

# Een terugblik in vogelvlucht

## Van spontane immigratie naar immigratiebeleid

Vóór WO I kent België een aanzienlijke *spontane* immigratie. Officiële cijfers spreken van 95.000 vreemdelingen in 1846 (dit is 2 % van de bevolking) tot 254.000 vreemdelingen in 1910 (3,5 % van de bevolking). Nagenoeg 90 % van deze vreemdelingen komt uit de buurlanden. Onder de vreemdelingen die niet uit de buurlanden komen, vormen de Italianen de sterkste groep. Van een vreemdelingenhetze is er op dat ogenblik eigenlijk geen sprake. Die woekert nog onder de Belgen zelf van verschillende geografische en sociale herkomst.

Na een sterke daling van het aantal vreemdelingen ingevolge de eerste wereldoorlog (153.259 in 1920) gaat het aantal vreemdelingen tijdens het interbellum opnieuw in stijgende lijn. In 1938 telt ons land nagenoeg 340.000 vreemdelingen (4 % van de bevolking). Opmerkelijk is nu het groeiend aandeel van immigranten uit andere Europese landen dan de onmiddellijke buurlanden. Een groot deel daarvan komt bovendien naar ons land in het kader van een *georganiseerde immigratie*. Deze vreemdelingen worden vooral aangetrokken om in de steenkoolmijnen te werken. **De rol van de overheid** in de jaren twintig beperkt zich tot het instellen van een inschrijvingsregister en enige controle op het verlenen van inreisvisa. Ten gevolge van de crisis wordt de houding van de overheid strakker met onder meer de stapsgewijze uitsluiting van vreemdelingen uit de werklozensteun vanaf 31 mei 1933, het scherper bijhouden van het inschrijvingsregister en het oprichten op 8 november 1933 van een Vreemdelingencommissie. Onder druk van de economische crisis en onder invloed van totalitaire ideologieën nemen de xenofobie en het antisemitisme sterk toe en beginnen mee te spelen in de verkiezingspropaganda.

Om het naoorlogse België terug op te bouwen en tot een welvaartsstaat uit te bouwen worden vanaf 1946 systematisch buitenlandse arbeidskrachten aangetrokken. Het **immigratiebeleid** beperkt zich in hoofdzaak tot het *regelen van de arbeidsimmigratie*. Werkgevers zetten het aanwervingsproces in gang, de minister van Tewerkstelling en Arbeid geeft - na een onderzoek van de plaatselijke arbeidsmarkt - toelating aan de werkgever om te werven en via een arbeidsvergunning (eerst tijdelijk en beperkt, nadien voor onbepaalde duur en zonder beperkingen) krijgt de buitenlander op zijn beurt toelating om in België arbeid te verrichten. In het verlengde van de arbeidsimmigratie erkent de overheid ook het **recht op gezinshereniging**. Demografische, nataliteitsbevorderende overwegingen spelen hierbij een doorslaggevende rol.

De periode vóór 1969 wordt gekenmerkt door belangrijke *schommelingen* in de aantallen en het soort toegekende arbeidsvergunningen wat duidt op een periode van conjunctureel werkgelegenheidsbeleid. Bij kraptes op de arbeidsmarkt worden vreemdelingen rechtstreeks uit het buitenland aangetrokken; bij werkloosheid wordt de recrutering in het buitenland stopgezet. Van 1946 tot 1952 worden hoofdzakelijk Italianen aangetrokken voor de ondergrondse steenkoolmijnarbeid. In de jaren 1955-1958 krijgen ook werkgevers uit andere sectoren (o.a. bouw- en metaalnijverheid en persoonsverzorging) toelating om vreemdelingen in dienst te nemen en worden ook Spanje en Griekenland als wervingsgebied aangeboord.

Van 1962 tot 1967 wordt er massaal geworven, niet langer alleen in Italië, Spanje en Griekenland maar ook in Marokko, Turkije, Joegoslavië, ... Er is een veralgemening van de vreemdelingentewerkstelling en het zijn voornamelijk bedrijven gevestigd in de grote steden die op deze vreemde arbeidskrachten beroep doen.

Vanaf 1970 start er een periode van *stabilisatie*. Er worden voornamelijk arbeidsvergunningen zonder immigratie toegekend. Zij worden verleend aan de gezinsleden van de buitenlanders die reeds in ons land verblijven. Arbeidsvergunningen bij immigratie worden in hoofdzaak toegekend aan Japanse, Noord Amerikaanse, Zweedse ... kaderleden of gespecialiseerde werknemers. Het immigratiefenomeen stabiliseert en er tekent zich een blijvend vestigingspatroon af.

Omwille van de werkgelegenheids crisis wordt er op 1 augustus 1974 een *immigratiestop* afgekondigd. Arbeidsimmigratie als legale instroomprocedure verloopt sindsdien onder strenge voorwaarden. Het merendeel van de arbeidskaarten wordt toegekend aan onderdanen van landen die over hooggeschoolde arbeidskrachten beschikken en de groep die hiervan gebruik maakt blijft relatief laag. Het aantal vreemdelingen neemt vooral toe door gezinshereniging / gezinsvorming en natuurlijke aangroei.

Vanaf het midden van de jaren 80 wordt *asielaanvraag* een belangrijke legale instroomprocedure. Politieke en economische vluchtelingen uit de Derde Wereld en Oost-Europa geven een nieuw karakter aan de immigratie.

### **Van een Belgisch immigratiebeleid naar een Vlaams categoriaal welzijnsbeleid voor migranten**

Na de immigratiestop van 1974 groeit in beleidskringen stilaan het besef dat de aanwezigheid van vreemdelingen een *permanent gegeven* is dat op een *positieve wijze* benaderd dient te worden. Door de wet van 15 december 1980 wordt de mogelijkheid tot vestiging van vreemdelingen in België juridisch erkend. Hierdoor krijgen vreemdelingen meer rechtszekerheid en bescherming tegen administratieve willekeur.

Geleidelijk aan krijgt het beleid ook oog voor de specifieke noden en behoeften van de hier aanwezige migrantenbevolking. Het *migrantenbeleid* krijgt vorm. Deze evolutie in het beleidsdenken doet zich op dat ogenblik ook in de ons omringende landen voor, waar men eveneens tot het besef komt dat het tot dan toe gevoerde immigratiebeleid niet langer volstaat om de integratie van deze bevolkingsgroepen in de samenleving te bevorderen.

Specifiek voor de Belgische context is wel het gegeven dat deze evolutie in het beleidsdenken samenvalt met de staathuishoudkundige organisatie van België als federaal land. Door de staats hervorming van 8 augustus 1980 worden immers welomschreven bevoegdheden overgedragen naar de deelstaten die nu voor het eerst over een eigen wetgevend orgaan, een eigen administratie en eigen financiële middelen beschikken om hun beleid gestalte te geven. Het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen wordt overgeheveld naar de Gemeenschappen. Het vreemdelingenbeleid s.s. blijft een exclusieve federale aangelegenheid, wat inhoudt dat de deelstaten niet bevoegd zijn voor het toelatingsbeleid, de verblijfsrechtelijke positie en de uitzetting van vreemdelingen uit België.

De overheveling in het begin van de jaren 80 van het beleid inzake onthaal- en integratie van inwijkelingen naar de Vlaamse Gemeenschap betekent in realiteit de *overheveling van zeer beperkte middelen* (10 miljoen BF) uit de nationale tewerkstellingsbegroting, bedoeld voor de financiering van een specifieke, categoriale welzijnszorg voor migranten. Deze bevoegdheidsoverheveling, hoe beperkt ook, betekent op zich evenwel reeds een wezenlijke koerswijziging.

Van het begeleiden van de tewerkstelling van geïmmigreerde arbeiders wordt overgestapt naar de *zorg voor integratie van migranten en hun gezinnen*. Er wordt onderkend dat er een integratieproblematiek is en er wordt geopteerd voor het voeren van een *integratiebeleid*.

Met het oog op het uitbouwen van een *categoriaal welzijnszorgbeleid* voor migranten worden in de loop van de jaren 80 een aantal beleidsinstrumenten ontwikkeld. Op dat ogenblik wordt echter - onder druk van de steeds dieper inwerkende economische crisis - ook openlijk gesproken wordt over de *terugkeer van migranten* en wordt deze hier en daar ook gestimuleerd.

Bovendien stuit de ontwikkeling van dit categoriaal aanbod meteen op een aantal problemen. Naast het ontbreken van een administratieve structuur binnen de welzijnszorg en de zeer schaarse financiële middelen is er vooral de moeilijkheid dat er - langs Vlaamse zijde - vanuit de migrantenkringen weinig of geen valabele gesprekspartners voorhanden zijn. Eén van de eerste maatregelen betreft dan ook de oprichting, eind 1982, van een *Vlaamse Hoge Raad voor Migranten*. Door dit initiatief wenst de

overheid blijkt te geven van de bereidheid om de aanwezigheid van migranten in Vlaanderen positief te benaderen en als een blijvend gegeven te aanvaarden.

Het **categoriaal welzijnsbeleid** wordt langs drie wegen ontwikkeld.

1. De klassieke 'onthaaldiensten' (die migrerende arbeiders dienden te onthalen) worden afgebouwd en vervangen door zogenaamde '**begeleidingsdiensten voor migranten**' op centraal en provinciaal niveau. Deze begeleidingsdiensten hebben als taak het integratieproces van migranten zoveel als mogelijk te begeleiden. Zij functioneren vooral als tussenschakel tussen de gevestigde welzijns-, gezondheids-, onderwijs- en huisvestingsvoorzieningen en de migranten.
1. Er wordt gepoogd om het **eigen organisatieleven binnen de verschillende nationaliteitsgroepen** te ondersteunen ten einde de migranten zelf te betrekken of verantwoordelijkheid te geven bij hun integratieproces.
2. Er worden inspanningen geleverd voor de uitbouw - buiten het onderwijssysteem - van het **taalonderricht** voor volwassen migranten.

### **Van een specifiek, categoriaal welzijnszorgbeleid naar een gecoördineerd migrantenbeleid**

Onder druk van de omstandigheden wordt het *migrantenthema* op het einde van de jaren 80 een *volwaardig en prioritair beleidsthema*. Onder meer als reactie op het toenemend succes van extreem-rechts bij verkiezingen - ontstaat in regeringskringen consensus over de noodzaak om een migrantenbeleid te voeren.

In het federale regeerakkoord van 1988 engageert de overheid zich om een daadwerkelijk en ernstig beleid te voeren ten einde het harmonieus samenleven van migranten en de Belgische bevolking te bevorderen. De drie W's (weten, wonen en werken) worden als prioritaire beleidsdomeinen beschouwd. Een Commissaris voor Brussel, een voorlichtingscampagne tegen racisme en het onthaal van vluchtelingen verbeteren zijn andere middelen die de federale regering ziet om de integratie van migranten te stimuleren. Het Vlaams regeerakkoord van zijn kant stelt dat het Vlaams migrantenbeleid zal vertrekken van de integratie-idee. Het accent wordt gelegd op opleiding en vorming. In beide regeerakkoorden wordt de coördinatie met de initiatieven uitgaande van de respectieve overheden vooropgesteld.

Als gevolg van de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 1988 wordt op het overlegcomité federale regering - deelstaatregeringen van 8 november 1988 consensus bereikt over de oprichting van een Interministerieel Comité voor het Migrantenbeleid (= een overlegforum voor alle bij het migrantenbeleid betrokken overheden) en over de oprichting van een **Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid** (KCM). In november 1989 legt het Koninklijk Commissariaat het eerste rapport over. In de opeenvolgende rapporten van het KCM worden uitvoerige analyses gemaakt, probleempunten aangehaald en voorstellen geformuleerd. Het terugkeerbeleid wordt streng veroordeeld en er wordt onder meer gepleit voor een versoepeling van de nationaliteitswetgeving via het *ius soli* principe voor de derde generatie en voor het afschaffen van het systeem van arbeidsvergunningen voor gevestigde migranten.

De verwezenlijking waarnaar ongetwijfeld de meeste aandacht gaat, is de uitwerking van het *integratieconcept*. Dit concept - dat het midden houdt tussen segregatie en assimilatie - gaat uit van de notie '*inpassing*', aan de hand van volgende criteria :

- assimilatie waar de openbare orde het vraagt;
- 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

- ondubbelzinnig respect voor de culturele diversiteit-als-wederzijdse-verrijking op de andere vlakken. Dit concept verwijst er ook naar dat deze inpassing tegelijkertijd gepaard moet gaan met een bevordering van de structurele betrokkenheid van de minderheden bij de activiteiten en doelstellingen van de overheid.

Daar dit integratiemodel zich de facto hoofdzakelijk op het maatschappelijk vlak situeert, hebben de deelstaten het onvermijdelijk een eigen inkleuring gegeven.

Op 22 maart 1989 keurt de **Vlaamse regering** van haar kant de **eerste Nota migrantenbeleid** goed. Het vooropgestelde migrantenbeleid richt zich tot diegene die zich omwille van hun zwakke sociaal-economische situatie en hun etnische afkomst in een sociale achterstandpositie bevinden. Sleutelwoorden in deze beleidsnota zijn positieve integratie, maatschappelijke achterstand en achterstelling enerzijds en culturele eigenheid anderzijds. Het Vlaamse migrantenbeleid krijgt stilaan vorm, zij het dat de aandacht de eerste jaren in hoofdzaak uitgaat naar het bevorderen van de maatschappelijke positie van migranten en minder naar het ondersteunen van hun emancipatieproces.

In uitvoering van de Nota migrantenbeleid wordt op **18 juli 1990 de reglementering op de integratiecentra voor migranten** van kracht. Deze regelgeving vormt een belangrijke stap in de ontwikkeling van de migrantensector. De erkenningen die er op grond van dit besluit komen, vormen een bevestiging van wat er de voorbije jaren gegroeid is aan privé en openbare initiatieven die vó ó r 1990 als sociale diensten, opbouwwerkorganen of begeleidingsdiensten voor migranten begaan waren met de integratie van migranten.

De parlementsverkiezingen van 24 november 1991, ook 'Zwarte Zondag' genoemd, brengen het migrantenthema, inzonderheid de thematiek van racisme en xenofobie, op een nog indringender wijze op de politieke agenda.

In uitvoering van het federale regeerakkoord wordt op 1 oktober 1993 het **Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (CGKR)** operationeel. De deelstaten zijn vertegenwoordigd in de raad van bestuur van het Centrum Het CGKR komt er in opvolging van het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid. De werking van het Centrum steunt op vier pijlers :

1. de antiracismewerking sensu stricto,
1. de cel gelijke kansen begaan met de strijd tegen de meest ernstige vormen van sociale uitsluiting,
2. de opvolging van het integratiebeleid met het accent op de federale bevoegdheden en de bevoegdheden die het federale niveau doorkruisen, evenals de punten waar een coördinatie gewenst is (de follow-up van de werking van het vroegere Koninklijk Commissariaat );
3. een aantal specifieke opdrachten zoals de niet-gerechtelijke coördinatie van de strijd tegen de internationale mensenhandel en sensibiliseringsacties.

De oprichting van het CGKR houdt in dat de verantwoordelijkheid inzake racismebestrijding in eerste instantie op het niveau van de federale overheid wordt gesitueerd.

De Vlaamse regering van haar kant keurt op 18 mei 1992 de Coördinatienota Migrantenbeleid goed en in juni 1993 de Beleidsbrief Migrantenbeleid. In deze beleidsdocumenten worden de uitgangspunten en basisopties zoals omschreven in de Nota Migrantenbeleid van 1989 verder verduidelijkt en verfijnd. Sleutelwoorden in het beleidsdenken zijn : tweesporenbeleid, inclusief beleid en gecoördineerd beleid.

***Tweesporenbeleid : integratiebeleid / gelijkerekansenbeleid en cultuurbeleid.***

- Het *integratiebeleid* opgevat als een gelijkerekansenbeleid is de kern van het migrantenbeleid. Migranten worden immers nog steeds - omwille van hun migrant zijn - geconfronteerd worden met uitsluiting en maatschappelijke achterstelling Door het voeren van een

gelijkkansenbeleid wenst de overheid de integratie van migranten in vitale maatschappelijke sectoren te bevorderen. Het integratiebeleid richt zich prioritair tot alle personen van vreemde etnische herkomst die legaal in ons land verblijven en die zich juist wegens hun etnische afkomst en hun zwakke sociaal-economische situatie in een achterstandspositie bevinden.

- Het migrantenbeleid is evenwel méér dan een gelijkkansenbeleid. Migrantengroepen zijn ook een *cultuurbeleid*. Emancipatie en participatie, het kunnen ontplooiën van de eigen identiteit en het groepsbewustzijn, inspraak en vertegenwoordiging ...hangen weliswaar nauw samen met het verwerven van gelijke kansen, maar verdienen ook specifieke aandacht vanwege de overheid. Het cultuurbeleid vertrekt van het gegeven dat Vlaanderen een interculturele samenleving is en richt zich tot alle migrantengroepen die uitdrukking willen geven aan hun eigen cultuur en identiteit en hiertoe zelf het initiatief nemen. De overheid moet er zorg voor dragen dat migranten op voet van gelijkheid met de Vlamingen kunnen delen in de culturele pluriformiteit.

Het sterker benadrukken van het cultuurbeleid als hefboom van migrantengroepen hangt samen met het groeiend besef dat het migrantendebat tot nog toe teveel een debat onder Belgen is geweest waarbij de migrant tot object werd gereduceerd. Door het cultuurbeleid moeten migranten méér de kans krijgen om voor hun eigen rechten op te komen.

**Inclusief** beleid - het tweede kernbegrip van het Vlaamse migrantengroepenbeleid - houdt in dat elke minister binnen de Vlaamse regering zijn/haar verantwoordelijkheid moet opnemen voor de concrete uitvoering van het migrantengroepenbeleid. De Vlaamse regering kiest er m.a.w. voor om geen afzonderlijk migrantengroepenbeleid te voeren naast het algemene beleid. Zij opteert er voor om het algemene beleid dat op de diverse domeinen wordt gevoerd waar nodig te verbijzonderen naar de doelgroep migrantengroepen toe.

**Coördinatie** van beleid blijft noodzakelijk met het oog op het bevorderen van de samenhang binnen en het bewaken van de voortgang van het gehele overheidsbeleid inzake migrantengroepen.

In haar beleid wenst de Vlaamse overheid tenslotte ook ruime aandacht te besteden aan het harmonieus samenleven in een interculturele samenleving. Hierbij legt zij sterk de nadruk op de *verantwoordelijkheid van de lokale besturen ter zake*. Dit sluit trouwens aan bij een meer algemene tendens om de lokale overheden meer en meer als belangrijke schakels in het beleid te beschouwen.

Op basis van het besluit van 18 juli 1990 zijn ondertussen een **40-tal integratiecentra voor migrantengroepen** erkend. De ruime definiëring van integratiecentra (zowel qua opdrachten als qua inplanting) heeft wel geleid tot een variëteit aan werkingen die geografisch ongelijkmatig gespreid zijn. Daar de regelgeving op basis waarvan de erkenningen gebeuren op termijn onvoldoende rechtszekerheid biedt, wordt er *vanuit de migrantengroepensector* meer en meer *aangedrongen op een definitieve, d.w.z. decretale regeling voor de sector*. In *beleidskringen* wordt de noodzaak aangevoeld van een ondersteunende structuur voor de realisatie van het migrantengroepenbeleid. Het netwerk van integratiecentra wordt naar voor geschoven als het meest geschikte instrumentarium om deze opdracht waar te maken. Dit houdt wel in dat de rol en positie van de integratiecentra binnen het Vlaamse migrantengroepenbeleid duidelijk omschreven worden, hun opdrachten duidelijk bepaald en hun geografische inplanting - meer dan tot nog toe het geval was - gebeurt op basis van een aantal welomschreven criteria. Deze **behoefte aan reflexie op en een meer definitieve structurering van de migrantengroepensector** resulteert in een ruim debat met en binnen de sector over hun plaats binnen het Vlaamse migrantengroepenbeleid.

Naar aanleiding van de discussie over de reorganisatie van de sector van de integratiecentra voor migrantengroepen gaan bovendien stemmen op om het debat over de **nieuwe structuur te verruimen** en - naast de migrantengroepensector- ook de werkingen met *vluchtelingen* en met de *woonwagenbevolking* bij de besprekingen te betrekken. Vanuit de vaststelling dat de uitsluitingsmechanismen waarmee de drie doelgroepen (migrantengroepen, vluchtelingen en de woonwagenbevolking) geconfronteerd worden heel wat gemeenschappelijke kenmerken vertonen die gemeenschappelijk kunnen aangepakt worden, wordt gepleit voor het uitbouwen van een **geïntegreerde structuur**. Met het oog op een decretale regeling van deze 'minderheden'sector worden er gesprekken gestart met en tussen de sector van de

integratiecentra, het VOW en het OCIV met als eindresultaat het minderhedendecreet van 28 april 1998 (zie verder)..

### **Van een gecoördineerd migrantenbeleid naar een gecoördineerd minderhedenbeleid**

Het aantreden van een nieuwe Vlaamse regering medio 1995 betekent opnieuw een stimulans om het Vlaamse migrantenbeleid verder te profileren. De regering onderschrijft de noodzaak van het voeren van een pro-actief migrantenbeleid gebaseerd op duidelijke doelstellingen en een welomschreven strategie en met voldoende oog voor evaluatie. Bovendien wordt de noodzaak gevoeld om gelijktijdig ook aandacht te hebben voor aanverwante doelgroepen zoals vluchtelingen en woonwagenbewoners die eveneens omwille van hun etnische of culturele afkomst geconfronteerd worden met uitsluiting en achterstelling.

De interdepartementale commissie migranten (ICM) krijgt de opdracht om het in juni 1995 gefinaliseerde strategisch plan voor het Vlaamse migrantenbeleid te actualiseren binnen de contouren van het nieuwe regeringsbeleid en het te verruimen tot het beleid van de Vlaamse Gemeenschap t.a.v. etnisch-culturele minderheden en - naast migranten - ook vluchtelingen en trekkende bevolkingsgroepen als specifieke doelgroepen mee op te nemen in het beleidsplan. De werkzaamheden resulteren in een voorstel van **strategisch plan** voor het Vlaamse beleid t.a.v. etnisch-culturele minderheden, dat door de Vlaamse regering op 24 juli 1996 wordt **goedgekeurd**. Met dit strategisch plan beschikt de overheid over een algemeen kader dat duidelijk aangeeft welke doelgroepen men wenst te bereiken, wat men voor ogen heeft met dit beleid en op welke wijze men dit denkt te bereiken.

Het evolueren van een migrantenbeleid naar een beleid t.a.v. etnisch-culturele minderheden vindt ook zijn vertaling in de **uitbouw van de categoriale sector**. De voorstellen over een herziening van de reglementering van 18 juli 1990 met betrekking tot de integratiecentra voor migranten - opgestart tijdens de vorige legislatuur - resulteren in het decreet van 28 april 1998 inzake het Vlaamse beleid t.a.v. etnisch-culturele minderheden en in het Besluit van de Vlaamse regering van 14 juli 1998 betreffende de erkenning en subsidiëring van de centra en diensten voor het Vlaamse minderhedenbeleid.