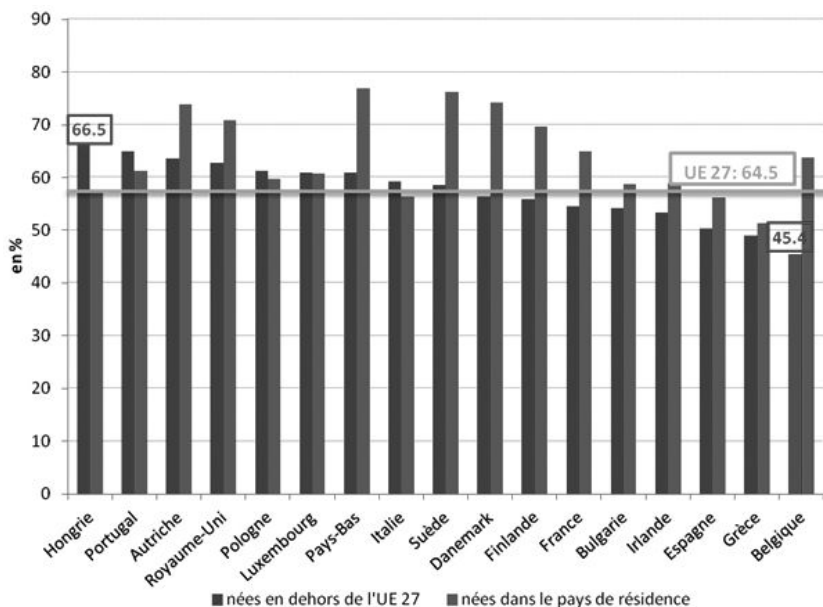
Il existe des différences régionales quant à la répartition de la population selon l'origine. On constate qu'en Région bruxelloise 25,5% de la population de 18 à 60 ans est d'origine belge et 65,9% est d'origine étrangère. En Région wallonne, 56,9% de la population est d'origine belge et en Région flamande, 68,3% de la population est d'origine belge. Dans les trois régions, les personnes originaires d'un pays de l'UE-14 et les personnes originaires du Maghreb constituent les deux principaux groupes de personnes d'origine étrangère.

### Taux d'emploi

De grandes disparités sont observées au niveau des taux d'emploi des individus selon leur origine. Tandis que le taux d'emploi des personnes nées dans le pays de résidence s'élevait en 2012 à 65,5%, celui des immigrants extra-européens est beaucoup plus faible. D'après les statistiques d'Eurostat (15 à 64 ans), il s'élevait en 2012 à 45,4%. Le graphique 1 montre que notre pays a, de tous les pays européens, un des plus faibles taux d'emploi des personnes nées en dehors de l'UE.

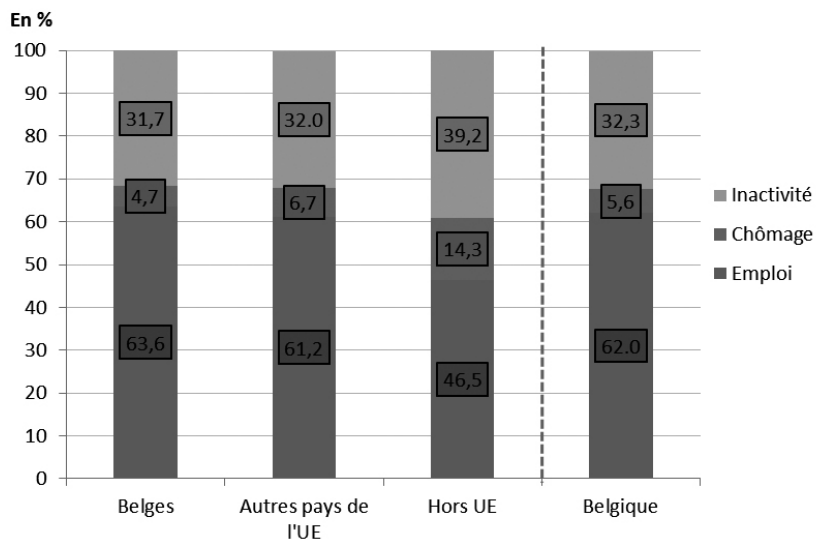
Le graphique 2 indique la répartition des actifs et inactifs<sup>4</sup> sur le marché du travail belge (15-64 ans). Les taux d'activité des natifs de Belgique et des natifs d'un autre pays de l'UE

**Graphique 1: Taux d'emploi selon le pays d'origine en 2012  
(en % de la population de 15 à 64 ans)**



Source: CE (EFT, Eurostat - 2012)

**Graphique 2: Population selon l'origine et le statut sur le marché du travail en 2010 (en % de la population de 15 à 64 ans)**



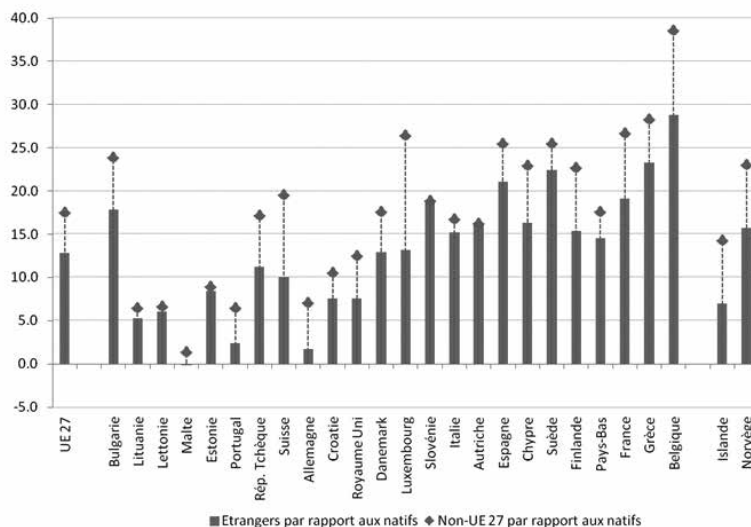
Source: CE (EFT, microdonnées)

sont similaires, aux alentours de 68 %. La population née en dehors de l'UE occupe toutefois une position plus contrastée; près de quatre personnes sur dix étaient inactives, tandis que seulement 46,5 % occupaient un emploi et 14,3 % étaient au chômage<sup>5</sup>.

### Lien avec la pauvreté et l'exclusion sociale

Le graphique 3 nous montre que le risque d'être pauvre en Belgique, est beaucoup plus élevé chez les immigrés hors EU (39 points de pourcentage), que chez les natifs (ramené à la ligne 0) ou que chez les étrangers en général (28 points de pourcentage). Cela tient notamment au fait que les personnes d'origine immigrée sont surreprésentées dans le chômage et le revenu d'intégration ou à l'absence de tout statut social.

**Graphique 3: Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion – différence entre les natifs et les étrangers âgés de 25 à 54 ans en 2012**



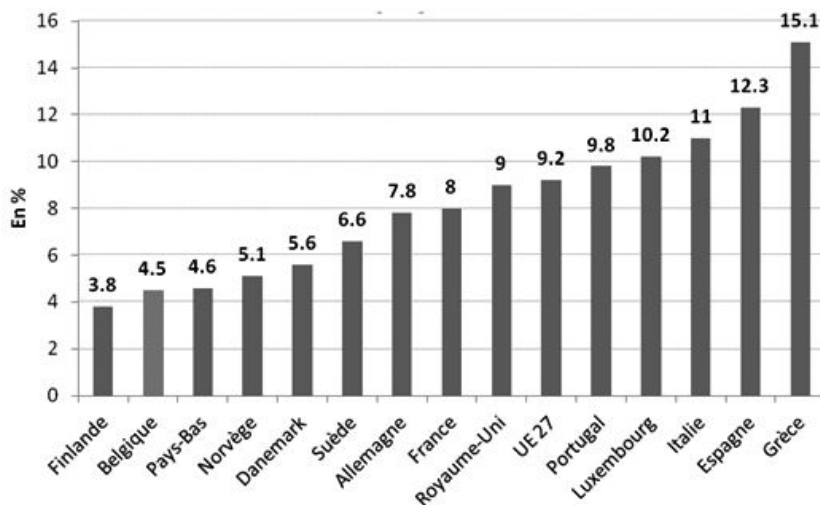
Source: Eurostat, EU-SILC 2012)

Si la Belgique arrive à mieux intégrer les personnes originaires hors-EU dans le marché de l'emploi, elle réduira par la même occasion le nombre de citoyens pauvres. Car il existe un lien direct entre accès à l'emploi et pauvreté.

“ Si la Belgique arrive à mieux intégrer les personnes originaires hors-EU dans le marché de l'emploi, elle réduira par la même occasion le nombre de citoyens pauvres. Car il existe un lien direct entre accès à l'emploi et pauvreté. ”

Comme le montre le graphique 4, seuls 4.5% de personnes au travail en Belgique sont considérées comme pauvres ('working poor'). Si la Belgique arrive à relever le taux d'emploi des personnes d'origine hors UE, elle pourrait atteindre un des objectifs fixés dans le cadre de l'UE 2020, soit la diminution du nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale<sup>6</sup>.

**Graphique 4:**  
**Risque de pauvreté des personnes au travail dans les pays de l'UE en 2012**



Source: Eurostat

## Explications

De nombreux facteurs influencent l'accès à l'emploi des personnes d'origine étrangère. Parmi ceux-ci, relevons la connaissance insuffisante de la langue du pays d'accueil, le manque de qualifications professionnelles, la méconnaissance des systèmes d'éducation et du fonctionnement du marché de l'emploi, l'absence de réseaux sociaux utiles, certaines discriminations, ainsi que d'autres éléments, tels que les caractéristiques du marché du travail belge.<sup>7</sup>

Ces facteurs agissent dès le plus jeune âge, c'est pourquoi il est important d'intervenir dès l'enfance. Nous prenons ici un exemple de parcours concret pour illustrer ce propos.

*Lorsque l'enfant atteint l'âge de 3 ans, les parents doivent choisir soit de garder l'enfant à la maison, soit de l'envoyer à l'école maternelle. Souvent, les familles d'origine étran-*

gère préfèrent garder leur enfant à la maison, la maman ne travaillant pas. Or ce choix influencera fortement l'acquisition par l'enfant de la langue du pays d'accueil. Il perdra le bénéfice de 3 ans d'école maternelle qui lui permettraient d'acquérir les bases de la langue du pays d'accueil. De ce fait, il accusera déjà un retard linguistique lorsqu'il entrera en primaire<sup>8</sup>.

A 6 ans, le choix de l'école primaire se posera. Souvent, les parents choisiront l'école du quartier (souvent une école à forte concentration d'enfants d'origine étrangère) n'étant pas suffisamment informés des autres possibilités et des procédures à suivre pour pouvoir inscrire l'enfant dans une école un peu plus éloignée mais plus diversifiée.

De 6 ans à 12 ans, l'enfant aura besoin d'aide pour les devoirs et leçons, surtout si ses connaissances linguistiques sont encore insuffisantes.

Dans de nombreux cas, ne parlant pas la langue du pays et n'ayant pas nécessairement bénéficié de longues années d'études<sup>9</sup>, la maman (les parents) ne pourra aider l'enfant. L'enfant devra se débrouiller seul, éventuellement avec l'aide de bonnes volontés (instituteurs et écoles de devoirs).

Pendant ces années, l'enfant entendra rarement la langue du pays d'accueil à la maison. En famille, on parlera spontanément la langue d'origine tandis que la télévision sera souvent allumée sur une chaîne étrangère<sup>10</sup>. Ni l'enfant, ni ses parents ne bénéficieront donc de cet outil pour améliorer leurs connaissances de la langue utilisée à l'école. Le retard linguistique qui en résultera, rendra l'apprentissage à l'école plus ardu.

Si la maman ne travaille pas à l'extérieur, elle sera coupée d'une grande partie de l'information qui circule de manière informelle par le biais de collègues, employeur, instances diverses, etc. Elle ne sera que peu informée des activités extrascolaires gratuites auxquelles pourraient participer ses enfants en dehors du quartier (tels qu'activités sportives, musique, théâtre, danse, mouvements de jeunesse), alors que toutes ces activités pourraient offrir à l'enfant une meilleure connaissance de la langue, une meilleure intégration dans son pays d'accueil, un meilleur capital culturel, une ouverture sur le monde et un réseau social utile tout au long de sa vie.

A 12 ans, en secondaire, le risque est grand que l'enfant ait déjà doublé une année. La démotivation qui en résulte peut mener au décrochage scolaire et à la chute en cascade qui conduit des humanités à l'enseignement technique ou à l'enseignement professionnel, sans que l'enfant ait réellement fait le choix de ces études.

Le jeune peut ainsi se trouver à 16-18 ans sur le marché du travail, sans diplôme, ni qualification professionnelle et devenir ce que l'Europe appelle les « NEETs » ('Not in Employment, Education or Training').

En 2010, en Belgique, un jeune immigré d'origine non européenne sur cinq était dans cette situation, contre 18 % des jeunes d'origine européenne et 9,9 % des natifs<sup>11</sup>. Sans diplôme, les chances d'un jeune de décrocher un emploi sont largement compromises.

Le jeune qui obtient son diplôme devra, pour se lancer sur le marché de l'emploi, savoir rédiger un CV, une lettre de motivation, comprendre les mécanismes du marché de l'emploi. Dans de nombreux cas, ses parents ne seront pas en mesure de l'aider dans cette démarche.

Comme l'illustre l'encadré qui bien-sûr ne reflète pas la réalité de tous les enfants d'origine extra-européenne, le sort d'un enfant et son avenir se joue dès la prime enfance. Il nous donc faut agir de manière beaucoup plus préventive que nous ne le faisons actuellement. Il faut apporter un soutien éducatif aux enfants d'origine étrangère et leurs familles, dès la petite enfance.

“ Il nous donc faut agir de manière beaucoup plus préventive que nous ne le faisons actuellement. Il faut apporter un soutien éducatif aux enfants d'origine étrangère et leurs familles, dès la petite enfance.”

### **Niveau d'éducation comme facteur d'intégration**

Revenons sur le niveau d'éducation comme facteur d'intégration, car ce facteur est primordial. Si on arrive à résoudre l'inégalité dans les qualifications, le problème de l'intégration des jeunes d'origine immigrée pourrait être, en grande partie, résolu. Le taux d'emploi est en effet positivement corrélé au niveau d'éducation.

**Tableau 1: Niveau d'éducation dans la population totale (15-64 ans) en 2010 selon l'origine des individus**

Niveau d'éducation <sup>12</sup>	Belgique	Autre pays de l'UE	Hors UE
Faiblement qualifié	30,9	35,0	46,9
Moyennement qualifié	37,9	31,3	28,8
Hautement qualifié	31,1	33,6	24,2

Source: CE (EFT, microdonnées)

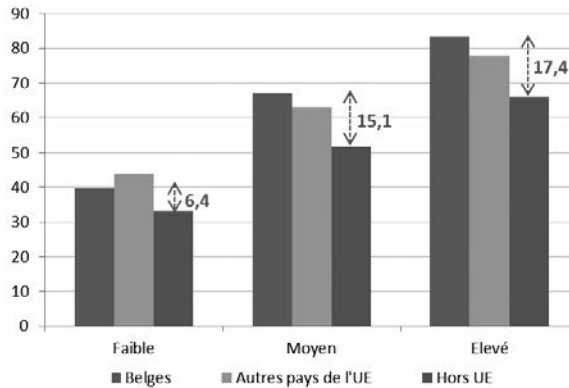
On constate que les niveaux d'éducation sont très différents entre natifs et immigrés, en particulier les immigrés extra-européens. 46,9%, soit près de la moitié des hors-UE, sont faiblement qualifiés contre 30,9% pour les natifs. 24,2%, soit à peine un quart des hors-UE, sont hautement qualifiés contre 31,1% des natifs.

Or, comme le montre le graphique 5, le niveau d'éducation est un facteur déterminant de l'accès à l'emploi et du développement de la carrière. Le manque de qualifications a égale-



ment pour conséquence que les personnes d'origine extra-européenne sont, plus souvent que les natifs, actives dans des métiers peu qualifiés dans les secteurs de l'horeca et du nettoyage.

### Graphique 5: Différence des taux d'emploi selon le niveau d'éducation en 2010



Source: CE (EFT, Eurostat)

### **Orientation scolaire**

Même lorsque les personnes d'origine étrangère terminent des études supérieures, plus d'un individu d'origine extra-européenne sur trois exerce un emploi qui ne correspond pas à son niveau d'études<sup>13</sup>.

Ceci peut s'expliquer par plusieurs facteurs. L'un d'entre eux est la non-reconnaissance de diplômes acquis à l'étranger (hors EU), un autre est le choix des études supérieures. Lorsque l'on interroge des parents d'origine immigrée sur le choix des études de leurs filles, qui souvent réussissent mieux à l'école que les garçons, on constate que bien souvent ils considèrent qu'un diplôme de haute école ou universitaire est un sésame sur le marché de l'emploi, quelque soit le choix des études.

Ainsi, nombre de jeunes femmes d'origine immigrée choisissent des études supérieures qui mènent à des diplômes difficiles à valoriser sur le marché de l'emploi, même pour des natifs, tels que communication, politiques et sociales, sociologie, criminologie, psychologie, etc. Bien souvent elles ne sont pas conscientes du manque de débouchés de telles études et des atouts à acquérir en sus des études en vue d'augmenter leurs chances de trouver un emploi qui corresponde à leur niveau d'études (bilinguisme, stages à l'étranger, expérience de travail utile, etc.). Les centres de guidance ont donc un rôle important à jouer dans ce domaine. Nous y reviendrons plus tard.

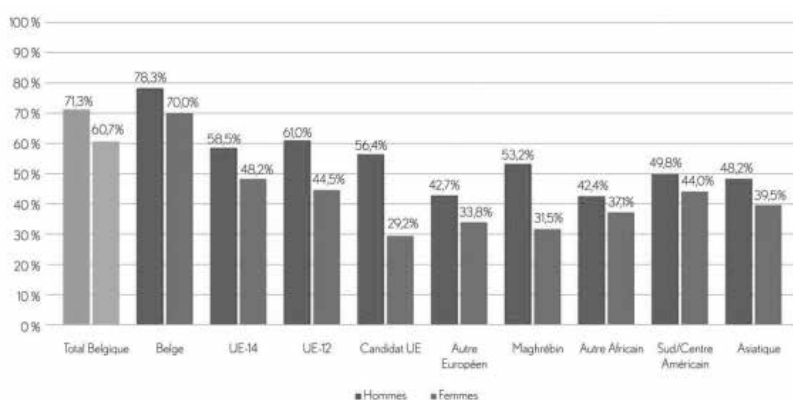
### **L'emploi des femmes immigrées d'origine extra-européenne**

En Belgique, moins de quatre femmes immigrées d'origine extra-européenne sur dix (37%) travaillent<sup>14</sup>. Leur participation au marché du travail est plus faible que celle des natives,

mais elle est aussi très inférieure aux hommes de même origine qu’elles. Le partage des responsabilités familiales, les perspectives salariales peu élevées et les rôles traditionnels dévolus aux femmes et aux hommes, sont les principaux motifs qui peuvent expliquer leur non-recherche d’emploi. Le graphique suivant publié dans le Monitoring socio-économique<sup>15</sup> du SPF Emploi illustre ces différences.

“ Le partage des responsabilités familiales, les perspectives salariales peu élevées et les rôles traditionnels dévolus aux femmes et aux hommes, sont les principaux motifs qui peuvent expliquer leur non-recherche d’emploi.”

**Graphique 6: Taux d’emploi des 18 à 60 ans par sexe selon l’origine**



Source: Datawarehouse marché du travail et protection sociale BCSS. Calculs et traitement: SPF ETCS

Pourtant ce travail des femmes – même à temps partiel - est essentiel.<sup>16</sup> Il permet d’apprendre la langue du pays d’accueil, de s’insérer dans la société, de se créer un réseau social élargi, d’acquérir des connaissances informelles utiles, d’être plus au courant des bonnes filières scolaires, des exigences du marché de travail du pays d’accueil, d’acquérir une certaine autonomie financière et d’être un premier modèle d’intégration réussie pour les enfants.

### ***Le savoir informel et les réseaux***

Un autre facteur qui joue lorsque l’on veut intégrer le marché du travail, est la connaissance que l’on a du fonctionnement du marché du travail. Cela pourrait expliquer en partie la différence de taux d’emploi entre les jeunes, dont les parents ont un ou deux parents nés en Belgique et ceux dont les deux parents sont nés à l’étranger. Le taux d’emploi est nettement plus bas pour la deuxième catégorie.

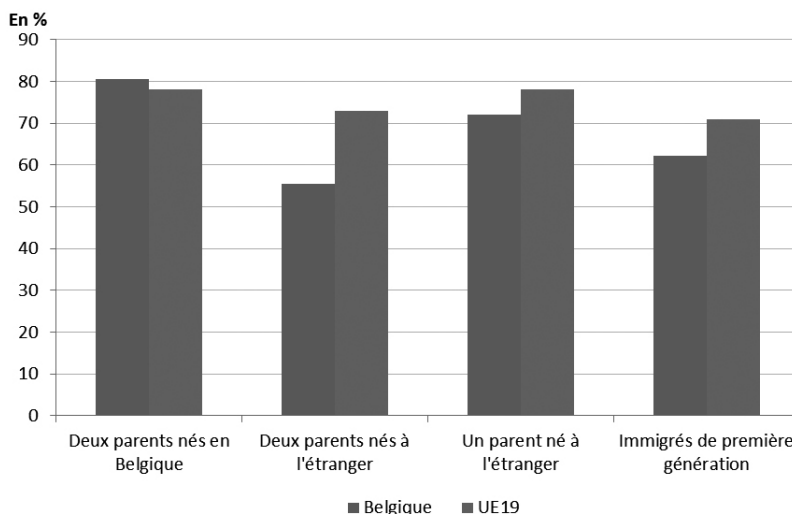
On peut supposer que le soutien parental dont bénéficient les enfants lorsqu’ils doivent rédiger leur premier CV, lettre de sollicitation ou décrocher un premier emploi d’étudiant

ou d'intérim ainsi que le réseau social dont jouissent les parents, constitue une aide efficace à la recherche d'emploi.

### **Les discriminations à l'embauche**

Les employeurs sont conscients qu'ils ont tout intérêt à n'exclure aucun groupe de candidats compétents. Il s'agit en effet d'attirer les meilleurs talents dans l'entreprise. Néanmoins, des cas de discriminations à l'embauche ne peuvent être exclus. En effet, les phénomènes de mimétisme « Similar to me »<sup>17</sup> sont connus, c'est à dire la tendance des recruteurs à sélectionner des candidats du même sexe, du même âge ou encore de la même origine qu'eux.

**Graphique 7: Taux d'emploi des immigrés et des personnes nées en Belgique selon l'origine des parents en 2008**



Source: CE (EFT, microdonnées, module ad hoc 2008)

Les recruteurs doivent en être conscients, afin de pouvoir faire abstraction de tout critère qui ne soit pas un critère de compétence et de personnalité.

### **Politiques préconisées**

La formation de l'enfant se joue entre 3 et 16 ans. C'est durant cette période qu'il faut aider les enfants d'origine étrangère et apporter un soutien didactique aux familles.

“ La formation de l'enfant se joue entre 3 et 16 ans. C'est durant cette période qu'il faut aider les enfants d'origine étrangère et apporter un soutien didactique aux familles. ”

Cependant, on observe que les autorités et les partis politiques ont tendance à vouloir résoudre le problème au moment où les personnes d'origine immigrée arrivent sur le marché de l'emploi, c'est à dire lorsqu'il est trop tard. Ils préconisent alors des mesures dites curatives tels que quotas d'embauche et cv anonyme, mesures non-dénués de populisme, qui n'agissent pas sur les causes de l'intégration difficile. Or c'est sur celles-là qu'il faut agir si on veut freiner l'arrivée de nouvelles personnes peu qualifiées sur le marché de l'emploi. C'est moins facile à valoriser dans les médias mais beaucoup plus efficace à moyen terme. L'objectif doit être que les jeunes d'origine étrangère puissent entrer à armes égales que les natifs sur le marché de l'emploi.

Pour agir sur les multiples causes qui sont à l'origine des inégalités, il faut mettre en place un ensemble de mesures et faire appel à tous les acteurs de la société concernés<sup>18</sup>, allant de l'État à l'employeur en passant par les parents, les enfants, l'école et le monde associatif. Chacun a un rôle à jouer et une responsabilité à assumer pour améliorer le taux d'emploi (et l'intégration) des personnes d'origine étrangère.

### ***Rôle des autorités fédérales et régionales***

Les autorités doivent réfléchir à une politique d'immigration plus sélective. En 2011, par exemple, près de la moitié (42.5%) des immigrés hors UE sont arrivés en Belgique pour des raisons familiales et seuls 7.6% d'entre eux ont cité le travail comme motif d'immigration<sup>19</sup>. Une politique de réunification familiale – sans condition en matière de qualification professionnelle ou de connaissances de base de la langue du pays d'accueil - a donné lieu à une immigration mal intégrée qui a de lourdes conséquences pour la deuxième génération.

La politique d'immigration menée dans d'autres pays tels que le Canada<sup>20</sup>, pourrait servir d'inspiration pour rationaliser la nôtre et réussir une meilleure intégration des primo-arrivants et des générations suivantes.

L'État doit également s'assurer que lorsqu'elle édicte des balises en matière d'immigration et de naturalisation, ces balises augmentent les chances d'intégration des candidats. Dans ce cadre, le durcissement de la « Snel-Belg-wet » de 2000 est une bonne approche. Selon la nouvelle loi, les candidats à la nationalité belge doivent prouver qu'ils parlent l'une des langues du pays et qu'ils sont intégrés sur le plan socio-économique. Après cinq années de séjour légal, ils peuvent demander la nationalité belge. Ce type d'exigence pousse les candidats à apprendre la langue du pays d'accueil et à rechercher un emploi déclaré.

L'État doit pouvoir offrir des programmes d'accueil, des cours d'alphabétisation ou de langue en suffisance, voire imposer ceux-ci. Le but de ces programmes de formation doit être d'offrir à une génération des connaissances et un accompagnement, qui soit bénéfique également pour la génération suivante.

“ L’Etat doit pouvoir offrir des programmes d’accueil, des cours d’alphabétisation ou de langue en suffisance, voire imposer ceux-ci. ”

Les autorités doivent également octroyer aux écoles suffisamment de moyens financiers, afin que celles-ci puissent assurer un accompagnement individuel et une étude postscolaire de qualité à tous les enfants, mais en particulier aux enfants d’origine immigrée, cela afin d’améliorer leur taux de réussite scolaire.

### ***Rôle des parents***

La relation parent-enfant est primordiale. Il faut être attentif tant aux besoins des uns que des autres. Si les parents connaissent le système d’enseignement, se sentent impliqués dans la société, maîtrisent la langue, ils peuvent aider leurs enfants à accomplir leurs devoirs, avoir un échange avec l’école, reconnaître l’importance d’un enseignement de qualité et orienter les enfants vers de bonnes filières.

Les parents ont la responsabilité de maximiser les chances de réussite scolaire et sociale de leurs enfants. Leur propre participation à des cours d’intégration, cours de langue, cours d’alphabétisation peut grandement y contribuer.

Ils seront ainsi en mesure de participer à des activités sociales dans le pays d’accueil et à nouer des contacts avec des natifs. Compte tenu de la puissance des natifs dans la hiérarchie de la société en général, on peut supposer que d’avoir plus de natifs dans son réseau donne accès à plus de capital social<sup>21</sup>.

Enfin, les mères doivent être encouragées à travailler en dehors de la maison. Même en travaillant à mi-temps, on acquiert des connaissances informelles utiles et un réseau social qui peut aider la famille et les enfants.

### ***Rôle des enfants***

Comme le souligne l’étude suédoise TIES<sup>22</sup>, les enfants d’immigrés ont un accès plus restreint au ‘capital social’ (ressources potentielles fournies par leurs parents, relations, amis, connaissances) que les enfants d’origine ‘belge’. Cela limite les opportunités qui leur sont offertes dans le processus éducatif et sur le marché du travail. Les enfants ont donc avantage à étudier dans des écoles plus mixtes mais également à participer à des activités extrascolaires (sports, musique, jeunesse) leur permettant de nouer des contacts avec des jeunes d’origine « belge » qui peuvent renforcer leur capital social.

### ***L’enseignement***

L’école de l’enfant joue un rôle essentiel. Dans les écoles qui comptent beaucoup d’enfants d’origine étrangère, il faut veiller à ce que le niveau scolaire ne régresse pas. Il faut oser

être ambitieux pour ces enfants. L'enseignement doit exercer une certaine "pression" pour que ces jeunes ne restent pas à la traîne et puissent entamer, après les études secondaires, des études poussées s'ils le souhaitent.

Il faut aussi remettre au goût du jour l'étude postscolaire collective de qualité. Les professeurs pourront ainsi aider les enfants qui ne bénéficient pas d'aide à la maison pour faire leurs devoirs et apprendre leurs leçons.

Par ailleurs, il est indispensable de maintenir un contact avec les parents afin qu'ils soient informés et puissent suivre leur enfant pendant sa scolarité. Souvent, les parents ne parlent pas la langue du pays et ne connaissent pas le système d'enseignement. Certaines écoles traduisent en turc ou en arabe –grâce à des volontaires- certaines communications écrites concernant les tâches confiées à l'enfant ou décisions prises par l'école afin que les parents comprennent ce qu'on attend de leur enfant. Ils se sentent dès lors plus impliqués dans la scolarité de leur enfant.

Si certaines initiatives d'accompagnement des parents et enfants sont coûteuses, d'autres ne le sont pas. Ainsi dans une école du Limbourg, un club de lecture est organisé après les heures de cours pour améliorer le niveau linguistique des enfants. L'agrément du club de lecture est que ce sont d'anciens élèves qui lisent des histoires, préparent de petits jeux linguistiques et assument souvent le rôle de 'mentor'.

### ***Le monde associatif***

Les activités organisées pour les jeunes par le monde associatif constituent souvent un premier contact utile pour les jeunes avec le monde extérieur.

- Ils s'épanouissent (ils sortent du 'milieu familial clos', souvent axé sur le pays d'origine).
- Les jeunes y apprennent à se fréquenter par des jeux, des missions. Ils se défoulent (danse, sport, dessin, cuisine, etc.) ce qui contribue à leur développement personnel.
- Des problèmes sociaux sont abordés par le biais de tâches thématiques ou de conférences (les parents y sont parfois conviés) ; des actions de solidarité sont menées qui permettent aux jeunes de se sentir impliqués dans la société actuelle; des thèmes difficiles à aborder avec les parents sont traités, tels que sexualité, gestion de l'argent.
- Les éducateurs ont un lien de confiance avec les jeunes et servent souvent d'interprètes auprès de leurs parents en cas de problème scolaire, ce qui permet aux parents de se sentir plus impliqués.
- Certaines associations comme YAR Vlaanderen<sup>23</sup> s'occupent de remettre des jeunes à problèmes sur la bonne voie. Le principe repose en grande partie sur des bénévoles qui acceptent d'être, pendant un an ou plus, le parrain d'un enfant qu'ils suivent (aide pour les devoirs, motivation, accueil en cas de problèmes) afin d'augmenter ainsi ses chances de réussite scolaire.

### ***Les services de guidance et d'orientation***

Les services de guidance doivent informer les jeunes sur la variété des études possibles et leurs débouchés. Il faut pouvoir leur fournir des statistiques indiquant clairement quels sont les diplômés porteurs (fortement recherchés sur le marché du travail) et ceux qui le sont moins. Il faut jouer la carte de la transparence dans ce domaine. Si des jeunes –dûment informés– optent pour des études plus difficiles à valoriser sur le marché de l'emploi, il faut leur indiquer comment ils peuvent rendre leur profil plus attractif (bilinguisme, stages à l'étranger, passion pour les sujets traités pendant les études, etc.) et comment ils peuvent solliciter pour un emploi de manière efficace.

### ***Les services publics d'emploi***

Pour les personnes d'origine étrangère qui sont en âge de travailler, les services de placement de chômeurs devront poursuivre leurs efforts et les aider à décrocher un emploi au travers de formations (langue, apprentissage professionnel, techniques de sollicitation), de stages en entreprise et d'aides à l'embauche.

### ***Les entreprises***

Les employeurs doivent déployer des efforts pour adopter des pratiques de gestion des ressources humaines exemptes de discrimination. Nombre d'employeurs sont sensibles à cette problématique.

“ Les employeurs doivent déployer des efforts pour adopter des pratiques de gestion des ressources humaines exemptes de discrimination. ”

La FEB en a fait l'expérience lorsqu'elle a organisé des workshops 'Colour your selection' sur la sélection et le recrutement de travailleurs. L'objectif de ces workshops est de rendre les recruteurs conscients de la tendance à sélectionner des candidats du même sexe, du même âge ou de la même origine qu'eux-mêmes - « similar to me ».

D'autres actions peuvent également être efficaces dans ce domaine. Parmi celles-ci, les formations qui permettent de prendre conscience des préjugés qui influencent notre jugement lors de la sélection de candidats, des descriptions de fonction indiquant les compétences, les connaissances et les aptitudes requises du candidat, mais également des tests de sélection lorsque la fonction s'y prête, ainsi que la promotion de l'intégration des personnes d'origine étrangère compétentes dans les départements du personnel.

Les employeurs peuvent aussi promouvoir les systèmes en alternance dans leur entreprise (formation en partie à l'école et en partie dans l'entreprise). Celle-ci assure en effet une transition efficace entre l'apprentissage et l'emploi.

“ Les employeurs peuvent aussi promouvoir les systèmes en alternance dans leur entreprise. ”

Là où l'activité de l'entreprise s'y prête, l'employeur peut offrir des stages qui mettent les jeunes en contact avec le monde de l'entreprise et qui leur permettent d'acquérir une première expérience professionnelle.

Lorsqu'une personne d'origine étrangère est engagée, l'entreprise doit s'assurer que la personne soit bien intégrée et que l'entreprise ait une approche cohérente en matière de diversité.

L'entreprise peut aussi inciter les travailleurs d'origine étrangère à suivre des cours de langue (dans l'entreprise ou en dehors).

### **L'interaction entre les politiques respectives des entités fédérales et fédérées**

Si l'on veut améliorer l'intégration des personnes d'origine étrangère, il est essentiel que le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux travaillent de concert. En effet, certaines matières sont de la compétence des autorités fédérales, d'autres des autorités régionales. Ainsi les règles en matière de permis de séjour sont fédérales, tandis que les permis de travail sont octroyés par les entités régionales. Les politiques d'intégration ('inburgeringscursus') sont également des compétences des communautés. Le statut des jeunes en alternance, du moins ses conditions minimales en matière de sécurité sociale et de droit du travail, sont une compétence fédérale, mais ce sont les régions et secteurs qui développent les formations en alternance.

Cela montre qu'une étroite collaboration entre les différents niveaux de pouvoirs est nécessaire pour maintenir des systèmes cohérents et atteindre les objectifs que s'est fixés la Belgique dans le cadre de l'UE 2020.

L'OCDE<sup>24</sup> dans ses recommandations de 2008, avait d'ailleurs souligné qu'il fallait une meilleure coordination entre les différentes politiques en vigueur et plus d'interactions entre les différents acteurs, en particulier les Régions.

Les organisations d'employeurs belges ont pris les devants en concluant en septembre 2012 un Protocole de coopération, avec l'objectif de développer une vision patronale commune, des messages cohérents en une action coordonnée dans tous les domaines du droit social, y compris l'intégration de groupes à risque. Ils espèrent ainsi contribuer à une meilleure coordination des politiques fédérales et régionales, notamment dans ce domaine.



### ***Initiatives de la FEB en vue d'améliorer l'intégration des migrants sur le marché du travail***

La FEB, en tant que voix des employeurs, est convaincue qu'il faut promouvoir la diversité au sein des entreprises. L'ouverture à d'autres cultures, à des jeunes, à des personnes plus âgées, hommes, femmes, belges ou d'origine étrangère, plus valides, moins-valides, permet de découvrir de nouveaux talents, d'accroître la créativité, l'innovation, de renforcer les valeurs de l'entreprise et d'améliorer la performance des équipes. Favoriser la diversité, c'est avant tout faire en sorte que tout le monde soit traité sur un pied d'égalité, quelles que soient les différences. La FEB sensibilise les entreprises à la problématique de la diversité au travers de workshops pratiques.

Toutefois il est clair que ceci ne peut avoir d'effet que pour autant que les personnes d'origine étrangère disposent d'armes suffisantes (notamment une bonne connaissance des langues et des qualifications qui répondent aux besoins des employeurs). Nous insistons ici sur la nécessité de politiques plus préventives pour atteindre cet objectif.

La FEB avec les autres partenaires sociaux a revu en mai 2011<sup>25</sup>, le statut des jeunes en formation en alternance afin d'améliorer la sécurité juridique et la simplicité du système. Cela devrait rendre ce type de formation - qui est un excellent tremplin vers l'emploi - plus attractif et visible pour les jeunes, y compris ceux d'origine étrangère. Par ailleurs, il est utile de rappeler que d'autres organisations sœurs tels qu'UNIZO (représentant des classes moyennes en Flandre) ont développé des outils pratiques pour promouvoir la diversité. Ainsi le site Jobkanaal, fait le pont entre employeurs potentiels et candidats parmi les groupes à risque.

### **Conclusion**

Pour améliorer le taux d'emploi des personnes d'origine étrangère, il faut agir sur une multitude de leviers et ce, de manière préventive. Plusieurs acteurs sont concernés, les intéressés eux-mêmes, leurs parents, les écoles, les autorités politiques, les centres de guidance, les employeurs. Chacun a sa part de responsabilité à assumer. Il y a urgence et nous en sommes tous bien conscients.

## Notes

- <sup>1</sup> Monitoring socio-économique, Bruxelles, septembre 2013, édité par le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, téléchargeable sur <http://www.emploi.belgique.be/publicationDefault.aspx?id=39707>.
- <sup>2</sup> Ibid.
- <sup>3</sup> Monitoring socio-économique, page 17.
- <sup>4</sup> La population active se définit comme l'ensemble des personnes en âge de travailler qui sont disponibles sur le marché du travail, qu'elles aient un emploi (population active occupée) ou qu'elles soient au chômage (population active inoccupée) à l'exclusion de celles ne cherchant pas d'emploi, comme les personnes au foyer, étudiants, personnes en incapacité de travailler, rentiers. Selon les définitions, l'âge est fixé entre 15 et 64 ans, ou porte sur toutes personnes de plus de 15 ans.
- <sup>5</sup> L'insertion des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail par T. De Keyser, Ph. Delhez et H. Zimmer - BNB Revue économique Décembre 2012.
- <sup>6</sup> Au niveau belge, le Programme national de réforme de 2011 impose à la Belgique d'atteindre une réduction de 17% d'ici 2020. Concrètement cela signifie qu'il faut sortir au moins 380.000 de la pauvreté ou de l'exclusion sociale d'ici 2020.
- <sup>7</sup> Monitoring socio-économique, voir Conclusions en page 314.
- <sup>8</sup> Cross-National Comparison of Prevision and Outcomes for the education of the second generation (Teachers College Record) by Jennifer Holdawy, Maurice Crul & Catrin Roberts - 2009.
- <sup>9</sup> Incorporation of children of immigrants: the case of descendants of immigrant s from Turkey in Sweden. Ethnic and Racial Studies pp.1-19 by Alireza Behtoui.
- <sup>10</sup> Incorporation of children of immigrants: the case of descendants of immigrant s from Turkey in Sweden. Ethnic and Racial Studies pp.1-19 by Alireza Behtoui.
- <sup>11</sup> L'insertion des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail par T. De Keyser, Ph. Delhez et H. Zimmer - BNB Revue économique Décembre 2012.
- <sup>12</sup> Les niveaux d'éducation correspondent à la classification internationale CITE 1997. Les trois principaux groupes retenus sont : les faiblement qualifiés, qui ont terminé au plus l'enseignement préprimaire, primaire ou le premier cycle de l'enseignement secondaire (niveaux 0-2), les moyennement qualifiés, qui ont terminé un enseignement du deuxième cycle secondaire ou un enseignement postsecondaire non supérieur (niveaux 3-4), et les hautement qualifiés, qui ont un diplôme de l'enseignement supérieur (niveaux 5-6).
- <sup>13</sup> L'insertion des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail par T. De Keyser, Ph. Delhez et H. Zimmer - BNB Revue économique Décembre 2012. p 40.
- <sup>14</sup> L'insertion des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail par T. De Keyser, Ph. Delhez et H. Zimmer - BNB Revue économique Décembre 2012, p. 42.
- <sup>15</sup> Monitoring socio-économique 2013, p. 67.
- <sup>16</sup> Incorporation of children of immigrants from Turkey in Sweden par Alireza Behtoui- p. 7.
- <sup>17</sup> Demonstration of the effect "Similar to me" in simulated employment interviews.
- <sup>18</sup> Voir aussi les intéressantes conclusions et recommandations du Monitoring socio-économique, p. 310 et suivantes.
- <sup>19</sup> Migratie- jaarverslag 2012, p. 22-23.
- <sup>20</sup> Cross-National Comparison of Prevision and Outcomes for the education of the second generation (Teachers College Record) by Jennifer Holdawy, Maurice Crul & Catrin Roberts - 2009, p5/15.
- <sup>21</sup> Incorporation of children of immigrants from Turkey in Sweden- TIES survey p.13.
- <sup>22</sup> Incorporation of children of immigrants from Turkey in Sweden- TIES survey p.14.
- <sup>23</sup> [www.yarvlaanderen.be](http://www.yarvlaanderen.be).
- <sup>24</sup> Les migrants et l'emploi [Vol. 2]: L'intégration sur le marché du travail en Belgique, en France, aux Pays-Bas et au Portugal OCDE (Edition complète - ISBN 9789264055711).
- <sup>25</sup> <http://www.cnt-nar.be/AVIS/avis-1770.pdf>.

## Références

L'insertion des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail par T. De Keyser, Ph. Delhez et H. Zimmer - BNB Revue économique Décembre 2012.

Monitoring socio-économique, Bruxelles, septembre 2013, édité par le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, téléchargeable sur <http://www.emploi.belgique.be/publicationDefault.aspx?id=39707>.

'Arbeidsmarktonderzoek als instrument en basis bij toekomstig Arbeidsmigratiebeleid en EU vrijhandelsakkoorden' VIONA-studie door het Centrum voor Sociaal Beleid o.l.v. prof. dr. Ivo Marx, téléchargeable sur [http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/VIONArapport November2013\\_DEF.pdf](http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/VIONArapport%20November2013_DEF.pdf).

Cross-National Comparison of Prevision and Outcomes for the education of the second generation (Teachers College Record) by Jennifer Holdaway, Maurice Crul & Catrin Roberts – 2009.

Incorporation of children of immigrants: the case of descendants of immigrants from Turkey in Sweden. Ethnic and Racial Studies pp.1-19 by Alireza Behetoui.

Demonstration of the effect "Similar to me" in simulated employment interviews, Psychological Reports 1975, Thomas M. Rand and Kenneth N. Wexley.

Migratie-jaarverslag 2012 – Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding op [www.diversiteit.be](http://www.diversiteit.be).

OCDE - Les migrants et l'emploi (Vol. 2): L'intégration sur le marché du travail en Belgique, en France, aux Pays-Bas et au Portugal (Edition complète - ISBN 9789264055711).



# MAAKT DIVERSITEITSBELEID HET VERSCHIL? DE AANPAK VAN DE VDAB T.A.V. ALLOCHTONE WERKZOEKENDEN

**FONS LEROY**

GEDELEGEERD BESTUURDER VLAAMSE DIENST VOOR ARBEIDSBEMIDDELING

In deze bijdrage behandelen we het diversiteitsbeleid van de VDAB vanuit de invalshoek van de werkzoekenden van allochtone origine. Eerst brengen we de actuele situatie van deze doelgroep in kaart. Vervolgens beschrijven we de rol en aanpak van VDAB inzake de bevordering van evenredige arbeidsdeelname t.v.v. werkzoekenden van allochtone afkomst. Tot slot formuleren we enkele kritische bedenkingen bij het huidig diversiteitsbeleid.

*Dans cet article, nous abordons la politique en matière de diversité du VDAB depuis la perspective des chercheurs d'emploi d'origine allochtone. Nous dressons d'abord la carte de la situation actuelle de ce groupe-cible. Ensuite, nous décrivons le rôle et l'approche du VDAB en termes d'amélioration de la participation proportionnelle au marché du travail vis-à-vis des chercheurs d'emploi d'origine allochtone. Pour terminer, nous formulons quelques réflexions critiques sur la politique actuelle de diversité.*

## De arbeidsmarktpositie van allochtonen

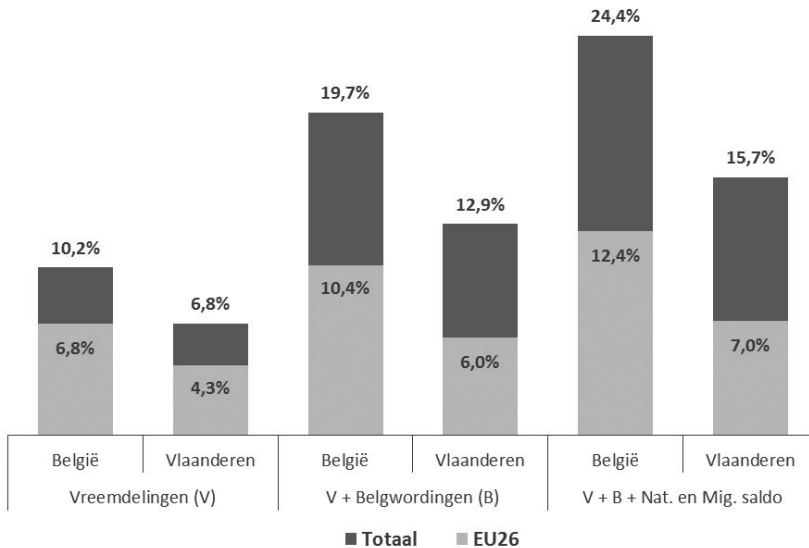
In deze korte schets komen aan bod: de demografie en arbeidsmarktsituatie van personen van allochtone origine, de kenmerken en evolutie van de allochtone arbeidsreserve, hun deelname aan beroepsopleiding en IBO en hun aandeel in de verwijzingen en plaatsingen.

“ In Vlaanderen wonen bijna 7% vreemdelingen maar heeft 15,7% van de inwoners een migratie-achtergrond. ”

### Demografie

Het aantal personen van niet-Belgische origine is de laatste decennia sterk toegenomen. In een analyse van de migratie-achtergrond blijkt dat er in België iets meer dan 10% vreemdelingen (geen Belgische nationaliteit) wonen, maar dat volgens een ruime definitie bijna één op vier (24,4%) van niet-Belgische afkomst is. In Vlaanderen wonen bijna 7% vreemdelingen maar heeft 15,7% een migratie-achtergrond.

**Figuur 1. Aandeel Belgen en Vlamingen met migratie-achtergrond op 1/01/2011**



Bron: [www.npdata.be](http://www.npdata.be) (BuG 179, 4 maart 2013)

Er zijn drie methoden om het aandeel inwoners met een migratie-achtergrond te bepalen. De eerste baseert zich uitsluitend op het aandeel vreemdelingen, de inwoners die geen Belgische nationaliteit hebben. Voor België gaat het in deze 'minimale' benadering om 10,2% vreemdelingen, waarbij de grote meerderheid (6,8%) een nationaliteit

heeft van een andere lidstaat (EU26, Kroatië was in 2011 nog geen lid). In Vlaanderen zijn er 6,8% inwoners zonder Belgische nationaliteit, 4,3% heeft een EU26-nationaliteit.

De tweede definitie telt bij de inwoners met vreemde nationaliteit ook de 'Belgwordingen', dit zijn de personen die de Belgische nationaliteit verworven hebben. Zo komt men aan bijna één op vijf Belgische inwoners (19,7%) met een migratie-achtergrond, waarvan iets meer dan de helft uit een EU26-lidstaat afkomstig is. In Vlaanderen komt dit op bijna 13% met een migratie-achtergrond, iets minder dan de helft (6%) heeft of had een EU26-nationaliteit.

In de 'maximale' benadering telt men hierbij ook nog het natuurlijk- en migratiesaldo op, waarbij men de geboorten, overlijdens en de migratiebewegingen na de 'Belgwording' in rekening brengt. Op die manier bekomt men het globale aandeel inwoners met een migratie-achtergrond. Voor België loopt dit op tot bijna 25%, waarvan ongeveer de helft een EU26-achtergrond heeft. In Vlaanderen heeft iets minder dan 16% een migratie-achtergrond, voor 7% is dit op basis van een EU26-nationaliteit.

### ***De arbeidsmarktsituatie***

De arbeidsmarktpositie van de allochtone bevolking is precair: kenmerkend zijn de lagere activiteits- en werkzaamheidsgraad en hun hogere werkloosheidsgraad. Hun lage werkzaamheid wordt voor een groot stuk verklaard doordat zij zich proportioneel veel minder aanbieden op de arbeidsmarkt. En degenen die zich wel aanbieden kampen met heel wat barrières in hun zoektocht naar een (duurzame) job.

Er zijn tal van redenen waarom migranten zich minder aanbieden op de arbeidsmarkt, minder werkzaam en meer werkloos zijn. Deze kunnen ingedeeld worden in een viertal categorieën: een lager onderwijsniveau en taalachterstand, socio-culturele factoren, institutionele factoren en de vraagzijde van de arbeidsmarkt.<sup>1</sup>

De grote verschillen in werkzaamheid en werkloosheid volgens origine blijken duidelijk uit tabel 2. De autochtone bevolking, de personen geboren in zowel België als in een ander EU-land, heeft een veel hogere *werkzaamheidsgraad* dan de allochtone bevolking, geboren in een land buiten de EU. De totale werkzaamheidsgraad (2012) in het Vlaamse gewest bedraagt 71,5%. Voor de personen van Belgische origine ligt dit nog iets hoger (73,3%), met een origine van een andere EU-lidstaat iets lager (69%). Maar bij de allochtonen, geboren buiten de EU en woonachtig in het Vlaamse gewest, is er iets minder dan 52% aan het werk, met nog een zeer grote kloof tussen mannen (64%) en vrouwen (40%). De zeer lage werkzaamheid van allochtonen is reeds langer een 'blaat' voor de Belgische arbeidsmarkt die op dit vlak de laatste plaats inneemt binnen de EU-rangschikking.

“ Bij de allochtonen, geboren buiten de EU en woonachtig in het Vlaamse gewest, is er iets minder dan 52% aan het werk, met nog een zeer grote kloof tussen mannen (64%) en vrouwen (40%). ”

Ook de verschillen in de *werkloosheidsgraad* zijn zeer groot. De totale werkloosheidsgraad (2012) (gebaseerd op de ILO-criteria: beschikbaar en effectief werkzoekend) bedraagt in het Vlaamse gewest ‘slechts’ 4,6%, een goede score binnen de EU. Voor de personen van Belgische origine is dit nog iets lager (3,5%), ingeval van een andere EU-origine loopt dit op tot meer dan het dubbele (7,9%), maar bij de autochtone beroepsbevolking is dit zelfs het vijfvoud (17,4%).

**Tabel 1. Werkzaamheidsgraad (20-64 jaar) en werkloosheidsgraad (15-64 jaar) van de bevolking op arbeidsleeftijd, opgesplitst naar geboorteland (Vlaams gewest; jaar 2012)**

Geboorteland	Werkzaamheidsgraad			Werkloosheidsgraad		
	Man	Vrouw	Totaal	Man	Vrouw	Totaal
België	77,8%	68,6%	73,3%	3,5%	3,6%	3,5%
Ander EU-land	74,9%	63,7%	69,0%	8,4%	nb*	7,9%
Niet-EU	64,2%	40,0%	51,8%	17,1%	18,0%	17,4%
<b>TOTAAL</b>	<b>76,7%</b>	<b>66,2%</b>	<b>71,5%</b>	<b>4,6%</b>	<b>4,5%</b>	<b>4,6%</b>

\* niet betrouwbaar door te kleine steekproef

Bron: Eurostat, IFS/Enquête Arbeidskrachten ([www.steunpuntwse.be](http://www.steunpuntwse.be))

### **Allochtonen in de werkloosheid, kenmerken en evolutie**

Sinds 2007 worden allochtone werkzoekenden statistisch gedefinieerd als werkzoekenden die een huidige of vorige nationaliteit hebben van buiten de EU27 of de EVA-landen. De VDAB krijgt deze gegevens uit het Rijksregister. Hierdoor kunnen nieuwe Belgen met een vorige nationaliteit uit een niet EU-land als ‘allochtoon’ gedetecteerd worden. De hier als Belg geboren ‘derde generatie’ worden gerubriceerd bij de Belgen.

Eind december 2013 zijn 58.194 of 25% van de Vlaamse werkzoekenden allochtoon. Zes jaar eerder, in december 2007, waren er dat nog maar 34.264 of 20%.



**Tabel 2. NWWZ naar categorie en origine (Vlaams gewest; december 2013)**

CATEGORIE	Absolute cijfers			Aandelen		
	ORIGINE		TOTAAL	ORIGINE		TOTAAL
	Autochtonen	Allochtonen		Autochtonen	Allochtonen	
WZUA	133.426	38.551	171.977	77,9%	66,2%	74,9%
BIT	15.072	2.165	17.237	8,8%	3,7%	7,5%
Vrij ingeschreven	14.103	10.092	24.195	8,2%	17,3%	10,5%
Andere	8.775	7.386	16.161	5,1%	12,7%	7,0%
<b>TOTAAL</b>	<b>171.376</b>	<b>58.194</b>	<b>229.570</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Bijna twee op drie (66%) van de allochtone werkzoekenden behoren tot de klassieke WZUA's – langdurig werkzoekenden met werkloosheidsuitkeringsaanvraag – en jongeren in beroepsinschakelingstijd. Opvallend is het hoge aandeel vrij ingeschreven werkzoekenden (17%) en 'andere' NWWZ (13%) – niet-werkende werkzoekenden - van allochtone origine. De 'vrije werkzoekenden' groeperen onder andere de migranten die niet in aanmerking komen voor een werkloosheidsuitkering of leefloon. Dit is inclusief de asielzoekers in procedure die na een wachttijd van 6 maanden mogen werken en zich dus ook mogen inschrijven als werkzoekende tijdens het vervolg van hun procedure. De restgroep 'Andere' verzamelt o.a. de werkzoekenden ten laste van het OCMW. Door de crisis en de migratie stegen de leefloners van allochtone origine.

De verdeling naar origine varieert naar leeftijd. Bij de min-25-jarigen belooft het allochtone aandeel 21%. Dat het vinden en behouden van een baan slechter lukt voor allochtone dan autochtone personen illustreert het oplopende allochtone aandeel (32%) tussen 25 en 50 jaar. In de oudste leeftijdscategorie is er terug een daling (13%) doordat de migratie pas later versnelde.

**Tabel 3. NWWZ naar leeftijd en origine, (Vlaams gewest; december 2013)**

LEEFTIJD	Absolute cijfers			Aandelen		
	ORIGINE		TOTAAL	ORIGINE		TOTAAL
	Allochtonen	Autochtonen		Allochtonen	Autochtonen	
<25 jaar	37.526	9.910	47.436	79,1%	20,9%	100%
25 tot 50 jaar	84.670	40.658	125.328	67,6%	32,4%	100%
50 jaar en ouder	49.180	7.626	56.806	86,6%	13,4%	100%
<b>TOTAAL</b>	<b>171.376</b>	<b>58.194</b>	<b>229.570</b>	<b>74,7%</b>	<b>25,3%</b>	<b>100%</b>

Kenmerkend zijn ook de vele laaggeschoolde (53%) en langdurig werklozen (44% is minstens 1 jaar werkloos) bij de allochtonengroep.

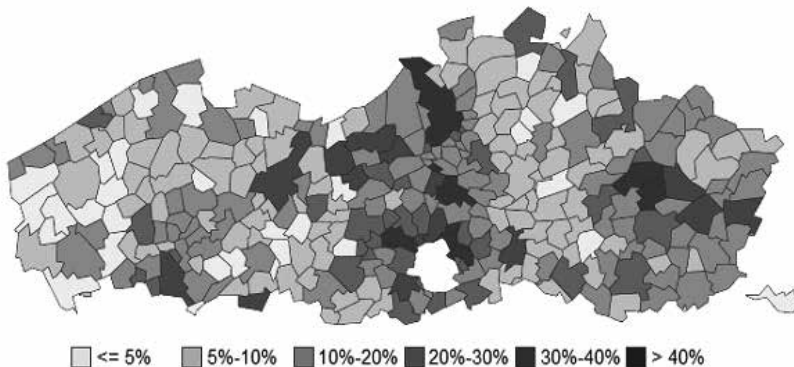
**Tabel 4. NWWZ van allochtone origine, naar studieniveau en werkloosheidsduur (Vlaams gewest; dec. 2013)**

STUDIENIVEAU	Absolute cijfers			Aandelen		
	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
Laaggeschoold	18.678	11.971	30.649	56,4%	47,7%	52,7%
Middengeschoold	11.029	9.148	20.177	33,3%	36,5%	34,7%
Hooggeschoold	3.405	3.963	7.368	10,3%	15,8%	12,7%
WERKLOOSHEIDSDUUR	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
< 1 jaar	17.542	15.077	32.619	53,0%	60,1%	56,1%
1 tot 2 jaar	7.065	5.250	12.315	21,3%	20,9%	21,2%
2 jaar en meer	8.505	4.755	13.260	25,7%	19,0%	22,8%

### **Allochtone werkzoekenden per gemeente**

Het aandeel allochtone NWWZ verschilt sterk per gemeente en varieert tussen 0 en 50%. De allochtone werkzoekenden wonen vooral in de driehoek Gent-Antwerpen-Brussel en de voormalige Limburgse mijnstreek.

**Figuur 2. Aandeel allochtone NWWZ in de Vlaamse gemeenten (jaargemiddelde 2013)**



### **Evolutie**

De alloctonendefinitie dateert van 2007. Tussen december 2007 en december 2013 steeg de autochtone werkloosheid met 34%, de toename bij de alloctonen bedroeg met bijna 70% iets meer dan het dubbele. Daardoor klom het allochtone aandeel van 20% naar 25%. De evolutie steunt op hoge migratie, de jonge leeftijdsopbouw en de ongunstige arbeidsmarktpositie van de personen met een migratieachtergrond. In absolute cijfers voeren Marokko (15.000), Turkije (10.549), Congo (2.243) en Rusland (2.220) de lijst aan van de herkomstlanden.

**Tabel 5. Evolutie NWWZ, naar origine en geslacht (Vlaams gewest; december 2007 – december 2013)**

	December 2007			December 2013			Verschil		
	M	V	Totaal	M	V	Totaal	M	V	Totaal
<b>NWWZ</b>	81.485	89.812	171.297	123.963	105.607	229.570	+52,1%	+17,6%	+34,0%
<b>AUTOCHTONEN</b>	63.298	73.735	137.033	90.581	80.525	171.376	+43,1%	+9,2%	+25,1%
EU-15	62.653	72.570	135.223	87.840	77.437	165.277	+40,2%	+6,7%	+22,2%
EU-12 (2013: EU-13)	618	1.121	1.739	2.985	3.050	6.035	+383,0%	+172,1%	+247,0%
EVA	27	44	71	26	38	64	-3,7%	-13,6%	-9,9%
<b>ALLOCHTONEN</b>	18.187	16.077	34.264	33.112	25.082	58.194	+82,1%	+56,0%	+69,8%
Rest van Europa	2.467	2.454	4.921	3.878	3.174	7.052	+57,2%	+29,3%	+43,3%
- waarvan Rusland	1.119	1.423	2.542	1.160	1.060	2.220	+3,7%	-25,5%	-12,7%
- waarvan andere ex-Joegoslavië	1.166	851	2.017	1.099	732	1.831	-5,7%	-14,0%	-9,2%
- waarvan Albanië	113	97	210	235	164	399	+108,0%	+69,1%	+90,0%
Amerika	476	750	1.226	1.001	1.275	2.276	+110,3%	+70,0%	+85,6%
- waarvan Brazilië	34	133	167	102	265	367	+200,0%	+99,2%	+119,8%
Azië	6.167	5.717	11.884	12.257	9.098	21.355	+98,8%	+59,1%	+79,7%
- waarvan Turkije	3.797	3.697	7.494	5.841	4.708	10.549	+53,8%	+27,3%	+40,8%
Afrika	8.879	6.985	15.864	15.538	11.207	26.745	+75,0%	+60,4%	+68,6%
- waarvan Marokko	5.895	4.115	10.010	9.031	5.969	15.000	+53,2%	+45,1%	+49,9%
- waarvan Congo	582	785	1.367	1.007	1.236	2.243	+73,0%	+57,5%	+64,1%
- waarvan Ghana	274	296	570	707	588	1.295	+158,0%	+98,6%	+127,2%
Overige (incl. Oceanië)	198	171	369	438	328	766	+121,2%	+91,8%	+107,6%

### **Taalachterstand**

VDAB peilt bij de werkzoekenden naar de kennis van het Nederlands. VDAB onderscheidt vier taalkennisniveaus, zijnde geen kennis, beperkte kennis, goede kennis en zeer goede kennis. 41,8% van de allochtone werkzoekenden hebben geen (7,7%) of een beperkte kennis (34,1%) van het Nederlands. Taalachterstand is een belemmering bij het zoeken naar werk.

### **Deelname van allochtonen aan opleidingen is stijgend**

De deelname van allochtonen aan opleidingen is gestegen van 23,5% in 2009 naar 27% in 2013. Hiermee ligt hun aandeel in de opleidingen iets hoger dan hun aandeel in de werkloosheid.

“ Taalachterstand is een belemmering bij het zoeken naar werk. ”

**Tabel 6. Aandeel allochtonen in beëindigde opleidingen  
(Vlaams gewest; 2009 –2013)**

Jaar	Beëindigde opleidingen	waarvan door allochtonen	% allochtoon
2009	107.576	25.312	23,5%
2010	102.260	25.938	25,4%
2011	103.240	28.415	27,5%
2012	110.373	31.202	28,3%
2013	96.390	26.025	27,0%

De belangrijkste opleidingssectoren in 2013 zijn ‘administratie’, ‘persoonsgerichte ondersteuning’ en ‘taalondersteuning’, die samen de helft van alle opleidingen uitmaken.

- De groep ‘administratie’ bevat vooral secretariaatsopleidingen, boekhouden en bedrijfsadministratie.
- ‘Persoonsgerichte ondersteuning’ betreft ondermeer sollicitatie- en attitudetrainingen.
- De ‘taalondersteuning’ is een verzameling van (taal)opleidingen Nederlands voor anderstaligen.

De procentuele deelname van de allochtonen binnen de opleidingen is logischerwijze het hoogst binnen de opleidingssector ‘taalondersteuning’ met als uitschieters sollicitatietraining, Nederlands voor anderstaligen voor technische beroepen en loopbaanoriëntatie voor anderstaligen.

## **VDAB-beleid**

We beschrijven hierna eerst het beleidskader dat op de VDAB van toepassing is. Vervolgens bekijken we de specifieke doelstellingen m.b.t. kansengroepen (waaronder personen van allochtone afkomst) die in de laatste beheersovereenkomsten zijn vervat. Daarna gaan we dieper in op enkele acties en maatregelen die betrekking hebben op de re-integratie van etnisch-culturele minderheden.

### **Beleidskader**

Voor het Vlaams arbeidsmarktbeleid en de VDAB als centrale uitvoeringsinstantie van dit beleid is het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt het richtinggevend kader. Immers zowel het organiek VDAB-decreet van 7 mei 2004 als de beheersovereenkomsten 2005 – 2009<sup>2</sup> en 2011 – 2015 gesloten tussen de Vlaamse Regering en de VDAB verwijzen voor wat het kansengroepenbeleid betreft nadrukkelijk naar de doelstellingen van het decreet van 8 mei 2002. Daarom eerst nog even de grote lijnen van dit decreet.

### ***Toepassingsgebied***

Het decreet van 8 mei 2002 is van toepassing op:

- de intermediaire organisaties en personen die zich bezighouden met beroepskeuzevoorlichting, beroepsopleiding, loopbaanbegeleiding en arbeidsbemiddeling;
- de Vlaamse diensten en het Vlaams overheidspersoneel en onderwijspersoneel, voor wat betreft hun bepalingen en arbeidsvoorwaarden;
- de andere werkgevers en werknemers voor wat betreft de beroepsopleiding en tewerkstelling van gehandicapten.

### ***Evenredige participatie en gelijke behandeling***

De evenredige participatie en gelijke behandeling moeten het Vlaams werkgelegenheidsbeleid beheersen. Dit betekent dat:

- de deelname aan de arbeidsmarkt in verhouding staat tot de samenstelling van de beroepsbevolking;
- de evenredige participatie van kansengroepen is gewaarborgd;
- op de arbeidsmarkt geen enkele vorm van directe of indirecte discriminatie of intimidatie aanwezig is.

### ***Specifieke verboden***

Het decreet van 8 mei 2002 verbiedt verwijzingen naar geslacht, een zogenaamd ras, etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid

- in de voorwaarden of criteria inzake arbeidsbemiddeling;
- in de werkaanbiedingen of in de advertenties voor betrekkingen;
- in de toegangsvoorwaarden, de selectie en de selectiecriteria voor de betrekkingen en functies in welke sector of bedrijfstak ook;
- in de voorwaarden of de criteria inzake beroepskeuzevoorlichting, beroepsopleiding en loopbaanbegeleiding;
- in de arbeidsvoorwaarden en in de voorwaarden, criteria of redenen van ontslag.
- Impliciete verwijzingen zijn evenmin toegelaten.

### ***Informatie en publiciteit***

Het is evenmin toegelaten om in de informatie en publiciteit de arbeidsbemiddeling, de beroepskeuzevoorlichting, de beroepsopleiding en de loopbaanbegeleiding voor te stellen als meer in het bijzonder geschikt voor werknemers of werkgevers van een bepaald geslacht, ras, huidskleur, ...

### ***Toegang***

Het decreet verbiedt om op basis van geslacht, een zogenaamd ras, ... de toegang te ontzeggen of te belemmeren tot

- de arbeidsbemiddeling;
- het arbeidsproces of de promotiekansen;
- de beroepskeuzevoorlichting, de beroepsopleiding en de loopbaanbegeleiding.

## **Streefcijfers**

Om de evenredige participatie en gelijke behandeling te realiseren heeft de Vlaamse Regering ervoor gekozen te werken met streefcijfers.

## **Beheersovereenkomsten**

De beheersovereenkomsten tussen de Vlaamse Regering en de VDAB bevatten het concrete werkingskader voor de VDAB ondermeer inzake het bewerkstelligen van evenredige arbeidsdeelname. De decretale bepaling inzake het werken met streefcijfers werd in de beheersovereenkomsten vertaald door het vaststellen van uitstroomparameters en door normeringen inzake oververtegenwoordiging respectievelijk sluitend bereik. We overlopen de twee meest recente beheersovereenkomsten met betrekking tot de "diversiteitsdoelstellingen".

### **Beheersovereenkomst 2005 – 2009**

Krachtens deze beheersovereenkomst moest de VDAB als centrale intermediair en regisseur op de Vlaamse arbeidsmarkt tegen het einde van de beheersovereenkomst een oververtegenwoordiging ten belope van 40% van zijn begeleidings-, bemiddelings- en opleidingsactiviteiten behalen voor de doelgroepen "allochtonen" en "personen met een arbeidshandicap" ten opzichte van hun aandeel in de populatie van de werkzoekenden, en ten belope van 10% voor de doelgroep van de kortgeschoolden; voor de ouderen moet er een substantiële jaarlijkse toename zijn. Tevens stelt de beheersovereenkomst een uitstroomnorm vast voor deze doelgroepen: 52% voor de allochtonen en de arbeidsgehandicapten, 56% voor de kortgeschoolden en 44% voor de ouderen. Deze percentages geven de normen weer m.b.t. het aantal werkzoekenden uit deze doelgroepen dat door de acties van de VDAB uit de werkloosheid moet stromen. Deze normen werden later nog verfijnd door de uitwerking van bijkomende normen inzake "uitstroom naar werk". Door het bepalen van aandelen van oververtegenwoordiging moet de structurele achterstand van deze kansengroepen worden weggewerkt en moet worden bijgedragen tot de realisatie van het principe van de evenredige participatie. In zijn rol als werkgever zijn in de beheersovereenkomst voor de VDAB streefcijfers voor aanwerving vooropgesteld: 10% allochtone werknemers, 4% werknemers met een handicap.

Einde 2009 bereikte de VDAB een oververtegenwoordiging van 12,6 % voor de kortgeschoolden, 41,1 % voor de personen met een arbeidshandicap en 31,9 % voor de allochtonen. Ook het vertegenwoordigingsniveau van de ouderen is in opgaande lijn. De indicatoren worden dus vrij goed behaald. De betrokken kansengroepen hebben dus structureel meer acties inzake trajectwerking gekregen dan de niet-kansengroepen. De uitstroom ligt op 60 % voor de personen van allochtone origine, 60,6 % voor de personen met een arbeidshandicap, 62,4 % voor de kortgeschoolden en 51,5 % voor de 50-plussers. De verfijnde parameter m.b.t. uitstroom naar werk geeft ook meer dan behoorlijke resultaten voor deze kansengroepen in vergelijking met de streefnorm: 43,7 % voor de allochtonen (41 %), 41,2 % voor de personen met een arbeidshandi-

cap (38 %), 45,7 % voor de kortgeschoolden (45 %) en 37,5 % voor de 50 plussers (36 %).

Alle uitstroomnormen werden dus behaald én overschreden. Dit heeft natuurlijk te maken met de economische conjunctuur en de toenemende schaarste op de arbeidsmarkt maar ook met de nadruk op het kansengroepenbeleid. Dat dit laatste een reële impact heeft mag blijken uit een historische vergelijking van de werkloosheidsevoluties en de vaststelling dat de uitstroomnormen ook overeind bleven in 2009 ondanks de economische crisis.

Als werkgever bereikten we een aandeel van 14,8 % allochtone medewerkers en 5,9 % medewerkers met een arbeidshandicap in onze aanwervingen.

Bij de evaluatie van deze beheersovereenkomst bleek dat de indicatorenset en monitoringsresultaten toch belangrijke deficiënties vertoonden en ook niet meer waren aangepast aan het inmiddels ontwikkeld beleid. Zo bleek de economische conjunctuur een erg bepalend gegeven te zijn niet enkel m.b.t. uitstroom maar ook m.b.t. het al dan niet bereiken van de oververtegenwoordigingsparameter. Bij een ruimer wordende arbeidsreserve bleek het moeilijker deze oververtegenwoordiging te bereiken dan bij een krupper wordende arbeidsreserve... ook al nam in absolute cijfers het aantal trajecten voor kansengroepen toe. Bovendien was inmiddels de sluitende begeleidingsaanpak geïmplementeerd waardoor elke werkzoekende geactiveerd werd en was de grondslag van een oververtegenwoordiging in de trajectwerking van kansengroepen achterhaald. Elke werkzoekende kwam immers sowieso in een gepersonaliseerd traject terecht. Deze evaluatieve gegevens werden meegenomen in 2010 bij de uitwerking van de nieuwe beheersovereenkomst.

### ***Beheersovereenkomst 2011 – 2015***

In deze beheersovereenkomst worden in tegenstelling tot de vorige de oververtegenwoordigingsdoelstellingen verlaten ingevolge de inmiddels vorm gekregen sluitende aanpak. Er wordt wel nog aangestuurd in functie van sluitend bereik en uitstroomparameters van de kansengroepen.

Wat sluitend bereik betreft, stellen we vast dat einde 2012 het sluitend bereik voor -25-jarigen globaal op 90 % ligt; voor jongeren van allochtone origine op 89,1 % en voor jongeren met een beperking op 91 %. De oververtegenwoordiging van deze kansengroepen in de trajectwerking houdt wel aan: 55 % van de jongeren van allochtone origine krijgt trajectbegeleiding; voor arbeidsgehandicapten is dit zelfs 64 %.

Het sluitend bereik ligt voor de leeftijdscategorie 25 – 50 jaar een stuk hoger nl. globaal 96,9 %; voor werkzoekenden van allochtone origine bedraagt dit ook 96,9 %, voor werkzoekenden met een arbeidshandicap 97,2 %. Ook hier ligt de oververtegenwoordiging in de trajectwerking nog merkkelijk hoger dan het gemiddelde.

“ Het lager bereik bij jonge werkzoekenden wordt verklaard door enerzijds de hoge deelname aan kortere uitzendcontracten en anderzijds de uiterst moeilijke bereikbaarheid van de NEET-jongeren. ”

De “relatief lage” bereikcijfers (bereikdoelstelling is 100 %) zijn voornamelijk toe te schrijven aan de druk die de hoge werkloosheid op de capaciteitsmogelijkheden van de VDAB veroorzaakt. Het lager bereik bij jonge werkzoekenden wordt verklaard door enerzijds de hoge deelname aan kortere uitzendcontracten en anderzijds de uiterst moeilijke bereikbaarheid van de NEET-jongeren.<sup>3</sup>

Wat de uitstroom naar werk betreft, hanteert de beheersovereenkomst een uitstroomobjectief van 18 % voor de kansengroepen. Dit houdt in dat 18% van de kansengroepen die in een bepaalde maand als werkzoekend geregistreerd waren, 6 maanden later moet uitgestroomd zijn naar werk. Dit objectief is anders dan in de vorige overeenkomst die enkel de uitstroom na trajectwerking betrof. Nu heeft de uitstroom betrekking op alle werkzoekenden m.i.v. de curatieve doelgroepen zoals de langdurig werklozen, de werklozen met een beperkte inzetbaarheid, etc. Het vooropgestelde objectief werd de ganse periode overschreden en schommelt tussen 21 % en 25 % voor de werkzoekenden van allochtone origine in functie van de economische conjunctuur.

De generieke doelstellingen van deze beheersovereenkomst bevatten eveneens streefcijfers voor de aanwerving van personen van allochtone origine en personen met beperkingen bij de VDAB zelf. Deze streefcijfers liggen op 4 % respectievelijk 3 %, te bereiken tegen 2015. Einde 2012 zat de VDAB op 5,6 % voor de eerste doelgroep en op 2 % voor de tweede doelgroep.

## **Actielijnen**

Om te komen tot een effectief beleid van evenredige participatie – dat gericht is op het behalen van de concrete doelstellingen van de beheersovereenkomsten en dat zich inschrijft in het ‘framework’ van het decreet van 8 mei 2002 – zet de VDAB vooral in op een optimalisering van het instrumentarium opdat de doelgroepen vlot zouden kunnen integreren. Om deze actielijn kracht bij te zetten, worden ook twee belangrijke nieuwe strategieën gehanteerd, namelijk het stakeholdersmanagement en de samenwerking met andere arbeidsmarktactoren.

Hierna worden een aantal concrete acties en maatregelen beschreven.



### ***Vacature-werking***

Op de website van de VDAB kunnen werkgevers bij hun vacatureregistratie elektronisch aangeven of ze openstaan voor diversiteit. Deze werkgevers beloven expliciet elke vorm van discriminatie te weren, gelijke kansen te waarborgen en diversiteit te promoten. Deze vacatures zijn niet enkel apart herkenbaar in de VDAB-databank maar worden van daaruit ook automatisch overgedragen naar specifieke jobsites voor doelgroepen. Zo is er in dit kader een samenwerking met KifKif, een zelforganisatie van allochtonen, die deze vacatures kenbaar maakt bij de eigen achterban. Met een aantal organisaties (Minderhedenforum, Steunpunt Allochtone Meisjes en Vrouwen, Internationaal Comité) bestaat er een gelijkaardige samenwerking op vlak van vacature-uitwisseling. Regelmatig vond er een interculturele jobbeurs plaats met VDAB als partner. Werkzoekenden van de meest uiteenlopende achtergronden konden kennismaken met de meest uiteenlopende vacatures, aangeboden door bedrijven die allen één gemeenschappelijk kenmerk delen: zij dragen diversiteit hoog in het vaandel en waarderen mensen voor hun kennis en competenties en niet wegens hun etnische, culturele of religieuze achtergrond.

### ***Jobkanaal***

Om de evenredige participatie te kunnen bewerkstelligen, moet de VDAB voortdurend op zoek gaan naar samenwerkingsverbanden, zowel met de publieke als met de private sector. Een centraal samenwerkingsproject in dit verband is Jobkanaal – het vacaturekanaal voor kansengroepen van de Vlaamse werkgeversorganisaties. Dit project wordt gesubsidieerd door de VDAB en wordt uitgevoerd door de Vlaamse werkgeversorganisaties VOKA, UNIZO en VERSO.

Deze werkgeversorganisaties hebben hun leden-bedrijven gesensibiliseerd om een diversiteitscharter te ondertekenen en in het kader hiervan een diversiteitsplan op te stellen. Verder engageren de bedrijven zich in Jobkanaal hetzij om hun vacatures op Jobkanaal te plaatsen hetzij om ze gedurende een bepaalde periode exclusief open te stellen voor sollicitanten uit de kansengroepen, namelijk allochtone werkzoekenden, oudere werkzoekenden en werkzoekenden met een arbeidshandicap. Het zijn de Jobkanaalconsulenten die hiervoor bedrijfsbezoeken afleggen. Erkende bemiddelaars kunnen deze vacatures raadplegen en mensen uit hun 'portefeuille' uit de kansengroepen verwijzen naar deze vacature. Als centrale bemiddelaar heeft de VDAB zich in Jobkanaal geëngageerd om een kwalitatieve toeleiding te verzorgen, met een betrachting van vier werkzoekenden per vacature. Waar nodig gebeurt dit met opleidingsplannen/of via parafiscale voordelen voor de werkgever. Hoewel werkgevers er niet zo vaak voor kiezen om via Jobkanaal hun vacatures exclusief voor te behouden aan kansengroepen, hebben zij die het toch doen de hoogste kans op succes wegens het grote invullingspercentage van de voorbehouden vacature. Andere werkgevers opteren voor Jobkanaal als een extra wervingskanaal.

### ***Inburgerings- en inwerkingsbeleid***

Dit beleid kwam in 2003 tot stand middels twee decreten. De doelstellingen van het Vlaamse inburgeringsdecreet vormen het onthaal en de integratie van nieuwkomers in onze samenleving. Het Vlaamse inburgeringsbeleid valt onder de verantwoordelijkheid van de Vlaamse minister van Inburgering. De doelstelling van het Vlaamse inwerkingsdecreet is de organisatie van inwerkingstrajecten voor nieuwkomers en oudkomers. Dit valt onder de verantwoordelijkheid van de Vlaamse minister van Werk. Over het algemeen wordt de term inburgering gebruikt voor het hele begeleidingsgebeuren bij het onthaalbureau en de term inwerking is de begeleiding door VDAB in kader van werk.

Inwerkingstrajecten zijn trajecten naar werk voor nieuwkomers én voor oudkomers. Deze trajecten zijn trajecten zoals andere trajecten door VDAB aangeboden maar aangevuld met extra acties zoals acties maatschappelijke oriëntatie, loopbaanoriëntatie en Nederlands als tweede taal. Inwerkingstrajecten bij VDAB kennen twee manieren van instroom: via het onthaalbureau en via andere kanalen zoals de werkwinkels, OCMW, NGO's, ...

Inburgeraars starten hun inburgeringstraject bij het onthaalbureau; daar krijgen ze trajectbegeleiding, maatschappelijke oriëntatie en een basiscursus Nederlands als tweede taal. Inburgeraars met een professioneel perspectief worden warm overgedragen door het onthaalbureau naar VDAB. Het gedeelte loopbaanoriëntatie voor inburgeraars met een professioneel perspectief wordt door VDAB verzorgd tijdens het primaire inburgeringstraject. Op het einde van het primaire traject gebeurt de warme overdracht naar VDAB waar dan het secundaire traject start; dit is voor VDAB dus een inwerkingstraject, een traject naar werk. Dit traject bestaat meestal nog uit vervolgopleidingen Nederlands voor anderstaligen en eventueel ook nog een beroepsopleiding.

Daarnaast stromen er bij VDAB ook nog inwerkingsklanten spontaan in; dit zijn dan vaak oudkomers (langer dan 12 maanden in België) die werkzoekend geworden zijn of toch naar de arbeidsmarkt willen. Voor deze groep start ook een inwerkingstraject, als blijkt bij de eerste gesprekken dat deze klanten nog nood hebben aan maatschappelijke oriëntatie; dit is een cursus omtrent de organisatie van onze samenleving. Dan verwijst VDAB de oudkomer alsnog door naar het onthaalbureau. Het onthaalbureau start dan met deze personen een inburgeringstraject waarna de oudkomer terug komt naar VDAB voor het vervolgtraject naar werk. Een groot deel van deze oudkomers wordt niet meer doorverwezen naar het onthaalbureau maar krijgt een inwerkingstraject bij VDAB dat ook bij hen meestal bestaat uit opleiding Nederlands tweede taal, eventueel beroepsopleiding of opleiding op de werkvloer en uiteraard bemiddeling naar werk.

### ***Sluitend taalbeleid***

Kennis van het Nederlands is onontbeerlijk voor een volwaardige deelname aan het sociale en economische leven in Vlaanderen. Gebrekkige kennis van het Nederlands vormt bijgevolg een aanzienlijke handicap in de zoektocht naar werk. Werkzoekenden die

weinig of geen Nederlands kennen, hebben het dus moeilijker op de arbeidsmarkt en zijn oververtegenwoordigd in de werkzoekendenpopulatie.

Om de integratie van anderstaligen op de arbeidsmarkt te bevorderen, voert VDAB sedert 2011 een sluitend taalbeleid. Elke VDAB-consulent volgt het traject naar werk van een anderstalige werkzoekende actief op en zorgt ervoor dat de anderstalige werkzoekende binnen de 6 maanden van start kan gaan met een begeleidingstraject en/of met een NT2-opleidingstraject (tenzij hij ondertussen zelf werk heeft gevonden). Het NT2-opleidingstraject wordt steeds zorgvuldig uitgetekend op maat van de werkzoekende. Wanneer de werkzoekende nog geen basisniveau Nederlands heeft verworven, gebeurt dit steeds in samenwerking met het Huis van het Nederlands. Samen wordt er gezocht naar een cursus die qua niveau, inhoud en intensiteit het nauwst aansluit bij het profiel en de behoeften van de werkzoekende. Na het basisniveau biedt VDAB zelf een aantal functionele en intensieve taaltrajecten aan die zeer gericht toeleiden naar een bepaalde sector en die, door het inbouwen van stages en andere vormen van werkplekleren, de effectieve overstap naar werk willen bespoedigen. Het finale doel van het sluitend taalbeleid is immers dat elke anderstalige werkzoekende op korte tot middellange termijn werk kan vinden dat maximaal aansluit bij zijn of haar competenties.

“ Uiteraard is taalverwerving bij anderstalige werkzoekenden (en ook bij werkenden) een gedeelde verantwoordelijkheid van het individu, de arbeidsorganisatie, de dienstverleners en de overheid. ”

Uiteraard is taalverwerving bij anderstalige werkzoekenden (en ook bij werkenden) een gedeelde verantwoordelijkheid van het individu, de arbeidsorganisatie, de dienstverleners en de overheid. Een goed taalbeleid komt zowel werkenden, werkzoekenden als werkgevers ten goede en vertrekt vanuit de mogelijkheden om taal te verwerven in het dagelijkse leven. VDAB zet dan ook actief in op het ondersteunen van opleidingsverstrekkers én werkgevers bij, respectievelijk, het ontwikkelen van een taalgericht vakonderwijs en het creëren van een taalrijke werkvloer waar anderstaligen kansen (op taal leren) worden aangeboden in plaats van dat hen kansen (op volwaardige deelname) worden ontnomen.

Het sluitend bereik bedraagt thans ca. 90 %. De kloof wordt geleidelijk gedicht.

### ***Toeleidingsacties naar de zorgsector***

Binnen het VIA-akkoord 2004 – 2009, het Vlaams Intersectoraal Akkoord voor de Social Profit Sector, werd het engagement door de sociale partners aangegaan om 10 % van de aanwervingen voor te behouden voor personen van allochtone origine. Om deze doelstelling te bereiken zette de VDAB een aantal toeleidingsacties op i.s.m. de sector. Vooreerst werd een specifieke vooropleiding social profit voor anderstaligen (VOSPA) uitgebouwd.

Deze vooropleiding wil deze werkzoekenden oriënteren naar een voorbereiding op beroepsopleidingen in de social profit sector via verkenningstages, taalondersteuningsmodules, het bijbrengen van studievaardigheden, e.d.m. De opleiding “zorgkabined” voorziet in een intensieve voorbereiding Nederlands via groepsleren in combinatie met begeleid autonoom leren en zelfstudie in functie van de talige en educatieve doelen van de gekozen opleiding. Verder is er ook het project “zorgportaal” dat extra ondersteuning voor allochtone werkzoekenden omvat met het oog op professionele integratie in de zorgsector. Zo ook werd de NODO +-methodiek ontwikkeld (Nederlands op de Opleidingsvloer) die VDAB overdraagt aan diverse partners uit de welzijns- en zorgsector zoals Landelijke Thuiszorg, Familiehulp en Solidariteit voor het Gezin. Tot slot werden aanpassingen doorgevoerd binnen bestaande zorgopleidingen die de slaagkansen voor cursisten van allochtone afkomst moeten verhogen. Binnen de opleiding polyvalent verzorgende zijn zo tools ontwikkeld om de modules koken, strijken en verzorging beter toegankelijk te maken voor de individuele allochtone cursist die deze technieken op grootmoeders wijze niet kent. Daarnaast zijn webleermodules ontwikkeld om remediëring mogelijk te maken van deze praktijklessen. Iedere activiteit wordt met een stappenplan uitgelegd, in eenvoudig Nederlands en met visuele ondersteuning.

### ***Voorrang aan kansengroepen bij instroom in de beroepsopleiding***

Bij de uitrol van de beheersovereenkomst 2005 – 2009 werd de afspraak gemaakt om een beslissingsmodel te maken over wie eerder aanspraak kon maken op het volgen van een opleiding. Daarmee wou de VDAB tegemoet komen aan een belangrijk diversiteitsprincipe, namelijk evenredige arbeidsdeelname van kansengroepen. Om die deelname op de arbeidsmarkt ook effectief te laten slagen (en dus het eindresultaat te bevorderen), leek het de VDAB van belang om alleszins de startkansen te verhogen, namelijk instroom in opleidingsinitiatieven. Toendertijd dienden de werkzoekenden behorend tot de kansengroepen op te boksen tegen instroom van andere groepen in onze opleidingen, die minder kwetsbaar waren op de arbeidsmarkt. We merkten dat de instroom van, voornamelijk allochtonen, moeizaam verliep. Met voorrangverlening aan doelgroepen is de instroom van allochtonen verhoogd.

Geleidelijk aan komen er ook andere kansengroepen bij die wij willen/moeten activeren, namelijk arbeidsgehandicapten, ouderen, werknemers in outplacement, ... Anno 2012 bestaat 75 à 80 % van onze klanten uit arbeidsgehandicapten, kortgeschoolden, allochtonen en ouderen. Nog steeds wordt er een prioriteitsregeling toegepast waarbij er voorrang wordt gegeven aan ‘werkzoekenden in trajectbegeleiding uit de kansengroepen: allochtonen, laaggeschoolden, arbeidsgehandicapten, ouderen, langdurig werkzoekenden en werknemers in outplacement.’

### ***Hooggeschoolden***

Voor hoogopgeleide werkzoekenden van andere origine zullen er specifieke projecten worden opgezet: de ‘good practices’ uit het project Eminentia (Gent) dat werd uitgevoerd

door VDAB, Randstad en Stad Gent, worden veralgemeend naar heel Vlaanderen. Werkgevers worden actief benaderd om deze groep werkzoekenden meer kansen te geven. De methodiek die gebruikt wordt om middels een actieve benadering werkgevers te sensibiliseren om werkzoekenden van deze doelgroep meer kansen te geven en effectief aan te werven, zal dus overal kunnen gebruikt worden.

Een ander aspect betreft de diplomagelijkschakeling. Begeleiding bij de procedure tot diplomagelijkschakeling is voor hoogopgeleide werkzoekenden van ander origine vaak noodzakelijk. Na de experimentele projecten van de vorige jaren wordt deze begeleiding nu overal voorzien. Dit moet ertoe leiden dat er meer transparantie en zekerheid kan worden geboden over de verworven competenties en zal het matchingsproces versnellen.

### ***Rainbow Economy***

Middels het ESF-project Rainbow Economy van de Brusselse NGO De Overmolen werd een concept van integrale trajectbegeleiding naar allochtoon ondernemerschap en marktkramerij uitgewerkt ten behoeve van politiek vluchtelingen en asielzoekers. Dit project werd gedragen door een breed partnerschap tussen De Overmolen, VDAB, Syntra Vlaanderen, VRT, UNIZO en Vluchtelingenwerk Vlaanderen. Uit het project kwam ook een manifest met beleidsaanbevelingen t.a.v. de federale en de Vlaamse overheid voort. Inmiddels werd de toeleiding naar (allochtoon) ondernemerschap ingebed in de trajectwerking van VDAB en in de structurele samenwerking tussen VDAB en Syntra Vlaanderen.

### ***Toolbox***

De globale actielijn beoogt eveneens de instrumenten te optimaliseren waarmee de kansengroepen zich vlotter kunnen inschakelen. In dat kader is een geïntegreerde toolbox EAD (evenredige arbeidsdeelname) ontwikkeld die alle instrumenten bevat die werkgevers faciliteert in de uitbouw van een diversiteitsbeleid en in de aanwerving van kansengroepen. De accountmanagers van de VDAB kunnen bij hun bezoek aan bedrijven werkgevers informeren, zowel over het nut en het opzet van een diversiteitsplan alsook over bepaalde opleidingsmaatregelen en loonkostvoordelen.

### ***Methodiekvernieuwing***

Het mag duidelijk zijn dat de VDAB steeds op zoek moet naar oplossingen voor steeds weer nieuwe uitdagingen. Het werken aan ongelijkheden is niet alleen een werk van lange adem, maar vooral een work-in-progress. Het gaat over projecten en proeftuinen, die een voedingsbodemp kunnen vormen voor structurele verankeringen ervan in onze werking. Een voorbeeld van een dergelijke proeftuin is de grensoverschrijdende samenwerking met Abkader Chrifi. In 2008 stelden we vast dat de oververtegenwoordiging van allochtonen in onze trajectwerking stagneerde rond de 25%, en dit ondanks nieuwe initiatieven in samenwerking met de allochtone gemeenschappen (bijvoorbeeld de reeds vermelde vacature-uitwisseling met doelgroepsites). Tijdens het voorjaar van 2009 werden een aantal groepen van werkzoekenden en hun consulenten uit Antwerpen opgeleid door Abkader Chrifi, ceo van het bedrijf

'Le Succès'. De geselecteerde groep klanten bestond uit moeilijk bereikbaar werkzoekenden (met een voorrang voor allochtone jongeren). Het was de werkzoekenden niet meer duidelijk wat ze nu precies wilden aanvangen met hun leven op verschillende levensdomeinen, ook op vlak van werk. Er werd gewerkt aan technieken om opnieuw zelfvertrouwen te krijgen en om op een andere manier te leren kijken naar zichzelf: eerder als een regisseur van het eigen leven dan als een slachtoffer zonder kansen. Het traject kende een enorm succes. Ook hier hebben we gemerkt dat vooral de combinatie van acties versterkend kan zijn. Deze methodiek werd dan ook verder uitgerold in de organisatie.

### **Stakeholdersparticipatie**

De VDAB werkt samen met zelforganisaties van kansengroepen op beleids- en operationeel niveau. Zo worden sedert 2002 de allochtone zelforganisaties via activerings- (of toeleidings)consulenten gesubsidieerd om moeilijk bereikbare en kwetsbare allochtone jongeren toe te leiden naar VDAB-trajecten of werk. Deze organisaties nemen niet alleen een uitvoerende rol op zich, maar worden ook betrokken in het stakeholdersmanagement van de VDAB. In 2005 werd immers het Stakeholdersforum opgericht. In dit Stakeholdersforum, dat sinds 2009 een formele werkgroep van de Raad van Bestuur is, zetelen vertegenwoordigers van de allochtone gemeenschappen, de verenigingen van personen met een handicap of een medische beperking en de verenigingen waar armen het woord nemen. Dit forum heeft een formeel adviserende rol ten aanzien van het diversiteitsbeleid van de VDAB en kan bijsturen wanneer nodig. Dit betekent dat de hiervoor vermelde acties en maatregelen ook geadviseerd en geëvalueerd worden door de zelforganisaties in de schoot van dit Stakeholdersforum.

### **Beleidsreflecties en -voorstellen**

De persistente onevenredige arbeidsdeelname en oververtegenwoordiging in de werkloosheid van etnisch-culturele minderheidsgroepen dwingt ons het kansengroepenbeleid te herdenken. Dit beleid werd de voorbije decennia uitgetekend vanuit de statistische vaststelling dat sommige doelgroepen waaronder de etnisch-culturele minderheden, het qua werkzaamheidsgraad veel slechter stellen dan de "autochtone" referentiegroep. Er werd toen gekozen voor een breed beleid gericht op evenredige arbeidsdeelname waarbij gewerkt werd met diverse actoren op meerdere sporen: een activeringsaanpak via de VDAB met specifieke participatie- en uitstroomparameters, een sensibiliseringsbeleid gericht naar werkgevers via Jobkanaal, het werken aan een kleurrijke werkvloer via de syndicale blijfconsultanten en het openbreken van het HR-beleid van arbeidsorganisaties via diversiteitsplannen. Dit meersporenbeleid kreeg nog meer vorm met het inburgerings- en inwerkingsbeleid, het sluitend taalbeleid, projecten inzake "management van diversiteit" en diverse ESF-projecten waaronder Rainbow Economy gericht op ondernemerschap voor vluchtelingen. Ondanks deze brede aanpak en een draagvlak bij de overheid én sociale partners moeten we vandaag vaststellen dat er geen structurele verandering is in de positie van deze kansengroepen.

“ Ondanks deze brede aanpak en een draagvlak bij de overheid én sociale partners moeten we vandaag vaststellen dat er geen structurele verandering is in de positie van deze kansengroepen. ”

Een kritische doorlichting van het kansengroepenbeleid doet me besluiten dat er een viertal “constructiefouten” zijn in de actuele benadering die wellicht verhinderen dat er een structurele verbetering is.

### ***Constructiefout 1: versnippering en gebrek aan afstemming***

Vooreerst zijn de acties vandaag te versnipperd en te weinig op elkaar afgestemd. De diverse actoren werken te weinig samen op de werkvloer met concrete, gemeenschappelijke doelstellingen waardoor de globale effectiviteit niet toeneemt. Aangezien evenredige arbeidsdeelname maar kan gerealiseerd worden door een hogere instroom op de arbeidsmarkt zouden instanties die hier prioritair rond inwerken, alle instrumenten moeten krijgen die op deze doelstelling kunnen werken. Nu zijn deze instrumenten versnipperd over meerdere actoren die allemaal hun rol willen spelen. Goedbedoeld weliswaar maar weinig “klantvriendelijk”. Van deze verkokering van optreden moeten we dringend kunnen afstappen ten voordele van een sterkere regie-benadering met betrekking tot de instroom op de arbeidsmarkt. Dat houdt in dat bijvoorbeeld de diversiteitsplannen worden ingebed in het regisseursinstrumentarium van de VDAB en niet meer los staan van de voornaamste werkgeverslijn inzake dienstverlening die via de VDAB-accounts vorm wordt gegeven. Een mekaar versterkende aanpak dringt zich ook op met betrekking tot het samenspel van de diversiteitsinstrumenten waarover de sociale partners beschikken. Zo is het absoluut wenselijk dat de werkwijzen van Jobkanaal, het vacature-kanaal voor kansengroepen van de Vlaamse werkgeversorganisaties, en van de syndicale bijblijfconsultanten, die mee zorgen voor kleurrijke werkvloeren, op elkaar worden afgestemd zodat er een bedrijfsomvattend diversiteitsverhaal kan worden geschreven. Hierbij dienen de sociale partners ook HR meer als een prioritaire partner te betrekken.

### ***Constructiefout 2: gebrek aan concrete participatiedoelstellingen op meso- en macroniveau***

Een tweede “constructiefout” is het niet hanteren van concrete participatiedoelstellingen op meso- (sectoraal) en macro-niveau (globale arbeidsmarkt). De goede praktijken van de Gemeenschappelijke Platformteksten van 2002 (allochtonen) en 2003 (personen met een arbeidshandicap) die tussen de Vlaamse Regering, de Vlaamse sociale partners en de stakeholdersorganisaties werden afgesloten, stellen gekwantificeerde objectieven voorop. Zo werd er met name afgesproken dat er een jaarlijkse arbeidstoename van 2000 tot 5000 personen van niet EU-nationaliteit moest zijn om de ondervertegenwoordiging van allochtonen tegen te gaan. De aanpak met concrete richtobjectieven werd “geluidloos” verlaten... waardoor er onvoldoende sturings- en responsabiliserings-elementen zijn op

meso- en macro-niveau. Ik pleit daarom om op deze niveaus duidelijke streefcijfers te formuleren. Als dit kan voor de EU 2020-doelstellingen, dan moet dit ook op een transparante en publieke wijze kunnen voor diversiteitsdoelstellingen. Dit maakt het tevens mogelijk, zoals bij de Canadese Employment Equity Act voorzien was, dat de arbeidsmarktactoren vanuit het maatschappelijk debat kunnen worden aangesproken op het al dan niet behalen van de vooropgestelde participatiedoelstellingen.

### ***Constructiefout 3: te lage stakeholdersbetrokkenheid***

Mijn derde punt betreft de stakeholdersbetrokkenheid. De allochtone gemeenschappen werden vrij laat bij het proces van evenredige arbeidsdeelname betrokken en hun betrokkenheid is suboptimaal. Ze moeten actief betrokken worden bij elke fase van beleidsontwikkeling. We verwachten van hen dat zij mee-weten (informereren en consulteren), mee-denken (adviseren en co-producen van beleid) en mee-evalueren maar ook en vooral dat zij mee-doen. Dit laatste houdt in dat zij duidelijke verantwoordelijkheden krijgen én opnemen met afgesproken, harde en meetbare doelstellingen maar dan ook de mogelijkheden en middelen krijgen om deze verantwoordelijkheden ten volle op te nemen. Vandaag is dit kader nog onvoldoende aanwezig zowel in hoofde van de overheid als in hoofde van de betrokken gemeenschappen. Dat houdt ook in dat deze gemeenschappen zich ook achter de principes van het arbeidsmarktbeleid schragen en thema's zoals rechten en plichten niet uit de weg gaan.

### ***Constructiefout 4: groepsmatig homogeniteitsdenken***

De vierde "constructiefout" lijkt me het meest door te wegen, zeker naar de toekomst toe... Het kansengroepenbeleid werd uitgebouwd binnen een globaal arbeidsmarktbeleid dat gestoeld was op een "lineaire" benadering. Deze benadering hield in dat acties gelieerd werden aan werkzoekenden op grond van een aantal objectieve kenmerken zoals werkloosheidsduur, leeftijd, niet-EU-nationaliteit, ... Iedereen die aan een of meerdere objectieve kenmerken voldeed kreeg "ambtshalve" dezelfde dienstverlening en actie of was onderhevig aan dezelfde arbeidsmarktmaatregelen. Deze lineaire benadering vindt men met name terug in de sluitende begeleidingsaanpak van de VDAB waarin leeftijd en werkloosheidsduur de vorm van actie bepalen, de toegang tot de sociale economie-instrumenten (sociale werkplaatsen, invoegbedrijven, ...) en de tewerkstellingsmaatregelen (gesco, Wep-plus, DAC, ...). Het toen geconcipieerd arbeidsmarktbeleid was nog onvoldoende fijnmazig om een andere, meer individuele benadering te hanteren. Dit werd nog versterkt door de nog sterkere lineaire aanpak op federaal niveau (doelgroepkortingen, RVA-maatregelen, ...). Deze beleidsaanpak was gegrond op een aantal assumpties gebaseerd op groepsmatig homogeniteitsdenken. De groepskenmerken bepalen het aanbod... onafhankelijk van de positie waarin elk individu behorend tot die groep zich bevindt. Het verschil wordt in deze visie beperkt tot het vaststellen van de – vermeende of niet vermeende – groepskenmerken. Deze benadering bracht natuurlijk enig "comfort" mee voor de consultants en begeleiders van arbeidsmarktintermediaren. Ze konden immers een uniforme dienstverlening voor deze groepen uitrollen. Maar deze aanpak verhinderde wel een in-



clusief arbeidsmarktbeleid... De noodzaak van zo'n beleidsvisie groeide bij de overheveling van de bevoegdheden inzake professionele (re)integratie van personen met een arbeidshandicap van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap naar de VDAB. Deze overheveling was gebaseerd op het inclusiviteitsprincipe en inspireerde daarvoor ook een andere opvatting over "kansengroepenbeleid" nl. eerst kijken of de gewone instrumenten werken i.p.v. onmiddellijk naar de buitengewone instrumenten te grijpen. Deze opvatting werd versterkt doordat het arbeidsmarktinstrumentarium alsmat verfijnder werd uitgebouwd om de matchingsprocessen te verbeteren. Daarbij ging het steeds meer over een meer transparante en maatgerichte matching waarbij de competenties van kandidaten werden afgetoetst aan de competentievereisten van de vacature.

De laatste jaren is dan ook sterk geïnvesteerd, beleidsmatig én operationeel, in de uitbouw van een competentiegericht loopbaanbeleid. Bouwstenen van deze aanpak zijn Competent, de databank met competentieprofielen van de SERV, Comeet, het nieuwe matchingsysteem van de VDAB gebaseerd op competenties, de introductie van loopbaandienstverlening op de Vlaamse arbeidsmarkt, de methodieken inzake erkenning van verworven competenties, het persoonsgebonden rugzakmodel dat conceptueel wordt gehanteerd in het Vlaams Regeerakkoord, het recente Vlaams Loopbaanakkoord gesloten tussen de Vlaamse Regering en de sociale partners, waarin het competentie- en loopbaandenken de rode draad vormen, de "PES Vision 2020"-strategie van de Heads of European Public Employment Services die zich focust op de transitionele arbeidsmarkt én duurzame loopbanen, etc.... Deze aanpak is gekenmerkt door maatwerk en doorbreekt het lineaire denken en handelen. Het gaat immers over de positie van het individu op de arbeidsmarkt en de vraag hoe diens positie vanuit zijn unieke talenten en competenties kan worden versterkt. De sluitende aanpak is in dat licht vervangen door een sluitend maatpak; dit is meer dan een cosmetische ingreep maar een fundamentele verandering in de begeleidingsaanpak. Er wordt nagegaan wat de concrete afstand is van elk individu tot de arbeidsmarkt en hoe deze afstand zo optimaal mogelijk kan overbrugd worden.

Deze persoonsgerichte visie zit ook al vevat in zeer recente beleidsmaatregelen zoals het ontwerp van maatwerkdecreet, de W<sup>2</sup> (werk-welzijn)-trajecten en de loopbaandienstverlening. Daarmee wordt het "hokjes"-denken doorbroken. De algemeen aanvaarde beleidsdoelstelling inzake "langer en anders werken" die men terugvindt op Europees, federaal en Vlaams niveau, zal deze maatwerkvisie nog versterken en meer ampleur geven omdat ze in eerste instantie van toepassing is op de ganse werkende beroepsbevolking. Langer werken kan immers maar effectief gestalte krijgen als het onlosmakelijk samenspoort met een aanpak gebaseerd op het verhogen van het individueel werkvermogen. Vanuit dit werkvermogen-idee is de link vlug gelegd naar de capabilities-approach van econoom en armoededeskundige Amartya Sen. Mensen moeten de mogelijkheid krijgen hun vermogens maximaal te ontwikkelen en in te zetten. Organisaties moeten de context scheppen waarin medewerkers in staat zijn langer te werken en dat houdt in dat de kwaliteit van de arbeid en van de arbeidsorganisatie mee onderdeel vormen van een beleid van langer en anders werken. Dat

dit inzicht groeit mag bijvoorbeeld blijken uit het lopend onderzoek naar de bruikbaarheid van de Finse Workability Index, de diverse projecten en praktijken inzake innovatieve arbeidsorganisatie van Flanders Synergy en andere organisaties, de toenemende interesse voor jobcarving t.v.v. 50-plussers, de massieve uitrol van persoonlijke ontwikkelingsplannen voor zittende werknemers, etc... Deze tendensen steunen op een maatgerichte benadering van medewerkers en dat is ook het prioritaire uitgangspunt van elk loopbaanbeleid. Het competentiegericht loopbaanbeleid als sokkel voor een beleid van "langer en anders werken", neemt het fundament van het groepsgebonden diversiteitsbeleid weg.

Het is contradictorisch om op vlak van evenredige arbeidsdeelname de lineaire doelgroepenbenadering te behouden en personen op micro-niveau te blijven benaderen (enkel en alleen) vanuit hun (vermeende) of toegewezen groepskenmerken. De universitair afgestudeerde ingenieur van allochtone afkomst heeft niet dezelfde arbeidsmarktpositie als een ongekwalficeerde allochtone schoolverlater in een grootstedelijke context of een economisch achtergestelde regio. Nochtans werden ze voordien in de sluitende aanpak en het EAD-beleid over dezelfde kam geschoren. En dat deed beiden onrecht aan. Eerstgenoemde bestempelde zichzelf niet als een kansengroeper en de tweede kreeg door de lineaire aanpak niet echt de diepe, proactieve begeleiding die hij verdiende. Het competentiegericht loopbaanbeleid doorbreekt deze gestigmatiseerde aanpak en focust op de afstand van elke persoon tot de arbeidsmarkt of tot zijn ideale loopbaan. Dat maakt het mogelijk om de instrumenten en middelen veel gericht en doeltreffender in te zetten. Deze beleidswending is op micro-niveau niet langer verzoenbaar met de kansengroepenbenadering. Daarom moeten we resoluut durven kiezen om deze benadering te verlaten en voluit te gaan voor maatwerk. Dit betekent nog niet dat we elke referentie naar het doelgroepkenmerk "etnisch-culturele minderheden" moeten loslaten. Het maatgericht competentie- en loopbaanbeleid moet immers ook de positie van de vroegere kansengroepen versterken. Daarom zijn doelstellingen en monitoringsafspraken op meso- en macro-niveau zoals reeds vermeld, broodnodig. Op meso-niveau kan men dit bijvoorbeeld verankeren in sectorconvenanten, op macro-niveau kan men dergelijke doelstellingen vastleggen in een VESOC-kader tussen de Vlaamse Regering en de sociale partners voor de ganse Vlaamse arbeidsmarkt. Maar dit veronderstelt ook een consistent en persistent meersporen- en meeractorenbeleid. Meer sporen waarbij het competentiegericht loopbaanbeleid start in het onderwijs, doorloopt tijdens de ganse beroepsloopbaan op de arbeidsmarkt en ook vorm krijgt in de transitiedomeinen tussen werken en niet-werken (bv opleiding, outplacement, vrijwilligerswerk, ...). Meer actoren waarbij werkgevers, vakbonden, HR, werknemers, publieke en private arbeidsmarktintermediaren, sectorfondsen, onderwijs- en opleidingsactoren zich samen resoluut achter deze aanpak scharen. Met de competentiebril op moet men de meerwaarde – sociaal én economisch – zien van het werken met verschillen. Dit impliceert dat op dat niveau de huidige diversiteitsaanpak ook opgaat in dat breder loopbaanbeleid.

## Noten

- <sup>1</sup> Voor meer detail: VDAB-reeks 'Kansgroep in Kaart', Allochtonen op de Vlaamse arbeidsmarkt, mei 2012.
- <sup>2</sup> De beheersovereenkomst 2005 – 2009 werd stilzwijgend verlengd tot 2010.
- <sup>3</sup> NEET = Not in Employment, Education or Training.

## Referenties

CHRIFI, A. (2008), *Strijd van een vreemde. Van drugsverslaafde tot succesvol tennissetter*. Kosmos: Utrecht/Antwerpen.

LEROY, F., DEPAUW V. (2010), Evenredige arbeidsdeelname en positieve actie: Wat doet de VDAB? In CUYPERS D., VAN COTTHEM M. (ed), "Positieve actie tussen Europese criteria en Vlaamse toepassingen", Steunpunt Gelijkekansenbeleid, UA en UHasselt, p. 245-261.

LEROY, F.; DE HAECK, S. (2008), Van sluitende aanpak naar sluitend maatpak, in *Over. Werk, 2008, 3-4*, p. 25-35.

LEROY, F., VAN DE VOORDE, M. (2008), 15 jaar Vlaams Diversiteitsbeleid: terug- en vooruitblikken, in *Over. Werk, 2008, 3-4*, p. 86-93.

LEROY F. (2008), The Diversity Policy of the VDAB, the Flemish Labour Market must show its Colours, in BLANPAIN R. (ed), *Diversity, Equality and Integration*, VANDEN BROELE, Brugge, p. 83-98.

VANSTEENKISTE, S., L. SELS & W. HERREMANS (2009), Oud en onbezonnen? Het uittrededrag van vijftigplussers onder de loep, in *Over. Werk, 2009, 3*, p. 64-79.

# ETNISCHE AANWERVINGSDISCRIMINATIE IN VLAANDEREN: EVIDENTIE, MECHANISMEN EN AANPAK

**STIJN BAERT**

POSTDOCTORAAL ONDERZOEKER UNIVERSITEIT GENT EN IZA

In dit hoofdstuk bespreek ik de resultaten van een veldonderzoek en een labonderzoek die ik, samen met collega-onderzoekers, uitvoerde met het oog op de identificatie en verklaring van etnische arbeidsmarktdiscriminatie in Vlaanderen. Onze resultaten leren het volgende. Discriminatie bemoeilijkt nog steeds de toegang voor allochtone schoolverlaters in Vlaanderen wanneer zij kandideren voor jobs waarvoor er geen arbeidsmarktkrapte is. Daarnaast is er evidentie dat werkgevers zich bij ongelijke behandeling laten leiden door een vermoede voorkeur in hoofde van hun werknemers en klanten om samen te werken met allochtonen.

*Dans ce chapitre, j'évoque les résultats d'une enquête de terrain et d'une analyse de laboratoire que j'ai réalisées avec des collègues chercheurs afin d'identifier et d'expliquer la discrimination ethnique sur le marché du travail en Flandre. Nos résultats révèlent que la discrimination complique encore toujours l'accès des jeunes diplômés allochtones en Flandre lorsqu'ils posent leur candidature pour des postes non touchés par la pénurie de l'emploi. Par ailleurs, il y a des preuves selon lesquelles, dans l'inégalité de traitement, les employeurs se laissent guider par une préférence supposée de leurs travailleurs et leurs clients à travailler avec des allochtones.*

## Introductie

In haar rapport *Jobs for Immigrants. Labour Market Integration in France, Belgium, the Netherlands and Portugal* roept de OESO op tot een arbeidsmarktbeleid specifiek gericht op allochtone jongeren. Om deze oproep met gepaste initiatieven in te vullen, is het belangrijk te weten in welke mate discriminatie aan de grondslag ligt van de zorgwekkende werkloosheidsstatistieken voor allochtone jongeren. Bovendien toont wetenschappelijk onderzoek aan dat werkloosheid vroeg in de carrière littekens kan nalaten waardoor de betrokkenen later in de carrière blijvend geconfronteerd worden met een hoger werkloosheidsrisico. Op die manier kan discriminatie bij het verwerven van een startbaan verstrekende gevolgen hebben voor de volledige verdere carrière, zelfs in de afwezigheid van discriminatie op latere momenten. Een eerste focus van dit hoofdstuk is dan ook een antwoord te geven op de vraag in welke mate discriminatie een drempel vormt voor etnische minderheden in de Vlaamse arbeidsmarkt. Dit doe ik aan de hand van de resultaten van een recent uitgevoerd veldexperiment waarbij fictieve sollicitaties werden uitgestuurd naar bestaande vacatures.

Discriminatie identificeren is één zaak, het aanpakken een andere. Beleid gericht op het wegwerken van discriminatie in de arbeidsmarkt kan pas efficiënt zijn, als het gericht is op de mechanismen onderliggend aan discriminatie. Vanuit die optiek ligt een tweede focus op het waarom van aanwervingsdiscriminatie. Theoretische mechanismen worden daarbij eerst geïntroduceerd en daarna getoetst aan de hand van de resultaten van een recent laboratoriumexperiment waarbij testers in de rol van werkgever aanwervingsbeslissingen dienden te nemen omtrent een autochtone of een allochtone kandidaat en daarbij ondervraagd werden omtrent hun indrukken van de kandidaat.

## Evidentie van aanwervingsmarktdiscriminatie: het veld in

“ Beleid gericht op het wegwerken van discriminatie in de arbeidsmarkt kan pas efficiënt zijn, als het gericht is op de mechanismen onderliggend aan discriminatie. ”

In dit subhoofdstuk licht ik het onderzoeksontwerp en enkele kernresultaten toe van het onderzoek dat ik samen met professor Bart Cockx en twee gewezen Masterproefstudenten, Niels Gheyle en Cora Vandamme, heb uitgevoerd.

Om discriminatie ten opzichte van allochtone schoolverlaters in Vlaanderen zuiver te identificeren, hebben we een veldexperiment opgezet. In vakjargon heet dit een “correspondentietest”. We voerden dit experiment uit tussen november 2011 en maart 2012. Twee sollicitaties werden uitgezonden naar 376 vacatures voor startersjobs. Beide kandidaten waren volstrekt gelijkaardig inzake alle productiviteitsgerelateerde kenmerken zoals scholingsniveau, reputatie van de school, ervaring via vakantiewerk en dies meer. Aan deze twee sol-

licitaties werd afwisselend een Vlaamse en een Turkse naam gekoppeld. We verzamelden de vacatures via de VDAB-databank, een zeer belangrijk jobzoekkanaal in Vlaanderen. Op basis van de mate waarin werkgevers de Vlaamse respectievelijk Turkse kandidaat positief reageerden op beide kandidaturen en overgingen tot een uitnodiging voor een jobinterview, kunnen we uitspraken doen over het belang van discriminatie in de arbeidsmarkt. Aangezien alle informatie die de werkgever had om zijn/haar reactie op te baseren de door ons geconstrueerde cv's en motivatie brieven waren en bij constructie beide fictieve kandidaten enkel verschilden inzake hun naam, kon een ongelijke behandeling van deze kandidaten enkel verklaard worden door een voorkeur op basis van etniciteit.

Ons onderzoek onderscheidt zich in verschillende opzichten van eerdere correspondentiestudies die elders in de wereld werden uitgevoerd.<sup>1</sup> Vooreerst richtten we ons op schoolverlaters.<sup>2</sup> Dit is een bewuste keuze. Enerzijds scheren de jeugdwerkloosheidscijfers hoge toppen in Europa. Anderzijds is er de evidentie voor de voornoemde littekeneffecten van werkloosheid bij het begin van de carrière. Ten tweede namen we bewust zowel vacatures voor hoog- en laaggeschoolden op als vacatures voor knelpunt- en niet-knelpuntberoepen. Onze hypothese met betrekking tot de relatie tussen aanwervingsdiscriminatie en arbeidsmarktcrachte was, op basis van eerdere, theoretische bijdragen tot de academische literatuur, dat discriminatie lager zou zijn voor knelpuntberoepen. Wanneer verschillende kandidaten om een vacature op te vullen elkaar in een laag tempo opvolgen, zoals bij knelpuntberoepen, is discriminatie immers kostelijker voor de werkgever omdat de vacature langer zal openblijven indien een minderheidskandidaat wordt doorgestuurd. Onze hypothese met betrekking tot de relatie tussen aanwervingsdiscriminatie en scholingsniveau was, op basis van eerdere, zowel theoretische als empirische bijdragen tot de literatuur, dat discriminatie lager zou zijn onder hooggeschoolden. Intuïtief kan de lezer begrijpen dat een diploma door werkgevers kan gezien worden als een vorm van zekerheid die de onzekerheid die (in hoofde van die werkgever) het aanwerven van een allochtone kandidaat mogelijk met zich meebrengt kan compenseren, een screeningtool die toelaat vooroordelen af te zwakken.

Voor de laaggeschoolde functies werden vacatures geselecteerd voor de volgende knelpuntberoepen: schoonmaker, tele-operator en televerkoper. Voor laaggeschoolde niet-knelpuntberoepen weerhielden we handarbeider verpakking, hulparbeider productie en administratief bediende. Voor de hooggeschoolde functies werden vacatures geselecteerd die open stonden voor Professionele bachelors in het bedrijfsmanagement. Enerzijds lieten we deze bachelors solliciteren voor de knelpuntberoepen boekhouder, logistiek planner, expediteur en douanedecarant en anderzijds voor niet-knelpuntberoepen in de sectoren financie- en assurantie- en rechtspraak en marketing.

“ In 43 gevallen was er een positief antwoord voor beide kandidaten. 29 keer kreeg enkel de Vlaamse kandidaat een positief antwoord en 7 keer enkel de Turkse kandidaat. ”

Tabel 1 beschrijft een selectie van de onderzoeksresultaten met betrekking tot de kans op een jobgesprek voor Vlaamse en Turkse kandidaten. Voor de in totaal 376 vacatures waarvoor werd gesolliciteerd, kreeg in 297 gevallen geen van beide kandidaten een uitnodiging voor een sollicitatiegesprek. In 43 gevallen was er een positief antwoord voor beide kandidaten. 29 keer kreeg enkel de Vlaamse kandidaat een positief antwoord en 7 keer enkel de Turkse kandidaat. Naar analogie met de literatuur wordt discriminatie gemeten middels een inzichtelijke statistiek: de “positieve antwoordratio”. De positieve antwoordratio wordt bekomen door het percentage sollicitaties waarvoor kandidaten met de Vlaamse etniciteit een positief antwoord ontvingen (19.1%) te delen door het overeenkomstige percentage voor de kandidaten met de Turkse etniciteit (13.3%). Deze ratio bedraagt gemiddeld over de beroepsgroepen 1.44. Dat wil zeggen dat een Turkse kandidaat voor de beroepen waarvoor we solliciteerden 44% meer sollicitaties moest verzenden om hetzelfde aantal positieve reacties te ontvangen als de Vlaamse kandidaat. Verdere analyse leert dat de positief antwoordratio statistisch significant verschillend is van 1.

**Tabel 1 – Resultaten veldexperiment: Kans op jobgesprek voor Vlaamse en Turkse kandidaten**

	Aantal jobs	Geen van beide uitnodiging	Beide uitnodiging	Enkel Vlaamse kandidaat uitnodiging	Enkel Turkse kandidaat uitnodiging	Positief antwoordratio
Alle beroepen	376	297	43	29	7	1.44
<b>Opdeling naar knelpuntstatus beroepen</b>						
Niet-knelpuntberoepen	195	153	19	22	1	2.05
Knelpuntberoepen	181	144	24	7	6	1.03
<b>Opdeling naar scholingsniveau kandidaten</b>						
Laaggeschoold	195	160	13	19	3	2.00
Hooggeschoold	181	137	30	10	4	1.18
De positieve antwoordratio wordt bekomen door het percentage sollicitaties waarvoor Vlaamse kandidaten een positief antwoord ontvingen te delen door het overeenkomstige percentage voor Turkse kandidaten.						

Wanneer men de positieve antwoordratio opdeelt naar de knelpuntstatus van het beroep, valt meteen op dat deze ratio erg verschilt in deze dimensie. Enerzijds is de positief antwoordratio quasi gelijk aan 1 voor de knelpuntberoepen in het experiment. Dit wil zeggen dat voor deze beroepen Vlaamse en Turkse jongeren dezelfde kans hebben om uitgenodigd te worden voor een jobgesprek. Met andere woorden: daar werkgevers echt moeite hebben om hun vacatures te vullen, kiezen ze eieren voor hun geld en laten ze geen etnische voorkeur spelen. Discriminatie blijkt, met andere woorden, een soort van tweededor-demotief, na winstmaximalisatie. Anderzijds is de positief antwoordratio hoger dan 2 voor niet-knelpuntberoepen. Voor deze beroepen, waarvoor in principe voldoende kandi-



daten zich aanbieden, dienen Turkse sollicitanten dubbel zoveel sollicitaties uit te voeren dan Vlaamse jongeren om uitgenodigd te worden op een jobgesprek. Deze empirisch vastgestelde negatieve relatie tussen arbeidsmarktdiscriminatie enerzijds en arbeidsmarkt-krapte anderzijds is niet alleen relevant vanuit academisch standpunt, maar is ook vanuit beleidsstandpunt interessant. Ik kom hier later op terug.

Vervolgens kunnen we de positief antwoordratio ook opdelen naar het scholingsniveau van de fictieve kandidaat. Gegeven het feit dat het profiel van onze kandidaten aansluit bij de functiebeschrijven van de vacature, komt dit overeen met een opdeling naar het functieniveau van het beroep. Ook hier wordt de onderzoekshypothese bevestigd. Etnische discriminatie vormt duidelijk een belangrijker drempel voor Turkse jongeren wanneer zij laaggeschoold zijn dan wanneer zij hooggeschoold zijn.

**“ Etnische discriminatie vormt duidelijk een belangrijker drempel voor Turkse jongeren wanneer zij laaggeschoold zijn dan wanneer zij hooggeschoold zijn.”**

Tabel 2 kijkt op een andere manier naar de reactie vanuit de werkgeverszijde op onze fictieve sollicitaties. In deze tabel wordt gefocust op de mate waarin beide fictieve kandidaten een positieve reactie in brede zin kregen. Dit kon zijn: een uitnodiging voor een jobgesprek, het aanbod van een andere job, de vraag om terug te bellen of de vraag om via e-mail meer informatie aan te leveren. De resultaten liggen echter volledig in de lijn van de resultaten in Tabel 1. Over het algemeen hadden de Vlaamse kandidaten in ons experiment 32% meer kans om een positieve reactie te krijgen dan de Turkse kandidaten. Wanneer beide kandidaten solliciteerden voor niet-knelpuntberoepen liep dit percentage op tot 74%. Wanneer zij voor een knelpuntberoep gingen, was er geen sprake van ongelijke behandeling.

**Tabel 2 – Resultaten veldexperiment: Kans op om het even welke positieve reactie voor Vlaamse en Turkse kandidaten**

	Aantal jobs	Geen van beide uitnodiging	Beide uitnodiging	Enkel Vlaamse kandidaat uitnodiging	Enkel Turkse kandidaat uitnodiging	Positief antwoordratio
Alle beroepen	376	237	79	45	15	1.32
<b>Opdeling naar knelpuntstatus beroepen</b>						
Niet-knelpuntberoepen	195	126	35	31	3	1.74
Knelpuntberoepen	181	111	44	14	12	1.04
<b>Opdeling naar scholingsniveau kandidaten</b>						
Laaggeschoold	195	135	29	27	4	1.70
Hooggeschoold	181	102	50	18	11	1.11
De positieve antwoordratio wordt bekomen door het percentage sollicitaties waarvoor Vlaamse kandidaten een positief antwoord ontvingen te delen door het overeenkomstige percentage voor Turkse kandidaten.						

Ons onderzoek toont verder aan dat de beschreven resultaten robuust zijn voor andere maatstaven van arbeidsmarktkrapte. Ook als gekeken wordt naar de mediaanduur van vacatures voor een beroep, wordt dezelfde relatie gevonden. Hoe moeilijker het is om vacatures te vullen, hoe minder ruimte er is om een etnische voorkeur te laten spelen.

Concluderend kunnen we, op basis van het besproken veldexperiment, vaststellen dat discriminatie de toegang van allochtone jongeren tot de arbeidsmarkt nog steeds bemoeilijkt. Dit blijkt vooral het geval te zijn wanneer zij laaggeschoold zijn en/of solliciteren voor beroepen waarvoor het arbeidsaanbod hoog is.

### **Mechanismen achter aanwervingsdiscriminatie: het lab in**

Vorig subhoofdstuk beantwoordt de vraag of etnische discriminatie thans nog een rol speelt op de Vlaamse arbeidsmarkt – jammer genoeg – positief, vooral dan in beroepen waarvoor het makkelijk is vacatures te vullen. Tegelijk roept dit antwoord een vraag op. Waarom discrimineren sommige werkgevers als het arbeidsaanbod het hen toelaat? Welke mechanismen gaan schuil achter discriminatie? Dit subhoofdstuk gaat, aan de hand van een beknopte weergave van recent wetenschappelijk onderzoek, in op deze vraag door een aantal theoretische motieven te toetsen.<sup>3</sup>

“ Voorkeursdiscriminatie kan drie verschillende vormen aannemen: werkgeversdiscriminatie, werknemersdiscriminatie en klantendiscriminatie.”

In de economische literatuur maakt men een onderscheid tussen twee theoretische modellen die discriminatie op de arbeidsmarkt kunnen verklaren: voorkeursdiscriminatie en statistische discriminatie. Vooreerst is er “voorkeursdiscriminatie”, zoals beschreven door Nobelprijswinnaar professor Gary Becker in 1957. Dit model van discriminatie is gerelateerd aan de voorkeur om al dan niet met bepaalde groepen in aanraking te komen. Deze voorkeursdiscriminatie kan drie verschillende vormen aannemen: werkgeversdiscriminatie, werknemersdiscriminatie en klantendiscriminatie. Bij werkgeversdiscriminatie is de idee dat werkgevers niet in contact willen komen met personen van een andere etnische afkomst. Er wordt geen verklaring gezocht voor dit fenomeen, alleen dat deze “preferentie” bekeken kan worden op dezelfde manier zoals economen de individuele voorkeur tussen twee goederen of diensten zien. Becker trachtte een bepaalde monetaire waarde te geven aan deze discriminatie, door te veronderstellen dat de kost voor de werkgever om iemand aan te nemen, stijgt, als deze persoon een andere etnische afkomst heeft. Twee werknemers die aan eenzelfde loon willen werken, maar die uit een verschillende bevolkingsgroep komen, zullen dus subjectief niet hetzelfde kosten voor de werkgever. Daarnaast onderscheidt Becker ook werknemers- en klanten-

discriminatie. Bij werknemersdiscriminatie zijn het de werknemers die vooroordelen hebben over de collega's waarmee ze samenwerken. Op analoge manier als bij werkgeversdiscriminatie tracht Becker een monetaire waarde te koppelen aan deze discriminatie. Hier doet hij dit aan de hand van een negatieve beïnvloeding van het nut, omdat de werknemers in kwestie moeten samenwerken met mensen waar ze liever niet mee samen zouden werken. Die personen zien voor eenzelfde loon hun nut dalen en zullen zich gedragen alsof ze een lager loon krijgen. Als laatste wordt ook klantdiscriminatie beschreven, waarbij het de klanten van een bedrijf zijn die vooroordelen hebben tegenover bepaalde groepen. Zij zien de prijs die ze moeten betalen voor een product (subjectief) stijgen, als ze voor de aankoop van dit product in contact moeten komen met mensen van een groep tegenover de welke ze vooroordelen hebben. Werknemers- en klantdiscriminatie kunnen er finaal toe leiden dat werkgevers die zelf geen preferentie hebben om samen te werken met autochtone werknemers toch zullen discrimineren.

“ Werknemers- en klantdiscriminatie kunnen er finaal toe leiden dat werkgevers die zelf geen preferentie hebben om samen te werken met autochtone werknemers toch zullen discrimineren.”

De tegenhanger van dit model van discriminatie op basis van voorkeuren is statistische discriminatie, zoals beschreven door professor Kenneth Arrow in 1971. De verschillende behandeling van twee individuen ligt bij het model van statistische discriminatie bij het onvermogen van werkgevers om de productiviteit of vaardigheden van werknemers in te schatten. Bij het aanwerven van nieuwe werkkrachten kunnen werkgevers nu eenmaal niet alle informatie verzamelen die ze nodig hebben om een beredeneerde keuze te maken. In deze context laten ze zich leiden door het feit dat een persoon tot een bepaalde (bevolkings)groep behoort. De werkgever zal aldus de gemiddelde vaardigheden van deze groep als representatief beschouwen voor deze persoon. Een alternatief mechanisme onderliggend aan statistische discriminatie is dat werkgevers beter in staat zouden zijn om de productiviteit van de meerderheidsgroep in hun land/regio in te schatten. Zelfs wanneer beide personen dezelfde kwalificaties (bijvoorbeeld diploma's) hebben, kan het zijn dat ze verschillend worden behandeld, simpelweg omdat de werkgever een beter beeld heeft welke productiviteit hiermee overeenkomt.

Het onderscheid tussen deze twee vormen van discriminatie is belangrijk omdat werkgevers statistische discriminatie economisch kunnen verantwoorden. Werkgevers die niet statistisch discrimineren hebben immers gemiddeld een competitief nadeel tegenover werkgevers die dit wel doen, aangezien de laatstgenoemde werkgevers gemiddeld genomen productievere werknemers kunnen aanwerven dan de eerstgenoemde.

Indien werkgevers bijgevolg niet zouden discrimineren, dan riskeren ze dat concurrenten die dit wel doen hen uit de markt prijzen. Indien werkgevers echter louter op basis van voorkeuren discrimineren, dan geldt dit economisch argument niet. Integendeel, in situaties waar concurrentie vrij kan spelen, zullen bedrijven die discrimineren op basis van voorkeuren volgens het model van Becker uit de markt worden geprezen. Zij zullen immers geen werknemers van etnische minderheidsgroepen willen tewerkstellen, behalve in situaties waar deze veel minder loon vragen dan werknemers van de meerderheidsgroep. Andere bedrijven die geen discriminatie toelaten, zullen competitiever zijn, aangezien zij geen onderscheid maken en dus de werknemers met de laagste loonkosten kunnen aannemen.

Ofschoon de besproken theoretische modellen van discriminatie reeds een halve eeuw geleden ontwikkeld werden en nog steeds gelden als de referentiemodellen voor de verklaring van arbeidsmarktdiscriminatie in de economische literatuur, is er in deze literatuur nog geen overeenstemming over welk van beide modellen in realiteit de sterkste verklaring biedt van etnische discriminatie. Het onderzoek dat ik verder in dit subhoofdstuk beschrijf, geeft een schot voor de boeg.

In november 2013 zetten doctor Ann-Sophie De Pauw en ikzelf een laboratoriumexperiment op, gericht op het verwerven van provocatieve evidentie omtrent het belang van voornoemde modellen van discriminatie toegepast op etnische discriminatie. In het kader van dit experiment werden 268 deelnemers gevraagd de rol van werkgever op te nemen.<sup>4</sup> Deze participanten dienden een middengeschoolde kandidaat middels diens curriculum vitae te screenen voor een functie als commercieel medewerker. Alle participanten kregen precies dezelfde kandidaat voorgeschoteld, op één kenmerk na, namelijk de naam van deze participant. Deze naam was de typisch Vlaamse naam "Jonas Vermeulen" voor de ene helft van de participanten en de typisch Turkse naam "Emre Sahin" voor de andere helft. Op basis van de kandidatuur die ze konden bestuderen, dienden de participanten een aantal oordelen te vellen over de geschiktheid van de kandidaat, oordelen die, middels bijkomende vragen aan de participanten, konden uitgezuiverd worden voor persoonskenmerken van deze participanten.

Interessant in het kader van de zoektocht naar de mechanismen achter arbeidsmarktdiscriminatie zijn de inschattingen die de participanten van het onderzoek, in hun rol als werkgever, gaven op vijf stellingen gerelateerd aan de discriminatiemodellen van Becker en Arrow. De eerste drie stellingen waren gerelateerd aan het model van voorkeursdiscriminatie, de laatste twee aan het model van statistische discriminatie. Telkens dienden de participanten de mate waarmee zij het eens waren met de stelling aan te duiden via een score van 1 (helemaal oneens) tot 7 (helemaal eens). De gemiddelde score die de participanten toekenden, opgedeeld naar de etniciteit van de kandidaat die ze dienden te screenen, wordt weergegeven in Tabel 3. In wat volgt, bespreken we deze scores per stelling.

**Tabel 3 – Resultaten labexperiment: Inschatting kandidaten naar etniciteit**

	Gemiddelde score Vlaamse kandidaat	Gemiddelde score Turkse kandidaat
Als werkgever zal ik het aangenaam vinden om met deze persoon samen te werken.	4.74	4.60
De andere werknemers van het bedrijf zullen het aangenaam vinden om met deze persoon samen te werken.	4.74	4.28
De klanten zullen het aangenaam vinden om met deze persoon samen te werken.	4.81	4.24
Volgens mij zal deze persoon de vereiste productiviteit realiseren om de job goed uit te oefenen.	4.80	5.19
Deze persoon behoort een groep van mensen die het over het algemeen goed doen op de arbeidsmarkt.	4.21	3.53

Via een eerste vraag, *“Als werkgever zal ik het aangenaam vinden om met deze persoon samen te werken”*, peilden we op een directe manier naar een grond voor werkgeversdiscriminatie. De gemiddelde scores voor participanten die een Vlaamse dan wel een Turkse kandidaat voorgeschoteld kregen, bleken dicht bij elkaar te liggen en verdere analyse toonde aan dat het verschil tussen beide scores statistisch niet significant was. Over alle participanten heen, bleek er dus geen zuivere voorkeur voor de Vlaamse of de Turkse kandidaat.

Een ander beeld krijgen we wanneer we de scores voor de stellingen gebaseerd op de definities van werknemersdiscriminatie en klantendiscriminatie bestuderen. Voor de stellingen *“De andere werknemers van het bedrijf zullen het aangenaam vinden om met deze persoon samen te werken”* en *“De klanten zullen het aangenaam vinden om met deze persoon samen te werken”* werd de Vlaamse kandidaat gemiddeld duidelijk hoger gescoord. Verder onderzoek toont ook aan dat een vermoede afkeer van de allochtone kandidaat in hoofde van werknemers en klanten de kansen van die kandidaat op een positieve aanwervingsbeslissing door de werkgever in het experiment sterk deed afnemen. Dit is een belangrijke bevinding. Ze geeft immers aan wat mogelijk een belangrijke voedingsbodem is voor discriminatie op de arbeidsmarkt, namelijk eerder een vrees dat andere werknemers en klanten een voorkeur hebben om met personen van autochtone origine samen te werken dan een eigen voorkeur. Dit resultaat strookt ook met die in de recente Nederlandse studie *Waarom personeelsselecteurs Mark prefereren boven Mohammed van onderzoekers Eline Nievers, Iris Andriessen en Laila Faulk*, waarin 106 personeelsdirecteurs werden ondervraagd omtrent hun motieven voor ongelijke behandeling. Een belangrijk motief bleek daarbij het vermijden van onheil op de werkvloer.

De laatste twee stellingen zijn gerelateerd aan het model van statistische discriminatie. In de vierde stelling, *“Volgens mij zal deze persoon de vereiste productiviteit realiseren om de job goed uit te oefenen”*, wordt gepeild naar een algemene inschatting van de productiviteit van de kandidaat. Enigszins verbazend blijkt dat deze stelling gemiddeld genomen een

hogere score krijgt wanneer een Turkse naam wordt gebruikt dan wanneer een Vlaamse naam wordt gebruikt. Het valt niet uit te sluiten dat deze score mee bepaald is door een zeker sociaal wenselijk gedrag in hoofde van de participanten.

“ Hoewel de participanten gemiddeld genomen geen eigen vooroordelen ten opzichte van deze of gene etnische groep releveren, vermoeden ze wel een vooroordeel jegens allochtone werknemers in hoofde van andere werkgevers, werknemers en klanten. ”

In de vijfde stelling, *“Deze persoon behoort een groep van mensen die het over het algemeen goed doen op de arbeidsmarkt”*, wordt in zekere zin de definitie van statistische discriminatie op een directe manier vertaald, hoewel *“het goed doen op de arbeidsmarkt”* ook door andere dingen dan geleverde productiviteit kan bepaald worden. Voor deze stelling krijgen we een duidelijk hogere score voor de Vlaamse kandidaat. Dit resultaat strookt met de resultaten voor de tweede en de derde stelling: hoewel de participanten gemiddeld genomen geen eigen vooroordelen ten opzichte van deze of gene etnische groep releveren, vermoeden ze wel een vooroordeel jegens allochtone werknemers in hoofde van andere werkgevers, werknemers en klanten.

### **Aanpak van aanwervingsdiscriminatie: het beleid in**

De beschreven bevindingen omtrent het voorkomen en de mogelijk onderliggende mechanismen van aanwervingsdiscriminatie op de Vlaamse arbeidsmarkt hebben een duidelijke relevantie voor het beleid.

De besproken resultaten geven aan dat de strijd tegen discriminatie op de Vlaamse arbeidsmarkt nog lang niet gestreden is. Discriminatie is niet enkel onaanvaardbaar vanuit ethisch perspectief, maar heeft ook belangrijke economische consequenties. Gegeven de belangrijke vergrijzingsuitdagingen waar ons land en onze regio voor staan, is het van groot belang een beroep te doen op alle bevolkingsgroepen zodat er geen ruimte is voor het (gedeeltelijk) uitsluiten van minderheidsgroepen. Bovendien toont, zoals eerder vermeld, onderzoek aan dat door *“littekeneffecten”* deze uitsluiting bij het begin van de loopbaan een permanent karakter kan krijgen en aldus meer structurele tekorten in de hand werkt.

De kosten van discriminatie verhogen kan door discriminatie meer systematisch op te sporen en te bestraffen. Sinds 2007 beschikt België over een – in vergelijking met andere OESO-landen – moderne, concrete en verregaande antidiscriminatiewetgeving (Bassinini & Saint-Martin, 2008). De voornaamste winst lijkt dan ook te liggen in een geactiveerde opsporing van discriminatie. Met andere woorden: de *“toolkit”* om discriminatie te bestraffen is voorhanden, het komt er nu op aan hem te gebruiken.

Men zou, qua implementatie, kunnen onderzoeken of dit niet zou kunnen gebeuren op basis van een systematische toepassing van de methode die we in het beschreven veldexperiment hebben gehanteerd. Naast de impact die een verhoogde opsporing en bestraffing van discriminatie zou hebben op ongelijke behandeling door werkgevers in de toekomst, kunnen ook een aantal indirecte gunstige effecten verwacht worden. Vooreerst zou het verzamelen van adequate statistieken omtrent etnische discriminatie in de Belgische arbeidsmarkt het bewustzijn in deze kunnen verhogen bij sleutspelers in het beleid en de beleidsvoorbereiding. Wat dat betreft, toont een studie van de OESO aan dat het programma van studies naar discriminatie die de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) uitvoerde in ons land in de jaren '90, en die neergeschreven staan in Arriijn et al. (1998), een sterke impact had op het diversiteitsbeleid in België (OESO, 2008).

Ten tweede kan verwacht worden dat het wegnemen van een (mogelijke) perceptie van straffeloosheid voor discriminatie onder etnische minderheden gunstige effecten zal hebben op hun investeringen in menselijk kapitaal. Het is immers zo dat het voor deze minderheden, wanneer zij ervan overtuigd zijn dat discriminatie hun kansen op de arbeidsmarkt verlaagt, rationeel is minder te investeren in (bij)scholing aangezien deze investeringen omwille van discriminatie toch niet volledig lonend zullen zijn. Op die manier kan discriminatie naast een direct effect op de arbeidsmarktuitkomsten van etnische minderheden ook een indirect effect hebben. Het opsporen en bestraffen van discriminatie gaat ook dergelijke "feedback-effecten" tegen.

Een andere manier om discriminatie aan te pakken waar tegenwoordig zowel in het beleid als in de academische wereld aandacht naartoe gaat, is anoniem solliciteren. Anoniem solliciteren houdt in dat de overheid oplegt, hetzij voor de volledige arbeidsmarkt, hetzij voor een deel van de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld de publieke sector), dat in curricula vitae geen informatie mag voorkomen die het mogelijk maakt ongelijke behandeling te stellen op basis van gronden waarop dit niet is toegestaan door de wet. Voorbeelden van dergelijke informatie zijn: de naam van de kandidaat, zijn/haar geslacht, zijn/haar geboorteplaats en zijn/haar nationaliteit. In januari 2013 gaf Federaal minister van werk Monica De Coninck een opdracht aan de Nationale Arbeidsraad om anoniem solliciteren te bestuderen. Er kwamen echter, zeker vanuit werkgeverszijde, vooral negatieve reacties op haar vraag. De maatregel zou een belangrijke administratieve rompslomp met zich meebrengen en het effect op de tewerkstellingskansen van minderheidsgroepen zou minimaal zijn. Voorstanders voeren anderzijds aan dat anoniem solliciteren de objectiviteit van de selectieprocedure verhoogt en bedrijven in principe de meest productieve werknemers zou moeten opleveren. Bovendien zou een gestandaardiseerde selectieprocedure op termijn een tijdswinst moeten kunnen impliceren (Baert & Cockx, 2014). Een alomvattende afweging van alle voor- en nadelen van anoniem solliciteren werd nog niet bestudeerd in de wetenschappelijke

literatuur. De effectiviteit van deze maatregel in het tegengaan van discriminatie op de arbeidsmarkt kwam echter wel al aan bod in studies in vier Europese landen (Åslund & Nordström Skans, 2012, in Zweden; Behaghel et al., 2011, in Frankrijk; Bøg & Kraendonk, 2011, in Nederland; Krause et al., 2012, in Duitsland). Hun resultaten lijken de vrees voor een “minimaal effect op tewerkstellingskansen” te bevestigen. In de Franse studie wordt zelfs een negatieve impact voor etnische minderheden vastgesteld doordat selectieverantwoordelijken hun voorkeur voor het aantrekken van de personen uit minderheidsgroepen niet meer kunnen laten spelen.

Aangezien discriminatie verder ingegeven lijkt door de afkeer om met allochtone kandidaten samen te werken, of toch minstens de perceptie dat anderen door deze afkeer gedetermineerd worden, kunnen sensibiliseringscampagnes daarnaast het imago van de allochtone arbeidskracht verbeteren door succesverhalen op de werkvloer te belichten. Omdat voorkeuren en vooroordelen op vroege leeftijd worden gevormd, kan de overheid zulke campagnes best integreren in het onderwijs.

Een laatste maatregel die de overheid kan overwegen om aanwervingsdiscriminatie ten opzichte van etnische minderheden tegen te gaan, is positieve discriminatie. Dit houdt in groepen die ondervertegenwoordigd zijn op de arbeidsmarkt, zoals etnische minderheden, voorrang te geven bij aanwerving, bijvoorbeeld door een minimaal tewerkstellingsquotum op te leggen. Deze maatregel kan als voordeel hebben dat werkgevers kandidaten van minderheidsgroepen zorgvuldiger zal prospecteren en selecteren en hen, eens aangeworven, beter zal opvolgen en opleidingen aanbieden om een succesvolle samenwerking te garanderen. Anderzijds kan positieve discriminatie de prikkel om te investeren in menselijk kapitaal verlagen binnen minderheidsgroepen aangezien lagere normen worden gehanteerd voor hen bij aanwerving. Verder kan het ervoor zorgen dat mensen uit deze groepen op posities terechtkomen waarvoor ze niet bekwaam zijn en daardoor enkel het negatieve stigma bestendigen dat kansengroepen niet bekwaam zouden zijn (Baert & Cockx, 2014).

“ Werkgevers zien een diploma als een vorm van zekerheid die de door hen gepercipieerde onzekerheid die het aannemen van een allochtone kandidaat met zich meebrengt compenseert. Het behalen van een mooi diploma loont voor een allochtoon dus dubbel. ”

Voor de individuele allochtone kandidaat-werknemer valt, in afwachting van een meer doorgedreven aanpak van discriminatie in de arbeidsmarkt, uit de besproken studies een dubbel advies af te leiden. Vooreerst blijkt dat laaggeschoolde Turkse jongeren meer discriminatie ondervinden dan hooggeschoolde Turkse jongeren. Werkgevers zien een diploma als een vorm van zekerheid die de door hen gepercipieerde onzekerheid die het



aannemen van een allochtone kandidaat met zich meebrengt compenseert. Het behalen van een mooi diploma loont voor een allochtoon dus dubbel. Enerzijds zijn voor een schoolverlater, ongeacht zijn/haar etniciteit, de arbeidsmarktkansen hoger naarmate men hoger geschoold is. Anderzijds is de kans op discriminatie voor een hoogopgeleide allochtoon lager. Ten tweede geven onze resultaten aan dat het zinvol kan zijn etnische minderheden aan te raden te kandideren voor knelpuntberoepen. Echter, een dergelijk advies heeft vanzelfsprekend enkel zin wanneer de kwaliteiten van het individu aansluiten bij de gevraagde competenties voor de job en wanneer de knelpuntstatus van beroepen gedeeltelijk het gevolg is van het feit dat individuen momenteel nog te weinig geïnformeerd zijn over de arbeidsmarktkrapte in bepaalde beroepen.

## Noten

- <sup>1</sup> In navolging van het baanbrekend onderzoek door Bertrand & Mullainathan (2004) voor de Verenigde Staten, pasten onderzoekers deze methodologie de afgelopen jaren toe in verschillende Europese landen. Zij detecteerden op die manier ethnische discriminatie in Zweden, Nederland, Griekenland, Ierland en het VK (Bursell, 2007; Carlsson & Rooth, 2007; Deros, 2007; Drydakis & Vlassis, 2010; McGinnity et al., 2009; Wood et al., 2009).
- <sup>2</sup> De resultaten van recent onderzoek naar discriminatie op verschillende leeftijden valt na te lezen in de Diversiteitsbarometer Werk van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (CGKR, 2012).
- <sup>3</sup> Voor een meer diepgaande bespreking van de onderzoeksresultaten, verwijs ik naar Baert & De Pauw (2014).
- <sup>4</sup> Deze participanten waren in het dagelijks leven geen werkgever maar studenten economische wetenschappen, toegepaste economische wetenschappen en handelsingenieur. Dit was een bewuste keuze. Enerzijds zouden werkgevers (of selectieverantwoordelijken) er voordeel bij kunnen hebben sociaal wenselijk gedrag te stellen of toch minstens de resultaten van het onderzoek te sturen. Anderzijds zijn die studenten in de richtingen die we kozen de bedrijfsleiders en human resource managers van morgen.

## Referenties

- Arriijn, P., Feld, S., Nayer, A. (1998): *Discrimination in access to employment on grounds of foreign origin: the case of Belgium*. Internationale Arbeidsorganisatie, Genève.
- Arrow, K.J. (1973): *The Theory of Discrimination*. Princeton University Press, New Jersey.
- Åslund, O., Nordström Skans, O. (2012): Do anonymous job application procedures level the playing field? *Industrial & Labor Relations Review*, 65, 82—107.
- Baert, S., Cockx, B. (2014) *Discriminatie op de Arbeidsmarkt. Lesprestaties Actuele Economische Problemen*. Universiteit Gent, Gent.
- Baert, S., Cockx, B., Gheyle, N., Vandamme, C. (Te verschijnen): Is there Less Discrimination in Occupations where Recruitment is Difficult? *Industrial and Labor Relations Review*.
- Baert, S., De Pauw, A.-S. (2014): Is Ethnic Discrimination due to Distaste or Statistics? *IZA Discussion Papers*, 8319.
- Bassanini, A., Saint-Martin, A. (2008): The price of prejudice: Labour market discrimination on the grounds of gender and ethnicity. In OECD, *OECD Employment Outlook*. OECD, Paris.
- Becker, G.S. (1957): *The economics of discrimination*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Behaghel, L., Crépon, B., Le Barbanchon, T. (2011): Do anonymous resumes make the battlefield more even? Evidence from a randomized field experiment. *Mimeo*.
- Bøg, M., Kranendonk, E. (2011): Labor Market Discrimination of Minorities? Yes, but not in Job Offers. *MPRA Paper*, 33332.
- Bursell, M. (2007): What's in a name? A field experiment test for the existence of ethnic discrimination in the hiring process. Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies Working Paper Series 7.
- Carlsson, M., Rooth, D.-O. (2007): Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data. *Labour Economics*, 14, 716—729.
- CGKR (2012): *Diversiteitsbarometer Werk*. Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, Brussel.

Deros, E. (2007): Naamdiscriminatie bij cv-screening. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 23, 365–379.

Krause, A., Rinne, U., Zimmermann, K.F. (2012): Anonymous job applications in Europe. *IZA Journal of European Labor Studies*, 1, 1–5.

McGinnity, F., Nelson, J., Lunn, P., Quinn, E. (2009): *Discrimination in Recruitment: Evidence from a Field Experiment*. The Equality Authority, Dublin.

OESO (2008): *Jobs for Immigrants. Labour Market Integration in France, Belgium, the Netherlands and Portugal*. OESO, Parijs.

Wood, M., Hales, J., Purdon, S., Sejersen, T., Hayllar, O. (2009): A test for racial discrimination in recruitment practice in British cities. *DWP Research Reports*, 607.

# LABOUR MARKET INTEGRATION OF IMMIGRANTS IN THE EU: KEY TRENDS AND POLICY ISSUES

**ANNA PLATONOVA,**

REGIONAL SPECIALIST LABOUR MIGRATION AND HUMAN DEVELOPMENT  
REGIONAL OFFICE FOR EEA, EU AND NATO, INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR  
MIGRATION (IOM)<sup>1</sup>

*One of the main challenges of an effective integration policy is that its intersection with a number of other major policy areas, such as protection of human and labour rights, promoting equal opportunities and non-discrimination, employment and labour market policy, regional development, national security, social cohesion, public health, education, and naturalization and citizenship. IOM takes a comprehensive view of integration policy as a set of legal and policy measures that define the parameters of migrants' stay and involvement in the country of destination, which go beyond specific immigration and intergration measures, but extend to mainstreaming migration considerations into relevant areas of economic and social governance. In particular, it is of paramount importance to move towards improving the knowledge of effective immigrant integration governance in each related policy field, including employment and education, as well as developing mechanisms for inter-policy coordination.*

*This paper presents an overview of the key trends in the European Union with respect to labour market integration outcomes for immigrants, and the relevant areas for public policy engagement, as well as proposed recommendations. The paper largely draws on several studies carried out by the IOM Independent Network of Labour Migration and Integration Experts (LINET) in 2010-2012 based at the Regional Office of IOM in Brussels and funded by Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission.<sup>2</sup>*

Eén van de voornaamste uitdagingen waar elk efficiënt integratiebeleid mee kampt, is het feit dat het een aantal andere belangrijke beleidsdomeinen doorkruist zoals de bescherming van de mensenrechten en de arbeidsrechten, het promoten van gelijke kansen en non-discriminatie, werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid, regionale ontwikkeling, nationale veiligheid, sociale cohesie, volksgezondheid, onderwijs, en naturalisatie en staatsburgerschap. De IOM ziet integratiebeleid zeer ruim als een alomvattend geheel van juridische en beleidsgerelateerde maatregelen die de parameters voor het verblijf en de betrokkenheid van migranten in hun land van bestemming bepalen, en rekent hiertoe niet alleen specifieke migratie- en integratiemaatregelen, maar ook maatregelen om migratiethema's systematisch op de agenda te plaatsen op de relevante sociale en economische beleidsdomeinen. Zo is het van fundamenteel belang om meer kennis te

verwerven over de effectieve integratie van migranten op elk hiermee gerelateerd beleidsdomein (inclusief arbeid en onderwijs) en om mechanismen te ontwikkelen met het oog op een betere coördinatie tussen de verschillende beleidsdomeinen.

Hierna volgt een overzicht van de voornaamste trends binnen de Europese Unie met betrekking tot de resultaten van de arbeidsmarktintegratie voor migranten, en de domeinen waarop tussenkomst van de overheid belangrijk is. Daarnaast formuleren we enkele aanbevelingen. Er wordt dieper ingegaan op verscheidene studies die in 2010-2012 werden uitgevoerd door LINET, het Onafhankelijk Netwerk van Experts inzake Arbeidsmigratie en Integratie van de IOM. Het netwerk is in het Regionaal Kantoor van de IOM in Brussel ondergebracht en wordt gefinancierd door het Directoraat-Generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie van de Europese Commissie.

*L'un des principaux défis pour arriver à une politique d'intégration efficace consiste en son intersection avec plusieurs autres domaines politiques majeurs, comme la protection des droits de l'homme et des droits au travail, l'égalité des chances et la non-discrimination, la politique de l'emploi et du marché du travail, le développement régional, la sécurité nationale, la cohésion sociale, la santé publique, l'éducation, ainsi que la naturalisation et la citoyenneté. L'IOM appréhende une vue d'ensemble de la politique d'intégration comme une série de mesures légales et politiques définissant les paramètres du séjour des immigrés et de leur implication dans le pays de destination, qui vont au-delà de mesures spécifiques à l'immigration et l'intégration, mais intègrent aussi des considérations sur la migration dans des domaines pertinents de gouvernance économique et sociale. En particulier, il est crucial de chercher à améliorer la connaissance en matière de gouvernance efficace de l'intégration des immigrés, en ce compris l'emploi et l'éducation, et de développer des mécanismes pour une coordination entre les polices.*

*Ce document présente un aperçu des principales tendances dans l'Union européenne en ce qui concerne les résultats en termes d'intégration sur le marché du travail pour les immigrés, et les domaines significatifs d'engagement politique public, de même que les recommandations proposées. Le document se base dans une large mesure sur différentes études réalisées en 2010-2012 par le réseau indépendant d'experts sur la migration du travail et l'intégration (LINET) de l'IOM basé dans le bureau régional de l'IOM à Bruxelles et fondé par la Direction Générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne.*

## Immigrants in the European Union: Labour Market Inclusion Patterns

The recent economic crisis has not significantly changed the share of third-country nationals (TCNs) residing in the EU among the total population. In 2011, the number of foreign citizens resident in the EU was 33.3 million, or 6.6 per cent of the total population. Nearly two out of three were from a country outside the EU, which represents around 4.1 per cent of the total population. These residents constitute a significant pool of labour force as nearly 80 per cent of TCNs in EU are of working age (15–64 years old). At the same time, only 2.5 per cent of the total population are EU nationals residing in another Member State, constituting 38 per cent of all migrants in the EU. (Eurostat) However, these estimates tend to underestimate the actual extent of intra-EU mobility as a result of freedom of movement regulations and their implications on data collection. Eighty per cent of the adult population of working age EU migrants in 26 Member States (for which data is available, except for Romania), live in Germany, Spain, the United Kingdom, France and Italy.<sup>3</sup> (Benton and Petrovic, 2013)

Immigration has contributed significantly to employment growth in the European Union in the past decade. In 2000-2007, according to EC estimations based on the EU Labour Force Survey (Employment in Europe, 2008; EC, 2009) at the EU level recent<sup>4</sup> third-country migrants accounted for an employment increase of almost 3.7 million and around a quarter of the overall rise in employment.

The aggregate figures hide the significant diversity of migration and integration context in each Member State, influenced not least by the differences in the structure of the economy, skill development patterns of the resident population, variety of approaches to labour market regulation, immigrant admission regulations, and links with the specific countries of origin.

### ***Labour market segmentation***

In most EU Member States segmentation of the labour market is observed in relation to immigrant employment (in particular in Italy and Belgium) with a high degree of complementarity between the native and immigrant workforce, as foreign workers are filling labour market shortages in sectors where native workers are not willing to work or are not qualified to perform the required task. In other words, evidence suggests that direct competition between migrants and natives is relatively small. However, existing knowledge also points to the possibility of competition between migrants from various countries of origin or with different durations of stay in the host country; and to some extent with the low-skilled native population.

Across the EU, migrants tend to be concentrated in sectors such as agriculture, construction, manufacturing, healthcare, domestic work or hotels and restaurants. Segmentation by gender is relevant both for natives and migrants, but is particularly pronounced in the case of migrant

women who tend to be predominantly employed in services and domestic work. As also stated in a recent analysis by FeMiPol (Kontos, 2009), ethnic and gender labour market segmentation leads to female migrants being disproportionately located in low-paid, low status jobs.

“ Ethnic and gender labour market segmentation leads to female migrants being disproportionately located in low-paid, low status jobs.”

The extent of labour market integration of migrants can be influenced by immigrant’s educational attainment, occupational skills, language competence, ethnic origin and cultural proximity, but also by demand in the host economy, as well as immigration, labour market and social policies in the country of destination. Persisting discrimination and difficulties in recognition of qualifications also have substantial impact on the employment choice of migrants.

Employment constitutes an important step in the integration process. However, long-term benefits both for the host society and migrants depend on the extent to which migrants are able to secure employment in line with their educational attainment and skills on equal terms with native workers and in decent working conditions.

### **Overqualification**

Notably, labour market segmentation of immigrant workers does not necessarily reflect the skill composition of this group of population. LINET findings attest that regardless of the level of education, migrants are employed in low-skilled sectors. In addition, segmentation could be traced not only to the sectors of employment, but also to the type of occupation within the same sector. Migrants tend to be concentrated in the lowest part of the occupation ladder within the abovementioned sectors. Furthermore, high concentration of third country nationals in several highly skilled occupations has also been observed in several Member States, in particular in management, engineering and IT, and healthcare.

In 2011, based on Eurostat estimates nearly 45 per cent of highly skilled TCNs had a job below their acquired level of education, while around 12 per cent were strongly overqualified<sup>5</sup> for the job performed.<sup>6</sup> Southern countries show the highest difficulties in matching education and job levels: Italy and Greece present overqualification rates above 75 per cent.

Country data from LINET reports further illustrate the extent of the phenomenon. In Italy, underrepresentation of migrants within intellectual and technical occupations and predominant employment in manual labour and low-skilled jobs is not a result of an educational gap between foreign nationals and natives. On the contrary, secondary school graduates



are more present among foreign workers than on average among the Italian nationals (43.7% compared to 40.1%), even though the share of university graduates is slightly lower (10.8% versus 12.8%). In Norway, a study<sup>7</sup> in 2009 showed that migrants with a non-Western ethnic background and qualifications acquired abroad have five times higher possibility to be overqualified compared to nationals educated in Norway. In Germany, in 2006, the employment rate of natives with higher education was 87.8 per cent while the rate for migrants was 71.3 per cent, which is even below the rate for natives with a secondary education level (72.4%). In the Czech Republic, GAC research reported in 2007 that 40 per cent of migrants do not even try to have their qualifications recognized, knowing that they will perform low-skilled work.

In Sweden, 60 per cent of foreign-born persons with higher education have a qualified job. This compares with about 90 percent of native-born graduates (Jusek 2009). An important reason for the depreciation of human capital is limited language proficiency. A review by Olli Segendorf and Teljosuo (2011) shows that there is insufficient information in Sweden about the valuation and validation of education and work experience. Discrimination may also appear as misconceptions about foreign-born productivity, or insecurities about hiring a person whose credentials cannot be evaluated.

According to Domergue (2012), in France more than three quarters of the newly arrived migrants with a tertiary education level who signed the “welcome and integration contract” in 2009 (and who were not students) did not ask for the recognition of their qualifications and certificates in 2010. Nearly 20 per cent of them who did not apply for recognition did not ask for information about this possibility.

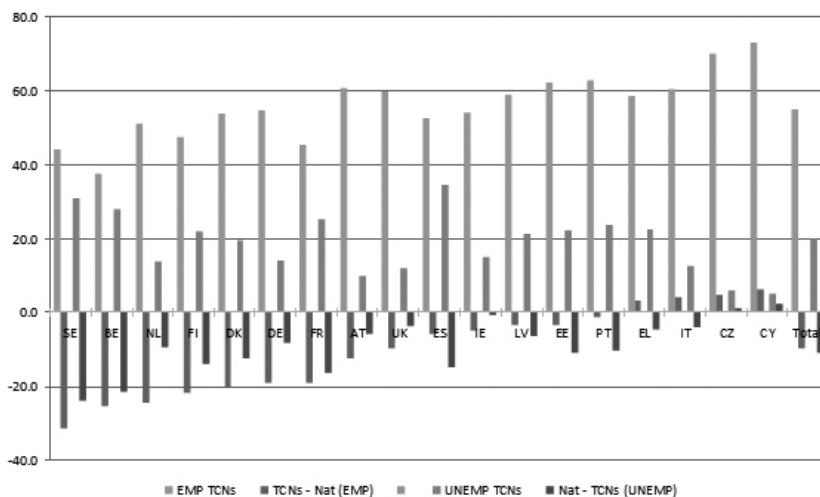
### ***Employment and unemployment***

Immigrants, especially those coming from outside of the EU belong to the most vulnerable groups in the EU labour market. The economic downturn generally lowered the demand for all labour and for labour migrant workforce in particular. Some of the sectors that employ more migrants – such as construction, manufacture and agriculture – were the most affected, causing job losses particularly for migrant men. On the contrary, somewhat better employment outcomes of female migrants during the crisis are linked to the persisting demand for caregivers and domestic workers. Greece and Italy are exceptions in this trend, as the unprecedented economic crisis started to have an impact even on domestic care demand.

Self-employment seems to be an option for some migrants to continue economic activity or to remain legally in the country in case of unemployment (Czech Republic, Norway, Portugal, Germany). In some cases, the numbers of self-employed among migrants has been linked to the EU enlargement and the transitional arrangements regime (Austria, Belgium), or in other cases to discrimination or other obstacles to gain regular employment.

Labour market integration of third-country nationals does not indicate any substantial improvement since 2008. The employment rate of third-country nationals in the EU27 fell from 59.3 per cent in 2008 to 54.9 per cent in 2011, while the unemployment rate increased from 14.4 per cent to 20.1 per cent. However, the national and regional context differs significantly across the EU Member States. In 2011, the employment rate of non-EU migrants, for example, ranged from 37.4 per cent (Belgium) to 73.1 per cent (Cyprus).<sup>8</sup>

**Figure 1: Employment and unemployment rates for TCNs (%), and comparative disadvantage with nationals (percentage points), 2011**



Source: LINET elaboration on EU Labour Force Survey.

Figure 1 shows the comparative disadvantage of third-country nationals in the labour market in various Member States. Particular challenges in the integration of third-country nationals in 2011 were registered in Sweden and Belgium, with the worst outcomes for immigrants in terms of employment and unemployment rates, and the widest gaps compared to the native population.

### Wages

The abovementioned patterns of sectoral and occupational segmentation, as well as conditions of employment continue to have negative impact on the remuneration of foreign workers compared to the salaries of the nationals. In Belgium a recent study undertaken by Corluy and Verbist (2010) highlighted that the annual average salary of TCNs (EUR 12,240) and of the foreign-born Belgians (EUR 14,340) were far below those of the general population (EUR 18,270). The poverty risk rate was also extremely higher for TCNs (48%) and for foreign-born Belgians (35%) in contrast with the nation-

al average of 14 per cent. In Italy, recent estimates by Fondazione Leone Moressa (2010) based on data from ISTAT for QIII 2009 attest that migrant workers earn an average 23 per cent less than Italian workers. These differences increase with educational level: for workers with only a primary school diploma or no primary education the difference is 5 per cent, but it increases to 16.4 per cent for secondary school graduates and up to 28.5 per cent for university graduates. In Sweden, recent research suggests that even after 30 to 35 years in Sweden migrant wages lag behind those of natives. The path of wage adjustment is very different, though, for economic and non-economic migrants. Economic migrants residing in Sweden on a short-term basis fare very well on average in terms of wages and employment, while particularly for refugees there are large wage and employment gaps in comparison with natives (Lundborg, 2007).

“ In Belgium the annual average salary of TCNs (EUR 12,240) and of the foreign-born Belgians (EUR 14,340) were far below those of the general population (EUR 18,270). ”

Discrepancies in earnings point to the different positions in the labour market occupied by natives and migrants even in the same sectors, but could also indicate discrimination in employment. In Slovenia, interviews with migrants attest that migrants are often paid less for performing the same work. In Portugal, according to recent findings (Carneiro et al., 2007), migrant workers earn hourly wages which are approximately 11.5 percent lower than those earned by similar native workers.

### **Working conditions**

Migrant workers also tend to accept less advantageous working conditions than nationals, which at the same time may make them more attractive for employers, especially during the economic crisis. The flexibility trap experienced by migrants is observed by LINET studies as the tendency of being flexible in the choice of the work, the adequate use of the skills and the working conditions.

Some of the most common violations of working conditions reported in the LINET countries are related to working hours (longer hours to receive the same salary as nationals, and working hours during weekends) (Czech Republic, Latvia, Luxembourg, Romania); failure/delays in the paying of salaries; lack of social protection (Turkey). In addition, migrant inclusion in the labour market is limited as migrants are employed with flexible contracts more often than nationals (Cyprus, Norway, Portugal), or work in temporary jobs (France, Estonia, Luxembourg, Spain).

In Finland foreign workers do not always enjoy such benefits as overtime and weekend work bonuses or holiday compensation, and there are shortcomings in industrial safety and housing conditions. Most of the problems arise at workplaces where the workers are

temporarily in Finland and the work is distributed through subcontracting chains. Many of them also have to pay agency fees when seeking work in Finland, even though such fees are illegal (SAK, 2011). In the Czech Republic, many foreigners work longer hours than Czechs to earn these salaries – while Czechs work on average 44 hours per week, Vietnamese work 54, and Ukrainians 52 hours (Opinion Research Centre, CVVM, 2012). In Italy, part-time employment is much more a constraint for foreigners than a voluntary choice. In fact the share of underemployed, that is the share of workers that would like to work more hours if they had the possibility, is twice as high among foreigners as among Italians (Istat, 2012b).

### ***Discriminatory practices***

“ Despite the advances in the transposition of the EU anti-discrimination legislation, developments in terms of legal assistance and protection of migrants’ rights, discrimination remains a fundamental barrier to the access to the labour market and to a successful economic integration. This is reinforced by the enforcement and monitoring deficiencies. ”

Cases of discrimination in the labour market have been even more widespread during the economic downturn (France, Ireland, Luxembourg, Sweden). One of the typical examples of discrimination in the labour market concerns foreign-named applicants, who were treated unfavourably during the selection process (Finland, Germany). Depreciation of the skill set of migrants can also be linked to employer sensibility. Employers might perceive that the productivity of migrants is lower than in reality or apply unconscious discrimination - which is understood as all actions that harm the position of migrants without an open intention (such as different assessment techniques).

In Finland, a policy study on ethnic discrimination (Ministry of Employment and the Economy, 2012) shows that in 2011 Russian-named job seekers had to send twice as many applications as the Finnish-named in order to receive an invitation to a job interview. In Germany, Kaas and Manger (2010) found that an applicant with a German name raised the average probability of a callback for a job interview by about 14 per cent.

A survey of migrants and natives in spring 2011 conducted in Austria (GfK 2011) indicated that 37 per cent of migrants feel that they are discriminated against because of being immigrants, while only 27.3 per cent of natives believe that migrants are disadvantaged and discriminated. According to the integration barometer (Statistics Austria 2011), in 2011 the proportion of migrants who feel that they are discriminated against is highest for unskilled and poor persons and above all for Turkish migrants (54% of Turkish migrants versus 29% of migrants from former Yugoslavia). In Portugal qualitative research as well as the field work of associations like SOS Racism tends to suggest the existence of discrim-

ination especially for some groups of migrants (citizens of the lusophone African countries) in employment, as well as in housing and healthcare provision (Lages et al. 2006; Santos et al. 2009).

### ***Irregular stay and employment***

Considerations of irregular stay and employment of possibly significant numbers of particularly vulnerable migrants, especially in domestic work, agriculture and construction should be added to the analysis, although reliable data is hard to capture. The last available data from Frontex (2011) indicates a sharp decreasing trend already in 2009, which has further stabilized in 2010. According to the HWWI estimation (2009), in 2008 the number of irregular migrants in the EU27 ranged from 1.9 to 3.8 million, corresponding to 7-13 per cent of the foreign population.

In the United Kingdom, a recent analysis (Gordon et al., 2009b) estimates that there were between 417,000 and 863,000 irregular migrants in the UK in 2007. Various findings from the United Kingdom suggest that the level of employment of irregular migrants in the informal labour market is thought to be high as most irregular migrants do not have access to benefits and are very likely to work in order to survive. Regularization campaigns provide additional insight on the situation of irregular migrants. For example, over 1.5 million irregular migrants regularized their status in six regularization programmes in Italy, while in Portugal the number of regularized migrants almost reached the mark of 94,000 in five regularization programmes. In Germany, the range of estimates of the total number of irregular migrants, most of whom can be assumed to have entered Germany for employment purposes ranges from 100,000 up to 1 million persons thus comprising approximately 0.25 to 2.5 per cent of the national labour force. (LINET 2010)

## **Key Public Policy Issues and Recommendations**

Improve the link between immigration policy and the labour market needs and ensure that regulations for admission, residence and employment promote integration

National policies for admission and employment of migrants play a key role in successful labour market entry and are a starting point for the integration process. In many countries the process of admission of migrants for employment is time-consuming, complex and costly, which further pushes employers and migrants towards irregular channels. Demand for migrants in certain mid- and low-skilled occupations will continue to persist (also as indicated by national labour shortage lists), but many admission frameworks offer limited or no possibilities for even short-term legal employment of third-country nationals in these jobs.

The way in which labour migration policy is designed and implemented may affect in various respects the patterns of access to and use of labour market information for employ-

ment matching through migration, notably in the case of foreign recruitment. Inadequacy of the legal labour migration channels to reflect and respond to the labour needs of the employers may contribute to distort labour market information practices involved in migrants' recruitment.

“ Inadequacy of the legal labour migration channels to reflect and respond to the labour needs of the employers may contribute to distort labour market information practices involved in migrants' recruitment. ”

Uncertainties on the labour migration process, both in terms of the annual planning of flows and of the length of time required to obtain a work permit for a migrant worker, represent a major constraint – particularly for SMEs – and one which was found to limit the recourse to migrant recruitment in response to labour shortages and to have an impact on patterns of access to labour market information for employers and migrants. Consistently across the countries studied it was observed that cumbersome and lengthy immigration procedures are among the main factors which discourage employers to lawfully recruit from abroad in response to their labour needs, particularly if such needs are temporary. This calls for the introduction of clear and time-bound labour migration procedures.

Facilitating independent access to the labour market for all categories of migrants, including in case of family reunification is essential in order to improve levels of integration, especially of female migrants. Family migrants often face restrictions in their access to employment, in many cases having to reside in the host country for a certain period of time before being allowed to work. Such provisions hamper their future chances of successful integration, facilitate brain waste, and increase their dependency on the sponsor migrant. On a positive note, in recent years some countries have amended their legislation to grant immediate access to the labour market to migrants entering on family reunification.

Granting migrants staying on temporary residence permits possibilities to change employers and occupations within a shorter timeframe could ensure a better match with labour market needs, increase spatial and occupational mobility in the labour market, and contribute to protection of migrant worker rights.

Moreover, security of residence and employment as supported by measures which include availability of long-term work permits and the possibility for an unemployed migrant to remain in the country and seek a job legally, promotes a regular nature for migrant employment. In Italy, the interruption of working relations does not imply revocation of a residence permit, neither for the worker nor for the migrant's family members. The worker may register in the unemployment lists for the residual validity period of the permit, but at the end of this period, if still unemployed, will not be allowed to renew the residence permit.

Citizenship is found to bear premium on labour market integration outcomes, and although the exact interrelations in each country would need to be further analyzed, naturalization should be considered as an important tool in the labour market integration policy.

Tackle employer and migrant labour market information needs, including through assistance to SMEs and pre-arrival support to migrants.

On the demand side, difficulties in accessing information on the functioning of the procedures to recruit from abroad and on the availability of migration candidates with the appropriate skills may hinder the capacity of employers – and of SMEs in particular – to fully tackle the potential of migration to address their labour needs. Such information barriers, and the costs related to them, largely account for the limited recourse of SMEs to foreign recruitment and explain the frequency of informal network-based recruitment practices among those SMEs which hire from abroad. Using personal networks and referrals however, may not represent the most efficient information strategy in terms of job-skills matching and productivity outcomes.

Against this background, policy makers in the EU Member States should support the establishment and territorial diffusion - both inside the country and in the main countries of origin of migrant flows - of non-for-profit initiatives, run in partnership with local NGOs, aimed at connecting employers faced with difficult-to-fill job-vacancies with labour migration candidates. Good practices with this respect can be drawn from Canada, where a plethora of immigrant serving organizations – often funded at least in part by the federal or local authorities – do a notable job in facilitating the employment match between employers and migrants. Efforts would also be needed in raising awareness of such initiatives among SMEs. On the supply side, prospective labour migrants often lack knowledge on legal migration channels and on the specific labour market requirements in destination countries. This might also be related to language barriers and to shortcomings in the systems of recognition of foreign qualifications and competences. In addition, limited access to networks, diversity-related issues in hiring practices and discrimination may also result in information barriers hampering the possibilities for migration candidates with appropriate skills to come to the EU to fill unmet labour shortages.

Furthermore, highly-skilled migration candidates have more personal resources – notably in terms of language knowledge, IT literacy and general education – and social and professional networks that they can use to get information on the immigration procedures as well as for getting in contact with the employers abroad, compared with their less skilled counterparts. These different capacities resulting from dissimilar levels of education, together with the specific characteristics of the occupations in which employment is sought, concur to shape the respective labour market information patterns of highly, medium, and low-skilled migrants.

Low-skilled migration candidates have fewer information tools at their disposal compared with their more skilled counterparts. Thus, they may lack digital literacy or other skills to use the digital media to connect with prospective employers abroad. On the other hand, they are generally less sought after by big firms, compared with the highly-skilled, and their networks are not as broad as those of more qualified migrants. As a general rule, low-skilled migrants mostly rely on personal and social co-ethnic networks to find employment abroad. If, on the one hand, the use of informal, ethnic networks has the advantage of offsetting the comparative information and language deficiencies of the low skilled, generally without involving fees, on the other hand this practice entails high risks of creating and reproducing ethnic segmentation of the labour market. The use of ethnic networks for international employment match generally has the effect of clustering workers from each migrant group in specific occupations in their country of destination, regardless of their actual skills and competences, thus hampering the possibilities of professional mobility for those migrants also as a result of the slower acquisition of country-specific skills.

Pre-departure training and accreditation measures in migrants' countries of origin represent an interesting tool for facilitating employment matching in specialized and technical occupations – both regulated and non-regulated - and should be promoted. Pre-departure information and training programs are often implemented in the context of bilateral agreements between the funding country and the country of origin of migrant inflows. In consideration of their high potential for jobs-skills matching through migration, those programmes should be promoted. Importantly, strong links between pre- and post-arrival integration support measures are necessary to support positive outcomes.

Implement simple, transparent and time-efficient procedures for the recognition of foreign qualifications, also at the pre-departure stage

Qualifications and competences acquired abroad by resident migrants involve an information risk for the employer, who may not be familiar with foreign qualifications and working practices and may doubt of the effective aptitude of migrants holding such qualifications and experience to perform the duties required by the job offered. As compared with multinationals and big firms regularly recruiting foreign workers, SMEs hiring only in the domestic labour market are generally less familiar with foreign qualifications. Uncertainty about the value of foreign qualifications results in information asymmetries involving a clear disadvantage for resident migrants with foreign diplomas compared with natives (and with immigrants having studied in their host country) in the recruitment process.

Furthermore, when the recognition of the qualifications acquired abroad is formally required for the practice of a given profession – as in the case of regulated professions –,



recruiting a migrant who holds foreign qualifications may imply additional costs for the employer as compared with recruitment of another candidate holding national qualifications. Those additional costs result from the length of time needed for the migrant to obtain accreditation. Cumbersome recognition and accreditation procedures for employment in regulated professions largely account for the difficulties of recruiting foreign-born professionals in occupations such as doctors and nurses, for example, despite growing, unmet labour demand.

On the supply side, the complexity of the procedure for the recognition of foreign qualifications may discourage migrants to apply for it, thus leading to their insertion in their host country's labour market at a lower occupational level than the one corresponding to their formal educational attainment.

In order both to facilitate jobs-skills matching through migration and to improve labour market outcomes for resident immigrants (notably with respect to overqualification issues) the EU Member States should implement streamlined, transparent and time-efficient systems for the recognition and accreditation of foreign qualifications and competences. In addition, in an effort to reduce to the maximum extent possible informational asymmetries between migrants holding foreign qualifications and other groups of workers and jobseekers, those systems should allow for initiating the recognition procedure at the pre-departure stage. A good practice in this respect can be drawn from Germany, where the new Federal Law on Recognition of Foreign Qualifications entered into force in April 2012 provides for the possibility for prospective labour migrants to have their foreign qualifications assessed before their arrival in the country.

#### Promote early job placement of labour market newcomers

The EU Member States predominantly practice employer-led labour immigration regimes, which eliminated the challenge of initial labour market insertion for economic migrants. Other categories of migrants, in particular those from humanitarian and family streams, but also children of immigrants often face high barriers to labour market entry beyond the legal provisions. School-to-work transition for the children of low-skilled immigrants remains a significant challenge. At the same time, early market entry is an important determinant of long-term labour market integration outcomes (OECD, Jobs for Immigrants reviews).

“ Obstacles in access to information on available job opportunities (for migrants) and/or suitable candidates (for employers) as well as information deficiencies related to shortcomings in the procedure of recognition of foreign qualifications or attributable to perceptions and behavioural factors also exist for the recruitment of resident immigrants. ”

Obstacles in access to information on available job opportunities (for migrants) and/or suitable candidates (for employers) as well as information deficiencies related to shortcomings in the procedure of recognition of foreign qualifications or attributable to perceptions and behavioural factors also exist for the recruitment of resident immigrants. At the same time, public employment services in Europe, with the exception of Germany, seem to play a marginal role for matching employers with labour migrants, both in the case of foreign recruitment and in the recruitment of resident migrants. More than the availability of tailored services, it seems that a general issue of lack of trust between employers and the public employment service, on the one hand, and, between migrants and the public employment service on the other, is responsible for this pattern.

Many countries run various types of introduction programmes for migrants that combine elements of language and vocational training and civil education. The range of programmes, their structure (funding, level of obligation, penalties and incentives) and content varies from country to country. Language training, however, remains the key component for boosting opportunities for integration in the welcoming society. Some of these programmes were criticized for having low relevance to the integration needs of migrants and prospective employers, which in some cases led to the gradual change in their content or modalities of service provision.

OECD confirms that work experience measures tend to be especially effective in getting immigrants into the first jobs, when provided in combination with language and other types of work-relevant training and personalized counselling. Promoting immigrant employment in the public service is one possible direction for action. (Jobs for Immigrants series). LINET confirms that subsidized employment programmes could facilitate the recruitment of migrants holding foreign qualifications as in this case the costs of hiring the migrant is partly borne by the State and, as a consequence, the information-related risks are shared between the private employer and the public authorities. While subsidized employment programs might be useful to reduce employers' reluctance to hire migrant workers in labour markets with comparatively high levels of employment protection, the cost-effectiveness of such programs in terms of optimal employment matching is less clear-cut.

It is worth mentioning here that higher risks perceived by the employers in recruiting migrants as compared to natives are also partly attributable to the fact that the former have generally less access to personal networks connecting with the employer compared with natives. Although not always granting the more efficient employment matching in terms of productivity outcomes, hiring through personal referrals is often perceived as reassuring by employers. To reduce the relative disadvantage represented for resident migrants by lack or limited access to networks in the labour market of their country of destination, mentoring programmes have been implemented, with success, in many EU Member States and non-EU settlement countries. In Canada, the Toronto regional Employment Council (TRIEC) runs

the Mentoring Partnership initiative, aimed at facilitating access to labour market information for newcomers lacking professional networks in the country, equipping them with the ability to find job opportunities in their field of education. This is done through pairing immigrants or “mentees” with a “mentor” who is an established professional in their field. Mentors commit to twenty-four hours of meetings with their mentee over four months, and develop a program tailored to the individual mentee’s labour market needs, including referrals to other services and information interviews. An evaluation of the program has shown that almost 70 per cent of the participants found employment in their field within three months, and nearly 80 per cent found employment overall.

### Tackle discrimination and cultural-diversity related issues in the hiring and employment process

Lack of intercultural knowledge by employers may also lead to a relative disadvantage for migrants compared with natives in the hiring process. Due to their resources restrictions and to limited experience of recruitment from abroad, SMEs in particular seem to lack the capacity (both in terms of dedicated counselling and training) to deal with cultural diversity issues in the recruitment process. A given behaviour or way of dressing during the job interview, for example, may be perceived as non professional as not completely conform to the standard practices in the country. In addition, cultural attitudes or preferences of the migration candidate may be perceived as a potential risk for the good interrelation with the potential future colleagues and the cohesion of the working team. As a consequence, even when explicit discrimination against migrants is not observed, implicit stereotypes and intercultural barriers may bias the recruitment process, contributing to less positive hiring outcomes for migrants as compared to natives with the same levels of qualifications and competences.

“ Even when explicit discrimination against migrants is not observed, implicit stereotypes and intercultural barriers may bias the recruitment process, contributing to less positive hiring outcomes for migrants as compared to natives with the same levels of qualifications and competences. ”

Anonymous job applications can be practically implemented without excessive costs, and they can lead to equal opportunities for minority groups of applicants – at least in the initial stage of the recruitment process. However, in the more advanced stages of the hiring process – and, namely, in the job interview – implicit discrimination and stereotyping (Rooth, 2007) and cultural diversity considerations may still result in a relative disadvantage for applicants with migrant background compared with natives.

In this context, counselling and support measures would be needed – especially for SMEs – to provide managers and human resources personnel with the capacity to correctly deal

with cultural-diversity related issues in the hiring process, thus avoiding biased recruitment outcomes and contributing to improve firms' productivity as well as the labour market integration of immigrants. Since discrimination and cultural-diversity related issues may also have a negative impact on earning outcomes and job-mobility of employees with migrant background, anti-discrimination counselling and support should be provided not only for the recruitment process but through all the human resources management cycle.

Mainstreaming migrant needs in the general labour market support instruments: proceed with caution

Equal access of migrants to national labour market support mechanisms and activation measures is a positive feature of a number of national labour market institutions in the EU. However, as migrants across the EU represent a vulnerable group in terms of labour market outcomes irrespective of skill level, labour market support measures aimed at specific migrant groups could still be relevant, including those for recent arrivals, female and young migrants. Countries, such as Austria and Belgium have combined the general and targeted approaches by establishing a list of vulnerable groups that have priority in access to various labour market measures. Migrants tend to represent one of the most vulnerable groups on the labour market and, therefore are often included in these priority lists.

Often no disaggregate data on participation of migrants in national labour market support mechanisms and activation measures is available, which hinders the evaluation of the inclusion of this population group in the policy measures and monitoring policy efficiency.

Ensure a strong link between the national and local levels in integration policy development and implementation

The local level is increasingly important in terms of design and provision of integration services across the EU. In some countries this has been a result of the national debate and decision-making on the division of responsibilities between various levels of governance. In others the efforts at the local level in reality try to compensate for the lack of national measures, or for their vague relevance to the local reality of integration and society cohesion.

The role of the local dimension in integration policies varies according to the institutional framework and the degree of administrative centralization / decentralization that sets up the relative competences and autonomy of each level. However, irrespective of their administrative structure and division of competences, there is a scope in most States to enhance communication and cooperation among different levels of governance in migration policy.

There is solid evidence of the crucial role the local governance level can play in ensuring coordination between various state agencies on the ground, and between other integration stakeholders, and in particular in developing links with the local employers. In general, given

proximity to the reality of policy implementation, local actors are in a better position to foster innovation in approach to integration and to experiment with new practices. Their experience and data are also crucial for the evaluation of various integration initiatives.

“ There is solid evidence of the crucial role the local governance level can play in ensuring coordination between various state agencies on the ground, and between other integration stakeholders, and in particular in developing links with the local employers.”

On the other hand, the bottom-up integration policy and service development could lead to a high number of actors, a proliferation of isolated service providers. Measures on the local level are often short-term and project-based with external funding, which hinders sustainability of integration efforts on the ground and presents difficulties in ensuring accountability of various actors.

Furthermore, on the national level such diversity of approaches and available services results not only in confusing information for migrants and employers, but could lead to inequality in individuals' rights due to differences in access to integration support, institutional capacity, varied policy priorities across municipalities that are not coordinated with the national policies in areas relevant to integration.

Stronger link between the national and local levels should be ensured to set the general legislative and institutional framework on overarching issues such as anti-discrimination or recognition of qualifications and determine principles of the national approach to integration, its objectives and broader policy guidelines. The national framework on integration should be flexible enough to adapt to the local integration conditions. The national level could also lead on the policy evaluation based on the local experiences, provide with the framework for benchmarking, peer review and exchange of best practices among various governance levels that would further feed into the policy process.

“ Labour market integration measures should be part of a wider local, national or regional vision on managing immigration to ensure its positive contribution both to the economic growth and supporting social cohesion.”

Finally, employment is the cornerstone of integration, in terms of promoting self-dependency, personal empowerment and contacts with the native population. However, labour market integration does not guarantee social integration, which is a major step in ensuring both acceptance of immigration by the host country population and the long-term sustainability of migration policy. In this regard, labour market integration measures should be part of a wider local, national or regional vision on managing immigration to ensure its positive contribution both to the economic growth and supporting social cohesion.

## Notes

- <sup>1</sup> Established in 1951, IOM is the leading inter-governmental organization in the field of migration and works closely with governmental, intergovernmental and non-governmental partners. With 149 member states, a further 12 states holding observer status and offices in over 100 countries, IOM works to help ensure the orderly and humane management of migration, to promote international cooperation on migration issues, to assist in the search for practical solutions to migration problems and to provide humanitarian assistance to migrants in need, including refugees and internally displaced people.
- <sup>2</sup> Unless cited differently, the findings and data presented in this paper are drawn from the IOM LINET studies. The network covers 27 EU MS, Norway, Turkey and Croatia. The list of publications is presented in the references. The IOM LINET research team includes Anna Platonova (until 2011), Anke Schuster, Maria Vincenza Desiderio, Giuliana Urso and Katharina Buerkin.
- <sup>3</sup> This paper will focus on the labour market outcomes of the TCNs given the focus of LINET studies and relevance for the Belgian context. Comparisons with the EU nationals will be provided where relevant.
- <sup>4</sup> Arrived within the past seven years.
- <sup>5</sup> The overqualification rate is constructed counting the percentage of highly skilled (ISCED 5-6) who are employed in medium- and low-skilled jobs (ISCO 4-9). We talk about 'strong overqualification' in relation to the percentage of highly skilled employed in low-skilled jobs (ISCO 9).
- <sup>6</sup> For a matter of comparison, the percentage for nationals stood at 19 per cent and for the strong overqualification at only 1 per cent.
- <sup>7</sup> Støren, Liv Anne, Choice of Study and Persistence in Higher Education by Migrant Background, Gender, and Social Background, Report 43/2009 NIFU STEP (2009).
- <sup>8</sup> This is also influenced by data collection methodologies and the provisions of residence permits for various categories of migrants. Labour migrants on a temporary permit are expected to leave the country in many EU Member States, and thus do not appear in unemployment statistics.

## References

Carneiro, A. et al. 2007 The Economic Assimilation of Immigrants in the Portuguese Labour Market. Faculdade de Economia, Porto.

Central Organisation of Finnish Trade Unions (SAK).

2011 SAK Immigration policy objectives, 1/2011, <http://www.sak.fi/english/whats-new.jsp?id=34679&location1=1&sl2=2&ao=news&lang=en>, retrieved on 4.5.2011.

Corluy V., Marx I. and Verbist, G. 2011 'Employment chances and changes of immigrants in Belgium: the impact of citizenship', Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen.

Domergue, F. 2012 Diplômes et formations professionnelles des nouveaux migrants. Infos Migrations, No. 37.

European Commission 2008 Employment in Europe 2008, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Frontex 2011 Annual Risk Analysis. Risk Analysis Unit, Frontex, Warsaw.

Gabal Analysis and Consulting (GAC) 2007 Analýza přístupu imigrantek a imigrantů ke vzdělávání a na trh práce v ČR [Analysis of male and female immigrants' access to education and the Labour market in the Czech Republic], Prague.

GfK 2011 Survey of migrants and natives relative to integration, in Statistics Austria: p. 86-97.

Gordon, I., et al. 2009 Economic impact on London and the UK of an earned regularization of irregular migrants in the UK. Final Report from LSE London, Greater London Authority.

Hamburg Institute of International Economics (HWWI) 2009 The size of the irregular foreign resident population in the European Union in 2002, 2005 and 2008: aggregated estimates. Database on Irregular Migration, Working paper n. 4/2009, Hamburg.

International Organization for Migration (IOM) 2010a Migration, Employment and Labour Market Integration Policies in the European Union. Part 1: Migration and the Labour Markets in the European Union (2000-2009), (A. Platonova and G. Urso, eds.), IOM Brussels.

International Organization for Migration (IOM) 2010b Migration, Employment and Labour Market Integration Policies in the European Union. Part 2: Labour Market Integration Policies in the European Union (2000-2009) (A. Platonova and G. Urso, eds.), IOM Brussels.

International Organization for Migration (IOM) 2012a Migration, Employment and Labour Market Integration Policies in the European Union (2010) (A. Platonova and G. Urso, eds.), IOM Brussels.

International Organization for Migration (IOM) 2012b Recognition of Qualifications and Competences of Migrants (A. Schuster et al. eds.). IOM Brussels.

International Organization for Migration (IOM) 2012c Access to Labour Market Information and Employment Matching Through Migration: Challenges and Opportunities (M. Desiderio and A. Schuster), IOM Brussels.

International Organization for Migration (IOM) 2012d Migration, Employment and Labour Market Integration Policies in the European Union (2011) (G. Urso, ed.), IOM Brussels.

ISTAT 2012 Labour Force Survey, Annual Average, Rome.

Jusek 2009 Invandrade akademiker – hur tufft är det?

Kaas, L and C. Manger 2012 Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment, *German Economic Review*, 13(1): 1-20.

Kontos M. (ed.) 2009 Integration of Female Immigrants in Labour Market and the Society. A Comparative Analysis. Frankfurt-am-Main.

Lages, M. (coord.), Policarpo, V., 2003 Atitudes e valores perante a imigração, Observatório da Imigração, ACIME.

Lundborg, P. 2007 Assimilation in Sweden: Wages, employment and Work Income, SULCIS Working Paper, 5.

Migration Policy Institute 2013 How Free Is Free Movement? Dynamics and Drivers of Mobility Within the European Union (M. Benton and M. Petrovic), MPI Europe.

Ministry of Employment and the Economy, Finland 2010 TEM-analyyseja 25/2010, [http://www.tem.fi/files/28213/Tyo-ja\\_elinkeinoministerion\\_lyhyen\\_aikavalin\\_tyomarkkinaennuste\\_syksy\\_2010.pdf](http://www.tem.fi/files/28213/Tyo-ja_elinkeinoministerion_lyhyen_aikavalin_tyomarkkinaennuste_syksy_2010.pdf), retrieved 24.4.2011.



Public Opinion Research Centre (CZSO) 2011 Attitudes of Czech Public Towards Employment of Foreigners. available at <http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/101138sov110426.pdf>.

Olli Segendorf, Å. and T. Teljosuo 2011 Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:5. Available at [www.eso.expertgrupp.se](http://www.eso.expertgrupp.se).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2007 Jobs for Immigrants (Vol.1): Labour market integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden.

2008 Jobs for Immigrants (Vol. 2): Labour Market Integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal.

2012 Jobs for immigrants (Vol.3): Labour market integration in Austria, Norway and Switzerland.

Rooth, D.O. 2007 Implicit Discrimination in Hiring: real World Evidence. IZA Discussion Paper No. 2764, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.

Santos, T., Oliveira, C., Rosário, E., Kumar, R., Brigadeiro, E. 2009 Research Survey on Migrants' Experiences of Racism and Discrimination in Portugal, Númena, Porto Salvo.

Statistics Austria 2011 migration@integration. Zahlen, Daten, Indikatoren, Vienna.

Tynes, T. og T., Sterud 2009 Arbeidsmiljø blant innvandrere. Stami-rapport. Årgang 10, nr. 6 (2009).

Villund, O. 2010 Overkvalifisering blant innvandrere. Rapporter 28/2010, Statistisk sentralbyrå.



# CONCLUSIE

Hieronder geven we de krachtlijnen van het derde deel van dit boek weer. Uit de verschillende bijdragen in dit deel worden drie belangrijke vaststellingen gedistilleerd. Verder geeft Itinera drie aanzetten voor debat en beleid.

## Vaststellingen:

- Nergens in Europa is de kloof in werkzaamheidsgraad tussen autochtone Belgen en inwoners met een migratieverleden zo groot als in België. De kloof is het grootst wanneer men vergelijkt met de inwoners met een niet-EU nationaliteit, maar blijft substantieel bij personen met Belgische nationaliteit maar geboren buiten de EU of hun kinderen die geboren zijn in België.
- De buitenproportioneel laaggeschoolde en ongekwalificeerde uitstroom uit het onderwijs onder personen met een niet-Europees migratie-verleden, en de structurele transitie van onze economie naar een hooggeschoolde kenniseconomie, staan volledig haaks op elkaar.
- De achterstelling op de arbeidsmarkt kent niet één maar verschillende oorzaken die op elkaar inwerken. Lage kwalificaties, al dan niet bewuste discriminaties, slechte matching van vraag en aanbod, een haperend rekruteringsbeleid en hoge drempels voor intrede op de arbeidsmarkt,

## Aanzetten voor debat:

- De versnipperde dienstverlening moet worden tegengegaan door de installatie van een integrale toegangspoort, één onthaalloket, waar elke nieuwkomer de diensten voor maatschappelijke integratie en participatie kan vinden en de juiste doorverwijzingen op maat kan krijgen. Alleen een totaalaanpak die bovendien op maat is kan maximaal kansen voor maatschappelijke participatie bieden die meteen ook de kansen op arbeidsparticipatie zullen maximaliseren.
- Er moet preventief worden opgetreden door de inspanningen in het onderwijs stevig op te schroeven. Betere studiekeuzes, vlottere doorstroom, een hogere gekwalificeerde uitstroom, hogere onderwijsuitkomsten en effectieve stageformules bij personen met een migratieverleden zijn noodzakelijk. In het bijzonder de brug tussen onderwijs en werk is belangrijk voor de actuele uitstroom van jongeren met een migratie-achtergrond uit de onderwijsnetten. Daarbij moet op korte termijn worden gewerkt aan een alternatief voor het binaire onderscheid tussen diploma of falen. De school moet ook zonder diploma een springplank kunnen zijn of willen we de helft van een generatie opgeven?
- Arbeidsbemiddelingsdiensten en andere werk-gerelateerde diensten moeten een aanpak op maat ambiëren. Er moet worden afgestapt van de uniforme dienstverlening en overgegaan worden tot een competentie- en persoonsgericht loopbaanbeleid. Dit moet

hand in hand gaan met doelstellingen en streefcijfers geformuleerd op sectoraal en globaal niveau - die vervat zijn in een participatiepact - en in het opschrijven van de strijd tegen discriminatie.

# CONCLUSION

Nous résumons ci-dessous les lignes directrices de la troisième partie du présent ouvrage. Nous avons distillé trois constats importants au départ des différentes contributions reprises dans cette partie. Nous proposons ensuite trois amorces au débat et au développement d'une politique en la matière.

## Constats :

- En Europe, le fossé de taux d'emploi entre les résidents autochtones et ceux issus de la migration n'est nulle part aussi important qu'en Belgique. Si ce fossé est le plus important quand on compare avec les résidents de nationalité étrangère hors UE, il est néanmoins substantiel aussi pour les personnes de nationalité belge mais nées en dehors de l'UE ou leurs enfants nés en Belgique.
- Le nombre disproportionné de jeunes issus de l'immigration non européenne qui sortent de l'école avec un faible niveau d'instruction et de qualification, et la transition structurelle de notre économie vers une économie de la connaissance avec un niveau d'instruction élevé, sont en totale contradiction l'un avec l'autre.
- La relégation au second plan sur le marché du travail n'a pas une seule mais plusieurs causes, qui interfèrent entre elles. Faibles niveaux de qualification, discriminations conscientes ou non, mauvaise adéquation de l'offre et de la demande, politique de recrutement hésitante et seuils d'accès élevés au marché du travail,

## Amorces au débat :

- Il faut remédier au morcellement des services par la mise en place d'un accès intégral, un guichet d'accueil unique où chaque nouvel arrivant peut trouver tous les services d'intégration et de participation dans la société, et recevoir des orientations sur mesure. Seule une approche totale et sur mesure peut offrir un maximum de chances de participation à la société, ce qui augmente les chances de participation au marché du travail.
- Il faut agir de façon préventive en renforçant considérablement les efforts sur le plan de l'enseignement. De meilleurs choix d'études, des parcours scolaires plus uniformes, plus de jeunes avec un diplôme, de meilleurs débouchés scolaires et des formules de stage efficaces sont nécessaires pour les personnes issues de la migration. La passerelle entre l'enseignement et le milieu professionnel, en particulier, est importante pour les jeunes issus de l'immigration qui sortent aujourd'hui des réseaux scolaires. Il est essentiel dans ce contexte de développer à court terme une alternative à la distinction binaire entre 'diplôme' ou 'échec'. Même sans diplôme, l'école doit pouvoir être un tremplin, sous peine de sacrifier la moitié d'une génération.
- Les services de médiation à l'emploi et autres services liés au travail doivent viser une approche sur mesure. Il faut en finir avec une prestation de service uniforme, et passer

à une gestion de carrière axée sur les compétences et la personne. Ceci doit se faire en parallèle avec des objectifs clairs aux niveaux sectoriel et globale – qui doivent figurer dans un pact de participation – et avec une intensification de la lutte contre toutes discrimination.

# CONCLUSION

Below, we outline the key aspects of the third part of this book. Three important findings can be distilled from the various contributions in this section. Furthermore, Iltnera provides three issues for debate and policy.

## Findings:

- Nowhere in Europe is the gap in the employment rate between non-immigrant Belgians and residents from a migrant background as wide as in Belgium. The gap is greatest when compared with residents who are non-EU nationals, but remains substantial for those with Belgian nationality but born outside the EU or their children born in Belgium.
- The disproportionately low-skilled and unqualified outflow of people leaving education amongst people from a non-European migrant background, and the structural transition of our economy to a highly skilled knowledge economy, are completely at odds with each other.
- The disadvantage within the labour market does not have one, but several causes that have a bearing on one another. Low qualifications, conscious or unconscious discrimination, poor matching of supply and demand, a faltering recruitment policy and high thresholds for entry into the labour market.

## Issues for debate:

- The fragmented provision of services must be countered by installing an integrated gateway, a single reception desk, where every newcomer can find the services for social integration and participation and can get the right tailor-made referrals. Only a comprehensive approach that is also tailored to the individual can provide maximum opportunities for social participation, which will also maximise the chances of employment.
- Preventive action needs to be taken by seriously forcing up the initiatives taken within the education system. Better study choices, a smoother passage through the system, a higher qualified outflow rate, higher educational outcomes and effective placement schemes for individuals with a migrant background are necessary. In particular, the bridge between education and work is important for the current outflow of young people from a migrant background out of the educational networks. In the short term, an alternative to the binary distinction between gaining a qualification or failing needs to be worked on. Schools also need to be a springboard, even when there are no qualifications, unless we want to give up on half a generation.
- Employment services and other employment-related services should aspire to adopting a tailor-made approach. We need to move away from the uniform service that is provided and move over to a competency- and person-oriented career policy. This needs to go

hand in hand with clear objectives that need to be defined at the regional and global level in a participation pact and with a proactive approach in battle against discrimination.



## ITINERA-AANZETTEN VOOR DEBAT

- Een effectief integratie- en inburgeringsbeleid veronderstelt een doordacht en gedragen migratiebeleid. Een kortdauw en rechtvaardig asiel- en volgmigratiebeleid moet in balans gebracht worden met een selectief arbeidsmigratiebeleid. Strategische keuzes voor meer georganiseerde immigratie met een uitgebouwd integratienetwerk is een wezenskenmerk van elke succesvolle immigratie.
- Inburgeringscursussen moeten de nieuwkomer empoweren en dus niet in de weg staan van arbeidsmarktparticipatie. Dit veronderstelt de organisatie van flexibele lesmomenten en trajecten op maat. Door de verschillende sociale diensten en bevoegdheden in één loket te integreren – van het CLB over de VDAB tot het OCMW – kan elke nieuwkomer op maat worden geholpen en sneller de stap zetten richting werk. Eén loket, en dus snelle detectie, preventie en betrokkenheid, zijn de sleutelwoorden om de negatieve spiraal van om te draaien in een positieve spiraal van participatie.
- Een samenleving behoeft een minimum aan sociale cohesie. Een lingua franca, namelijk kennis van de landstaal van de regio, een gedeelde openbare cultuur en burgerschap zijn noodzakelijke bouwstenen.
- Onderwijs dat gelijke kansen biedt, zal als resultaat hebben dat leerlingen met een verschillende sociale achtergronden, waaronder migratie-achtergronden, ook in verschillende onderwijsvormen terug te vinden zijn. Het systeem van vroege schoolselectie moet in vraag worden gesteld indien experimenteel onderzoek uitwijst dat de maatregel op zichzelf de onderwijsskloof drastisch kan reduceren, en met behoud van de kwaliteit van het onderwijs.
- De rol en kwaliteit van leerkrachten is van doorslaggevend belang. Zogenaamde concentratiescholen moeten, gezien de onderwijsresultaten van een groot deel van hun leerlingen, beroep kunnen doen op de beste en ervaren leerkrachten. Dit veronderstelt dat er moet worden voorzien in de juiste prikkels, niet in het minst een hogere vergoeding en een aantrekkelijke loopbaan.
- Taalmediëring moet vroeg starten. Door het kleuteronderwijs te verplichten kan de taalachterstand aan de wortel worden aangepakt en worden de ouders van bij het prilste begin betrokken. Schoolachterstand begint vaak al op de allereerste schooldag. Hoe vroeger er wordt ingegrepen, hoe beter.

- De versnipperde dienstverlening moet worden tegengegaan door de installatie van een integrale toegangspoort, één onthaalloket, waar elke nieuwkomer de diensten voor maatschappelijke integratie en participatie kan vinden en de juiste doorverwijzingen op maat kan krijgen. Alleen een totaalaanpak die bovendien op maat is kan maximaal kansen voor maatschappelijke participatie bieden die meteen ook de kansen op arbeidsparticipatie zullen maximaliseren.
- Er moet preventief worden opgetreden door de inspanningen in het onderwijs stevig op te schroeven. Betere studiekeuzes, vlottere doorstroom, een hogere gekwalificeerde uitstroom, hogere onderwijsuitkomsten en effectieve stageformules bij personen met een migratieverleden zijn noodzakelijk. In het bijzonder de brug tussen onderwijs en werk is belangrijk voor de actuele uitstroom van jongeren met een migratie-achtergrond uit de onderwijsnetten. Daarbij moet op korte termijn worden gewerkt aan een alternatief voor het binaire onderscheid tussen diploma of falen. De school moet ook zonder diploma een springplank kunnen zijn of willen we de helft van een generatie opgeven?
- Arbeidsbemiddelingsdiensten en andere werk-gerelateerde diensten moeten een aanpak op maat ambiëren. Er moet worden afgestapt van de uniforme dienstverlening en overgegaan worden tot een competentie- en persoonsgericht loopbaanbeleid. Dit moet hand in hand gaan met doelstellingen en streefcijfers geformuleerd op sectoraal en globaal niveau - die vervat zijn in een participatiepact - en in het opschroeven van de strijd tegen discriminatie.

## AMORCES AU DÉBAT FORMULÉES PAR ITINERA

- Une politique efficace en matière d'intégration et d'intégration civique suppose une politique de migration réfléchie et soutenue. Une politique d'asile et de regroupement familial ferme et juste doit être équilibrée avec une politique sélective en matière de migration de main d'œuvre. Une des caractéristiques essentielles d'une nation ayant réussi son immigration est d'avoir fait le choix stratégique d'une immigration plus organisée assortie d'un volet d'intégration largement développé.
- Les cours d'intégration civique doivent rendre le nouvel arrivant plus autonome, et donc ne pas constituer un obstacle à sa participation sur le marché du travail. Cela suppose l'organisation de moments d'apprentissage flexibles et de trajets d'apprentissage sur mesure. Si les différents services sociaux sont intégrés au sein d'un guichet unique (FOREM, Actiris, CPAS...), chaque nouvel arrivant peut être aidé sur mesure et orienté plus rapidement vers un travail. Les mots clés pour inverser la spirale négative en spirale positive de participation sont un guichet unique, et de là une détection, une prévention et une implication rapides.
- Toute société a besoin d'un minimum de cohésion sociale. Une langue franque, à savoir la connaissance de la langue de la région, une culture publique partagée et la citoyenneté, sont des éléments indispensables à cette cohésion.
- La mise en place d'un enseignement offrant des chances égales permettra que des élèves issus de contextes sociaux différents, entre autres de contextes de migration, se retrouvent également dans différentes formes d'enseignement. Le système de la sélection précoce d'une école doit être mis en question si une recherche expérimentale démontre que cette mesure peut permettre de réduire drastiquement la fracture scolaire, tout en conservant la qualité de l'enseignement.
- Le rôle et la qualité des enseignants sont d'une importance capitale. Les établissements que l'on appelle 'écoles de concentration' doivent, étant donné les résultats scolaires d'une grande partie de leurs élèves, pouvoir bénéficier d'enseignants expérimentés et de qualité. Cela suppose qu'il faut proposer les bons incitants, à commencer par une rémunération plus élevée et une carrière attractive.
- La remédiation linguistique doit débiter dès le plus jeune âge. En rendant l'enseignement maternel obligatoire, le retard linguistique peut être pris à la racine et les parents peuvent être impliqués très tôt dans le processus. Le retard scolaire commence souvent dès le tout premier jour d'école. Plus l'intervention est précoce, mieux c'est.

- Il faut remédier au morcellement des services par la mise en place d'un accès intégral, un guichet d'accueil unique où chaque nouvel arrivant peut trouver tous les services d'intégration et de participation dans la société, et recevoir des orientations sur mesure. Seule une approche totale et sur mesure peut offrir un maximum de chances de participation à la société, ce qui augmente les chances de participation au marché du travail.
- Il faut agir de façon préventive en renforçant considérablement les efforts sur le plan de l'enseignement. De meilleurs choix d'études, des parcours scolaires plus uniformes, plus de jeunes avec un diplôme, de meilleurs débouchés scolaires et des formules de stage efficaces sont nécessaires pour les personnes issues de la migration. La passerelle entre l'enseignement et le milieu professionnel, en particulier, est importante pour les jeunes issus de l'immigration qui sortent aujourd'hui des réseaux scolaires. Il est essentiel dans ce contexte de développer à court terme une alternative à la distinction binaire entre 'diplôme' ou 'échec'. Même sans diplôme, l'école doit pouvoir être un tremplin, sous peine de sacrifier la moitié d'une génération.
- Les services de médiation à l'emploi et autres services liés au travail doivent viser une approche sur mesure. Il faut en finir avec une prestation de service uniforme, et passer à une gestion de carrière axée sur les compétences et la personne. Ceci doit se faire en parallèle avec des objectifs clairs aux niveaux sectoriel et globale – qui doivent figurer dans un pacte de participation – et avec une intensification de la lutte contre toutes discriminations.

## ITINERA ISSUES FOR DEBATE

- An effective integration and citizenship policy presupposes a carefully considered and supported migration policy. A firm and fair asylum and continuing migration policy should be brought into complete balance with a selective labour migration policy. Strategic choices for more organised immigration with an expanded integration component is an essential feature of any successful immigration nation.
- Civic integration courses must empower the newcomer and thus not stand in the way of participation in the labour market. This presupposes the organisation of flexible lessons and tailor-made courses. By integrating the various social services and authorities into one office - starting with the CLB (Centre for Student Assistance) moving on to the Public Employment Services and then to the PCSW (Public Centre for Social Welfare) -, any newcomer can receive personalised help and can start to take the step towards work. A one-stop shop, and so fast detection, prevention and commitment, are the keywords for turning the negative spiral back into a virtuous circle of participation.
- A society needs a minimum amount of social cohesion. A lingua franca, namely knowledge of the national language of the region, a shared public culture and citizenship are essential building blocks.
- Education that offers equal opportunities will result in students from different social backgrounds, including migration backgrounds, also finding their way back into different types of education. The system of early school selection needs to be questioned, given that experimental research shows that the measure in itself can reduce the educational gap dramatically while maintaining the quality of education.
- The role and quality of teachers is crucially important. So-called concentration schools (schools with many children of immigrants) should be able to appeal to the best and most experienced teachers, given the educational results of a large proportion of their students. This assumes that the right incentives should be provided, not least a higher remuneration and an attractive career.
- Remedial language learning should start early. By making nursery education mandatory, language deficiencies can be addressed at the root and parents can be engaged right from the outset. A learning deficit often starts on the first day of school. The earlier the intervention, the better.

- The fragmented provision of services must be countered by installing an integrated gateway, a single reception desk, where every newcomer can find the services for social integration and participation and can get the right tailor-made referrals. Only a comprehensive approach that is also tailored to the individual can provide maximum opportunities for social participation, which will also maximise the chances of employment.
- Preventive action needs to be taken by seriously forcing up the initiatives taken within the education system. Better study choices, a smoother passage through the system, a higher qualified outflow rate, higher educational outcomes and effective placement schemes for individuals with a migrant background are necessary. In particular, the bridge between education and work is important for the current outflow of young people from a migrant background out of the educational networks. In the short term, an alternative to the binary distinction between gaining a qualification or failing needs to be worked on. Schools also need to be a springboard, even when there are no qualifications, unless we want to give up on half a generation.
- Employment services and other employment-related services should aspire to adopting a tailor-made approach. We need to move away from the uniform service that is provided and move over to a competency- and person-oriented career policy. This needs to go hand in hand with clear objectives that need to be defined at the regional and global level in a participation pact and with a proactive approach in battle against discrimination.

# EPILOOG

## GEEN SECONDE TE VERLIEZEN

**BILAL BENYAICH**

SENIOR FELLOW ITINERA INSTITUTE

“De integratie is mislukt.” Het is een uitspraak die de afgelopen jaren over de lippen van een resem Belgische en Europese toppolitici is gerold. Een stelling die in zekere zin klopt: de inpassing van en participatie door een deel van de immigranten en nieuwe Belgen is mislukt. Meer, ze is op dit eigenste moment nog aan het mislukken. België is helaas een Europese koploper wat de achterstelling van migranten en hun nakomelingen betreft. Haast alle indicatoren staan op rood. In het onderwijs en op de arbeidsmarkt neemt de zwakke positie van niet-Europese migranten en hun nakomelingen onaanvaardbare proporties aan.

Als een inpassing in de samenleving mislukt, dan kan en mag dit niet louter op het conto van de migrant en zijn nakomelingen worden geschreven. Dat zou eenzijdig en simplistisch zijn. Er zijn verschillende factoren en oorzaken in het spel.

Vanuit beleids perspectief gaat het blikveld spontaan naar de overheid. Terwijl het aantal immigranten doorheen de jaren met rasse schreden toenam, was er in ons land lange tijd gewoonweg geen migratie- en integratiebeleid die naam waardig. Ook vandaag de dag schieten beleidskaders gericht op het managen van migratie maar ook integratiebevorderende maatregelen nog steeds te kort om die historische achterstand weg te werken. Ja, er is een groei van regelgeving en voorzieningen die de plaats van migranten en nieuwe Belgen in de samenleving moeten verbeteren. Maar we hebben in dit boek gezien dat de uitkomsten hiervan niet onverdeeld positief zijn en in elk geval nog schromelijk tekort schieten in resultaten.

Een gefaalde dan wel geslaagde integratie is vanuit maatschappelijk oogpunt altijd een gedeelde verantwoordelijkheid. *It takes two to tango*, integratie is tweerichtingsverkeer. Migrant zijn geen kolonisten: natuurlijk horen ze zich aan te passen aan het gastland. Maar die samenleving moet ook ontvangend zijn, moet de ruimte en de kans geven aan de nieuwkomer om zich te ontplooien, om te kunnen participeren om een wezenlijke bijdrage te leveren aan de samenleving.

Bij dat laatste wringt het schoentje in België: nogal wat nieuw- en oudkomers - zelfs Belgen van de tweede en derde generatie - worden misschien wel getolereerd, maar niet gauw geaccepteerd. Ze krijgen het signaal dat ze er niet echt bij horen en sommigen gaan zich ook navenant gedragen. De gevolgen hiervan zijn merkbaar in haast alle maatschappelijke sferen.

Het is uiteraard makkelijker om migranten en hun nakomelingen niet alleen te tolereren maar ook te aanvaarden en respecteren als een samenleving zichzelf als een 'migratienatie' ziet – denken we maar aan de Verenigde Staten, of in het andere geval wanneer de instroom van migranten selectief en beperkt is waardoor de sociale en economische kosten van de immigratie bijna instinctief lager worden ingeschat dan de baten.

België is anno 2014 de facto een immigratieland, maar allesbehalve een zelfbewuste immigratienatie. Tegenover immigratie overheersen een zeker negativisme en onzekerheid. Nochtans zijn migranten – of ze nu om politieke of economische redenen migreren - door de band genomen moedige mensen die het vertrouwde achter zich laten om elders een nieuw en beter leven op te bouwen. Vaak blaken ze van ambitie en hebben ze een positieve attitude ten aanzien van werk.

Het negativisme wordt helaas versterkt door mislukte integratietrajecten en de sociale uitwassen er van. Die mislukte integratietrajecten zijn op hun beurt de afgeleide van passieve volmigratie en de decennialange afwezigheid van integratiebeleid. Diaspora 's dikten aan, van een inburgerings- en integratiebeleid was geen sprake, en samen met een xenofob klimaat aan de ene kant en een multiculturele *laissez faire* politiek aan de andere kant, groeiden afgezonderde 'gemeenschappen'. Wederzijdse vervreemding – en een gebrek aan verbondenheid dus – voedt het negativisme ten aanzien van migratie en dit zelfs bij Belgen met een migratiegeschiedenis ten aanzien van nieuwe immigranten. Dat is jammer, want migratie hoort niet het probleem maar een deel van de oplossing te zijn.

In dit boek hebben we verschillende invalshoeken bijeen gebracht, die telkens een licht werpen op de statistische realiteit, de grote knelpunten en de lering die al dan niet kan worden getrokken uit beter presterende landen. Men hoeft het niet eens te zijn met elk punt van analyse en elke beleidsvoorzet van de auteurs. Maar men kan niet om de vaststelling heen dat België en zijn deelstaten beter kunnen doen, beter moeten doen.

We kunnen het ons absoluut niet veroorloven om ons neer te leggen bij de achterstelling van migranten en nieuwe Belgen. De economische, politieke, sociologische en psychologische kost zou gewoonweg ondraaglijk worden. Nee, het wordt tijd om de koe bij de horens te vatten.

In dit boek hebben we verschillende invalshoeken bijeen gebracht, die telkens een licht werpen op de statistische realiteit, de grote knelpunten en de lering die al dan niet kan worden getrokken uit beter presterende landen. Men hoeft het niet eens te zijn met elk punt van analyse en elke beleidsvoorzet van de auteurs. Maar men kan niet om de vaststelling heen dat België en zijn deelstaten beter kunnen doen, beter moeten doen.

Voortbouwend op een aantal essentiële vaststellingen in dit boek formuleren we in wat volgt op beknopte wijze een aantal prioriteiten die een aanzet voor debat en beleid zijn.



Streven naar een geïntegreerde samenleving, een performant onderwijs, een slim migratiebeleid en een inclusieve arbeidsmarkt zijn onmisbare puzzelstukken voor een geslaagd migratie- en integratieverhaal.

## Een zelfbewust (im)migratieland

België ziet zichzelf niet als een klassieke migratienatie maar migratie is ondertussen wel een ‘watermerk’ van België. Erken het feit dat migratie deel uitmaakt van de Belgische identiteit en voer tegelijkertijd de inspanningen inzake integratie en inburgering gevoelig op waarbij taalverwerving, sociale cohesie en een gedeelde openbare cultuur centraal staan.

De migratie naar België is na de Tweede Wereldoorlog sterk toegenomen en heeft sinds de Europese eenmaking en de val van de Muur een nog sterkere impetus gekend. België moet qua positief migratiesaldo niet onderdoen voor klassieke migratienaties. De laatste tien jaar zijn er jaarlijks meer dan honderdduizend migranten ons land binnengekomen. Zelfs al zou de lichte daling in 2012 (met een tiental procentpunten) zich verderzetten, de omvang van de immigratie is van die orde dat deze grondig zijn stempel drukt op het etnische en demografische profiel van ons land. Nu al komt een op vier inwoners en Belgen uit de migratie. Projecties van Eurostat gaan ervan uit dat dit over enkele decennia een derde tot de helft zou kunnen zijn, met een meerderheid aan Belgen met migratiewortels – Belgen dus van de tweede, derde, vierde... generatie – onder de bevolking op arbeidleeftijd jonger dan veertig.<sup>1</sup> Hiermee zal België een trend volgen die in de meeste OESO-landen merkbaar is.

“ België ziet zichzelf niet als een klassieke migratienatie maar migratie is ondertussen wel een ‘watermerk’ van België. Erken het feit dat migratie deel uitmaakt van de Belgische identiteit en voer tegelijkertijd de inspanningen inzake integratie en inburgering gevoelig op waarbij taalverwerving, sociale cohesie en een gedeelde openbare cultuur centraal staan. ”

In essentie gaat het evenwel minder over de hoeveel-vraag en meer over de waarom-vraag en de hoe-vraag, respectievelijk: Wat zijn de migratiemotieven van immigranten? En hoe kan de sociale cohesie worden behouden en versterkt in een samenleving die gekenmerkt wordt door exponentiële diversiteit?

Wat de eerste vraag betreft: vergeleken met andere lidstaten van de EU kent België bovengemiddeld veel verblijfsmachtigingen toe om familiale redenen. Slechts een minderheid van de migratiemotieven zijn om redenen van studie of werk.<sup>2</sup> Dit leidt in vele gevallen tot passieve migratie. Meer nog, het houdt het ‘tweedegeneratieverhaal’ in stand waarbij een van de ouders, vaak een (laaggeschoolde) moeder, veroordeeld lijkt tot een inactief en

afhankelijk bestaan, en waarbij de kinderen met dezelfde levensomstandigheden worden geconfronteerd als de (groot)vader (of moeder) van de werkelijke tweede generatie.

In die zin heeft de wet tot wijziging van de voorwaarden tot gezinshereniging van 8 juli 2011 die de wet op de gezinshereniging heeft verstrengd, een legitieme rationaliteit. Door bijkomende voorwaarden te stellen kan misbruik worden voorkomen door betrokkenen voor hun verantwoordelijkheden te stellen, en dit migratiekanaal dus terug kan brengen tot de gerechtvaardigde essentie ervan.

Maar deze verstrenging op zich zal niet volstaan. Er is nood aan een proactief migratiebeleid waarvan een restrictief doch rechtvaardig gezinsherenigingsbeleid maar een element is. Een proactief migratiebeleid zet ook in op arbeids- en studentenmigratie die de link maken naar knelpuntberoepen en prangende noden in de industrie<sup>3</sup> - zonder evenwel de reeds aanwezige arbeidsreserve uit het oog te verliezen.

De deelstaten moeten alvast de opportuniteit aangrijpen die de inkanteling van de bevoegdheden inzake arbeidsmigratiebeleid biedt n.a.v. de implementatie van de Zesde Staatshervorming. De focus moet liggen op opleidingsniveau – hoog- en middengeschoolden - en de link met knelpuntvacatures, en op snelle en eenvoudige administratieve procedures en het optrekken van de initiële duur van arbeidskaart B.

Daarnaast moet op internationaal niveau antwoorden worden geformuleerd op gewapende conflicten maar ook op de gevolgen van klimaatverandering die wereldwijd een toenevend aantal vluchtelingen en asielzoekers genereren. Maar laat er geen twijfel over bestaan: België moet een rechtvaardig asielbeleid blijven voeren dat in lijn is met ethische standaarden en internationale afspraken ter zake.

Vervolgens bieden ook trendy sociologische concepten zoals interculturalisme en *super-diversity* niet onmiddellijk een antwoord op de vraag hoe de sociale cohesie kan worden behouden en versterkt in een samenleving die gekenmerkt wordt door een sterk toenevende diversiteit. Want ook deze begrippen gaan uit van een vorm van 'vrijblijvendheid'. Wat nodig is, is het uittekenen en promoten van inclusieve nationale en regionale identiteiten. Identiteiten waarbij burgerschap centraal staat dat op civiele en niet op etnisch-culturele elementen gestoeld is. Burgerschap brengt rechten en plichten mee en betekent respect voor essentiële waarden waaronder: non-discriminatie, de neutraliteit van de staat en zijn vertakkingen, politiek pluralisme, democratie en de rechtstaat als scheidsrechter.

In een samenleving die internationaliseert en waarbij de diversiteit exponentieel toeneemt neemt ook de nood aan een lingua franca toe. Dit moet de respectievelijke landstaal zijn. Toch moet in een kosmopolitische omgeving complexloos worden omgegaan met andere lands- en wereldtalen. Die lingua franca en de essentiële waarden die aan de grondslag liggen van burgerschap doen het belang van inburgeringsprogramma's alleen maar toenemen.

Een inburgeringstraject moet een hefboom zijn naar maatschappelijke integratie en werk. Het aanbod (taal, maatschappelijke oriëntatie...) moet evenwel vraaggestuurd en persoonsgericht worden ingericht, wat betekent dat de wachtlijsten dienen te worden weggevoerd en de lessen flexibel moeten worden georganiseerd zodat de inburgeraar in staat is om te werken of zorgtaken uit te voeren. Bovendien mag een inburgeringstraject in geen geval voorwaardelijk worden gesteld voor het genot van grondrechten en dringt een officiële opleiding maatschappelijke oriëntatie zich op. Een feestelijke ceremonie verbinden aan de uitlevering van het inburgeringstest is ook geen symbolische overbodigheid.

Naast de lessen moet er binnen het bredere inburgeringsverhaal ook worden ingezet op begeleiding op maat, op weg naar werk. De toegang en doorverwijzing tussen de verschillende diensten – van het Huis van het Nederlands (in Vlaanderen), over het OCMW tot arbeidsbemiddelingsdiensten zoals VDAB en FOREM – dient via een een-loket systeem georganiseerd te worden (zie verder).

Dat Wallonië zich laat inspireren door het Vlaamse voorbeeld valt alleen maar toe te juichen. Het Vlaamse beleid ter zake kan als goede praktijk dienst doen voor alle regio's mits de hierboven geformuleerde opmerkingen in ogenschouw worden genomen.

### **De school terug een sociale lift**

De onderwijskansen van leerlingen met een migratieverleden moeten gevoelig toenemen. Dit kan door kleuteronderwijs te verplichten, in intensiever taalonderricht te voorzien, de vroege schoolkeuze uit te stellen en kwaliteitsvol en divers onderwijzend personeel aan te trekken en te houden.

In haast alle OESO-landen is er een kloof tussen de onderwijsprestaties van leerlingen met een migratiegeschiedenis en die van autochtone leerlingen. Maar uit de PISA-onderzoeken blijkt dat onder OESO-landen haast nergens de onderwijsongelijkheid zo groot is als in België: bijna vier op tien leerlingen met een migratieverleden halen het minimale niveau niet.<sup>4</sup>

“ De onderwijskansen van leerlingen met een migratieverleden moeten gevoelig toenemen. Dit kan door kleuteronderwijs te verplichten, in intensiever taalonderricht te voorzien, de vroege schoolkeuze uit te stellen en kwaliteitsvol en divers onderwijzend personeel aan te trekken en te houden. ”

De sociale afkomst drukt zijn stempel op de studieresultaten maar ook het schoolsysteem, de thuistaal, het opleidingsniveau van de moeder en de kwaliteit van het onderwijzend personeel zijn verklarende variabelen. Men moet op al deze factoren inspelen wil men van onderwijs daadwerkelijk een hefboom maken voor sociale mobiliteit.

Een groot deel van de leerlingen met roots in een land buiten de EU wordt consequent naar de B-stroom wordt verwezen in de eerste graad van het secundair onderwijs. Andere leerlingen met een migratie-achtergrond sukkelen vaker dan autochtone leerlingen via het watervalstelsel in de lagere beroepsopleidingen. Funest voor velen zolang het technisch en beroepsonderwijs niet gehervormd en meer arbeidsmarktgericht worden. Gevolg: zowat de helft van de leerlingen van Turkse en Marokkaanse afkomst verlaat uiteindelijk ongekwalificeerd de schoolbanken. Een dramatische situatie die generatie-overstijgend geworden is.

Leerlingen met een migratie-achtergrond zouden nochtans in substantiële aantallen in de verschillende onderwijsvormen teruggevonden moeten worden. Om deze trend om te keren moet er gelijktijdig worden ingezet op verschillende strategieën.

Cognitieve, psycho-motorische en spraakvaardigheden moeten op een zo jong mogelijke leeftijd ontwikkeld en geprikkeld worden. Schoolachterstand begint vaak erg vroeg. Daarom moet de leerplicht vervroegd worden: verplicht het kleuteronderwijs zodat o.m. de taalachterstand aan de wortel kan worden aangepakt. In combinatie hiermee moet in intensief taalonderwijs worden geïnvesteerd in het primair en secundair onderwijs.

Ook de betrokkenheid van de ouders – van het kleuterklasje tot en met het zesde jaar secundair - moet verhoogd worden. Een verhoogde betrokkenheid zorgt er ook voor dat zij die er toe in staat zijn praktische ondersteuning aan hun kinderen kunnen geven bij het studeren. Daarnaast zou het uitstellen van de schoolkeuze de correlatie die er op jonge leeftijd bestaat tussen studieresultaten en sociale achtergrond kunnen verminderen. Zou, want het effect van uitstel van vroege differentiatie zonder een verlaging van de leerplicht zou wel eens beperkter kunnen zijn.

Tenslotte is ook de rol en kwaliteit van de leerkrachten van doorslaggevend belang. In zogenaamde concentratiescholen blijkt het verloop van leerkrachten hoog te zijn. Bovendien betreft het vaak jonge, beginnende leerkrachten. Leerkrachten verdienen een hogere maatschappelijke erkenning en valorisering. Dit hoort ook vorm te krijgen door het opleidingsniveau van de leerkrachten gevoelig op te trekken en door de loopbaan aantrekkelijker te maken. Om gekwalificeerde, ervaren leerkrachten te blijven aantrekken in zogenaamde 'moeilijke' scholen is het van belang om de vergoedingen op te trekken.

### **Activering noopt tot een totaalaanpak**

Enkel een totaalaanpak over beleidsdomeinen, beleidsniveaus en actoren heen kan een kentering brengen in de activeringsproblematiek bij inwoners en Belgen met een migratieverleden. Het gaat dan over: preventie via betere onderwijsuitkomsten, maximale aandacht voor taal en stages, een aanpak op maat in combinatie met doelstellingen neergelegd in een breed gedragen participatiepact, de installatie van een onthaalloket

waarin alle integratie- en werkgerelateerde diensten bereikt kunnen worden en het opschroeven van de inspanningen tegen discriminatie op de arbeidsmarkt.

De kloof in werkzaamheidsgraad tussen autochtonen en personen uit de migratie is haast nergens zo groot als in België en zijn deelstaten. Slechts 43% van de personen met een niet-EU-nationaliteit was in 2012 aan het werk, wat 30% lager ligt dan de werkzaamheidsgraad onder Belgen. Kijkt men naar de personen geboren buiten de EU - waaronder heel wat tot Belg genaturaliseerden - dan zien we dat de werkzaamheidsgraad bijna 10% hoger ligt dan bij personen met een niet-EU-nationaliteit. Er blijft echter een kloof van twintig procentpunten gapen. En vrouwen doen het nog slechter: slechts 32% van de niet-EU-vrouwen en 40% van de vrouwen geboren buiten de EU zijn aan het werk.<sup>5</sup> Daarnaast zijn er ook statistische verschillen naargelang de leeftijd en de herkomstregio.

“ Enkel een een totaalaanpak over beleidsdomeinen, beleidsniveaus en actoren heen kan een kentering brengen in de activeringsproblematiek bij inwoners en Belgen met een migratieverleden. Het gaat dan over: preventie via betere onderwijsuitkomsten, maximale aandacht voor taal en stages, een aanpak op maat in combinatie met doelstellingen neergelegd in een breed gedragen participatiepact, de installatie van een onthaalloket waarin alle integratie- en werkgerelateerde diensten bereikt kunnen worden en het opschroeven van de inspanningen tegen discriminatie op de arbeidsmarkt.”

De werkloosheidsgraad bij personen met een niet-EU-nationaliteit bedraagt maar liefst 38,7% terwijl de gemiddelde werkloosheidsgraad in België voor personen van 18 tot 60 jaar 8,4% bedraagt. De werkloosheidsgraad onder personen van Magrebijinse origine – hier worden ook de jongeren van de derde generatie onder begrepen die Belg zijn bij geboorte maar een ouder hebben die niet in België is geboren – is maar liefst het viervoud van de personen van Belgische origine – zijnde de Belgische personen geboren als Belg van wie de twee ouders geboren zijn als Belg.<sup>6</sup>

In heel wat Brusselse wijken in de arme sikkels stijgt de werkloosheidsgraad onder jongeren zelfs tot 50 en zelfs 60%. Voor de financieel-economische crisis was een op vijf werkzoekenden in Vlaanderen van vreemde herkomst, vandaag is dat een op vier. Rond uit alarmerende en schrijnende cijfers en evoluties. Nergens in Europa is de arbeidsmarktpositie van inwoners en Belgen van vreemde herkomst zo dramatisch als in België.

Hier zijn verschillende oorzaken voor die op elkaar inwerken. In eerste instantie begint de achterstelling op de arbeidsmarkt in het 'voorveld' dat het onderwijs is. Onderwijskansen

en –uitkomsten werken voor een belangrijk deel door op de arbeidsmarkt. Ongekwalficeerde en laaggeschoolde uitstroom matcht immers hoe langer hoe minder met de aanbodzijde van de economie - gelet op de mondiale verschuiving van werkgelegenheid, technologische veranderingen en de transitie naar een kenniseconomie. Met name in het Brussels Hoofdstedelijk gewest is zelfs voor laaggeschoolde arbeid tweetaligheid vaak onvermijdelijk terwijl de kwaliteit van het onderwijs en de ongekwalificeerde uitstroom alarmerend zijn en er verhoudingsgewijs meer hooggeschoolde jobs zijn dan in de andere gewesten.

Daarnaast speelt ook het gebrek aan netwerken, een slecht functionerend rekruteringsbeleid, socioculturele patronen (bv. patriarchale druk) en discriminatie een rol. Opleidingsniveau is gecorreleerd met werkloosheid. Dit neemt niet weg dat de werkloosheidsgraad onder hooggeschoolde allochtonen volgens cijfers van de VDAB een veelvoud blijkt te zijn van hun autochtone evenknieën. Een flink deel hooggeschoolden die wel werk hebben, werken onder hun niveau.

Om de achterstelling van personen met een migratie-achtergrond structureel om te buigen moet simultaan ingezet worden op verschillende strategieën. De arbeidsmarktproblematiek van personen van vreemde herkomst heeft zulke proporties bereikt dat enkel een totaalaanpak over beleidsdomeinen, beleidsniveaus en actoren heen nog soelaas kan brengen. We staan kort stil bij volgende prioriteiten: preventie via onderwijs, aandacht voor taal en stages, een aanpak op maat en doelstellingen in een gedragen participatiepact, de installatie van een onthaalloket waarin alle werkgerelateerde diensten bereikt kunnen worden en het opschroeven van de inspanningen tegen discriminatie op de arbeidsmarkt.

Er moet preventief worden opgetreden door de inspanningen in het onderwijs stevig op te schroeven. Betere studiekeuzes, vlottere doorstroom, een hogere gekwalificeerde uitstroom en hogere onderwijsuitkomsten bij personen met een migratiegeschiedenis zijn een *conditio sine qua non*. Stageformules die de overgang onderwijs-arbeidsmarkt vergemakkelijken hebben hun effectiviteit bewezen in het buitenland en verdienen een bredere uitrol.

Daarnaast moeten zowel de arbeidsbemiddelingsdiensten als andere werkgerelateerde diensten een aanpak op maat ambiëren. *One size fits all* en versnipperde dienstverlening hebben in zekere zin bijgedragen aan het participatiefiasco onder personen met een migratiegeschiedenis. Er moet worden afgestapt van de uniforme dienstverlening en overgegaan worden tot een competentie- en persoonsgericht loopbaanbeleid. In combinatie hiermee moeten op sectoraal en op globaal niveau glasheldere doelstellingen worden geformuleerd. Hierbij moeten alle relevante actoren worden betrokken en geresponsabiliseerd. Het sociaal overleg kan dit vormgeven in een ambitieus ‘participatiepact’.

Vervolgens moet de versnipperde dienstverlening worden tegengegaan door de installatie van een integrale toegangspoort, één onthaalloket, waar elke migrant de diensten voor maatschappelijke integratie en participatie (scholen, mutualiteiten, lokale besturen, OCMW's, RVA, VDAB...) kan vinden en de juiste doorverwijzingen krijgt. Dit kan een gepersonaliseerde aanpak mogelijk maken wat de migrant in kwestie ten goede komt en ook de doeltreffend- en doelmatigheid van de betrokken diensten. Versnippering van bevoegdheden en taken is een institutionele werkelijkheid in België maar enkel door de uitoefening ervan samen te brengen kan de hardnekkige achterstelling van een groot aantal personen uit de migratie worden gekeerd.

Tot slot is het van belang om de inspanningen die discriminatie op de arbeidsmarkt bestrijden op te schroeven. Discriminatie verklaart de diepte van de werkloosheidsput niet maar draagt wel in belangrijke mate bij tot de marginalisering van personen uit de migratie op de arbeidsmarkt.

Sommige werkgevers discrimineren op flagrante wijze, anderen om hun personeel of klanten ter wille te zijn. Nog andere schatten de productiviteit van een allochtone kandidaat al dan niet bewust lager in omdat ze deze gelijkstellen met de veronderstelde gemiddelde vaardigheden binnen de groep van herkomst. Het wettelijk kader is met een robuuste antidiscriminatiewetgeving voorhanden. De inzet hiervan vergt evenwel een meer proactieve aanpak – voorbij het louter informeren en sensibiliseren - waarbij discriminatie door de inspectie actief wordt opgespoord en bestraft. De instrumenten die hiervoor kunnen worden ingezet moeten op basis van wetenschappelijke evidentie worden ingezet in functie van doeltreffendheid.

Tot slot kan 'integratie' maar werkelijkheid worden als elke actor, groot en klein, publiek en privé, zijn steentje bijdraagt. Met meer van hetzelfde zullen we niet slagen in het realiseren van een 'geïntegreerde samenleving'. Hiervoor is de inertie in het verleden te groot geweest en weegt de historische erfenis te zwaar. Enkel een beleid dat iedereen een plaats geeft en dat afgestemd is over domeinen en niveau's heen kan voor een ommekeer zorgen. Er valt geen seconde meer te verliezen, het is klokslag twaalf. Hoog tijd voor een ander migratie- en integratiebeleid.





# ÉPILOGUE

## PLUS UNE SECONDE À PERDRE

**BILAL BENYAICH**

SENIOR FELLOW À L'INSTITUT ITINERA

« L'intégration est un échec » est une phrase souvent entendue ces dernières années dans la bouche de nombreux hommes politiques de poids, tant belges qu'européens. Dans un certain sens, cette affirmation est exacte : l'intégration et la participation d'une partie des immigrants et des nouveaux Belges ont échoué par le passé, et échouent toujours actuellement. La Belgique se situe hélas dans le peloton de tête européen en ce qui concerne la relégation au second plan des migrants et de leurs descendants. Presque tous les indicateurs sont dans le rouge. Dans l'enseignement et sur le marché du travail, la position précaire des migrants non européens et de leurs descendants prend des proportions inacceptables.

Il serait partiel et simpliste d'imputer l'échec de l'intégration sociétale aux seuls migrants et à leurs descendants. Plusieurs facteurs et plusieurs causes sont en jeu.

Sur le plan politique, le regard se porte spontanément vers les pouvoirs publics. Alors que le nombre d'immigrants n'a cessé d'augmenter au fil des ans, il n'y a jamais eu dans notre pays de politique de migration et d'intégration digne de ce nom. Aujourd'hui encore, les cadres politiques mis en place pour gérer la migration ainsi que les mesures visant à favoriser l'intégration ne parviennent toujours pas à rattraper ce retard historique. S'il existe désormais plus de règlements et d'infrastructures qui visent à améliorer la place des migrants et des nouveaux Belges dans la société, le présent ouvrage permet néanmoins de constater que les résultats obtenus ne sont pas unanimement positifs, et qu'en tout cas ils restent encore largement insuffisants.

La réussite ou l'échec d'une intégration est toujours une responsabilité partagée du point de vue sociétal. It takes two to tango, l'intégration est un processus à double sens. Les migrants ne sont pas des colonisateurs, et il est évident qu'ils doivent s'adapter au pays qui les accueille. Mais ce pays doit aussi se montrer accueillant, donner au nouvel arrivant la place et la chance de se développer, de pouvoir participer, de fournir une contribution effective à la collectivité.

C'est là que le bât blesse en Belgique : nombre de nouveaux et plus anciens arrivants, même Belges de deuxième et troisième génération, sont peut-être tolérés mais pas nécessairement acceptés. On leur fait comprendre que leur place n'est pas vraiment ici, et certains vont alors se comporter à l'avenant. Les conséquences de cet état de fait se remarquent dans la quasi-totalité des sphères de la société.

Il serait évidemment plus facile de non seulement tolérer mais aussi d'accepter et respecter les migrants et leurs descendants, quand une société se considère elle-même comme une nation de migrants (comme les États-Unis par exemple), ou quand l'afflux de migrants est si sélectif et si limité que l'on en vient à considérer presque instinctivement les coûts sociaux et économiques de l'immigration comme inférieurs à ses avantages.

Si en 2014 la Belgique est un 'pays d'immigration' dans les faits, on ne peut pas dire qu'elle se sente une 'nation d'immigrants'. Il règne à l'égard de l'immigration un certain climat de négativisme et d'insécurité. Pourtant, que leurs motivations soient d'ordre politique ou économique, les migrants sont dans l'ensemble des gens courageux qui ont laissé derrière eux tout ce qu'ils connaissaient pour construire ailleurs une vie nouvelle et meilleure. Ils sont souvent pleins d'ambition, et ont en outre une attitude positive envers le travail.

Le négativisme ambiant est malheureusement renforcé par l'échec de certains trajets d'intégration et par leurs conséquences sur le plan social. Ces trajets d'intégration ratés découlent pour leur part d'une migration familiale passive et de l'absence d'une politique d'intégration digne de ce nom pendant de longues décennies. Les diasporas ont grossi, sans qu'il y ait la moindre politique d'intégration et a fortiori d'intégration civique. Avec un climat xénophobe d'une part et un laisser-faire politique sur le plan multiculturel d'autre part, des communautés se sont développées chacune de leur côté. Une aliénation mutuelle et un manque de solidarité alimentent les attitudes négatives à l'égard de la migration, et ce, même de la part de Belges issus de l'immigration vis-à-vis de nouveaux immigrants. C'est dommage, car la migration ne doit pas être le problème mais bien représenter une partie de la solution.

Nous avons rassemblé dans le présent ouvrage divers points de vue qui apportent chacun un éclairage sur la réalité statistique, sur les principaux problèmes et sur les enseignements que l'on peut ou non tirer de pays qui font mieux que la Belgique dans ce domaine. Nul n'est obligé d'être d'accord avec chaque point d'analyse et chaque suggestion politique des auteurs, mais il est indéniable que la Belgique et ses entités fédérées peuvent mieux faire. Et doivent mieux faire.

Nous avons rassemblé dans le présent ouvrage divers points de vue qui apportent chacun un éclairage sur la réalité statistique, sur les principaux problèmes et sur les enseignements que l'on peut ou non tirer de pays qui font mieux que la Belgique dans ce domaine. Nul n'est obligé d'être d'accord avec chaque point d'analyse et chaque suggestion politique des auteurs, mais il est indéniable que la Belgique et ses entités fédérées peuvent mieux faire. Et doivent mieux faire.

“ La Belgique a beau ne pas se voir elle-même comme une nation de migrants classique, la migration s’est entre-temps inscrite en filigrane dans la spécificité du pays. Il convient de reconnaître le fait que la migration fait désormais partie de l’identité belge, et d’augmenter sensiblement les efforts fournis pour l’intégration et l’intégration civique. Dans ce contexte, l’acquisition de la langue, la cohésion sociale et une culture publique partagée doivent être au centre des préoccupations.”

Nous ne pouvons absolument pas nous permettre de nous résigner à cette relégation au second plan des migrants et autres nouveaux Belges. Le coût économique, politique, sociologique et psychologique deviendrait tout simplement impossible à supporter. Non, il est grand temps de prendre le taureau par les cornes.

En poussant plus loin la réflexion sur certains constats essentiels du présent ouvrage, nous formulons brièvement dans les lignes qui suivent plusieurs priorités susceptibles d’amorcer un débat et de donner une impulsion politique. Une société intégrée, un enseignement performant, une politique de migration intelligente et un marché du travail inclusif sont des éléments indispensables pour une migration et une intégration réussies.

### **Un pays d’(im)migrants conscient de l’être**

La Belgique a beau ne pas se voir elle-même comme une nation de migrants classique, la migration s’est entre-temps inscrite en filigrane dans la spécificité du pays. Il convient de reconnaître le fait que la migration fait désormais partie de l’identité belge, et d’augmenter sensiblement les efforts fournis pour l’intégration et l’intégration civique. Dans ce contexte, l’acquisition de la langue, la cohésion sociale et une culture publique partagée doivent être au centre des préoccupations.

La migration vers la Belgique s’est considérablement accrue après la Seconde Guerre mondiale, et a connu une impulsion encore plus forte depuis l’unification européenne et la chute du Mur. En ce qui concerne le solde de migration positif, la Belgique n’est pas en reste par rapport aux nations de migrants classiques. Ces dix dernières années, plus de cent mille migrants sont entrés chaque année dans notre pays. Même si le léger fléchissement de 2012 (une baisse de 10%) devait se poursuivre, l’ampleur de l’immigration est telle qu’elle imprime profondément sa marque sur le profil ethnique et démographique de notre pays. Aujourd’hui déjà, un résident et Belge sur quatre est issu de la migration. Selon les projections d’Eurostat, cette proportion pourrait monter à un tiers, voire représenter la moitié de la population dans quelques dizaines d’années, avec une majorité de Belges dont les racines plongent dans la migration (c’est-à-dire des Belges de deuxième, troisième, quatrième génération...) parmi les moins de quarante ans en

âge de travailler.<sup>7</sup> La Belgique suivra ainsi une tendance qui se marque dans la plupart des pays de l'OCDE.

En essence, ce n'est cependant pas la question du combien qui importe, mais bien celle du pourquoi et celle du comment, à savoir respectivement : Quels sont les motifs de migration des immigrants ? Et comment conserver et renforcer la cohésion sociale dans une société caractérisée par une explosion de la diversité ?

En ce qui concerne la première question : par rapport à d'autres États membres de l'UE, la Belgique délivre un nombre supérieur à la moyenne d'autorisations de séjour pour raisons familiales. Seulement une minorité des motifs de migrations concernent les études ou le travail<sup>8</sup>, ce qui veut dire que dans de nombreux cas la migration est plutôt passive. Cela perpétue en outre la 'situation de deuxième génération' où l'un des parents, souvent la mère (peu scolarisée), semble condamné à une vie d'inactivité professionnelle et de dépendance, et où les enfants sont confrontés aux mêmes conditions de vie que le (grand-)père ou la (grand-)mère de la véritable deuxième génération.

Dans ce sens, la loi du 8 juillet 2011 portant modification des conditions de regroupement familial et renforçant la loi relative au regroupement familial à une rationalité légitime. Par les conditions supplémentaires qu'elle impose, cette loi permet de mettre les personnes concernées devant leurs responsabilités ce qui ramène ce canal de migration à son essence légitime.

Ce renforcement n'est cependant pas suffisant en soi. Il faut une politique de migration proactive, dont une politique de regroupement familial restrictive mais équitable n'est qu'un des éléments. Une politique de migration proactive doit également promouvoir une migration de travailleurs et d'étudiants capables de pratiquer les métiers en pénurie et de répondre aux besoins pressants de l'industrie. Sans oublier la réserve de main-d'oeuvre présente en Belgique.<sup>9</sup>

Les entités fédérées belges doivent d'ores et déjà saisir les opportunités offertes par l'intégration des compétences en matière de politique de migration des travailleurs consécutive à la mise en œuvre de la sixième réforme de l'état. L'accent doit être mis sur le niveau de formation (travailleurs hautement et moyennement qualifiés) et le lien avec les métiers en pénurie, ainsi que sur la simplification et l'accélération des procédures administratives et sur l'allongement de la durée initiale du permis de travail B.

Il est par ailleurs indispensable d'apporter au niveau international des réponses aux conflits armés ainsi qu'aux conséquences du changement climatique, qui feront augmenter dans le monde entier le nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile. Mais que les choses soient claires : la Belgique doit continuer à mener une politique d'asile équi-

table, qui soit en ligne avec les standards éthiques et conventions internationales en la matière.

Des concepts sociologiques en vogue, tels que l'interculturalité (*interculturalism*) et la super-diversité, ne permettent pas non plus de montrer directement comment maintenir et renforcer la cohésion sociale dans une société dont la diversité explose. Car ces concepts se fondent eux aussi sur une forme de 'permissivité'. Ce qu'il faut, c'est dessiner et promouvoir des identités régionales et nationales inclusives. Des identités articulées autour de la citoyenneté et fondées sur des éléments civiques et non ethnoculturels. La citoyenneté implique des droits et des devoirs ainsi que le respect de valeurs essentielles telles que la non-discrimination, la neutralité de l'état et de ses ramifications, le pluralisme politique, la démocratie et l'arbitrage de l'état.

Dans une société qui s'internationalise et dont la diversité augmente de façon exponentielle, le besoin d'une lingua franca augmente lui aussi. Si cela doit être la langue nationale pour chaque état, il faut néanmoins que dans un environnement cosmopolite l'on soit capable de manier assez aisément les autres langues nationales et mondiales. Cette langue franque et les valeurs essentielles à la base de la citoyenneté ne font qu'accentuer l'importance des programmes d'intégration civique.

Un trajet d'intégration civique doit être un levier vers l'intégration sociale et l'accès au marché du travail. L'offre (langue, orientation sociétale...) doit toutefois être aménagée en fonction de la demande et de la personne, ce qui veut dire qu'il faut supprimer les listes d'attente et que les cours doivent être organisés de façon flexible pour que les intégrants puissent exercer un travail ou s'occuper de leur famille. De plus, un trajet d'intégration civique ne peut en aucun cas être posé comme condition pour la jouissance de droits constitutionnels. La mise en place d'une formation officielle en matière d'orientation sociétale s'impose également. Il n'est par ailleurs certainement pas incongru, d'un point de vue symbolique, d'organiser une petite cérémonie pour la remise des certificats d'intégration civique. Outre les cours, le trajet d'intégration civique doit également comporter une part d'accompagnement sur mesure vers le marché du travail. L'accès aux et l'orientation vers les différents services (*Huis van het Nederlands* (en Flandre), CPAS, et agences pour l'emploi telles que le VDAB, le FOREM ou Actiris, par exemple), doivent être organisés via un système de guichet unique (voir plus loin).

Le fait que la Wallonie se laisse inspirer par la Flandre ne peut être qu'applaudi. La politique flamande en la matière peut faire office de bonne pratique pour toutes les régions, à condition de prendre en considération les remarques formulées ci-dessus.

### **Refaire de l'école un ascenseur social**

Les opportunités scolaires qui s'offrent aux élèves issus de la migration doivent sensiblement augmenter. Cela peut se faire en rendant l'enseignement maternel obligatoire, en

intensifiant l'enseignement des langues, en retardant la précocité du choix d'orientation scolaire, et en attirant et conservant un personnel enseignant diversifié et de qualité.

Dans presque tous les pays de l'OCDE, il existe un fossé entre les performances scolaires des élèves issus de la migration et celles des élèves autochtones. Mais les études PISA révèlent que dans les pays de l'OCDE, cette inégalité scolaire n'est nulle part aussi marquée qu'en Belgique : près de quatre élèves sur dix issus de la migration n'ont pas le niveau minimum.<sup>10</sup>

“ Les opportunités scolaires qui s'offrent aux élèves issus de la migration doivent sensiblement augmenter. Cela peut se faire en rendant l'enseignement maternel obligatoire, en intensifiant l'enseignement des langues, en retardant la précocité du choix d'orientation scolaire, et en attirant et conservant un personnel enseignant diversifié et de qualité.”

L'origine sociale laisse effectivement sa marque sur les résultats scolaires, tout comme d'autres variables explicatives telles que le système scolaire, la langue parlée à la maison, le niveau de scolarité de la mère et la qualité du personnel enseignant. Il faut agir sur tous ces facteurs si l'on veut réellement faire de l'enseignement un levier de mobilité sociale.

Une grande partie des élèves qui ont des racines dans un pays hors de l'UE sont systématiquement orientés vers le flux B du premier niveau de l'enseignement secondaire. D'autres élèves issus de la migration se retrouvent, via le système de cascade, plus souvent que les élèves autochtones dans les formations professionnelles du niveau inférieur. Une situation néfaste pour beaucoup, tant que les enseignements technique et professionnel ne seront pas revalorisés et mieux orientés sur les besoins du marché du travail. Par conséquent, près de la moitié des élèves d'origine turque et marocaine quittent finalement les bancs de l'école sans aucune qualification. C'est une situation dramatique qui est désormais transgénérationnelle.

Les différentes formes d'enseignement devraient pourtant compter un nombre substantiel d'élèves avec un contexte migratoire. Pour inverser cette tendance, il faut miser simultanément sur différentes stratégies.

Les aptitudes cognitives, psychomotrices et d'expression orale doivent être développées et stimulées dès le plus jeune âge possible. Le retard scolaire commence souvent très tôt dans la vie. C'est la raison pour laquelle il faut abaisser l'âge de l'obligation scolaire : rendre l'enseignement maternel obligatoire pour pouvoir, entre autres, attaquer le retard linguistique à la racine. Dans le même temps, il convient d'investir dans un enseignement intensif des langues aux niveaux primaire et secondaire.

Il faut également renforcer l'implication des parents, depuis l'enseignement maternel jusqu'à la sixième année du secondaire. Une implication accrue signifie également que ceux qui en sont capables peuvent soutenir concrètement leurs enfants dans leur scolarité. De plus, le report du choix d'orientation scolaire devrait permettre de réduire la corrélation qui existe au plus jeune âge entre résultats scolaires et milieu social. Devrait, car sans abaissement de l'âge d'obligation scolaire, l'effet de ce choix pourrait être plus limité.

Enfin, le rôle et la qualité du corps enseignant sont eux aussi des facteurs déterminants. Il semble en effet que la rotation des enseignants soit particulièrement élevée dans les écoles qu'on appelle 'de concentration', et touche en outre souvent de jeunes enseignants en tout début de carrière. Les enseignants méritent plus de reconnaissance et une meilleure valorisation par la société. Pour concrétiser cela, il convient aussi d'élever sensiblement le niveau de formation des enseignants et de rendre leurs carrières plus attrayantes. Pour continuer à attirer des enseignants qualifiés et expérimentés dans des écoles qualifiées de 'difficiles', il est important d'augmenter les rémunérations proposées.

### **L'activation sur le marché du travail impose une approche totale**

Seule une approche totale englobant les domaines politiques, les niveaux politiques et les acteurs concernés est susceptible de provoquer une inversion dans la problématique de l'activation au travail des résidents en Belgique et des Belges issus de la migration. Cela concerne notamment : la prévention par le biais de meilleurs résultats scolaires, une attention maximale pour la langue et les stages, une approche sur mesure combinée à des objectifs définis dans le cadre d'un pacte de participation largement soutenu, la mise en place d'un guichet d'accueil qui permet d'accéder à l'ensemble des services liés à l'intégration et au marché du travail, et le renforcement des efforts visant à combattre la discrimination sur le marché du travail.

Le fossé qui existe entre le taux d'emploi des autochtones et celui des personnes issues de la migration n'est quasi nulle part aussi profond qu'en Belgique et dans ses entités fédérées. À peine 43% des personnes de nationalité non-UE avaient un travail en 2012, soit 30% de moins que le taux d'emploi des Belges. Si l'on considère les personnes nées en dehors de l'UE, parmi lesquelles il y a un grand nombre de personnes qui ont été naturalisées Belges, on constate que le taux d'emploi est de près de 10% supérieur à celui des personnes de nationalité non-UE. Cela laisse néanmoins encore un écart de vingt pour cent. Et la situation est encore moins bonne pour les femmes : à peine 32% des femmes de nationalité non-UE et 40% de celles nées en dehors de l'UE ont un travail.<sup>11</sup> Il y a en outre encore d'autres différences statistiques en fonction de l'âge et de la région d'origine.

“ Seule une approche totale englobant les domaines politiques, les niveaux politiques et les acteurs concernés est susceptible de provoquer une inversion dans la problématique de l’activation au travail des résidents en Belgique et des Belges issus de la migration. Cela concerne notamment : la prévention par le biais de meilleurs résultats scolaires, une attention maximale pour la langue et les stages, une approche sur mesure combinée à des objectifs définis dans le cadre d’un pacte de participation largement soutenu, la mise en place d’un guichet d’accueil qui permet d’accéder à l’ensemble des services liés à l’intégration et au marché du travail, et le renforcement des efforts visant à combattre la discrimination sur le marché du travail.”

Le taux de chômage des personnes de nationalité non-UE est de non moins de 38,7% alors qu’en Belgique le taux de chômage moyen des personnes de 18 à 60 ans est de 8,4%. Le taux de chômage des personnes d’origine maghrébine (y compris les jeunes de troisième génération qui sont nés Belges mais dont un des parents n’est pas né en Belgique) est quatre fois supérieur à celui des personnes nées Belges dont les deux parents sont également nés Belges.<sup>12</sup>

Dans de nombreux quartiers du croissant pauvre de Bruxelles, le taux de chômage des jeunes atteint même 50, voire 60%. Avant la crise économique et financière, un chercheur d’emploi sur cinq en Flandre était d’origine étrangère ; aujourd’hui c’est un sur quatre. Ces données et ces évolutions sont tout simplement navrantes et alarmantes. Nulle part ailleurs en Europe, la position des résidents et Belges d’origine étrangère n’est aussi dramatique qu’en Belgique.

Il y a différentes causes qui interagissent dans ce processus. En premier lieu, la relégation au second plan sur le marché du travail commence déjà à l’école. Les opportunités et résultats scolaires se répercutent pour une part importante sur le marché du travail. Les jeunes non qualifiés et peu scolarisés sont de moins en moins adaptés à ce qu’offre le marché du travail, étant donné la mondialisation de l’emploi, les évolutions technologiques et la transition vers une économie de la connaissance. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, le bilinguisme est souvent indispensable même pour des emplois peu qualifiés, alors que la qualité de l’enseignement et le nombre de jeunes sortant de l’école sans qualifications sont alarmants et qu’il y a proportionnellement plus d’emplois hautement qualifiés à Bruxelles que dans les autres régions.

D’autres facteurs tels que le manque de réseaux, des politiques de recrutement qui fonctionnent mal, des schémas socioculturels (par ex. la pression patriarcale), et la discrimination, jouent également un rôle dans ce contexte. Il y a un lien entre le niveau de formation et le chômage. Ceci étant dit, force est de constater que le taux de chômage des allochtones ayant un niveau de formation élevé n’en reste pas moins supérieur à celui de leurs



homologues autochtones, selon les chiffres du VDAB. Et une large proportion des travailleurs avec un niveau de formation élevé, occupent un emploi en dessous de leur niveau de compétence.

Pour infléchir de façon structurée le processus de relégation au second plan des personnes issues de la migration, il convient d'appliquer simultanément plusieurs stratégies différentes. La problématique des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail a pris de telles proportions que seule une approche totale englobant les domaines politiques, les niveaux politiques et les acteurs concernés est encore susceptible d'apporter une solution. Nous nous attardons un instant auprès des priorités suivantes : la prévention par l'enseignement, l'attention accordée à la langue et aux stages, une approche sur mesure et des objectifs inscrits dans un pacte de participation soutenu, la mise en place d'un guichet d'accueil qui permet d'accéder à l'ensemble des services liés au marché du travail, et le renforcement des efforts visant à combattre la discrimination sur le marché du travail.

Il faut agir de façon préventive, en accentuant de façon conséquente les efforts faits au niveau de l'enseignement. De meilleurs choix d'études, des parcours scolaires plus uniformes, plus de jeunes avec un diplôme et de meilleurs débouchés scolaires sont des conditions sine qua non pour les personnes issues de la migration. Des formules de stage facilitant le passage de l'école au marché du travail ont prouvé leur efficacité dans d'autres pays et mériteraient d'être plus largement déployées chez nous.

Parallèlement à cela, tant les services de médiation de l'emploi que d'autres services concernant le marché du travail dans son ensemble doivent viser une approche sur mesure. La politique de la 'taille unique' et le morcellement des services ont contribué dans un certain sens à l'échec de participation chez les personnes issues de la migration. Il faut abandonner la prestation de services uniformes, pour passer à une politique de gestion des carrières axée sur les compétences et la personne. Tout cela doit être assorti aux niveaux sectoriel et global d'une formulation d'objectifs aussi clairs et précis que possible. Dans ce contexte, il convient d'impliquer et de responsabiliser tous les acteurs concernés. La concertation sociale peut concrétiser cela sous la forme d'un 'pacte de participation' ambitieux.

Il convient ensuite de remédier au morcellement des services proposés, par l'installation d'un accès intégral, d'un guichet d'accueil unique auprès duquel chaque migrant peut trouver l'ensemble des services d'intégration sociétale et de participation (écoles, mutualité, administrations locales, CPAS, ONEM, FOREM, Actiris...) et être orienté correctement. Cela permettrait la mise en place d'une approche personnalisée, ce qui profitera tant au migrant en question qu'à l'efficacité et à l'utilité des services concernés. Le morcellement des tâches et des compétences est une réalité institutionnelle en Belgique, mais leur simple regroupement permettrait déjà d'inverser la relégation au second plan d'un grand nombre de personnes issues de la migration.

Il est en outre aussi important d'intensifier les efforts visant à combattre la discrimination sur le marché du travail. La discrimination n'explique pas à elle seule l'ampleur du chômage mais elle contribue dans une mesure importante à la marginalisation des personnes issues de la migration sur le marché du travail.

Certains employeurs pratiquent une discrimination flagrante et assumée, d'autres le font pour plaire à leur personnel ou à leurs clients. D'autres encore considèrent, de façon consciente ou non, qu'un candidat allochtone est moins productif parce qu'ils font l'amalgame avec les capacités moyennes présumées du groupe d'origine de ce candidat. Le cadre légal, avec une solide législation anti-discrimination, existe. La mise en œuvre de cette législation requiert toutefois une approche plus proactive - au delà d'informer et de sensibiliser - permettant de dépister et de sanctionner la discrimination. Les instruments susceptibles d'être utilisés pour cela doivent être mis en œuvre sur la base de l'évidence scientifique de leur efficacité.

En conclusion, 'l'intégration' ne sera réelle qu'avec la contribution de tous les acteurs, grands et petits, publics et privés. En continuant à agir comme nous le faisons aujourd'hui, nous ne réussirons pas à créer 'une société intégrée', parce que l'inertie a été beaucoup trop grande dans le passé et que l'héritage historique pèse beaucoup trop lourd. Seule une politique accordant une place à chacun et englobant tous les domaines et tous les niveaux pourrait induire un revirement de la situation. Il n'y a plus une seconde à perdre, il est plus que temps d'amorcer une autre politique de migration et d'intégration.

# EPILOGUE

## NOT A SECOND TO BE LOST

**BILAL BENYAICH**

SENIOR FELLOW AT THE ITINERA INSTITUTE

“Integration has failed.” This is a statement that in recent years has tripped off the tongues of a series of top Belgian and European politicians. It is a position which is true in one sense: the integration and participation of some immigrants and new Belgians has failed. In fact, it is at this very moment still in the process of failing. Unfortunately, Belgium is a European leader when it comes to the deprivation of migrants and their offspring. Nearly every indicator is pointing to red. In education and in the labour market the vulnerable position of non-European migrants and their offspring assumes unacceptable proportions.

If integration into society fails, then this cannot and should not just be attributed to the migrant and his descendants. That would be one-sided and simplistic. There are a range of different factors and causes at play here.

From a policy perspective, we need to look to the government. While the number of immigrants has rapidly increased over the years, for a long time there simply wasn't any migration and integration policy worthy of that name in our country. These days, directing policy frameworks aimed at managing migration, together with measures to promote integration, are still too little too late to turn around this historical backlog. Yes, there is an increase in regulations and provisions intended to improve the position of migrants and new Belgians within society. But in this book, we have seen that the results of this have not been an unqualified success, and in any case there are still significant shortcomings in results.

A failed or successful integration from a social perspective is always a shared responsibility. *It takes two to tango*, integration is two-way traffic. Migrants are not settlers: of course, they need to adapt to the host country. But this society also needs to be welcoming, needs to provide the space and opportunity for the newcomer to develop him/herself, in order to be able to participate in making an important contribution to society.

This is where the shoe pinches in Belgium: a lot of newcomers and established immigrants - even second- and third-generation Belgians - may be tolerated, but are not easily accepted. They are being given the signal that they do not really belong here, and so some go and behave accordingly. The consequences of this are felt in almost all social spheres.

It is of course easier to not only tolerate migrants and their descendants, but also to accept and respect them if a society views itself as being a 'migration nation' - just take the example of the United States, or in other cases where the influx of migrants is selective and

limited, which means that the social and economic costs of immigration are estimated almost instinctively as being lower than its benefits.

In 2014, Belgium is de facto an immigration country, but hardly a self-conscious immigration nation. A certain negativity and uncertainty towards immigration prevails. However, migrants - whether they are now migrating for political or economic reasons - are generally speaking courageous people, who are leaving behind what is familiar to them to build a new and better life elsewhere. Often they exude ambition and they have a positive attitude towards work.

The negativity is sadly reinforced by failed integration trajectories and the social excesses of this. These failed integration trajectories are in turn the product of passive family migration and decades of absence of any integration policy. Diasporas gain in number. There was no citizenship and integration policy, and in conjunction with a climate of xenophobia, on the one hand, and a multi-cultural laissez-faire policy, on the other, secluded communities have sprung up. Mutual estrangement - and a lack of connectedness - thus feeds the feelings of negativity towards migration and even amongst Belgians with a history of migration towards new immigrants. This is in fact unfortunate, because migration should not be the problem, but should be part of the solution.

In this book, we have brought together different perspectives, each of which sheds light on the statistical reality, the major bottlenecks and lessons that may or may not be drawn from countries with a better track record. You don't have to agree with every point of analysis and every policy example on the part of the authors. But you cannot fail to draw the conclusion that Belgium and its regions and communities can do better, and must do better.

We absolutely cannot afford to stand by and watch the deprivation of migrants and new Belgians. The economic, political, sociological and psychological cost would simply be intolerable. No, it is time to take the bull by the horns.

In this book, we have brought together different perspectives, each of which sheds light on the statistical reality, the major bottlenecks and lessons that may or may not be drawn from countries with a better track record. You don't have to agree with every point of analysis and every policy example on the part of the authors. But you cannot fail to draw the conclusion that Belgium and its regions and communities can do better, and must do better.

In what follows, we will be building on a number of key findings in this book to succinctly formulate a number of priorities that represent a starting point for debate and policy. Aiming to achieve an integrated society, a high-quality education system, a smart migration policy and an inclusive labour market are essential pieces of the puzzle in ensuring that we can tell a successful migration and integration story.

## A self-conscious (im)migration country

Belgium does not view itself as being a classic migration nation, but migration has now become the 'watermark' running through Belgium. Let us acknowledge the fact that migration is part of the Belgian identity and so promote our efforts to support integration and citizenship sensitively in which language acquisition, social cohesion and a shared public culture are of central importance.

Migration to Belgium increased dramatically after the Second World War and has had an even stronger impetus since the European unification and the fall of the Wall. In terms of a positive net migration, Belgium should yield in nothing to conventional migration nations. Over the last decade, more than one hundred thousand migrants have entered our country every year. Even if the slight decrease in 2012 (with 10%) were to continue, the scale of immigration is of such a magnitude that it is indelibly leaving its mark on the ethnic and demographic profile of our country. One in four residents and Belgians now come from migration. Projections made by Eurostat work on the assumption that over the course of a few decades, this could be a third to half, with a majority of Belgians with migration roots - in other words, second-, third-, fourth-generation Belgians - within the population of working age below the age of forty.<sup>13</sup> In this respect, Belgium will follow a trend that can be recognised in most OECD countries.

“ Belgium does not view itself as being a classic migration nation, but migration has now become the 'watermark' running through Belgium. Let us acknowledge the fact that migration is part of the Belgian identity and so promote our efforts to support integration and citizenship sensitively in which language acquisition, social cohesion and a shared public culture are of central importance. ”

In essence, however, it is much less about how many and much more about why and how, respectively: What are the migration motives of immigrants? And how can social cohesion be maintained and reinforced in a society characterised by exponential diversity?

As to the first question: compared to other EU countries, Belgium has an above average number of authorisations for stay for family reasons. Only a minority of the migration motives are for reasons of study or work.<sup>14</sup> In many cases, this leads to passive migration. More specifically, it perpetuates the 'second-generation scenario', in which one of the parents, often a (low-skilled) mother, appears to be sentenced to an inactive and dependent existence, and in which the children are confronted with the same living conditions as the actual second-generation (grand)father (or mother).

In this sense, the law amending the conditions governing family reunification dated 8 July 2011 strengthening the law on family reunification, has a legitimate rationality. By stipu-

lating additional conditions, abuse can be prevented by engaging stakeholders in their responsibilities and so bringing back this migration channel to its legitimate essential characteristic.

But strengthening things will not suffice by itself. There is a need for a proactive migration policy of which a restrictive - but fair - family reunification policy is but one element. A proactive migration policy also focuses on labour and student migration that bridges the gap to bottleneck occupations and urgent requirements within industry<sup>15</sup> – without losing the labour reserve in Belgium out of sight.

In the meantime, the regions and communities need to seize the opportunity that integration of the competencies concerned with labour migration policy offers following the implementation of the Sixth State Reform. The focus should be on educational level - high- and medium-skilled workers - and the link with bottleneck vacancies, and on rapid and simple administrative procedures and increasing the initial duration for work permit B.

Answers should also be devised at an international level to armed conflicts and the consequences of climate change that generate an increasing number of refugees and asylum seekers worldwide. But let there be no doubt: Belgium should continue to implement a fair asylum policy in line with ethical standards and international agreements on the matter.

Trendy sociological concepts such as interculturalism and *superdiversity*, then, do not immediately offer an answer to the question of how social cohesion can be maintained and reinforced in a society characterized by exponential diversity. Because these concepts are based on a kind of 'non-committal attitude'. What is required is the devising and promoting of inclusive national and regional identities. Identities in which citizenship assumes a central position, which is founded on civilian and not on ethnic and cultural elements. Citizenship implicitly brings rights and responsibilities with it and signifies respect for fundamental values including: non-discrimination, the neutrality of the state and its branches, political pluralism, democracy and the rule of law as an arbitrator.

In a society that is internationalised and in which diversity is increasing at an exponential rate, however, there is also an increasing need for a lingua franca. This must be the national language in question. Yet, in a cosmopolitan environment, it is important to embrace other national and world languages without complexity. This lingua franca and the essential values that lie at the foundation of citizenship only lead to the enhanced importance of citizenship programs.

A process of citizenship should be a lever for social inclusion and employment. The range of services (language, social orientation...) needs to be made demand-driven and people-oriented, which means that waiting lists should be eliminated and lessons should be organised flexibly so that the participant is able to work or perform care duties. Further-

more, an integration process should in no way be made conditional for the enjoyment of fundamental rights and imposes the need for official training in social orientation. Linking an official ceremony to the issuing of the citizenship certificate is also not a redundant symbolic gesture. In addition to the classes, he also needs to be engaged within the broader citizenship process in personalised mentoring, on his way to accessing work. Access and referral between the various services - from the Huis van het Nederlands (House of Dutch) (in Flanders), via the PCSW (Public Centre for Social Welfare) to employment services such as VDAB and FOREM - all need to be organised through a one-stop system (see below).

The fact that Wallonia is inspired by the Flemish model is only something that can be welcomed. The Flemish policy in this area can serve as good practice for all regions, provided the observations made above are taken into consideration.

### **The school back to its role as a social elevator**

Educational opportunities for students from a migrant background should increase substantially. This can be done by imposing mandatory early childhood education, providing more intensive language teaching, postponing the early choice of school orientation and attracting and retaining high-quality and diverse teaching staff.

“ Educational opportunities for students from a migrant background should increase substantially. This can be done by imposing mandatory early childhood education, providing more intensive language teaching, postponing the early choice of school orientation and attracting and retaining high-quality and diverse teaching staff. ”

In almost all OECD countries, there is a gap between the educational performance of students with a history of migration and that of non-immigrant students. But it is evident from PISA studies that among OECD countries educational inequality is almost nowhere as great as in Belgium, where almost four out of ten students with a migration past fail to attain the minimum level.<sup>16</sup>

The social origin leaves its mark on the study results, but so do also the school system, the home language, the educational level of the mother and the quality of the teaching staff, which are independent variables supporting this. You need to account for all these factors if you really want to make education a lever for social mobility.

A large proportion of pupils with roots in a country outside the EU is consistently referred to the B stream in the first grade of secondary education. Other students from a migrant background are more likely than non-immigrant students to struggle on through the cascading system of lower vocational training courses. This is a recipe for disaster for many, while

technical and vocational education is not reassessed and made more relevant for the labour market. The consequence: almost half of the students of Turkish and Moroccan origin eventually leave school without qualifications. A dramatic situation which now transcends generations.

It ought to be possible to see substantial numbers of students from a migrant background in various branches of education. In order to reverse this trend, a range of different strategies needs to be deployed simultaneously.

Cognitive, psycho-motor and speech skills need to be developed and stimulated at the earliest age possible. Getting behind at school often begins at a very early stage. That is why compulsory education needs to be brought forward: make early childhood education compulsory so that any language deficiency can be tackled at its root. In combination with this, intensive language training should be invested in throughout primary and secondary education.

The level of involvement of parents - from kindergarten to the sixth form in secondary education - needs to be increased. An increased level of involvement will also ensure that those who are able to can offer practical support to their children in studying. In addition, delaying the early choice of school orientation *could* reduce the correlation that exists at an early age between academic results and social background. Could, because the effect of postponing early differentiation without a reduction in compulsory education could sometimes be more limited.

Finally, the role and quality of teachers is of crucial importance. In so-called concentration schools (schools with many children of immigrants), the turnover of teaching staff is high. Moreover, these are often young, newly qualified teaching staff. Teachers deserve greater social recognition and appreciation. This should also be shaped by sensitively raising the educational level of teaching staff and by making the career more attractive. To continue to attract qualified, experienced teachers in so-called 'difficult' schools, it is important to increase salaries.

### **Labour market participation requires a comprehensive approach**

Only a holistic approach towards areas of policy, policy levels and stakeholders can bring about a change in the problem of labour market participation amongst residents and Belgians from a migrant background. It's all about prevention through better educational outcomes, maximum attention to language and placements, a tailor-made approach with objectives set out in a broad-based participation pact, the installation of a reception desk where all integration and work-related services can be accessed and an escalation of efforts to counter discrimination in the employment market.

The gap in employment rates between non-immigrants and people from migration is big-



ger in Belgium and its regions than almost anywhere else. Only 43 % of people with non-EU nationality was in employment in 2012, which is 30 % lower than the employment rate among Belgians. If we look at people born outside the EU - including many who have become naturalised Belgians - then we see that the employment rate is nearly 10 % higher than amongst people with non-EU nationality. However, a yawning gap of twenty percentage points remains. And women do even worse: only 32 % of non-EU women and 40 % of women born outside the EU are in employment.<sup>17</sup> There are also statistical differences according to age and region of origin.

“ Only a holistic approach towards areas of policy, policy levels and stakeholders can bring about a change in the problem of labour market participation amongst residents and Belgians from a migrant background. It's all about prevention through better educational outcomes, maximum attention to language and placements, a tailor-made approach with objectives set out in a broad-based participation pact, the installation of a reception desk where all integration and work-related services can be accessed and an escalation of efforts to counter discrimination in the employment market. ”

The unemployment rate for people with non-EU nationality is as high as 38.7 %, while the average unemployment rate in Belgium for people aged 18 to 60 years is 8.4 %. The unemployment rate among people of Maghreb origin - this also includes young people of the third generation, who are Belgian by birth but have a parent who was not born in Belgium - is no less than four times that of people of Belgian origin - i.e. the Belgian persons born Belgian and both of whose parents were born as Belgians.<sup>18</sup>

In many neighbourhoods in Brussels in the so-called 'poor crescent', the unemployment rate among young people is increasing up to 50 and even 60 %. Prior to the financial economic crisis one in five job seekers in Flanders was of foreign origin, today it's one in four. These figures and trends are out and out alarming and distressing. Nowhere in Europe is the employment situation for residents and Belgians of foreign origin as dramatic as in Belgium.

There is a variety of causes for this, which have an effect on one another. In the first instance, deprivation in the labour market starts on the 'launch pad', namely education. Educational opportunities and outcomes to a large extent continue to have an impact upon the labour market. The unqualified and unskilled outflow is actually less and less of a match for the supply side of the economy - given the global shift from employment, technological changes and the transition to a knowledge economy. Particularly in the Brussels-Capital Region, bilingualism is often unavoidable, even for unskilled labour, while the quality of education and unqualified outflow rate are alarming and there are proportionately more highly skilled jobs than in the other regions.

In addition, the lack of networks, a dysfunctional recruitment policy, socio-cultural patterns (e.g. patriarchal pressure) and discrimination also play a role in this. There is a strong correlation between educational attainment and unemployment. This does not detract from the fact that the unemployment rate among highly skilled immigrants, according to figures from the VDAB (the Flemish employment agency), appears to be many times more than that for their non-immigrant counterparts. A large proportion of highly skilled people, who have work, are working below their level.

To bring about fundamental changes to the structural deprivation of people from a migrant background, a variety of strategies needs to be deployed simultaneously. The labour market issues facing people of foreign origin have reached such proportions that only a comprehensive approach which involves many if not all policy areas, policy levels and stakeholders is able to offer any solace. We are looking at the following priorities: prevention through education, attention to language and placements, a tailor-made approach and objectives in a shared participation pact, the installation of a reception desk where all work-related services can be accessed and an escalation of efforts to counter discrimination in the employment market.

Preventive action needs to be taken by seriously forcing up the initiatives taken within the education system. Better study choices, a smoother passage through the system, a higher qualified outflow rate and higher educational outcomes amongst individuals with a history of migration is an essential prerequisite. Placement schemes that facilitate the transition from education to the employment market have proven their effectiveness abroad and deserve a wider roll-out.

In addition, both employment services and other work-related services need to aspire to a tailor-made approach. *One size fits all* and fragmented services have to some extent contributed to the participation fiasco amongst people with a history of migration. We need to move away from the uniform service that is provided and move over to a competency- and person-oriented career policy. Combined with this, crystal-clear objectives need to be defined at a regional and global level. In so doing, all relevant stakeholders should be involved and made accountable. Social dialogue can mould this into an ambitious 'participation pact'.

Then the fragmented provision of services needs to be reversed by installing an integrated gateway, a single reception desk, where every migrant can find the services for social integration and participation (schools, health services, local authorities, PCSWs (Public Centres for Social Welfare), NEO (National Employment Office), Public Employment Services... and get the right referrals. This can create a personalised approach, which can benefit the migrant in question as well as the effectiveness and efficiency of the services concerned. The fragmentation of responsibilities and duties is an institutional reality in Belgium but only by coordinating how these are delivered can the persistent deprivation

of a large number of people coming from migration be turned around.

Finally, it is important to redouble the initiatives to combat discrimination in the labour market. Discrimination does not explain the depth of the chasm of unemployment but does make very significant contribution to the marginalisation of individuals from migration within the labour market.

Some employers blatantly discriminate, others do so for the sake of their staff or customers. Others again consciously or unconsciously assess the productivity of an immigrant candidate less favourably because they equate it with the assumed average skills within the group of origin. The legal framework exists with robust anti-discrimination legislation. Its deployment would, however, require a more proactive approach – so more than informing and sensitizing - in which discrimination is detected and punished. The instruments that can be deployed for this purpose should be deployed based on scientific evidence according to their effectiveness.

Finally, 'integration' can only become a reality if every stakeholder, big and small, public and private, does its bit. With more of the same, we will not succeed in achieving 'an integrated society'. For this, the inertia of the past has been too great and the historical legacy weighs heavily. Only a policy that gives everyone a place and that is coordinated right across policy areas and levels can bring about a turnaround. There is not a second to lose, the time is upon us. High time for another migration and integration policy.

## Noten

- <sup>1</sup> Zie voor de projecties o.m. Lanzieri, G. (2011), 'Fewer, older and multicultural? Projections of the EU population by foreign/national background', Eurostat Methodologies and Working Papers, 37 p.
- <sup>2</sup> Zie hiervoor het Migratie-jaarverslag 2013 van het Federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel.
- <sup>3</sup> Opdat ook het land van herkomst van de migrant deelt in de baten komen economische migranten bij voorkeur uit landen uit de middeninkomensgroep, die geen of weinig economische en sociaal-politieke schade zouden ondervinden uit een al dan niet tijdelijke hersenvlucht. Zie hiervoor het pleidooi van Paul Collier in: Collier, P. (2013), 'Exodus. Immigration and Multiculturalism in the 21st Century', Allen Lane, 309 p.
- <sup>4</sup> Zie de bijdrage van Dirk Jacobs in dit boek.
- <sup>5</sup> Zie de Vlaamse Migratie- en Integratiemonitor van 2013.
- <sup>6</sup> Zie de Socio-economische Monitoring van 2013
- <sup>7</sup> Pour les projections, voir entre autres Lanzieri, G. (2011), 'Fewer, older and multicultural? Projections of the EU population by foreign/national background', Eurostat Methodologies and Working Papers, 37 p.
- <sup>8</sup> Voir à cet effet le rapport annuel sur la migration 2013 du Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains.
- <sup>9</sup> Pour que les pays d'origine des migrants puissent également bénéficier des avantages de la migration, il est préférable que les migrants économiques viennent de pays appartenant au groupe des revenus moyens, qui n'auraient qu'un faible voire aucun contre-coup économique et sociopolitique d'une fuite (temporaire) de leurs cerveaux. Pour de plus amples informations à ce sujet, voir l'exposé de l'économiste Paul Collier dans : Collier, P. (2013), 'Exodus. Immigration and Multiculturalism in the 21st Century', Allen Lane, 309 p.
- <sup>10</sup> Voir à cet effet la contribution de Dirk Jacobs dans cet ouvrage.
- <sup>11</sup> Voir à cet effet le moniteur flamand de la migration et de l'intégration de 2013.
- <sup>12</sup> Voir à cet effet le monitoring socioéconomique de 2013.
- <sup>13</sup> Amongst others, for projections see Lanzieri, G. (2011), 'Fewer, older and multicultural? Projections of the EU population by foreign/national background', Eurostat Methodologies and Working Papers, 37 p.
- <sup>14</sup> See the Migration Annual Report 2013 by the Federal Centre for the analysis of migration flows, the protection of fundamental rights of foreigners and the fight against human trafficking.
- <sup>15</sup> Because the migrant's country of origin also shares in the benefits, economic migrants should preferably come from countries from the middle-income group, which would not suffer any or little economic and socio-political impact as a result of a temporary or permanent brain drain. For more about this, see the plea by the development economist Paul Collier in: Collier, P. (2013), 'Exodus. Immigration and Multiculturalism in the 21st Century', Allen Lane, 309 p.
- <sup>16</sup> See the contribution of Dirk Jacobs in this book.
- <sup>17</sup> See the Flemish Migration and Integration Monitor 2013.
- <sup>18</sup> See the Socio-economic Monitoring 2013

België, ooit een emigratieland, is sinds een halve eeuw vooral een magneet voor immigranten. Wat de verhoudingswijze, jaarlijkse absorptie betreft van nieuwe immigranten moet België niet onderdoen voor klassieke migratienaties zoals de Verenigde Staten of Canada.

De diversiteit neemt met rasse schreden toe. Dit brengt natuurlijk uitdagingen met zich mee. Het managen van migratie en het stimuleren van integratie en participatie is een van de belangrijkste uitdagingen van onze tijd.

Bilal Benyaich, senior fellow aan denktank Itinera, laat in dit boek een aantal binnen- en buitenlandse denkers en doeners aan het woord. Het boek is een open reflectie waarin een aantal belangrijke dimensies van de migratie- en integratieproblematiek worden samengebracht. Van de poorten van migratie en de aankomst van nieuwkomers, naar de vestiging te lande en het proces van participatie en wederzijdse integratie.

De visies van de auteurs vallen niet noodzakelijk samen met die van Itinera. Met de samenstelling en indeling van dit boek wil Itinera bovenal een totaalvisie op de migratie- en integratieproblematiek promoten. Met meer van hetzelfde zullen we niet slagen in het realiseren van een geïntegreerde samenleving. Enkel een beleid dat elke actor, groot en klein, publiek en privé, een plaats geeft, en dat afgestemd is over beleidsdomeinen en –niveaus heen, kan voor een ommekeer zorgen. Er valt geen seconde meer te verliezen, het is klokslag twaalf. Hoog tijd voor een ander migratie- en integratiebeleid.

*Met bijdragen van: Anna Platanova, Bilal Benyaich, Dirk Jacobs, Fons Leroy, Jasper Dag Tjaden, Joris Michielsen, Joris Wauters, Jozef De Witte, Laurent Hanseeuw, Michèle Claus, Orhan Agirdag, Peter De Cuyper, Rachida Azdouz, Sabine Van Cauwenberghe, Sanne van de Pol en Stijn Baert.*



**ITINERA**  
Paving New Ways

ISBN 978 90 8230 020 8



9 789082 300208