

# Wat is inburgering in Vlaanderen?

*Conceptnota 'inburgering' in het kader van het VIONA- onderzoek  
'Evaluatie van de inhoudelijke en financiële aspecten van het Vlaams  
inburgeringsdecreet'*

Johan Wets

Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming  
en van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering  
in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma

Met ondersteuning van het departement Werk en Sociale Economie en het ESF  
ESF: de Europese bijdrage tot de ontwikkeling van de werkgelegenheid door inzetbaarheid,  
ondernemerschap, aanpasbaarheid en gelijke kansen te bevorderen en door te investeren in  
menselijke hulpbronnen

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT  
**LEUVEN**



CIP Koninklijke Bibliotheek Albert I

Wets, Johan

Wat is inburgering in Vlaanderen? Conceptnota 'inburgering' in het kader van het VIONA-onderzoek 'Evaluatie van de inhoudelijke en financiële aspecten van het Vlaams inburgeringsdecreet' / Johan Wets. - Leuven: Katholieke Universiteit Leuven. Hoger instituut voor de arbeid, 2007, 37 p.

ISBN 978 90-5550-436-7.  
D/2007/4718/7.

Omslagontwerp: Koloriet

Copyright (2007) Hoger instituut voor de arbeid (K.U.Leuven)  
Parkstraat 47 - bus 5300, 3000 Leuven

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

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

# INHOUD

<b>Inleiding/ Vier blinden en de olifant</b>	<b>1</b>
<hr/>	
<b>Hoofdstuk 1/ De politiek- filosofische achtergrond van het integratie- en inburgeringsconcept</b>	<b>3</b>
<hr/>	
1. De staat en haar burgers	3
1.1 Wie is er burger?	3
1.2 Volledig en gedeeltelijk burgerschap	4
1.3 Migranten	4
2. Enkele theoretische modellen	5
2.1 Segregatiemodel	5
2.2 Het assimilatiemodel	6
2.3 Het integratiemodel	6
3. Een vertaling naar de realiteit.	6
3.1 Politieke conflicten en democratie (Lodewijckx, Timmerman & Wets (2004))	7
3.2 Gemeenschappelijke betrokkenheid op het conflict	7
3.3 Samenhang in een heterogene samenleving	8
<b>Hoofdstuk 2/ Het integratiebeleid in België</b>	<b>11</b>
<hr/>	
1. Het integratiebeleid in België	11
2. Het Vlaamse beleid	12
3. Inburgering in het decreet	13
4. Besluit	14

---

<b>Hoofdstuk 3/ Naar een definitie van het concept 'inburgering'</b>	<b>17</b>
1. Verschillende invullingen van het concept 'inburgering'	17
2. Wat houdt inburgering in?	18
2.1 Inburgering als 'empowerment'	18
2.2 Inburgering: een werkdefinitie	19
3. Synthese	22
<b>Hoofdstuk 4/ Naar een definitie van het concept</b>	<b>23</b>
1. Een conceptueel model	23
2. Een operationele definitie	26
2.1 De beleidsnota Inburgering 2004 - 2009	27
2.2 De eigenlijke operationalisering	27
<b>Bibliografie</b>	<b>31</b>

---

## INLEIDING

### VIER BLINDEN EN DE OLIFANT

In een Chinese parabel komen drie blinde mannen voor het eerst van hun leven een olifant tegen. De eerste voelde aan een poot en zei: "Aha, dit is een soort boom, met een zware dikke stam." "Neen", zei de tweede, aaiend over een oor: "Dit is een plant met een groot, zacht, soepel blad". "Neen, neen", zei de derde terwijl hij de slurf betastte, "Dit moet een slang zijn". In andere versies van de parabel wordt de staart aanzien als een koord of een slagtang als een harde puntige schelp. Maar het resultaat is altijd een even felle als vruchteloze discussie over de ware gedaante van het dier. Deze parabel wordt als metafoor gebruikt om een veelheid van zaken aan de kaak te stellen, gaande van de visie op het Europese beleid tot de houding van wetenschappers die elk vanuit hun eigen discipline eenzelfde realiteit bestuderen. Elke wetenschap beschikt over een beperkte of selectieve kennis van de wereld. Men heeft echter de neiging om die kennis te verabsoluteren, ofwel tot 'de waarheid' te verheffen.

Ook om het inburgeringsdebat te illustreren is de parabel van de drie blinden en de olifant een geschikte metafoor. Wat nu juist inburgering is, wordt door verschillende betrokken partijen op een verschillende manier gedefinieerd. Het achterliggende maatschappijmodel wordt als universeel en algemeen aanvaard (en vaak als niet bespreekbaar) beschouwd. Bovendien wordt er vaak uitgegaan van impliciete concepten, van concepten die verondersteld gekend zijn, en die niet gedefinieerd worden. Omdat het onderzoek nood heeft aan een *éénduidige definitie*, aan een expliciet concept, wordt in deze nota ingegaan op het idee "inburgering". Het is niet de bedoeling in te gaan op de achterliggende filosofische discussie. We hebben in het onderzoek nood aan een operationele definitie die kan aangewend worden bij een evaluatieonderzoek. Omwille van de geladenheid van thema's als *integratie* en *inburgering*, thema's die te maken hebben met rechten, plichten en verworvenheden binnen een maatschappij, kan een theoretische reflexie niet helemaal achterwege gelaten worden. De verschuiving door de tijd, van de inhoudelijke opvulling van het concept *inburgering* – van een (mensen)recht over zelfredzaamheid en *empowerment* naar (mogelijk) een uitsluitingscriterium (zie verder) – wordt gestoeld op een zich wijzigend impliciet of een expliciet idee van

wat inburgering zou moeten zijn. Daarom wordt in hoofdstuk 1 toch even dieper ingegaan op de politiek filosofische achtergrond van het concept, voor er over gegaan wordt tot de (operationele) definitie van inburgering, zoals het in het onderzoek gebruikt zal worden.

Het is niet eenvoudig een concept als 'inburgering' te definiëren en te operationaliseren op het ogenblik dat er nog politieke en wetenschappelijke onenigheid bestaat over de wijze waarop dit moet gebeuren. Wat volgt is dan ook een operationele, wetenschappelijke definitie en geen politieke stellingname.

---

# HOOFDSTUK 1

## DE POLITIEK- FILOSOFISCHE ACHTERGROND VAN HET INTEGRATIE- EN INBURGERINGSCONCEPT

### 1. De staat en haar burgers

#### 1.1 Wie is er burger?

Volgens van Dale Hedendaags Nederland betekent *ingeburgerd* "als burger opgenomen in een omgeving". Concepten zoals 'burger' en afgeleiden daarvan zoals '*burgerschap*' worden sinds het begin van de jaren negentig aanzienlijk meer gebruikt in onze samenleving. Vanuit de politieke wereld en het middenveld worden heel wat maatschappelijke thema's benaderd vanuit de invalshoek van het burgerschap. "*Er gaapt een kloof tussen de burger en de politiek.*" "*De burger moet weer greep krijgen op de politiek en zijn politici*". Het burger zijn, het idee van burgerschap, veronderstelt wederzijdse *rechten* en *plichten* tussen de burger en de overheid. De wederkerigheid van deze relatie zou een betere en een actievere deelname van de burger in de maatschappelijke debatten en de politiek bevorderen. Met de introductie van het begrip ontstond echter eveneens de vraag: "*Wie is burger en wie niet?*". De vraag naar participatie in het publieke leven van de maatschappij stelt immers ook de vraag naar *inclusie* en *exclusie* (Van den Bosche & Zemni, 2002).

Deze vraag duikt niet alleen in België of in Vlaanderen op. In de West-Europese liberale rechtsstaat wordt burgerschap opgevat als een formele juridische status die rechten verleent aan individuen ten opzichte van de staat. Daarbij kan men spreken van *drie categorieën van rechten* (Marshall, 1963).

1. Allereerst omvat het burgerschap *civiele rechten*, burgerlijke vrijheden, die het individu een fundamenteel minimum aan bescherming moeten bieden zoals bescherming tegen arbitraire vrijheidsberoving, vrijheid van meningsuiting en geloof, het recht op eigendom, het recht op het vrijelijk aangaan van contracten en de garantie van een eerlijke rechtspraak.

2. Een volgende categorie omvat *politieke rechten* die de mogelijkheid tot deelname aan de politieke besluitvorming moeten veilig stellen.
3. Een derde soort rechten zijn de *sociale rechten* die een minimum aan economische welvaart en sociale zekerheid moeten garanderen bij de (her)verdeling van belangrijke goederen en diensten.

Bij deze definitie van burgerschap staat de vraag centraal in hoeverre een individu die rechten ontvangt van de staat, (Jacobs, 2000). De rechten en plichten die aan het burgerschap verbonden zijn, wijzen op een verantwoordelijkheid van de burger naar de samenleving toe, én omgekeerd. De term burgerschap verwijst naar de manier waarop individuen invulling geven aan hun relatie met de overheid en naar de manier waarop de overheid haar inwoners wil behandelen. De mogelijkheden die inwoners hebben om hun rechten en plichten te vervullen hangt mede af van de ruimte die de overheid hiervoor creëert. De overheid moet daarom de voorwaarden voor de individuele emancipatie en participatie garanderen.

### 1.2 Volledig en gedeeltelijk burgerschap

Binnen deze benadering wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen het *volledig formeel lidmaatschap* van een natie – het staatsburgerschap dat tot bezit van alle rechten leidt – en een *partiële vorm van lidmaatschap* die slechts tot een beperkt aantal rechten leidt (Stewart, 1995: 67).

- Een *volwaardig burgerschap* betekent op gelijke wijze toegang krijgen tot deelname aan de samenleving via
  - arbeid,
  - allerlei vrijwillige sociale verbanden,
  - de voorzieningen van de verzorgingsstaat zoals onderwijs en de gezondheidszorg,
  - het politieke beleid (Loobuyck, 2003).
- Bij *gedeeltelijk burgerschap* gaat het vooral om de rechten die buitenlandse inwoners toegekend worden op basis van het feit dat zij officieel in het land gedomicilieerd zijn. Meestal hebben zij civiele en sociale rechten, maar geen politieke.

### 1.3 Migranten

Met de komst van migranten en het verlenen van bepaalde rechten aan deze vreemdelingen (op basis van verblijf in plaats van nationaliteit) zijn er *gradaties in het formeel burgerschap* ontstaan. Bepaalde rechten, sociale goederen en diensten worden niet langer voorbehouden aan staatsburgers alleen, maar komen toe aan iedereen die duurzaam op een bepaald grondgebied gevestigd is. Zo werden in het kielzog van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat (Heisler & Heisler, 1991) sociale en economische rechten aan immigranten verleend, ongeacht hun nationa-



liteit. In sommige landen zoals Nederland werden in een later stadium ook lokale politieke rechten aan vreemdelingen toegekend.

Volledige politieke rechten blijven overal in Europa voorbehouden aan staatsburgers, dit omwille van het principe van volkssoevereiniteit en het vraagstuk van legitimatie van de natiestaat. Hierdoor ontstond een situatie waarin wettelijk gevestigde vreemdelingen in zowat alle (juridische) opzichten gelijk werden aan staatsburgers, behalve dan op het vlak van de politieke rechten. Dit leidde tot een vorm van *'partieel burgerschap'* (Brubaker, 1990) waarbij men een onderscheid kan maken tussen volwaardige *'citizens'* (staatsburgers die alle rechten hebben) en *'denizens'*,<sup>1</sup> ingezetenen die alle rechten genieten, behalve volledige politieke rechten) (Jacobs, 2000).

## 2. Enkele theoretische modellen

Bij de discussie wie nu burger is en wie niet, staat vooral de groep van al langer aanwezige vreemdelingen centraal. Maar migratie is niet alleen een gegeven uit een verder verleden, het is een blijvende realiteit die nu en in de toekomst onverminderd voor uitdagingen zal blijven zorgen. De groeiende diversiteit in onze samenleving noopt ons ertoe te reflecteren over hoe men deze nieuwe uitdagingen zal vertalen in een leefbaar maatschappelijk model. Een zekere vorm van sociale cohesie is immers onontbeerlijk om een staat te laten functioneren. Hoe groot is dan de diversiteit die een samenleving kan verdragen, zonder te fragmenteren in groepen die zich steeds meer opsluiten in hun eigen gelijk? Verscheidenheid en gelijkheid kunnen op verschillende manieren worden ingevuld binnen de Staat. Elke beleidsoptie tracht een antwoord te bieden op de vraag in hoeverre nieuwkomers opgenomen worden en onder welke voorwaarden die opname gebeurt. In de literatuur worden een waaier van beleidsmodellen gevonden, we beperken ons in deze paper tot een korte omschrijving van drie van hen: het segregatie-, het assimilatie- en het integratiemodel.

### 2.1 Segregatiemodel

Segregatie betekent dat een groep migranten op één of meerdere terreinen van de samenleving apart staat van de rest van de samenleving. Men kan gemakkelijk de eigen cultuur behouden want er is geen uitwisseling met de gastsamenleving. Dit proces resulteert in een samenleving waarin verschillende culturen naast elkaar leven. Een extreem voorbeeld hiervan is de Zuid-Afrikaanse maatschappij ten tijde van het Apartheidsregime. Andere voorbeelden hiervan zijn samenlevingen met grote groepen migranten in bepaalde delen van de (voor)steden of de manier

---

<sup>1</sup> Het concept *'denizens'* werd ontleend aan Tomas Hammar (Hammar, 1990).

waarop bepaalde groepen orthodoxe chassidische Joden zich in de Europese samenleving profileren. Het gebruik van de segregatiestrategie zegt op zich niets over de sociaal-economische positie van de betrokken groep (Loobuyck, 2003).

## 2.2 Het assimilatiemodel

Assimilatie betekent dat de minderheid de sociale en culturele kenmerken van de meerderheid overneemt om tenslotte volledig in de dominante cultuur op te gaan. Het resultaat is een eerder homogene samenleving. Deze ideologie berust op de vooronderstelling dat een multiculturalistisch beleid leidt tot de desintegratie en balkanisering van de samenleving (Loobuyck, 2003).<sup>2</sup>

## 2.3 Het integratiemodel

Een derde beleids optie, het *integratiemodel*, vinden we terug in de werkzaamheden van de verschillende Belgische Parlementen. Integratie is participatie aan de samenleving zonder als gemeenschap apart te worden gesteld (segregatie) en zonder verplichte doorgedreven conformering aan de socio-culturele kenmerken van de meerderheid (assimilatie). De meeste landen van de EU hebben officieel voor integratie als beleids optie gekozen (Loobuyck, 2003, Kerkwerk multicultureel samenleven, 2001).

## 3. Een vertaling naar de realiteit.

De bovenstaande modellen zijn theoretische modellen. Zij kunnen op een continuüm gezet worden, met een homogene samenleving (in de mate dat dit mogelijk is) aan de ene zijde en een als een multiculturele maatschappij aan de andere zijde (zie Verstraete et al., 2001: 11). In de homogene samenleving kan verondersteld worden dat het lidmaatschap van de samenleving erg statisch gedefinieerd wordt en dat de onderhandelingsruimte tussen de leden van de groep en nieuwkomers marginaal is. Assimilatie, het opgaan in de groep, impliceert eveneens een sterke segregatie tussen de samenleving en de buitenwereld. Het samenlevingsmodel dat Verstraete et al. in *Onderzoek naar de finaliteit van het Vlaams inburgeringsbeleid* (2001) beschrijven gaan de auteurs uit van een *interactief, inclusief en dynamisch* maatschappijbeeld met een gespreide verantwoordelijkheid. Het model heeft een basis van minimale afspraken die elk lid van de maatschappij moet onderschrijven en respecteren. Er kan door de onderzoekers geen concrete invulling van die basis gegeven worden. De invulling daarvan moet bepaald worden door een breed politiek en maatschappelijk debat. Bovenop deze basis ligt een ruime negotiatie-

---

<sup>2</sup> Zowel wat segregatie als assimilatie betreft kan een onderscheid gemaakt te worden tussen opgelegde of opgedrongen vormen enerzijds, autosegregatie of assimilatie die van de -'te assimileren' - groep zelf uitgaat anderzijds

ruimte, waaraan iedereen (zowel individueel als op verschillende niveaus van groepsverbanden) zijn eigen invulling kan geven. Dit kan op voorwaarde dat dit gebeurt in onderhandeling met de omgevende maatschappelijke context.. Het feit dat over de invulling van de onderhandelingsruimte telkens weer onderhandeld moet worden zou mee opgenomen moeten worden in de basisafspraken (Verstraete et al., 2001).

### 3.1 Politieke conflicten en democratie (Lodewijckx, Timmerman & Wets (2004))

Welk model ook aangehangen wordt, de modellen krijgen vorm tegen de achtergrond van een *democratisch systeem*. Dit is geen synoniem van probleemloze sociale harmonie en betekent evenmin een ideologische uniformiteit of een onwankelbare consensus. Integendeel: in een democratie zijn sociale en politieke conflicten een gegeven. Zij worden aanvaard en als legitiem beschouwd. Er worden in een democratie procedures en spelregels voorzien waardoor conflicten zich ook op lange termijn kunnen blijven openbaren, zonder dat het latente geweld dat erin besloten ligt manifest wordt en tot een destructieve impasse leidt. Een democratie moedigt iedereen aan om 'het woord te nemen, maar tegelijkertijd kan niemand 'het laatste woord' hebben.

### 3.2 Gemeenschappelijke betrokkenheid op het conflict

Precies omdat sociale en politieke conflicten een wezenskenmerk zijn van de democratie, veronderstelt deze dat alle burgers op een of andere wijze bij die conflicten betrokken zijn, dat zij de ervaring en het gevoel hebben er bij betrokken te zijn in een onophoudende discussie over de definitie en bestemming van hun samenleven. Dat is zowel een *objectieve* als een *subjectieve* vereiste. Enerzijds organiseert een democratie die gezamenlijke betrokkenheid van alle leden en geleidingen van de maatschappij en anderzijds institutionaliseert ze het conflict. Een democratie impliceert dat iedereen zich aangesproken weet door het niet aflatend debat over de organisatie en de doeleinden van 'hun' samenleven. Zodoende sluit iedereen tegelijk op een of andere manier aan bij de strijdende partijen. Daardoor worden conflicten paradoxaal genoeg een factor van sociale cohesie. De strijdende partijen profileren zich – in weerwil van de divergerende opinies en belangenstellingen die hen verdelen – als leden van *eenzelfde* samenleving. Ze maken deel uit van een wereld die, precies omdat hij de gemeenschappelijke inzet is van strijd en discussie, een gedeelde wereld is. De *gezamenlijke* betrokkenheid op een conflict met de samenleving zelf als inzet is een – pluralistische – manier om te beantwoorden aan de vereiste van sociale cohesie. Zij schept tegelijk een *onderlinge* betrokkenheid van allen, zonder welke geen enkele samenleving op de lange termijn stand kan houden. Dat betekent ook dat de democratie geen consensus of ideologische uniformiteit inhoudt, maar wel een gemeenschappelijke publieke

opinie in de zin dat allen weet hebben van de opinie en standpunten van anderen, hoe 'afwijkend' deze ook zijn, en er rekening mee houden. Ze veronderstelt ook dat de leden en diverse groepen van de samenleving tot op een zekere hoogte oog hebben voor elkaars problemen en bereid zijn om zich in het perspectief van de ander te verplaatsen; een zekere mate van inlevingsvermogen, van empathie.

### 3.3 Samenhang in een heterogene samenleving

Dit gegeven staat inderdaad centraal in de organisatie van onze hedendaagse complexe samenleving. Hannerz (1992) bijvoorbeeld, gaat ervan uit dat in een samenleving, hoe heterogeen ze ook is, toch een zekere samenhang te onderkennen is. Een omschrijving van een 'coherentiebegrif' dat hanteerbaar is voor complexe maatschappijen is volgens hem echter niet eenvoudig: *"What can we mean by coherence, in the case of cultures where perspectives diverge and then clash, where people may seek advantage by being different, where groups of people are forever pushing further and further away from the taken for granted in their search for new understandings, where the gains of expertise are suspected to be at the expense of common sense, and where in a division of knowledge specialists prefer to speak to other specialists"* (Hannerz, 1992). Volgens deze auteur moet een werkbaar coherentiebegrif gebaseerd zijn op het gegeven dat mensen tot op zekere hoogte de ideeën en de 'geëxternaliseerde' vormen van ideeën van anderen kunnen begrijpen. Het gaat om een perspectief dat een brug kan leggen naar andere perspectieven. De coherentie in een complexe samenleving zou, aldus deze auteur, groter zijn wanneer *"more people's perspectives make sense of other people's perspectives"*. Deze benadering houdt in dat diversiteit niet noodzakelijk synoniem is met incoherentie. Anderzijds is het wel duidelijk dat coherentie onder de omstandigheden van diversiteit problematisch is. Coherentie is, volgens Hannerz, iets waaraan mensen moeten werken. Voor dit 'coherentiebegrif' zijn concepten als 'orde', 'harmonie' en 'duurzaam evenwicht' weinig relevant. De betekenis van een complexe cultuur groeit volgens Hannerz (1992) uit een onderlinge verbondenheid die voortdurend in beweging is, een *moving interconnectedness*.

Dat de democratie die gezamenlijke onderlinge betrokkenheid vooral via procedures en spelregels zoekt te organiseren, is geen teken van zwakte. Procedures zijn, goed beschouwd, altijd meer dan louter procedures; onderwerping eraan heeft een opvoedende werking en leidt tot inzicht in en tot respect voor inhoudelijke waarden. Democratische procedures voeden de bereidheid om met elkaar te praten en dus *a fortiori* om zich voor elkaar verstaanbaar te maken. Ze bevorderen bij allen de bereidheid om van gedachten te wisselen en te onderhandelen. Ze brengen de burgers tot het besef dat er onenigheid kan zijn over al wat de regels van het conflict te buiten gaat, maar dat die regels zelf gemeenschappelijk aanvaard moeten worden. Anders gezegd: niemand kan voor zichzelf het laatste woord opeisen of pretenderen de waarheid in pacht te hebben. Het is de vraag of de democratie, zo gezien, niet meer gediend is met strijd om sociale rechtvaardig-

heid en een meer correcte verdeling dan met het zich blind staren op multiculturalisme 'as such' (de voorbije klassenstrijd heeft op geen enkel moment tot sociaal separatisme of tot opsplitsing van de samenleving in aparte deelmaatschappijen geleid).



---

## HOOFDSTUK 2

### HET INTEGRATIEBELEID IN BELGIË

De meeste landen van de EU hebben officieel voor *integratie* als beleids optie gekozen. Het gaat dan over 'het inpassen van nieuwe bevolkingsgroepen in een samenleving zonder dat ze hun culturele kenmerken moeten opgeven of worden geïsoleerd van de meerderheid'. De verschillende landen hebben het begrip integratie in de praktijk uiteenlopend ingevuld. Er bestaan grote verschillen in de concrete aanpak van minderheden, de houding t.a.v. religieuze en culturele verschillen, de mogelijkheden tot politieke participatie en de nationaliteitswetgeving. Algemeen worden twee richtingen onderscheiden: het Britse en Nederlandse model van de *multiculturele samenleving* enerzijds, en het *assimilatie- en inpassingsbeleid* zoals we dat o.a. in Frankrijk aantreffen anderzijds. De meeste landen in de Europese Unie hebben een beleid dat elementen van multiculturele en assimilatie-/inpassingmodel combineert.

#### 1 Het integratiebeleid in België

Met de oprichting van het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid (KCM) in maart 1989 werd voor het eerst werk gemaakt van een migrantenbeleid in België, waarbij '*Integratie*' een sleutelbegrip werd. Hierbij werd rekening gehouden met twee punten:

1. Het integratieconcept gaat uit van de notie '*inpassing*', aan de hand van de criteria:
  - (a) *assimilatie*, waar de 'openbare orde' het vraagt;
  - (b) consequente bevordering van een zo goed mogelijke *inpassing* volgens de oriënterende sociale basisbeginselen 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, en
  - (c) ondubbelzinnig respect voor de culturele-diversiteit-als-wederzijdse-verrijking op de andere vlakken.

2. Integratie moet gepaard gaan met een bevordering van de structurele betrokkenheid van de minderheden bij de activiteiten en de doelstellingen van de overheid".<sup>3</sup> Het Belgische integratiebeleid wordt door de overheid en de verdedigers van het beleid voorgesteld als een beleid dat aanleunt bij een multicultureel integratiebeleid dat veel ruimte laat voor diversiteit en pluralisme. Voor critici gaat het *de facto* eerder om een assimilatiebeleid (Loobuyck, 2003).

Positief aan deze definitie was het feit dat ze politiek vrij algemeen aanvaard werd. Een negatief punt is echter de moeilijkheden om de definitie te operationaliseren. Wat impliceert '*zich aanpassen aan de openbare orde*', wat betekent '*de oriënterende sociale basisbeginselen die de cultuur van het gastland schragen*' of '*een volwaardig pluralisme*', ....

Door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is het beleid inzake het onthaal en de integratie van inwijkelingen overgedragen naar de Vlaamse Gemeenschap en toegewezen aan de minister bevoegd voor de bijstand aan personen. Sinds 1987 formuleren de Gewesten (werkgelegenheid) en Gemeenschappen (onderwijs- en cultuurbeleid) hun eigen integratiebeleid. In Wallonië oriënteert men zich daarbij meer op het Franse assimilatiebeleid, in Vlaanderen meer op het Britse en Nederlandse integratiebeleid (Vermeulen, 1997).

## 2. Het Vlaamse beleid

Het Vlaamse integratiebeleid krijgt vorm in een context waar ook ander beleidsniveaus actief zijn. Op het Europese niveau wordt er gewerkt aan een immigratiebeleid (zie het onlangs verschenen groenboek) het vreemdelingenbeleid situeert zich op nationaal niveau (bijvoorbeeld nationaliteitsverwerving, stemrecht e.d.) en ook het regionale niveau is een actor.

Op het terrein van het immigratiebeleid, dat gericht is op beheersing en regulering van immigratie valt er op het Europese niveau een convergentie waar te nemen tussen een aantal verdragen (zoals het Verdrag van Rome en het Verdrag van Maastricht). Op het terrein van het immigrantenbeleid is deze convergentie minder duidelijk zichtbaar en spelen nationale en regionale verschillen. In het Vlaamse integratiebeleid zien we gaandeweg een verschuiving van een collectief idee van integratie (met behoud van eigen identiteit), waarbij de verantwoordelijkheid vooral bij de ontvangende samenleving en de overheid ligt, naar een individueel idee van integratie (burgerschap en inburgering), waarin de verantwoordelijkheid vooral bij de minderheden zelf is komen te liggen. Er wordt steeds meer

---

<sup>3</sup> KCM, Integratie(beleid), *Een werk van lange adem. Deel I: Bakens en eerste voorstellen*, Inbel, Brussel, 1989, 34-39; ID (1990); *Voor een harmonische samenleving*, Inbel Brussel; ID., *Eindrapport. Tekenen voor gelijkwaardigheid*, Brussel, Inbel, 1993, 51-55.



gepleit voor een meer dwingende aanpak tot integratie (Boender, 2001; Lodewyckx & Geets, 2002).

België en ook Vlaanderen is een multiculturele samenleving geworden. Personen van een vreemde herkomst verblijven en werken al geruime tijd in het land. Door een tweedeling autochtone en allochtone bevolking te gebruiken, worden de gevestigde allochtonen (oudkomers) én de nieuwkomers samen bekeken waardoor de specificiteit van de situatie van nieuwkomers onderbelicht wordt. Noch de groep al langer aanwezige migranten, noch de groep nieuwe migranten zijn een homogene groep. Daarom wordt er door de autoriteiten nu een onderscheid gemaakt tussen oud- en nieuwkomers. De aandacht van de Vlaamse overheid voor nieuwkomers is vrij recent. In haar Strategisch Plan voor het Vlaamse Minderhedenbeleid van 1996, erkent de Vlaamse overheid voor het eerst de noodzaak van een onthaalbeleid voor nieuwkomers. Twee jaar later werd het onthaalbeleid voor nieuwkomers als één van de drie beleidssporen opgenomen in het minderhedenbeleid. De overheid ontwikkelde daartoe in samenspraak met het werkveld een concept voor het onthaalbeleid. Met het regeerakkoord en de Septemberverklaring van 1999 lanceerde de Vlaamse regering de idee van *inburgering*.

### 3. Inburgering in het decreet

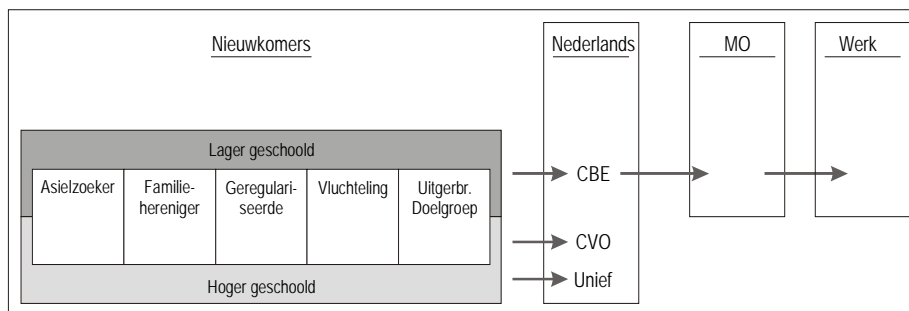
Aan nieuwkomers die via legale immigratie ons land binnenstromen, wil de Vlaamse overheid in de eerste periode van hun verblijf een aangepast onthaal aanbieden. Met dat inburgeringsbeleid borduurde de regering voor een deel verder op het vroegere onthaalbeleid, maar legde ze ook nieuwe accenten. Zo zette ze de rol van de lokale overheid sterk in de verf en legde ze expliciet de link met de actieve verzorgingsstaat. De Vlaamse regering ziet inburgering immers als *een proces met wederzijdse rechten en plichten*. De overheid heeft de plicht de persoon van de doelgroep een kwalitatief inburgeringstraject op maat van zijn/haar noden aan te bieden, op zijn beurt verbindt de nieuwkomer zich ertoe actief deel te nemen aan het inburgeringstraject. Na een experimentele fase Op 28 februari 2003 het in het Vlaamse Parlement gestemd. Het inburgeringsdecreet ging in uitvoering op 1 april 2004. Het decreet definieert inburgering als

*‘een interactief proces waarbij de overheid aan vreemdelingen een specifiek programma aanbiedt, dat hun enerzijds de mogelijkheid biedt om zich eigen te maken met de nieuwe sociale omgeving en anderzijds ertoe bijdraagt dat de samenleving de personen van de doelgroep als volwaardige burgers gaat erkennen, met als doel een volwaardige participatie van die personen in de samenleving’.*

Nieuwkomers worden sinds 1 april 2004 verplicht een inburgeringstraject te volgen. De doelgroep werd met het in werking treden van het decreet nog uitgebreid. Elke nieuwkomer die zich recentelijk (minder dan een jaar gelden) voor het eerst

heeft ingeschreven in een Brusselse of Vlaamse gemeente behoort tot de doelgroep, toch als ze hier niet met een tijdelijk doel verblijven (Zie bijlage 1 voor de volledige afbakening van de groep). De doelgroep bestaat dus uit personen die verplicht zijn een inburgeringstraject te volgen en personen die het recht hebben op een traject. Onderdanen van een EER land en hun partners, kinderen of ouders kunnen immers niet verplicht worden een traject te volgen en personen die met een Belg(ische) huwen evenmin. Daarnaast kunnen sommige nieuwkomers om persoonlijke redenen vrijgesteld worden van de inburgeringsplicht omwille van leeftijd (65plus), ziekte of handicap. (Administratieve wegwijzer Vreemdelingen, Vluchtelingen, Migranten, 2004).

De overheid gaat ervan uit dat slechts één op drie van de nieuwkomers de ondersteuning van een trajectbegeleider nodig heeft. De drie fasen van het mogelijke traject (Taalverwerving, Maatschappelijke Oriëntatie en loopbaanoriëntatie). Iedereen die in een traject terecht komt vat een taal cursus aan, elk op zijn niveau. De maatschappelijke oriëntatie en de loopbaanoriëntatie wordt echter alleen voor de minst opgeleide (en in *casu* de meest kwetsbare) nieuwkomers gereserveerd.



**Figuur 2.1** Inburgeringstrajecten

#### 4. Besluit

Het integratieconcept zoals geformuleerd door het Koninklijk Commissariaat voor Migratie ondanks de moeilijkheden om het te operationaliseren voor een deel overeind. Waar er bij deze formulering nog discussie bestaat op welk maatschappijmodel ze zich beroept is de definitie van inburgering in het decreet veel duidelijker.

De beleidsmatige vertaling valt iets moeilijker in dit model te passen. De overheid gaat ervan uit dat slechts 1 op 3 van de nieuwkomers een trajectbegeleider zal nodig hebben. Bovendien geldt er een vrijstelling voor een aantal categorieën. Daaruit zou men kunnen besluiten dat ervan uit gegaan wordt dat inburgering

een automatisch proces is waarbij vooral risicogroepen (laaggeschoolden) door de overheid begeleid worden naar een verdere inburgering.

In de praktijk van het Vlaamse beleid zien we gaandeweg een verschuiving van een collectief idee van integratie (mét behoud van eigen identiteit) waarbij de verantwoordelijkheid vooral bij de ontvangende samenleving en de overheid ligt, naar een individueel idee van integratie (burgerschap en inburgering) waarin de verantwoordelijkheid vooral bij de minderheden zelf is komen te liggen. Er wordt steeds meer gepleit voor een meer dwingende aanpak tot integratie. Hierop wordt in het volgende onderdeel ingegaan.



---

## HOOFDSTUK 3

### NAAR EEN DEFINITIE VAN HET CONCEPT 'INBURGERING'

#### 1. Verschillende invullingen van het concept 'inburgering'

De aan Nederland ontleende term 'inburgering' duikt in Vlaamse context pas op in het regeerakkoord van juli 1999. In het Vlaamse minderhedendecreet van 1998 is er nog geen sprake van een *'inburgeringsbeleid'*, maar van een onthaalbeleid voor nieuwkomers. Aan de basis van dit concept lag de deplorabele arbeidsmarktpositie van de etnische minderheden in Nederland in het begin van de jaren tachtig. De aandacht van het beleid ging naar de verruiming van de werkgelegenheid door scholing en door de creatie van nieuwe banen. De hoge werkloosheid van etnische minderheden werd verklaard door de een aanhoudende immigratie. Dit ten onrechte: de belasting van de arbeidsmarkt was in die jaren beperkt tot enkele duizenden per jaar (Gowricham & Nolen, 2004: 12). Het leidde wel tot de koppeling van de thema's immigratie en integratie. Het is in deze context dat het idee 'inburgering' geboren werd.

In een eerste invulling van het concept, zoals het in Nederland door Entzinger en Van Der Zwan werd geformuleerd, wordt onder inburgering nog een contract tussen de nieuwkomer en de overheid gezien. Tegenover de plicht tot inburgering stond het recht op een baan. Gaandeweg is de invulling van het concept verschoven naar de zienswijze dat de nieuwkomers voldoende moeten uitgerust worden om zich in de ontvangende maatschappij zelfstandig te redden. Wat opvalt, is dat ondanks de inhoudelijke verschuivingen van het begrip, het niet eenvoudig is om een duidelijke definitie te vinden. Zelfs in de Nederlandse Wet Inburgering Nieuwkomers, de eerste wettekst waar het begrip inburgering in voorkomt worden wel een aantal verwante begrippen zoals nieuwkomer, inburgeringsonderzoek, inburgeringsprogramma, ... omschreven, maar niet het sleutelbegrip 'inburgering'. Toch betreft het hier geen éénduidig begrip. In Verstraete, Verbruggen en Cornelis, (2000) wordt dieper ingegaan op het semantische aspect. Niet alleen in Nederland, maar ook in België wordt inburgering op een impliciete wijze ingevuld. Al enkele jaren voor de term in een regeringsdocument opduikt, hebben

politieke partijen en onderzoekers hun eigen invulling gegeven van wat inburgering is of zou kunnen zijn. De verwoorde definities staan vaak ver uit elkaar. De liberale partij spreekt in haar beginselverklaring ten tijde van de omvorming van de PVV naar de VLD van “*het laten verwerven van kennis en van de Nederlandse taal en van de waarden en normen van de Vlaamse maatschappij teneinde als volwaardige burgers te kunnen deelnemen aan die maatschappij, terwijl de eigen cultuur gevrijwaard moet blijven behalve waar die strijdig is met de Westerse democratische beginselen*”). Deze interpretatie verschilt sterk van de interpretatie van het toenmalige Vlaams Blok dat pleitte voor een verplichtte burgerschapsproef die tot gevolg zou hebben dat al wie niet in de proef zou slagen, het land uitgezet zou worden. Het concept inburgering kan geïnterpreteerd worden als *een recht* (cf. De vroege definitie van Entzinger) als *empowerment* (zie o.a. de hoger aangehaalde VLD definitie) en als *uitsluitingscriterium*. In sommige maatschappelijke evoluties kan een evolutie naar de derde invulling gezien worden, zoals de vereiste Nederlands te spreken om in aanmerking te komen voor een sociale woning.

## 2 Wat houdt inburgering in?

Naast de verschillende definities met betrekking tot de vorm, zijn er ook verschillende definities van de inhoud mogelijk. Inburgering kan gezien worden als een opstap naar integratie.

### 2.1 Inburgering als ‘empowerment’

De wortels van het *empowermentconcept* – dit verschijnt, ook in de Nederlandstalige literatuur steeds in het Engels, wegens het ontbreken van een deugdelijke Nederlandse vertaling –, situeren zich in de armoedebestrijding in het Amerika van de jaren zestig. In Vlaanderen heeft het empowerment paradigma vooral ingang gevonden door de hulpverlening van de OCMW's. Nog voor de term ingang vond, werden er al methodieken ontwikkeld die gefundeerd zijn op het empowerment gedachten goed. Het belangrijkste daarvan is de maatzorgmethodiek en hierop voortbouwend, het vraaggestuurde cliëntoverleg (Van Regenmortel, 2004) Deze methodieken geraken sterk ingeburgerd in de OCMW hulpverlening in Vlaanderen.

Empowerment kan gedefinieerd worden als “*een proces van versterking waarbij individuen, organisaties en gemeenschappen greep krijgen op de eigen situatie en hun omgeving en dit via het verwerven van controle, het aanscherpen van kritisch bewustzijn en het stimuleren van participatie*” (Van Regenmortel, 2002) Het doel van empowerment is een volwaardig burgerschap, naar een maatschappelijke integratie voor iedereen.

Het is een *multi-level* concept. Zimmerman (2000) beschrijft 3 niveaus (het individuele niveau, het niveau van de organisaties en het niveau van de gemeenschap)

die onderling verbonden zijn. Er zijn nog drie belangrijke bedenkingen te maken bij het empowerment concept. (1) Ten eerste is het een *open-ended* construct. Dit betekent dat empowerment een continue proces is. Het gaat niet over al dan niet beschikken over empowerment. Er zijn gradaties en deze hangen af van de tijd, de context, de populatie ... Empowerment impliceert een differentiatie naar domein (arbeid, onderwijs, gezondheid, ...) en naar niveau (bv. individu, buurt, samenleving). Het is maatwerk: het proces van empowerment dient op maat van het individu, de organisatie of de gemeenschap bekeken te worden. (2) Nog een belangrijk gegeven is dat je empowerment niet kan krijgen. Je moet het zelf verwerven. Empowerment wordt ook niet opgelegd: de stem van de betrokkene wordt steeds gehoord. Zij die over meer empowerment beschikken hebben de taak de condities te creëren om empowerment mogelijk te maken voor zij die over minder 'empowerment' beschikken (Van Regenmortel, 2004).

## 2.2 Inburgering: een werkdefinitie

In het kader van het inburgeringsbeleid zijn al verschillende studies besteld door de Vlaamse overheid. De werkdefinitie die in Verstraete, Verbruggen en Cornelis, (2000) en Verstraete et al. (2001) wordt geformuleerd, kan ook in de context van het lopende onderzoek gebruikt worden. Inburgering wordt gedefinieerd als

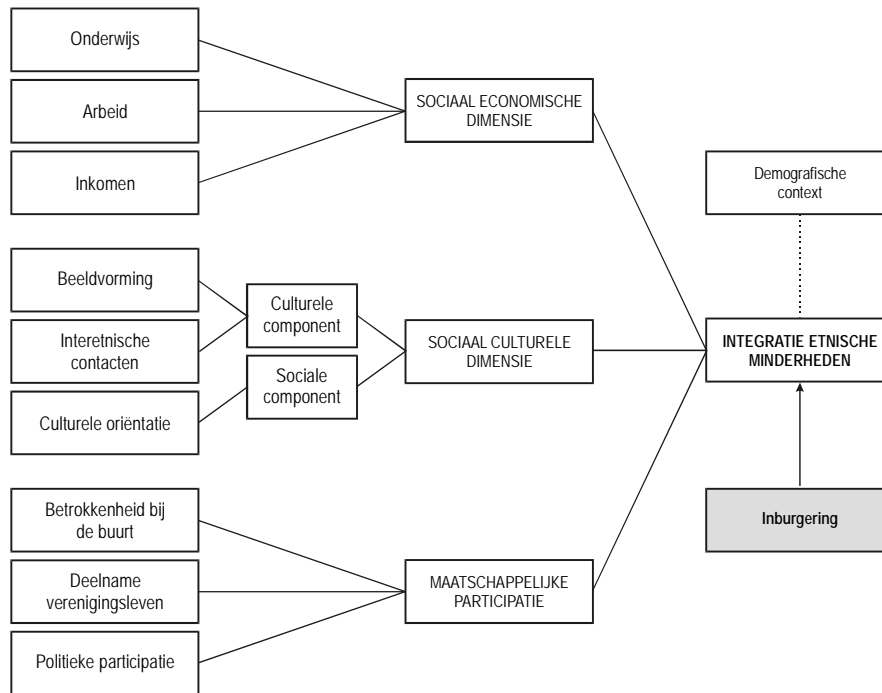
*“... het proces waarin enerzijds de nieuwkomer de mogelijkheid krijgt zich zijn nieuwe sociale omgeving eigen te maken en anderzijds die omgeving de nieuwkomer als volwaardig burger gaat erkennen. Het is een interactief proces waaraan in twee richtingen gewerkt wordt: zowel de belangen van de nieuwkomer als van de ontvangende samenleving worden in rekening gebracht. Het is een leerproces, waarin alle partijen van elkaar kunnen en moeten leren. Het is een negotiatieproces, waarin enkel de geldende en algemeen aanvaarde basisafspraken van onze Vlaamse samenleving niet negotieerbaar zijn. Inburgering moet leiden tot integratie. Integratie wordt beschouwd als het proces waarin de nieuwkomer op een volwaardige, evenredige en constructieve basis gaat participeren aan het maatschappelijke leven. Ook dit is een interactief leer- en negotiatieproces.”*

Voor een operationalisering van inburgering kunnen we met Verstraete et al. (2001) teruggrijpen naar John Friedman (1992). Hij beschouwt het *huishouden* als zijn onderzoeksentiteit. Een huishouden kan bestaan uit meerdere mensen die onder één dak samenwonen en samen in hun levensonderhoud voorzien. Dit uitgangspunt sluit aan bij de sociale realiteit van bijvoorbeeld de nieuwkomersproblematiek waar leden van een gezin samen hun sociale positie in de maatschappij verwerven. De taken die een huishouden op zich neemt zijn niet alleen economische taken (inkomensverwerving) maar ook sociale en huishoudelijke taken. In de lijn van Van Regenmortel gaat Friedman er ook van uit dat empowerment verworven wordt. De context, waarin dit proces van 'machtsverwerving' zich afspeelt wordt door Friedman opgedeeld in 8 dimensies. Verstraete et al. beschrijven deze als volgt:

1. *Een verdedigbare levensruimte*: daarmee bedoelt hij niet enkel een huis (hoe symbolisch ook) waarin het huishouden kan eten, slapen en zijn bezittingen bewaren, maar bovenal ook een 'thuis' dat deelneemt aan de morele economie van de omgeving
2. *Surplus-tijd*: hiermee bedoelt hij de tijd die het huishouden niet rechtstreeks of onrechtstreeks moet besteden aan zijn subsistentie
3. *Kennis en vaardigheden*: die nodig zijn om productief te kunnen deelnemen aan de verschillende sociale praktijkdomeinen, aan zowel de kapitaal-accumulatie- als de subsistentie economie, en aan de productie van de eigen levenssfeer
4. *Relevante informatie*: over alles wat de subsistentiestrijd van een huishouden kan verlichten en de interactie met de verschillende sociale-praktijkdomeinen kan verbeteren
5. *Sociale organisaties*: zowel op formeel (bv. religieuze verenigingen en zelforganisaties) als op informeel vlak
6. *Sociale netwerken*: zowel horizontaal (zoals familie) als verticaal (zoals patroon klant - relaties)
7. *Instrumenten voor werk en levensonderhoud*: niet alleen werktuigen, gereedschappen en huisraad, maar bv. ook een gezond lichaam
8. *Financiële hulpbronnen*: zowel een monetair inkomen (uit formele of informele activiteiten of uit overheidssteun) als toegang tot (in-)formeel krediet.

Het onderstaande model is gestoeld op de Rotterdamse praktijk en wordt ontleend aan de *integratiemonitor* zoals die aan het Instituut voor Sociologisch-Economisch onderzoek van de Erasmus universiteit Rotterdam ontwikkeld werd.





Bron: ISEO & COS, Integratie en inburgering in Rotterdam (2004),

**Figuur 3.1** De verschillende dimensies van integratie die in de Rotterdamse monitor worden onderscheiden

Zowel uit de definitie van Friedman als uit het bovenstaande model blijkt dat inburgering niet uitsluitend en zelfs niet overwegend terug te brengen is op een plaats op de formele (of informele) arbeidsmarkt. Het hebben van een inkomen is vanzelfsprekend uitermate belangrijk, maar zeker als het huishouden als onderzoekseenheid genomen wordt, blijft de verwerving van het inkomen slechts één van de activiteiten van het huishouden. Het hebben van werk is dus niet vanzelfsprekend de finaliteit van het inburgeringstraject van elke individuele nieuwkomer. Arbeid is in het Rotterdamse model maar één van de negen dimensies waarmee het concept inburgering gevoed wordt.

Het model stelt dat inburgering geschraagd wordt door 3 dimensies: een sociaal economische, een sociaal culturele en een dimensie die de maatschappelijke participatie meet. (ISEO & COS, 2004; Martens & Weijers, 2000).

- In de *sociaal structurele dimensie of sociaal economische dimensie* zijn de variabelen onderwijs, arbeid en inkomen verbonden. Een hoge opleiding, een hoog inkomen en een goede baan zijn de elementen waaraan individuen op deze dimensie status ontleen (Gezondheid en Huisvesting).

- De tweede dimensie is de *sociaal-culturele* waarbinnen zowel sociale als culturele elementen kunnen onderscheiden worden. Bij de sociale component van deze dimensie gaat het voornamelijk om houdingen (opvattingen van autochtonen over allochtonen en omgekeerd) als om gedragingen (de feitelijke onderlinge contacten). De variabelen die daarbij onderscheiden worden zijn de beheersing van het Nederlands, de sociale nabijheid, de identificatie met de eigen groep en beeldvorming. De culturele component wordt in het Rotterdamse model opgevuld door enerzijds de *opvattingen* van mensen over waarden, normen en stijlen (de zgn. culturele integratie) en anderzijds de cultureel-institutionele uiting ervan (moskeeën, scholen, verenigingen, ...)
- De derde dimensie, *maatschappelijke participatie*, betreft de betrokkenheid bij de buurt, de deelname aan het verenigingsleven, vrijwilligerswerk en de deelname van de etnische minderheden aan de politieke besluitvorming, zowel in actieve als in passieve zin.

### 3. Synthese

We zien door de tijd het inburgeringsconcept evolueren van een *contract* tussen de nieuwkomer en de overheid (waar tegenover de plicht tot inburgering het recht op een baan stond) naar de zienswijze dat de nieuwkomers voldoende moeten uitgerust worden om zich in de ontvangende maatschappij zelfstandig te redden. Meer en meer zijn er tekenen dat de invulling van het concept verder verschuift naar een *uitsluiting*.

---

## HOOFDSTUK 4

### NAAR EEN DEFINITIE VAN HET CONCEPT

Het doel dat de Vlaamse regering zich stelt in het inburgeringsdecreet is om tot een *volwaardige participatie* te komen. Ze ziet inburgering als *een proces met wederzijdse rechten en plichten*. De overheid heeft de plicht de persoon van de doelgroep een kwalitatief inburgeringstraject op maat van zijn haar noden aan te bieden. Op zijn beurt verbindt de nieuwkomer zich ertoe actief deel te nemen aan het inburgeringstraject. Het inburgeringsdecreet definieert inburgering als

*‘een interactief proces waarbij de overheid aan vreemdelingen een specifiek programma aanbiedt, dat hun enerzijds de mogelijkheid biedt om zich eigen te maken met de nieuwe sociale omgeving en anderzijds ertoe bijdraagt dat de samenleving de personen van de doelgroep als volwaardige burgers gaat erkennen, met als doel een volwaardige participatie van die personen in de samenleving’.*

Uitgesplitst in verschillende deelcomponenten krijgen we dat

- (1) het een **interactief proces** is
- (2) waarbij de overheid aan vreemdelingen een **specifiek programma** aanbiedt (een *kwalitatief* inburgeringstraject op maat), dat hun enerzijds de mogelijkheid biedt om
- (3) zich **eigen te maken met de nieuwe sociale omgeving** en anderzijds ertoe bijdraagt
- (4) dat de samenleving de personen van de doelgroep als **volwaardige burgers gaat erkennen**, met als doel een
- (5) **volwaardige participatie** van die personen in de samenleving’.

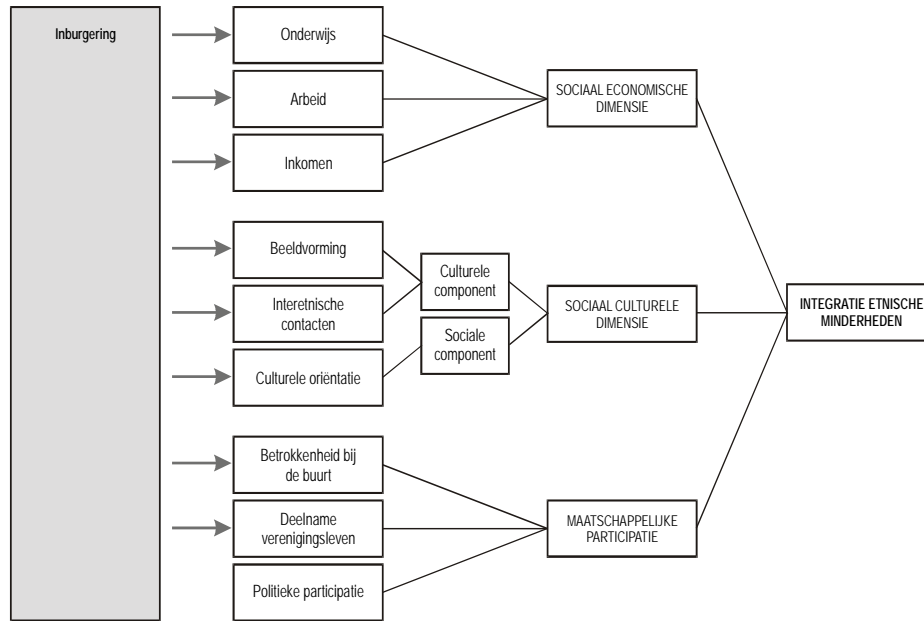
#### 1. Een conceptueel model

Als we al het voorgaande samennemen kan besloten worden dat inburgering een wederkerige relatie is met rechten en plichten wat impliceert, dat om te komen tot een volwaardige participatie van die personen aan de samenleving het nodig is hen een omgeving en de middelen aan te bieden om op basis van zelfredzaamheid

een positie in de maatschappij te verwerven. In Integratie en inburgering in Rotterdam vatten de auteurs dit samen in drie termen: *toerusting*, *toenadering* en *toegankelijkheid* (ISEO & COS, p. 4)

- **Toerusting** betreft kwaliteiten waarover individuele migranten moeten (gaan) beschikken om in de samenleving te kunnen functioneren.
  - Onderwijskwalificaties
  - Beheersing van de *Nederlandse* taal
- **Toenadering** betreft de onderlinge verhouding tussen allochtone en autochtone bevolking
  - Mate van overeenstemming over de *centrale waarden* in de maatschappij
  - *Contacten* tussen de leden van de verschillende etnische groeperingen
- **Toegankelijkheid:** *kerninstituties en voorzieningen* in de samenleving moeten in gelijke mate beschikbaar zijn voor alle burgers
  - Politiek bestuur
  - Arbeidsmarkt
  - Onderwijs
  - Woningmarkt
  - Gezondheidszorg
  - Inkomensaanvullingen

Omdat inburgering als een eerste stap naar integratie beschouwd wordt, wordt in het conceptueel model een ruimere invulling gegeven. Personen die ingeburgerd worden in een maatschappij komen terecht in een proces van *versterking waarbij individuen, organisaties en gemeenschappen greep krijgen op de eigen situatie en hun omgeving en via het verwerven van controle, het aanscherpen van kritisch bewustzijn en het stimuleren van participatie*” en dit in de verschillende gedefinieerde domeinen.



\* naar ISEO & COS (2004)

**Figuur 4.1** Conceptueel model

Een volwaardig burgerschap, en een maatschappelijke integratie impliceert dat er goed gescoord wordt op alle variabelen die samen het integratieconcept vormen. Ook woningmarkt en gezondheidszorg dienen hierin een plaats te krijgen.

Empowerment gebeurt op verschillende domeinen én op verschillende niveaus. Het is een multi level concept: evaluatie op verschillende niveaus (zie tabel). Arbeid en taalverwerving zijn slechts twee componenten uit een veel complexer model. Volledige participatie is het doel van het beleid.

**Tabel 1** Verschillende dimensie en verschillende niveaus van empowerment

Concept	Micro (individueel)	Meso (organisa- tie)	Macro (samen- leving)
Onderwijs			
Arbeid			
Inkomen			
Beeldvorming			
Interetnische contacten			
Culturele oriëntatie			
Betrokkenheid bij de buurt			
Deelname verenigingsleven			
Politieke participatie			
Woningmarkt			
Gezondheid (psychisch en fysiek)			

\* De bovenstaande tabel hoeft niet helemaal ingevuld te worden. Niet alle dimensies komen op alle niveaus aan bod.

Op het *individuele niveau* (micro) omvat empowerment

- het geloof in de eigen capaciteiten om de omgeving te beïnvloeden
- een begrijpen hoe de sociale systemen in een bepaalde context werken
- het stellen van gedrag om in die context invloed uit te oefenen.

Het betreft dus geen statisch persoonlijkheidskenmerk, maar een dynamische context bepaald construct (Van Regenmortel, 2004: 4).

Het niveau van de *organisatie* (meso) verwijst o.a. naar

- de inspraak en de beslissingsmacht van bv. werknemers binnen een organisatie
- het scheppen van mogelijkheden om vaardigheden te vergroten
- wederzijdse steun en netwerkvorming tussen organisaties
- toegankelijkheid voor maatschappelijk kwetsbare groepen. (Van Regenmortel, 2004: 5)

Het niveau van de *gemeenschap* verwijst naar de samenleving en het sociaal beleid dat structurele mechanismen van sociale uitsluiting bestrijdt, openstaat voor diversiteit, actief opkomt voor gelijke rechten en ontplooiingskansen met een evenwichtige balans tussen verzorging en zelfzorg. (Van Regenmortel, 2004: 5)

## 2. Een operationele definitie

Het conceptueel model van het vorige punt is een op basis van literatuurstudie en interviews ontwikkeld model, dat wat operationalisering betreft ver afstaat van de wijze waarop inburgering bepaald wordt door de Vlaamse overheid. Een (eerste) operationele definitie is een praktische definitie. *Inburgering* die zich baseert op wat verwacht wordt van de *deelnemers aan het inburgeringstraject* zoals bepaald

staat in het inburgeringsdecreet dat op 1 april 2004 van kracht werd. Bij een dergelijke definitie bepalen de krijtlijnen van het decreet en van de politieke opvolging ervan, *de beleidsnota inburgering 2004-2009*, de definitie.

## 2.1 De beleidsnota Inburgering 2004 - 2009

Voor het eerst is een Vlaamse minister functioneel bevoegd voor 'inburgering', zij het dat de inburgering waar de minister voor verantwoordelijk is, een vlag is die een veel ruimere lading dekt dan deze van het inburgeringsdecreet. Hij is eveneens verantwoordelijk voor het integratiebeleid, het grote stedenbeleid en het minderhedenbeleid. Het regeerakkoord heeft als duidelijke doelstelling het verhogen van de zelfredzaamheid (empowerment) bij alle mensen, autochtoon of allochtoon, waarbij iedereen zo snel mogelijk dient aan te sluiten bij de Vlaamse samenleving, in de eerste plaats door inschakeling in het arbeidsproces. (Keulen, 2004). In de beleidsnota worden de grote strategische keuzes en opties voor het beleid voor de duur van de regeerperiode weergegeven. Wat het inburgeringsbeleid in *sensu strictu* betreft, kan onthouden worden dat er een grote aandacht bestaat voor de toeleiding naar de arbeidsmarkt, dat de Vlaamse regering voor het kader zal zorgen waarin een actief burgerschap gerealiseerd kan worden en dat er sancties zullen uitgewerkt worden om nieuwkomers te overtuigen toch aan de verplichte inburgeringstrajecten deel te nemen. Een aantal vragen die gesteld kunnen worden m.b.t. de huidige afbakening van de doelgroep (waarom asielzoekers 'inburgeren' als velen onder hen toch weer het land uitgezet worden, waarom personen die gehuwd zijn met een Belg of een persoon uit de EER automatisch vrijstellen, worden in de nota aangeraakt.

Conceptueel sluit de nota in belangrijke mate aan bij het hoger ontwikkelde model, voor zover het de benaderingswijze betreft – ook hier staat het versterken van de positie van de nieuwe migranten centraal. In de nadruk op tewerkstelling als lakmoesproef voor een geslaagde integratie verschilt de beleidsnota van het ontwikkelde conceptueel model. Het wordt ook interessant na te gaan in hoeverre enkele voorgestelde sancties (bv. het ontnemen van een vervangingsinkomen indien er niet voldoende actief meegewerkt wordt) een positieve bijdrage leveren aan de mogelijkheid van een individu of gezin om te participeren in de maatschappij.

## 2.2 De eigenlijke operationalisering

Om de doelstellingen te kunnen operationaliseren moeten we komen tot een aantal *meetbare indicatoren*. Die zullen betrekking op de dimensies die uit het decreet (inburegrinstraject) en uit de beleidsbrief gehaald kunnen worden.

- De doelstellingen van het *inburgeringsprogramma* zelf. De eindtermen van de maatschappelijke oriëntatie zullen bepaald worden. Ook voor de kennis van

het Nederlands kan gemakkelijk per niveau nagegaan worden wat de voorde-  
ringen zijn en hoe ver de kennis rijkt.

- eindtermen MO,
- Niveau Nederlands
- Het operationaliseren van ‘*volwaardige participatie*’ is minder voor de hand lig-  
gend. Om dit te operationaliseren kan enerzijds gekeken worden naar het ide-  
aaltypische model. Een operationalisering zou ook afgeleid kunnen worden  
uit de vrijstellingen die de Vlaamse Regering voorziet. Indien bepaalde catego-  
rieën nieuwe migranten ontheven worden van de verplichting zich in te bur-  
geren, kan ervan uitgegaan worden dat zij reeds aan de minimumvoorwaar-  
den voldoen om als ingeburgerd te beschouwen.

De vraag stelt zich wie of wat de vergelijkingsgroep is om te kunnen spreken van  
een *volledige participatie*. Moet de kennis van het Nederlands gelijkaardig zijn met  
die van Belgen of oudkomers met dezelfde sociaal economische achtergrond, moet  
de tewerkstellingssituatie gelijk zijn met die van personen die al langer in het land  
verblijven. Kortom, gegeven de permanente aanwezigheid van uitgesloten groe-  
pen in de maatschappij kan de vraag gesteld worden of nieuwkomers zich beter  
moeten positioneren, en zo ja, wat zijn de minimumvereisten om van een volle-  
dige participatie te kunnen spreken.

Van de verschillende interactiedomeinen die in het conceptueel model onder-  
scheiden worden, worden er drie elementen direct in de analyse opgenomen:  
(1) de arbeidsmarktsituatie, (2) de kennis van het Nederlands en (3) de maat-  
schappelijke oriëntatie. De andere dimensies worden echter niet uit het onderzoek  
geweerd, maar indirect mee opgenomen. Zij kunnen op verschillende analyseni-  
veaus als verschillende types variabelen voorkomen: intermediaire variabelen,  
effectvariabelen, cumulatieve variabelen, interactievariabelen, ...



**Tabel 2** Het concept integratie / inburgering

Concept	Operationalisering	Inburgerings-decreet	Conceptueel model	Operationeel model	Beleidsnota
Onderwijs	Diploma		x		
Arbeid	Positie arbeidsmarkt	x(d)	x	x (d)	x
Inkomen	Inkomen		x		
Beeldvorming	Opvattingen 'andere'		x		
Interetnische contacten	Contacten; Taalverwerving (NTII)	x	x	x	x
Culturele oriëntatie	Opvattingen waarden en normen (MO?)	x (d)	x	x (d)	x
Betrokkenheid bij de buurt			x		
Deelname verenigingsleven	Lidmaatschap		x		
Politieke participatie	Lidmaatschap, activiteiten		x		
Woningmarkt	Type woning / plaats		x		
Gezondheid	Gezondheidstoestand / ziekten		x		

\* x = aanwezig; x (d) aanwezig voor een deel van de populatie



## BIBLIOGRAFIE

*Administratieve wegwijzer Vreemdelingen, Vluchtelingen, Migranten* (2004).

Boender W. (2001), 'Multiculturaliteit, burgerschap en Islam in Nederland', In D. Douwes, *Naar een Europese Islam?*, Metz & Schildt, Amsterdam, p. 77-93.

Brubaker R. (1990), 'Immigration, Citizenship and the Nation-State in France and Germany: A comparative Historical Analysis', *International Sociology*, 5(4), p. 379-407.

Douwes D. (2001), *Naar een Europese Islam?*, Metz & Schildt, Amsterdam.

Fijalkowski J., Merkens H. & Schmidt F. (red), *Dominant National Cultures and Ethnic Minorities*, Free University of Berlin, Berlin.

Gowricham R. & Nolen R. (2004), *Inburgering. Mensen, Instellingen en lokaal beleid*, Garant, Antwerpen-Apeldoorn, 185 p.

Groeneveld S. & Weijers-Martens Y. (2003), *Minderheden in beeld. SPVA 02*, ISEO, Rotterdam, 154 p.

Hammar T. (1990), *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Avebury.

Hannerz U. (1992), *Cultural Complexity. Studies in the social organization of meaning*, Columbia University Press, New York.

Heisler M. & Heisler B. (1991), "Citizenship - Old, New and Changing: Inclusion, Exclusion and Limbo for Ethnic Groups and Migrants in the Modern Democratic State", in J. Fijalkowski, H. Merkens & F. Schmidt (red), *Dominant National Cultures and Ethnic Minorities*, Free University of Berlin, Berlin.

ISEO & COS (2004), *Integratie en inburgering in Rotterdam*, ISEO & COS, Rotterdam.

- Jacobs D. (2000), 'Inburgering. Van integratie naar acculturatie', *Ex Tempore. Verleden Tijdschrift*, Nijmegen, 19 (3), p. 3-13.
- Koninklijk Commissariaat voor Migranten (1989), *Integratie(beleid): een werk van lange adem. Deel I: Bakens en eerste voorstellen*, Inbel, Brussel.
- Koninklijk Commissariaat voor Migranten (1990), *Voor een harmonische samenleving*, Inbel, Brussel.
- Koninklijk Commissariaat voor Migranten (1993), *Eindrapport. Teken en voor gelijkwaardigheid*, Inbel, Brussel.
- Kerkwerk multicultureel samenleven (2001), *Opvoeden tot verdraagzaamheid: handleiding voor een gespreksmoment*, KMS, Brussel.
- Keulen M. (2004), *Beleidsnota inburgering 2004-2009*, 22 oktober 2004.
- Lodewyckx I., Timmerman C. & Wets J. (2004), 'Maatschappij en etnische diversiteit: wat is wenselijk, wat is mogelijk?', in C.Timmerman, I.Lodewyckx, D.Vanheule & J. Wets, *Wanneer word vreemd vreemd? De vreemde in de beeldvorming, registratie en beleid*, Acco, Leuven.
- Lodewyckx I. & Geets J. (2002), 'Integratie en Identiteit. een toepassing op de beleving van de Islam', *Alert* (28) 5, p. 69-79.
- Loobuyck P. (2000) 'Inburgeren in Nederland en Vlaanderen. Een inleiding tot een debat', *Samenleving en Politiek*, 7/4, p. 21-35, (<http://www.flwi.ugent.be/cie/CIE/loobuyck4.htm>).
- Loobuyck P. (2002), 'Multicultureel burgerschap: voorbij integratie, assimilatie, segregatie en marginalisering', *Ons Erfdeel*, 45, 3, p. 399-411. (<http://www.flwi.rug.ac.be/cie/CIE/loobuyck2.htm>).
- Loobuyck P. (2003), 'Het Vlaams minderhedenbeleid. Een status quaestionis', *Migrantenrecht*, 17, 3, p. 84-88.
- Marshall T. (1963), *Sociology at the Crossroads and other essays*, Heineman, London.
- Martens & Weijers (2000), *Integratiemonitor 2000*, ISEO, Rotterdam, 157 p.
- Rath J. (1992), 'De tegenbedoelde effecten van de geleide integratie van etnische minderheden', *Beleid en Maatschappij*, 19 (5), september/oktober, p. 252-265.
- Stewart A. (1995), 'Two conceptions of citizenship', *British Journal of Sociology*, 46 (1), p. 63-78.
- Swanborn P.G. (1999), *Evalueren*, Boom, Amsterdam.

- Timmerman C., Lodewyckx I., Vanheule D. & Wets J. (2004), *Wanneer word vreemd vreemd? De vreemde in de beeldvorming, registratie en beleid*, Acco, Leuven, 289 p.
- Van Den Bossche & Zemni S. (2002), 'Allochtonen aller landen... burger u in', In A. Van Den Brande (red.), *Identiteiten. Functies en disfuncties*, Academia Press Gent, p. 107-143.
- Van den Maagdenberg V. (red). (2004), *Jaarrapport integratie 2004*, ISEO, Rotterdam, 148 p.
- Van Regenportel T. (2002), *Empowerment en matzorg, Een krachtgerichte psychologische kijk op armoede*, Acco, Leuven/Leusden.
- Van Regenportel T. (2004), *Empowerment in de praktijk van het OCMW*, HIVA, Leuven, 169 p.
- Vermeulen H. et al. (1997), *Immigrantenbeleid voor de multiculturele samenleving: integratie-, taal- en religiebeleid voor immigranten in vijf West-Europese landen*, Imes, Amsterdam.
- Verstraete G., Verbruggen N. & Cornelis M. (2000), *Onderzoek naar de plaats, de rol en organisatie van maatschappelijke oriëntatie en trajectbegeleiding binnen het onthaaltraject voor nieuwkomers als doelgroep van het Vlaamse Minderhedenbeleid*, CICI, Gent.
- Verstraete, Haertjens M., Demoor N., Donceel V., Taelman, A., Van Ael P., Verbist T. & Cornelis M. (2001), *Onderzoek naar de finaliteit van het Vlaams inburgeringsbeleid*, CICI, Gent.
- Zimmerman M. (2000), 'Empowerment theory: psychological, organisational and community levels of analysis', in J. Rappaport & E. Seidman (eds.) *Handbook of community psychology*, Kluwer Academic/Plenum publishers, New York, p. 43-63.