

Caritas STANDPUNT

Patrick De Bucquois en Dominic Verhoeven

n° 1 2014



**MIGRATIE, INTEGRATIE,
INTERCULTURALITEIT**

Caritas *Standpunt*

De 'Caritas Standpunten' zijn de vruchten van diepgaande consultaties gedurende verschillende maanden van de Belgische leden van de Caritas-familie met geprivilegieerde actoren uit de politieke, economische, sociale, culturele en religieuze wereld.

Caritas Standpunt

MIGRATIE, INTEGRATIE, INTERCULTURALITEIT

Patrick De Bucquois en Dominic Verhoeven

De welvaarts cultuur maakt ons ongevoelig voor de kreten van de anderen (...) en leidt tot een globalisering van de onverschilligheid.

Paus Franciscus te Lampedusa op 8 juli 2013.





SAMENVATTING

Het aantal *migranten* is tussen 2000 en 2010 wereldwijd gestegen van iets minder dan 3 procent tot iets meer dan 3,5 procent van de wereldbevolking, wat overeenkomt met meer dan **200 miljoen** personen.

Het aantal *ontheemden*, mensen die in eigen land op de vlucht zijn - die Internally Displaced Persons (IDP) vind je vooral buiten Europa - wordt geschat op ongeveer **28 miljoen**, een cijfer dat eveneens sterk oploopt.

Het aantal *erkende vluchtelingen* ten slotte wordt door het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties geraamd op iets meer dan **10 miljoen**.

In de Europese Unie steeg het aantal *asielzoekers* in 2012 tot ongeveer 300.000.

In België bedroeg hun aantal in 2013 iets meer dan 15.840, wat minder is dan 2 personen per

1.000 inwoners. Een derde tot een kwart onder hen geniet van het statuut van erkend vluchteling of van de subsidiaire bescherming.

Deze cijfers staan ons toe in te gaan op enkele uiteenlopende fenomenen, die toch nauw bij elkaar aansluiten.

De lidstaten van de Europese Unie kennen op dit vlak zeer verschillende situaties, wat een gemeenschappelijke aanpak sterk bemoeilijkt. Het leek ons daarom, zeker aan de vooravond van belangrijke nationale en Europese verkiezingen, aangewezen enkele cijfers en uitdagingen op een rijtje te zetten, zonder te vervallen in een overdreven technische benadering, maar met het oog op een zo accuraat mogelijke informatieverstrekking.

Op basis van een reeks ontmoetingen met enkele sleutelfiguren kwamen we tot twee specifieke aanbevelingen:

1. Zelfs al is het recht op tijdelijke bescherming op Europees niveau erkend, het blijft een puur virtueel recht omdat de uitvoering ervan uitblijft. Het is essentieel dat dit recht enerzijds op zowel het Belgische als op Europese niveau in praktijk wordt gebracht, terwijl het anderzijds veralgemeend dient te worden, zodat asielzoekers ten volle kunnen genieten van de mogelijkheid om zich in hun gastland te integreren.
2. Aan asielzoekers wordt momenteel toegang tot de arbeidsmarkt ontzegd, wat zowel in termen van menselijk kapitaal als op economisch vlak een groot deficit inhoudt. Naast een onmiddellijk verlies omwille van het niet inzetten van arbeidskrachten, zijn er ook indirecte gevolgen op langere termijn: de moeilijkheden om zich op de arbeidsmarkt te integreren worden immers groter naarmate mensen langer gedwongen worden om inactief te blijven.

1. INLEIDING

De geschiedenis van de mensheid werd altijd al gekenmerkt door migraties.

Leren de paleontologen ons niet dat de *Homo Sapiens Erectus* afkomstig is van ergens aan de rand van de Oost-Afrikaanse Slenk en zich over honderdduizenden jaren over de hele planeet heeft verspreid, waarbij hij ingrijpende veranderingen op het vlak van gedrag, uiterlijk, cultuur, consumptie en ontwikkeling – de lijst is niet exhaustief - onderging en tweewegbracht?

De geschiedschrijving leert er ons steeds meer details over, zeker betreffende de laatste vijfduizend jaar. In Europa overleeft de herinnering aan de invallen van de zogenaamde 'barbaren', immigratiegolven die de bestaande Grieks-Romeinse cultuur en tradities grondig gewijzigd hebben.

Dichter bij huis herinneren we ons de Europese emigratie van de negentiende en twintigste eeuw naar de Nieuwe Wereld, naar Zuid-Amerika, naar Australië en zelfs naar Afrika.

Keer op keer waren wij er ofwel zelf actief als migrant bij betrokken, ofwel ondergingen we

de gevolgen ervan. Maar in beide gevallen had het migratiegebeuren een duidelijke impact op ons, zodat we gerust kunnen stellen dat wij allemaal 'producten van migraties' zijn.

Vandaag de dag nemen stellingen over migratie een grote plaats in de politieke en economische berichtgeving in. Zijn ze echter altijd nauwkeurig en objectief? Vertekenen ze op een of andere manier niet de werkelijkheid?

Het is nu eenmaal zo dat migratie kan leiden tot botsingen en conflicten tussen culturen, rassen, geloofsovertuigingen, economische modellen en politieke systemen - en dat sommige opinies hier makkelijk gebruik maar ook misbruik van maken.

Welke houding moeten wij hiertegenover aannemen? We worden in deze informatiemaatschappij immers dagelijks 'in real time' op de hoogte gehouden worden van migratiestromen en volkeren op de vlucht, we worden er voortdurend door geïnterpelleerd, zowel op het werk als thuis, ja tot in de huiskamer zelve.

Welke houding mogen we verwachten van de Europese christen, vanuit een soms verantwoor-

delijke maar altijd solidaire opstelling (en soms ook als kiezer)? Hoe te leven in de multiculturele wereld die op ons afkomt?

Omdat deze vragen ons als Caritas bezighielden, hebben we in 2012 en 2013 een aantal rondetafels georganiseerd met als thema: 'Migratie, integratie en interculturaliteit'. Deze rondetafelgesprekken boden de deelnemers de kans om te luisteren naar en in gesprek te gaan met verschillende specialisten over de uiteenlopende aspecten van deze thematiek.

Dit document is een discussienota geïnspireerd door deze gedachteswisselingen. Op zijn beurt wil dit *Standpunt* inspiratie bieden voor verdere stellingnames over dit onderwerp van Caritas en andere (al dan niet christelijke) personen of organisaties.

Zonder al te breedvoerig te willen zijn, willen we bij aanvang toch een aantal termen en definities verduidelijken, en vervolgens ook enkele kerngetallen (op regionaal, op Belgisch, op Europees en op wereldvlak) meegeven. We staan verder stil bij het thans van kracht zijnde juridische kader, en gaan ten slotte uitgebreid in op de complexe problematiek van integratie en interculturaliteit.

2. ASIEL EN MIGRATIE: DEFINITIES

Met deze definities beogen we de kloof te overbruggen tussen individuele ervaringen en statistische veralgemening.

Toch blijven ook deze definities onvermijdelijk onvolkomen. In de eerste plaats omdat ze meestal verschillende realiteiten onder één noemer samenvoegen, terwijl die elk op zich moeilijk tot één van hun aspecten herleid kunnen worden. Maar bovendien zijn definities ook altijd onderhevig aan interpretaties, met name

vanwege de instanties die op basis van die definities instaan voor concrete classificatie.

Toch lijsten we enkele definities op:

Met '*migrant*' of '*immigrant*' wordt elke persoon bedoeld die geboren is buiten het land waar hij nu zijn woonplaats heeft – al verschilt ook de definitie van '*woonplaats*' naargelang de context.

De zogenaamde migrant of immigrant '*van de tweede generatie*' is een persoon die bij zijn geboorte een andere nationaliteit had dan deze van het land waar hij werd geboren, en waarvan tenminste één ouder ook die andere nationaliteit bezat.

De migrant of immigrant '*van de derde generatie*' is net als zijn ouders geboren in het land van zijn woonplaats, maar één of meer van zijn grootouders waren zelf immigranten. Deze categorie wordt meestal niet in de statistieken opgenomen.

'*Ontheemden*' worden conform de basisbeginselen van de Verenigde Naties inzake de "verplaatsing binnen de eigen landsgrenzen" als volgt gedefinieerd:

"Personen of groepen van mensen die gedwongen of verplicht werden te vluchten of hun huis of verblijfplaats te verlaten, met name ten gevolge of om de effecten te vermijden van een gewapend conflict, van situaties van veralgemeend geweld, van schendingen van de mensenrechten of van natuurlijke of door de mens veroorzaakte rampen, en die binnen de internationaal erkende staatsgrenzen zijn gebleven."

Ten slotte wordt een '*vluchteling*' conform het Verdrag van Genève gedefinieerd als elke persoon die

"uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn

politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen.”

Naast de vluchtelingen moeten we ook de mensen vermelden die genieten van de zogenaamde ‘subsidiare bescherming’: deze voldoen niet aan alle vereisten van de definitie van een vluchteling, maar worden toch geacht recht te hebben op bescherming omwille van de risico’s die ze lopen in hun land van herkomst. De definitie van deze personen verschilt van land tot land. In België is artikel 48/4 van de wet van 15 december 1980 op de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen van toepassing:

“§ 1. De subsidiare beschermingsstatus wordt toegekend aan de vreemdeling, die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt en die geen beroep kan doen op artikel 9ter, en ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade zoals bepaald in paragraaf 2 en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen en niet onder de uitsluitingsgronden zoals bepaald in artikel 55/4, valt.

§ 2. Ernstige schade bestaat uit:

- a. doodstraf of executie; of,*
- b. foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of,*
- c. ernstige bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het geval van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.*

3. MIGRATIES IN CIJFERS

Het is niet gemakkelijk om betrouwbare cijfers over migraties te vinden: globale spelers, waaronder de Verenigde Naties (VN) en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), publiceren overigens vaak uiteenlopende cijfers...

Toch blijkt het aantal migranten tussen 2000 en 2010 gestegen te zijn van iets minder dan 3 procent tot iets meer dan 3,5 procent van de wereldbevolking, of omgerekend meer dan 200 miljoen personen¹. Het aandeel van de ‘vluchtelingen’ in dat aantal is gedaald van 12 procent naar 8 procent, of iets meer dan 16 miljoen mensen. Het aantal ontheemden is in dezelfde periode gestegen van 21 tot 27,5 miljoen mensen, en ligt daarmee boven het totale aantal vluchtelingen².

Als we het Europese continent in ogenschouw nemen, zien we dat het aandeel van de vluchtelingen binnen de algemene migratiecijfers er slechts 4 procent bedraagt, of de helft van het wereldgemiddelde. Daartegenover staat dat dit percentage wel toeneemt, in tegenstelling tot de meeste andere delen van de wereld. In absolute

- 1 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2009), Trends in International Migrations Stock: The 2008 Revision (United Nations Database, POP/DB/Stock/Rev.2008) – een internationaal migrant wordt er gedefinieerd als “een persoon die geboren is in een ander land dan het land waarin de betrokkene gewoonlijk verblijft” – zie <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>. In een gesprek van 2 januari 2014 met *La Libre Belgique* heeft professor François Crépeau, speciaal rapporteur van de Verenigde Naties voor de mensenrechten van migranten, het over 240 miljoen migranten wereldwijd.
- 2 UNHCR (2013), *Global Report 2012*, Genève. Dit rapport onderstreept met name het feit dat het aantal ‘nieuwe vluchtelingen’ in 2012 het hoogste peil sinds het begin van de eenentwintigste eeuw heeft bereikt.

cijfers komt dit voor Europa neer op 1.593.350 vluchtelingen in 2010, waarvan 17.198 in België – of amper 15 vluchtelingen per 10.000 inwoners...

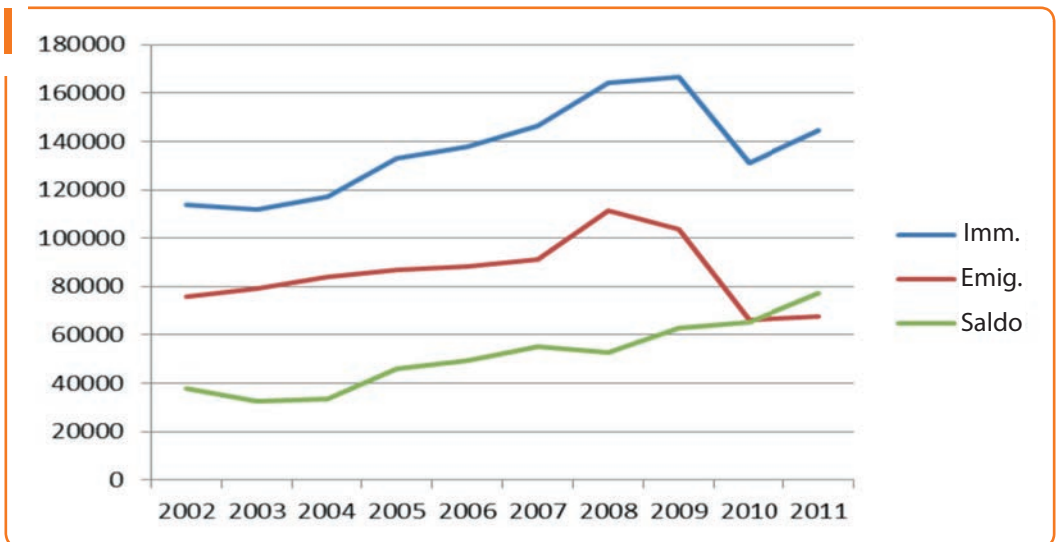
In het specifieke geval van België moet ook benadrukt worden dat de migratie- en asielcijfers sterk variëren per regio: als we bijvoorbeeld naar het aandeel van de bevolking van vreemde afkomst kijken, stellen we vast dat dit in het Brussels Gewest 30 procent bedraagt tegenover 9,5 procent in Wallonië en 6,4 procent in Vlaanderen. In Brussel heeft meer dan één op twee pasgeborenen een ouder met een vreemde nationaliteit. Als we uitgaan van de definitie van migranten als ‘geboren in een ander land dan dat waar men nu verblijft’, moeten we deze cijfers wellicht met twee vermenigvuldigen, maar we beschikken niet over statistische gegevens per regio.

De situatie van Brussel is bijzonder, gezien het een erg klein gebied met een internationale roeping (EU, Navo) betreft, waardoor het gewest een grote aantrekkingskracht heeft op en het een overigens zeer disparate concentratie aan vreemdelingen herbergt. Dat hoge aantal vreemdelingen kan een gevoel van onbehagen oproepen,

des te meer omdat er naast een belangrijk aantal internationale ambtenaren, in met name een aantal gemeenten van het gewest ook een sterke concentratie is van cultureel verschillende en economisch zwakke bevolkingsgroepen. Dat onbehagen wordt nog versterkt door de stadsvlucht vanuit het oude centrum van de oorspronkelijke bevolking, die desondanks naar de stad blijft komen om er te werken (de bevolking verdubbelt er dan ook overdag).

De hoge concentratie aan personen van vreemde origine in bepaalde delen van het land (Brussel, Antwerpen, sommige delen van de provincies Limburg of Luik) kan aanleiding geven tot het gevoel dat het land een buitenlandse ‘invasie’ ondergaat. De cijfers van Eurostat leren dat 70 procent van de aangroei van de Belgische bevolking inderdaad bij de migranten opgetekend wordt: de migranten van de tweede en de derde generatie winnen dus voortdurend aan gewicht, zowel op economisch als op sociologisch vlak.

Als je zowel de immigratie in als de emigratie uit ons land in ogenschouw neemt, merk je echter dat deze vrij gelijklopend zijn:



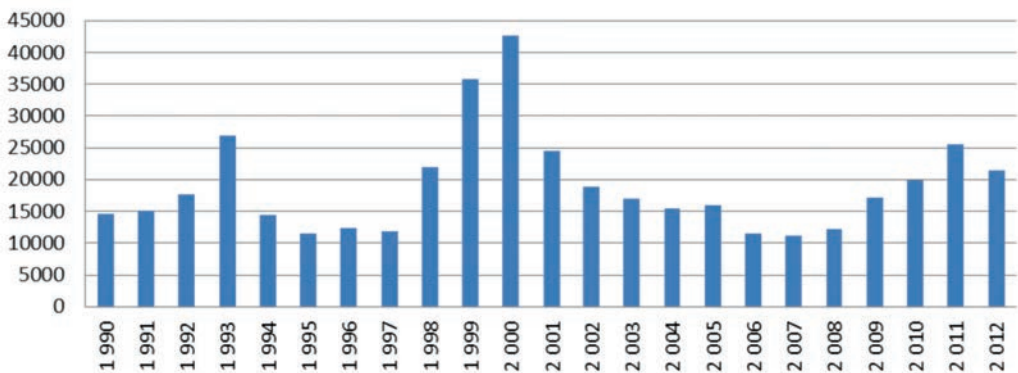
Grafiek 1: Immigratie in en emigratie uit België; bron: Eurostat en Hiva

Deze grafiek leert ons dat het netto saldo niet alleen positief is, maar ook met 0,7 procent per jaar toeneemt, wat overeenkomt met drie keer de gemiddelde toename in Europa (0,2 procent). Volgens het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (intussen Interfederaal Gelijkekansencentrum)³, zijn zes op de tien immigranten evenwel afkomstig uit de Europese Unie.

Volgens Eurostat wordt 70 procent van de bevolkingsgroei in België in de wereld van de migratie opgetekend.

Ander interessant statistisch materiaal is dat over de evolutie van het aantal asielzoekers in België.

Evolutie van het aantal asielzoekers in België (bron: CGVS)



Grafiek 2: Aantal asielzoekers in België: bron: CGVS

Deze grafiek geeft belangrijke schommelingen aan, die met verschillende elementen te maken hebben. Ze zijn het gevolg van zowel binnen- als buitenlandse factoren en hebben te maken met zowel fundamentele evoluties als met het migratiebeleid zelf.

Zo kunnen we in 2013 een vrij gevoelige daling van het aantal asielzoekers verwachten, ten gevolge van de nieuwe en strengere maatregelen ter zake.

Toch moet je er bij de interpretatie van deze cijfers rekening mee houden dat slecht 20 à 25 procent van de aanvragen aanleiding geeft tot

een positieve beslissing (ongeveer 15 procent wordt erkend als vluchteling en 7% voor wat betreft subsidiaire bescherming wordt goedgekeurd – zie infra).

Niet alleen de aantallen, maar ook de betrokken nationaliteiten evolueren. Terwijl de voornaamste herkomstlanden in 1999 Servië-Montenegro, Roemenië, Armenië, Rusland, Oekraïne, Slovaakse, Albanië, Rwanda, Bulgarije en Georgië waren, bestond de top 10 in 2011 uit de volgende herkomstlanden: Afghanistan, Guinee, Irak, Rusland, Kosovo, Servië, de Democratische Republiek Congo, Pakistan, Macedonië en Albanië.

3 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2013), *Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2012*, Brussel.

4. HET JURIDISCHE KADER

Het juridische kader inzake migratie is complex en versnipperd. Elke staat kan soeverein over de criteria van zijn migratiebeleid beslissen, op voorwaarde dat het de fundamentele rechten van alle migranten en de specifieke rechten van een aantal bevoorrechte vreemdelingen respecteert, zoals de burgers van de Europese Unie die van vrij verkeer van personen genieten. Daarnaast moet je ook rekening houden met het internationaal privaatrecht, dat uiteenlopende zaken zoals het familierecht of het eigendomsrecht regelt, alsook met de verschillende nationaliteitswetgevingen (elk land stelt zijn eigen wetboek van nationaliteit op) die onder meer bepalen hoe je via naturalisatie de nationaliteit kunt verwerven.

Wat het asiel betreft, zijn er het internationale kader van de conventie van Genève van 28 juli 1951 alsook allerlei specifiekere nationale en/of regionale regelgevingen. Alle lidstaten van de Europese Unie moeten minimumnormen op het vlak van asiel voor en opvang van vluchtelingen respecteren. Sommige van de Europese bepalingen breiden de bescherming die voorzien wordt door de conventie van Genève, uit naar andere situaties of categorieën van personen, zoals bijvoorbeeld de oorlogsslachtoffers. Dat is wat de 'subsidiare bescherming' wordt genoemd. Bovendien kan een asielaanvraag sinds de beruchte conventie van Dublin (1990) slechts door één enkele lidstaat behandeld worden en dat is, behoudens uitzonderingen, de lidstaat waar de

asielzoeker de Europese Unie is binnengekomen. Het Europees parlement heeft op 12 juni 2013 het belangrijke 'gemeenschappelijk Europees asielbeleid' gestemd, dat het onder meer over een herziening van de 'Dublin-procedure' heeft. Deze nieuwe regeling werd op gemengde gevoelens onthaald, omdat ze allerminst tegemoetkomt aan de verwachtingen van vele niet-gouvernementele organisaties, waaronder Caritas Europa⁴.

Elke lidstaat van de Europese Unie ten slotte legt zelf zijn specifieke organisatievorm en procedures voor het asielbeleid vast. In België zijn vooral de wet van 15 december 1980 op de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en de wet van 12 januari 2007 op de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen van toepassing. Die wet van 2007, die in mei van hetzelfde jaar van kracht werd, zet de richtlijn 2003/9/EG tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten om in Belgisch recht.

De Belgische procedure voorziet de achtereenvolgende interventie van twee hoofdactoren: de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) en het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS). In geval dat de asielzoeker het met hun beslissingen niet eens is, kan hij beroep aantekenen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) en daarna eventueel bij de Raad van State (RvS)⁵. De opvang zelf valt dan weer onder de bevoegdheid van het fede-

4 Establishing a Common European Asylum System : still a long way to go – zie http://www.caritas-europa.org/module/FileLig/JointNGOStatementAsylumPackage_10June2013.pdf.

5 Zie in dit verband Vluchtelingenwerk Vlaanderen (2013), *Handboek voor begeleiders bij de asielprocedure (update)*, Brussel (zie <http://www.vluchtelingenwerk.be/publicaties/handboek-voor-begeleiders-bij-de-asielprocedure-update>) en de praktische fiches van de 'Association pour le droit des étrangers' (ADDE): http://www.adde.be/J_15/index.php?option=com_content&view=article&id=165&Itemid=215.

rale agentschap voor de opvang asielzoekers, Fedasil, waaraan Caritas International, als partner via Vluchtelingenwerk Vlaanderen en de Frans-talige tegenhanger 'Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Etrangers' (CIRE), ongeveer 650 plaatsen beschikking stelt om individuele personen op te vangen.

De voornaamste wijzigingen die de voorbije jaren aan dat juridische kader werden aangebracht, hebben de voorwaarden voor opvang en verblijf verstrengd: beperking van het recht op sociale bijstand, verstrenging van het principe van de 'gezinshereniging', bepaling van een lijst van zogenaamd 'veilige' landen (vooral op de Balkan), en ten slotte de recente versnelling van de behandeling van zogenaamde 'meervoudige' aanvragen. Door deze wijzigingen is met name het aantal asielaanvragen in België fors verminderd. Het CGVS zet in zijn jaarverslag 2012 het contrast in de verf tussen de evolutie in België (een vermindering van het aantal aanvragen in 2012 met 16 procent ten opzichte van 2011) en die in Europa (10 procent meer aanvragen). Hoe strenger de voorwaarden, hoe meer kans er is dat de fundamentele rechten van de mensen die asiel willen vragen over het algemeen in het gedrang komen. Dat is met name al zo voor de minderjarigen: België werd ter zake al tweemaal veroordeeld, door het Europees hof voor de rechten van de mens en door het Comité van sociale rechten van de Raad van Europa. Dat is ook al het geval voor andere categorieën asielzoekers waarmee Caritas International in België dagelijks te maken krijgt, zoals met name asielzoekers uit zogenaamd 'veilige' landen die door een te haastige behandeling de tijd niet krijgen om de noodzakelijke documenten in hun land van herkomst op te vragen. In een ander geval werd België veroordeeld omdat

ons land een asielzoeker naar Griekenland had teruggestuurd, terwijl vaststaat dat sommigen in dat land onmenselijke situaties ondergaan.

Als je deze juridische kwesties veeleer vanuit een normatief dan vanuit het regel- en wetgevende kader beschouwt, dringen een aantal vragen zich op, betreffende de coherentie van het beleid. Zo bijvoorbeeld omringt de Europese Unie zich steeds meer met een soort muur om te verhinderen dat buitenlandse bevolkingsgroepen haar identiteit in het gedrang brengen... terwijl die identiteit er toch onder meer in bestaat open te staan voor zo'n externe invloeden. Of gaat het hier alleen om angst voor de werkgelegenheid? Of erger nog: om het veiligstellen van de mogelijkheid om migranten zonder wettig verblijf op de 'zwarte' arbeidsmarkt uit te buiten? Dat is niet alleen strijdig met de geest van het verdrag van Rome, maar ook met de geschiedenis van de Europese eenwording.

Is het niet verstandiger, in de plaats van extra belemmeringen (die toch niet zullen standhouden) op te werpen, te starten met het duidelijk vastleggen van een aantal regels om de migrant niet alleen van een 'tijdelijk' verblijfsstatuut te laten genieten maar in Europa te laten blijven, op voorwaarde dat hij een aantal afgebakende principes aanvaardt, die niet in vraag gesteld kunnen worden, zoals bijvoorbeeld de gelijkberechtiging van mannen en vrouwen, de kinderrechten en de 'scheiding van kerk en staat'.

Europa zou trouwens onder de lidstaten ook een eenvormig sociaal statuut moeten creëren voor al wie er zich komt vestigen. (We komen hierop terug als we het verderop over de socio-economische integratie hebben). Zijn we er ons voldoende van bewust dat onze sociale welvaart in belangrijke mate gedragen wordt

door de nieuwkomers, in tegenstelling tot de gangbare mening over de zogenaamde sociale kost van de migratie die in de publieke opinie haar opgang maakt?

5. DE INTEGRATIE

In principe vormen asiel en migratie tijdelijke fenomenen. Toch gebeurt het meer dan eens dat het verblijf in een vreemd land, om allerlei min of meer dwingende redenen, verlengd dient te worden.

De enigszins prangende vraag naar de integratie dringt zich dus op. Je kunt immers niet voort met de even vaak gehanteerde als simplistische en populistische slogan dat "het integratiebeleid mislukt is".

De vraag naar de integratie kan vanuit verschillende perspectieven benaderd worden. Wij doen dat vanuit volgende twee perspectieven:

- de socio-economische integratie;
- de culturele integratie.

5.1 De socio-economische integratie

Het is duidelijk dat de personen van vreemde origine en in het bijzonder de vluchtelingen a priori sociaal 'kwetsbaarder' zijn en meer moeilijkheden ondervinden om zich in een gegeven samenleving te integreren.

Deze moeilijkheden nemen toe naarmate asielzoekers, bovenop de belemmeringen die eigen zijn aan de arbeidsmarkt, de toegang zelf tot die arbeidsmarkt ontzegd wordt.

Ons huidige systeem bevat inderdaad tal van zo'n 'vicieuze cirkels': zo vragen we bijvoorbeeld een arbeidscontract als voorwaarde om een verblijfsvergunning te bekommen, terwijl die verblijfsvergunning een voorwaarde is om een arbeidscontract te mogen afsluiten. Die vicieuze cirkel veroorzaakt een andere, nog vicieuzere malle-molen: om zelf en met hun gezin te overleven, zien vele vreemdelingen zich verplicht op onrechtmatige manier aan het arbeidsproces deel te nemen; daardoor stellen ze zich bloot aan sociaal misprijzen, wat dan weer de vooroordelen over hen in de hand werkt.

Tijdens onze 'rondetafels' werden ook prangende vragen gesteld bij de aangepastheid van onze stelsels van sociale bescherming om bij te dragen tot de strijd tegen de armoede. Sinds verschillende jaren wordt vooral met het zogenaamde 'activeringsbeleid' gezwaaid, maar dat is de armoedebestrijding allerminst ten goede gekomen. Integendeel, vele vluchtelingen hebben daar als eersten de prijs van betaald⁶. Het is trouwens betekenisvol dat de Europese Commissie zelf, in het kader van het Europese semester, in 2013 ons land de aanbeveling meegaf "strategieën uit te stippelen met het oog op de sociale inclusie en de integratie op de arbeidsmarkt van mensen met een migrantenachtergrond"⁷.

5.2 Integratie en cultuur

Wat de culturele integratie betreft, valt op dat de uiteenlopende aanpak van de verschillende

6 Voor de hindernissen voor de integratie van erkende vluchtelingen en personen die van de subsidiaire bescherming genieten, zie Caritas International, *Begeleiding op maat: sleutel tot succesvolle integratie, maart 2012* (<http://www.caritas-int.be/nl/publication/begeleiding-op-maat-sleutel-tot-succesvolle-integratie>).

7 Raad van de Europese Unie, *Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2013 van België*, Kerkwerk Multicultureel Samenleven (2006), *Laat ons (hier) tot leven komen! Migratie- en minderhedenbeleid vanuit christelijk perspectief*, Brussel.

gewesten in ons land de jongste jaren naar elkaar toegroeit:

- In Vlaanderen wordt het accent traditiegetrouw gelegd op de noodzaak van een 'inburgering', wat zich vertaalt in het aanleren van de taal en van de voornaamste normen, waarden en gebruiken van de samenleving waarin de nieuwkomer terechtkomt;
- In Franstalig België is de aanpak traditiegetrouw minder gestroomlijnd en bestaat er meer weerstand tegen meer uitgesproken integratievereisten.

Intussen zijn beperkingen van beide manieren van aanpak aan het licht gekomen:

- Het opleggen van te dwingende inspanningen aan een a priori al kwetsbare bevolking brengt het risico met zich mee dat vele leden ervan uitgesloten raken;
- Het ontbreken daarentegen van een uniform integratieparcours terwijl het initiatief aan lokale actoren overgelaten wordt, kan ook een voorwendsel vormen om totaal niet in integratiemaatregelen voor nieuwkomers te investeren.

De notie van een 'integratietraject' maakt dan ook opmars in de beide voornaamste taalgemeenschappen, zij het volgens uiteenlopende modaliteiten. Wij juichen die evolutie toe en pleiten ervoor dat deze zich voortzet, niet alleen met het oog op de integratie van personen van vreemde origine maar ook in functie van een meer algemene integratie van de Belgische samenleving an sich... Deze optiek kan een nieuw licht werpen op de problematiek van asiel en migratie. Gaat het er immers niet om, op zijn minst, een dialoog mogelijk te maken? Ja, om een nieuw samenlevingsmodel te ontwikkelen dat tegelijk trouw blijft aan

zijn wortels, maar dat ook openstaat voor de uitdagingen van de wereld van vandaag en van de toekomst?

5.3 Erediensten en culturen

In onze samenleving geldt de 'scheiding van kerk en staat' en dat element van ons 'samenleven' wordt steeds vaker in de kijker gezet. Toch blijft het religieuze aspect een bepalende factor bij de opvang van nieuwkomers en de integratie die daarop kan volgen.

Wij zijn van mening dat de vertegenwoordigers van de verschillende godsdiensten in België, maar vooral ook de gelovigen zelf, samenhangende structuren voor interreligieuze dialoog en dito respect moeten opzetten. De gelovigen moeten hun godsdienstige leiders ertoe aanzetten steeds meer interreligieuze ontmoetingsmomenten te organiseren, als deze dat al niet uit zichzelf hebben gedaan.

De overheden van hun kant moeten natuurlijk waken over de openbare orde, maar ze moeten ook burgerinitiatieven die zich in deze dialoog inschrijven, aanmoedigen. We denken daarbij niet alleen aan strikt religieuze activiteiten, maar ook aan bijvoorbeeld initiatieven gericht op burgeropvoeding en -vorming.

6. CULTURELE DIALOOG

Eenmaal zover, kunnen we ons blikveld verruimen en ingaan op de "gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden" waar de verklaring van Rio (1992) inzake milieu en ontwikkeling het over heeft. Deze werd intussen uitgebreid naar de beide andere pijlers van de zogenaamde 'duurzame' ontwikkeling: de economische en de sociale ontwikkeling.

Zoals Kerkwerk Multicultureel Samenleven (KMS) het ooit heeft onderstreept⁸, zijn er verschillende redenen om de problematiek van asiel en migratie in een breder perspectief te beschouwen:

1. De aarde behoort aan allen toe;
2. Ons ontwikkelingsmodel botst momenteel op zijn grenzen;
3. De sociale zekerheid is een zeldzaam goed, en ze moet op internationale schaal worden uitgedacht.

Aan de orde is onder meer de kwestie van de grenzen aan de solidariteit. In onze geglobaliseerde samenleving, waar met name ook de informatie geglobaliseerd raakt, lijken die grenzen soms verder verlegd te worden.

Het gaat al om een zwakke solidariteit, en het is zeker niet uitgesloten dat de globalisering ook nog een verzwakking van de solidariteit 'dichtbij' met zich brengt. Dit terwijl het anderzijds steeds duidelijker wordt dat het merendeel van de natuurlijke of menselijke catastrofes wereldwijd tegelijk veroorzaakt worden door en aan de basis liggen van evoluties waar we allen bij betrokken zijn.

Daarnaast stelt zich ook de pertinente vraag naar ons ontwikkelingsmodel. Dat heeft ongetwijfeld aan de basis gelegen van belangrijke economische successen, maar botst intussen steeds duidelijker op zijn grenzen.

Wordt het in deze context niet dringend tijd asiel en migratie ook te beschouwen als troeven voor een samenleving waarvan de toekomst steeds intiemer verbonden raakt met die van de rest van de planeet ?

BESLUIT EN VOORSTELLEN

Aangezien Caritas stelling neemt "*in nomine Ecclesiae*", is het logisch dat we ons wenden tot bijbelse bronnen en de leer van de Kerk.

Wat opvalt als je er de bijbelse verhalen op naslaat, is dat het voortdurend gaat over mensen 'onderweg', niet alleen in figuurlijke maar vaak vooral in letterlijke zin van het woord. Abraham, het joodse volk, Jezus Christus vanaf de dag van zijn geboorte, later samen met zijn leerlingen: allen zijn ze voortdurend onderweg, nu eens in eigen land, dan weer in ballingschap of op zoek naar een nieuw land. Dat zet de schijnwerpers op de diepere natuur van de mensen die, zoals Paulus het zegt als hij het over de eerste christenen heeft, "op aarde leven als vreemdelingen en gasten [...] op doorreis naar een vaderland" (Heb. 11,13-14).

Tegelijkertijd schrijft dezelfde heilige apostel Paulus aan de christenen van Efese dat ze "geen vreemdelingen of gasten [mensen van buitenaf] meer zijn, maar burgers, net als de heiligen, en huisgenoten van God" (2,19).

Wat hier wordt tegengesproken, is het beeld van een exclusieve God, verbonden met een welbepaald territorium. Migratie en ballingschap verwijzen integendeel naar de unieke natuur van de mens waarmee God een verbond sluit.

Dit verbond bevat een belangrijk ethisch aspect, dat 'de weduwe, de wees en de vreemdeling' op dezelfde voet zet. Zo overstijgen we meteen de geografische (en exclusieve) dimensie van het territorium om over te gaan naar die van de '*u-topie*' in de letterlijke zin van het Griekse woord: 'verder dan de plaats'.

8 Kerkwerk Multicultureel Samenleven (2006), *Laat ons (hier) tot leven komen! Migratie- en minderhedenbeleid vanuit christelijk perspectief*, Brussel.

De verwijzing naar een verbond brengt ook een andere dimensie aan het licht: wat hier op het spel staat is niet zozeer de plicht tot bijstand – een soort eenrichtingsverkeer – dan wel het fundamentele recht om zich te verplaatsen, om te migreren en om gelijken tegemoet te gaan. Het gaat ook om het recht om in een ander land zijn 'kans te wagen', met alle risico om mislukking van dien.

Zo werden tijdens onze 'rondetafels' dan ook verschillende concrete voorstellen naar voor geschoven:

- Er is nood aan onthaal en opvang van migranten, die hun eigen leven alsook dat van hun dierbaren op het spel zetten om Europa te bereiken.

Deze opvang moet gepaard gaan met het noodzakelijke onderzoek, want de openbare orde en ons 'samenlevingsmodel' moeten gerespecteerd worden. Dat onderzoek behoort tot de verantwoordelijkheid van onze overheden, maar die verantwoordelijkheid mag niet leiden tot het in gevaar brengen van de fysieke integriteit van de migranten (bijvoorbeeld door verdrinking in de Middellandse Zee; denk aan het schandaal van Lampedusa).

- De controlemechanismen in het tijdelijke gastland mogen de waardigheid van de migrant niet in het gedrang brengen en er moet in de mate van het mogelijke verme-

den worden de wanhoop van de betrokkene nog te vergroten. De procedures moeten zo weinig mogelijk tijd in beslag nemen. Zolang die procedures duren, moeten de fundamentele mensenrechten van de migrant gerespecteerd worden: recht op werk binnen het wettelijke sociale kader van betrokken gastland en recht op correcte verloning, recht op huisvesting, recht op gezondheidszorgen en recht op onderwijs.

- Als uitwijzing in overweging genomen wordt, moet er toegang bestaan tot een procedure van vrijwillige terugkeer en moet deze door de overheden aangemoedigd worden.
- Bovendien moet het lopende studiejaar van studerende kinderen gerespecteerd worden, zodat hun studies niet in het gedrang gebracht worden door de onzekerheid en de angst die hun ouders ervaren.

De terugkeer naar het herkomstland moet zonder geweld noch vernedering geschieden.

Als beleidsmakers of als burgers: we hebben allen voortdurend de keuze tussen gemakzucht en moed, tussen het stigmatiseren van zondebokken en de gedurfde optie van openheid naar de ander.

Caritas in Belgium hoopt met dit *Standpunt* te hebben bijgedragen tot een beter begrip van degenen die weinig gehoord worden.





BIJLAGE 1: GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ADDE	Association pour le droit des étrangers
BGV	Bevel om het grondgebied te verlaten
CGVS	Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen
CGKR	Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (intussen Interfederaal Gelijkekansencentrum)
DVZ	Dienst Vreemdelingenzaken
Fedasil	Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
RvS	Raad van State
RvV	Raad voor Vreemdelingenbetwistingen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees – Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties

BIJLAGE 2: EEN BEETJE GESCHIEDENIS

De eerste internationale activiteit van Caritas Catholica Belgica bestond erin in 1936 oorlogsvluchtelingen en kinderen die slachtoffer waren van de burgeroorlog in Spanje op te vangen, van welk kamp in het conflict ze ook afkomstig waren.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd de internationale actie van Caritas zo goed als onderbroken, maar na de oorlogsjaren kwam er een nieuwe impuls met de actie "winterhulp-secours d'hiver". Vele kinderen in de na-oorlogse kampen in Duitsland en Oostenrijk waren ondervoed en er werden in België tijdelijke gastgezinnen voor hen gezocht. De hulpkonvooien in die zin bleven trouwens tot in de jaren zestig voortduren. Ook de toevloed van vluchtelingen die met de stichting van de staat Israël gepaard ging, lag aan de basis van een belangrijke internationale activiteit van Caritas Catholica Belgica.

Om de internationale initiatieven beter te kunnen structureren, werd in 1948 op vraag van de bisschoppen van België binnen de Caritas-organisatie 'Internationaal Hulpbetoon van Caritas Catholica' opgericht. In die zin vormt de aandacht voor de problematiek van migranten en vluchtelingen een constante in het werk van Caritas International België.

In 1953 werd een oproep gelanceerd om hulp te verlenen aan Nederland, dat zware overstromingen had moeten verduren. Dat was meteen het begin van de noodhulp van Caritas. Een andere belangrijke historische periode was die van de Hongaarse Opstand in 1956, toen 200.000 vluchtelingen in Oostenrijk belandden en een luchtbrug voor hen werd opgezet. Zo ving Caritas 7.000 vluchtelingen op in kazernes in Tongeren en Andenne.

Op 30 juni 1960 werd Congo onafhankelijk, maar al snel volgden de Katangese secessie, de burgeroorlog en bloedbaden allerhande. In die context beslisten de bisschoppen binnen Caritas tijdens de vastenperiode twee collectes voor Congo op te zetten, onder het motto "Broederlijk Delen – Entraide et Fraternité". Dit leidde in 1969 tot de oprichting van de zusterorganisatie onder die naam, een tiental jaar later gevolgd door de oprichting van 'Welzijnszorg – Vivre Ensemble', belast met de animatie van de adventscampagnes.

Naarmate de jaren verstreken, verlegde het actieterrain van 'Caritas Internationaal Hulpbetoon' zich steeds meer naar de andere continenten dan Europa. Tegelijk bleef er een zeer sterke band met Congo, maar ook permanente aandacht voor Palestina en het Midden-Oosten, met name met crisishulp naar aanleiding van de belangrijke interne vluchtelingenstromen ten gevolge van de Zesdaagse Oorlog in 1967 en met heropbouwprogramma's na de burgeroorlog in Libanon van de jaren zeventig. Die beide aandachtspunten van het Internationaal Hulpbetoon – Congo en het Midden-Oosten – bestaan vandaag nog altijd.

Ook de opvang van vluchtelingen in België werd voortgezet. Na het uitwijzingsbevel van de Oegandese dictator Idi Amin Dada voor alle Aziaten in zijn land, werden andermaal 550 vluchtelingen in Belgische vakantiecentra opgevangen. Soortgelijke operaties volgden later voor de vluchtelingen uit Chili, uit Vietnam en uit Cambodja.

Vanaf 2000 werd de opvang meer permanent. Samen met andere organisaties was Caritas er immers in geslaagd de pogingen – om zowel

collectivistische als budgettaire redenen – tegen te houden om asielzoekers in grote en anonieme opvangcentra op te vangen. Zo heeft de organisatie in de loop der jaren een opvangcapaciteit van zowat 700 plaatsen bij elkaar gebracht, vooral dankzij eigenaars die bereid zijn familiale opvangmogelijkheden voor asielzoekers ter beschikking te stellen.

In 2004 veranderde Caritas Internationaal Hulpbetoon zijn naam in Caritas International. Tijdens de scherpe opvangcrisis van de winter van 2011-12 lanceerde Caritas International samen met andere niet-gouvernementele organisaties de actie "SOS Opvang", waarvan de weerklank in de media zo groot was dat ze met name tot een grondige hervorming van het asiel- en migratiebeleid heeft geleid.

DANKBETUIGINGEN

De auteurs staan erop volgende personen te danken voor hun actieve bijdrage aan de totstandkoming van deze brochure: de dames Nahima Lanjri, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, Maggie De Block, staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Bea Cantillon, professor aan de Universiteit Antwerpen en de heren Tom De Bruyn van het Hoger Instituut voor de Arbeid (Hiva-KULeuven), Jan Dumon, voormalig secretaris-generaal van de Pauselijke Missiewerken van de Sint-Petrus Apostel in Rome en Luk De Geest, voorzitter van Caritas Vlaanderen en van Kerkwerk Multicultureel Samenleven (KMS). Natuurlijk is alleen Caritas in Belgium verantwoordelijk voor dit *Standpunt*.

Verantwoordelijke uitgevers:
Patrick De Bucquois en Dominic Verhoeven





Caritas *Standpunt*

De 'Caritas Standpunten' zijn de vruchten van diepgaande consultaties gedurende verschillende maanden van de Belgische leden van de Caritas-familie met geprivilegieerde actoren uit de politieke, economische, sociale, culturele en religieuze wereld.

Caritas STANDPUNT

Patrick De Bucquois en Dominic Verhoeven

n° 1 2014



**MIGRATIE, INTEGRATIE,
INTERCULTURALITEIT**