
 Departement Bestuurszaken

Dienst Diversiteitsbeleid
 Boudewijnlaan 30 bus 33, 1000 Brussel
 Tel. 02 553 49 65 - Fax 02 553 51 06
diversiteitsbeleid@vlaanderen.be

Nota Commissie Integratiebeleid

datum	28/11/2014
onderwerp	Uniforme operationalisering van de doelgroep bij de monitoring van het horizontaal integratiebeleid

Het Vlaamse Integratiebeleid is een inclusief beleid. Het wordt gerealiseerd binnen het algemene beleid van de verschillende beleidsdomeinen. Het integratiebeleid is een onderbouwd, afgestemd en gecoördineerd beleid dat zich verhoudt tot de federale, Europese en internationale regelgeving en context. Het integratiebeleid is gericht op de gehele samenleving maar heeft speciale aandacht voor de bijzondere doelgroepen.

1. SITUERING

Een uniforme doelgroep afbakening over verschillende beleidsdomeinen heen is een belangrijke voorwaarde om een degelijke monitoring te realiseren van de socio-economische en maatschappelijke positie van personen van buitenlandse herkomst².

De afgelopen jaren werd dan ook vanuit de Commissie Integratiebeleid initiatief genomen om tot een afstemming te komen in het gebruik en de invulling van de operationalisering van de doelgroep die gebruikt werden binnen de Vlaamse Overheid.

Deze tekst is het eindresultaat van dit proces en werd na bespreking op de Commissie Integratiebeleid van 28 november 2014 goedgekeurd.

2. DE MEERWAARDE

Tot voor kort was er binnen de verschillende beleidsdomeinen van de Vlaamse Overheid, geen feitelijke afstemming over de bijzondere doelgroep die beoogd wordt in het horizontale integratiebeleid. In de praktijk betekende dit dat afhankelijk van het beleidsdomein men over een andere deelpopulatie uitspraken deed.

¹ Extracten uit het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid artikel 3 en 4 §1.

² In deze nota wordt de term "personen van buitenlandse herkomst" gebruikt voor de bijzondere doelgroep die beoogd wordt in het horizontale integratiebeleid.

Deze situatie zorgde voor begripsverwarring en bemoeilijkte enerzijds de uitbouw van een onderbouwd en gecoördineerd integratiebeleid, anderzijds maakte deze situatie een vergelijking van informatie binnen de Vlaamse Overheid en met andere beleidsniveaus (lokale en federale niveau) moeilijk.

De afstemming die via deze nota wordt beoogd, legt een degelijke basis voor een doorgedreven monitoring van de socio-economische en maatschappelijke situatie van personen van buitenlandse herkomst in Vlaanderen. Deze monitoring houdt geen keuze in voor een bepaalde beleidsfocus binnen de beleidsdomeinen van de Vlaamse Overheid. Beleidskeuzes liggen bij de beleidsdomeinen zelf. Het samenbrengen van informatie over verschillende beleidsdomeinen heen op basis van eenzelfde operationalisering zal het mogelijk maken om een inclusief horizontaal integratiebeleid vorm te geven dat gebaseerd is op vergelijkbare data. Zowel de overheid, burgers als het middenveld hebben belang bij een met cijfers onderbouwd beleid.

3. De basis: definitie uit het integratiedecreet

Het horizontaal integratiebeleid wordt vorm gegeven door het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid. Artikel 3, 1^o van het integratiedecreet bepaalt de definitie voor de bijzondere doelgroepen (zonder woonwagenbewoners) van het horizontaal integratiebeleid: *'personen die legaal en langdurig in België verblijven en die bij hun geboorte niet de Belgische nationaliteit bezaten of van wie minstens een van de ouders bij geboorte niet de Belgische nationaliteit bezat, in het bijzonder diegenen die zich in een vaststelbare achterstandspositie bevinden; daarbij is een langdurig verblijf elk legaal verblijf dat niet beperkt is tot maximaal drie maanden, zoals bedoeld in hoofdstuk 2 van de eerste titel van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen'*

4. Operationalisering: opportuniteit via administratieve databanken

Sinds september 2012 zijn er vanuit het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming bij de KSZ administratieve gegevens beschikbaar over de herkomst van de bevolking. Het openstellen van de herkomstgegevens van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid zorgt voor data die aparte herkomstregistratie overbodig maakt en die voor tal van mogelijkheden zorgt op vlak van monitoring. Ook bij het Rijksregister kunnen tegenwoordig vergelijkbare herkomstgegevens worden opgevraagd. Op basis van de KSZ en het Rijksregister kan men op een geaggregeerd niveau, beschikken over anonieme, kwantitatieve gegevens voor (nagenoeg) de gehele bevolking betreffende de herkomst.

De Studiedienst Vlaamse Regering, Departement WSE, de VDAB en het Steunpunt WSE hebben in overleg met de KSZ, FOD WASO en enkele lokale besturen overeenstemming gezocht en gevonden op vlak van de gebruikte classificatie (zie bijlage: nota herkomstclassificatie) voor het bepalen van de herkomst op basis van deze administratieve databanken.

Om de herkomst van een persoon te bepalen worden 4 criteria in rekening gebracht: de huidige nationaliteit van de persoon, de geboortenationaliteit³ van de persoon, de geboortenationaliteit van de vader en de geboortenationaliteit van de moeder. Is één van deze 4 criteria een niet-Belgische nationaliteit, dan wordt de persoon beschouwd als zijnde een persoon van buitenlandse herkomst. Deze classificatie is gebaseerd op de operationalisering van de bovenvermelde doelgroepomschrijving uit het integratiedecreet. De KSZ, de FOD WASO en het CGKR spreken in deze van het concept 'origine'.

Dit concept wordt in het advies van de Commissie Diversiteit van de SERV naar voorgeschoven als momenteel de best mogelijke operationalisering van de VESOC-definitie⁴.

5. Herkomstland of regio

Om de personen van buitenlandse herkomst op te delen in verschillende herkomstgroepen wordt gewerkt met een cascadesysteem. Er wordt eerst gekeken naar de geboortenationaliteit van de vader. Is dat een buitenlandse nationaliteit, dan wordt de persoon ingedeeld in de herkomstgroep die met die buitenlandse nationaliteit overeenkomt (vb. EU of niet-EU). Is de geboortenationaliteit van de vader onbekend of Belgisch dan wordt gekeken naar de geboortenationaliteit van de moeder. Is dat een buitenlandse nationaliteit, dan wordt de persoon ingedeeld in de herkomstgroep die met die buitenlandse nationaliteit overeenkomt (vb. EU of niet-EU). Is de geboortenationaliteit van de moeder onbekend of Belgisch dan wordt gekeken naar de geboortenationaliteit van de persoon zelf. Is dat een buitenlandse nationaliteit, dan wordt de persoon ingedeeld in de herkomstgroep die met die buitenlandse nationaliteit overeenkomt (vb. EU of niet-EU). Is de geboortenationaliteit van de persoon zelf onbekend of Belgisch dan wordt gekeken naar de huidige nationaliteit van de persoon. De persoon wordt dan ingedeeld in de herkomstgroep die met die buitenlandse nationaliteit overeenkomt (vb. EU of niet-EU).

6. Opdeling in landencategorieën

Om vergelijkingen tussen de verschillende beleidsdomeinen van de Vlaamse Overheid, lokale besturen én beleidsdomeinen waarvoor de federale overheid bevoegd is mogelijk te maken, is het belangrijk om niet alleen eenzelfde operationalisering van herkomst te gebruiken maar ook minimaal eenzelfde basisopdeling in landengroepen te hanteren.

³ In de praktijk gaat het in administratieve databanken vaak om de nationaliteit op het moment van de eerste inschrijving in de databank. Dat kan in beperkte mate afwijken van de geboortenationaliteit.

⁴ De VESOC-definitie gaat bij de herkomstbepaling terug tot de grootouders. Maar aangezien in de administratieve databanken momenteel niet voldoende informatie is opgenomen over de grootouders van de volledige bevolking, schuift de Commissie Diversiteit in haar advies het concept 'origine' van de KSZ en de FOD WASO (dat enkel kijkt naar de persoon zelf en de ouders) naar voor als best mogelijke operationalisering van de VESOC-definitie. Advies te raadplegen via:

<http://www.serv.be/diversiteit/publicatie/advies-monitoring-allochtonen>

Bij analyse van herkomstgegevens die bij de KSZ en Rijksregister kunnen worden opgevraagd, zal minimaal volgende gemeenschappelijke opdeling gehanteerd worden: Belgische herkomst, EU-herkomst en niet-EU-herkomst.

Voor een deel van de bevolking kan geen herkomst bepaald worden via het Rijksregister wegens het ontbreken van een volledige nationaliteitshistoriek. In de praktijk gaat het vooral om oudere personen met een huidige en eerste Belgische nationaliteit waarvoor geen informatie bekend is over de geboortenationaliteit van de ouders. Aangezien de grote meerderheid van deze groep geboren is vóór 1970 en de mogelijkheden voor vreemdelingen en hun nakomelingen om de Belgische nationaliteit te verwerven tot de jaren 1990 zeer beperkt waren, kan er vanuit gegaan worden dat de grote meerderheid van deze groep personen van Belgische herkomst zijn. Daarom wordt deze groep bij de indeling in herkomstgroepen opgenomen bij de groep personen van Belgische herkomst.

Daarna kan eventueel verder onderscheid gemaakt worden binnen de groep personen van EU-herkomst en binnen de groep personen van niet-EU-herkomst.

- Groep 1: Buurlanden: Nederland, Frankrijk, Duitsland en Luxemburg;
- Groep 2: West- en Noord-EU15-landen: Ierland, Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Denemarken, Zweden en Finland;
- Groep 3: Zuid-EU15-landen: Italië, Spanje, Portugal, Griekenland;
- Groep 4: EU12-landen: Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Bulgarije en Roemenië, Malta en Cyprus, Kroatië (bij cijfers vanaf 2014);
- Groep 5: Europa buiten de EU: Zwitserland, Noorwegen, Albanië, Belarus, Kosovo, Moldavië, Rusland, Bosnië, Oekraïne, Liechtenstein, Andorra, Monaco en San Marino, Macedonië, Kroatië (bij cijfers tot 2013), IJsland, Servië en Montenegro;
- Groep 6: Turkije;
- Groep 7: Maghreblanden: Marokko, Algerije, Tunesië, Libië en Mauritanië;
- Groep 8: Andere: andere landen of nationaliteitscategorieën dan diegene vermeld in bovenstaande groepen. Hieronder vallen ook een hele reeks speciale nationaliteitscategorieën als 'vluchteling', 'Verenigde Naties', 'SHAPE', 'onbepaalde nationaliteit', 'vaderlandsloos'... Deze groep is omvangrijk en kan verder opgesplitst worden in "overige Afrikaanse landen", "overige Aziatische landen" en "overige landen".

De groepen 1 tot en met 4 vormen samen de personen van EU-herkomst. De groepen 5 tot en met 8 vormen samen de personen van niet-EU-herkomst. Door de herpositionering van Malta en Cyprus van groep 3 naar groep 4 wordt het mogelijk om de EU14 en EU12 afzonderlijk te bepalen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het advies van de Commissie Diversiteit van de SERV.

De personen van buitenlandse herkomst kunnen ten slotte ook worden opgesplitst naar geboorteland. De Studiedienst van de Vlaamse Regering gebruikt de begrippen personen van buitenlandse herkomst geboren in het buitenland en personen van buitenlandse herkomst geboren in België.

7. Hoe ver staan we?

Vanuit verschillende beleidsdomeinen werden al heel wat stappen ondernomen om op basis van deze herkomstclassificatie te monitoren.

Bestaande toepassingen van uniforme operationalisering:

- Lokale Inburgerings- en Integratiemonitor (SVR & ABB bij KSZ);
- Vlaamse Migratie- en Integratiemonitor (SVR, ABB en Steunpunt I&I bij KSZ);
- Vlaamse arbeidsrekening (departement en Steunpunt WSE bij KSZ);
- Herkomst personeel 13 centrumsteden (SVR, VVSG & steden bij KSZ); op termijn mogelijks ook andere gemeenten.

In het regeerakkoord heeft de Vlaamse Regering deze herkomstoperationalisering naar vorgeschoven voor het monitoren van het personeelsbestand van de Vlaamse Overheid. De dienst Diversiteitsbeleid zal dan ook vanaf 2016 deze operationalisering hanteren.

Toepassing in voorbereiding/uitvoering:

- Herkomst personeel VO (dienst Emancipatiezaken/Diversiteitsbeleid bij RR);
- Herkomst onderwijzend personeel (departement OND bij KSZ); op termijn ook opname van opleidingsgegevens in KSZ.

Bij dergelijke aanvragen wordt vanuit de Studiedienst van de Vlaamse Regering inhoudelijke en procedurele ondersteuning aangeboden.

Op 4 november 2014 vond een overleg plaats tussen de Commissie Diversiteit van de SERV, de Vlaamse Diversiteitsambtenaar en de Studiedienst van de Vlaamse Regering. Naar aanleiding van dit overleg maakte de Commissie Diversiteit van de SERV op 21 november 2014 een addendum op bij het advies van 4 juli 2014. Met dit addendum sluit de Commissie Diversiteit van de SERV zich aan bij de bovenstaande herkomstclassificatie en landenopdeling in functie van uniforme monitoring binnen de Vlaamse Overheid⁵.

8. Begrippen:

Het is de bedoeling dat bij monitoring van de doelgroep van het horizontale integratiebeleid en de communicatie hierover –enkel de term ‘personen van buitenlandse herkomst’ gebruikt wordt. Dit betekent echter niet dat beleidsdomeinen in functie van de uitvoering van hun beleid geen andere definitie kunnen hanteren, afgestemd op een specifiek doel.

⁵ Addendum te raadplegen via: <http://www.serv.be/diversiteit/publicatie/addendum-bij-advies-4-juli-2014>

9. CONCLUSIE

- Bij de monitoring van de doelstellingen van het horizontaal integratiebeleid en monitoring van de maatschappelijke positie van de doelgroep van het integratiebeleid passen alle beleidsdomeinen de operationalisering van personen van buitenlandse herkomst toe, zoals uitgewerkt in deze nota.
- Bij de opvraging en analyse van data betreffende herkomst van personen van buitenlandse herkomst wordt minimaal de opdeling in 3 algemene herkomstgroepen (België, EU, niet-EU) toegepast, zoals uitgewerkt in deze nota.
- De term 'personen van buitenlandse herkomst' wordt gebruikt wanneer men het heeft over de operationalisering van de doelgroep van het horizontale integratiebeleid, zoals omschreven in deze nota. Andere termen worden enkel gebruikt in functie van specifieke beleidsdoelstellingen die andere operationaliseringen vereisen.
- De Commissie Integratiebeleid zal onderzoeken welke opvragingen bij de KSZ en het Rijksregister op basis van de herkomstclassificatie relevant kunnen zijn voor het monitoren van het horizontaal integratiebeleid.



Alona Lyubayeva

Vlaams Diversiteitsambtenaar
Voorzitster Commissie Integratiebeleid



Kobe Deboscher

Secretaris Commissie Integratiebeleid

Bijlagen:

1. Aanbevelingen
2. FAQ
3. Nota herkomstclassificatie SVR

Bijlage 1: Aanbevelingen

VOORLIGGENDE TEKST BUNDELT AANBEVELINGEN VAN DE COMMISSIE INTEGRATIEBELEID IN HET PROCES VAN AFSTEMMING OVER DE DOELGROEP VAN HET HORIZONTAAL INTEGRATIEBELEID

1. OPERATIONALISERING DEFINITIE IN HET INTEGRATIEDECREET

Bij wijziging van het decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid van 7 juni 2013 wordt de doelgroepafbakening best aangepast naar een operationaliseerbare versie, zijnde: *'personen van buitenlandse herkomst zijn personen die legaal en langdurig in België verblijven en waarvan de huidige of nationaliteit bij geboorte niet Belgisch is, of van wie minstens een van de ouders bij geboorte niet de Belgische nationaliteit bezat; daarbij is een langdurig verblijf elk legaal verblijf dat niet beperkt is tot maximaal drie maanden, zoals bedoeld in hoofdstuk 2 van de eerste titel van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen'*.

Hierbij wordt het niet-operationaliseerbare gedeelte van de aanvankelijke definitie, *namelijk 'in het bijzonder diegenen die zich in een vaststelbare achterstandspositie bevinden'* uit de definitie geschrapt. Deze achterstandspositie blijft echter wel een belangrijk aspect van het integratiebeleid en moet dus alsnog elders in het decreet worden opgenomen. Door "huidige" nationaliteit toe te voegen aan de definitie wordt overeenstemming bereikt met de operationalisering via de herkomstclassificatie. In de praktijk worden in het Vlaamse Gewest slechts 1.079 personen extra gevat door ook te kijken naar de "huidige" nationaliteit van de persoon. Tot slot wordt aan de nieuwe definitie een term voor de doelgroep toegevoegd. De Commissie Integratiebeleid schuift een weinig geladen, tijdloos begrip naar voor zijnde *'personen van buitenlandse herkomst'*.

2. ONDERSTEUNING DOOR SVR BIJ AANVRAGEN OP BASIS VAN HERKOMSTCLASSIFICATIE BIJ KSZ OF RIJKSREGISTER

In het geval van opvragingen van herkomstgegevens bij de KSZ of het Rijksregister in functie van de monitoring moet de definitie uit het integratie- en inburgeringsdecreet geoperationaliseerd worden volgens de in de Commissie Integratiebeleid gemaakte afspraken. De ervaringen en de door de Studiedienst gebruikte documenten kunnen daarbij ook door de andere beleidsdomeinen gebruikt worden als leidraad. Om ervoor te zorgen dat de aanvragen zijn afgestemd en dat dezelfde data niet meermaals worden aangevraagd, kan gebruik worden gemaakt van de ondersteuning van de Studiedienst die hiervan de coördinatie op zich neemt.

3. RELEVANTE AANVRAGEN VOOR HORIZONTAAL INTEGRATIEBELEID

De Commissie Integratiebeleid moet onderzoeken welke opvragingen bij de KSZ of het Rijksregister relevant kunnen zijn voor het versterken van de monitoring van het horizontaal integratiebeleid.

4. OPVOLGING VAN DE NATIONALITEITSHISTORIEK VAN DE GROOTOUDERS NAAST DE BASIS MONITORING

De Commissie Diversiteit van de SERV pleit in haar advies om los van de algemene monitoring gebaseerd op de nationaliteitshistoriek van de persoon zelf en de ouders voor de subgroep van personen voor wie dat op een betrouwbare manier kan, bij de herkomstbepaling terug te gaan tot de generatie van de grootouders.

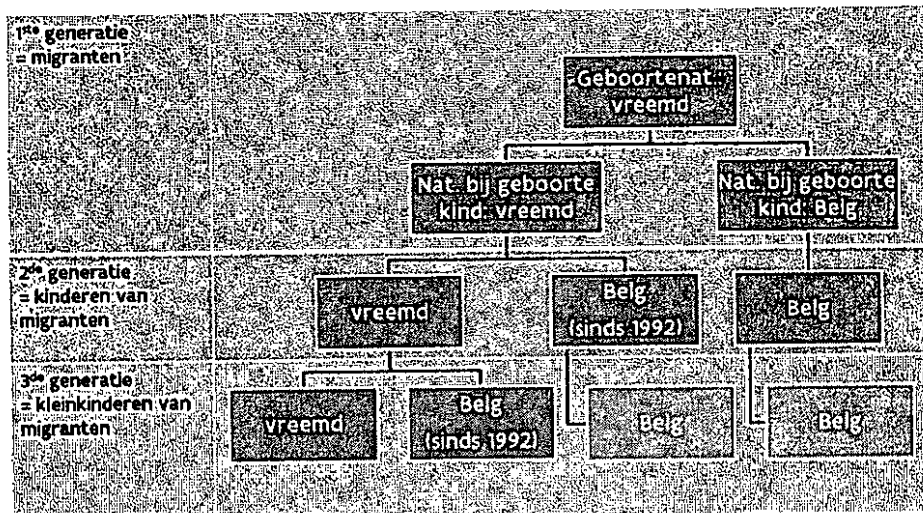
Beleidsdomeinen kunnen uiteraard altijd bijkomende informatie opvragen. Zo kunnen bijvoorbeeld voor de jongere leeftijdsgroepen additioneel gegevens betreffende de grootouders mee worden opgevraagd. Hierbij moet wel voor ogen worden gehouden dat zeker bij de oudere leeftijdsgroepen voor een zeer groot aandeel van de bevolking onvoldoende gegevens beschikbaar zijn over de grootouders. Belangrijk is hierbij ook dat de basis –zoals omschreven in de nota herkomstclassificatie- behouden blijft en dat bij opname van gegevens over de grootouders dit zeer duidelijk wordt vermeld bij de rapportering zodat verwarring met de basisdefinitie wordt vermeden.

Bijlage 2: FAQ

VOORLIGGENDE TEKST BUNDELT ANTWOORDEN OP EEN AANTAL VEELGESTELDE VRAGEN IN HET KADER VAN DE UNIFORME OPERATIONALISERING VAN DE DOELGROEP VAN HET INTEGRATIEDECREET

Wordt de derde generatie opgenomen in de herkomstclassificatie?

De begrippen generatie en nationaliteitshistoriek zijn niet parallel aan elkaar⁶. De derde generatie migranten wordt voor een groot deel opgenomen in de herkomstclassificatie (zie onderstaand schema). De blauwe groepen van de derde generatie worden beschouwd als personen van buitenlandse herkomst in de herkomstclassificatie (op basis van vreemde geboortenationaliteit van de persoon zelf en/of vreemde geboortenationaliteit van de ouders). De grijze groepen van de derde generatie worden beschouwd als van Belgische herkomst (op basis van Belgische geboortenationaliteit van de persoon zelf en Belgische geboortenationaliteit van de ouders).



Tellen adoptiekinderen mee als personen van buitenlandse herkomst?

De herkomst van een adoptiekind is sterk afhankelijk van de geldende regelgeving uit het land van waaruit het kind geadopteerd wordt. Als het land aan het kind de nationaliteit heeft toegekend, dan wordt deze gewijzigd bij adoptie en telt het kind mee als "persoon van buitenlandse herkomst". Anders krijgt het onmiddellijk de

⁶ Op basis van de nationaliteitshistoriek kan niet nagegaan worden of de persoon in het buitenland of in België geboren is, of het een migrant of een nakomeling betreft. Door een extra variabele "geboorteland" op te nemen kan men hieraan tegemoet komen. De Studiedienst van de Vlaamse Regering gebruikt de begrippen personen van buitenlandse herkomst geboren in het buitenland en personen van buitenlandse herkomst geboren in België. Het beleidsdomein WSE spreekt over generaties. De eerste generatie bestaat uit personen van buitenlandse herkomst geboren in het buitenland, de tweede generatie uit personen van buitenlandse herkomst geboren in België.

nationaliteit van de adoptie ouders. Omdat de nationaliteit van de biologische ouders wordt opgenomen is ook afhankelijk van de geldende regelgeving in het land van waaruit het kind geadopteerd wordt. In de Belgische wetgeving zijn biologische ouders belangrijk, maar dit is niet overal het geval. Sommige landen vermelden enkel de adoptieouders in geval van adoptie en zijn de gegevens van biologische ouders bijgevolg niet gekend.

Kan de groep die bedoeld wordt in de VESOC-definitie benaderd worden?

Het concept "buitenlandse herkomst" dekt dezelfde lading als het concept "origine" dat gebruikt wordt door FOD WASO en door de Commissie Diversiteit van de SERV naar voor wordt geschoven als best mogelijke operationalisering van de VESOC-definitie (wegens te weinig informatie beschikbaar in de databanken over de grootouders). Het is op basis van de door SVR gebruikte herkomstgroepen mogelijk om de EU15 af te splitsen van de andere herkomstgroepen. Hierdoor wordt dezelfde populatie benaderd als deze die voorgesteld wordt als operationalisering van de VESOC-definitie door de Commissie Diversiteit van de SERV. Er wordt wel gevraagd om bij het omschrijven van de groep niet-EU15 niet te spreken over 'allochtonen' maar over 'personen van buitenlandse herkomst van buiten de EU15'.

Herkomstgroepen SVR	Herkomstgroepen SERV
EU-landen:	
• Buurlanden	EU15
• West-EU wordt West-EU15	
• Zuid-EU wordt Zuid-EU15	
• Oost-EU wordt EU12	EU12 = 'allochtonen'
Niet-EU-landen:	Niet-EU = 'allochtonen'
• Europa buiten EU	
• Turkije	
• Maghreb	
• Andere landen	