

# ONDERZOEK EN BELEID: DE GEVALSTUDIE VAN IMMIGRATIE IN BELGIË

Synthesis van de publicatie *Onderzoek en beleid: de gevalstudie van immigratie in België*

Ilke Adam (ULB-GERME), Pascal Balancier (ULg-SPIRAL), Marleen Brans (KUL- Instituut voor de Overheid), Eric Florence (ULg-CEDEM), Dirk Jacobs (KUB, KUL-ISPO), Marco Martiniello (ULg-CEDEM), Andrea Rea (ULB-GERME), Marc Swyngedouw (KUB, KUL-ISPO), Tinne Van der Straeten (KUL), Catherine Zwetkoff (ULg-SPIRAL)

## Inleiding

Migratie wordt in onze maatschappij vaak geassocieerd met veiligheid en maatschappelijke problemen. In die context hebben sociale en politieke wetenschappers een delicate en complexe opdracht: ze moeten objectieve kennis aanreiken over thema's die erg 'gepolitiseerd' zijn. De koppeling van wetenschappelijk onderzoek en beleid krijgt daarom steeds meer belang.

Dit onderzoek, gefinancierd door het Belgisch Federaal Wetenschapsbeleid (het voormalige DWTC), wil de impact van het wetenschappelijk onderzoek inzake migratie op het beleid evalueren. We stellen ons daarbij drie belangrijke vragen:

- In welke mate steunt het migratiebeleid op wetenschappelijk onderzoek? Anders gesteld: hebben beleidsmakers zich geïnspireerd op onderzoek over migratie om een beleid uit te stippelen (aandachtspunten, beleidsformulering)?
- Welke rol hebben onderzoekers gespeeld bij de toepassing van een migratiebeleid (beleidsimplementatie)?
- Hoe kan kennis die het wetenschappelijk onderzoek, de beleidsmakers en de belanghebbenden hebben opgebouwd, efficiënter gebruikt worden? Hoe kan, met andere woorden, de interactie tussen die drie partijen verbeterd worden om de kwaliteit van het onderzoek en de kwaliteit van het beleid te verbeteren, en – meer algemeen – om maatschappelijke veranderingen te stuwen in de richting van welzijn?

## Toelichting bij de methodologie

Om te komen tot een gestructureerde benadering van factoren die het gebruik van kennis bemoeilijken of vergemakkelijken, maakt het project gebruik van het onderzoekskader aangereikt door Unesco. Dat kader is een goed instrument om factoren op het spoor te komen zowel aan de aanbod- als de vraagzijde van het gebruik van kennis. Maar er is meer. Het kader stelt de politieke context en de kenmerken van de thema's die aan de orde zijn centraal. In het laatste geval is er dus sprake van enige polarisering. De tabel beneden (bijlage 1) vat de voornaamste onderzoeksvragen, componenten en methoden samen die gehanteerd werden voor het opstellen van hypothesen en hun toetsing.

We selecteerden twee domeinen om de drie centrale vragen van dit onderzoek zo accuraat en zo relevant als mogelijk te beantwoorden. De twee domeinen zijn: onderwijs en arbeidsmarkt (meer bepaald etnische discriminatie op de arbeidsmarkt). Een overzicht van alle onderzoeksprojecten inzake immigratie in België toonde aan dat deze twee domeinen het vaakst onderzocht werden in de periode 1989-2002. Een analyse van de twee domeinen stelde ons in staat de vinger te leggen op de verschillen tussen Wallonië en Vlaanderen, niet alleen wat de algemene benadering van migratie betreft, maar ook als het gaat om beleidsvoorbereiding en –voering.

Meer gedetailleerd ziet de onderzoeksmethode voor ons project er als volgt uit:

### 1. Opstellen van een databank

De databank geeft een overzicht van alle onderzoeksprojecten inzake immigratie en de integratie van mensen van vreemde origine aan Belgische universitaire instellingen tussen 1989 en 2002. Het gegevensbestand omvat de volgende variabelen:

- Titel van het onderzoeksproject; wetenschappelijke instelling(en); wetenschappers verantwoordelijk voor onderzoek en onderzoekers;

- Wetenschappelijke disciplines;
- Onderzocht(e) onderwerp(en);
- Subsidiërende instanties en omvang van de subsidie;
- Tijdstip waarop het onderzoek afgerond was;
- Type van publicatie (boeken, artikelen, administratieve rapporten).

Met de databank wilden we een overzicht bieden van onderzoeksprojecten die in België werden uitgevoerd, en een reeks 'foto's' maken door de variabelen met elkaar te confronteren. De verbanden tussen de variabelen worden uitgedrukt in cijfers, percentages en tabellen om het resultaat van de analyse enigszins te visualiseren.

## 2. *Vergelijkende analyse van onderzoek en beleid in de twee domeinen*

We analyseerden onderzoek en beleidsteksten over onderwijs en arbeidsmarkt. Daarvoor gebruikten we een analysekader bestaande uit uittreksels van ongeveer twintig onderzoeksrapporten. In elk rapport gingen we op zoek naar de voornaamste feiten en problemen, de belangrijkste verklarende schema's en de voorgestelde oplossingen. Het analysekader dat zo ontstond, stelde ons in staat alle onderzoeksprojecten en beleidsteksten in de twee onderzoeksdomeinen te analyseren. Op die manier was het mogelijk de respectieve visies in de wetenschappelijke rapporten en beleidsteksten te vergelijken, met als doel gelijkenissen en verschillen op het spoor te komen, zowel wat de definitie en interpretatie van de thema's betrof als de voorgestelde oplossingen. Via een vergelijkende analyse van beleidsteksten en onderzoek probeerden we ook te achterhalen hoe de benadering van onderwijs en tewerkstelling geëvolueerd is in de tijd. De vergelijkende analyse lag aan de basis van de werkhypotheses voor de casestudy's.

## 3. *Casestudy's*

Twee casestudy's – over het onderzoek van de Internationale Arbeidsorganisatie inzake etnische discriminatie op de arbeidsmarkt enerzijds, en over onderwijs aan leerlingen van vreemde oorsprong in Vlaanderen en Wallonië anderzijds – moesten een antwoord formuleren op de volgende vraag: *welk soort onderzoek, in welke omstandigheden uitgevoerd, heeft een grotere kans om de politieke besluitvorming en agenda te beïnvloeden?* Daartoe werden een aantal semi-directive interviews afgenomen van onderzoekers, initiatiefnemers en beoordelaars, maar ook van vertegenwoordigers van het 'middenveld' (verenigingen, vakbonden...). Er werd gebruik gemaakt van een 'interviewschema' gebaseerd op het Unesco (MOST)-schema. Bij de analyse van de gegevens maakten de onderzoekers ook gebruik van de conceptuele en theoretische elementen die werden ontwikkeld in het theoretische deel van dit onderzoeksrapport.

## 4. *Focusgroepdiscussie over de kwestie van categorisering in etnisch onderzoek en migratieonderzoek*

De verantwoordelijke onderzoekers namen deel aan een focusgroepdiscussie over categorisering in onderzoek omtrent etnische minderheden en migratie. De bedoeling van die discussie was stil te staan bij de categorieën die de onderzoekers hanteren om doelgroepen te omschrijven. De onderzoekers hebben met andere woorden nagedacht over hun eigen methode van wetenschappelijke analyse. Ze hebben in navolging van Bourdieu hun wetenschappelijk classificatiesysteem kritisch in vraag gesteld. Ze hebben zich afgevraagd of de analytische concepten en categorieën die ze zelf gebruiken en ontwikkelen een zekere mate van autonomie hebben tegenover concepten die circuleren in het politieke discours en de publieke opinie. De resultaten van die discussie werden gecombineerd met wetenschappelijke literatuur over het onderwerp.

## **Samenvatting van het onderzoek**

Het rapport opent met een uiteenzetting over de theoretische grondslagen van het onderzoek. Het eerste hoofdstuk gaat over wetenschappelijk literatuuronderzoek inzake het gebruik van kennis. Het tweede hoofdstuk biedt een overzicht van John Kingdons theorie over *agendasetting*. De theorie werd enigszins aangevuld door in te gaan op de politieke context, zowel nationaal als internationaal. In het hoofdstuk wordt ook aandacht besteed aan Peter Halls cognitieve benadering van beleidsvoering en zijn 'beleidsparadigma'-concept. Het tweede deel van het rapport handelt over onderzoek en beleid inzake immigratie in België. In het eerste hoofdstuk wordt het belang onderstreept van onderzoek omtrent etnische minderheden en migratie in België. Daarnaast is er een overzicht van wetenschappelijk onderzoek inzake integratie en immigratie in België tussen 1989 en 2002. Hoofdstukken twee en drie gaan respectievelijk over onderwijs en tewerkstelling voor immigranten en mensen van vreemde origine. In elk van de twee hoofdstukken vind je een vergelijkende analyse van onderzoek en beleid

enerzijds, en casestudy's met betrekking tot de twee domeinen anderzijds. Hoofdstuk vier onderzoekt vervolgens de complexe kwestie van categorisering in de sociale wetenschappen met betrekking tot etnische minderheden en migratie en de gevolgen ervan voor de samenleving. De belangrijkste bevindingen worden gebundeld in het laatste hoofdstuk van dit rapport; de auteurs doen ook een aantal politieke aanbevelingen.

## **Deel 1 : Theoretische benadering van het gebruik van kennis en analyse van overheidsbeleid**

### **Hoofdstuk 1: Het gebruik van kennis: naar een geïntegreerd model van interacties tussen wetenschap, beleid en maatschappij (Marleen Brans en Tinne Van der Straeten, KULeuven-ISPO)**

De theoretische en praktische aandacht voor het gebruik van wetenschappelijke kennis is niet nieuw. In de naoorlogse periode van de groeiende welvaartsstaat deelden wetenschappers en beleidsmakers het optimistische geloof dat de sociale wetenschappen een significante bijdrage konden leveren aan de beleidsmatige oplossing van een wijde waaier aan maatschappelijke problemen. Dit geloof brokkelt af in het laatste kwart van de 20<sup>ste</sup> eeuw, niet alleen door de in vraagstelling van de maakbaarheid en beheersbaarheid van de maatschappij door de staat, maar ook door het toegenomen pluralistische karakter van kennis, waarbij wetenschappelijke 'waarheid' in concurrentie treedt met andere waarheden in een beleidsproces van argumentatie en overtuiging. In deze periode wordt de relatie tussen wetenschap en beleid geproblematiseerd en zelf voorwerp van wetenschappelijke studie. Aanvankelijk richten de wetenschappelijke analyse en conceptualisering van het gebruik van kennis zich voornamelijk op de eigenschappen van de onderzoeksgemeenschap en de gemeenschap van beleidsmakers, en op de obstakels en facilitatoren voor het gebruik van kennis. Gaandeweg, en dit is niet vreemd aan de opgang van het *governance* debat, worden ook derde actoren in het analysekader betrokken. Ook in de meer recente beleidspraktijk –zowel nationaal, Europees als internationaal– zien we, naast een hernieuwde aandacht voor 'evidence-based' of kennis-onderbouwde beleidsvoering, ook de normatieve erkenning van participatorische benaderingen waarbij de interactie rond het gebruik van kennis zich niet langer afspeelt tussen twee gemeenschappen, maar tussen de onderzoeksgemeenschap, de beleidsmakers, en maatschappelijke actoren.

Om het proces van kennisgebruik te begrijpen moet men zowel kennis als het gebruik ervan definiëren. Hierbij dient men uit te gaan van een dynamische en procesmatige visie. Eigenlijk is het beter te vertrekken van informatie en gebruik van informatie als algemene categorieën. Kennis als term kan dan worden vervangen door wetenschappelijk onderzoek als één soort van informatie die in een *policy inquiry* concurreert met andere soorten zoals data en analyses. Daarnaast is het ook nuttig om een empirisch onderscheid te maken tussen inhoud van informatie en de vorm waarin de informatie aangeboden. Sommige vormen kunnen immers gebruik faciliteren. Ook het gebruik van informatie, waaronder wetenschappelijk onderzoek, wordt het best benaderd als proces. Onderzoeksresultaten kunnen dan positief en negatief aangewend worden in verschillende fasen van het beleidsproces zonder steeds een directe impact op beleidsuitkomsten te hebben. Onderzoeksinformatie kan al dan niet een waarschuwingfunctie hebben en problemen op de agenda plaatsen, bijdragen aan probleemdefiniëring, doelbepaling en de verkenning van beleidsopties, beslissingen legitimeren en de uitvoering ervan evalueren. Ook behoort het gebruik van informatie en onderzoek niet tot het voorrecht van beleidsmakers alleen maar ook van derde actoren die hun invloed laten gelden in het beleidsproces.

Gebruik van onderzoek bij beleid laat zich immers niet eenvoudig modelleren als uitkomsten van interacties tussen onderzoekers en beleidsmakers alleen. Bipolaire modellen zijn maar tot op zekere hoogte nuttig omdat zij enerzijds aangeven wat de aard van gebruik kan zijn - instrumenteel, conceptueel, legitimerend – en anderzijds een aantal factoren aanreiken voor mismatches of niet gebruik. Deze factoren zijn dan verbonden aan eigenschappen van de onderscheiden gemeenschappen –lange termijn tegenover korte termijn, wetenschappelijk jargon tegenover bureaucratisch pragmatisme- en aan manke interacties tussen beide gemeenschappen. De bipolaire modellen kunnen echter moeilijker de dynamiek of het proces van gebruik vatten. Willen we analyseren en begrijpen hoe en wanneer onderzoek gebruikt wordt in beleid, dan moeten we de metafoor van twee gemeenschappen verlaten en de categorie van gebruikers en deelnemers aan interacties uitbreiden naar maatschappelijke actoren. Vermits het aantal en de aard van maatschappelijke actoren alsook de aard van besluitvorming beleidsdomeinspecifiek is moet een analysemodel ruim genoeg zijn om een goede onderzoeksheuristiek toe te laten. Studies moeten zich richten op de identificatie van de: aard van onderzoek zowel naar inhoud als naar vorm; de aard van gebruikers, zowel beleidsmakers als maatschappelijke groeperingen, de aard van interacties en coalities tussen de verschillende gebruikers. Empirische- historische

studie, zoals gepresenteerd in de gevalstudies van voorliggend onderzoek, kan dan uitwijzen welke combinatie van variabelen gebruik van onderzoek verklaart.

## **Hoofdstuk 2: de invloed van de politieke context op het gebruik van kennis: *policy streams*, *policy windows* en '*policy paradigms*' (Ilke Adam, ULB-GERME)**

De literatuur over het gebruik van kennis onderzoekt hoe de sociale wetenschappen gebruikt (of misbruikt) worden door politieke beleidsmakers en gaat op zoek naar factoren die het gebruik van sociaal-wetenschappelijke kennis beïnvloeden. Ook al is het belangrijk inzicht te verwerven in de politieke elementen om het gebruik van de sociale wetenschappen bij de beleidsvorming te begrijpen, toch besteedt de literatuur over het gebruik van kennis – zoals Carol Weiss benadrukt - daar weinig aandacht aan. Dit hoofdstuk wil die lacune vullen door de inzichten van de literatuur over het gebruik van kennis aan te vullen met John Kingdons *agendasetting*-theorie en met de cognitieve benadering van beleidsvoering en het 'beleidsparadigma'-concept van Peter Hall (1993).

Kingdon beschouwt *agendasetting* als een proces waarin oplossingen op zoek gaan naar problemen en de uitkomst bepaald wordt door de mix van problemen, deelnemers en middelen. Het proces van *agendasetting* is volgens Kingdon dan ook het resultaat van drie gescheiden en verschillende stromen: problemen, beleid en politiek. Er zijn drie mechanismen die problemen onder de aandacht van politici kunnen brengen: indicatoren, gebeurtenissen en *feedback*. Sociale wetenschappers kunnen daarop inspelen om een probleem op de agenda te plaatsen. Bijvoorbeeld door op de proppen te komen met een indicator die de omvang of de verschuiving van een probleem meet. Of door *feedback* te geven over politieke programma's a.d.h.v. een evaluerende studie. De *beleidsstroom* is de stroom van oplossingen die wordt voorgesteld door de beleidsgemeenschap. Het duurt erg lang voor de politieke gemeenschap vatbaar wordt voor een nieuw idee, de scherpe kantjes moeten als het ware 'afslipen'. De resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek en de aanbevelingen van wetenschappers kunnen – voor ze geaccepteerd worden door de politieke gemeenschap of de publieke opinie - dat 'afslipen' wat stimuleren. Elementen uit de *politieke stroom* wegen zwaar door op de agenda. Het zijn die elementen die weinig aandacht krijgen in de literatuur over het gebruik van kennis.

John Kingdons *agendasetting*-theorie is dan wel erg exhaustief, zij biedt geen antwoord op de kwestie van *multi-level governance*, d.w.z. de invloed van het internationale niveau op het nationale *agendasetting*-proces. Een beslissing op het Europese niveau die bij richtlijn wordt uitgevaardigd, kan in haar eentje een 'supranationaal venster' openen. Ten tweede: ook al legt Kingdon uit dat beleidsvoorstellen moeten aansluiten bij de dominante waarden van de leden van de beleidsgemeenschap om een kans te maken, toch verklaart hij niet hoe die 'dominante waarden' kunnen wijzigen en hoe alternatieven die voorheen onhaalbaar waren op het politieke niveau (omdat ze niet overeenstemden met de dominante waarden) plotseling aan populariteit winnen en toegepast worden. Peter Halls 'beleidsparadigma' biedt een antwoord. Dat concept is vervat in een 'cognitieve benadering' van het beleid, waarbij ook de rol die ideeën, waarden en voorstellingen spelen bij de beleidsbepaling benadrukt wordt. Dankzij de cognitieve benadering van het beleid, en met name het beleidsparadigmaconcept van Peter Hall, kan de rol van informatie en ideeën uit sociaal-wetenschappelijk onderzoek die in de constructie van het beleid tot uiting komen, gecontextualiseerd worden. Deze theorieën en concepten, alsook andere elementen uit de wetenschappelijk literatuur over het gebruik van kennis, worden in dit onderzoek gebruikt.

## **Deel 2: onderzoek en beleid inzake immigratie in België**

### **Hoofdstuk 1: algemene benadering van immigratieonderzoek in België**

#### **1. Onderzoek omtrent etnische minderheden en migratie in België (Marco Martiniello, ULg-CEDEM)**

In dit hoofdstuk leggen we de basis voor een sociologie van de sociologie van migratie en etnische verhoudingen. We bespreken een aantal problemen en moeilijkheden waarmee dit specifieke onderzoeksdomein te kampen heeft. Het essay houdt het sociaal-wetenschappelijk onderzoek in dit domein in België tegen het licht, en oppert een aantal bedenkingen die de huidige stand van zaken mogelijk kunnen verklaren.

In eerste instantie worden een aantal kenmerken van onderzoek omtrent etnische minderheden en migratie in België aangestipt. Vervolgens worden enkele obstakels opgesomd die de ontwikkeling van een sociologie van migratie en etnische verhoudingen in de weg staan. Het gaat onder meer om:

- De totale afwezigheid van een epistemologische breuklijn. We moeten deze eerste grote moeilijkheid in acht nemen om de relatieve theoretische stagnatie van het domein te verklaren. De sociologie van de migratie heeft geprobeerd snel een antwoord te formuleren op een sociaal vraagstuk. Maar al snel voelde ze zich verplicht de geproblematiseerde en gedramatiseerde perceptie van het gezond verstand te adopteren, die op zich voornamelijk bepaald wordt door een bekommernis om sociale rust.
- De sociale, economische en politieke beperkingen waarbinnen sociale wetenschappers moeten werken. De sociale vraagstukken waarnaar we verwezen worden door beleidsmakers en politici vaak teruggekaatst. In België wordt sociologisch onderzoek vooral gestuurd door de overheid, en die heeft de laatste jaren gesnoeid in de budgetten en de mogelijkheden van autonome financiering binnen de universiteiten drastisch ingeperkt. Wat de sociale wetenschappen en het onderzoek naar migratie betreft, zijn er op federaal niveau vanaf het einde van de jaren 1980 een aantal nieuwe onderzoekprogramma's opgestart die migratie diepgaander onderzoeken. Op het niveau van gewesten en gemeenschappen stellen we vast dat Vlaanderen veel meer budgettaire inspanningen doet dan Wallonië.
- Het hoogst controversiële en politiek gevoelige karakter van thema's die verband houden met migratie heeft ervoor gezorgd dat verkozen politici met beleidsbevoegdheid soms erg behoedzaam zijn bij het selecteren van onderzoeksprojecten die direct bruikbaar zijn voor hun beleidsbeslissingen. Daarbij komt dat de kleine budgetten en het 'contractualiseren' van onderzoeksopdrachten vaak ten koste gaan van een degelijke theoretische onderbouwing.

Ondanks de aangehaalde moeilijkheden hebben een aantal individuele onderzoekers uit diverse disciplines waardevol werk verricht, en kunnen we gewagen van een relevante Belgische wetenschappelijke productie inzake migratie en etnische verhoudingen.

Een tweede belangrijk probleem waarmee het onderzoek van migratie en etnische verhoudingen te kampen heeft, is de wat onzorgvuldige introductie van conceptuele en theoretische elementen zoals 'ethniciteit' (*ethnicity*) en 'onderklasse' (*underclass*), overgenomen uit de VS. Die noties zouden eigenlijk gedeconstrueerd en gereconstrueerd moeten worden om toepasbaar te zijn op een nieuwe context. Jammer genoeg werden ze nogal kritiekloos in Europa geïntroduceerd, en brachten ze grote theoretische problemen met zich mee. Die factor verklaart grotendeels waarom de sociologie van migratie en etnische relaties zo moeizaam tot ontwikkeling komt in Europa.

Een derde moeilijkheid heeft te maken met wat we het imperialisme van economische en utilitaristische modellen in de sociale wetenschappen kunnen noemen. De sociologie van migratie en etnische relaties werd overspoeld door al dan niet complexe principes uit de economische kosten-batenanalyse. Het is duidelijk dat recente maatschappelijke veranderingen de klassieke theoretische modellen van de sociologie voor problemen stellen. De meeste onderzoekers voelen de nood om de intellectuele categorieën die in de laatste drie decennia werden opgebouwd te vernieuwen, om een antwoord te formuleren op de alsnog snellere en complexere maatschappelijke evolutie. Zowel in Nederlands- als Franstalig België neemt het aantal collectieve publicaties de laatste jaren hand over hand toe. Maar in het specifieke geval van de sociologie moet er dringend een einde komen aan de huidige intellectuele impasse en het overdreven empiricisme van de laatste twintig jaar, om eindelijk werk te maken van theoretische verdieping. Die theoretische vernieuwing moet precies die nieuwe intellectuele categorieën voortbrengen waaraan vandaag zo'n gebrek is.

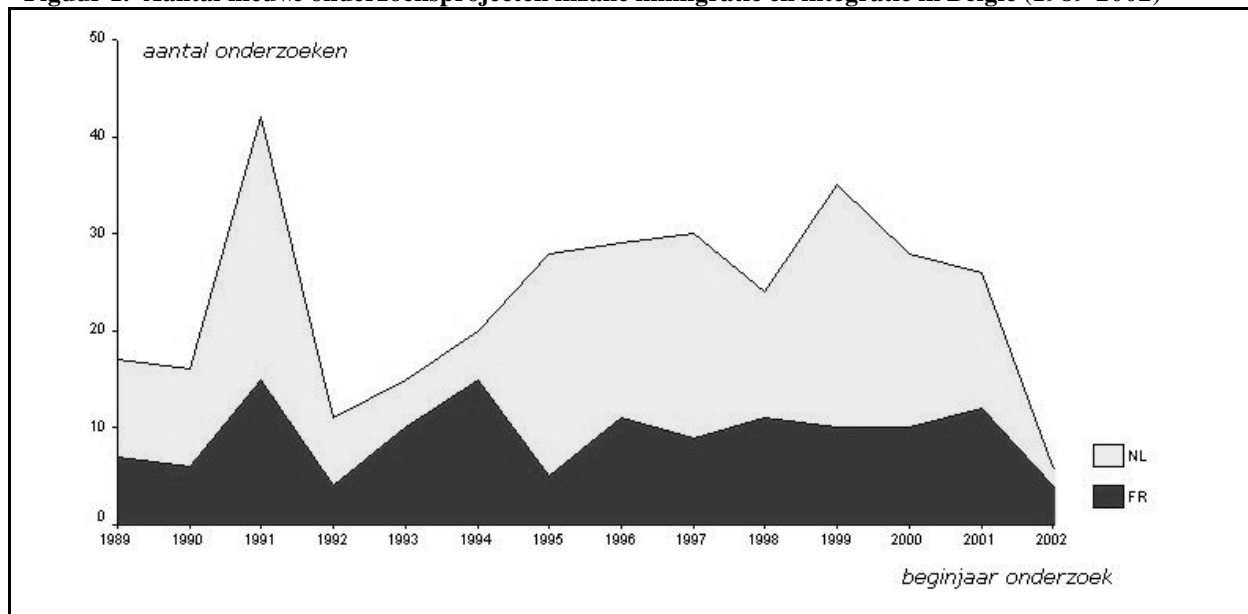
Waar het eigenlijk om gaat, is dat beleidsmakers ervan overtuigd moeten worden dat acute sociale vraagstukken nooit opgelost kunnen worden zonder te investeren in theoretisch werk van lange adem.

## **2. Overzicht van het Belgisch wetenschappelijk onderzoek inzake immigratie en integratie/ 1989-2002 (KUL-ISPO, ULB-GERME en ULg-CEDEM)**

We stelden een databank op met een inventaris van al het Belgisch academisch (of vanuit academische hoek ondersteund) onderzoek met betrekking tot de immigratie en integratie van migranten of burgers van vreemde oorsprong gedurende de periode 1989-2002. In deze periode werden in totaal 420 onderzoeksprojecten uitgevoerd in België, waarvan 239 aan Nederlandstalige (57%) en 181 aan Franstalige zijde. Het jaar 1991 bleek een belangrijk momentum te zijn voor onderzoek in dit domein, ten gevolge van de instelling van de Koninklijke Commissaris voor het Migrantenbeleid die een blauwdruk voor een integratiebeleid en allerhande beleidsinterventies voorstelde. Later bleek ook de start van nieuwe legislaturen een stimulus te zijn voor nieuw onderzoek aan Vlaamse zijde; dit was minder het geval aan Waalse zijde. Aan Nederlandstalige kant is de

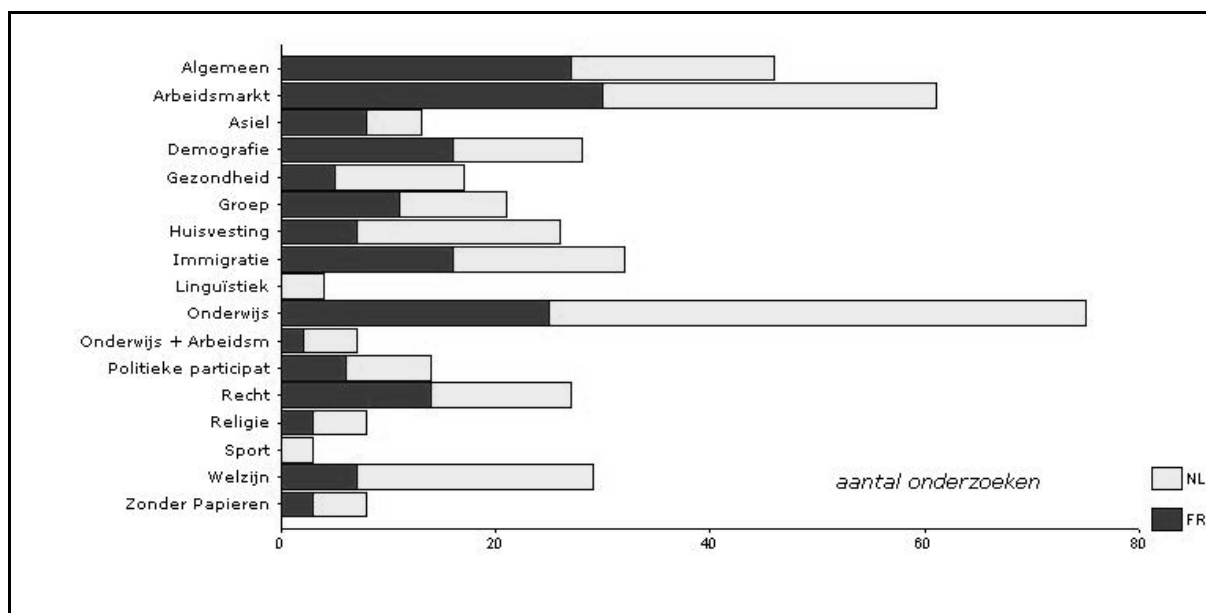
Katholieke Universiteit Leuven (KUL) de meest actieve universiteit in dit onderzoeksdomein, en dit gedurende de hele periode waarop het onderzoek betrekking heeft. De Universiteit van Gent (UGent) en de Vrije Universiteit Brussel (VUB) achtervolgen en zijn ongeveer even productief. Aan Waalse zijde is er een gelijke verdeling tussen de universiteiten in Luik (Université de Liège, ULg), Louvain-La-Neuve (Université Catholique de Louvain-La-Neuve, UCL) en Brussel (Université Libre de Bruxelles, ULB). Een netwerkanalyse van samenwerkingsverbanden toont aan dat er veel samenwerking is tussen universiteiten en disciplines aan zowel Vlaamse, als Franstalige zijde. Er zijn ook gezamenlijke projecten die de taalgrens overstijgen. Wat financiering betreft, worden deze cross-linguïstische onderzoeksprojecten – zoals enigszins te verwachten – voornamelijk gefinancierd met federale middelen.

**Figuur 1. Aantal nieuwe onderzoeksprojecten inzake immigratie en integratie in België (1989-2002)**



De inventarisatie maakt het mogelijk om na te gaan welke onderwerpen het meest populair waren gedurende 1989 en 2002. Zowel aan Vlaamse als Franstalige zijde primeren duidelijk de thema's onderwijs en arbeidsmarktparticipatie. Samen staan ze voor een onderzoeksdeel van 35% in Vlaanderen en 32% aan Franstalige zijde. In de late jaren '90 is het belang van het thema arbeidsmarktparticipatie in Vlaanderen duidelijk gestegen. Dit ging gepaard met een stijgende investering vanwege het Vlaamse overheidsniveau, waar totdan het onderzoek vooral betaald werd door het federale niveau. Aan Franstalige zijde is de federale financiering even belangrijk gebleven voor dit onderzoeksthema. Met betrekking tot het onderzoek inzake onderwijs is het regionale niveau zowel aan Vlaamse als Franstalige kant de belangrijkste sponsor. Dit is niet verwonderlijk, gezien onderwijs een exclusieve bevoegdheid is van de gemeenschappen (met uitzondering van de leeftijd van de schoolplicht).

**Figuur 2. Thema's van onderzoeksprojecten inzake immigratie en integratie in België (1989-2002)**



## Hoofdstuk 2: Beleid en onderzoek op het vlak van onderwijs, toegepast op de scholing van kinderen van vreemde oorsprong

### 1. Vlaams beleid en onderzoek inzake onderwijs van kinderen van migranten (Tinne Van der Straeten, Dirk Jacobs en Marleen Brans, KULeuven)

In de vroege jaren '90 probeert de Vlaamse overheid een coherent integratiebeleid voor burgers van vreemde origine te ontwikkelen, het zogenaamde 'immigratiebeleid'. Kort daarna probeert ze ook een onderwijsbeleid voor kinderen van immigranten uit te werken. Dit beleid bevat vier luiken: onderwijsprioriteitenbeleid (speciale subsidiëring van scholen met veel kinderen van vreemde origine – 'concentratiescholen'), intercultureel onderwijs (kinderen onderwijzen om diversiteit op een positieve manier te benaderen), nieuwkomerprogramma's voor niet-Nederlandstaligen en tot slot – zij het eerder in de marge – onderwijs in de taal en cultuur van origine. Deze vier elementen zijn de ruggegraat van het onderwijsbeleid voor kinderen van immigranten gebleven gedurende meerdere jaren en ze overleefden ook de overgang van het immigratiebeleid naar het minderhedenbeleid midden de jaren '90. Interessant is dat het onderwijsprioriteitenbeleid heeft geleid tot een zeer precieze operationalisering van doelgroepen, de facto kinderen en jongeren van vreemde origine. Scholen met grote aantallen van dergelijke leerlingen worden extra gesubsidieerd. Als zodanig was etnische registratie in het domein van onderwijs in Vlaanderen reeds een feit in de vroege jaren '90, terwijl dat in andere domeinen onmogelijk bleef. De wetenschappelijke gemeenschap speelde een belangrijke rol in de operationalisering van doelgroepen van leerlingen – wat in feite neerkwam op etnische registratie.

Echter, met een nieuw decreet inzake gelijke onderwijskansen aan het begin van het nieuwe millennium werd deze specifieke operationalisering weer verlaten. Er gebeurt niet langer een directe meting van etno-culturele achtergrond in het onderwijsprioriteitenbeleid. In de plaats zullen algemene indicatoren van achtergestelde personen een centrale rol spelen in het onderwijsprioriteitenbeleid. Vreemde origine bestaat niet meer als afzonderlijk criterium en een vreemde taal in de thuisomgeving wordt beschouwd als een tweederangsindicator. Deze veranderingen worden toegeschreven aan wetenschappelijk advies – maar worden duidelijk gecontesteerd door een aantal academici in het domein. Een neveneffect van de nieuwe beleidsbenadering is dat het moeilijker wordt voor onderzoekers en beleidsmakers om adequate oordelen te vellen met betrekking tot de positie van leerlingen uit een etno-culturele minderheid. Een bijkomend aspect van het decreet inzake gelijke onderwijskansen is het basisrecht tot inschrijving voor alle leerlingen, die het zogenaamde non-discriminatiebeleid in het onderwijs vervangt dat echter de facto functioneerde als een soort van toelatings- en spreidingsbeleid. Deze verandering werd doorgevoerd als gevolg van wetenschappelijk onderzoek dat de perverse effecten van het oorspronkelijke beleid had aangetoond – en dat minder gecontesteerd wordt in de wetenschappelijke gemeenschap.

Al bij al is er heel wat onderzoek gevoerd in het domein van onderwijs van kinderen van immigranten en een aanzienlijk deel daarvan is gebruikt geworden in de beleidsontwikkeling. Meer algemeen kunnen we stellen dat er een vruchtbare band is geweest tussen onderwijsbeleid naar kinderen van immigranten aan de ene kant en wetenschappelijk onderzoek aan de andere kant, in domeinen als probleemsignalisatie,

beleidsondersteuning, praktisch advies en evaluatie. Het onderzoek is niet enkel relevant voor beleidsmakers op het macroniveau (overheid, scholenzuilen). Heel wat onderzoek is ook relevant voor scholen en leraars op het meso- en microniveau. Het gebruik van onderzoek is voornamelijk instrumenteel en onderzoekers en beleidsmakers delen over het algemeen dezelfde doelstellingen. Onderzoek wordt vaak gevraagd door beleidsmakers teneinde instrumenten te laten ontwikkelen die kunnen gebruikt worden om beleid te implementeren en om de implementatie te evalueren. We vinden evenzo voorbeelden van legitimerend gebruik wanneer negatieve resultaten niet publiek worden gemaakt, en van discursief gebruik, wanneer concurrerende onderzoeksprojecten verschillende argumentaties bieden voor opposanten in het politieke debat.

De interacties tussen wetenschap en beleid in dit domein gebeuren vooral tussen twee gemeenschappen (beleidsmakers en onderzoekers) en worden gekarakteriseerd door twee soorten van interfaces. Ten eerste merken we dat in de overdracht van onderzoeksbevindingen – vooral in de vroege jaren '90 – een belangrijke rol gespeeld wordt door een individuele onderzoeks-‘broker’ die opeenvolgend en soms tegelijk actief is als onderzoeker en beleidsmaker. Dit heeft zeker de overdracht van onderzoeksbevindingen naar de beleidsarena gestimuleerd. Een tweede soort van interface is de institutionele constructie van expertisecentra.

De overheid heeft een zekere continuïteit van expertise gefaciliteerd met betrekking tot praktische onderwijsondersteuning in scholen door twee expertisecentra te subsidiëren (Steunpunt NT2 and Steunpunt ICO) gedurende een aantal jaren. Daarenboven zijn een aantal onderzoeksprojecten – zowel ondersteunend als evaluerend – opgezet met betrekking tot de positie van jongeren van vreemde origine in het onderwijskundig systeem met het meer algemeen onderzoeksprogramma Onderwijskundig Beleids- en Praktijkgericht Onderzoek (OBPWO). Het lijkt er op dat sommige van deze studies onmiddellijke impact hebben gehad en geleid hebben tot concrete veranderingen in de modus operandi van een aantal scholen.

De constructie van steunpunten heeft geleid tot stabiliteit en continuïteit. Er wordt dus niet alleen een constante ontwikkeling van expertise in de wetenschappelijke gemeenschap gegarandeerd ongeacht de veranderingen in de legislatuur en de veranderende politieke accenten. Het laat ook de creatie van een forum toe waarin het geloof en de nutsperceptie kan verbeteren bij beleidsmakers en relaties van vertrouwen en geloofwaardigheid kunnen ontwikkelen inzake het onderzoek. Het lijkt zo te zijn dat institutionele inbedding en de directe band tussen overheid en onderzoekers een betere garantie is voor het opnemen van onderzoeksresultaten dan in het geval van ‘onafhankelijk’ onderzoek. Dit gezegd zijnde moet men erkennen dat er geen zuiver lineair verband is. Zoals aangetoond werd in een aantal interviews met één van de expertisecentra (Steunpunt ICO) wordt de agenda voornamelijk gezet door de overheid en het centrum moet uiteindelijk volgen in het ontwikkelen en ondersteunen. In het geval van het Steunpunt ICO werd ook een evaluatie-onderzoek ondernomen binnen het kader van het OBPWO-programma. Door dit onderzoek – vaak in samenwerking met andere universiteiten – neemt het Steunpunt een dubbele rol op ten aanzien van het beleid: soms ondersteunend, soms evaluerend. Als gevolg daarvan is het onderzoeksinstituut minder gebonden aan één specifiek onderwerp en de rol die ermee geassocieerd is. Het gebruik of niet-gebruik van onderzoeksbevindingen is in de eerste plaats afhankelijk van de koers die is uitgezet door de beleidsmakers. De expertisecentra hebben de uitdaging om te proberen hun eigen thema's ‘hot’ te houden en hun toekomst te verzekeren. Het resultaat van politieke interventies en onderzoeks-‘brokerage’ kan niet a priori worden voorspeld. Wat duidelijk is, is dat het inbedden van beleid in expertisecentra, gecombineerd met de beschikbaarheid van een werkbare operationalisering van de doelgroepen, een grotere uitwisseling tussen onderzoek en beleid in het domein van onderwijs heeft mogelijk gemaakt dan in het domein van arbeidsmarktparticipatie.

De nauwe banden tussen onderzoek, de dagdagelijkse praktijk en beleid heeft ook zijn schaduwkanten. Op sommige momenten worden onderzoekers gedwongen om hun resultaten in kleine kring te houden wanneer opdrachtgevers bepaalde resultaten liever uit het publieke oog willen houden. Met Linquist's terminologie (1990) zou men kunnen zeggen dat beleidsonderzoek ten gevolge van een zwakke disseminatie het private terrein van beleidsmakers blijft. Toegang tot onderzoeksresultaten wordt vaak geblokkeerd voor derden. De normatieve consequenties zijn dat transparantie, verantwoording en publiek debat niet plaats vinden. Daarenboven zullen betrokken groepen weinig of geen kans hebben om deel te nemen aan het beleidsproces. Een ander aspect is dat beleid een grote impact kan hebben op de vragen waarnaar gekeken wordt. In het verleden heeft onderzoek sterk gefocust op zeer specifieke kwesties met betrekking tot gericht onderwijsbeleid in Vlaanderen en weinig onderzoek is gedaan om de algemene situatie van jongeren van vreemde origine in het onderwijs te monitoren. Wat de resultaten zijn geweest van al de beleidsinspanningen, blijft vaak een mysterie.

Het is onduidelijk op dit moment of er veel toekomst is in Vlaanderen voor onderzoek inzake de specifieke positie van etnische minderheden in het onderwijs of voor evaluatie-onderzoek met betrekking tot doelgroepgericht onderwijsbeleid. Aangezien men geopteerd heeft voor een onderwijsbeleid dat focust op algemene indicatoren van de achtergestelde situatie van jongeren en men de speciale meting van etniciteit in het onderwijsprioriteitenbeleid heeft verlaten, is het mogelijk dat de speciale onderzoeks aandacht voor leerlingen van vreemde origine een lagere prioriteit zal krijgen.



## **2. Beleid en onderzoek op het vlak van onderwijs, toegepast op de scholing van kinderen van vreemde oorsprong in Franstalig België (Eric Florence, ULg, CEDEM)**

Het onderwijsbeleid in Franstalig België heeft weinig systematische acties ondernomen voor leerlingen van vreemde oorsprong; meestal ging het om algemene beleidsmaatregelen gericht op kwetsbare leerlingen. Typisch voor dat beleid, en anders dan in Nederlandstalig België, is het gebruik van socio-economische categorieën in plaats van etnische of ascriptieve. In tegenstelling tot de situatie in Vlaanderen zijn er ook weinig onderzoeksprojecten die zich specifiek richten op onderwijs voor leerlingen van vreemde oorsprong, en werden er ook geen langdurige onderzoeksprogramma's opgestart.

Een vergelijking van onderzoek en beleid op het vlak van onderwijs, toegepast op de scholing van leerlingen van vreemde origine in Franstalig België, wijst uit dat wetenschappelijke rapporten en beleidsteksten gebruik maken van vergelijkbare argumenten om de leermoeilijkheden van die leerlingen te verklaren. Men onderstreept bijvoorbeeld het belang van de relatie school-thuis, of het gewicht van sociale achtergrond op leerlingen en hun gezinnen. In dat opzicht vervullen de sociale wetenschappen hier hun 'verklarende functie' door structuur aan te brengen in kennis over maatschappelijke zaken.

We wijzen er echter ook op dat concepten zoals 'intercultureel onderwijs' of verklarende modellen zoals (institutionele) discriminatie, die nochtans vaak vermeld worden in wetenschappelijke literatuur, zelden gebruikt worden in beleidsteksten in Franstalig België. Onze vergelijkende analyse toont aan dat beleidsteksten en parlementaire debatten het thema van de segregatie in scholen wel aanraken, maar de rol van etnische discriminatie daarin – niet alleen op sociaal-economisch vlak - steevast minimaliseren. Tot nog toe is er geen onderzoek besteld naar discriminatie door scholen op het vlak van toelating en oriëntering, ook al vragen wetenschappers en het centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding dat al lang.

Het concept van intercultureel onderwijs en de interculturele benadering circuleren op ruime schaal sinds de jaren 1980, niet alleen in de wetenschappelijke literatuur, maar ook op Europees niveau. Toch stelden we vast dat het zou duren tot 2000 voor het ook doordrong op politiek niveau, in het decreet over de opleiding van onderwijzers en leraren secundair onderwijs.

In het eerste deel van onze casestudy wordt de invloed van het universalistische integratiemodel bevestigd als een verklaringsgrond voor het langzame doorsijpelen van het concept van intercultureel onderwijs naar het politieke niveau. Belangrijker evenwel is dat dat slechts één element blijkt te zijn, want er zijn er andere: de specificiteit van het onderwijssysteem in Franstalig België, het profiel van de beleidsmakers, de politieke context. We roepen dan ook op tot een min of meer formele structurele dialoog tussen academici, middenveld en politieke verantwoordelijken om concepten die tijdens die dialoog worden ontwikkeld en toegepast meer 'zichtbaar' te maken.

We stellen ook dat een aantal wetenschappelijke begrippen meer gewicht kunnen krijgen als ze verbonden of geïntegreerd worden met meer aanvaarde en minder controversiële categorieën. Dat geldt onder meer voor het begrip intercultureel onderwijs, dat meer en meer geïntegreerd wordt in het ruimere concept van 'onderwijs in diversiteit', dat gepromoot wordt door de Europese Commissie. Dat maakte het dan weer makkelijker om 'onderwijs in diversiteit' in verband te brengen met 'burgerschap', een kernbegrip in het politieke discours in Franstalig België.

In het tweede deel van onze casestudy bekijken we verder hoe de universalistische opvatting van integratie geleid heeft tot het niet in aanmerking nemen van discriminatie-praktijken. Dit heeft te maken met het vooropstellen van 'legitieme onderzoeksobjecten'. We stellen dat de algemene onwil in Franstalig België om categorieën te hanteren die verwijzen naar etniciteit, en als gevolg te 'handelen zonder te benoemen', belangrijke consequenties kan hebben voor de legitimiteit van een nieuw onderzoeksterrein dat precies gaat over onderwijs voor leerlingen van vreemde origine, en dat meer bepaald de etnische discriminatie in scholen zou moeten onderzoeken.

Tijdens ons veldonderzoek zijn we drie factoren op het spoor gekomen die de onderzoeksschaarste met betrekking tot dit onderwerp verklaren.

- a) Weerstand, zowel op het niveau van de politiek als op het niveau van de scholen, tegen immigratie-gerelateerd onderzoek. Blijkbaar is men bang dat het onderzoek vormen van oneigenlijke etnische discriminatie zal blootleggen.
- b) Gegevens over de etnische oorsprong van leerlingen zijn gewoonweg niet beschikbaar. Bovendien faalt het systeem van dataverzameling en stelt het ons niet in staat de schooltrajecten van de leerlingen te reconstrueren.
- c) Tot slot lijkt het wel alsof de kwestie van de schoolsegregatie en de oriëntering van de leerlingen naar de verschillende onderwijsniveaus de goeie werking van het volledige onderwijssysteem in vraag stelt, en sommige van zijn meest typische eigenschappen (d.w.z. vrije schoolkeuze door de ouders, de daaruit volgende bewuste rekrutering van leerlingen door scholen, enzovoort).

### **Hoofdstuk 3: Deelname aan de arbeidsmarkt van burgers van vreemde oorsprong: beleid, onderzoek en casestudy's van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). Onderzoek naar etnische discriminatie op de arbeidsmarkt in België**

#### **1. De tewerkstelling van etnische minderheden: onderzoek en beleid in Brussel en op het federale Belgische niveau, en impact van de IAO-studie op het beleid op het federale niveau en op het niveau van het Brusselse Gewest (Ilke Adam, ULB-GERME)**

Dat vreemdelingen een minderwaardige positie bekleden op de arbeidsmarkt werd anno 1989 algemeen erkend, zowel in onderzoek als op beleidsniveau. Maar als we vervolgens kijken naar de manier waarop dat feit verklaard werd, merken we grote meningsverschillen: tussen onderzoekers en politieke verantwoordelijken, maar ook onderling. Er is ook een evolutie in de verklaringen merkbaar. Die evolutie kunnen we beschouwen als een verschuiving van het beleidsparadigma, zoals beschreven door Peter Hall (1993). Vanaf 1970 legden de verklaringen de nadruk op structurele veranderingen op de arbeidsmarkt en de tekortkomingen van migranten. Vanaf 1990 duiken steeds meer interpretaties op die gewagen van discriminatie.

Dit type van verklaring hoorde je echter weinig op het beleidsniveau in het begin van de jaren 1990. In de tweede helft van de jaren 1990, en vooral vanaf 1997, verandert dat. Wat veroorzaakte die verandering in het verklaringmodel? De publicatie van de onderzoeksresultaten van de studie van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) omtrent etnische discriminatie op de arbeidsmarkt heeft zeker een rol gespeeld. Niettemin lijken ook andere factoren bijgedragen te hebben tot een nieuwe verklaring van het probleem. Nu discriminatie eindelijk geaccepteerd werd als een verklaring voor de zwakke positie van etnische minderheden op de arbeidsmarkt, kon eindelijk een debat beginnen over hoe het probleem op te lossen.

Er bestaan verschillende mogelijkheden om discriminatie te bestrijden, afhankelijk van de manier waarop het probleem en zijn verklaring worden gedefinieerd. De aanvaarding van een beleid van positieve actie veronderstelt de aanvaarding van de doelgroep als een specifieke groep waarvoor specifieke acties genomen moeten worden om hun situatie te verbeteren. Precies die acceptatie als een specifieke groep is problematisch in Franstalig België en voor de vakbonden. Als we kijken naar het beleid dat onderzoekers en beleidsverantwoordelijken voorstellen (in Brussel en op federaal niveau), dan stellen we vast dat hun Vlaamse of Franstalige identiteit meer zegt over de voorgestelde keuzes dan het feit of ze nu onderzoeker of beleidsverantwoordelijke zijn. In het begin van de jaren 1990 stelden alleen Vlaamse wetenschappers een beleid van positieve actie voor. Op het federale niveau is het vooral via de antidiscriminatiewetgeving dat de strijd tegen discriminatie wordt aangegaan. Pas na de publicatie van de IAO-studie over etnische discriminatie was er in het Brussels Gewest sprake van een sensibilisatiebeleid. Op het federale niveau werd de antidiscriminatiewet verfijnd.

Als etnische discriminatie ter sprake komt, grijpen politieke verantwoordelijken vaak terug naar de IAO-studie, en daarmee lijkt die studie veruit de belangrijkste referentie te zijn. Het lijkt erop dat de IAO-studie vooral een impact had op de *agendasetting*, en minder op de uiteindelijke besluitvorming. Er zijn verschillende factoren die die impact verklaren: de aard van de studie, en met name van de initiatiefnemer (de IAO), de resultaten (het percentage discriminatie bij indienstneming, een belangrijke indicator van het probleem) en de methoden die gehanteerd werden om tot die resultaten te komen. De manier waarop de studie verspreid werd, is een andere verklaring voor de weerklank die ze had op het beleidsniveau. De valorisatie werd contractueel toevertrouwd aan wat Kingdon de 'beleidsondernemers' (*policy entrepreneurs*) noemt: de IAO op internationaal niveau en het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding.

Maar er waren niet alleen de factoren die te maken hadden met kenmerken en verspreiding van de studie. Het nationale en internationale politieke klimaat en de economische context waren gunstig voor het onthaal van de resultaten. Het rapport werd gepubliceerd op het ogenblik dat men naast integratiebeleid meer oog kreeg voor een discriminatiebeleid. Op het internationale niveau voerden sinds de jaren 1990 diverse actoren strijd tegen discriminatie, en Europese richtlijnen vormden een 'supranationaal venster' dat lidstaten verplichtte het onderwerp op de agenda te zetten. Bovendien traden op federaal niveau en in het Brussels Gewest nieuwe regeringen aan, een 'politiek venster' dat ertoe bijdroeg dat de kwestie opnieuw op de agenda kwam te staan.

#### **2. De tewerkstelling van etnische minderheden: onderzoek en beleid en de impact van IAO-studie op het beleid in Wallonië (Pascal Balancier, ULg-SPIRAL)**

Het Waalse onderzoek tussen 1989 en 2002 benadrukt vooral dat de professionele inschakeling van etnische minderheden op de arbeidsmarkt moeizamer verloopt dan bij Belgische staatsburgers, en dat deelname aan het sociale, culturele en politieke leven de beste garantie is voor een succesvolle inschakeling op de arbeidsmarkt.

De studies die we onderzochten hebben het vaak over een achterstand van mensen van vreemde oorsprong, die te maken heeft met de 'zichtbaarheid' van hun etnische oorsprong of de imitatie van het socio-professionele inpassingsmodel van hun ouders. De vergelijkende analyse van onderzoek en beleid, alsook van wetteksten over arbeidsparticipatie van etnische minderheden, heeft weinig aan het licht gebracht over het verband tussen beleid en onderzoek. Onze voornaamste hypothese is dat *mainstreaming* wel eens verantwoordelijk kan zijn voor het ontbreken van prioriteiten bij gebrek aan duidelijke en directe links met gericht onderzoek. In Wallonië heeft het onderzoek niet meteen duidelijk gemaakt wat de invloed was van de IAO-studie, en haar impact op *agendasetting* en besluitvormingsprocessen. Er zijn na de IAO-studie natuurlijk nog andere studies geweest, maar het is moeilijk om hun conceptuele en intellectuele banden met de IAO-studie te duiden. In het Waals Gewest brengen actoren die zich bewust zijn van de problemen een spreidingsproces op gang, vergelijkbaar met een 'mainstreaming (van diversiteit)'-strategie. Die strategie wordt overigens expliciet geformuleerd door het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding.

### **3. Vlaams beleid en onderzoek met betrekking tot de arbeidsparticipatie van burgers van vreemde origine (Dirk Jacobs, Tinne Van der Straeten, Marleen Brans en Marc Swyngedouw, KULeuven)**

Ofschoon goede intenties een constante zijn geweest, is er de facto nauwelijks beleid geweest dat specifiek gericht was op het radicaal verbeteren van de situatie van burgers van vreemde origine op de arbeidsmarkt. Een eerste beleidsactie is opgezet in 1998 met het zogenaamde VESOC-akkoord 'Tewerkstelling van migranten'. Dit akkoord en de eraan gekoppelde plannen zijn ingevoerd als een resultaat van een schokkerende studie van de International Labour Organisation (ILO) waarin bewezen wordt dat er een groot probleem is van etnische discriminatie inzake toegang tot de arbeidsmarkt. Dit onderzoek en de impact ervan wordt in dit onderzoek specifiek behandeld als een gevalstudie om licht te werpen op de relatie tussen onderzoek en beleid. Enkele jaren na zijn start wordt het VESOC-akkoord omgezet in een meer algemeen diversiteitsbeleid voor verschillende achtergestelde groepen.

Onderzoek inzake de arbeidsparticipatie van burgers van vreemde origine had in het verleden vooral een signaalfunctie. Het bleef beperkt tot het 'naming and shaming' en het monitoren van het probleem, gezien geen enkel specifiek Vlaams beleidsplan was ontwikkeld op het probleem aan te pakken en de kwestie zelf op geen enkele wijze verbeterde. Vanaf het moment echter dat er een diversiteitsbeleid is dat een rechtvaardige arbeidsparticipatie tot doel heeft, stijgt de vraag naar evaluatie-onderzoek en beleidsrelevant onderzoek snel. Het is te verwachten dat deze trend zich de komende jaren zal verderzetten – ten minste als men wil dat het diversiteitsbeleid enig succes heeft. Eén van de grote problemen is dat er geen duidelijke definitie en operationalisatie is van de notie van 'allochtonen' (burgers van vreemde origine) als een specifieke doelgroep voor beleid in het domein van arbeidsparticipatie. Er is geen systeem van nuttige etnische registratie, los van nationaliteit. Op lange termijn lijkt het onvermijdelijk dat er een akkoord komt over een bepaalde operationele definitie van 'Belgen van vreemde origine' en dat relevante statistische data worden geproduceerd, als men het beleid gericht op gelijke kansen op de arbeidsmarkt echt wil monitoren.

Zoals reeds werd opgemerkt, was 1998 een cruciaal jaar voor het Vlaamse beleid met betrekking tot de arbeidsparticipatie van burgers van vreemde origine. Waar het probleem van ongelijke arbeidsparticipatie totdantoe voornamelijk werd beschouwd als veroorzaakt door tekorten vanwege de burgers van vreemde origine zelf, werd het voortaan gekaderd als de verantwoordelijkheid van werkgevers en hun aanwervingsbeleid. In het zogenaamde VESOC-akkoord tussen de sociale partners en de Vlaamse regering wordt beloofd dat een pro-actief diversiteitsbeleid prioritair is. Men zou niet langer enkel focussen op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt om het probleem aan te pakken, maar men zou evenzo stappen nemen om de vraagzijde aan te pakken. Dit perspectief lijkt nu diep geworteld te zijn in het Vlaamse beleid met betrekking tot rechtvaardige arbeidsparticipatie van burgers van vreemde origine.

Deze nieuwigheid was het resultaat van gesprekken die waren gestart naar aanleiding van de resultaten van een wetenschappelijk onderzoek over discriminatie in het aanwervingsbeleid. In het hoger vermelde ILO-onderzoek werd aangetoond door praktische testen (gelijktijdige jobapplicaties van gelijkwaardige kandidaten met een vreemde versus autochtone origine) dat er een probleem van discriminatie was op de Vlaamse arbeidsmarkt, dat niets te maken had met tekorten van de burgers van vreemde origine zelf. Ten dele door de sterke retorische kracht en de dramatische aard van de gebruikte methodologie had het ILO-onderzoek een enorme impact. Daarenboven deed een derde actor – het Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding (CGKR) – een speciale inspanning om de valorisatie van de resultaten te garanderen. Het grote publiek werd geïnformeerd door verschillende persmededelingen, terwijl de sociale partners – die de belangrijkste beleidsmakers zijn in dat terrein – werden geconfronteerd met de resultaten op een speciaal symposium waar ze gedwongen werden te reageren. Het onderzoek had de verantwoordelijkheid van de werkgevers belicht voor het feit dat burgers van vreemde origine het zo moeilijk hadden om werk te krijgen. De pers aarzelde niet om de werkgevers hiermee te confronteren. Ten gevolge van deze druk werden werkgevers en andere sociale partners

gestimuleerd in het ontwikkelen van nieuwe pro-actieve stappen voor een diversiteitsbeleid met betrekking tot tewerkstelling. Het ILO-onderzoek had dus een aantal veranderingen in het agenderingsproces uitgelokt. In de ontwikkeling van het nieuwe beleid was deze invloed evenwel een stuk kleiner.

We kunnen besluiten dat een aantal zaken als de aard en de gebruikslogica van het ILO-onderzoek van belang zijn. Het ILO-onderzoek had een directe impact op het agenderingsproces door een identificatie van de ernst en oorzaken van het probleem. Indirect leidde het tot de creatie van een nieuw beleidskader. Aan de ene kant waren de variabelen die zouden worden aangepakt door het beleid inherent aan de probleemdefinitie. Aan de andere kant bewees het ILO-onderzoek een 'booster' te zijn voor bestaand onderzoek met een gelijkaardige probleemdefinitie, dat later een rol zou spelen in het ontwikkelen van concrete beleidsmaatregelen.

Het succesvolle gebruik van ILO-onderzoek kan in onze mening verklaard worden met twee sets van variabelen. De eerste set heeft betrekking op de aard van het onderzoek zelf, terwijl de tweede set verband houdt met lobby- en convocatie-activiteiten vanwege een derde actor. De indrukwekkende onderzoeksresultaten met betrekking tot de grootte en de oorzaak van het probleem heeft geleid tot een convergentie in de probleem- en beleidsstroom. Maar door gebrek aan speciale gebeurtenissen of veranderingen van coalitie in de politieke stroom, was het voornamelijk het zaakwaarnemerschap van een derde actor die de beleidsmakers tot actie heeft gedwongen.

#### **Hoofdstuk 4: categorisering en sociale wetenschappen op het gebied van etnisch onderzoek en migratieonderzoek (Eric Florence, ULg-CEDEM)**

Dit hoofdstuk handelt over wetenschappelijke categorisering op het gebied van onderzoek omtrent etnische minderheden en migratie. In de loop van het onderzoeksproject vond een focusgroepsdiscussie over etnische categorisering plaats. Het was de bedoeling dat de verantwoordelijke wetenschappers voor dit onderzoeksproject hun eigen categoriseringswijze in vraag zouden stellen, alsook de implicaties ervan op het politieke discours en de publieke opinie. Dit hoofdstuk bundelt de belangrijkste argumenten in de discussie en inzichten uit de wetenschappelijke literatuur omtrent dit onderwerp.

Het eerste deel van het hoofdstuk benadrukt het belang van categorisering bij de constructie van Europese natiestaten. Het gaat in op het ontstaan van categorieën zoals 'migranten' en 'vluchtelingen' en onderstreept dat zulke categorieën altijd ontstaan in relatie tot een categorie 'nationale gemeenschap'. De voornaamste delen in dit hoofdstuk handelen over de moeizame zoektocht van wetenschappers naar wetenschappelijke categorieën die bruikbaar zijn voor hun analyses en objectiverend onderzoek. Maar het is ook belangrijk dat die categorieën zo ver als mogelijk verwijderd blijven van staats- of nationale categorieën. Ook al betekent categorisering niet noodzakelijk hetzelfde als het aanbrengen van onderscheid, toch mag je ervan uit gaan dat je, door categorieën in het leven te roepen en ze in verband te brengen met maatschappelijke problemen, hoe dan ook deelneemt aan een classificatiestrijd om de samenleving te ordenen. De wetenschappers die deelnamen aan de discussie wezen dan ook op de invloed van nationale modellen van integratie. In de discussie werd ook benadrukt dat etnische kenmerken en klassekenmerken altijd samen vermeld moeten worden. Etnische kwesties en thema's die verband houden met migratie worden nogal snel gedramatiseerd en gepolitiseerd als ze tot het publieke debat doordringen. Daarom is het uiterst belangrijk dat wetenschappers zich kritisch kunnen opstellen tegenover de manier waarop de subsidiërende instanties de onderzoeksvoorstellen formuleren en problematiseren. Dit hoofdstuk inspireert zich op Nederlandse en Franse ervaringen met criminologisch onderzoek en onderzoek naar stedelijk geweld, en wijst dan ook op het gevaar van kennisproductie die volledig op maat is gesneden van de verwachtingen van het beleid en de media, dat vooral een praktisch doel beoogt. Wetenschappers en onderzoekers hebben volgens ons een zeer grote verantwoordelijkheid als het erom gaat kritisch om te gaan met de historische omstandigheden waarin categorieën ontstaan en hoe die categorieën in verband gebracht worden met specifieke maatschappelijke problemen.

De deelnemers aan de focusgroepsdiscussie waren het erover eens dat gedachtewisselingen over de implicaties van etnische categorisering heel belangrijk zijn. Toch is etnische categorisering nodig. Want precies de noodzaak om processen van etnicisering en racialisering van sociale verhoudingen - die zo hardnekkig zijn in onze samenleving - te objectiveren, rechtvaardigt het gebruik van etnische categorieën in wetenschappelijke analyses. Discussies over de relevantie en implicaties van etnische categorisering in de sociale wetenschappen mogen wetenschappers er zeker niet van weerhouden alle fenomenen die verband houden met segregatie, uitsluiting en discriminatie te beschrijven. In dit hoofdstuk komt ook de onderfinanciering van onderzoek naar etnische verhoudingen en immigratie aan bod.

#### **Hoofdstuk 5: conclusies en aanbevelingen**

## Conclusies

Dit onderzoek bevestigt *grosso modo* dat de sociale wetenschappen een indirecte en algemene invloed uitoefenen bij de verspreiding van concepten en theorieën die een rol spelen bij de structurering van kennis over maatschappelijke thema's.

Het onderzoek toont ook aan dat heel wat maatschappelijke actoren betrokken zijn bij de verspreiding van wetenschappelijke informatie in het maatschappelijke debat.

Onze casestudy's tonen aan dat analyses zich beter niet beperken tot deze of gene factor, maar rekening dienen te houden met de verschillende elementen die de invloed van wetenschappelijke informatie op het proces van *agendasetting*, beleidsvorming en-uitvoering kunnen verklaren. Die elementen omvatten:

- Politieke factoren, zoals veranderingen in de administratie, het parlement of in het nationaal gevoel;
- De impact van de internationale context (vooral op het niveau van de Europese Unie) op de nationale *agendasetting*. Thema's die verband houden met een concept zoals culturele diversiteit of met kwesties die vermeld worden in een Europese richtlijn, zoals evenwaardigheid op de arbeidsmarkt, hebben een grotere kans om door te dringen tot de agenda.
- De invloed van geschiedenis en ideologie – de belangrijkste natievormende concepten – op de beleidsvormingsprocessen en de uitvoering van een immigratiebeleid. Ons onderzoek toont aan hoe hardnekkig het differentiaalistische model in Nederlandstalig België en het universalistische model in Franstalig België zijn. De invloed van die modellen blijkt ook uit de aard van de statistische gegevens die verzameld worden en de selectie van interessante onderzoeksobjecten in beide delen van het land;
- De rol van structuren of maatschappelijke actoren zoals beleidsondernemers (*policy entrepreneurs*) die de afstand tussen politiek, wetenschap en het middenveld helpen te overbruggen. Institutioneel overleg kan ervoor zorgen dat de resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek ook doordringen in het beleidsvormingsproces. Dat institutioneel overleg kan niet alleen de banden aanhalen tussen beleid en wetenschap, het kan ook problemen aan het licht brengen, zoals een gebrek aan transparantie, wat gebeurt als wetenschappers de resultaten van hun onderzoek niet bekend mogen maken, of als er een overdreven beleidsgestuurde agenda bestaat voor een onderzoeksproject.

Ons onderzoek toont aan dat de overheid weinig systematische inspanningen doet om de participatie van etnische minderheden in diverse maatschappelijke domeinen na te gaan. We beschikken op dit ogenblik niet over systematische gegevens om de etnische oorsprong van mensen te achterhalen. Het is dus moeilijk, zo niet onmogelijk, om in te schatten hoe de situatie van etnische minderheden evolueert en om de effectiviteit te meten van beleidsmaatregelen gericht op gelijke kansen.

We hebben het in ons onderzoek ook over de weinig rooskleurige situatie van de onderzoeker, die zijn werk moet doen terwijl de Europese universiteiten volop hervormd worden en de competitie binnen en onder universiteiten alsmaar groter wordt. Bovendien bestaat er een tendens om vooral kortlopende onderzoeksprojecten te financieren. Die ontwikkelingen kunnen de autonomie van het wetenschappelijk onderzoek ernstig bedreigen.

## Aanbevelingen

### 1. Aanbevelingen voor een beleid inzake sociaal-wetenschappelijk immigratieonderzoek

- Er moeten langdurige en geïntegreerde sociaal-wetenschappelijke onderzoeksprogramma's komen op internationaal, Europees, nationaal en regionaal niveau.
- Er moet vooral geld gaan naar onderzoeksprojecten die theoretische en methodologische degelijkheid koppelen aan doorgedreven empirisch onderzoek. Zij bieden immers de grootste garantie dat ze op termijn voor het beleid bruikbare kennis zullen genereren.
- Elke drie tot vijf jaar moet een uitgebreid kwantitatief en kwalitatief onderzoek uitgevoerd worden naar de positie van migranten en hun kinderen binnen alle instellingen en domeinen van de Belgische samenleving.
- De opwaardering van onderzoek vereist in de allereerste plaats een herwaardering van het statuut van de onderzoeker. Het statuut van de onderzoeker wordt steeds meer precair; het is hoog tijd dat daar iets aan gebeurt.

### 2. Aanbevelingen betreffende de dialoog tussen de wetenschappelijke gemeenschap, de politieke gemeenschap en de belanghebbenden

- Er moet nog altijd een methodologie opgesteld worden voor het partnership tussen wetenschappelijke gemeenschap, politieke gemeenschap en belanghebbenden. De rol en verwachtingen van elke gemeenschap moeten verduidelijkt worden.

- In navolging van het Canadese voorbeeld moet gedacht worden aan de oprichting van drie steunpunten voor migratie, één voor elke regio van het land. Die steunpunten omvatten de wetenschappelijke gemeenschap, de politieke gemeenschap en de belanghebbenden (het middenveld).
- Een betere samenwerking kan leiden tot een efficiëntere uitwisseling van informatie en gegevens tussen de verschillende gemeenschappen.

Bijlage 1

Annex 1

Belangrijkste onderzoeksvragen	Onderzoeksc componenten	
<i>ONAFHANKELIJKE VARIABELEN</i>		
<i>Welke zijn de kenmerken van het onderzoek en de onderzoekers die het uitvoeren?</i>	Onderzoeksinitiatief	-Initiatiefnemers, doel van het initiatief -Formeel voorstel of verzoek tot voorstel? -Financiers?
	Beoordeling van het onderzoeksvoorstel	-Wie oordeelt? -Meningsverschillen? -Criteria voor goedkeuring?
	Onderzoeker(s)	-Individuele reputatie en reputatie van de instelling? -Onderzoekservaring? -Vertrouwdheid met de discipline?
	Uitvoering	-Duur? -Capaciteit? -Betrokkenen? -Theoretische en methodologische kaders? -Gegevensverzameling en -analyse? -Aard van de rapporten?
	Bevindingen	-Inhoud? -Oriëntatie? -Aard van voorgestelde veranderingen? -Financiële en institutionele consequenties van uitvoering?
<i>Wat is de verspreidingswijze of op welke manier communiceren onderzoekers en beleid?</i>	Verspreiding van de resultaten	-Verspreidingswijze? -Stakeholder debate? -Verspreiding naar derden: verdediging en media? -Networking?
<i>Welke zijn de kenmerken van potentiële gebruikers?</i>	Mogelijke gebruikers	-In welke discipline actief? -Vertrouwdheid met het thema? -Positie in de beleidsformulering? -Receptie van de resultaten?
<i>Welke zijn de kenmerken van het politieke domein waarop het onderzoek zich richt?</i>	Politieke context	-Geschiedenis? - 'Path-dependency' van het debat? -Aard van de polarisatie? -Lobbying? -Aanwijzingen van een crisis?
<i>Afhankelijke variabelen</i>		
<i>Welke zijn de kenmerken van het gebruik van kennis?</i>	Gebruik	-Herziening van het beleid? -Implementatie van veranderingen? -Aard van de

		veranderingen? -Duur van de implementatie?
<b>Onderzoeksmethoden</b>	-Analyse van documenten, verslagen, krantenartikels - Interviews met initiatiefnemers, onderzoekers, beoordelaars, verspreiders, gebruikers	