



## HET MIGRANTENBELEID OP DE WERKBANK

Essay

A. Martens

*In het kielzog van de viering '100 jaar Sociale Wetenschappen' (K.U.Leuven) werden enkele sociaal-wetenschappelijke proefstukken over actuele beleidsvraagstukken voorgesteld. Dit was ook een gelegenheid om het migrantenbeleid - dat o.m. door het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid gedurende vier jaar gevoerd werd - sociologisch door te lichten.*

*Het Koninklijk Commissariaat heeft een zeer belangrijke impuls aan de probleemstelling en -oplossing van het migrantenvraagstuk gegeven. Maar bij de toetsing van de voorstellen blijken een reeks punten - zoals de politieke participatie van de gevestigde migranten en de institutionele uitbouw van de islam - onaangeroerd te blijven. Bovendien is het theoretisch uitgangspunt van het migrantenbeleid m.n. het integratieconcept (of inpassing) noch logisch coherent noch maatschappelijk relevant.*

*In de toekomst zou dit selectief optreden en het gebrek aan een stevig theoretisch onderbouwde wetenschap over het migrantenvraagstuk aanleiding kunnen geven tot niet-gewilde en niet-voorziene ontwikkelingen.*

## 1. INLEIDING

Sociologie bedrijven is een kritische bezigheid. Het uitoefenen van het vakmanschap - wat Bourdieu met een weinig elitaire term 'le métier' noemt - steunt op een reeks principes zoals betrokkenheid en afstandelijkheid, analyse en synthese, de confrontatie van manifeste uitdrukkingen met latente expressies, het in ogenschouw nemen van de context terwijl men de particulariteit wil vatten, het opzoeken van functies en disfuncties, enz. Het artikel dat hier voorgesteld wordt, is de neerslag van zo'n praxis.

Naar aanleiding van de viering '100 Jaar Sociale Wetenschappen' (K.U.Leuven) werd een sociologisch proefstuk over 'het migrantenbeleid' gevraagd. Een mooie kans voor een vakman om voor andere vaklieden - binnenskamers als het ware - zowel zijn vakkundigheid als zijn twijfels en gewetensproblemen te tonen. Het stuk is een 'essay' geworden. Een poging om, vanuit de (theoretische) uitgangspunten van het migrantenbeleid tijdens vier jaar Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid, een vervolgtraject uit te stippelen. Wat wordt het volgende hoofdstuk van de migrantenstory? De baan die een fenomeen zal moeten volgen of die het toegemeten krijgt, hangt grotendeels af van de impulsen en de richting die het vooraf gekregen heeft.

Dat het migrantenbeleid vanuit het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid een sterke en stevige impuls gekregen heeft, is ontegensprekelijk. Maar die impuls is niet zo rechtlijnig en 'geprofileerd' als de vele rapporten en de media laten uitschijnen.

Op meer dan één punt zijn de uitgangspunten, de stellingen en de voorstellingen controversieel. Indien dat het geval is - wat hier in dit artikel gesteld wordt - dan kan er voorspeld worden dat de door de impuls uitgestippelde baan niet zo rechtlijnig zal verlopen.

Veel meer dan een plan of een programmatische ontwikkeling is het toekomstige migrantenbeleid een 'challenge' die in één of meerdere arena's zal uitgestreden worden. En als dat zo is, dan zijn de uitkomsten veel minder voorspelbaar dan op het eerste gezicht zou kunnen blijken.

In het Eindrapport van het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid, *'Tekenen voor Gelijkwaardigheid'* dat in februari 1993 verscheen, worden de krijtlijnen van het migratie- en migrantenbeleid getrokken en de bakens voor een integratiebeleid in de volgende jaren uitgezet. Eerst wordt onderzocht wat deze bakens zijn.

Vervolgens worden drie punten uitgelicht die als onopgelost voorkomen en die wil-lens-nillens in de komende jaren op alle verdere probleemoplossingen gaan wegen. Het gaat hier om :

- (a) de immigratiestop en de controle van de 'nieuwe migraties';
- (b) het niet toekennen van politieke rechten aan hier verblijvende buitenlanders;
- (c) de plaats, de erkenning en de functie van de Islam in onze samenleving.

Het niet kunnen en niet willen behandelen van deze sociale kwesties zetten alvast een reeks maatschappelijke processen in gang waarvan de meest spectaculaire de volgende zijn : (a) het quasi straffeloos gebruik maken van de migranten als zonde-bokken door extreem-rechtse organisaties en partijen, (b) een vrij eenzijdige en onbespreekbare definitie van het integratieconcept, wat uiteraard aanleiding geeft tot een tanend immigratiedebat, dat door sommigen wel eens 'homogeneïsme' genoemd wordt, en (c) het ontstaan van (een) nieuwe sociale beweging(en).

## 2. TEKENEN VOOR GELIJKWAARDIGHEID : EIND- EN BEGINPUNT ?

"Iedereen die het debat over de harmonieuze samenleving op een positieve en intelli-gente wijze verder wil voeren zal dit verslag gelezen moeten hebben," zo luidt de laatste zin van de inleiding van het eindrapport van Mevrouw P. D'Hondt-Van Opendenbosch en Dhr. B. Vinikas, respectievelijk Koninklijk en Adjunct-Koninklijk Commissaris voor het Migrantenbeleid (1993 : 18).

Dit is meer dan een uitnodiging. Gesterkt door de ervaring dat de rapporten en aan-bevelingen tijdens de vier jaar werkzaamheden (maart 1989 - maart 1993) weinig gelezen en nog minder bestudeerd werden, waarschuwt het Commissariaat voor onoplettendheid en gebrek aan probleemkennis. Daarom blijkt een nauwkeurige analyse van de uitgangspunten niet overbodig te zijn.

De algemene filosofie van het migrantenbeleid zoals door het Koninklijk Commis-sariaat werd geconcipeerd, kan als volgt worden samengevat :

1. De maatschappelijke '*inpassing*' van migranten. Die *inpassing* steunt op de volgende uitgangspunten (ook pijlers genoemd): *deintegratie van de hier ver-blijvende minderheden*, waarvan de blijvende aanwezigheid niet meer ter dis-cussie staat (België is en blijft een immigratieland); *humaan beheer en zo mogelijk beheersing van de asielstromen*' (blz.17); het ontstaan van een '*langzaam groeiende multi-culturele samenleving*'; *participatie* 'binnen een

eigen stemgerechtigde inbreng, weze het een stemrecht of nationaliteitsverwerving'.

2. Hierbij worden nog een reeks specifieke *accenten* gelegd. Het gaat om : de noodzakelijke *aanwezigheid van de overheid* in de 'stedelijke geconcentreerde wijken' om de informatie en de communicatie tussen de inwoners te bevorderen; de noodzaak om een *geïntegreerd beleid* te voeren met de verschillende federale, gemeenschaps-, gewestelijke en lokale overheden; en tenslotte de *emancipatie van de migrantenvrouw*.
3. De '*grote hefboomen*' om deze integratie/inpassing te bereiken zijn: onderwijs, tewerkstelling en huisvesting.

Hierop volgt dan een zeer uitvoerige lijst van voorstellen en bereikte resultaten.

Het werk van het Koninklijk Commissariaat is ontegensprekelijk een monument. Het laat geen twijfel dat de drie hoofdrapporten, *Integratiebeleid: een werk van lange adem* (november 1989), *Voor een harmonische samenleving* (mei 1990) en het *Eindrapport* (februari 1993), evenals de talrijke cahiers, de tussentijdse rapporten, de specifieke themarapporten, de informatieve werkmappen, enz. een ongelooflijke bundeling van feiten, analyses en voorstellen zijn.

De analogie met de grote parlementaire enquêtes over de toestand van de arbeidersklasse in de 19de eeuw of met de analyses van Dokter Meynne, Mareska, Heyman, Ducpétiaux is hier zeker niet misplaatst. Zelden is van overheidswege met zoveel zorg, toewijding en doorzettingsvermogen een volledige inventaris van het probleem opgemaakt. Maar het kan ook met een soort 'Plan van de Arbeid' vergeleken worden: een uittekenen van etappes en maatregelen die de inpassing moeten (kunnen) bevorderen.

Dit gezegd zijnde, moeten wij toch oog hebben voor enkele blijvende knelpunten en problemen die in de toekomst de uitwerking van het hier voorgesteld migrantenbeleid gaan bemoeilijken, zoniet verlammen.

### 3. BLIJVENDE KNELPUNTEN, DILEMMA'S EN ONOPGELOSTE PROBLEMEN

#### 3.1. *België is een immigratieland (geweest) ? Ma non troppo!*

Het gaat hier voornamelijk om het onderscheid tussen de "nieuwe" en de "oude" (im)migraties. In 1974 kondigde de regering een "immigratiestop" aan. Immigratie van niet-geschoolde arbeidskrachten uit Noordafrikaanse landen, Turkije, Joegoslavië, Zuid-Europa zou niet meer mogelijk zijn.

Het handhaven van deze immigratiestop wordt als een noodzakelijke en onontbeerlijke voorwaarde voor de integratie van de reeds in België verblijvende migranten voorgesteld. Grotere toegevingen en het toekennen van de 'gelijkwaardigheid' zijn maar mogelijk voorzover er geen nieuwkomers 'bijkomen'. De indruk moet alvast gegeven worden dat onze schaarse middelen niet door een onophoudelijke stroom van nieuwelingen zullen opgebruikt worden.

Daarom pleit het Commissariaat voor het handhaven van de immigratiestop, strengere controles inzake het illegaal verblijf en de illegale tewerkstelling, maatregelen tegen de vrouwen- en de kinderhandel, het verstrengen van de wettelijke schikkingen met betrekking tot het samenwonen in het kader van de gezinshereniging, de uitzetting van de clandestienen, enz. 'De vrijwaring van een integratiebeleid ten aanzien van regelmatig in België verblijvende immigranten verantwoordt dergelijke houding' (Eindrapport: 41).

Maar wat zal er gebeuren als voornoemde restrictieve maatregelen niet de verwachte resultaten opleveren ? Moet het integratiebeleid dan (voorlopig ?) opgeschort worden ?

In de werkelijkheid doen zich twee verschijnselen voor. Ten eerste : de immigratie gaat de facto verder. Vluchtelingen, asielzoekers, buitenlanders uit Centraal- en Oost-Europa, komen en verblijven (vaak tijdelijk) in België. Het vrij verkeer van de onderdanen van een EG-land is intussen een recht geworden, zodat ons land de aankomst van deze buitenlanders niet kan voorkomen. Gezinshereniging is ook een recht dat op grond van internationale verdragen niet ontzegd kan worden (1). Maar immigranten zullen naar Europa - en ook België - blijven komen. "Oorlog, honger of een verwoest milieu doen miljoenen hun land ontvluchten. De grote economische en sociale ongelijkheid op wereldschaal zorgt voor een migratiebeweging in de richting van de rijke westelijke wereld. Omgekeerd bestaat daar, de Europese Gemeenschap niet uitgezonderd, een zekere behoefte aan voortgaande immigratie. De internationalisering van economie en cultuur, alsmede het toegenomen bereik van internationale transportmiddelen, geven een verdere impuls aan deze ontwikkeling.

Zowel demografische als economische, sociaal-culturele en politiek-morele factoren spelen hierin mede." (Vreeman e.a., 1993 : 17).

Ten tweede : de moeilijkheden om deze 'nieuwe migraties' onder controle te krijgen, heeft perverse gevolgen voor de reeds verblijvende migranten. Inderdaad, om deze nieuwe migraties te verhinderen of te voorkomen, worden steeds nieuwe restrictieve praktijken bedacht en ingevoerd die dan zonder onderscheid, vaak op alle migranten, toegepast worden. Dergelijke verschuivingen en het opleggen van meer restricties komen bijvoorbeeld tot uiting in de wijze waarop het recht op verblijf en op gezins-hereniging nu toegepast worden (Walley, 1993 : 3-4).

De koppeling van integratiemaatregelen aan immigratiecontrole is een oud debat waarvan de uitkomst al lang gekend is. De hier verblijvende migranten kunnen toch moeilijk verantwoordelijk gesteld worden voor de implosie van de socialistische staten in Oost-Europa, de hereniging van Duitsland of de oorlogen in Afrika ?

Het geeft blijk van weinig realisme en wetenschappelijke objectiviteit om het integratiebeleid van deze ontwikkelingen afhankelijk te maken. Bovendien is het een gemakkelijke toegeving aan publieke vooroordelen die de hier verblijvende allochtonen afschilderen en stigmatiseren als individuen die onze gastvrijheid voortdurend op de proef stellen. Dat een land in principe het recht heeft vreemdelingen het verblijf te ontzeggen, staat hier niet ter discussie, maar wel het feit dat de rechten van de hier reeds tot verblijf toegelaten buitenlanders en hun gelijkwaardige behandeling, afhankelijk worden gemaakt van de 'beteugeling van de instroom'. Dergelijke redenering zou onder bepaalde omstandigheden voor de arbeidsmarkt kunnen gelden. Vakorganisaties kunnen inderdaad vrezen dat een grote aanvoer van 'externe arbeidskrachten' de prijs van de arbeid doet dalen. En om dit te voorkomen, eisen zij dan ook dat bij aanwerving van 'externe arbeidskrachten' deze laatsten op gelijke voet behandeld moeten worden. Het opleggen van de *gelijke behandeling* is de tegenzet om de prijs van arbeid hoog te houden wanneer de immigratiestop niet kan worden afgedwongen. De redenering is dan de volgende : als men toch 'externen' wenst aan te werven, dan *moeten* zij op gelijke voet behandeld worden (anders wordt de arbeid goedkoper).

De redenering van het Koninklijk Commissariaat is hier juist omgekeerd : er *zullen* pas volledige gelijke rechten toegekend kunnen worden als er (eerst) controle (beteugeling) van de instroom is. Deze zienswijze kan heel populair overkomen. Maar daarmee kan het ingaan op de eisen om gelijkwaardigheid, de facto steeds uitgesteld worden.

### 3.2. *Geen politieke vertegenwoordiging voor de allochtonen*

Op dit ogenblik doet men alsof de weigering om politieke rechten toe te kennen (al was het maar op lokaal niveau) aan de hier verblijvende allochtonen een uitgemaakte zaak is. Men gaat van de veronderstelling uit dat het probleem in de toekomst tot een oplossing komt wanneer: (a) de gevestigde buitenlanders de Belgische nationaliteit zullen verkregen hebben, of wanneer (b) in uitvoering van de maatregelen van Maastricht het stemrecht op lokaal niveau aan alle EG-onderdanen toegekend zal zijn.

Hiervoor werden zelfs de maatregelen m.b.t. de nationaliteitsverwerving vereenvoudigd, versoepeld, verlicht en ingekort. Het ganse systeem is opgebouwd op de hiërarchie tussen generaties: eerste, tweede en derde generatie; een subtiële individuele aanpak, in de tijd uitgesmeerd, waarvan de effecten pas in het jaar 2010-2015 gemeten kunnen worden.

Vervolgens hebben die beide maatregelen, die onafhankelijk van elkaar genomen worden, zeer verschillende uitwerkingen: aan de allochtoon uit een EG-land zullen politieke rechten toegekend worden zonder dat hij een 'andere' nationaliteit moet verwerven, maar aan een niet-EG-allochtoon zal dat voorrecht niet gegund worden, tenzij hij zelf de Belgische nationaliteit verwerft (Verschueren, 1990: 455).

Tenslotte biedt de politieke participatie ook een *arena* waar beleid kan uitgepraat en uitgevochten worden. Een inpassingsconcept dat voorgesteld wordt als een 'wederzijdse aanvaarding en de juiste dosering van rechten en plichten' (Eindrapport: 57) is niet in te vullen noch uit te werken zonder publiek debat en plechtige afspraken tussen de 'vertegenwoordigers' van die bevolkingsgroepen (zie verder: het integratieconcept).

De indruk geven dat dit mogelijk is zonder het verlenen van politieke rechten is niet enkel een vergissing maar ook een fout. Het ondermijnt de democratie en werkt het ontstaan van feodale en corporatistische vertegenwoordigingssystemen in de hand. In de toekomst zal niemand hiermee gediend zijn (Martens, 1991).

Om dit punt af te sluiten nog een laatste opmerking. Tot de *hefbomen* van het integratiebeleid worden onderwijs, tewerkstelling en huisvesting gerekend. Het is alom geweten dat deze domeinen, zeker de twee laatste, tussen partijpolitieke belangengroepen verkaveld worden. Wie niet over stemrecht beschikt, wordt tot de 'non-competing group' gerekend. Zijn kans weegt tegen een stemgerechtigde niet op.

### 3.3. *De plaats en erkenning van de Islam*

In het eindrapport van het Koninklijk Commissariaat vindt men in hoofdstuk 10, tussen een paragraaf over de *Media* en een over de *'Zigeuners en woonwagenbewoners'*,

een paragraaf (nr. 7) over de *Islam* (blz.171). Op lakonieke wijze wordt dit stuk met volgende passage afgesloten : "Zolang er geen definitieve oplossing gevonden wordt voor de vertegenwoordiging van de islamitische eredienst, blijven er heel wat vragen zonder antwoord, waaronder de meest gevoelige, namelijk het statuut van de leerkrachten islamitische godsdienst" (blz.173).

Blijkbaar rijst hier opnieuw een politiek probleem, m.n. een probleem van legitieme representativiteit van een godsdienstige gemeenschap, die reeds in 1974 door de overheid erkend werd. Daar de uitvoering van deze erkenning nog steeds achterwege blijft, kunnen de islamitische religieuze gemeenschappen geen steun en subsidies verkrijgen voor de bouw of het onderhoud van gebedsruimtes en voor de verblijfskosten van de 'bedienaars der erediensten'. De Belgische overheid betaalt evenmin wedde, loon of pensioen aan de bedienaars van de Islam. Bij afwezigheid van een erkend hoofd van de islamitische godsdienst kunnen geen godsdienstleerkrachten voor benoeming door de minister voorgesteld worden. Het belangrijkste knelpunt dat de daadwerkelijke realisering van de erkenning in de weg staat, is dat er door de Belgische overheid geen religieuze autoriteit als hoofd van de eredienst is erkend. De Belgische overheid verlangt de uitbouw van zo'n structuur omdat ze liefst met gemandateerde gesprekspartners onderhandelt. Tot nu toe is er nog geen structuur tot stand gekomen (PoG, 1993 : 5-6).

Om de in 1990 hiervoor voorziene verkiezingen binnen bepaalde moskeeën te voorkomen, heeft het Koninklijk Commissariaat een Voorlopige Raad der Wijzen samengesteld, die intussen al vervangen werd door een voorlopig Technisch Comité voor de leerkrachten islamitische godsdienst.

Intussen stellen J. Rath, K. Groenendijk en R. Penninx (1993 : 61) vast dat in België 'de gelijkstelling van de Islam met andere godsdiensten blijkt in de praktijk dus een vrijwel lege huls' te zijn. De kwestie verkeert vooralsnog in een impasse. Zowel de Belgische overheid - omdat door het Islamitisch Cultureel Centrum geen recht wordt gedaan aan de diversiteit van de Islam in België - als de moslims - omdat zij ervaren dat de Belgische overheid hen een onaanvaardbare hiërarchische vertegenwoordiging wil opleggen - zijn het hieromtrent nogal oneens (zij het om verschillende redenen).

Twintig jaar na de officiële erkenning blijkt de overheid nog steeds geen vertrouwen te hebben in de wijze (democratische wijze, wel te verstaan) waarop de islamitische woordvoerders aangeduid zouden worden. Dit is een merkwaardig fenomeen, gezien de overheid zich voor de andere erkende godsdiensten geen zorgen maakt over het democratisch karakter van hun vertegenwoordiging.

De gevoeligheid bij de buitenlandse en Belgische islamieten (deze laatste groep wordt met de dag talrijker) is groot. Deze kwestie mag zeker niet onderschat worden. Momenteel kent de Islam in België na de katholieke godsdienst de meeste aanhangers: 250 000 mensen. 2,5% van de bevolking is moslim (Leman e.a., 1993). De kleinste voorvallen op dat vlak kunnen, gezien hun grote en onmiddellijke symboli-



sche geladenheid, zeer vlug aanleiding geven tot omvangrijke mobilisaties. Men herinnert zich maar de 'moral panics' die ontstonden voor of tegen het dragen van de hoofddoekjes door jonge vrouwen, of die bij de oprichting van een islamitische basisschool in Brussel. Op dat terrein worden de revendicaties symbolen. En voor symbolen vindt men altijd mensen die bereid zijn te vechten en hun leven op te offeren.

Hierover is opnieuw een publiek politiek debat, gezien de politieke onmondigheid van deze bevolking, onmogelijk. Na vier jaar Koninklijk Commissariaat staat men nog altijd even ver.

### **Drie gevolgen**

De onvoldoende oplossingen voor deze problemen - de onmogelijkheid van een 'onvoorwaardelijke' vooruitgang naar gelijkheid, van de politieke en de godsdienstige erkenning - kunnen enerzijds de hoop op verandering en verbetering die het Koninklijk Commissariaat vertegenwoordigd heeft, afremmen, de op gang gebrachte evolutie tot stilstand brengen, maar ook, een meer radicale opstelling onder de vorm van nieuwe sociale bewegingen doen ontluiken.

Drie controversiële punten die op de verdere ontwikkeling van het migrantenbeleid zullen wegen, worden hier nu behandeld. Het gaat om de beeldvorming over migranten, de discussie over de integratie en de kansen tot eigen groepsvorming.

#### *1) De migrant als spiegelbeeld: model of zondebok*

Het eerste heeft betrekking op de manier, de wijze waarop de 'migrant' in de publieke opinie, door de media, de drukingsgroepen en de politieke partijen kan 'gedefinieerd', m.a.w. 'gebruikt' worden. Wij komen hier niet terug op het 'zondebok'-gebruik door extreem-rechtse organisaties en partijen, noch op de veelvuldige opiniepeilingen die het ethnocentrisme en de volksgebondenheid van de bevolking moeten meten (Billiet, e.a., 1990).

Blijkbaar hecht men in dit land een groot belang aan het in kaart brengen van de fantasmen die mensen over andere mensen kunnen hebben. Als deze fantasmen dan nog door wetenschappers kunnen geschaald worden en dan opnieuw aan andere mensen voorgesteld worden, dan zal men ooit eens de vaste overtuiging krijgen dat wij met reële sociale feiten te maken hebben. De 'self-fulfilling prophecy' over het bestaan van De Marokkaan, De Turk, De Vlaming of De Italiaan wordt dan vlug bereikt. Men moet ook ervan bewust zijn dat het onderzoek over vooroordelen niet zo maar, op een neutrale of willekeurige wijze gebeurt. En als door de opinieonderzoekers zelf vastgesteld moet worden dat de opinie van de interviewer de opinie van

de respondent - de oudere anomische voornamelijk - beïnvloedt en dat 'het percentage uitgesproken negatieve houdingen het hoogst ligt *wanneer de interviewer er zelf een negatieve houding op nahoudt* en weerstand ondervond en/of verduidelijkingen moest geven bij bepaalde vragen' (Carton, 1993 : 48), dan zou zeker gepleit moeten worden om t.a.v. migranten het opinieonderzoek wat af te remmen.

Er zijn bepaalde bevolkingscategorieën die gelukkig (nog) niet het voorwerp van een dergelijke bejegening geworden zijn, zoals de vrouwen, de gehandicapten, de homoseksuelen of de bejaarden. Maar deze laatste categorieën beschikken wel over politieke drukingsmiddelen die migranten niet hebben om te voorkomen dat de vooroordelen die over hen bestaan wetenschappelijk geïnventariseerd zouden worden.

Maar naast het beeld van de migrant-als-zondebok bestaat er ook een spiegelbeeld, m.n. de *migrant-als-modelbeeld*. Van hem wordt dan verwacht dat hij een 'voorbeeldige' Belg of Vlaming zou moeten zijn. Dat komt duidelijk aan bod wanneer hij moet tonen dat er *voldoende integratiewil* is bij een naturalisatieaanvraag of wanneer hij, bij een subsidieaanvraag voor 'zelforganisatie', moet aantonen dat zijn instelling *democratisch georganiseerd* is en bovendien *integratiebevorderend en emancipatorisch* werkt. Van de Belgen wordt verondersteld dat zij 'automatisch' zo zijn of zo handelen. Zo zal dat ook niet moeten onderzocht worden, tenzij ten gevolge van een uitdrukkelijke klacht. M.a.w., over migrantenformaties worden (door wetenschappers meegebouwde) fantasmen in het leven geroepen en ontstaat er aldus een onrealistisch beeld van de groepen die het doelwit zijn van het migrantendebat en van het integratie- of inpassingsconcept.

## 2) Het 'integratieconcept': een constructie met vier niveaus ?

Zoals in het Eindrapport van het Koninklijk Commissariaat (blz. 51) geformuleerd - een letterlijke overname van het november-rapport (1989) -, is het gehanteerde integratieconcept een zuiver ideële constructie (2).

Dit integratieconcept wordt aan de hand van vier niveaus opgebouwd :

- op het *eerste* niveau gaat het om de volledige naleving van de Belgische wetgeving, zowel door de migranten als door de Belgen;
- op het *tweede* niveau gaat het om de 'grote oriënterende ideeën' van onze 'westerse, democratische en moderne staat', aan de hand waarvan klaarheid geschapen moet worden t.o.v. cultuurpatronen die niet-westers, niet-modern en niet-democratisch zouden kunnen zijn;
- op een *derde* niveau wordt, binnen de bakens van de eerste twee niveaus, de wederzijdse verrijkende diversiteit bevorderd, 'of minstens gerespecteerd';

- en op het vierde niveau 'maakt de promotie van de maatschappelijke participatie van de migranten een wezenlijk onderdeel uit van het integratieconcept' (blz. 53-54).

Op het eerste gezicht is dit een vrij rationele constructie, maar in feite is ze sociaal *irrelevant* om een integratiebeleid te onderbouwen.

Dat het een geruststellend effect op de gemoederen uitoefent, kan niet betwijfeld worden. Het geeft de indruk dat 'alles en iedereen goed op zijn plaats zit of kan gezet worden'. Maar de samenleving werkt niet zoals een 'voorbeeldige huishouding'.

Het integratieconcept, zoals in het *Eindrapport* geformuleerd, is irrelevant omdat men ervan uitgaat dat op eenduidige wijze de rechten en plichten van autochtonen en allochtonen kunnen vastgelegd worden, alsmede de wijze waarop deze behandeld moeten worden (assimilatie, integratie of culturele diversiteit), zonder dat ooit gezegd wordt *waar en met wie* hierover onderhandeld zou kunnen worden. Blijkbaar hoeft men hieromtrent geen akkoord of consensus te bereiken, zelfs niet over wat men als "sociale basisbeginselen noemt: moderniteit, emancipatie en volwaardig pluralisme." Zo tot stand gebracht is het integratieconcept niets meer dan een eenzijdige verklaring van een dominante groep t.o.v. minderheden.

Het is merkwaardig dat, eens de principes duidelijk gesteld, de tekst tal van "*onvoorziene situaties*" vermeldt zoals "het al dan niet verbieden van het dragen van een hoofddoek op school, het weigeren van gemengd zwemmen of van een deelname aan turnlessen, de zin voor familiewaarden", enz., zodat het niet meer duidelijk is wanneer "het gaat over een basiswaarde of over de rechtmatige culturele diversiteit" (blz. 52). M.a.w., de auteurs van het *Eindrapport* geven onmiddellijk toe dat het zo mooi gedefinieerde 'integratieconcept' bij de eerste de beste 'uitdrukking van eigenheid' (zoals het dragen van een hoofddoek of het gemengd turnen) al niet meer in staat is om eenduidige gedragslijnen te bepalen. Om deze moeilijkheid te omzeilen, wordt dan meteen toevlucht genomen tot het gezag: "De Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid (29/1/1990) en het Parlement (Kamer, discussie 25/4/1990, stemming 9/5/1990) hebben er ook zo over geoordeeld en hebben zich onder de Regering-Martens VIII achter dit aanpassingsconcept *geschaard*" (blz. 52).

Opmerkelijk ook is het feit dat dit integratieconcept in het jongste regeerakkoord (9/3/1992, Titel III, 3.1) overgenomen werd. Vermoedelijk is men ervan uitgegaan dat deze maatregel meer voordelen dan nadelen bood: hierdoor wordt de verdraagzaamheid op het hoogste politieke niveau geconsacreeerd. Maar daardoor wordt van het integratieconcept een gezagsargument gemaakt. Het is nog minder bespreekbaar

omdat hieromtrent nu een politieke consensus zou kunnen bestaan... een consensus over een vat vol tegenstrijdigheden.

Dat het integratieconcept de stempel van 'homogeneïsme' draagt, is moeilijk te loochenen (Blommaert, Verschueren, 1992). Dat dit concept vele analogieën vertoont met het 'civilisatieconcept' dat tijdens de koloniale periode gehanteerd werd, is ook al vastgesteld (Martens, 1989).

Maar het debat tussen de voor- en tegenstanders van het homogeneïsme of van het integratieconcept zal vrij steriel blijven zolang men niet duidelijk weet *hoe, waar en met welke migrantenvertegenwoordiging* de zaken besproken kunnen worden.

De voorstellen van Blommaert en Verschueren zijn hier ook minder relevant, m.n. : een volledige aanvaarding van de diversiteit als uitgangspunt, een etnografisch perspectief op de migrantengemeenschap(en), de nadruk op kleinschalige processen van rechtstreekse interactie,.. en veel bijkomend onderzoek over deze laatste twee punten (Blommaert, Verschueren, 1992 : 238).

Een migrantendebat zonder migranten kan bezwaarlijk nog een debat genoemd worden. De *institutionalisering* van dit debat blijkt van groter belang te zijn dan de agenda of de orthodoxie van de uitgangspunten en van de resultaten. Maar hier stoot men opnieuw op een controversieel punt. Men kan zich inderdaad afvragen hoe (migrantengroepen) - voornamelijk onafgeleid, maar wel gevat binnen een machtsrelatie waarin zij onmondig zijn en door anderen *gedefinieerd* worden - tot vertegenwoordiging komen. Wij hebben inderdaad reeds aangehaald hoe fantasmagorisch de definities van migranten (modelbeeld of zondebok) wel zijn. De fantasmen riskeren zo - getuige wat aan de gang is in het domein van de 'zelforganisaties' - een realiteitskarakter te krijgen *van bovenaf*, d.w.z. niet ten gevolge van een basisdemocratie, maar ten gevolge van machtsuitoefening. Pleiten voor vertegenwoordigende organen kan dus, op voorwaarde dat men eerst ook de geestelijke ordening van de migrantenformaties corrigeert. Het eenvoudige feit is dat het nu heersende beeld, inderdaad één van model en zondebok, een obstakel vormt voor de formatie van slagkrachtige, participerende organisaties. Het monolithische model dat heerst over de Islam, en dat inderdaad de discussie over de rol en de status van de Islam lamlegt, is hiervan een mooie illustratie.

Tenslotte is het nogal merkwaardig dat over deze moeilijke en gevoelige materie (migrantendebat) in vier jaar tijd de theorie, of liever de doctrine, over het integratieconcept niet veranderd is. In 1993 wordt de tekst van 1989 letterlijk overgenomen. Inhoudelijk wordt er niets aan veranderd. Het Commissariaat heeft tijd en energie gespendeerd om het concept (van 1989) overal en door iedereen - tot de regering toe - te doen aanvaarden en dit is zeker geen gering resultaat. Maar nu zitten wij met

een 'bijbeltekst' waarin de exegese onmiddellijk als ketterij bestempeld wordt en de exegeten de brandstapel op moeten.

### 3) *De kansen op een nieuwe sociale beweging*

Op dit ogenblik vindt men verschillende plaatsen waar het migrantendebat gevoerd wordt, ondermeer

- op de *rechtbanken*, door vonnissen die de jurisprudentie creëren en die nu zo, en morgen op een andere wijze een uitspraak over een integratieprobleem geven (bijvoorbeeld m.b.t. vrouwenbesnijdenis, de verstoting, het vroegtijdig schoolverlaten van meisjes, enz.);
- op *straat* (meirevolte van jongeren in Brusselse gemeenten, brandstichting van gebedsplaatsen in Antwerpen of huizen in Sint-Truiden, betogingen);
- binnen de gemeentelijke integratie- en migrantenraden;
- binnen *organisaties, centra en diensten* (VCIM, Integratiecentra, eigen migrantenorganisaties, enz.).

Of deze acties ook de basis van een bredere sociale beweging (zuil) zouden kunnen vormen, is niet altijd te voorspellen. Binnen afzienbare tijd zouden de moslims hier toe in staat zijn. Het zijn slechts de moslims die erin geslaagd zijn om van hun 'representativiteit' een politiek probleem te maken. Voor de Belgische overheden ontbreekt er immers een adequate - enige - gesprekspartner om m.b.t. de eredienst voorstellen te kunnen formuleren (zie hoger). Dit is ontegensprekelijk een nieuw element in het migrantendebat, want voor de voorgaande migraties (Italianen, Spanjaarden of Grieken) is de 'vertegenwoordiging' nooit een politiek probleem geworden. De vroegere migraties hebben dat nooit kunnen bereiken omdat zowel op levensbeschouwelijk als op institutioneel vlak de autochtone (Belgische) partijpolitieke, syndicale of godsdienstige instellingen in staat waren deze migranten op te vangen, te organiseren en hun leiders door coöptatie te neutraliseren en te depolitiseren (Martens, 1991; Martiniello, 1992).

Voor Turken en Marokkanen - voor zover zij zich als moslims (laten) definiëren - is dit niet (meer) het geval. De vraag rijst evenwel hoe in de toekomst de verschillende identificatiemogelijkheden (godsdienst, taal, nationaliteit) zich onderling zullen verhouden. Zal de godsdienstige de overige identificaties overheersen? De kansen van een nieuwe sociale beweging zijn van meerdere factoren afhankelijk: organisatievermogen, overstijgen van taal- en nationale eigenheid, frontvorming van de leiders, acties en symbolische manifestaties, toegang tot de media enz. (Blaise, Martens, 1992). Het zal ook grotendeels van ons afhangen of deze nieuwe sociale bewegingen hier in vreedzaamheid of met geweld kunnen samenleven. Hoe geslotener die gastgemeenschap, hoe radicaler de levensbeschouwingen en hoe kleiner de onderhande-

lings- en compromisbereidheid. En hoe sterker de uitsluiting, de aanvallen op en de twijfels over de legitimiteit van de woordvoerders, hoe meer de Islam zich als de enige gesprekspartner gaat profileren en hoe minder ruimtelijkheden er zullen overblijven. Reeds nu worden door sommigen de toekomstkansen van de islamitische zuil in België niet zo hoopvol bekeken. De weinig emanciperende invloed die van zo'n zuil zou uitgaan, wordt opnieuw onderstreept, en dit op een ogenblik dat de rest van de Belgische samenleving volop de weg van de ontzuiling zou gaan bewandelen (Leman, 1993). Eens te meer wordt hiermee opnieuw a priori te werk gegaan. Men gaat uit van de veronderstelling dat, ten eerste, in de autochtone samenleving de zuilen al "lang niet meer nadrukkelijk staan voor de levensbeschouwelijke invulling waarvoor zij bedoeld waren", terwijl het voor een islamitische zuil juist andersom zou zijn: "zo een zuil eerder betuttelend, remmend en marginaliserend dan emanciperend zal werken" (Leman, 1993 : 24). Voor het spel uitgespeeld wordt, is de uitkomst al bekend!

#### 4. BESLUIT

Telkens een integratieprobleem zich voordoet, moet er een ontsluiting van de politieke arena plaatsgrijpen. De integratie van (ongeschoolde) arbeiders, van Vlamingen of van katholieken/ vrijzinnigen heeft telkens tot politieke debatten aanleiding gegeven. De pacificatie van die maatschappelijke tegenstellingen was slechts mogelijk door de betrokkenen zelf of hun afgevaardigden bij onderhandelingen en besluitvorming te betrekken. Wij zien niet in waarom dit ook niet het geval zou zijn voor migranten... Of hebben migranten, zoals de vroegere Afrikaanse gekoloniseerden, geen (politieke) emancipatie nodig? De ontsluiting van het politiek systeem en de politieke participatie van migranten kunnen niet langer worden uitgesteld.

In België bestaat er geen traditie - zoals in Nederland of in Groot-Brittannië - om deze veranderingen gepland en procesmatig aan te pakken. De geschiedenis leert echter dat dit zeer snel en vaak compleet onvoorbereid kan gebeuren. Wij kunnen nu reeds vooropstellen dat het migrantenvraagstuk hoogstwaarschijnlijk eenzelfde ontknoping gaat kennen ... alleen weten wij niet wanneer dit zal gebeuren.

## VOETNOTEN

- (1) In het kader van de gezinshereniging zijn in de Limburgse mijsgemeenten bijvoorbeeld tussen 1988 en 1991, 800 volwassen buitenlanders op legale wijze geïmmigreerd (Denolf, 1992).
- (2) "Van het beginaf heeft het Koninklijk Commissariaat gepleit voor een inpassing die verloopt tussen assimilatie en segregatie. Gesteld werd dat de voorstellen die in alle rapporten zullen geformuleerd worden, ingegeven zullen zijn door 'een integratieconcept', dat tegelijk :
- 1) uitgaat van de notie "inpassing", aan de hand van de criteria
    - a. assimilatie waar de 'openbare orde' het vraagt (*niveau 1*),
    - 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 (*niveau 2*), en
    - c. ondubbelzinnig respect voor de culturele diversiteit-als-wederzijdse-verrijking op de andere vlakken (*niveau 3*);
  - 2) en dat gepaard gaat aan een bevordering van de structurele betrokkenheid van de minderheden bij de activiteiten en de doelstellingen van de overheid (*niveau 4*)" (blz. 51).

## BIBLIOGRAFIE

- Billiet, J., A. Carton, R. Huys (1990) *Onbekend of onbemind. Een sociologisch onderzoek naar de houding van de Belgen tegenover de migranten*. Leuven : Sociologisch onderzoeksinstituut.
- Blaise, P., A. Martens (1992) 'Des immigrés à intégrer. Choix politiques et modalités institutionnelles', *CRISP*, CH. 1358-1359.
- Blommaert, J., J. Verschuere (1992) *Het Belgische migrantendebat. De pragmatiek van de abnormalisering*. Antwerpen : IPrA.
- Carton, A. (1993) 'De opinie van wie? De houding van de Belgen tegenover migranten opnieuw bekeken', *Tijdschrift voor Sociologie*, 14 (1) : 31-52.
- Denolf, L. (1992) *Recente immigratie. Een Limburgs praktijkvoorbeeld*. Genk : BLM.
- Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid (1983) *Tekenen voor Gelijwaardigheid, Eindrapport*. Brussel, februari 1983.

- Leman, J. (1993) 'De betrekkelijke toekomstkansen van een islamitische zuil', *Bareel*, 14 (54) : 24.
- Leman, J., M. Renaerts, D. Van den Bulck (1993) 'De rechtspositie van de islamitische praxis in België'. Pp. 43-84 in J. Leman (red.), *De integratie van de Islam in België anno 1993*. Brussel : Cultuur en Migratie.
- Martens, A. (1989) 'Immigratie en beschaving. De na-oorlogse immigratie als Europees, Belgisch en Vlaams beschavingsproces'. Pp. 89-110 in *Culturele identiteit en wederzijds begrip*, Referaten van het Colloquium. Antwerpen-Vlaanderen : UNESCO-Centrum (herwerkte versie).
- Martens, A. (1991) 'De toekomst van het migrantenbeleid in België', *Streven*, 58 (8) : 685-697.
- Martiniello, M. (1992) *Leadership et pouvoir dans les communautés d'origine immigrée. L'exemple d'une communauté ethnique en Belgique*. Paris : L'Harmattan, CIEMI.
- POG (1993) 'Beleid en praktijk van het islamitisch godsdienstonderwijs in de Vlaamse scholen', *Verslag van de studienamiddag*, Hasselt : POG, 16/6/1993.
- Rath, J., K. Groenendijk, R. Penninx (1993) 'De erkenning en institutionalisering van de Islam in België, Groot-Brittannië en Nederland', *Tijdschrift voor Sociologie*, 14 (1) : 53-75.
- Van Loock, L. (1986) 'Dossier : Migrantenorganisaties in Vlaanderen', *Bareel*, (32), januari.
- Verschueren, H. (1990) *Internationale arbeidsmigratie. De toegang tot de arbeidsmarkt voor vreemdelingen naar Belgisch, internationaal en Europees Gemeenschapsrecht*. Brugge : Die Keure.
- Vreeman, R., R. Cuperus (1993) *Immigratie : waar ligt de grens ?* Amsterdam : Wiardi Beckmanstichting, Werkgroep migratiepolitiek, PvdA Verkenningen.
- Walley, L. (1993) 'Onregelmatige binnenkomst en het recht op verblijf', *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, VCIM : 3-6.
- X, e.a. (1993) 'Dossier Migrantenorganisaties', *Bareel*, 14 (54) : 9-24.