



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 3.6.2003
COM (2003) 336 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ
EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

over immigratie, integratie en werkgelegenheid

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
1. Het huidige kader voor de integratie in de EU	4
1.1 Tampere en het wettelijke kader op EU-niveau	5
1.2 EU-beleidsinstrumenten ter ondersteuning van de integratie, werkgelegenheid en sociale samenhang	7
1.3 Nationale benaderingen van integratie	8
2. De economische en demografische uitdaging: de nieuwe dimensie	9
2.1 De structuur van de immigratiestromen in de EU	9
2.2 De economische rol van de immigratie en het effect ervan op de werkgelegenheid	10
2.3 Het effect van demografische veranderingen op de werkgelegenheid en de economische groei	12
2.4 Perspectieven voor de werkgelegenheid en de mogelijkheden van de immigratie ..	15
2.5 Is immigratie een oplossing voor demografische wijzigingen?	17
3. De uitdaging van de integratie: een omvattende aanpak	18
3.1 Definitie en reikwijdte	18
3.2 Behoeftes aan een omvattende aanpak	19
3.3 Sleutelementen voor een omvattend integratiebeleid	20
3.4 De voornaamste actoren voor een omvattend integratiebeleid	24
3.5 Weerspiegeling van de behoeften van specifieke groepen van migranten in het integratiebeleid	25
3.6 Behandeling van illegale migranten	27
4. De te volgen weg: beleidsoriëntaties en prioriteiten	28
4.1 Consolidatie van het wettelijk kader	28
4.2 Versterking van de beleidscoördinatie	29
4.3 Burgerschap en nationaliteit: instrumenten ter vergemakkelijking van de integratie	31
4.4 De Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS)	32
4.5 Het sociale integratieproces	33
4.6 Economische en sociale samenhang	33
4.7 Bestrijding van de discriminatie	34
4.8 Samenwerking op het gebied van onderwijs	34
4.9 Nauwere dialoog met derde landen	35
4.10 Versterking van de financiële steun van de EU voor integratie	36
4.11 Verbetering van de informatie over het migratieverschijnsel	36
5. Conclusies	37
Bijlage 1: Syntheseverslag over het nationale integratiebeleid	39
Bijlage 2: Statistische bijlagen	49

INLEIDING

De inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam van Mei 1999 en de bijzondere Europese Raad in Tampere vijf maanden later zijn een mijlpaal in de samenwerking van de Europese Unie op de terreinen van justitie en binnenlandse zaken, met name ten aanzien van het immigratie- en asielbeleid. De Europese Raad bevestigde in zijn op 16 oktober 1999 in Tampere goedgekeurde conclusies¹ niet alleen opnieuw vast voornemens te zijn om de door de bepalingen van het nieuwe verdrag geschapen mogelijkheden op deze gebieden optimaal te benutten, maar formuleerde ook uitvoerige richtsnoeren betreffende de door de Raad gewenste beleidslijnen in verband met vier duidelijk onderscheiden aspecten van een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid: partnerschap met landen van herkomst, een gemeenschappelijk Europees asielbeleid, eerlijke behandeling van onderdanen van derde landen en het beheer van migratiestromen.

In november 2000 richtte de Commissie een belangrijke mededeling over immigratiebeleid² aan het Parlement en de Raad, waarin zij uiteenzette hoe zij deze richtsnoeren in concrete maatregelen wenste te vertalen. Sindsdien zijn er in het kader van dit programma werkzaamheden in verband met alle door de Europese Raad in kaart gebrachte vier aspecten uitgevoerd. De Commissie heeft voor alle onderdelen, behalve één (namelijk de integratie-aspecten die worden beschreven in de aan de eerlijke behandeling van onderdanen van derde landen in de conclusies van Tampere gewijde passages) de noodzakelijke voorstellen en beleidsnota's opgesteld. Deze mededeling is bedoeld om – in overeenstemming met het specifieke verzoek van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van oktober 2002 – in die leemte te voorzien door middel van een beknopte toelichting van de reeds verrichte werkzaamheden ter bevordering van de integratie en van suggesties voor verdere benodigde activiteiten³.

Ook gaat in deze mededeling aandacht uit naar belangrijke ontwikkelingen, die zich sinds Tampere hebben voorgedaan. Van zeer groot belang was de aanzet tot de strategie van Lissabon in maart 2000 toen de Unie zich voor het komende decennium een nieuw doel stelde: *de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang*. De bijdrage die toegelaten immigranten zouden kunnen leveren aan de doelstellingen van Lissabon zijn reeds duidelijk belicht in de mededeling van de Commissie van november 2000. Naarmate de economische en sociale consequenties van de vergrijzing van de bevolking steeds duidelijker worden, is dat aspect van hun integratie belangrijker dan ooit tevoren. Toegang tot de EU-banenmarkt voor immigranten en vluchtelingen vormt een wezenlijk onderdeel van het integratieproces en draagt tegelijkertijd meer in het algemeen bij tot het welslagen van de strategie van Lissabon. Dit werd met nadruk gesteld in de verslagen van de Commissie aan de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad⁴ van zowel 2002 als 2003 en nog eens specifiek

¹ Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere, 15-16 oktober 1999 (SN 200/99)

² Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid (COM(2000)757) van 22 november 2000

³ Op 14-15 oktober 2002 door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken goedgekeurde conclusies

⁴ In haar voorjaarsverslag van 2002 kondigde de Commissie haar voornemen aan om de wisselwerking tussen immigratie, werkgelegenheid en sociaal beleid te bestuderen en hiervan in 2003 verslag uit te brengen. In haar voorjaarsverslag van 2003 wees zij op de noodzaak *"Om ook in de komende tientallen jaren een hoog werkgelegenheids- en productiviteitsniveau te kunnen behouden, is een nieuwe aanpak van immigratie nodig. Een beter integratie van migranten in de samenleving moet daarbij centraal staan. Migrantenvolken kunnen immers*

bekrachtigd door de Europese Raad tijdens de voorjaarsvergadering van 2003. Ook moet voldoende aandacht worden besteed aan de oorzaken van de migratiestromen en aan de noodzaak om de betrekkingen tussen de EU en de landen van herkomst te ontwikkelen. Dit gegeven vormde het onderwerp van een mededeling van de Commissie over migratie en ontwikkeling⁵. Tegen deze achtergrond beoogt deze mededeling:

- in te spelen op de conclusies van Tampere door de huidige praktijk van en de ervaringen met immigratiebeleid op nationaal en EU-niveau aan een evaluatie te onderwerpen;
- de rol van immigratie in verband met de doelstellingen van Lissabon in de context van de vergrijzing van de bevolking te onderzoeken en
- op basis hiervan beleidslijnen en –prioriteiten uit te stippelen, waaronder maatregelen op EU-niveau, ter bevordering van de integratie van immigranten.

1. HET HUIDIGE KADER VOOR DE INTEGRATIE IN DE EU

Recente wijzigingen van de wetgeving op het terrein van de immigratie in verscheidene lidstaten, de wijdverbreide verontrusting met betrekking tot de veiligheid en de noodzaak tot grotere sociale samenhang hebben geleid tot een nieuw debat over de strategieën die benodigd zijn voor de integratie van migranten. Tijdens het Deense voorzitterschap vond in juli 2002 een conferentie plaats in Kopenhagen, die gewijd was aan de integratie op de arbeidsmarkt.⁶ Vervolgens werd er in september in Brussel onder auspiciën van het Europees Economisch en Sociaal Comité in samenwerking met de Commissie een bijeenkomst gehouden met als thema *'De rol van de maatschappelijke organisaties bij de bevordering van integratie'*. De discussies over dit thema waren gebaseerd op een advies van het EESC over deze kwestie.⁷ Ook werden deze vraagstukken aan de orde gesteld tijdens een door het Griekse voorzitterschap georganiseerde conferentie over *"de aansturing van migratie ten behoeve van Europa"*, die in het kader van het initiatief betreffende migratiebeleid van Athene op 15-16 mei 2003 plaatsvond te Athene.

In de lidstaten dringt steeds meer het besef door dat bij de aanpak van de problemen in verband met immigratie, integratie en werkgelegenheid een gemeenschappelijk uitgangspunt moet worden gehanteerd om zo op deze terreinen een doeltreffender beleid te kunnen voeren. De EU beschikt thans over een heel scala van instrumenten die kunnen dienen als basis ter ondersteuning van nationale initiatieven.

vaak een grote bijdrage aan het ondernemerschap leveren. Tegelijk moet rekening worden gehouden met het effect van immigratie op de landen van oorsprong". "Kiezen voor groei: Kennis, innovatie en banen in een hechte samenleving. Verslag voor de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad van 21 maart 2003 over de strategie van Lissabon inzake economische, sociale en ecologische vernieuwing" (COM(2003)5 van 14 januari 2003)

⁵ Mededeling over de integratie van migratievraagstukken in de betrekkingen van de Europese Unie met derde landen (COM(2002)703 van 3.12.2002).

⁶ Report of a European Conference on Successful Integration on the Labour Market, Kopenhagen 4-5 juli 2002

⁷ Advies van het Economisch en Sociaal Comité betreffende de rol van de georganiseerde civiele samenleving bij immigratie en maatschappelijke integratie CES 365/2002

1.1. Tampere en het wettelijke kader op EU-niveau

De Europese Raad in Tampere verzocht met klem om "een krachtiger integratiebeleid" dat "erop gericht moet zijn derdelanders rechten en verplichtingen te geven die vergelijkbaar zijn met die van de burgers van de Europese Unie". Dit uitgangspunt ligt ten grondslag aan de tot dusverre door de Commissie gedane voorstellen voor een gemeenschappelijk wettelijk kader betreffende de status van derdelanders, waarop in het Verdrag van Amsterdam (artikel 63) aangedrongen wordt. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie vormt in dit verband een essentieel referentiepunt, aangezien de meeste bepalingen ervan op alle personen, ongeacht hun nationaliteit, van toepassing zijn. De afkondiging van het handvest in december 2001 was daarom een belangrijke stap op weg naar de formulering van het wettelijk kader en in dit opzicht zullen de resultaten van de Conventie betreffende de status van het handvest in het nieuwe Europese verdrag van zeer groot belang zijn.

Het **recht op gezinshereniging**⁸ speelt een cruciale rol bij integratie. Op 27 februari 2003 werd in de Raad politieke overeenstemming bereikt over deze richtlijn. De richtlijn erkent het recht op gezinshereniging voor onderdanen uit derde landen met een verblijfsvergunning met een geldigheidsduur van een jaar of langer die uitzicht hebben op een duurzame verblijfstitel. De lidstaten mogen eisen dat onderdanen van derde landen voor de uitoefening van dat recht voldoen aan integratiemaatregelen in overeenstemming met het nationaal recht. Voor de integratie van de gezinsleden is het van essentieel belang dat zij evenals de aanvrager recht hebben op toegang tot arbeid in loondienst, onderwijs en beroepsopleiding.

Het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende **de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen**⁹ is gebaseerd op een lange traditie in de lidstaten, waarbij de duur van het verblijf van invloed is op de aanspraak van de betrokken persoon op bepaalde rechten. Dit is een belangrijk middel om mensen te integreren die zich op de lange termijn willen vestigen in de Europese Unie. Het voorstel legt de voorwaarden voor de status van langdurig ingezetene vast, waartoe een legaal en ononderbroken verblijf van vijf jaar een fundamentele eis is. Ook de bereidheid om deel te nemen aan integratiemaatregelen is een voorwaarde die op het ogenblik in de Raad wordt besproken. Langdurig ingezeten onderdanen van derde landen valt op het grootste gedeelte van de sociale en economische terreinen dezelfde behandeling ten deel als EU-onderdanen. Ook hebben langdurig ingezeten derdelanders overeenkomstig de in de richtlijn vastgelegde voorwaarden het recht om verblijf te houden in een andere lidstaat om arbeid in loondienst te verrichten of te studeren.

Het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de **voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige**¹⁰ heeft tot doel om werknemers uit derde landen die wensen te blijven werken uitzicht te bieden op een meer permanente status en tegelijkertijd een zekerder rechtspositie in de EU te verschaffen aan werknemers die bij afloop van hun vergunning naar hun land van herkomst terugkeren. Dit voorstel gaat ook uit van het principe dat de rechten van onderdanen van derde landen parallel met hun verblijfsduur moeten toenemen en maakt daarom de verlenging van een verblijfsvergunning voor een werknemer uit een derde land die meer dan drie jaar ingezetene is van de betrokken lidstaat eenvoudiger en brengt de rechten van deze werknemers – die echter minder uitgebreid zijn – op één lijn met die

⁸ COM(2002)225

⁹ COM(2001)127

¹⁰ COM(2001)386

van langdurig ingezetenen. Op het aantal migranten heeft dit geen invloed, aangezien de lidstaten op basis van de behoeften van hun arbeidsmarkten en hun vermogen economische migranten te integreren kunnen besluiten hen al dan niet toe te laten.

Voorts heeft de Commissie voorstellen ingediend voor een richtlijn betreffende de **toelating van studenten en vrijwilligers** en bereidt zij een nieuw voorstel voor betreffende de **toelating van onderzoekers**. Laatstgenoemd voorstel is van cruciaal belang voor de verwerkelijking van de doelstellingen van Lissabon met betrekking tot het concurrentievermogen en de doelstelling van Barcelona om de investeringen in onderzoek te vermeerderen tot 3% van het BBP, waarvan in 2010 tweederde afkomstig moet zijn uit de particuliere sector.¹¹

Een aantal wettelijke regelingen op het terrein van het asielbeleid bevatten bepalingen betreffende integratie. Dit geldt voor de richtlijn van de Raad¹² tot vaststelling van **minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten**¹³. Het voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende **minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven**¹⁴ bevat een speciaal hoofdstuk waarin wordt vastgelegd wat de internationale bescherming behelst en de rechten worden uiteengezet die aan vluchtelingen of begunstigen van de subsidiaire beschermingsstatus worden toegekend. Op grond hiervan zijn de lidstaten verplicht specifieke, op de behoeften van vluchtelingen toegesneden programma's aan te bieden om hun integratie in de samenleving te vergemakkelijken.

De EU heeft ook een **wettelijk kader ter bestrijding van discriminatie** – die een ernstige belemmering voor het integratieproces kan vormen – vastgelegd, en met name gemeenschappelijke minimumnormen ter bevordering van gelijke behandeling en ter bestrijding van discriminatie op grond van ras, etnische herkomst, godsdienst of overtuiging, leeftijd, handicap en seksuele geaardheid. In 2000 op EU-niveau goedgekeurde richtlijnen¹⁵ zullen zowel nieuwe immigranten als reeds in de EU gevestigde etnische minderheden belangrijke nieuwe rechten bieden. Het toepassingsgebied van de communautaire wetgeving ter uitbanning van rassendiscriminatie is breed en is van toepassing op werkgelegenheid, onderwijs, sociale zekerheid, gezondheidszorg, toegang tot goederen en diensten en tot huisvesting. Weliswaar hebben de richtlijnen geen betrekking op discriminatie op grond van nationaliteit en op de bepalingen betreffende toegang en verblijf van derdelanders en op hun behandeling op grond van hun juridische status, maar zij zijn van toepassing op alle ingezetenen van de lidstaten, met inbegrip van onderdanen van derde landen. Voorts worden er in het kader van het bijbehorende programma ter bestrijding van discriminatie verscheidene activiteiten ontplooid ter uitwisseling van ervaringen en goede praktijkvoorbeelden. De Commissie ondersteunt ook de werkzaamheden van het Europees waarnemingscentrum voor racisme.

¹¹ COM(2003)226 def. en SEC(2003)489

¹² 2003/9/EC van 27 januari 2003, PB L 31 van 6 februari 2003, blz. 18

¹³ Een soortgelijke constatering valt te maken met betrekking tot Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB L 212, 7 augustus 2001, blz.12).

¹⁴ COM(2001)510

¹⁵ Richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG.

Ook op het **terrein van de sociale zekerheid** heeft de Commissie voortgang geboekt ten aanzien van gelijke behandeling van derdelanders en EU-werknemers die zich binnen de EU verplaatsen. Door de implementatie van de nieuwe verordening 1408/71 dienen derdelanders die legaal verblijven in de EU over dezelfde rechten te gaan beschikken als EU-onderdanen wanneer zij zich binnen de EU verplaatsen. De goedkeuring van deze verordening is een essentiële voorwaarde voor de toekomstige aanvaarding van de richtlijnen betreffende de status van langdurig ingezetenen en hun toegang tot de arbeidsmarkt.

1.2. EU-beleidsinstrumenten ter ondersteuning van de integratie, werkgelegenheid en sociale samenhang

Op basis van het mandaat van Lissabon heeft de EU open coördinatiemethodes ontwikkeld op de terreinen van de werkgelegenheid en de sociale integratie, beleidsterreinen die van rechtstreeks belang zijn voor de integratie van immigranten in de EU. Deze methodes vormen een combinatie van op EU-niveau vastgestelde concrete doeleinden en beleidsdoelstellingen, die vervolgens uitgevoerd worden in de vorm van nationale plannen, waarbij gebruik wordt gemaakt van benchmarks en indicatoren om de voortgang te meten en de uitwisseling van ervaringen en peer reviews om lering te kunnen trekken uit goede benaderingen.

Sinds de **Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS)** in 1997 van start is gegaan zijn de integratie van kansarme groepen, onder wie migrerende werknemers en etnische minderheden, centrale doelstellingen van de werkgelegenheidsrichtsnoeren. In haar mededeling van 17 juli 2002¹⁶ evalueerde de Commissie de gedurende vijf jaar EWS opgedane ervaringen en bracht zij belangrijke thema's voor het debat over de toekomst ervan in kaart. Deze betroffen onder meer de vermindering van de verschillen op het terrein van de werkgelegenheid tussen EU-onderdanen en derdelanders, de bevordering van volledige participatie en werkgelegenheid voor migranten van de tweede generatie, de aanpak van de bijzondere behoeften van vrouwelijke immigranten, bestrijding van illegale immigratie en het omzetten van zwart werk in regulier werk. Voorts wordt erop gewezen dat de EU ook het EURES-netwerk¹⁷, dat een sleutelrol speelt bij het bekendmaken van vacatures in de gehele EU, heeft opgericht en verder ontwikkeld. Er zijn nog meer gerichte initiatieven ontwikkeld, zoals het PLOTEUS-portaal voor leermogelijkheden, het mobiliteitsportaal voor onderzoekers en het netwerk van mobiliteitscentra dat mobiele onderzoekers informatie verschaft.

De Europese Raad in Nice (december 2000) kwam op het terrein van de **sociale integratie** een reeks gemeenschappelijke doelstellingen overeen ter bestrijding van de sociale uitsluiting en armoede¹⁸. De eerste nationale actieplannen inzake armoede en sociale uitsluiting (NAP's/int), die in juni 2001 werden ingediend, gaven duidelijk aan dat etnische minderheden en immigranten een zeer groot risico liepen om maatschappelijk uitgesloten en gediscrimineerd te worden. Niettegenstaande het feit dat deze risico's algemeen onderkend werden, ontbraken in de eerste NAP's/int gegevens omtrent deze groepen.

In juli 2001 stelde de Commissie een open coördinatiemethode op het terrein van het immigratiebeleid voor en de Europese Raad te Laken in december 2001 vroeg om een **intensivering van de uitwisseling van informatie over migratie**. De diensten van de

¹⁶ COM(2002)416 van 17 juli 2002 "Inventarisatie van vijf jaar Europese werkgelegenheidsstrategie"

¹⁷ Beschikking 2003/8/EG van de Commissie van 23 december 2002 – PB L5/16 van 10.01.2003

¹⁸ Ter bevordering van de deelname aan het arbeidsproces en toegang van allen tot middelen, goederen en diensten, ter voorkoming van de risico's van uitsluiting, ter ondersteuning van de meest kwetsbare groepen en ter mobilisering van alle betrokken instanties ten behoeve van de bestrijding van de sociale uitsluiting.

Commissie hebben daarom aan overleg gewijde bijeenkomsten georganiseerd als forum voor discussie van de migratieproblematiek in de EU. Ook worden er vergaderingen georganiseerd die gewijd zijn aan vraagstukken in verband met de grensoverschrijdende mobiliteit van bepaalde groepen (zoals onderzoekers), waar uitwisselingen plaatsvinden van informatie en optimale praktijkvoorbeelden. Verder is in reactie op de conclusies van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van Oktober 2002 een netwerk van nationale contactpunten voor integratie opgezet.

De politieke inzet van de EU op het terrein van de integratie, werkgelegenheid en sociale samenhang is gebaseerd op een aantal **financiële instrumenten en andere initiatieven van de EU**, die direct of indirect de integratie van immigranten ondersteunen. Hierbij gaat het in het bijzonder om de structuurfondsen, met name het Europees Sociaal Fonds. De EU heeft de integratie ook gesteund via de ontwikkeling van innovatieve activiteiten, netwerken en de uitwisseling van ervaringen in verband met het EQUAL-programma, het initiatief URBAN II ten behoeve van stadsherstel en via haar programma's ter bevordering van de gelijkheid van man en vrouw en ter bestrijding van sociale uitsluiting en discriminatie. Voorts worden in het kader van het meerjarenprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap (2002-2005) van het Europees investeringsfonds communautaire gelden ingezet voor microleningen die ten goede komen aan immigrantenondernemers. Bovendien zijn de tot etnische minderheden behorende ondernemers een van de doelgroepen waarvoor de algemene activiteiten van dit programma, waaronder de activiteiten in verband met de BEST-procedure, bestemd zijn. Op het terrein van onderwijs en cultuur zijn er in het kader van de programma's SOCRATES, LEONARDO DA VINCI, JEUGD en het programma CULTUUR 2000 verscheidene op de integratie van immigranten gerichte initiatieven uitgevoerd.

In verband met de voorbereiding van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid heeft de Raad een Europees Vluchtelingenfonds opgericht¹⁹ met de *bedoeling om maatregelen van de lidstaten te ondersteunen die bedoeld zijn om de integratie van vluchtelingen te bevorderen, voor zover deze bijdraagt tot de economische en sociale samenhang*. Gedurende de periode 2000-2002 werd 28,3% van de beschikbare middelen (19 miljoen euro) bestemd voor dergelijke maatregelen. In 2002 heeft de Commissie een Europees netwerk inzake migratie opgericht om de analyse van en het onderzoek naar migratie en asiel in de EU te kunnen verbeteren.

1.3. Nationale benaderingen van integratie

De meeste lidstaten hebben zich de afgelopen jaren grote inspanningen getroost om de integratie van immigranten en personen die internationale bescherming genieten te verbeteren door de ontwikkeling van nationaal integratiebeleid. Op verzoek van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken in Veria op 28-29 maart 2003 heeft de Commissie ten behoeve van de aanstaande Raad een samenvattend verslag opgesteld over integratiebeleid en –procedures in de lidstaten (bijlage 1 van deze mededeling). Het verslag, dat gebaseerd is op een enquête, biedt uitvoeriger informatie over nationaal integratiebeleid.

Tal van lidstaten zijn van oordeel dat het tot dusverre door hen gevoerde beleid niet voldoende effect heeft gesorteerd. Dit blijkt uit het groeiende gevoel van onbehagen over de blijvende

¹⁹ Het Europese Vluchtelingenfonds is op grond van artikel 63, punt 2, onder b), van het EG-Verdrag bij een beschikking van de Raad van 28 september 2000 opgericht voor de periode 2000-04; aan het fonds is een indicatieve begroting (begrotingslijn B5-810) ten bedrage van 216 miljoen euro voor vijf jaar toegewezen.

obstakels die een geslaagde integratie in de weg staan, waarvan een onvoldoende beheersing van de taal van het gastland het meest op de voorgrond treedt, hoewel werkloosheid, slecht onderwijs of geringe formele vaardigheden ook aanzienlijke struikelblokken vormen.

Uit de lopende discussies op EU-niveau over integratieverplichtingen blijkt het politieke belang dat de lidstaten aan de geslaagde integratie van derdelanders toekennen. Een belangrijk thema in dit debat betreft de aard van de integratieprogramma's en het soort integratiemaatregelen, dat aangeboden zou moeten worden. Ook het al dan niet verplichte karakter van deze programma's en maatregelen en de consequenties die niet-naleving in wettelijk en financieel opzicht zouden hebben is een essentieel vraagstuk. De vraag of niet-naleving van verplichte maatregelen uiteindelijk dient te leiden tot het intrekken van een verblijfsvergunning speelt een steeds voornamer rol bij de onderhandelingen over de diverse wetsvoorstellen die op het ogenblik bij de Raad in behandeling zijn. Deze discussies maken duidelijk dat de problemen waar de lidstaten voor staan en de wijze waarop zij deze proberen aan te pakken veel overeenkomsten vertonen. Dit heeft ertoe geleid dat steeds meer wordt onderkend dat er collectief op EU-niveau moet worden opgetreden door middel van de ontwikkeling van aanvullende gemeenschappelijke instrumenten en door de aanpassing van de bestaande aan de nieuwe uitdagingen.

2. DE ECONOMISCHE EN DEMOGRAFISCHE UITDAGING: DE NIEUWE DIMENSIE

Zoals reeds vermeld in de mededeling van de Commissie van november 2000²⁰, krijgt immigratie een nieuwe betekenis in de EU als gevolg van de algemene economische en sociale situatie die wordt gekenmerkt door een tekort aan vaardigheden en arbeidskrachten, de concurrentie binnen een gemondialiseerde economie om hoogopgeleiden aan te trekken en een steeds snellere vergrijzing. Immigratie wordt door zowel pull- als pushfactoren veroorzaakt is en moet daarom gerelateerd worden aan de vooruitzichten op werkgelegenheidsterrein en de toekomstige behoeften van de arbeidsmarkt. Immigratiestromen van permanente aard zijn steeds waarschijnlijker en noodzakelijk en het is van belang om op deze veranderingen te anticiperen.

2.1. De structuur van de immigratiestromen in de EU

De EU-lidstaten kennen een lange traditie van immigratie, die over het algemeen een positieve bijdrage heeft geleverd aan de economische groei en het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt, hoewel de vorm en de dynamiek ervan in de verschillende landen en in de loop van de tijd aanzienlijke variaties vertoonden. Mannen en vrouwen uit derde landen vertegenwoordigden in 2000 ongeveer 4% van alle in de EU woonachtige mannen en vrouwen²¹. In de jaren '90 van de vorige eeuw werd het migratieoverschot de belangrijkste component van de bevolkingsontwikkeling in de meeste lidstaten, dat tegen het eind van het decennium jaarlijks voor de EU rondom een totaal van 850 000 personen (met inbegrip van terugkerende EU-onderdanen) schommelde. Voor 2001 wordt dit aantal op iets meer dan 1 miljoen geschat.

²⁰ COM(2000)757

²¹ Zie voor nader informatie met name Eurostat, *Women and men migrating to and from the EU*, Statistics in focus, Theme 3 - 2/2003; Eurostat, *First demographic estimates for 2002*, Statistics in focus, Theme 3 - 25/2002. De in deze alinea vermelde cijfers zijn ontleend aan deze beide publicaties. Zie ook figuur 1 en 2 in bijlage 2.

In dezelfde periode was er ook sprake van steeds meer uiteenlopende soorten migranten, van veranderingen in de structuur van de migratiestromen en in de mix van migratie- en gastlanden. Veranderingen die van invloed waren op asielzoeken resulteerden in een recordaantal verzoeken in 1992 en 1997, voornamelijk als gevolg van de oorlogen in het voormalige Joegoslavië en gewapende conflicten overal ter wereld. Bovendien zijn vroegere emigratielanden (de zuidelijke lidstaten en Ierland) immigratielanden geworden, waarbij de grotere inkomende migratiestromen uit zowel terugkerende onderdanen als niet-onderdanen bestonden, die weer voor het merendeel van buiten de EU afkomstig waren. Gezien de toename van het aantal jonge volwassenen in vele derde landen, de economische en sociale verschillen en de politieke instabiliteit, is het niet aannemelijk dat de migratiedruk in de nabije toekomst zal afnemen.

Met de toetreding van tien nieuwe lidstaten tot de EU in 2004 zal wat voorheen immigratie was gedeeltelijk interne mobiliteit worden. Eerdere ervaringen en recente ramingen²² lijken erop te duiden dat de arbeidsmobiliteit vanuit de nieuwe lidstaten wellicht gering tot beperkt zal zijn, waarbij zich in grensregio's specifieke situaties zullen voordoen. Tegelijkertijd zal de omvang en de dynamiek van de bijdrage van de migranten aan de bevolkingsontwikkeling naar verwachting toenemen in EU-25, aangezien de huidige en nieuwe lidstaten dezelfde demografische trends kennen.

2.2. De economische rol van de immigratie en het effect ervan op de werkgelegenheid²³

Immigratie dient te worden beschouwd als bron van culturele en sociale verrijking, met name door de bijdrage ervan aan het ondernemerschap, verscheidenheid en vernieuwing, maar vooral het economische effect ervan op groei en werkgelegenheid is ook niet onbelangrijk, aangezien het arbeidsaanbod daardoor toeneemt en het er op die wijze toe bijdraagt dat tekorten worden opgevangen. Verder heeft immigratie over het algemeen een positief effect op de vraag naar producten en vandaar op de vraag naar arbeidskrachten.

Studies uit de hele wereld (zoals bijvoorbeeld van de ILO, het IMF, de OESO) bevestigen over het algemeen dat immigratie een aantal positieve economische effecten²⁴ heeft. Zo wordt immigratie naar de Verenigde Staten thans beschouwd als een van de verklaringen voor de periode van hoogconjunctuur in de jaren '90, toen de gemiddelde jaarlijkse werkgelegenheids groei 1,5% en de totale economische groei meer dan 3% bedroegen. Voorts

²² European Integration Consortium (2001) *The impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour markets in the EU member States*. Ramingen duiden erop dat de migratiestromen uit de nieuwe lidstaten naar de huidige 15 misschien niet meer dan omstreeks 350 000 personen zullen bedragen. Het jaarlijkse nettoprocentage immigranten zou in de loop van de tijd afnemen, zodat in 2030 de totale bevolking van derdelanders uit de nieuwe lidstaten in EU-15 zich naar verwachting zal stabiliseren op een niveau van omstreeks 3,5 miljoen personen. Door de invoering van overgangsperiodes zou de instroom over een langere periode worden gespreid.

²³ Het effect op de landen van herkomst is buiten beschouwing gebleven, aangezien dit uitvoerig is behandeld in een recente mededeling van de Commissie (COM(2002) 703) van 3.12.2002

²⁴ Ondanks gegevens die de positieve macro-economische effecten bekrachtigen, staan velen huiverig tegenover de gevolgen van de immigratie. Dit houdt wellicht verband met het feit dat immigratie weliswaar gunstig kan zijn vanuit economisch oogpunt, maar dat de kosten en voordelen niet gelijkelijk zijn verdeeld. Verder zijn sommige voordelen op de langere termijn als gevolg van de positieve invloed van de immigrantenbevolking, zoals de voordelen in verband met de geaggregeerde vraag als drijvende kracht achter de economische groei, moeilijk aan te tonen.

lijken de grote legale en illegale immigratiegolven²⁵ in de VS sinds eind jaren '80 van de vorige eeuw de voornaamste reden te zijn waarom de vergrijzingstrend in de VS in belangrijke mate in positieve richting is omgebogen in vergelijking met – en thans aanzienlijk verschilt van – die in Europa (zie figuur 3 in de bijlage). Daarentegen vindt de gedachte dat de economische stagnatie in Japan gedurende het afgelopen decennium gedeeltelijk veroorzaakt is door de afname van de beroepsgeschikte bevolking sinds halverwege de jaren '90 steeds meer ingang: hierdoor bleef de instroom van migranten veel te gering om het effect van de snelle vergrijzing op het arbeidsaanbod, de werkgelegenheid en de groei op te vangen (zie figuur 4 in de bijlage).

In Europa zou de beroepsgeschikte bevolking in sommige lidstaten al zijn begonnen te krimpen als er geen instroom van immigranten was geweest (zie figuur 5 in de bijlage). De recente toename van de immigratie in Ierland – die volgde op een verandering in de regeling betreffende werkvergunningen om het tekort aan arbeidskrachten op te vangen – lijkt te hebben bijgedragen tot de aanhoudende groei in dit land²⁶.

Er is in verband met arbeidskansen weinig dat er op wijst dat immigratie tot een hogere werkloosheid heeft geleid²⁷. Op de korte termijn kan immigratie in zoverre gunstig zijn voor de binnenlandse werkgelegenheid dat hierdoor de arbeidsmarkten flexibeler worden. Dit geldt met name voor tijdelijke migratie. Aangezien migranten bovendien doorgaans de binnenlandse werkgelegenheid niet vervangen, kunnen hun vaardigheden en kwalificaties een aanvulling vormen op die van EU-onderdanen. Dit sluit niet uit dat bepaalde groepen of sectoren nadelige gevolgen ondervinden. De praktijk wijst veelal uit dat vooral arbeiders in de industrie en ongeschoolde arbeidskrachten in de dienstensector het slachtoffer zijn van deze ongewenste gevolgen.²⁸

Derdelanders zijn vooral te vinden in bepaalde sectoren en beroepen, hoewel dergelijke concentraties in de regel in de loop van de tijd verminderen. Zo vertegenwoordigen zij bijvoorbeeld meer dan 10% van de werknemers in de sector particuliere huishoudens en bijna 8% van de werknemers in de horecasector (tegenover 3% van de totale werkgelegenheid). Het percentage derdelanders dat handarbeid in loondienst verricht ligt hoger voor alle kwalificaties dan dat van EU-onderdanen (en bijna tweemaal zo hoog voor ongeschoolde handarbeiders: een beroepsgroep waarvan meer dan eenderde van de banen van nogal geringe kwaliteit zijn²⁹). De geografische verspreiding van de immigratie vertoont ook aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten en regio's, waarbij sprake is van een relatief hoge concentratie in stedelijke en geïndustrialiseerde gebieden.

De sectorale concentratie van immigranten houdt verband met de laagdrempelige toegang tot deze sectoren en de geringe eisen ten aanzien van specifieke vaardigheden, die derdelanders de mogelijkheid bieden om aan het arbeidsproces deel te nemen en vaardigheden zoals taalkennis te verwerven. Tegelijkertijd bevinden een betrekkelijk groot aantal derdelanders in sommige

²⁵ Tussen 1990 en 2000 groeide de bevolking van de VS met bijna 3 miljoen. In de jaren '80 was immigratie verantwoordelijk voor ongeveer een derde van de bevolkingstoename van de VS; dit aandeel is gedurende de jaren '90 gestegen. Tussen 1995 and 2000 kwam ongeveer 40% van de bevolkingsgroei voor rekening van de immigratie. Deze omvangrijke bijdrage van de bevolkingsontwikkeling aan de groei van de VS vormt een verklaring voor het feit dat het verschil in groei tussen de VS en de EU groter is wat betreft BBP dan wat betreft BBP per hoofd van de bevolking.

²⁶ Trends in international migration, 2002, OESO.

²⁷ J. Coppel et. al., "Trends in Immigration and Economic Consequences", ECO/WKP(2001)10

²⁸ European Integration Consortium (2001) Ibid

²⁹ Europese Commissie, Werkgelegenheid in Europa 2001

sectoren met beperkte rechten en kansen op mobiliteit zich niet in een sterke positie wanneer het gaat om lonen en kwaliteit van het werk. Deze situatie kan nog verergerd worden doordat deze werknemers zwak vertegenwoordigd zijn bij het sociaal overleg. Dat heeft weer tot gevolg dat EU-onderdanen nog minder geneigd zullen zijn om dergelijke banen te kiezen en de arbeidsmarktsegmentatie wordt verscherpt.

Het effect van de immigratie op de binnenlandse lonen ligt tussen $-0,3$ en $+0,3$ procent³⁰. De gevolgen op het terrein van lonen en werkgelegenheid zouden voor sommige autochtone – met name laaggeschoolde – werknemers negatiever kunnen uitvallen als gevolg van substitutie-effecten en positiever voor hoogopgeleiden, met name door een hogere productiviteit dankzij complementariteit tussen deze werknemers en immigranten. Het netto-effect van de immigratie op de overheidsfinanciën van het gastland, d.w.z. op zowel de overheidsuitgaven als – inkomsten, lijkt tot dusverre gering te zijn³¹. Toch zijn er gegevens die erop duiden dat het globaal positief uitvalt. Voorts komen de meeste studies tot de conclusie dat migranten niet afhankelijker zijn van sociale voorzieningen dan de autochtone bevolkingsgroepen die zich in sociaal opzicht en ten aanzien van de werkgelegenheid in dezelfde situatie bevinden.

2.3. Het effect van demografische veranderingen op de werkgelegenheid en de economische groei

Het effect van demografische veranderingen is al vaak het onderwerp van discussie geweest³² en kan aan de hand van verscheidene scenario's verduidelijkt worden. Als wordt uitgegaan van de veronderstelling van een matige immigratie van Eurostat³³, zal door de vergrijzing in EU-25 de beroepsgeschikte bevolking dalen van 303 tot 297 miljoen in 2020 en tot 280 miljoen in 2030. Deze afname is te wijten aan de langdurige gevolgen van de vermindering van het vruchtbaarheidscijfer sinds halverwege de jaren '70 en zal gepaard gaan met een groei van de leeftijdsgroep van personen van ouder dan 65 jaar. Op basis van dezelfde extrapolaties zou³⁴ het aantal mensen in deze leeftijdsgroep toenemen van 71 miljoen in 2000 tot 93 in 2020 en uiteindelijk tot 110 miljoen in 2030 voor de EU-25, waardoor de "grijze druk" zou stijgen van 23% tot 40% (zie figuren 6 en 7)³⁵. Bovendien wordt geschat dat het aantal personen van 80 jaar en ouder in de EU-25 van bijna 16 miljoen in 2000 zal toenemen tot ongeveer 30 miljoen in 2030.

Voor het doel van deze mededeling kan het belang van deze demografische ontwikkelingen voor de toename van de werkgelegenheid worden geïllustreerd door een demografisch scenario dat de doelstelling van Lissabon (70% werkgelegenheid tegen 2010) verwezenlijkt en tegelijk

³⁰ H. Brückner, "Can international Migration Solve the Problems of European Labour Markets?", Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, april 2002, blz. 34.

³¹ J. Coppel et. al., "Trends in Immigration and Economic Consequences", ECO/WKP(2001)10

³² Zie bijvoorbeeld het Gezamenlijk verslag over arbeidsparticipatie en actieve vergrijzing; Verslag over de sociale situatie 2002 en 2003

³³ Eurostat gaat in zijn basisscenario van een betrekkelijk geringe toestroom van immigranten in de EU-15 van ongeveer 630.000 personen uit; dit zou een netto-toename van de beroepsgeschikte bevolking van omstreeks 450.000 personen betekenen.

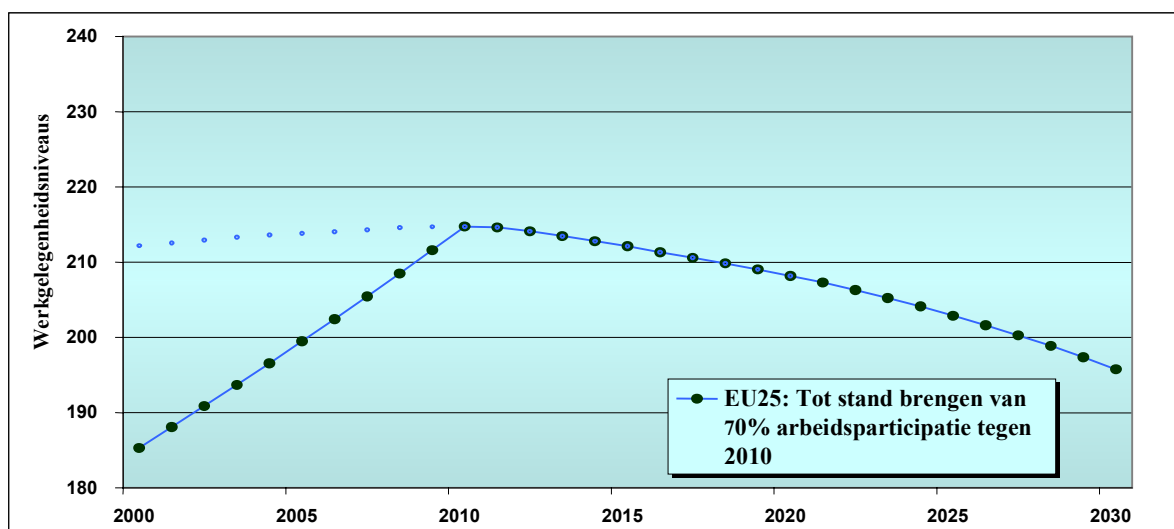
³⁴ Bij deze extrapolaties op de lange termijn blijven sommige ontwikkelingen op de lange termijn buiten beschouwing, zoals de eventuele toetreding van Turkije tot de Unie.

³⁵ Gezien het werkgelegenheidscijfer van 70% zal het aantal actieven in de leeftijdsgroep van 65 jaar en ouder krimpen van 2,7 in 2010 tot ongeveer 2,2 in 2020, 1,8 in 2030 en 1,5 in 2040. Als het werkgelegenheidscijfer overeenkomstig de doelstelling van Lissabon tussen 2010 en 2020 tot 75% zou stijgen, zou deze daling afnemen en zou het cijfer in 2020 2,4 bedragen.

een constant werkgelegenheidscijfer achteraf vertoont³⁶. In dit scenario is voor de periode na 2010 een algemene teruggang van de werkgelegenheid mogelijk (zie de grafiek hieronder) en de daling van het aantal werkenden tussen 2010 en 2030 zou voor de Unie van 25 lidstaten rond 20 miljoen mensen kunnen bedragen³⁷. In een alternatief scenario waar het werkgelegenheidscijfer na 2010 boven de doelstelling van 70% zou uitstijgen en 75% zou bereiken, zou de daling van het werkgelegenheidsvolume weliswaar ook optreden, maar op een later tijdstip en in kleinere mate. De verwachte daling van het werkgelegenheidsvolume volgens deze scenario's met een constant werkgelegenheidscijfer na 2010 of 2020 kan ook niet worden goedge maakt door een onverwachte bevolkingsaan groei, aangezien het meer dan twintig jaar zou duren vooraleer de nieuwe "baby boom"-generatie de werkende leeftijd zou bereiken en tot een toename van de totale werkgelegenheid zou bijdragen.

Scenario voor het toekomstige werkgelegenheidsvolume (EU-25, periode 2000-2030)

Totale werkgelegenheid (in miljoenen) bij een werkgelegenheidscijfer van 70% in 2010 en voor de daaropvolgende periode tot 2030



De teruggang van het totale werkgelegenheidsvolume impliceert een negatieve bijdrage van de werkgelegenheid aan de economische groei; deze laatste is immers een combinatie van de impact van de werkgelegenheid en de productiviteitsgroei. Deze negatieve bijdrage van de werkgelegenheid aan de economische groei kan worden goedge maakt door een toename van de productiviteitsgroei. Volgens het hierboven geschetste demografische scenario zou een gemiddeld BBP-groei cijfer van 2,5% (dit is de gemiddelde groei op EU-niveau sinds 1990) betekenen dat tussen 2010 en 2020 de productiviteitsgroei 2,8% moet bereiken en tussen 2020 en 2030 meer dan 3,0% moet bedragen om de teruggang van de werkgelegenheid te compenseren. Deze stijging moet zelfs nog forser uitvallen, indien een groei cijfer van 3% zou worden bereikt, hetgeen een extrapolatie is van de in Lissabon vooropgezette prestatie (zie plaat 8 in de bijlage). In de veronderstelling dat geen verdere aanpassingen van de variabelen inzake productiviteit en groei worden doorgevoerd, zijn deze resultaten een indicatie van de impact indien de doelstelling van Lissabon (70% werkgelegenheid tegen 2010) zou worden bereikt en aangehouden.

³⁶ Om de gevolgen van demografische wijzigingen op zich in het licht te stellen, wordt uitgegaan van dezelfde hypothese inzake migratiestromen.

³⁷ 13 miljoen werknemers voor EU-15.

Hoewel de mogelijkheden die arbeidsbesparende technologieën bieden niet mogen worden onderschat, kan toch een vraagteken worden geplaatst bij de mogelijkheden voor de productiviteitsgroei om het genoemde niveau te halen, vooral wanneer men rekening houdt met de volgende recente tendensen: in de EU van de 15 is de arbeidsproductiviteit in de jaren 60 gemiddeld met 4,5% gestegen, in de jaren 70 met 2,5%, in de jaren 80 met 2%, om dan terug te vallen op 1,2%. De impact die de dalende werkgelegenheid en de vergrijzing van het personeelsbestand op de productiviteit hebben, zal niet noodzakelijk positief zijn. Deze impact zal zich op verschillende wegen doen gelden, zoals: de toepassing van arbeidsbesparende technologieën ten gevolge van de ineenkrimping van de arbeidsmarkt, de moeilijkheden die oudere werknemers ondervinden om te blijven voldoen aan de veranderende vereisten van de arbeidsmarkt, wijzigingen in de spaarquote waardoor het tempo van de investeringen en de omzetting van vernieuwingen in nieuwe investeringsgoederen worden vertraagd³⁸, de kans dat het rendement van investeringen in menselijke hulpbronnen bij een verouderende bevolking afneemt, minder investeringen in onderzoek³⁹, wijzigingen in het tempo van de technologische vooruitgang en wijzigingen in de algemene sectorale en geografische mobiliteit tengevolge van een verminderd percentage jongere arbeidskrachten in het personeelsbestand.

Hoewel de combinatie van de factoren die een invloed hebben op de productiviteit moeilijk kan worden voorspeld, is het over het algemeen twijfelachtig of de productiviteitsgroei, die nodig is om de teruglopende werkgelegenheid te compenseren, wel zal optreden. Zonder een toename van de werkgelegenheid tengevolge van toenemende immigratie en zonder een toename van de productiviteitsgroei boven het huidige cijfer (0,5-1,5%), zou de gemiddelde groei van het BBP in de EU, zoals berekend in het beschreven scenario, terugvallen tot 1% tussen 2010-2020 en tot 0,6% tussen 2020-2030.

Een dergelijk scenario houdt geen rekening met de talrijke aanpassingsprocessen die de economie zal ondergaan. Aanpassingen moeten onder meer worden verwacht bij variabelen als wisselkoersen of rentevoeten, het niveau en de samenstelling van spaargeld, verbruik en investeringen, alsook het internationale kapitaal-, goederen- en dienstenverkeer tussen gebieden waar het effect van de vergrijzing in verschillende mate speelt. In haar *Annual Economic Review 2002* heeft de Commissie rekening gehouden met dit type effect in een algemeen evenwichtsmodel waarin geschat wordt dat de impact van de demografische veroudering op de groei van het BBP per hoofd overeenstemt met een terugval, vergeleken met het basisscenario, van 0,4 % van het jaarlijkse groeicijfer over de periode 2000-2050. Deze schattingen houden echter geen rekening met de mogelijkheid van een beleidswijziging als reactie op de vergrijzing en het mogelijke positieve effect daarvan op de algemene groei⁴⁰.

De impact van de demografische veroudering op het socialezekerheidsstelsel is reeds te merken⁴¹. Een toenemende werkgelegenheid zou ook een vermindering betekenen van de lasten

³⁸ Het levenscyclusmodel wijst op een zekere teruggang in de spaartegoeden ten gevolge van de vergrijzing. Het negatieve effect hiervan op de investeringen kan echter worden gematigd door nieuwe mogelijkheden die geboden worden door gestegen inkomsten uit rechtstreekse buitenlandse investeringen (zie 2002 *Annual Economic Review*, hoofdstuk 4).

³⁹ Zie in het bijzonder de doelstelling van Barcelona om investeringen in onderzoek te stimuleren (COM(2003)226 en SEC(2003)489).

⁴⁰ Deze cijfers uit de 2002 *Annual Economic Review* zijn niet direct vergelijkbaar met de cijfers uit de demografische scenario's; deze laatste hebben immers betrekking op de groei van het BBP en niet op het BBP-cijfer per hoofd, en gaan bovendien uit van een bereik van de doelstelling van Lissabon (een werkgelegenheidscijfer van 70%).

⁴¹ Voor een meer gedetailleerde analyse, zie de 2002 *Annual Economic Review* en het gemeenschappelijke verslag uit 2002 van de Raad en de commissie pensioenen.

van andere socialezekerheidsuitgaven zoals werkloosheidsuitkeringen. Maar zelfs als het streefcijfer van 70% werkgelegenheid wordt bereikt en gedurende de volgende decennia wordt aangehouden, zal toch het vergrijzingscijfer blijven stijgen (zie plaat 7 in de bijlage). Er moet derhalve op worden gewezen dat immigratie alleen zou kunnen bijdragen tot een houdbaar pensioenstelsel voor zover daardoor de vermindering van het werkgelegenheidsvolume na 2010 wordt afgeremd. De impact op langere termijn van de vergrijzing op het socialezekerheidsstelsel kan echter niet worden afgewend zonder een significante stijging van de vruchtbaarheid.

2.4. Perspectieven voor de werkgelegenheid en de mogelijkheden van de immigratie

Hoewel de economische implicaties van de demografische ontwikkelingen pas na verloop van tijd in hun volle omvang zichtbaar worden, zijn bepaalde effecten van demografische mutaties en wijzigingen in de vaardighedenstructuur van de werkende bevolking nu reeds merkbaar⁴². In het bijzonder is de laatste tijd in de recente conjunctuur steeds meer melding gemaakt van een krapte op de arbeidsmarkt, hoewel dit moeilijk meetbaar en verifieerbaar is; hetgeen tijdens de recente economische teruggang niet is veranderd. Om deze uitdagingen aan te gaan en de in Lissabon gestelde doelen te bereiken moet de EU in de eerste plaats en vooral haar menselijk potentieel mobiliseren, inclusief de migrerende werknemers in de EU. Aangezien echter de krapte op de arbeidsmarkt dreigt toe te nemen, zal dit de mogelijkheden voor de EU-markten om banen in voldoende mate aan te bieden om aan de marktvaart tegemoet te komen, niet verbeteren.

Op korte termijn kunnen migrerende werknemers helpen om een tekort aan arbeidskrachten mede op te vangen, met name in de informatie- en communicatietechnologiesector, in geavanceerde technologieën of in de gezondheidszorg, maar ook voor bepaalde laag gekwalificeerde banen. De ervaringen uit het recente verleden, waar bepaalde sectoren, zoals de IT-sector, de gezondheidszorg en de bouwsector, voortdurend hebben geklaagd over een tekort aan arbeidskrachten, bewijst dat het niet noodzakelijk gemakkelijk is dit tekort te verhelpen door een beroep te doen op de lokale arbeidsmarkt. Een manier om dit te doen is bijvoorbeeld een groter gebruik te maken van de in het kader van de Algemene overeenkomst van de WHO over de handel in diensten - GATS geboden mogelijkheden om te onderhandelen over afspraken om tijdelijke werknemers voor een specifieke dienstverlening toe te laten (zgn. "modus 4").⁴³ Dit zou met name van belang kunnen zijn op terreinen zoals IT, waar bedrijven uit derde landen orders kunnen binnenhalen om bijvoorbeeld uitbestede softwarediensten te leveren. De diensten worden in het derde land geproduceerd, maar over het algemeen moeten er een aantal specialisten van de dienstverlener tijdelijk in het betrokken land kunnen werken om het contract probleemloos te kunnen uitvoeren. Tussen de lidstaten doen zich grote verschillen voor wat betreft de voorwaarden voor een verblijf van dergelijke aard. Op middellange termijn zal het tekort aan arbeidskrachten worden versterkt en kan het zowel voor hoog als laag gekwalificeerde banen bepaalde grenzen overschrijden. Het zal er vooral op aan komen om

⁴² Zie *Employment in Europe 2002* voor een analyse van de structurele wijzigingen van de Europese arbeidsmarkten.

⁴³ Er dient op te worden gewezen dat dit type tijdelijke migratie in de toekomst waarschijnlijk uitbreiding zal nemen in de dienstensector, ingevolge de lopende onderhandelingen over de WHO-ontwikkelingsagenda van Doha, aangezien de Algemene overeenkomst van de WHO over de handel in diensten - GATS in de mogelijkheid voorziet om te onderhandelen over afspraken om tijdelijke werknemers voor een specifieke dienstverlening toe te laten (zgn. "modus 4"). De EU maakt reeds van dit mechanisme gebruik om haar bereidheid te laten blijken bepaalde hooggekwalificeerde migranten tijdelijk toe te laten (bv. werknemers die binnen een bedrijf van post veranderen).

migrerende werknemers aan te trekken en te recrutereren die geschikt zijn om het EU-arbeidspotentieel mee de productiviteit en economische groei te helpen aanhouden. In de context van steeds toenemende lacunes in de vaardigheden en toenemende wanverhoudingen, die slechts langzaam kunnen worden overwonnen, komt men stilaan tot de conclusie dat economische immigratie een rol te spelen heeft voor het wegwerken van onevenwichten op de arbeidsmarkt, indien tenminste de kwalificaties van de immigranten geschikt zijn.

Het beheer van de omvang en de dynamiek van toekomstige migratiestromen om deze nuttig te maken voor de economie van de EU, is praktisch gesproken niet zo eenvoudig, aangezien immigratie wordt veroorzaakt door een veelvoud van factoren waarop één enkele overheid soms geen vat heeft. Toch geven de regeringen er zich steeds meer rekenschap van dat een meer pro-actieve en toekomstgerichte aanpak van immigratie noodzakelijk is om de integratie in de arbeidsmarkt te vergemakkelijken en ook dat een meer open aanpak van legale inwijking moet worden aangehouden, wil men vermijden dat de EU steeds meer onder druk komt te staan en het risico van illegale inwijking toeneemt. Diverse OESO- en EU-landen zijn reeds gestart met specifieke programma's of hebben hun reglementeringen aangepast met het oog op een vergemakkelijking van de toegang van gekwalificeerde migrerende werknemers tot hun arbeidsmarkt, in het bijzonder hooggekwalificeerde werknemers zoals onderzoekers en softwarespecialisten. Bepaalde landen overwegen ook selectieve arbeidsplaats-gerelateerde immigratiemaatregelen om tekorten van arbeidskrachten op te vangen, hoewel de doelstellingen en procedures van land tot land erg kunnen verschillen.

Een dergelijk beleid kan niet in een handomdraai worden geconcipieerd en de mogelijkheden en beperkingen van dergelijke beleidsmaatregelen moeten beter worden geëvalueerd met behulp van verbeterde statistische gegevens. Toch zou het een illusie zijn te denken dat, zelfs met betere gegevens, de toekomstige behoeften van de arbeidsmarkt per sector of beroepstak accuraat kunnen worden voorspeld. De migranten die het best aan de vraag beantwoorden zijn waarschijnlijk diegenen die volgens hun kwalificaties, ervaring en persoonlijke vaardigheden het meest flexibel zijn om veranderende arbeidsvoorwaarden aan te kunnen. De selectiemechanismen moeten op deze potentiële migranten worden gericht en hun voldoende aantrekkelijke voorwaarden bieden. Dit zal waarschijnlijk leiden tot een grotere concurrentie binnen de Unie en binnen de OESO-landen. Een dergelijke concurrentie moet voldoende worden gecoördineerd zodat eerlijke concurrentievoorwaarden kunnen worden verzekerd.

Daarnaast verwijzen de overheden vaak naar het tijdelijke of zelfs seizoengebonden karakter van de immigratie die zij willen toelaten, vaak is dit echter niet realistisch. Ervaringen met immigratie uit het verleden hebben immers aangetoond dat het erg moeilijk is immigratie "tijdelijk" te houden omdat mensen die willen blijven over het algemeen ook een middel vinden om dat te doen. Daarnaast moet men voor ogen houden dat de effectieve integratie van de migranten in en hun bijdrage tot de arbeidsmarkt enige tijd kan vergen en dat de wegwerking van de op middellange termijn te verwachten demografische ongelijkheden in grote mate door een voortdurende immigratie kan worden bereikt.

Het slagen van een algemeen immigratiebeleid inzake werkgelegenheid zal afhangen van de bekwaamheid van de EU om ten volle gebruik te maken van het potentieel van de immigratie zonder daarbij meer omvattende doelstellingen op het gebied van sociaal, economisch, buitenlands, ontwikkelings- of handelsbeleid uit het oog te verliezen. Het beroep op immigranten mag niet ten nadele van de ontwikkelingslanden verlopen, in het bijzonder met

betrekking tot de zgn. hersenvlucht (brain drain)⁴⁴. Daarnaast mag het ook niet leiden tot blijvende onevenwichten tussen de sectorale of beroepsmatige verdeling van migrerende en nationale werknemers in de EU. Dergelijke onevenwichten leiden tot segregatie op de arbeidsmarkt, zijn een hindernis voor de omvattende revaloriserende kwaliteit van de arbeid die de kern vormt van de Europese werkgelegenheidsstrategie, en kunnen leiden tot een blijvende afhankelijkheid van migratie om een invulling van niet-gekwalificeerde banen te garanderen. De immigratiestromen beheren betekent ook wijzigingen van de status van migranten of van de duur van hun verblijf in de hand houden en zwartwerk van migranten aanpakken, als onderdeel van een algemene aanpak van zwartwerk.

Ten slotte zullen niet-economisch gemotiveerde vormen van immigratie (zoals gezinshereniging en vluchtelingen) altijd een rol blijven spelen in de migratiestromen. Het is van belang ook de vaardigheden en kwalificaties van migranten die via deze kanalen het land binnenkomen te erkennen en te ontwikkelen.

2.5. Is immigratie een oplossing voor demografische wijzigingen?

De hypothese om vervangende immigratie te gebruiken om de behoeften van een teruglopende en verouderende EU-bevolking te dekken is vaak bestudeerd⁴⁵. Zoals hierboven aangetoond, zal een nul-groei van de bestaande netto-stromen leiden tot een belangrijke vermindering van de werkgelegenheid en de economische groei. Tegelijkertijd is het beroep op immigratie om de impact van de vergrijzing op de arbeidsmarkt volledig te compenseren geen realistische oplossing. Daarnaast moet bij de discussie over netto-immigratie ook rekening gehouden worden met het bestaan van emigratie uit de EU, en dat omvang en dynamiek daarvan moeilijk te voorspellen zijn.⁴⁶

Indien men de werkende bevolking op peil wil houden en, meer nog, de toenemende vergrijzing in de hand wil houden, betekent dit dat tot 2030 een massieve toename van immigratie nodig is. Een belangrijk minpunt van een dergelijke toename in economische termen is dat de immigrerende bevolkingsgroep ook vergrijst, overeenkomstig het inheemse demografische patroon. Om die reden zou elke demografische "boom" in de volgende decennia onder dezelfde voorwaarden leiden tot een identieke situatie als die we vandaag meemaken, maar op een later tijdstip. Vanuit het perspectief van de sociale samenhang zou een massieve toename van de immigratie ook leiden tot een ongelijk grotere massieve integratiebehoefte.

Toch zijn grotere immigratiestromen steeds waarschijnlijker en ook noodzakelijk. De tendens naar een kleiner arbeidspotentieel in Europa in combinatie met diverse impulsen uit de ontwikkelingslanden zal in de volgende decennia zeer waarschijnlijk tot een voortdurende immigratiestroom leiden. Immigratie kan helpen bestaande en toekomstige behoeften van de EU-arbeidsmarkt op te vullen. Daarnaast kan zij bijdragen tot een spreiding van de effecten van de demografische overgangperiode van 2010 tot 2030 over een langere tijdsspanne, waarbij rekening gehouden dient te worden met het feit dat alleen zo het probleem van de vergrijzing niet kan worden opgelost. Daarom is het belangrijk middelen te vinden om deze migratie-impulsen te beheersen door een passend opname- en vestigingsbeleid. Het is evenzeer van groot belang de mogelijke vruchten van immigratie te plukken en de integratie van migranten te

⁴⁴ Zie de discussie in de mededeling over de betrekkingen met ontwikkelingslanden (COM(2002) 703).

⁴⁵ Zie bv. UN (2000), *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?* Population Division, Department of Economics and Social Affairs, New York.

⁴⁶ Zoals reeds gezegd, wordt bij netto-migratiestromen de omvang van de uitwaartse en inwaartse beweging niet getoond.

vergemakkelijken door een beter immigratie- en integratiebeleid op lokaal, regionaal, nationaal en EU-niveau.

3. DE UITDAGING VAN DE INTEGRATIE: EEN OMVATTENDE AANPAK

Een succesvolle integratie van immigranten is een kwestie van sociale samenhang en een voorwaarde voor economische welvaart. In de context van de besluiten van Tampere en Lissabon en in het licht van de hierboven geschetste problematiek is het van cruciaal belang de succesvolle integratie van zowel bestaande als toekomstige immigranten te verzekeren. Aanslepende problemen met bestaande immigrantenpopulaties wijzen erop dat ter zake grotere inspanningen zijn vereist.⁴⁷ Karakteristiek voor deze problematiek zijn bijvoorbeeld lage werkgelegenheid en hoge werkloosheidscijfers zelfs voor immigranten van de tweede generatie.

3.1. Definitie en reikwijdte

Voor het doel van deze mededeling moet onder integratie een tweerichtingsproces worden verstaan dat gebaseerd is op wederzijdse rechten en daarmee overeenkomende verplichtingen van enerzijds legaal verblijvende burgers uit een derde land en anderzijds het gastland dat voorziet in de volledige participatie van de immigrant. Dit impliceert van de ene kant dat het de plicht is van het gastland om te garanderen dat de formele rechten van de immigranten zijn gevrijwaard zodat elke individuele immigrant de mogelijkheid heeft te participeren in het economische, sociale, culturele en burgerlijke leven, en van de andere kant dat de immigranten de fundamentele normen en waarden van het gastland respecteren en actief deelnemen aan het integratieproces, zonder daarbij hun eigen identiteit te moeten opgeven.

In haar mededeling van november 2000⁴⁸ heeft de Commissie gewezen op de vele verschillende soorten immigranten die in aanmerking zouden moeten komen voor integratiemaatregelen, de voornaamste groep vormen daarbij uiteraard de migrerende werknemers, hun gezinsleden die in het kader van de gezinshereniging zijn toegelaten, vluchtelingen en mensen die internationale bescherming genieten. Integratie betekent de geleidelijke ontwikkeling van een evenwicht tussen rechten en plichten, dit betekent dat hoe langer een burger van een derde land legaal in een lidstaat verblijft, des te meer rechten en plichten hij verwerft. Deze "aangroei"-aanpak impliceert dat integratiemaatregelen van toepassing moeten zijn voor alle burgers uit derde landen zo spoedig mogelijk na hun aankomst en in elk geval zodra hun verblijf een zeker permanent of stabiel karakter krijgt. Vaak zullen ook immigranten van de tweede of derde generatie die in de EU zijn geboren of die het staatsburgerschap hebben verworven, of immigranten uit vroegere kolonies die het staatsburgerschap van het gastland bezitten, behoefte hebben aan specifieke integratiemaatregelen.

⁴⁷ Voor een stand van zaken inzake EU-projecten in dit verband in het kader van het Vierde Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling, zie het verslag "Migration and integration as challenges to European society: assessment of research reports carried out for the European Commission, Targeted Socio-Economic Research (TSER) Programme", beschikbaar (in het Engels) op de volgende website: <http://www.cordis.lu/improving/socio-economic/publications.htm>.

⁴⁸ COM(2000) 757.

Vluchtelingen, met inbegrip van opnieuw gevestigde vluchtelingen en personen die aanvullende of tijdelijke bescherming genieten⁴⁹, moeten ook in aanmerking komen voor integratiemaatregelen. Wat andere categorieën van immigranten betreft, kan dit variëren naargelang van hun specifieke behoeften⁵⁰ en de lengte van hun verblijf.⁵¹ Asielzoekers vormen echter een aparte groep van burgers uit derde landen; zij hebben geen gewone status van wettelijk verblijf en hun verblijf is ook niet permanent of stabiel. Onder bepaalde voorwaarden zijn integratiemaatregelen, of meer bepaald beleidsmaatregelen die hun opname in het asieland moeten regelen, noodzakelijk, maar een gedetailleerde analyse hiervan valt buiten het bestek van deze mededeling⁵².

3.2. Behoeftte aan een omvattende aanpak

De Commissie heeft in haar mededelingen van 2000 en 2001⁵³ een aantal beginselen vastgesteld die de grondslag moeten vormen voor het integratiebeleid en deze beginselen blijven ook vandaag van kracht. Het belangrijkste beginsel is de noodzaak van een omvattende aanpak die niet alleen rekening houdt met de economische en sociale aspecten van de integratie, maar ook met kwesties die verband houden met culturele en religieuze verscheidenheid, burgerschap, participatie en politieke rechten. Hoewel de prioriteiten van land tot land en van regio tot regio kunnen verschillen, geldt algemeen toch het beginsel dat het integratiebeleid op lange termijn en binnen een coherent en omvattend kader moet worden gepland, en tegelijkertijd moet beantwoorden aan de specifieke behoeften van bepaalde groepen en aangepast aan lokale omstandigheden. Dit hangt af van het opzetten van partnerschappen met een breed spectrum van belanghebbenden en daarvoor moet worden voorzien in passende middelen. Leden van de betrokken immigrantengemeenschap, inclusief vrouwen en mensen die internationale bescherming genieten, moeten worden betrokken bij het concipiëren, ontwikkelen, organiseren en evalueren van de programma's en beleidsmaatregelen die hen betreffen.

Terwijl specifieke integratieprogramma's een belangrijk element zijn in de beginfase van de integratie, moet op langere termijn met name worden verzekerd dat de migranten toegang krijgen tot de bestaande dienstverleningen en dat op passende wijze rekening wordt gehouden met hun specifieke behoeften. In dit verband dient te worden opgemerkt dat vele integratiemaatregelen een dubbel doel kunnen hebben. Zij vergemakkelijken de integratie in het gastland, maar zij kunnen de migrant ook op zijn terugkeer voorbereiden.⁵⁴ Dit geldt bijvoorbeeld voor de meeste educatieve maatregelen, inclusief bijscholing; zij verschaffen de betrokkene kwalificaties die ook nuttig kunnen zijn voor de ontwikkeling van zijn thuisland, in het geval van terugkeer.

⁴⁹ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001, PB L 212 van 7.8.2001.

⁵⁰ Meer over de speciale behoeften van kwetsbare vluchtelingen onder punt 3.5.1 verderop.

⁵¹ Hoewel een maximale verblijfsduur is vastgesteld voor de tijdelijke bescherming op EU-niveau en sommige migrerende werknemers de Unie alleen voor een korte, vastgestelde periode binnenkomen, kunnen deze personen toch legitieme redenen hebben voor een verlengd legaal verblijf in de EU.

⁵² Integratiemaatregelen voor asielzoekers worden specifiek behandeld in de voorstellen voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten COM(2001) 181 van 3 april 2001, art. 31.

⁵³ COM(2000) 757 en COM(2001) 387.

⁵⁴ Personen die behoefte hebben aan internationale bescherming zullen willen terugkeren zodra de toestand in hun thuisland dit mogelijk maakt, dit geldt echter ook voor korte-termijn-immigranten.

3.3. Sleutelementen voor een omvattend integratiebeleid

De noodzaak van een omvattende aanpak impliceert een omvattend integratiebeleid. In wat volgt worden een aantal sleutelementen die van bijzonder belang zijn voor een geslaagd integratiebeleid aangekaart. De besproken kwesties en de aangehaalde uitdagingen zijn tegelijk ook elementen die het voorwerp kunnen uitmaken van verdere discussie en de uitwisseling van optimale werkwijzen tussen de lidstaten.

3.3.1 *Integratie op de arbeidsmarkt*

De toegang tot de arbeidsmarkt is cruciaal voor de maatschappelijke integratie van een burger van een derde land en de meeste immigranten en personen die internationale bescherming genieten beschikken over kwaliteiten en vaardigheden waar vandaag in de Europese Unie vraag naar is. Hun volledige integratie in de arbeidsmarkt van de EU kan een bijdrage zijn om de EU-economie verder in staat te stellen haar volle potentieel van concurrentievermogen, groei en werkgelegenheid te bereiken. De huidige werkgelegenheidscijfers voor immigranten wijzen er echter op dat de mogelijke participatie van de immigranten niet altijd volledig wordt gerealiseerd. Het werkgelegenheidscijfer voor niet EU-burgers in het Europa van de 15 ligt met 52,7% beduidend lager dan het cijfer voor EU-burgers (64,4%) (zie plaat 9 in de bijlage). Het verschil is bijzonder groot bij vrouwen. Tegelijkertijd blijken immigranten oververtegenwoordigd te zijn in risicosectoren, in niet aangegeven laag gekwalificeerde arbeid, en in sectoren die bijzonder blootgesteld zijn aan gezondheidsrisico's en sociale uitsluiting. Bovendien vinden goed opgeleide en gekwalificeerde immigranten vaak geen werk op hun niveau en worden zij verplicht lager gekwalificeerde en slechter betaalde banen aan te nemen.

Om de mogelijke bijdrage van migranten maximaal te laten renderen, is het belangrijk voort te bouwen op hun eerder buiten de EU verworven ervaringen en kwalificaties. Dit betekent dat formele en informele kwalificaties (met inbegrip van diploma's) moeten worden erkend en op een correcte manier geëvalueerd. Dit betekent ook dat meer aandacht moet gaan naar het wegnemen van belemmeringen voor het krijgen en houden van een baan, zoals weinig flexibele jobvereisten, of wettelijke beperkingen inzake talenkennis of nationaliteit.⁵⁵ Daarnaast zijn ook discriminatie op de werkplek en racistisch gedrag belangrijke belemmeringen die moeten worden weggeruimd. Er zijn speciale inspanningen nodig om de vaardigheden van de immigranten te evalueren en te verbeteren, inclusief taalvaardigheden, om hun zo toegang tot de arbeidsmarkt te verschaffen en te garanderen dat zij vervolgens op gelijke voet met de eigen burgers kunnen profiteren van voortgezette opleiding.⁵⁶ Een dergelijk actief arbeidsmarktbeleid moet de integratie van immigranten in de arbeidsmarkt bevorderen om zo in elke lidstaat tegen 2010 de discrepantie in de werkloosheidscijfers tussen EU-burgers en niet-EU-burgers met de helft terug te brengen⁵⁷. Op dit gebied hebben de sociale partners een belangrijke rol, in het bijzonder door te verzekeren dat de migrerende werknemers een gelijke behandeling krijgen op het gebied van loon en arbeidsvoorwaarden, en dat wegen gevonden worden om in voorkomend geval aan speciale behoeften tegemoet te komen.

Het beheer van de verscheidenheid - verscheidenheid in het arbeidspotentieel, in levensstijl en in de maatschappelijke rol van de bedrijven, kan een belangrijk instrument zijn om de integratie

⁵⁵ Europese conferentie over succesvolle integratie op de arbeidsmarkt, Kopenhagen 4-5 juli 2002.

⁵⁶ Zie ook het advies van het economisch en sociaal comité voor immigratie, integratie en de rol van de maatschappelijke organisaties van 21 maart 2002.

⁵⁷ Zie het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, COM(2003) 176 van 8.4.2003, blz. 13.

van migranten in de arbeidsmarkt te bevorderen. Tegelijk kan het een doeltreffende en nuttige strategie zijn om de werkgevers bij te staan hun bedrijfsdoelstellingen te bereiken door de nadruk te leggen op de commerciële mogelijkheden die voortkomen uit een grotere maatschappelijke verscheidenheid en door ten volle rekening te houden met de vaardigheden van werknemers met diverse achtergrond (bv. talenkennis en intercultureel begrip). Beheer van de verscheidenheid betekent niet alleen divers georiënteerde werknemers in dienst nemen, maar ook de organisatie zo beheren en aanpassen dat ze er profijt uit trekt. Internationale ervaring heeft uitgewezen dat vele bedrijven en openbare instellingen groot voordeel hebben gehaald uit de toepassing van dergelijke strategieën. Hoewel integratie op de arbeidsmarkt een sleutelement is in het integratieproces, is het succes ervan op langere termijn twijfelachtig indien zij niet wordt geschraagd door een omvattende integratie van immigranten in het sociale, politieke en culturele leven van het gastland.⁵⁸

3.3.2 *Onderwijs en talenkennis*

Onderwijs en opleiding zijn een sleutelfactor voor een succesvolle integratie. Immigranten staan voor grote problemen waar het gaat om de erkenning van hun academische diploma's en kwalificaties. Hierdoor wordt de doeltreffendheid van educatieve adviesorganen belemmerd. Onvoldoende onderwijsresultaten kunnen weerspiegeld worden in de relatief gezien lagere werkgelegenheidscijfers voor niet-EU-burgers (zie plaat 10 in de bijlage). Een belangrijk punt van zorg in de meeste lidstaten is de vaardigheid van immigranten om de **taal** van het gastland te spreken. Een gebrekkige talenkennis wordt beschouwd als de voornaamste hinderpaal voor een succesvolle integratie. Anderzijds wijzen vele lidstaten erop dat een gebrekkige talenkennis de toegang tot de arbeidsmarkt of het onderwijsstelsel niet mag belemmeren. Zij geloven integendeel dat de deelname aan het arbeidsleven of aan onderwijs en opleiding bijdraagt tot de ontwikkeling van de noodzakelijke taalvaardigheden. Daarnaast moet ook zeer veel aandacht worden besteed aan de zorg voor kinderen en cultureel-religieuze aspecten; zulks om te verzekeren dat migrantenvrouwen in staat worden gesteld om taalcursussen te volgen, met name ook omdat dit de taalvaardigheid van hun kinderen kan stimuleren.

Er dient op te worden gewezen dat het onderwijssysteem een essentiële rol speelt, niet alleen bij het verwerven van kennis, maar ook als een plek voor het verwerven van formele en informele kennis inzake normen en waarden in de maatschappij en als een culturele brugfunctie. Het is een belangrijk hulpmiddel om pluralisme en verscheidenheid aan te moedigen en daarbij zowel de immigrantenpopulatie als de gastmaatschappij te respecteren en aldus discriminatie te bestrijden.

Een aantal kwesties met betrekking tot het onderwijs van migrantenkinderen dient te worden aangepakt. Het lessenpakket moet de verscheidenheid weerspiegelen, er moet worden gestreefd naar een nauwe samenwerking tussen ouders, immigrantengemeenschappen en scholen, en eventueel optredende specifieke problemen moeten worden aangepakt, zoals bijvoorbeeld een groot aantal immigrantenkinderen in dezelfde school.

3.3.3 *Huisvesting en urbanisatiekwesties*

De ruimtelijke spreiding van de immigratie verschilt zeer van lidstaat tot lidstaat en van regio tot regio, met een relatief hogere concentratie in stedelijke en geïndustrialiseerde gebieden. Integratieproblemen treden hoofdzakelijk op in etnisch gemengde en vaak achtergestelde

⁵⁸ Europese conferentie over succesvolle integratie op de arbeidsmarkt, Kopenhagen 4-5 juli 2002.

wijken waar racisme en vreemdelingenhaat een hinderpaal vormen voor de migranten om zich thuis te voelen en te participeren. De plaats van werkgelegenheid is vanzelfsprekend bepalend voor de woonplaats, waardoor ook het verloop van eerdere immigratiestromen en de aanwezigheid van bepaalde gevestigde gemeenschappen worden verklaard. Immigranten vormen thans een belangrijk percentage van de bevolking van steden en stadsgebieden en naar verwachting zal hun aantal in de volgende decennia nog toenemen. Toegang tot huisvesting is een essentieel punt in het integratieproces en het gebrek aan betaalbare kwaliteitswoningen in etnisch gemengde gebieden is een probleem waarmee vele migranten en vluchtelingen te maken krijgen.

Een aantal gedwongen keuzen, zoals: mogelijkheden voor huisvesting en werkgelegenheid, de wens om dichtbij het gezin te wonen en familiebanden aan te houden, discriminatie, zijn voor deze situatie verantwoordelijk en leiden ertoe dat een groot aantal immigranten in achtergestelde stadswijken wonen.⁵⁹ Etnisch bepaalde woonconcentraties of zogenaamde ghetto's leiden tot isolatie en verhinderen de participatie van de immigrantenpopulaties aan de rest van de maatschappij. Hoewel een intens gemeenschapsleven nieuwe vaart kan brengen in achtergestelde wijken en deze kan regenereren, bijvoorbeeld door het opzetten van kleinhandel, kan etnische en sociale segregatie in de steden ook een grote hinderpaal zijn voor integratie.

Omvattende planningsstrategieën voor steden en regio's die rekening houden met bv. infrastructuur, huisvesting, ontspanning, winkels, gezondheidszorg, transport en schoolfaciliteiten, en de behoeften van de lokale arbeidsmarkt, kunnen deze hinderpalen overwinnen en de negatieve gevolgen van stedelijke segregatie verzachten, met inbegrip van sociale spanningen tussen immigranten en de gastbevolking. Een hoge bevolkingsconcentratie en ruimtelijke segregatie zijn beide zowel bevorderlijk voor het ontstaan van illegale immigratie en mensenhandel, als voor discriminatoire attitudes bij de gastbevolking.

3.3.4 *Gezondheidszorg en sociale diensten*

De toegang tot gezondheidszorg en sociale diensten voor de immigrantenpopulatie is een ander sleutelgebied waar een aanpassing van het bestaande beleid nodig kan zijn. De immigrantenpopulaties kunnen met bepaalde gezondheidsproblemen te maken krijgen die voortvloeien uit hun situatie (scheiding van hun gezin, onzekerheid van hun status in het bijzonder als die tijdelijk is, enz.). Een cumulatie van onzekerheid, slechte levensomstandigheden en ongezonde arbeidsomstandigheden kan resulteren in daarmee verband houdende gezondheidsproblemen die met een goed beleid gemakkelijk kunnen worden voorkomen. Tegelijk worden immigrantenpopulaties geconfronteerd met problemen om toegang te krijgen tot medische en sociale dienstverlening van hoge kwaliteit. Een aantal kwesties dient te worden aangepakt, zoals het beschikbaar stellen van adequate informatie voor de migrantengemeenschappen en aanvullende opleidingen voor het personeel dat voor deze dienstverlening verantwoordelijk is. Een toenemende participatie van personen met diverse etnische achtergronden aan de planning en de verstrekking van de gezondheidszorg zou moeten helpen om discriminatie te voorkomen en ervoor zorgen dat de dienstverlening rekening houdt met culturele barrières en gevoelig is voor de specifieke culturele context waarin gewerkt wordt.

⁵⁹ Europese conferentie over succesvolle integratie op de arbeidsmarkt, Kopenhagen 4-5 juli 2002.

3.3.5 *Het sociale en culturele milieu*

De actieve betrokkenheid en deelname van immigranten en personen die internationale bescherming genieten aan het burgerlijke leven zijn van groot belang. Er zijn maatregelen nodig om deze deelname aan te moedigen, bv. sportclubs, schoolbesturen, of andere vormen van maatschappelijk leven, en ook om de deelname aan openbare discussies te stimuleren. Andere mensen ontmoeten is een belangrijke stap voor integratie en deelname aan de gastgemeenschap en de interactie tussen culturen en godsdiensten zullen tolerantie en respect bevorderen. In dit verband zijn hernieuwde inspanningen nodig ingevolge een groeiende tendens bij het grote publiek om de onveiligheid in onze maatschappij aan de immigranten toe te schrijven en ingevolge een algemene vijandigheid tegenover moslims na de gebeurtenissen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten. Correcte informatie over immigranten en hun positieve bijdrage, zowel economisch als cultureel, tot onze maatschappij moet nadrukkelijk worden verstrekt; als dit niet gebeurt, worden immers gevoelens van afgunst, sociale uitsluiting, racisme en vreemdelingenhaat bevorderd. Het stimuleren van een algemeen positieve ingesteldheid van het grote publiek tegenover immigranten vereist grote politieke moed en een duidelijk instaan voor de bevordering van een pluralistische maatschappij en een veroordeling van racisme. In dit verband hebben politici en de media een grote verantwoordelijkheid als opvoeders van de publieke opinie. Zij moeten een voorbeeld geven aan onze maatschappij door de waarde van de bijdrage van immigranten in het licht te stellen en door ervoor te zorgen dat de manier waarop over integratiekwesties wordt gepraat en het openbare debat evenwichtig verlopen en gebaseerd zijn op accurate gegevens.

3.3.6 *Nationaliteit, burgerschap en eerbied voor de verscheidenheid*

De conclusies van Tampere stelden zich achter de doelstelling om burgers van een derde land na een langdurig legaal verblijf in het gastland de kans te geven de **nationaliteit** van de lidstaat te verwerven waarin ze verblijven. Men is het er algemeen over eens dat het verwerven van het staatsburgerschap de integratie vergemakkelijkt, hoewel dit niet het uiteindelijke doel van het integratieproces hoeft te zijn en deze verwerving op zich niet de problemen oplost die ontstaan uit sociale uitsluiting en discriminatie. Toch is het verwerven van de nationaliteit van belang omdat het een gevoel van participatie aan het nationale leven stimuleert. Door het staatsburgerschap krijgt de drager alle burgerrechten waardoor hem van rechtswege de deelname aan het politieke, burgerlijke, sociale, economische en culturele leven van de lidstaat wordt gegarandeerd.

Als men ervan uitgaat dat het wenselijk is dat de immigrant burger wordt, is het redelijk om de toegang tot het staatsburgerschap te laten afhangen van de tijdsspanne van verblijf in het land in kwestie, en verschillende principes toe te passen voor immigranten van de eerste en van de tweede of derde generatie. Voor deze laatsten kan de wet voorzien in een automatisch of quasi-automatisch verkrijgen van het staatsburgerschap, terwijl het redelijk is dat voor de eerste groep een formele aanvraag tot verkrijging van het staatsburgerschap wordt verlangd. De naturalisatie zou snel, veilig en objectief moeten verlopen. De overheden kunnen een periode van verblijf of talenkennis verlangen en ook rekening houden met het strafregister. In elk geval zouden de criteria voor naturalisatie duidelijk, precies en objectief moeten zijn. Ambtelijk willekeur moet worden vermeden en aan gerechtelijke controle zijn onderworpen.

In haar mededeling van november 2000⁶⁰ heeft de Commissie het concept **burgerschap** ingevoerd, dat gedefinieerd is als de garantie van bepaalde grondrechten en verplichtingen voor immigranten die geleidelijk aan na verloop van enkele jaren kunnen worden verworven, zodat zij dan, zelfs als zij niet zijn genaturaliseerd, op dezelfde manier zouden worden behandeld als de burgers van het gastland. Het Handvest van de grondrechten stelt een fundamenteel kader op voor dit burgerschap waarbij bepaalde rechten algemeen van toepassing zijn uit aard van hun universeel karakter, terwijl andere zijn afgeleid van rechten die voor burgers van de Unie gelden.⁶¹ In feite is het nu reeds zo dat de communautaire wetgeving talrijke van deze rechten hetzij toekent⁶² hetzij voorstelt toe te kennen⁶³ aan alle personen die legaal in de Unie verblijven. Indien migranten in staat worden gesteld om na een zeker verloop van tijd het burgerschap te verwerven, zou dit in vele gevallen hun succesvolle integratie in de maatschappij bevorderen. Het zou ook de eerste stap kunnen zijn voor hun effectieve naturalisatie.

Een ander belangrijk element van het concept is politieke inspraak mogelijk te maken. Bepaalde lidstaten⁶⁴ hebben onder zekere voorwaarden het lokale stemrecht reeds aan alle vreemdelingen toegekend. Vanuit het standpunt van de integratie is het duidelijk dat lokaal stemrecht zou moeten afhangen van permanent verblijf, en niet van het staatsburgerschap⁶⁵. De Commissie is van mening dat het van belang is voor het integratieproces om langdurig in het land verblijvende vreemdelingen politieke rechten toe te kennen en dat het Verdrag daartoe een rechtsgrond dient te bieden.

3.4. De voornaamste actoren voor een omvattend integratiebeleid

Een absolute voorwaarde voor een succesvolle realisering van een omvattend immigratiebeleid is de algemene coherentie van het beleid te verbeteren en te komen tot synergieën tussen de verschillende beleidsaspecten van immigratie, integratie, werkgelegenheid op alle niveaus en in alle sectoren. Dit zou tot een beter bestuur leiden inzake immigratiekwesties, tot een beter toezicht en een versterkte samenwerking tussen alle belangrijke actoren op lokaal, regionaal, nationaal en EU-niveau, inclusief de landen van oorsprong. Hoewel hierin de voornaamste rol de regeringen toekomt, moeten bij de samenwerking rond de verschillende beleidsmaatregelen ook de sociale partners, de wereld van de wetenschap, de openbare dienstverleners, de ngo's en andere maatschappelijke groeperingen, met inbegrip van de immigranten zelf, worden betrokken.

Vaak wordt het integratiebeleid op nationaal niveau geconcipieerd en dan op lokaal of regionaal niveau uitgevoerd; hiervoor is een zeer goede samenwerking en informatiestroom nodig tussen alle betrokkenen. Zowel op nationaal als lokaal niveau spelen ngo's een

⁶⁰ COM(2000) 757.

⁶¹ Het betreft hier het recht op vrij verkeer en verblijf, het recht op arbeid, het recht van vestiging en het verlenen van diensten, actief en passief stemrecht in de verkiezingen voor het Europees Parlement en voor de gemeente, het recht op diplomatieke en consulaire bescherming, het recht een verzoekschrift in te dienen en tot toegang tot documenten, het recht op niet-discriminatie op basis van nationaliteit.

⁶² Vgl. artikel 194 en 195 van het EG-Verdrag inzake het recht tot het richten van een verzoekschrift tot het Europees Parlement en de Europese ombudsman en artikel 255 inzake de toegang tot documenten.

⁶³ Vgl. artikel 12 van het voorstel voor een richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, dat de volgende rechten omvat: vrijheid van beweging, het recht op verblijf binnen de Unie, het recht op werk, het recht van vestiging en het verlenen van diensten.

⁶⁴ Denemarken, Ierland, Nederland, Zweden en Finland.

⁶⁵ Zie ook de Conventie over de deelname van buitenlanders aan het openbare leven op lokaal vlak die in 1992 door de Raad van Europa is aangenomen en in 1997 van kracht werd.

belangrijke rol als pleitbezorgers van de belangen van de migranten en van personen die internationale bescherming genieten⁶⁶, hetgeen zeer belangrijk is voor een verzekering van de samenwerking en het onderlinge begrip tussen de dienstverleners en de gebruikers ervan. De sociale partners hebben een belangrijke rol in het integratieproces door integratie op de werkplek van elke dag mogelijk te maken en het belang van het begrip voor culturele verschillen in het licht te stellen, waardoor zij de doelmatigheid van hun arbeidspotentieel kunnen verhogen en het gevoel voor sociale verantwoordelijkheid stimuleren.

Alle genoemde actoren delen een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor een geslaagde integratie van derdelandenburgers in onze gemeenschappen. Voor de definitie en uitvoering van het beleid is echter de dialoog met de sleutelactoren van essentieel belang, daardoor wordt de integratie immers gezien als een zaak die voor de hele EU-maatschappij van belang is. In een pro-actieve integratiestrategie is de sensibilisering van de gastbevolking voor de voordelen en uitdagingen van immigratie een van de kernelementen.

3.5. Weerspiegeling van de behoeften van specifieke groepen van migranten in het integratiebeleid

Hoewel de immigranten een breed scala aan behoeften in de gehele Unie gemeen hebben, hebben sommigen specifieke eisen en prioriteiten waarmee in de algemene integratiestrategieën rekening moet worden gehouden.

3.5.1 Vluchtelingen en personen die internationale bescherming genieten

Hoewel vluchtelingen en personen die internationale bescherming genieten op vele manieren met dezelfde situatie als anderen worden geconfronteerd, moeten de kwesties in verband met de echte aard van gedwongen migratie en de behoefte aan bescherming voor deze groep in de nationale integratiestrategieën aan de orde worden gesteld. Er zij op gewezen dat deze personen niet hebben gekozen om hun land van herkomst voor economische migratie te verlaten en dat zij extra hulp nodig kunnen hebben om zich te integreren en in het bijzonder om toegang te krijgen tot mainstream-activiteiten bij de vroegst mogelijke gelegenheid. Specifieke programma's voor vluchtelingen moeten zodanig worden opgezet dat zij de normale diensten aanvullen of fungeren als brug daarnaar en moeten worden gericht op kwetsbare groepen binnen de vluchtelingengemeenschap, bijvoorbeeld kinderen van vluchtelingen, ouderen, slachtoffers van seksueel geweld of marteling en degenen die getraumatiseerd zijn als gevolg van vervolging en/of vlucht. Een sleutelement voor deze groep is dat zij in staat moeten worden gesteld hun verantwoordelijkheid voor hun eigen leven op te nemen en dat zij moeten worden aangemoedigd om voor zichzelf op te komen en op duurzame wijze in hun eigen behoeften te voldoen. Dit is bijzonder belangrijk aangezien, in tegenstelling met economische migranten, dergelijke personen vaak geen gezin, gemeenschap of netwerk hebben waarop zij kunnen terugvallen.

Vluchtelingen zijn echter over het algemeen hoog opgeleid en gekwalificeerd en worden vaak geconfronteerd met moeilijkheden bij het verkrijgen van de erkenning van hun ervaring en kwalificaties. Sommige specifieke integratievereisten, beperkingen of verplichtingen, die aan migranten kunnen worden opgelegd, zijn soms niet als zodanig van toepassing op vluchtelingen. De uiteindelijke sanctie van het intrekken van de verblijfsvergunning, die kan

⁶⁶ Conferentie over immigratie en de rol van de maatschappelijke bewegingen bij het bevorderen van integratie (Brussel, 9-10 september 2002).

worden opgelegd aan anderen die de integratieproeven niet doorstaan, kan niet altijd worden opgelegd aan vluchtelingen of personen die internationale bescherming genieten.

3.5.2 *Genderkwesties*

Een andere belangrijke categorie is die van de **vrouwen**, waarbij voor ogen moet worden gehouden dat de helft van de immigranten die elk jaar de EU binnenkomen nu vrouwen zijn en dat een toenemend percentage daarvan op eigen gelegenheid naar de EU komt om er te werken, velen als verpleegster, in de zorgberoepen of als huispersoneel. Immigrerende vrouwen zijn soms het slachtoffer van een dubbele discriminatie als gevolg van hun geslacht én hun etnische afstamming. Daarom moet speciale aandacht worden besteed aan de verlening van gelijke toegang tot de arbeidsmarkt en passend onderwijs en opleiding, met name toegang tot levenslang leren. Het leren van talen, de bewustmaking van de mensen-, burger- en sociale rechten, waaronder de normen en waarden in de gastsamenleving, alsook de opleiding voor nieuwe vaardigheden en competenties zijn essentiële instrumenten voor de integratie van zowel mannen als vrouwen. Dit is bijzonder belangrijk voor vrouwen, gezien hun rol als draagster van culturele tradities in het gezin en hun vermogen om toekomstige generaties te beïnvloeden.

Ook al varieert de rol van het **gezin** van cultuur tot cultuur, toch speelt het over het algemeen een centrale rol in het integratieproces, aangezien het een vast referentiepunt voor immigranten in het nieuwe gastland vormt. Gezinshereniging met het kerngezin is een sleutelinstrument in dit verband. Het zijn vooral vrouwen die in aanmerking komen van gezinsherenigingsregelingen en als gevolg daarvan zijn zij vaak afhankelijk van een gezinslid wat hun verblijfsstatus betreft. Zij kunnen moeilijkheden ondervinden bij het vinden van een baan, wat tot gevolg kan hebben dat zij in de informele sector terechtkomen. Daarom bepaalt de richtlijn inzake gezinshereniging dat vrouwen toegang hebben tot de arbeidsmarkt en dat zij, als zij zich in een bijzonder moeilijke situatie bevinden, een onafhankelijke verblijfsstatus krijgen.

3.5.3 *Immigranten van de 2^{de} en 3^{de} generatie*

Hoewel veel immigranten in de Europese Unie goed geïntegreerd zijn, maakt men zich in een aantal landen toenemend zorgen over de situatie van de 2^{de} en de 3^{de} generatie. Dit is met name het geval voor jongeren die een ouder of ouders hebben die niet-EU-immigranten zijn en die waarschijnlijker zonder werk zullen blijven.⁶⁷ Sociale en raciale discriminatie kan verhinderen dat immigrantenjongeren van de 2^{de} en 3^{de} generatie op gelijke voet als nationale onderdanen toegang krijgen tot de banen en de plaats in de maatschappij waarvoor zij gekwalificeerd zijn⁶⁸. Voor velen wordt de situatie nog aangescherpt door het gebrek aan een duidelijke identiteit wanneer er een gevoel van afwijzing door de gastsamenleving bestaat, terwijl tegelijkertijd de banden met het land van herkomst zijn verzwakt of helemaal verloren zijn gegaan. Het falen van het integratiebeleid speelt een rol bij de ontwikkeling van deze verschijnselen. De identificatie van de oorzaken en de ontwikkeling van nieuw beleid om deze verschijnselen aan te pakken, waarbij onderwijs en opleiding, met name levenslang leren, van cruciaal belang zijn, zullen ertoe bijdragen dat dergelijke problemen in de toekomst worden vermeden.

⁶⁷ Seminar, georganiseerd door het Belgische ministerie voor Tewerkstelling en arbeid en de OESO, over de integratie van jonge migranten op de arbeidsmarkt, Brussel, 6-7 juni 2002

⁶⁸ Zie noot 67

3.6. Behandeling van illegale migranten

Onderdanen uit derde landen die illegaal in de EU verblijven vormen een belangrijke uitdaging voor het integratieproces. Het aantal van dergelijke personen is uiteraard onmogelijk met enige zekerheid te schatten maar gegevens van onder meer in de laatste jaren uitgevoerde regularisatieprocedures⁶⁹ laten zien dat het om aanzienlijke aantallen gaat. De tenuitvoerlegging van de reeds door de Raad goedgekeurde actieplannen inzake illegale migratie⁷⁰, grenscontrole⁷¹ en terugkeerbeleid⁷² moet een aanzienlijke bijdrage leveren aan de vermindering van de stroom van illegale migranten. De situatie van degenen die reeds in de lidstaten verblijven moet echter nader worden bekeken.

In de context van het gemeenschappelijk immigratiebeleid bestaat de enige coherente aanpak van de behandeling van illegale ingezetenen erin ervoor te zorgen dat zij naar hun land van herkomst terugkeren. In een groot aantal gevallen is het echter niet mogelijk om een dergelijk beleid om juridische, humanitaire of praktische redenen toe te passen. Het is nodig dat deze groep mensen zowel uit het oogpunt van hun effect op de arbeidsmarkt als ten aanzien van de doelstelling van integratie en sociale samenhang wordt bekeken. Op beide gebieden heeft de aanwezigheid van grote aantallen illegale ingezetenen een negatieve invloed - als bron van goedkope arbeid, die gemakkelijk kan worden uitgebuit en die op de lange termijn de nodige structurele hervorming voorkomt en op die manier bijdraagt aan de ondoeltreffendheid van de arbeidsmarkt. Aangezien de sectoren van het zwartwerk en de illegale immigratie op elkaar teren, bestaat er een duidelijk verband met het algemeen beleid ter preventie en bestrijding van zwartwerk, dat ook moet worden versterkt als onderdeel van een brede beleidsmix om zwartwerk in regulier werk om te zetten. Tezelfdertijd worden illegale immigranten van volledige deelname aan de samenleving uitgesloten, zowel als bijdragers als begunstigen, hetgeen bijdraagt aan hun marginalisering en de negatieve houding van de plaatselijke bevolking tegenover hen stimuleert.

Terwijl het beleid ter bestrijding van illegale immigratie krachtig moet blijven, kan het integratiebeleid niet volledig succesvol zijn als de problemen in verband met de aanwezigheid van deze groep mensen niet op passende en redelijke wijze worden aangepakt. Sommige lidstaten hebben regularisatiemaatregelen voor illegale ingezetenen genomen. Dergelijke procedures kunnen worden gezien als een factor die de ontwikkeling van het integratieproces mogelijk maakt maar ook als een aanmoediging voor verdere illegale immigratie. Dit moet echter worden afgezet tegen de problemen die ontstaan wanneer grote aantallen illegale ingezetenen in de lidstaten aanwezig zijn. Er zij op gewezen dat illegale immigranten door universele mensenrechtennormen worden beschermd en enige basisrechten genieten, bijvoorbeeld gezondheidszorg in noodgevallen en lager onderwijs voor hun kinderen.

⁶⁹ Zie Mededeling betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie (COM(2001)672 van 15 november 2001

⁷⁰ Algemeen plan ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel in the Europese Unie, 28 februari 2002, PB C 142 van 14 juni 2002, blz.23

⁷¹ Plan voor het beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie van 13 juni 2002, Raad Doc. 10019/02, FRONT 58

⁷² Actieprogramma inzake terugkeer van 28 november 2002, Raad Doc. 14673/02, MIGR 125

4. DE TE VOLGEN WEG: BELEIDSORIËNTATIES EN PRIORITEITEN

In de context van de EU heeft het immigratiebeleid van één land onvermijdelijk effect op dat van de andere. Er bestaat nu een gemeenschappelijke bijkomende factor – de druk van de demografische veranderingen in de gehele EU. De EU moet daarom de huidige en toekomstige immigratie op verantwoordelijke en effectieve wijze voorbereiden. Daarbij moet de EU in haar geheel efficiënter worden bij de ontwikkeling van beleidsmaatregelen om voor de integratie van de immigranten te zorgen. De Commissie is voornemens haar inspanningen op een aantal gebieden te versterken om te zorgen voor een coherenter Europees kader voor integratie en om ervoor te zorgen dat de immigratie zo effectief mogelijk bijdraagt aan de nieuwe demografische en economische uitdagingen waarmee de EU nu wordt geconfronteerd.

Bij de aanpak van de gevolgen van de demografische vergrijzing moet de EU eerst gebruik maken van haar bestaande menselijke hulpbronnen. De bevordering van de arbeidsparticipatie en de verhoging van de productiviteit zijn essentieel voor de verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon in verband met toegenomen werkgelegenheid, sociale samenhang en economische groei. De momenteel in de EU verblijvende immigranten kunnen een belangrijke bijdrage leveren. In de context van een vergrijzende en slinkende beroepsbevolking zijn meer duurzame immigratiestromen echter in toenemende mate waarschijnlijk en noodzakelijk om te voorzien in de behoeften van de arbeidsmarkt van de EU, zonder dat daardoor alle effecten van de demografische veranderingen opgelost kunnen worden.

Er is een op de toekomst gerichte aanpak nodig, die moet zijn gericht op zowel de bevordering van de betere integratie van nieuwe en gevestigde immigranten als op de voorbereiding voor de toekomstige immigratie ten gunste van allen. Dit vereist nieuwe structuren en ideeën en de mobilisatie en coördinatie van een aantal relevante beleidsmaatregelen en een verscheidenheid aan actoren op verschillende niveaus. Het is van essentieel belang dat ervoor wordt gezorgd dat ten volle rekening wordt gehouden met de specifieke behoeften van de migranten in het mainstream-beleid dat van invloed is op hun situatie.

4.1. Consolidatie van het wettelijk kader

De Commissie heeft reeds een aantal wetgevende instrumenten vastgesteld met het oog op het creëren van het wettelijk basiskader voor de toelating en de verblijfsvoorwaarden voor onderdanen uit derde landen. De goedkeuring van deze richtlijnen vordert traag en hoewel zij het recente akkoord in de Raad over gezinshereniging toejuicht, dringt de Commissie erop aan dat het proces voor de nog hangende initiatieven wordt versneld, met name dat

- de **richtlijn inzake de status van langdurig ingezetenen** wordt goedgekeurd binnen de door de Raad van Sevilla (juni 2003) vastgestelde termijn en dat de lidstaten bij de omzetting daarvan in het nationaal recht, de toekenning van politieke rechten aan langdurig ingezetenen overwegen, met name op plaatselijk niveau;
- een termijn in 2003 wordt vastgesteld voor de goedkeuring van de **richtlijn betreffende de toelating met het oog op arbeid in loondienst**, aangezien dit de transparantie en de voorwaarden zal scheppen die nodig zijn voor het efficiënt beheer van de toelating van arbeidsmigranten tot de EU;

- in het licht van de goedkeuring van de richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetenen en in lijn met het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁷³, zodra zij is goedgekeurd, de uitbreiding tot onderdanen van derde landen van het toepassingsgebied van de **Richtlijn**⁷⁴ kan worden overwogen, die door de Commissie is voorgesteld **inzake de erkenning van** in een lidstaat op het gebied van gereguleerde beroepen verkregen **kwalificaties**. Dit zal een belangrijke stap vormen in de richting van de volledige integratie van de immigranten op de arbeidsmarkt door ervoor te zorgen dat hun kwalificaties en studieperioden onder dezelfde voorwaarden als voor de nationale onderdanen worden erkend;
- ter **bevordering van de bestrijding van discriminatie** de lidstaten ervoor zorgen dat de in 2000 op EU-niveau goedgekeurde richtlijnen vóór de termijnen in 2003, als oorspronkelijk gepland, in het nationaal recht worden omgezet. De Commissie moedigt de lidstaten ertoe aan verder te gaan dan het door de richtlijnen vereiste minimum en positieve actie te bevorderen, met name wat betreft de verplichting van de overheid om te zorgen voor gelijke behandeling, voor migranten met het oog op de bevordering van hun integratie.

De Commissie zal bijzondere aandacht besteden aan de omzetting en de implementatie van de in het kader van artikel 63, lid 3, voorgestelde instrumenten die van grote invloed zullen zijn op de integratie van onderdanen uit derde landen. De Commissie zal ook overwegen om verdere wetgevende voorstellen te doen, welke nodig zijn om te zorgen voor de integratie van onderdanen uit derde landen, vluchtelingen en personen die een aanvullende bescherming genieten. In lijn met de bestaande voorstellen (zie punt 1.1 hierboven) kunnen ook bijzondere maatregelen nodig zijn voor asielzoekers of personen aan wie een tijdelijke bescherming is toegekend.

4.2. Versterking van de beleidscoördinatie

4.2.1 *Monitoring van de ontwikkeling van het gemeenschappelijk immigratiebeleid: een jaarverslag*

In haar mededeling van november 2000⁷⁵ heeft de Commissie reeds de noodzaak belicht van het monitoren en evalueren van het immigratiebeleid van de EU. Om de voortgang te bewaken en te zorgen voor een volledige consistentie van zowel het EU-beleid en de EU-instrumenten met een effect op de immigratie als van het nationale beleid, is de Commissie voornemens een jaarverslag over de ontwikkeling van het gemeenschappelijk immigratiebeleid op te stellen. Dit verslag zal zijn gebaseerd op de informatie die is verstrekt over het brede scala aan EU-beleidsmaatregelen en initiatieven in verband met immigranten, met name de hierboven vermelde. Het doel van het verslag is ervoor te zorgen dat de behoeften van de immigranten naar behoren worden gestroomlijnd en de Raad te informeren over de geboekte vooruitgang in het mainstream-beleid en programma's. Het rapport zal ook zijn gebaseerd op andere inspanningen ter versterking van de monitoring en evaluatie op EU-niveau van het immigratiebeleid (zie punt 4.11 hieronder). Het zal het jaarverslag over de ontwikkeling van het gemeenschappelijk Europees asielbeleid aanvullen.

⁷³ Advies ECOSOC (SOC/113) van 18 september 2002 over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de erkenning van beroepskwalificaties COM(2002)119 def.

⁷⁴ COM(2002)119 def., september 2002

⁷⁵ COM (2000)757

4.2.2. *Versterking van de coördinatie van het integratiebeleid*

In haar mededeling van juli 2001 over een open coördinatiemethode voor het communautaire immigratiebeleid⁷⁶ heeft de Commissie ook een aantal gebieden voorgesteld waar zij van mening was dat het bijzonder nuttig was dat de samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de lidstaten werd versterkt. Eén van deze gebieden was de integratie van wettelijk in de Gemeenschap verblijvende onderdanen uit derde landen. Integratie is een complex proces dat moeilijkheden biedt in conceptuele, praktische en beleidstermen. Het beleid moet rekening houden met de karakteristieken van de gastsamenleving en haar organisatorische structuur en daarom bestaan er geen eenduidige of eenvoudige antwoorden. In de verschillende landen doen zich echter vaak soortgelijke problemen voor en bij het zoeken naar de beste oplossingen kan veel worden geleerd van de ervaringen van andere landen. Integratie is ook een gebied waar behoefte bestaat aan grotere convergentie ten aanzien van de concepten en de beleidsdoelstellingen als gevolg van de vaststelling van een gemeenschappelijk juridisch kader voor de toelating en de status van onderdanen uit derde landen.

De Commissie stelt daarom voor de samenwerking en de uitwisseling van informatie te ontwikkelen in het kader van de onlangs opgerichte groep van nationale contactpunten inzake integratie⁷⁷, met name om de coördinatie van het relevante beleid op nationaal niveau te versterken. De werkzaamheden van deze groep zullen in een eerste fase en in het licht van de conclusies van de Raad van Thessaloniki worden gericht op gebieden die door de lidstaten worden geïdentificeerd als kwesties van gemeenschappelijk belang. Dit samenwerkingsproces zal worden ontwikkeld in volledige complementariteit en synergie met andere EU-beleidsmaatregelen, met name die inzake sociale samenhang en integratie, anti-discriminatie en de Europese werkgelegenheidsstrategie. Het zal bijdragen aan andere bestaande processen door het verstrekken van de nodige input zodat door de bevoegde autoriteiten in het mainstream-beleid beter met de integratiedimensie rekening wordt gehouden. Op grond van het verslag van de Commissie over het nationaal integratiebeleid, opgesteld op verzoek van de informele Raad Justitie en binnenlandse zaken in Veria in maart 2003 (zie bijlage 1) is het duidelijk dat de lidstaten integratie anders en met verschillende middelen aanpakken. De ondernomen actie of de genomen maatregelen om een bepaald probleem op te lossen zijn niet noodzakelijk dezelfde in alle lidstaten, aangezien de nationale, regionale of lokale omstandigheden kunnen verschillen. Dit versterkt de noodzaak van de uitwisseling van informatie en beste praktijken. Naast de integratie van immigranten op de arbeidsmarkt, die zal worden behandeld in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie (zie punt 4.4 hieronder), kunnen de volgende prioriteitsgebieden reeds worden vastgesteld:

- **Introductieprogramma's voor pas aangekomen immigranten:** De opvang van immigranten is zeer belangrijk in het integratieproces, aangezien het nodig is dat pas aangekomen personen zich vertrouwd maken met de ruimere sociale en culturele omgeving van het gastland. Er moet informatie worden uitgewisseld om de beste wijze van introductie voor pas aangekomen immigranten te vinden. De prioriteiten moeten omvatten: landelijke programma's tegenover lokale of regionale programma's; betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de programma's; financiering, inclusief medefinanciering

⁷⁶ COM(2001)387

⁷⁷ Overeenkomstig de conclusies werd voorgesteld een bijgewerkte en gemakkelijk toegankelijke lijst van nationale contactpunten op te stellen, die bijstand zullen verlenen bij de samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de lidstaten. Voor de follow-up van dit initiatief is een forum voor de contactpunten in het kader van het Comité inzake immigratie en asiel (Integratiegroep) door de Commissie opgericht.

door de immigrant; invoering van verplichte elementen en consequente sancties; de inhoud van het introductieprogramma; het aanpassen van de programma's aan specifieke doelgroepen.

- **Taalopleiding:** De meeste lidstaten hebben hun bezorgdheid geuit over het feit dat de immigranten niet in staat zijn de taal van het gastland te spreken. De uitwisseling moet in het bijzonder worden gericht op de volgende onderwerpen: wegen om de taalvaardigheid van immigranten te verbeteren, met name in verband met een aantal sleutelkwesties, waaronder: het aanspreken van specifieke groepen; financiering en medefinanciering door de immigrant; nationale talentoesten; taal en naturalisatie; 'tweesporen'-taalcursussen.
- **Deelname van immigranten aan het maatschappelijk, cultureel en politiek leven:** Dit is belangrijk aangezien het een samenhangend gevoel met een gemeenschap of de samenleving in haar geheel creëert. Een dergelijk gevoel zal op zijn beurt immigranten aanmoedigen zich te engageren in het gemeenschapsleven en andere sociale, culturele en politieke activiteiten. Er kan informatie worden uitgewisseld over een aantal kernproblemen, waaronder: politieke rechten, burgerschap en nationaliteit; structuren op nationaal, regionaal en lokaal niveau voor de deelname van immigranten, inclusief het niveau van de deelname van de immigranten; aanpak van religieuze en culturele verschillen in de samenleving; benchmarking en ontwikkeling van indicatoren voor het meten van de integratieniveaus op deze gebieden.

4.3. Burgerschap en nationaliteit: instrumenten ter vergemakkelijking van de integratie

Een nieuw concept waarvan de Commissie denkt dat het voor de bevordering van de integratie kan worden gebruikt is dat van het burgerschap. De in de bestaande initiatieven van de Commissie vervatte rechten dragen bij aan de realisatie van dit concept. De Commissie onderstreept echter het belang van de bevestiging van de rechten en plichten van legaal in de Gemeenschap verblijvende onderdanen uit derde landen in het kader van het nieuwe Verdrag door de opname daarin van het Handvest van Grondrechten met een wettelijk bindend karakter⁷⁸. Het Verdrag moet de mogelijkheid bieden om burgerschap, met name wat betreft de deelname aan het politieke leven op plaatselijk niveau te realiseren en de Commissie zal naar de verwezenlijking van deze doelstellingen streven in de Conventie en in de volgende intergouvernementele conferentie⁷⁹. De Commissie zal ook werk maken van de ontwikkeling van dit concept in het kader van het proces van de versterking van de coördinatie tussen de lidstaten in verband met integratie (zie hierboven).

Naturalisatie is een strategie die de integratie kan helpen bevorderen en die de lidstaten in aanmerking moeten nemen bij de toekenning van een verblijfsrecht aan immigranten en vluchtelingen. De Commissie juicht het feit toe dat in een aantal lidstaten de laatste jaren een versoepeling heeft plaatsgevonden van de voorwaarden waaraan de kandidaten voor het verkrijgen van de nationaliteit moeten voldoen. In het kader van het versterkte coördinatieproces zal de Commissie de uitwisseling van informatie en beste praktijken met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de nationaliteitswetgeving van de lidstaten bevorderen.

⁷⁸ De voorwaarden voor de opname zijn besproken in werkgroep II van de Conventie, voorgezeten door de heer Vitorino. Zie eindverslag van de werkgroep II, WG II – 16 van 22.10.2002.

⁷⁹ Zie samenvatting van het document ingediend door de heer Vitorino, Commissaris, lid van werkgroep X van de Conventie Vrijheid, Veiligheid en Justitie, WG X - WD 14 van 15.11.2002.

Er bestaat ook behoefte aan verder vergelijkend onderzoek over de wetgeving van de lidstaten inzake nationaliteit. De Commissie heeft hieraan prioriteit toegekend in het kader van het 6^{de} Kaderprogramma voor onderzoek 2002-2006.

4.4. De Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS)

Ingevolge haar mededeling inzake de toekomst van de EWS van 14 januari 2003⁸⁰ heeft de Commissie op 8 april 2003 haar voorstellen voor werkgelegenheidsrichtsnoeren en -aanbevelingen goedgekeurd, waarin wordt onderstreept dat in de toekomst beter met de immigratie rekening moet worden gehouden. De Commissie stelt drie overkoepelende doelstellingen voor de toekomstige werkgelegenheidsrichtsnoeren voor: volledige werkgelegenheid, kwaliteit en productiviteit op het werk, samenhang en een op integratie gerichte arbeidsmarkt. Zij roept de lidstaten en de sociale partners op om zich over deze kwesties te buigen en zij dringt aan op de noodzaak van de ondersteuning van de integratie en de bestrijding van de discriminatie op de arbeidsmarkt voor kansarme personen, alsmede de bestrijding van zwartwerk. In de context van de EWS acht de Commissie het passend dat verdere aandacht wordt besteed aan de volgende elementen:

- duurzame integratie van onderdanen uit derde landen op de arbeidsmarkt. Dit omvat toegang tot opleiding en diensten voor arbeidsvoorziening, alsook andere maatregelen ter vergroting van de participatie op de arbeidsmarkt. De Commissie stelt in haar richtsnoeren voor 2003 voor dat de lidstaten zich ertoe verbinden om de werkloosheidskloof tussen niet-EU- en EU-onderdanen tegen 2010 te verminderen;
- bestrijding van zwart werken en terugdringing van de informele economie om een brede beleidsmix van sancties en preventieve maatregelen tot stand te brengen ter omzetting van zwart werk in regulier werk;
- nauwere monitoring van de behoeften van de arbeidsmarkt van de EU en de rol van immigratie bij het opvullen van de huidige en toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt, rekening houdend met de toegenomen concurrentie tussen de gastlanden;
- bijdragen aan de grotere arbeidsmobiliteit van de onderdanen uit derde landen in de EU, met name door de verdere ontwikkeling van het EURES-netwerk, inclusief als onderdeel van de strategie ter vergemakkelijking van hun toelating tot de EU om werkgelegenheidsredenen;
- uitwisselen van ervaringen en goede praktijken op dit gebied, onder meer door de intercollegiale toetsingswerkzaamheden die worden uitgevoerd in het kader van het programma ter bevordering van de werkgelegenheidsstimuleringsmaatregelen. Er moet bijzondere aandacht worden besteed aan de erkenning van vaardigheden en diploma's; ondernemerschap; speciale initiatieven voor immigratiejongeren van de 2^{de} en de 3^{de} generatie; barrières voor de integratie op de arbeidsmarkt; plaatselijke werkgelegenheidsstrategie voor immigranten; taalopleiding voor beroepsdoelenden, waaronder projecten voor het snel leren van een taal.

De Commissie is van mening dat deze kwesties ook moeten worden behandeld door de sociale partners op EU-niveau in de context van hun gezamenlijk werkprogramma.

⁸⁰ COM(2003)6 van 14 januari 2003 "De toekomst van de Europese werkgelegenheidsstrategie".

4.5. Het sociale integratieproces

De eerste ronde van de nationale actieplannen voor sociale integratie (NAP's/incl) in 2001 heeft de noodzaak aangetoond van de behandeling van de kwestie van de integratie van immigranten op een meer omvattende, geïntegreerde en strategische wijze. De Europese Raad van Kopenhagen (december 2002) bekrachtigde de herziene doelstellingen van Nice ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, die uitdrukkelijk wijzen op het hoge risico van armoede en sociale uitsluiting dat sommige mannen en vrouwen als gevolg van immigratie lopen. Bij de opstelling en de tenuitvoerlegging van de NAP's/incl leggen de Europese gemeenschappelijke doelstellingen ook de nadruk op de mobilisatie van alle relevante organen: terwijl de nationale, regionale en lokale autoriteiten de hoofdverantwoordelijkheid voor de bestrijding van sociale uitsluiting en armoede dragen, is ook een hele reeks publieke en particuliere organen betrokken, met name de sociale partners, NGO's en verleners van sociale diensten. In dit verband meent de Commissie dat het belangrijk is dat:

- de lidstaten in de context van hun NAP's/incl voor 2003, die in juli 2003 moeten worden overgelegd, verslag uitbrengen over de beleidsmaatregelen en initiatieven ter "bevordering van de sociale integratie van vrouwen en mannen die met langdurige armoede worden bedreigd omdat zij (...) tot een groep behoren die met bijzondere integratieproblemen kampt zoals die waarmee immigranten worden geconfronteerd", zoals bekrachtigd door de Europese Raad van Kopenhagen;;
- in het kader van het communautair actieprogramma ter bestrijding van sociale uitsluiting (2002-2006)⁸¹ verscheidene studies (bijv. naar de woonomstandigheden van immigranten en etnische minderheden), statistische werkzaamheden (bijv. de haalbaarheid van de verzameling van gegevens in verband met het specifieke inkomen en de levensomstandigheden van migranten en etnische minderheden in het kader van de nieuwe EU-enquête naar het inkomen en de levensomstandigheden) en een groot aantal transnationale projecten wordt uitgevoerd in verband met de integratie van immigranten, die direct bijdragen aan de verbetering van de kennis en de bevordering van de uitwisseling van ervaring

4.6. Economische en sociale samenhang

Het derde verslag van de Commissie over de economische en sociale cohesie in de EU, dat vóór eind 2003 moet worden overgelegd, zal het pad effenen voor een open debat over de toekomst van het cohesiebeleid⁸². De nieuwe programmeringsperiode van de structuurfondsen zal in 2007 starten. In dit verband acht de Commissie het belangrijk dat voortgebouwd wordt op de bestaande ervaringen, met name van het Europees Sociaal Fonds en het EQUAL-initiatief, om ervoor te kunnen zorgen dat :

- de tussentijdse herziening van de programmeringsperiode 2000-2006, gepland voor 2003, beter rekening houdt met de uitdaging van de immigratie in termen van banen en sociale integratie;

⁸¹ Besluit nr. 50/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 december 2001 tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter aanmoediging van samenwerking tussen lidstaten bij de bestrijding van sociale uitsluiting.

⁸² Zie ook COM (2003)034, "Tweede voortgangsverslag over de economische en sociale cohesie", 30 januari 2003

- de beleidslessen die uit het EQUAL-initiatief worden getrokken in termen van integratie van immigranten, met name asielzoekers, op grote schaal worden verspreid⁸³;
- de algemene discussie over de toekomst van het Europese cohesiebeleid volledige aandacht schenkt aan de uitdaging van de integratie van immigranten, met name voor wat betreft investering in menselijk kapitaal, toegang tot werkgelegenheid en de rehabilitatie van verslonsde stadsgebieden

4.7. Bestrijding van de discriminatie

Immigranten zijn vaak blootgesteld aan risico's van discriminatie. Naast het steunen van de lidstaten bij de effectieve tenuitvoerlegging van de twee antidiscriminatie-richtlijnen, als hierboven vermeld, acht de Commissie het van belang dat de strijd tegen discriminatie wordt versterkt door:

- het geven van meer ruchtbaarheid aan de communautaire en nationale wetgeving die discriminatie verbiedt: met dit doel zal in 2003 een omvangrijke voorlichtingscampagne worden gelanceerd, die zich met name zal richten op werkgevers en werknemers. De Commissie zal in 2003 ook een eerste verslag over gelijkheid en discriminatie in de EU opstellen;
- het betrekken van de bedrijven bij niet-discriminerende praktijken: ingevolge het Groenboek van de Commissie inzake de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven⁸⁴ zal de behoefte van de bevordering van het beheer van verscheidenheid, verantwoordelijke aanwervingspraktijken en de bestrijding van discriminatie op de werkplek verder aan de orde worden gesteld in de context van het nieuwe forum voor belanghebbenden inzake de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven;
- nauwere monitoring: ingevolge zijn verslag over de werkgelegenheidssituatie van migranten dat in december 2002 is gepubliceerd, zal het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat zich in 2003 onder meer richten op de verzameling van gegevens over de situatie van migranten en etnische minderheden in verband met werkgelegenheid, huisvesting, onderwijs en raciaal geweld;
- uitwisseling van ervaringen: in het kader van het communautair actieprogramma ter bestrijding van discriminatie (2001-2006) zullen verscheidene transnationale projecten, uitwisselingen van ervaring en beste praktijken alsook studies worden uitgevoerd met het oog op het meten van de omvang van de discriminatie en de versterking van de beleidsmaatregelen ter bestrijding van discriminatie.

4.8. Samenwerking op het gebied van onderwijs

Op het gebied van onderwijs geeft het gedetailleerd werkprogramma inzake de doelstellingen van de onderwijs- en opleidingsstelsels, dat door de Commissie en de Raad is goedgekeurd⁸⁵, aan hoe de open coördinatiemethode zal worden toegepast onder gebruikmaking van

⁸³ Sinds 2001 zijn reeds 1.500 EQUAL-ontwikkelingspartnerschappen opgezet. Voor de periode 2001 - 2006 is 127 miljoen euro beschikbaar voor acties ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat in verband met de arbeidsmarkt en 153 miljoen euro in verband met asielzoekers.

⁸⁴ COM(2001)366

⁸⁵ PB C/142, 04.06.02

benchmarks voor de vaststelling van concrete doelstellingen om te voldoen aan de uitdagingen van de strategie van Lissabon (Europese Raad van maart 2000). In deze context betreft het algemene doel van de verbetering van het actief burgerschap, de gelijke kansen en de sociale samenhang kwesties zoals de toegang van immigranten en hun kinderen tot de onderwijs- en opleidingsstelsels.

Op grond van de mededeling van de Commissie inzake benchmarks⁸⁶ die door de Raad op 5 mei 2003 is goedgekeurd, moet tegen 2010 worden voldaan aan Europese benchmarks of "referentieniveaus van Europese gemiddelde prestaties". Van de vijf EU-benchmarks zijn er drie bijzonder relevant in de context van de bevordering van de integratie en de werkgelegenheid van de immigrantenbevolking.

- de benchmark voor vroegtijdige schoolverlaters (EU-gemiddelde van niet meer dan 10% van vroegtijdige schoolverlaters);
- de benchmark voor het aandeel van de bevolking dat het hoger middelbaar onderwijs heeft afgemaakt (ten minste 85% van de 22-jarigen in de EU moet het hoger middelbaar onderwijs hebben afgemaakt);
- de benchmark voor leesvaardigheid (het percentage 15-jarigen dat slechte scores haalt voor lezen in de EU moet in vergelijking met 2000 met ten minste 20% worden verminderd).

4.9. Nauwere dialoog met derde landen

De mededeling van de Commissie inzake de integratie van migratievraagstukken in de betrekkingen van de Europese Unie met derde landen⁸⁷ onderstreept dat de verbeterde dialoog met derde landen een belangrijk element van het EU-migratiebeleid vormt, niet alleen om ordelijke migratiestromen te vergemakkelijken maar ook om de illegale immigratie effectiever te bestrijden, om een nieuw beleid te ontwikkelen om de arbeidsmigratie te beheren, en om een "win-win"-dynamiek te creëren voor zowel de EU als de landen van herkomst, met name wat tijdelijke arbeidsmigratie betreft. Nauwere relaties met de landen van herkomst moeten ervoor zorgen dat de voornaamste oorzaken van illegale immigratie worden aangepakt en dat het immigratiebeleid van de EU zodanig wordt opgezet dat het de ontwikkelingsdoelstellingen ondersteunt en leidt tot een billijke verdeling van de kosten en voordelen van immigratie. Dit beleid moet de contacten tussen de migranten en hun gezinnen en gemeenschappen in hun land van herkomst vergemakkelijken, inclusief de overdracht van fondsen (overmakingen). Het moet ook potentiële migranten aanmoedigen de wettelijke kanalen voor toelating te volgen in plaats van te trachten om de EU illegaal binnen te komen. In deze dialoog vindt de Commissie dat het belangrijk is dat:

- de rol en het potentieel van de arbeidsmigratie ten volle worden weerspiegeld;

⁸⁶ COM(2002)629 def., 20.11.02

⁸⁷ Zie mededeling van de Commissie "Integratie van migratievraagstukken in de betrekkingen van de Europese Unie met ontwikkelingslanden" (COM(2002)703 van 3.12.2002).

- na verdere studie en overleg over de voordelen vooruitgang wordt geboekt op het gebied van de wederzijdse erkenning van de status van de door onderdanen uit derde landen verworven kwalificaties vóór hun aankomst in de EU, gebaseerd op het wederkerigheidsbeginsel⁸⁸;
- de EU gebruik maakt van de mogelijkheden die worden geboden door de Algemene Overeenkomst betreffende de handel in diensten (GATS) van de WTO als middel om veilige tijdelijke verkeersmechanismen tot stand te brengen voor personen die naar de EU komen om een dienst te verlenen. Dit zou tegemoetkomen aan de verwachtingen van talrijke ontwikkelingslanden.

4.10. Versterking van de financiële steun van de EU voor integratie

Momenteel wordt een tussentijdse evaluatie van het **Europese Vluchtelingenfonds** (EVF) uitgevoerd. In het licht van deze evaluatie zullen nieuwe oriëntaties voor de volgende fase van het EVF worden vastgesteld. Verwacht wordt echter dat het zal blijven steun verlenen voor de ontwikkeling van integratieprogramma's en beleidsmaatregelen voor vluchtelingen en personen aan wie internationale bescherming is toegekend.

De Commissie zal in 2003 ook een aantal **proefprojecten inzake de integratie van migranten**⁸⁹ lanceren. Het doel van deze acties is de ondersteuning van netwerken en de overdracht van informatie en goede praktijken tussen de lidstaten, regionale en lokale autoriteiten en andere belanghebbenden om een open dialoog te vergemakkelijken en prioriteiten voor een meer consistente aanpak van de integratie van de migranten in Europa vast te stellen.

4.11. Verbetering van de informatie over het migratieverschijnsel

Zoals hierboven vermeld is een sleutelvoorwaarde voor een succesvolle tenuitvoerlegging van het beleid de verbetering van de beschikbare informatie alsook de instrumenten voor monitoring en evaluatie. Dit is ook van essentieel belang voor de vergroting van het publieke bewustzijn in verband met de bijdrage die migranten leveren aan het economisch, sociaal en cultureel leven in de EU. Zonder nauwkeurige en vergelijkbare gegevens en kennis over de doeltreffendheid van de genomen maatregelen zijn de lidstaten en de Commissie niet in staat vast te stellen of hun beleid het gewenste effect heeft gesorteerd. De Commissie voert thans een studie naar de vaststelling van benchmarks uit die de mogelijkheden van de ontwikkeling van indicatoren op EU-niveau zal bestuderen en zij heeft onlangs een **Actieplan voor de verzameling en analyse van communautaire statistieken over migratie**⁹⁰ goedgekeurd.

Bovendien heeft de Commissie eind 2002 een voorbereidende actie gelanceerd voor de oprichting van een **Europees Migratienetwerk** (EMN). Het EMN zal een systematische basis opbouwen voor het monitoren en analyseren van het multidimensioneel verschijnsel van migratie en asiel door het bestuderen van de diverse dimensies daarvan – politiek, juridisch, demografisch, economisch, sociaal – en door het vaststellen van de voornaamste oorzaken daarvan. Tien lidstaten hebben in 2002 nationale contactpunten aangewezen en verwacht wordt

⁸⁸ Zie ook de conclusies van de Top van Barcelona in 2002 met betrekking tot personen met kwalificaties op het gebied van wetenschappen en technologie

⁸⁹ Het programma zal in het voorjaar 2003 worden gelanceerd met een begroting van 12 miljoen € over een periode van 3 jaar. Het zal bestaande initiatieven in verband met de kwestie van de integratie van immigranten aanvullen.

⁹⁰ COM(2003) 179

dat andere zich in 2003 bij het project zullen aansluiten. In de voorbereidende fase, die tot maximaal 3 jaar kan duren, zal worden nagegaan of het mogelijk is een meer permanente structuur in de toekomst op te richten.

De immigratie- en asielkwesties zijn nu volledig geïntegreerd in de prioriteiten van het **Kaderprogramma van de Commissie voor onderzoek en ontwikkeling** en in het **actieplan van de Commissie “Financiering van onderzoek”**⁹¹. een groot aantal kwesties in verband met immigratie zullen het onderwerp zijn van onderzoek en analyse in het kader van het 6^{de} programma dat loopt van 2002 tot 2006.

Dergelijke acties zullen ook de opstelling van het hierboven vermelde verslag ondersteunen.

5. CONCLUSIES

Met deze mededeling heeft de Commissie voldaan aan de haar door de Raad van Tampere opgedragen taak door het uitwerken van gedetailleerde voorstellen voor de ondersteuning van de ontwikkeling van een krachtig integratiebeleid voor onderdanen uit derde landen in de EU. Tegelijkertijd komt zij hiermee haar in het voorjaarsverslag van 2003 gedane verbintenis na om de rol van het immigratie-, integratie- en werkgelegenheidsbeleid bij de verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon te bekijken.

Het vermogen van de EU om de immigratie te beheren en voor de integratie van migranten te zorgen zal van grote invloed zijn op haar algemeen vermogen om de economische omvormingen te beheersen en de sociale samenhang op de korte en de langere termijn te versterken. Hoewel de economische gevolgen van de sociaal-demografische veranderingen slechts na verloop van tijd zichtbaar zullen worden, is een op de toekomst gerichte aanpak van de immigratie vandaag nodig om voorbereid te zijn op de uitdagingen van morgen. De economische en sociale voordelen van de immigratie kunnen alleen worden gerealiseerd als een hogere mate van succesvolle integratie van migranten tot stand kan worden gebracht: de EU moet de uitdaging van de integratie op omvattende wijze aanpakken. De snelle goedkeuring door de Raad van de reeds voorgelegde ontwerp-richtlijnen over de toelatingsvoorwaarden en het verblijf van onderdanen uit derde landen is een essentiële voorwaarde voor toekomstige acties, aangezien zij het nodige basiskader van rechten schept waarop het verdere integratiebeleid moet rusten. In deze context zal de Commissie de ontwikkeling van het concept van burgerschap als nieuw integratie-instrument blijven volgen.

In lijn met het principe van de mainstreaming van het beleid voor de integratie van immigranten moet nu steun voor veel voorstellen worden verleend in het kader van bestaande beleidsmaatregelen en programma's op EU-niveau, met name de Europese werkgelegenheidsstrategie, het sociaal integratieproces, alsook de communautaire actieprogramma's ter bestrijding van sociale uitsluiting en discriminatie. Ondertussen zullen het Europees Vluchtelingenfonds en de nieuwe proefprojecten ter bevordering van de integratie ervoor zorgen dat de aandacht wordt gericht op specifieke kwesties in verband met onderdanen

⁹¹ Zie met name COM(2003)226, deel 3.1 “Bevordering van een samenhangende ontwikkeling van nationaal en Europees beleid”, actie nr.2 betreffende “Een open proces opzetten voor de coördinatie van maatregelen om het menselijk potentieel op het gebied van wetenschap en technologie te ontwikkelen, met speciale nadruk op de implicaties van de 3%-doelstelling, als uitbreiding van het bestaande proces ter bevordering van de mobiliteit”

uit derde landen die als zodanig moeten worden behandeld en om steun te verlenen aan het nationaal integratiebeleid.

Tenslotte en in het licht van de conclusies van de Europese Raad van Thessaloniki op 20-21 juni 2003 zal de Commissie streven naar de versterking van de beleidscoördinatie. Zij zal jaarlijks verslag uitbrengen over de geboekte voortgang bij de ontwikkeling van het gemeenschappelijk immigratiebeleid.

De Commissie zal deze mededeling ter kennis toezenden aan het Europees economisch en sociaal comité en het comité van de regio's.

BIJLAGE 1

SYNTHESEVERSLAG OVER HET NATIONALE INTEGRATIEBELEID

1. INLEIDING

Op de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en binnenlandse zaken te Veria (28-29 maart 2003) zijn de lidstaten overeengekomen dat de Commissie met het oog op de komende Europese Raad te Thessaloniki (20-21 juni 2003) een syntheseverslag moet opstellen over het nationale integratiebeleid.

Deze synthese vormt een aanvulling op de mededeling over immigratie, integratie en werkgelegenheid, aangezien het gaat om een informatie-onderzoek over het integratiebeleid in de lidstaten en zij duidelijk aantoonde dat er ruimte is om de beleidscoördinatie op het gebied van integratie te versterken. Dit syntheseverslag werd voorbereid op basis van een vragenlijst over de integratie van immigranten⁹², die aan de lidstaten en de toetredende landen werd toegezonden en waarop 13 lidstaten⁹³ en 8 toetredingslanden⁹⁴ hebben geantwoord. De in de antwoorden verstrekte hoeveelheid informatie en nadere gegevens vertonen veel verschillen. Het is evenwel duidelijk dat er grote verschillen bestaan op het gebied van het integratiebeleid, niet alleen met betrekking tot de toetredende landen maar ook binnen de Europese Unie zelf. Dat is niet verwonderlijk daar de migratiegeschiedenis van de Europese landen zeer verschillend is.

2. SAMENVATTING VAN DE ANTWOORDEN OP DE VRAGENLIJST

2.1 Opvang van nieuwe immigranten

Nationale integratieprogramma's overheersen in de landen waar de meeste immigratie in het algemeen vooral betrekking heeft op gezinshereniging of van humanitaire aard is en waar nieuwe immigranten bijgevolg geen werkaanbieding hebben vooraleer zij het land binnenkomen en bij aankomst zelden de taal van het gastland spreken. Bovendien hebben deze landen in het algemeen een hoogontwikkeld systeem voor welzijnszorg. In andere landen lijken deze kwesties niet van essentieel belang en houden de problemen blijkbaar eerder verband met het verstrekken van een passende infrastructuur om arbeidsmigranten te integreren, zoals de toegang tot huisvesting, sociale diensten en gezondheidszorg.

2.1.1 Doelstellingen van het integratiebeleid

Uiteraard verschillen de omschrijvingen van de doelstellingen van het integratiebeleid; niettemin lijkt er een algemene consensus te bestaan over de hoofddoelstellingen van het integratiebeleid van de lidstaten, namelijk enerzijds immigranten in staat stellen onafhankelijk te functioneren en in de eigen behoeften te voorzien, en anderzijds ze in staat te stellen actief deel te nemen aan alle aspecten van het leven.

⁹² Deze vragenlijst hield geen rekening met de integratie van vluchtelingen. Er zij op gewezen dat in veel landen vluchtelingen en immigranten niet als afzonderlijke categorieën worden behandeld met het oog op hun integratie.

⁹³ België en Frankrijk hebben de vragenlijst niet beantwoord.

⁹⁴ Polen en Hongarije hebben de vragenlijst niet beantwoord.

2.1.2 Doelstellingen van het integratiebeleid

In landen zoals Finland, Denemarken en Nederland werd in 1998 en 1999 een nationale wetgeving betreffende integratie aangenomen en ook in Oostenrijk en Duitsland werden recent op dat gebied initiatieven genomen. De wetgeving voorziet in een algemeen nationaal integratiekader waarbinnen de verschillende actoren maatregelen kunnen treffen die zijn aangepast aan bijzondere plaatselijke omstandigheden en individuele behoeften. De nationale integratieprogramma's bevatten in het algemeen drie belangrijke onderdelen: taalcursussen, oriëntatie- of introductiecurssussen en een op de arbeidsmarkt gerichte beroepsopleiding. De programma's - die in zekere mate verplicht zijn - zijn meestal afgestemd op de specifieke behoeften van de immigrant. De immigrant wordt uitgenodigd voor een gesprek, waarbij het niveau van de kwalificaties, de opleiding, de praktische ervaring en de talenkennis worden onderzocht. Op basis van dit gesprek wordt beslist welke onderdelen het individuele integratieprogramma moet bevatten. Niet alle lidstaten hebben informatie verstrekt over de duur van hun integratieprogramma's, die lijkt te variëren maar meestal 2 tot 3 jaar bedraagt. In Duitsland bijvoorbeeld zullen nieuwe immigranten op basis van de voorgestelde immigratiewet wettelijk recht hebben op deelname aan een integratiecursus, die bestaat uit een taal- en oriëntatiecursus. Met de oriëntatiecursus wordt beoogd informatie te verstrekken over het rechtsstelsel, de cultuur en de geschiedenis van Duitsland. In Denemarken vormt de oriëntatiecursus een integrerend onderdeel van de taalcursus, die voor alle immigranten gratis is.

In de overige lidstaten bestaat geen kaderwetgeving voor de nationale integratieprogramma's, maar niettemin werden inspanningen geleverd om een nationaal beleid ter bevordering van de integratie te ontwikkelen.

In Zweden⁹⁵ besliste de regering in 1997 om meer aandacht te besteden aan integratie. Het Zweedse beleid is gebaseerd op mainstreaming. Uitgangspunten zijn gelijke rechten, verantwoordelijkheden en kansen voor allen en de integratie vormt een onderdeel van alle beleidsgebieden en moet ten uitvoer worden gelegd bij de dagelijkse activiteiten van alle sectoren van de samenleving. Een bijna identieke multiculturele benadering van integratie die is gebaseerd op rassen en rassenrelaties werd gevolgd in het Verenigd Koninkrijk, dat een lange geschiedenis heeft als immigratieland. Samen met het immigratiebeleid zijn een aantal wettelijke instrumenten en normen ingevoerd die voornamelijk rassengelijkheid en gelijke kansen op verschillende gebieden bevorderen - werkgelegenheid, onderwijs, huisvesting en welzijn - en dit beïnvloedt de aan migranten en hun nakomelingen geboden kansen. In Ierland is gekozen voor bijna dezelfde benadering als in het Verenigd Koninkrijk. In dit verband zij vermeld dat tot op heden alle immigranten die naar Ierland komen reeds een werkaanbieding hebben en dat de integratie voornamelijk via de arbeidsmarkt plaatsvindt.

Griekenland is recent - als onderdeel van het nationale migratiebeleid - begonnen met de tenuitvoerlegging van een geïntegreerd actieplan (2003-2006) voor de sociale integratie van alle legaal op zijn grondgebied verblijvende immigranten. Het actieplan heeft betrekking op verschillende maatregelen op zes belangrijke gebieden: informatie, arbeidsmarkt, cultuur, opleiding en talen, gezondheidsdiensten en tijdelijke huisvesting. In het kader van de initiatieven op de arbeidsmarkt voert Griekenland een mechanisme in om de

⁹⁵ Beklemtoond zij dat er in Zweden een integratieprogramma voor vluchtelingen bestaat dat vergelijkbaar is met de bestaande programma's voor immigranten in Finland, Denemarken en Nederland.

beroepsvaardigheden van migranten te registreren en heeft het maatregelen genomen om het ondernemerschap te bevorderen.

Ook Spanje voert momenteel een nationaal integratieplan uit: het globale programma voor immigratie (2001-2004). In dit programma worden een aantal doelgebieden afgebakend om de integratie te verbeteren: immigranten de volledige uitoefening van hun rechten garanderen (gezondheidszorg, toegang tot het onderwijs, gezinshereniging, vrijheid van godsdienst), toegang tot het burgerschap, toegang tot de arbeidsmarkt, maatregelen op het gebied van tijdelijke huisvesting, verbetering van de nationale structuur voor integratiekwesities (invoering van mechanismen ter versterking van de dialoog tussen de nationale, plaatselijke en regionale autoriteiten, de NGO's en de civiele samenleving) en de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat. Naast de inspanningen op het nationale niveau voeren een aantal regionale regeringen immigratieprogramma's uit, met inbegrip van maatregelen voor de integratie van migranten, en hebben alle belangrijke steden van Spanje eigen integratieprogramma's.

In Portugal zijn een aantal initiatieven genomen door de nieuw ingestelde hoge commissie voor immigratie en etnische minderheden, dit is de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van het integratiebeleid in Portugal. In het bijzonder zijn inspanningen geleverd om meer informatie te verstrekken aan nieuwe immigranten. In Portugal spelen NGO's in het algemeen een belangrijke rol bij de tenuitvoerlegging van integratiemaatregelen, de uitvoering van een aantal integratieprojecten, de organisatie van taalcursussen en het verlenen van bijstand bij het zoeken naar huisvesting.

Voor de tenuitvoerlegging van het nationale integratiebeleid steunt Italië - zoals Portugal - zeer sterk op de civiele samenleving en in het bijzonder op de grote NGO-gemeenschap, die belangrijke verstrekkers zijn van basisdiensten op het gebied van sociale bijstand, met inbegrip van huisvesting. Met de financiële steun van de regering zijn op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau een aantal integratieprojecten opgestart.

In 1993 keurde Luxemburg de wet betreffende de integratie van vreemdelingen goed, waarbij gecoördineerde programma's werden ingevoerd om de sociale, economische en culturele aanpassing van vreemdelingen te bevorderen. Het aandeel van vreemdelingen in Luxemburg ligt veel hoger dan in de andere landen van de EU en het land heeft drie officiële talen. Bijzondere nadruk wordt gelegd op de ontwikkeling van een programma voor de integratie van kinderen van vreemdelingen (kinderen van immigranten vertegenwoordigen 38% van de totale schoolbevolking), dat is gebaseerd op de beginselen van gemeenschappelijk onderwijs, drietaligheid en gelijke kansen.

2.1.3 Verplichte elementen

In de lidstaten die nationale integratieprogramma's uitvoeren, is er in het algemeen sprake van verplichte elementen. In Denemarken en Oostenrijk moeten immigranten een "integratieovereenkomst" sluiten en naleven (indien de migrant met goed gevolg de nationale integratiecursus volgt dan zal hij deze overeenkomst kunnen naleven). Het niet voldoen aan de in de overeenkomst neergelegde vereisten heeft negatieve gevolgen voor de verlenging van de verblijfsvergunning. In Oostenrijk moeten de immigranten de kosten van het integratieprogramma zelf dragen en kan de regering maximaal 50% van deze kosten terugbetalen indien de migrant binnen een termijn van 18 maand voldoet aan de integratieovereenkomst. In Duitsland zullen migranten, wanneer de nieuwe immigratiewet van kracht wordt, ook financieel moeten bijdragen (afhankelijk van hun persoonlijke middelen) aan het integratieprogramma en indien zij dit programma niet volgen kan dit negatieve gevolgen

hebben voor de verlenging van de verblijfsvergunning. Zowel in Duitsland als in Nederland wordt een verklaring van succesvolle deelname aan een integratiecursus afgegeven en dit kan er - in Duitsland - toe leiden dat de naturalisatietermijn wordt verkort van 8 naar 7 jaar. Bij niet-deelname aan de integratieprogramma's worden in de landen waar immigranten gedurende de programmaperiode recht hebben op sociale bijstand in de regel sancties vastgesteld, waarbij dit recht op bijstand wordt verminderd of - voor migranten die in de eigen behoeften voorzien - een administratieve boete wordt opgelegd⁹⁶.

2.1.4 *Structuur van de uitvoerende instanties*

In alle lidstaten zijn de plaatselijke of regionale autoriteiten bevoegd om het integratiebeleid ten uitvoer te leggen, terwijl er grote verschillen bestaan op het gebied van de bevoegdheid voor de daadwerkelijke financiering van de maatregelen/programma's. In sommige landen zijn zowel de regionale als de plaatselijke autoriteiten bevoegd op dat gebied, terwijl in andere landen, zoals Spanje en Nederland, ook grote steden bevoegd zijn. In Duitsland stelde de staat richtsnoeren op voor de integratiecursussen. Deze cursussen worden evenwel door openbare en particuliere organisaties georganiseerd. Het nationale integratieprogramma dat de te verstrekken integratiediensten bevat, moet worden ontwikkeld in overleg tussen de staat, de regeringen van de Länder en de plaatselijke autoriteiten alsmede de sociale partners en de civiele samenleving. In Denemarken en Finland zijn de lokale overheden algemeen verantwoordelijk voor het aanbod van integratieprogramma's; zij kunnen evenwel beslissen dat andere openbare of particuliere organisaties hen zullen bijstaan bij de tenuitvoerlegging van de programma's.

2.1.5 *Financiering van het beleidstructuur*

Niet alle lidstaten hebben het exacte bedrag meegedeeld dat jaarlijks wordt besteed aan de tenuitvoerlegging van het integratiebeleid. Zoals blijkt uit de tabel besteden sommige landen grote bedragen aan de integratie van immigranten, doch aangezien geen informatie werd verstrekt over de exacte besteding van deze bedragen en deze variëren naar gelang van het aantal nieuwkomers en de omvang van het betrokken land, is het moeilijk om de cijfers te vergelijken en kunnen er bijgevolg geen uniforme conclusies worden getrokken.

Lidstaat	Jaar	Budget
Oostenrijk		n.v.t.
België		n.v.t.
Denemarken	2002	Totale budget voor de tenuitvoerlegging van het nationale integratieprogramma voor vluchtelingen en immigranten: 493 miljoen EUR

⁹⁶ Dit is evenwel zonder onderscheid van toepassing op de eigen onderdanen en de immigranten in de landen waar immigranten worden doorverwezen naar algemene diensten indien zij niet deelnemen aan arbeidsmarktactiviteiten.

Finland		n.v.t.
Frankrijk		n.v.t.
Duitsland		Federaal budget voor de nationale integratiecursussen: 169 miljoen EUR Extra financiering op het niveau van de Länder
Griekenland	2003	Jaarlijks budget voor de financiering van het nieuwe geïntegreerde actieplan: 65 miljoen EUR
Ierland		n.v.t.
Italië	2002	Sociaal integratiefonds voor projecten op alle niveaus: 42 miljoen EUR
Luxemburg		n.v.t.
Nederland	2002	Integratie-budget voor nieuwkomers: 165 miljoen EUR Budget voor "degenen die al langer in Nederland verblijven" 100 miljoen EUR
Portugal		n.v.t.
Spanje		n.v.t.
Zweden	2002	Opvang van vluchtelingen en nieuwkomers: 219 miljoen EUR
Verenigd Koninkrijk		n.v.t.

2.2. Regelingen op middellange tot lange termijn voor de integratie van immigranten

De lidstaten die op deze vraag hebben geantwoord, verwezen in het algemeen naar de beschrijving van de regelingen voor nieuwe immigranten (zie hierboven), aangezien integratiemaatregelen ook volledig of gedeeltelijk van toepassing zijn op deze groep. Niettemin vallen immigranten die geen nieuwkomers meer zijn in de regel onder de algemene diensten, bijvoorbeeld openbare diensten voor arbeidsvoorziening of sociale dienstverlening. Bijgevolg is het op deze groep gerichte beleid vaak gebaseerd op projecten en is het afgestemd op specifieke groepen en bijzondere behoeften. Deze initiatieven omvatten maatregelen op het gebied van onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en welzijn, huisvesting en de bevordering van de participatie aan het sociale, culturele en politieke leven. In Nederland zijn specifieke programma's opgezet om te vermijden dat etnische minderheden de nieuwe kwetsbare groep in de samenleving zouden worden. Zweden en Duitsland voeren aan dat zij sinds medio de jaren 1970 gratis taalcurssussen hebben gefinancierd voor alle immigranten die de taal niet behoorlijk spreken.

2.3. Integratie op de arbeidsmarkt

Bij het onderzoek van de maatregelen om de integratie op de arbeidsmarkt te verbeteren, blijkt uit de verstrekte antwoorden dat er grote verschillen bestaan tussen de lidstaten die het gevolg zijn van de zeer verschillende immigratiepatronen en behoeften op de arbeidsmarkt. Terwijl sommige lidstaten behoefte hebben aan hooggekwalificeerde arbeidskrachten, zijn in andere lidstaten alleen ongeschoolde arbeidskrachten nodig. Tegelijkertijd worden veel lidstaten geconfronteerd met een relatief hoge werkloosheid bij immigranten, in het bijzonder die van de tweede en derde generatie. Deze verschillen lijken doorslaggevend voor de benadering die wordt gevolgd om deze kwestie aan te pakken.

2.3.1 Geplande maatregelen

De integratie van werkloze immigranten op de arbeidsmarkt wordt in alle lidstaten bevorderd via algemene beleidsmaatregelen, individuele integratieplannen of plannen voor het vinden van een baan. In Duitsland worden integratietrajecten ontwikkeld om de jeugdwerkloosheid, in het bijzonder van immigranten, aan te pakken. In Spanje worden programma's georganiseerd die zijn gericht op de exploitatie van de werkgelegenheidskansen van in het bijzonder immigranten alsmede op de arbeidsmobiliteit in het gehele land teneinde vacatures te vervullen.

Nederland heeft in overeenstemming met de Europese werkgelegenheidsstrategie specifieke nationale doelstellingen op het gebied van integratie vastgesteld. Het specifieke arbeidsmarktbeleid beoogt het verschil tussen het werkloosheidspercentage van de etnische minderheden en dat van de autochtonen te halveren, wat neerkomt op een reductie van de werkloosheid van etnische minderheden tot 10%. Ook in Finland zijn doelstellingen vastgesteld met betrekking tot de bestrijding van discriminatie en de bevordering van sociale rechten, om aanvullende middelen te vinden voor de beroepsopleiding van immigranten.

Een aantal lidstaten, namelijk Oostenrijk en Italië, hebben specifieke quotaregelingen voor arbeidsmigratie en het Verenigd Koninkrijk is voornemens nieuwe regelingen in te voeren om laaggeschoolde tijdelijke arbeidskrachten op de arbeidsmarkt te brengen, aangezien in bepaalde sectoren een behoefte aan arbeidsmigratie is ontstaan. Oostenrijk voorziet in jaarlijkse quota om zowel hooggeschoolde arbeidskrachten als seizoenarbeiders op de arbeidsmarkt te brengen. In Italië moeten werkgevers die in het kader van de quotaregeling immigranten in dienst nemen niet alleen zorgen voor een baan, maar ook voor huisvesting en reiskosten.

2.3.2 *De betrokkenheid van de sociale partners*

In sommige lidstaten zijn de sociale partners op nationaal en lokaal niveau betrokken bij de voorbereiding en de tenuitvoerlegging van integratiemaatregelen. In Spanje bijvoorbeeld zijn de sociale partners betrokken bij de raming van het tekort aan arbeidskrachten in het land. In Finland nemen arbeidsmarktorganisaties op nationaal niveau deel aan de integratie van immigranten hoofdzakelijk via adviesorganen waarin zij zijn vertegenwoordigd. In Denemarken is er tussen de regering en de sociale partners een overeenkomst gesloten betreffende maatregelen tot integratie op de arbeidsmarkt, waarin de onderling afgestemde verantwoordelijkheid voor de integratie wordt beklemtoond. Op grond van deze overeenkomst kunnen op lokaal niveau uitzonderingen op de collectieve overeenkomsten worden vastgesteld om de integratie van immigranten op de arbeidsmarkt te versterken.

2.3.3 *Coördinatie met andere instanties*

In het algemeen zijn de regionale en plaatselijke autoriteiten verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van het integratiebeleid voor immigranten. In veel lidstaten worden op nationaal niveau algemene richtsnoeren gegeven en worden de maatregelen zorgvuldig gecoördineerd, dikwijls in overleg met de sociale partners.

2.4 Participatie van de immigranten

Immigranten hebben in het algemeen vrije toegang tot het sociale en culturele leven, met inbegrip van het onderwijs en zij kunnen politiek actief worden in politieke partijen, associaties, verenigingen en organisaties. Ongeveer de helft van de lidstaten heeft aan onderdanen van derde landen bepaalde politieke rechten verleend. Na een bepaalde periode van legaal verblijf (tussen 6 maand en 5 jaar) wordt aan immigranten actief en passief kiesrecht toegekend bij verkiezingen op lokaal of gemeentelijk niveau.

2.4.1 *Specifieke advies- of raadplegingsorganen*

In sommige lidstaten worden de immigranten en hun organisaties al geruime tijd betrokken bij de besluitvormingsprocessen en alle lidstaten hebben specifieke adviesorganen voor immigranten ingesteld, hoewel geen van deze organen enige rechtstreekse beslissingsbevoegdheid heeft. Deze adviesorganen verschillen aanzienlijk wat hun structuur en mandaten betreft.

In Portugal werd een adviesraad voor immigratiekwesties opgericht om ervoor te zorgen dat de immigrantenverenigingen, de sociale partners en de instellingen voor sociale solidariteit worden betrokken bij de uitstippeling van het sociale integratiebeleid en bij de strijd tegen uitsluiting.

In Luxemburg adviseert de nationale raad voor vreemdelingen de regering over alle relevante beleidsvoorstellen. De raad heeft ook het recht om bij de regering voorstellen in te dienen die ertoe strekken de situatie van vreemdelingen te verbeteren. De helft van de leden van de raad zijn vreemdelingen die door de eigen verenigingen werden verkozen. Op plaatselijk niveau moeten gemeenten met meer dan 20% vreemdelingen een specifieke adviescommissie instellen.

Hetzelfde beginsel wordt gehanteerd in Denemarken waar alle gemeenten een integratieraad moeten oprichten indien meer dan 50 personen daarom verzoeken. De integratieraad kan

adviezen verstrekken over de algemene integratiemaatregelen in de gemeente. De leden van de plaatselijke integratieraden kiezen een nationale raad voor etnische minderheden, die de minister van integratie adviseert over vraagstukken in verband met de integratie.

In Finland is een adviesorgaan voor etnische relaties opgericht dat is belast met de monitoring van integratiekwessies en het verstrekken van deskundig advies. In het adviesorgaan zijn de immigranten en de traditionele etnische minderheden van Finland vertegenwoordigd alsmede de verschillende ministeries, de sociale partners en de NGO's.

Griekenland heeft als dusdanig geen adviesorgaan, maar recent werd het instituut voor het migratiebeleid opgericht, dat niet alleen is belast met het verzamelen van informatie en het verrichten van onderzoek, maar ook met het toezicht op relevante projecten en activiteiten.

In Italië zijn er verschillende adviesorganen. De nationale organisatie voor de coördinatie van het integratiebeleid voor migranten, die advies verstrekt over het integratiebeleid, bestaat uit vertegenwoordigers van de plaatselijke autoriteiten, de immigranten en de sociale partners. Op lokaal niveau vertegenwoordigt een door de immigrantengemeenschap verkozen bijzondere adviseur de belangen van de immigranten met betrekking tot plaatselijke initiatieven.

2.4.2 Niveau van de participatie

In bijna alle lidstaten zijn immigranten vertegenwoordigd in de adviesorganen voor immigranten. In Spanje zijn ongeveer een derde of een vierde van de vertegenwoordigers in de adviesorganen zelf migranten. In Denemarken behoren momenteel alle verkozen leden van de raad voor etnische minderheden zelf tot een etnische minderheid.

2.5 Anti-discriminatie en gelijkheid

Alle lidstaten herzien momenteel hun anti-discriminatiewetgeving of stellen nieuwe wetgeving vast met het oog op de uitvoering van artikel 13 van de anti-discriminatie richtlijn (2000/43), die tegen eind 2003 in nationaal recht moet zijn omgezet.

Om de integratie te bevorderen en het racisme te bestrijden lijken in bijna alle lidstaten bewustmakingscampagnes en speciale programma's te zijn opgezet. In sommige landen werden speciale initiatieven genomen in het kader van de voorbereidingen voor de Wereldconferentie tegen racisme die in 2001 plaatsvond te Durban, Zuid-Afrika. In Nederland werd een nationaal platform ingesteld dat de input moet verschaffen voor een nationaal actieplan tegen racisme, in Finland werd in 2001 een nationaal actieplan ter bestrijding van racisme vastgesteld, en ook in Ierland wordt een actieplan voorbereid. Verschillende landen lanceerden in 2001 anti-discriminatiecampagnes en sommige landen, zoals Zweden en Duitsland, financierden campagnes ter bestrijding van racisme en ter bevordering van gelijkheid, die in het bijzonder waren gericht op kinderen en jongeren.

Verschillende lidstaten hebben ook specifieke organen voor de monitoring of de advisering op het gebied van gelijkheid of discriminatie, in Ierland bijvoorbeeld verstrekt de autoriteit voor gelijkheid informatie en advies aan iedereen die zich gediscrimineerd voelt.

2.6 Succesvolle integratie

2.6.1 *Officiële definitie*

De lidstaten hebben weliswaar geen uniforme definitie van integratie, doch zijn het er in zekere mate over eens zijn dat integratie uit verschillende elementen bestaat en een tweerichtingsproces moet zijn waarbij zowel de immigranten als hun plaatselijke gemeenschap zijn betrokken. In de landen waar er een specifieke integratiewetgeving bestaat, kan het begrip integratie in het kader van de wet worden gedefinieerd, maar ook in deze gevallen wordt integratie als een proces met een aantal kernelementen beschouwd.

De in de antwoorden van de lidstaten vermelde elementen kunnen in het algemeen als volgt worden samengevat:

- eerbiediging van de fundamentele waarden van een democratische samenleving
- het recht om een eigen culturele identiteit te behouden
- rechten die vergelijkbaar zijn met die van de EU-burgers en overeenkomstige verplichtingen
- actieve participatie aan alle aspecten van het leven op gelijke voet (economisch, sociaal, cultureel, politiek, civiel).

2.6.2 *Sleutelfactoren voor een succesvolle integratie*

In de meeste landen bestaan er noch meetinstrumenten voor integratie noch vooraf vastgestelde normen voor een succesvolle integratie. Uit de antwoorden blijkt dat de integratie geleidelijk plaatsvindt en verschilt van individu tot individu.

In Nederland is er sprake van een succesvolle integratie wanneer de immigrant in de eigen behoeften kan voorzien. Het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk beklemtonen dat het verkrijgen van het burgerschap cruciaal is en wijst op een succesvolle integratie.

2.6.3 *Belangrijkste belemmeringen voor de integratie*

De grote meerderheid van de lidstaten beklemtoont dat onvoldoende talenkennis een belangrijke belemmering vormt voor een succesvolle integratie. Ook het gebrek aan scholing of formele vaardigheden wordt vermeld als een belemmering, samen met de moeilijkheden bij de beoordeling en de officiële goedkeuring van de kwalificaties van immigranten, bijvoorbeeld de erkenning van buitenlandse examens en diploma's. Sommige landen merken ook op dat de werkloosheid van immigranten een van de belangrijkste belemmeringen vormt voor een succesvolle integratie, wat inhoudt dat werkgelegenheid cruciaal is om immigranten in de samenleving te integreren. Nederland erkent dat onvoldoende talenkennis kinderen uit etnische minderheden ook in achtergestelde posities kan brengen. Finland merkt op dat de houding van de bevolking een grote invloed heeft op de mate waarin immigranten zich welkom voelen als leden van de Finse samenleving en dat racisme en discriminatie een belangrijke rol spelen bij de integratie. Volgens Oostenrijk kan ook godsdienst een belemmering vormen voor integratie, in het bijzonder voor vrouwen.

2.7 Monitoring van de integratiemodellen

2.7.1 Specifieke controleorganen

In bijna alle lidstaten speelt monitoring een belangrijke rol en zijn specifieke monitoringsystemen ingevoerd. Alle lidstaten hebben het integratieproces op een of andere manier gevolgd en veel landen stellen speciale jaarverslagen op, die in de nationale parlementen worden besproken. In de landen waar er een nationale wetgeving op het gebied van integratieprogramma's bestaat, wordt de bij de tenuitvoerlegging geboekte vooruitgang of de herziening van de wetgeving in het parlement besproken.

In Nederland wordt in een speciale integratiemonitor (studie met feiten en cijfers) een overzicht verstrekt van de positie van etnische minderheden op drie gebieden: sociaal-structureel, sociaal-cultureel, en politiek-institutioneel. In Denemarken is een denktank opgericht om benchmarks voor de integratie te ontwikkelen. Italië stelt een jaarverslag op over de situatie van de integratie van immigranten, dat wordt ingediend bij het Parlement. Finland onderzoekt jaarlijks de werkloosheidspercentages, de leefomstandigheden, de opleiding, de positie van kinderen, jongeren en vrouwen alsmede de verstrekte sociale diensten. In Duitsland zal krachtens de voorgestelde nieuwe immigratiewet een nieuw bijzonder orgaan worden belast met het toezicht op de binnenlandse opvang- en integratiecapaciteit en op de huidige trends met betrekking tot migratiebewegingen.

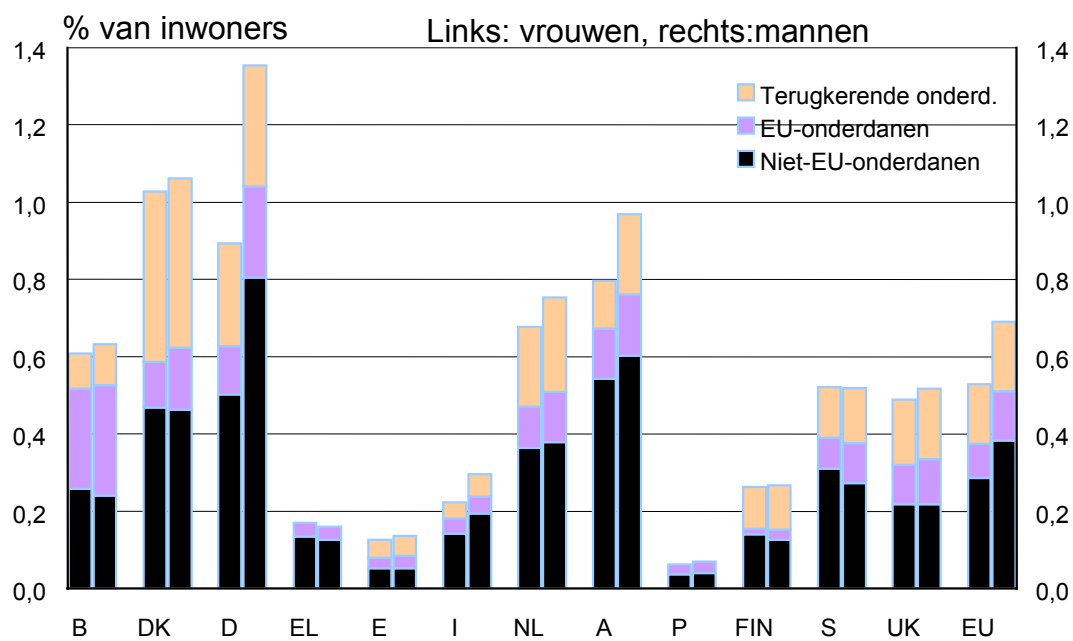
2.7.2 Verantwoordelijkheid voor het monitoringproces

In alle lidstaten werd de bevoegdheid voor de monitoring van het integratieproces en de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van het integratiebeleid gedecentraliseerd en toegewezen aan de plaatselijke, regionale of stedelijke autoriteiten. Zoals hierboven is vermeld wordt in sommige landen het nationale integratieproces evenwel besproken in het parlement en vaak hebben nationale ministers de eindverantwoordelijkheid voor het integratiebeleid en dus uiteraard ook voor het monitoringproces en de evaluatie van het beleid, om ervoor te zorgen dat de gewenste resultaten worden bereikt.

BIJLAGE 2

STATISTISCHE BIJLAGEN

Fig. 1 Immigranten per nationaliteit als percentage van inwoners, gemiddelde 1995-1999



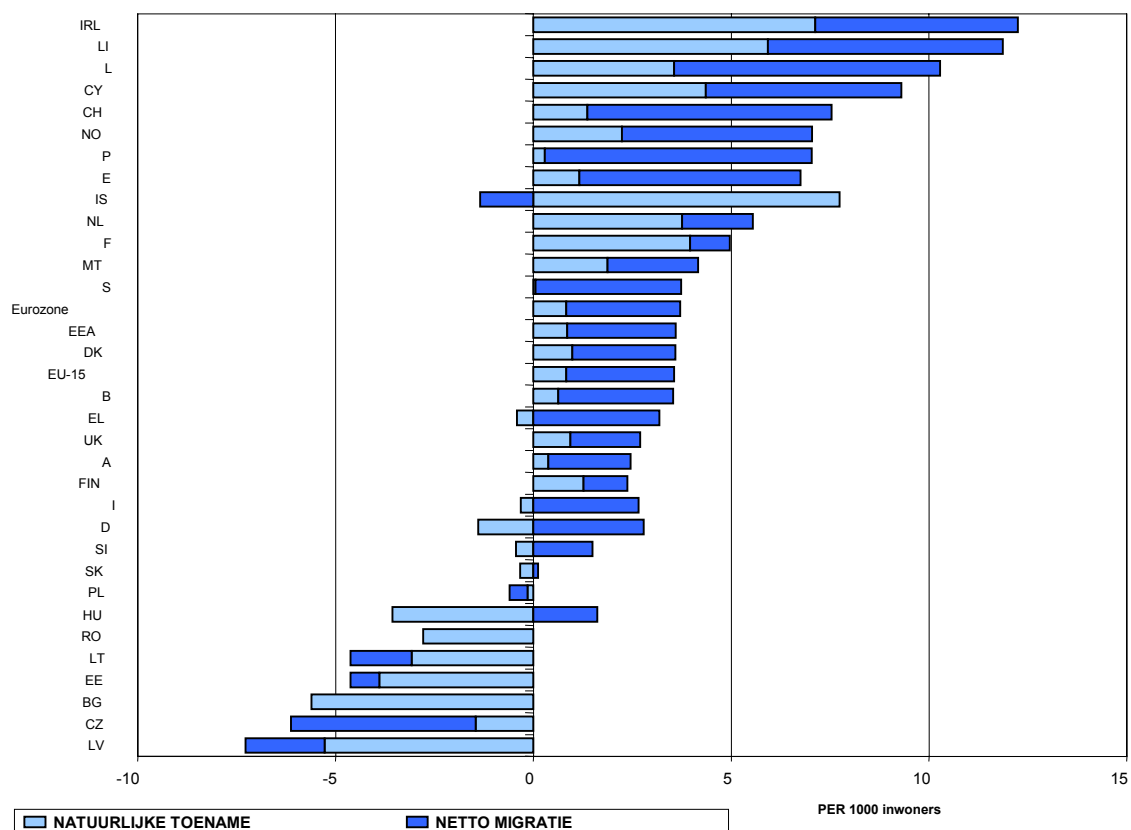
Zie methodologische noten voor bestrijking. EU omvat niet F, IRL, P.

L: terugkerende onderdanen - mannen, 0.3, vrouwen, 0.2; EU-onderdanen - M., 2.1, V., 1.6;
Niet-EU-onderdanen - mannen, 0.6, vrouwen, 0.7

Bron: Eurostat. Deze grafiek is afkomstig uit "Statistics in Focus - Women and men migrating to and from the EU - Theme 3 -2/2003

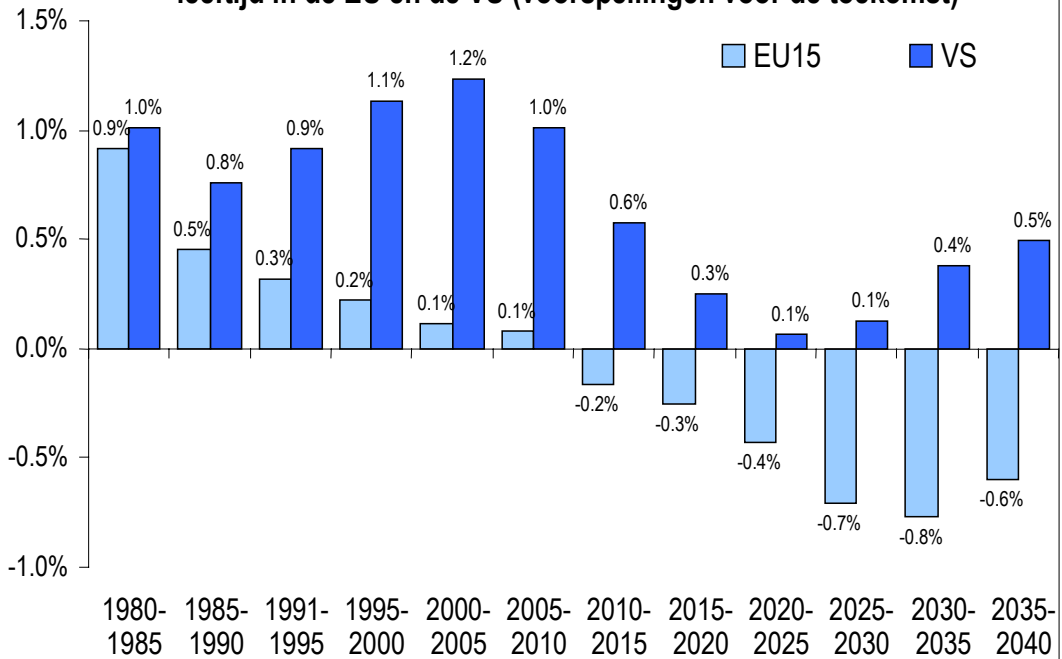
Figuur 2: Bruto totaal bevolkingsgroei cijfer 2002

Relatieve bijdrage van natuurlijke toename en netto migratie



Bron: Eurostat. Deze grafiek is afkomstig uit Statistics in focus - *First demographic estimates for 2002 - Theme 3 -25/2002*)

Figuur 3: Jaarlijkse verschuivingen van de bevolking in de werkende leeftijd in de EU en de VS (voorspellingen voor de toekomst)



Figuur 4: jaarlijkse verschuivingen in de bevolking in de werkende leeftijd in de EU en in Japan (voorspellingen voor de toekomst)

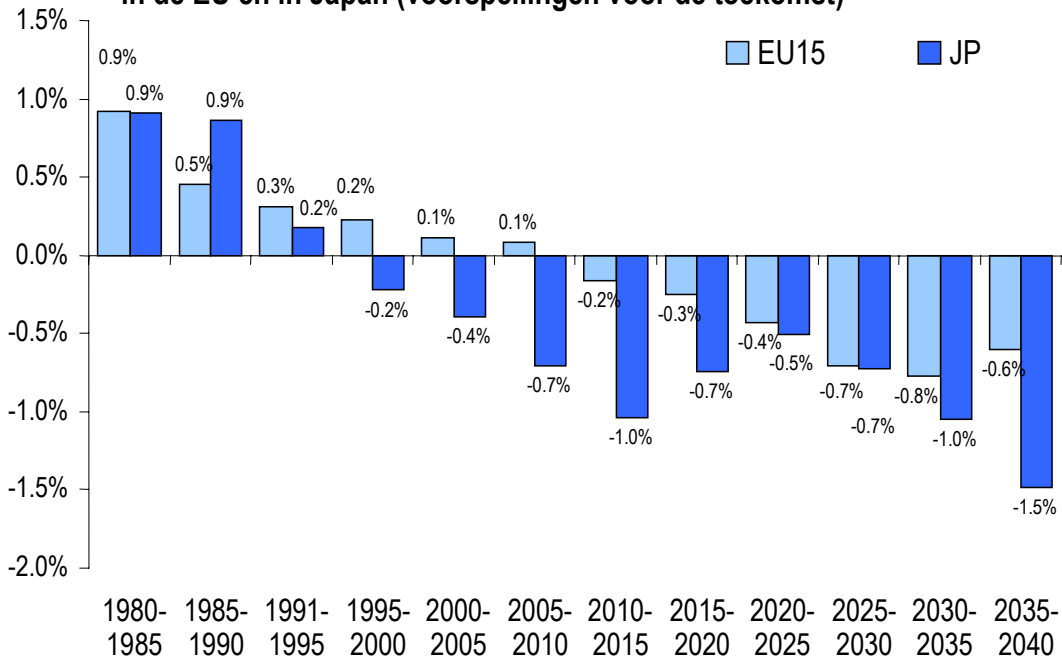
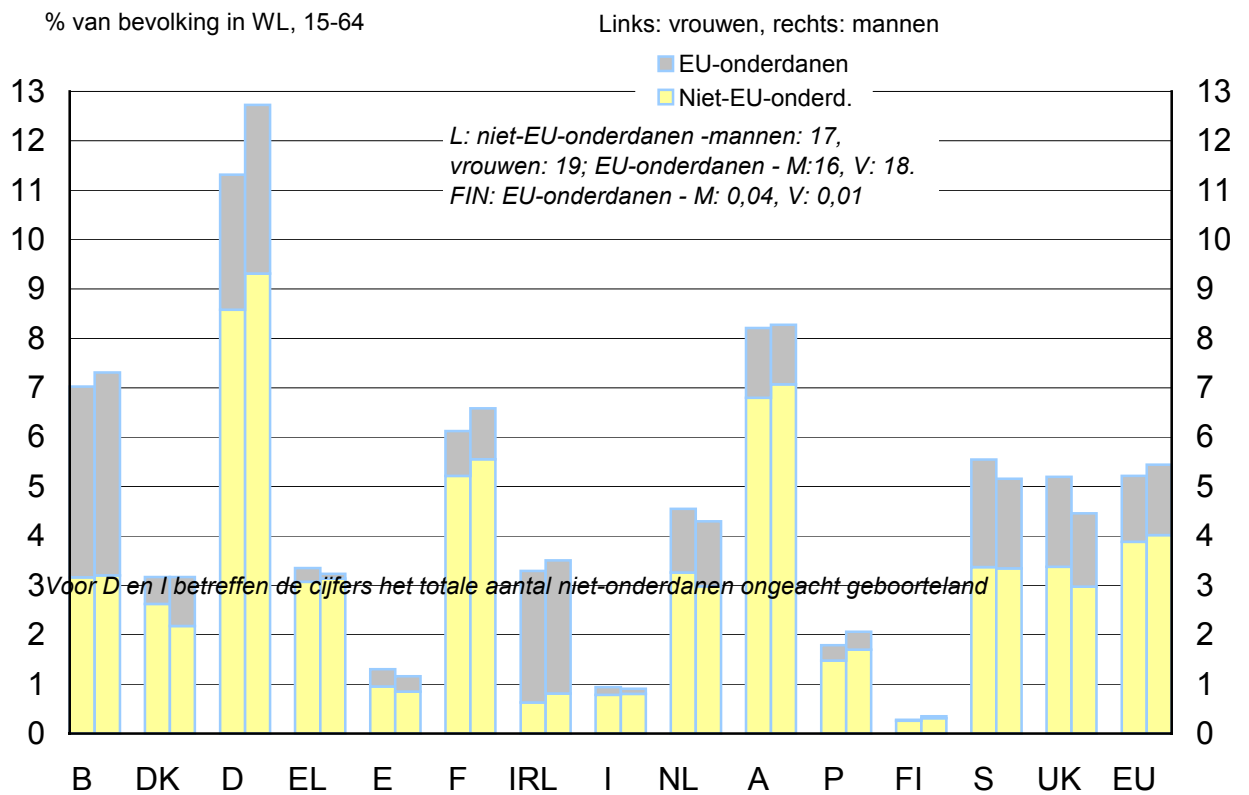
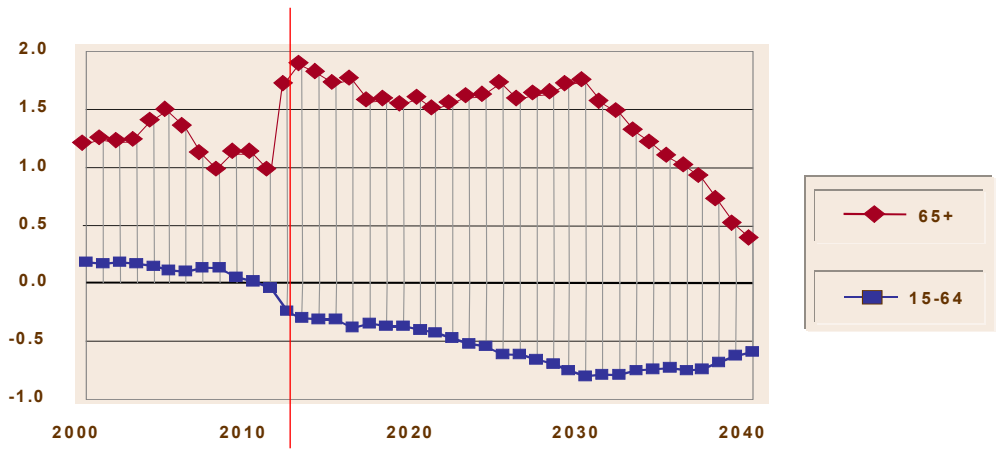


Fig. 5 Aandeel van niet-onderdanen in bevolking van werkende leeftijd, 2000



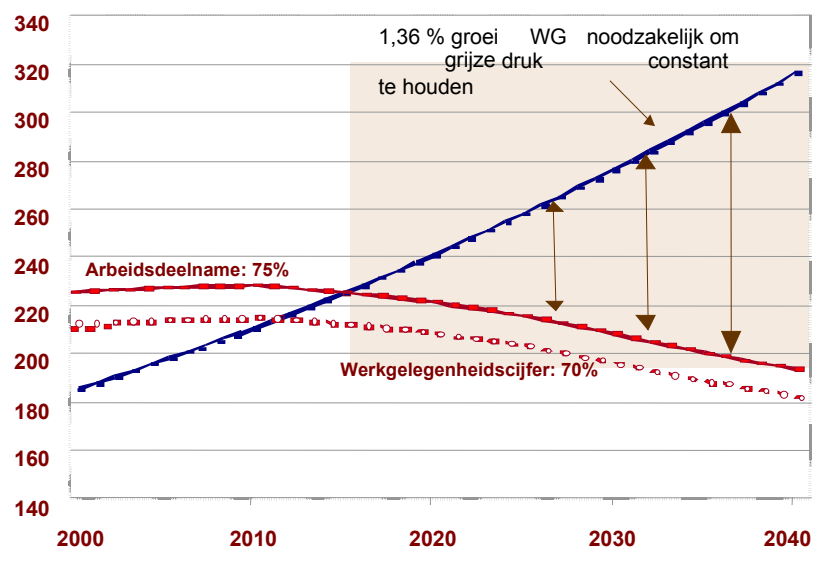
Bron: Eurostat. Deze grafiek is afkomstig uit "Statistics in Focus - Women and men migrating to and from the EU - Theme 3 -2/2003

Figuur 6 Jaarlijks groeipercentage van de bevolkingsgroepen van 65+ en 15-64, EU25, periode 2000-2040



Source: Eurostat

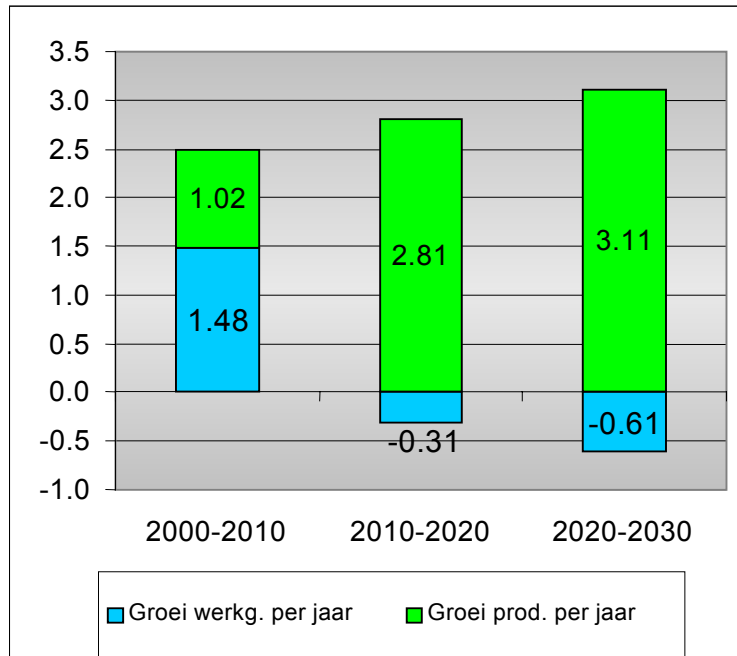
Figuur 7 Demografische achteruitgang en potentiële werkgelegenheids groei van de EU-25 in 2000-2040



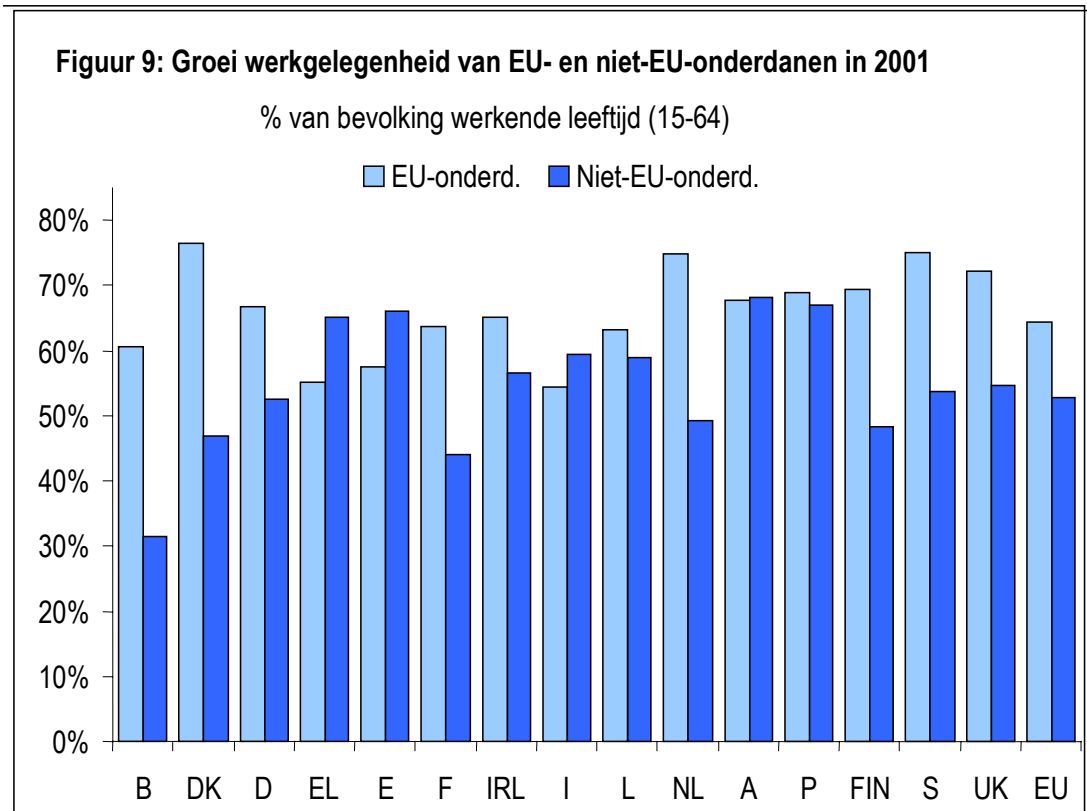
Source: Eurostat

Figuur 8: Relatieve bijdragen aan werkgelegenheidsgroei en groei productiviteit
Aandelen in de groei van werkgelegenheid en productiviteit uitgaande van een
werkgelegenheidscijfer van 70% in de periode van 2010 tot 2030, aangenomen dat de
jaarlijkse economische groei gemiddeld 2,5% blijft

EU-25



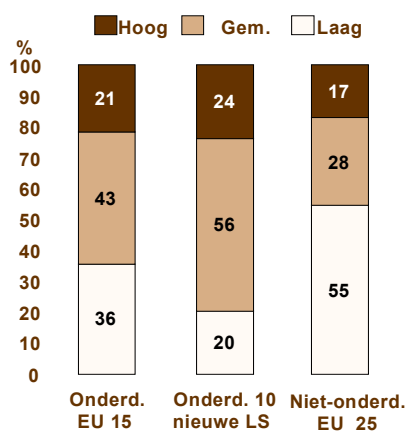
Bron: Eurostat. Simulaties gebaseerd op demografisch basisscenario van Eurostat



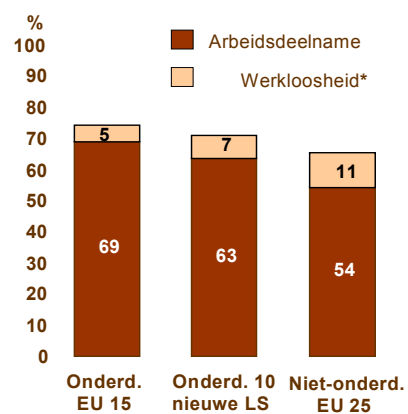
Bron: LFS, Eurostat.

Figuur 10 Opleidingsniveau en arbeidsdeelname- en werkloosheidscijfers van de immigranten in de EU-15 in 2000

Verdeling per opleidingsniveau, groep van 25-64 EU-15, 2000

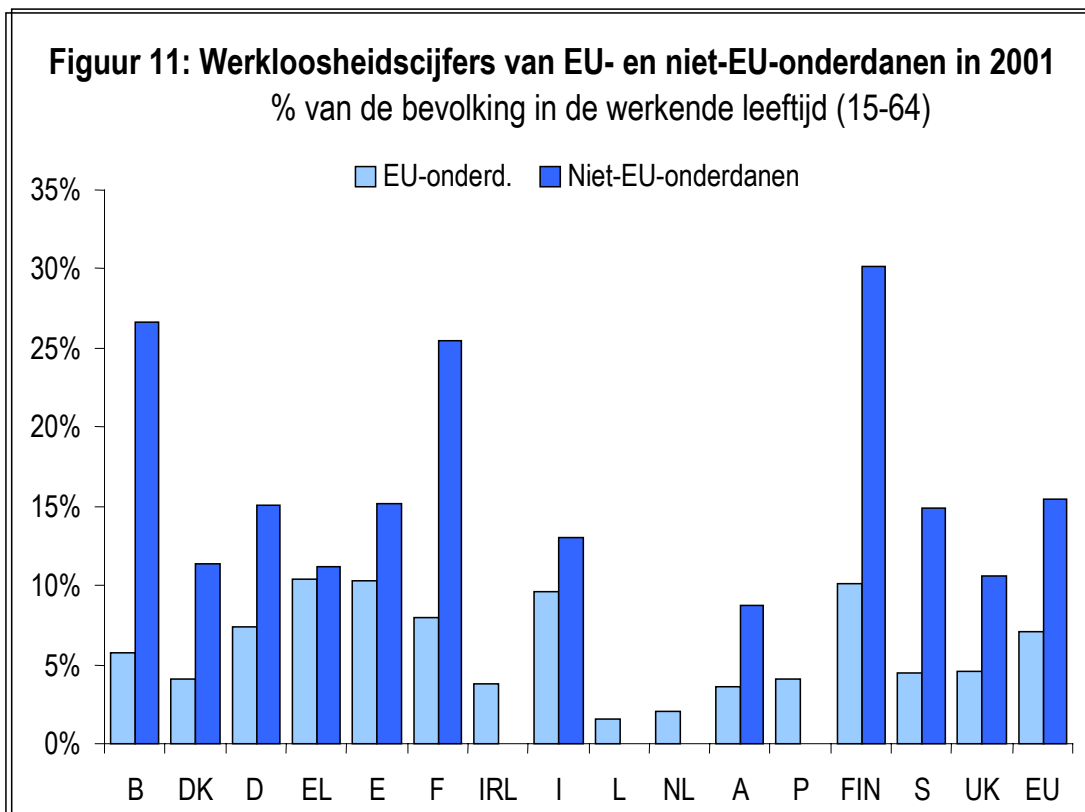


Arbeitsdeelname en werkloosheid* Groep van 25-64

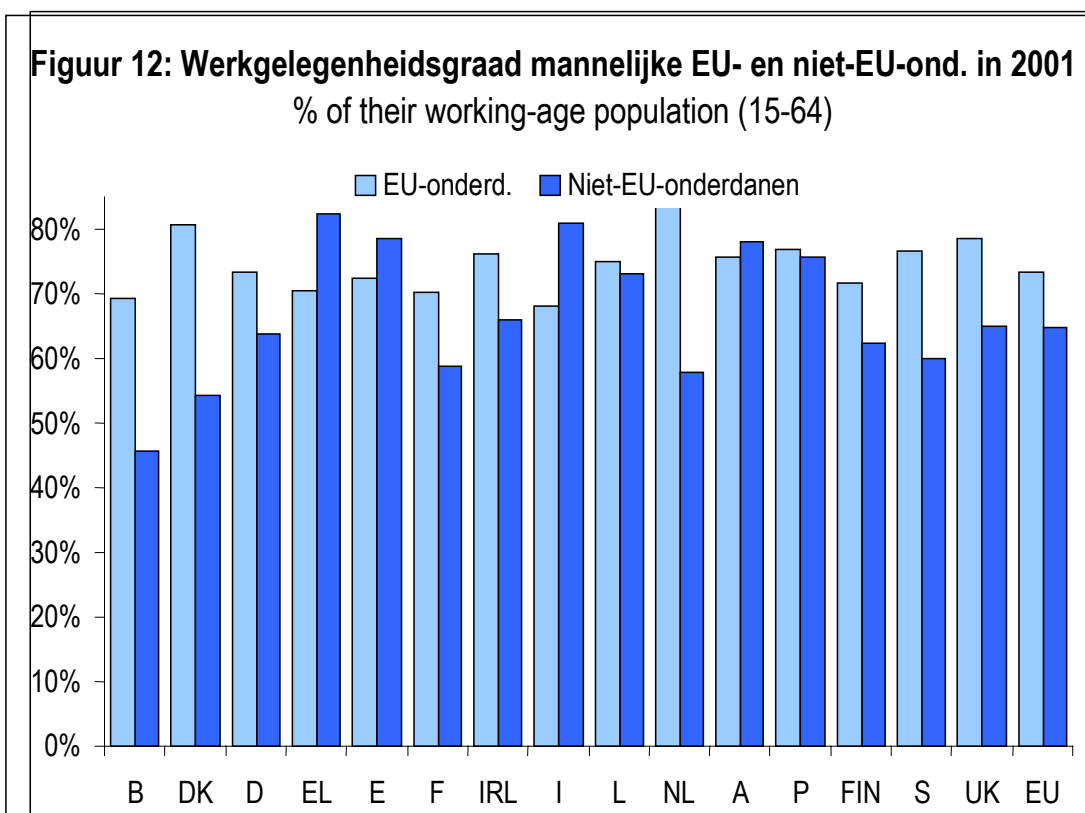


* Werklozen als % van bevolking

Bron: Eurostat (Labour Force Survey 2000)

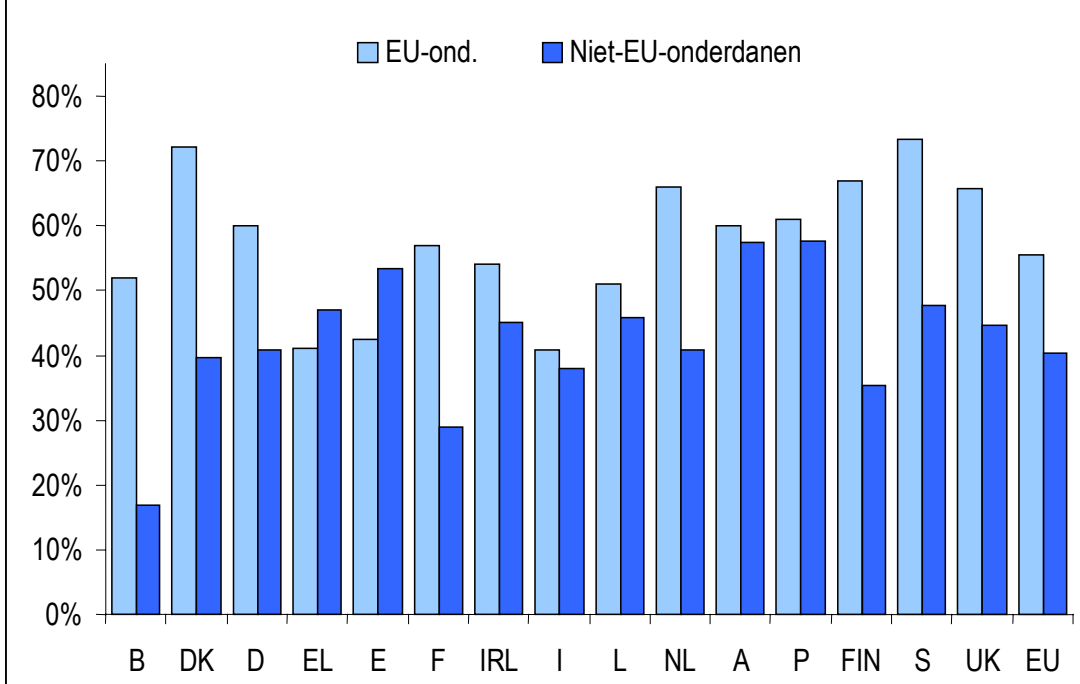


Bron: LFS, Eurostat.



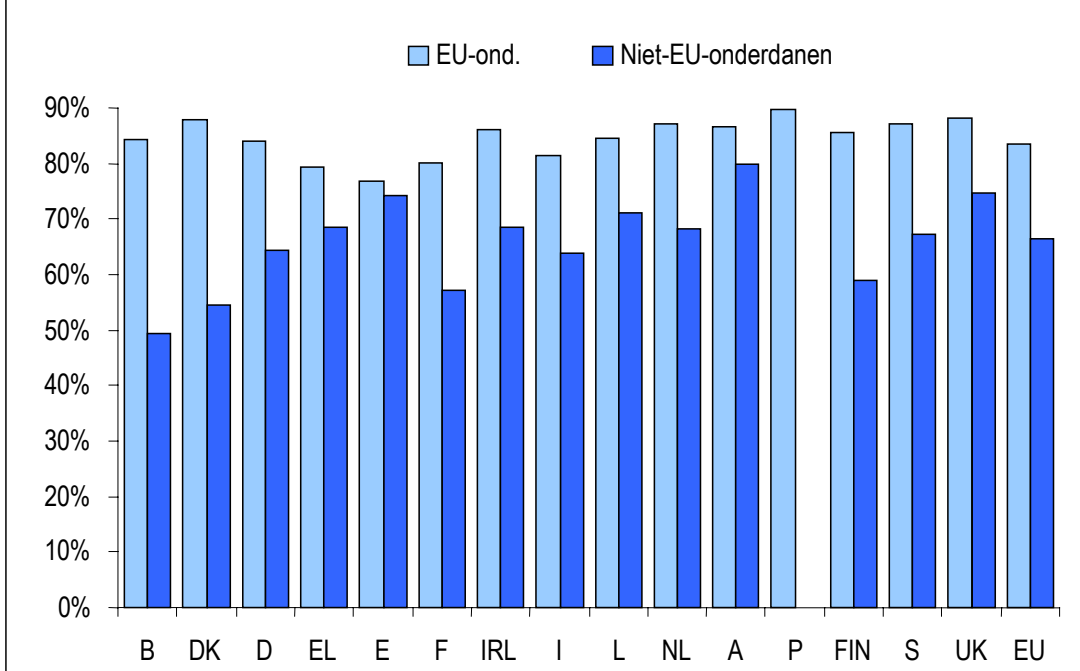
Bron, Eurostat.

Figuur 13: Werkgelegenheidsgraad vrouwelijke EU- en niet-EU-ond. in 2001
 % van de bevolking in de werkende leeftijd (15-64)



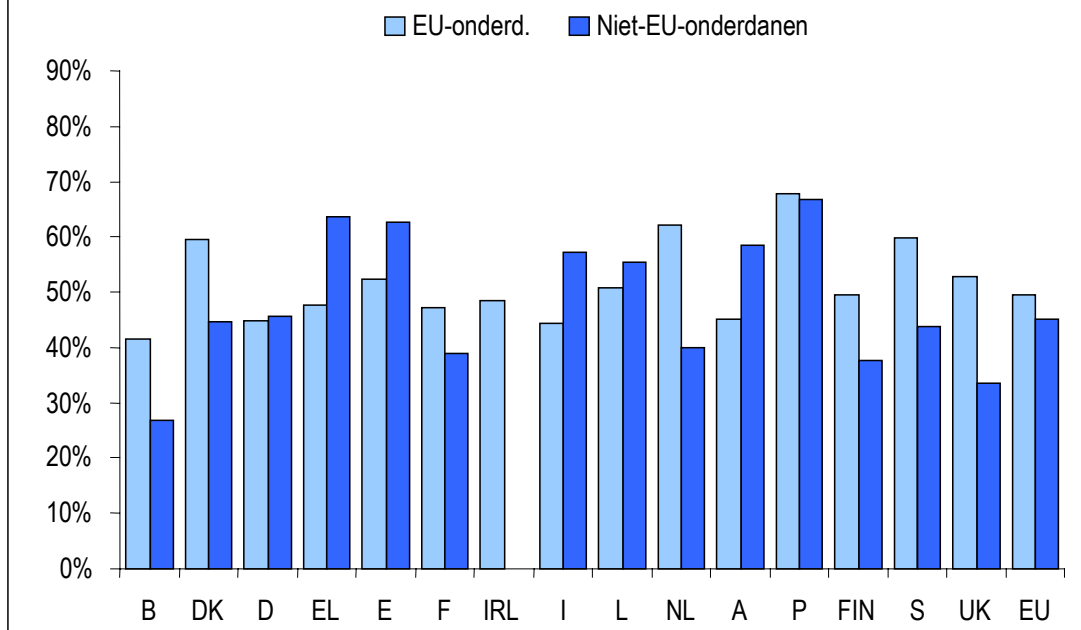
Bron: LFS, Eurostat.

Figuur 14: Werkgelegenheidsgraad hoogopgeleide EU- en niet-EU-ond. in 2001
 % van de bevolking in de werkende leeftijd (15-64)



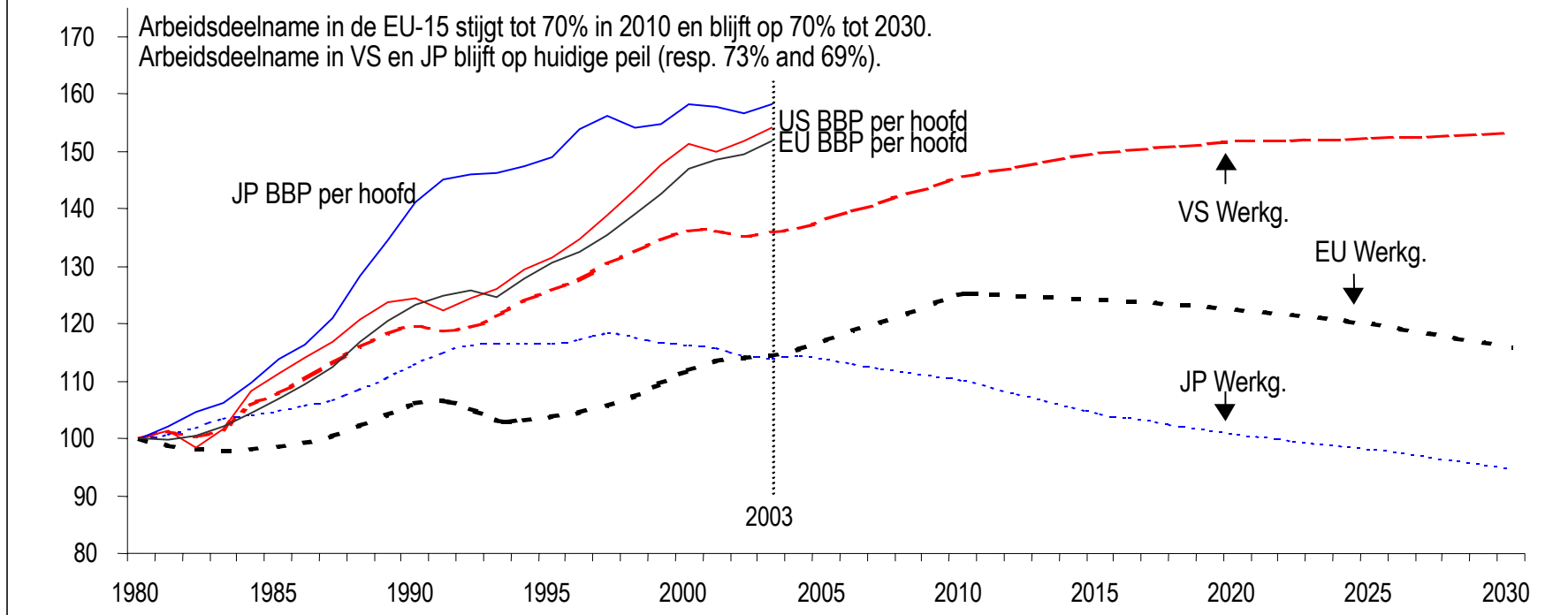
Bron: LFS, Eurostat.

Figure 15: Werkgelegenheidsgraad van laagopgeleide EU- en niet-EU-ond. in 2001
 % van de bevolking in de werkende leeftijd (15-64)



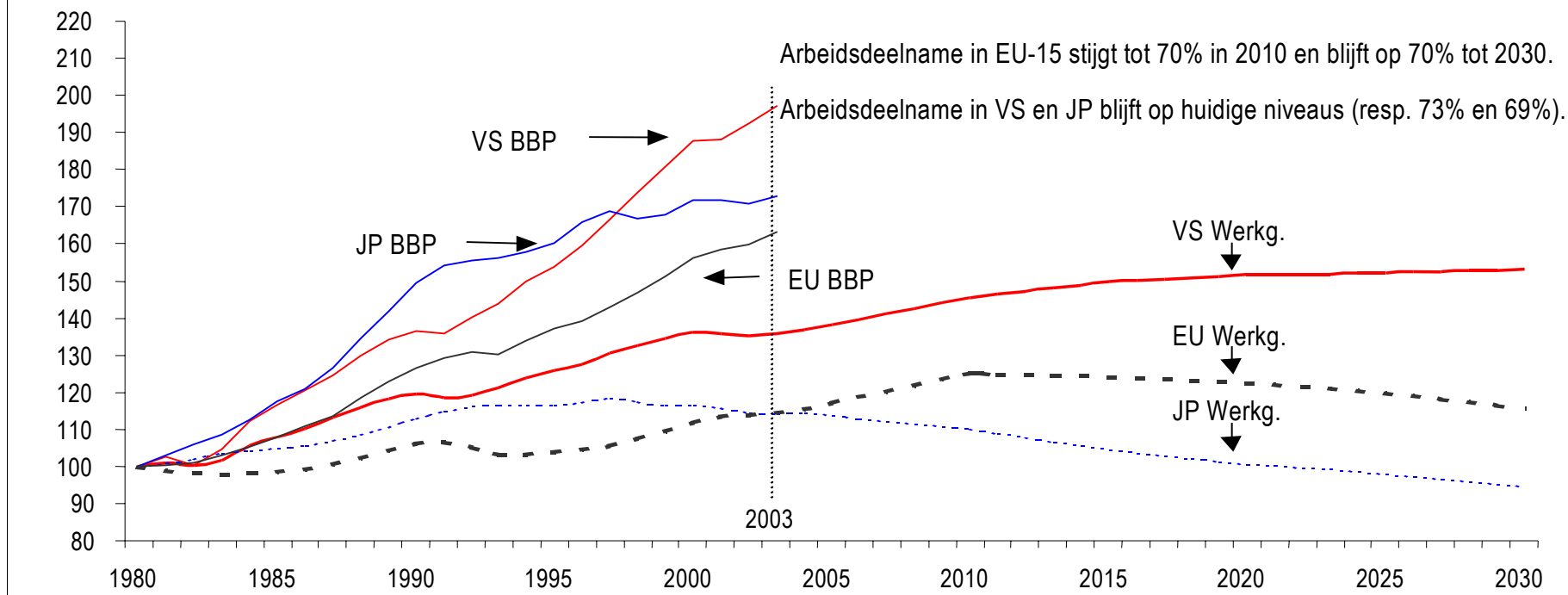
Bron: LFS, Eurostat.

Figuur 16: Ontwikkeling werkgelegenheid en BBP per hoofd in de EU, de VS en Japan
Demografische effecten op de werkgelegenheid van verschuivingen in de bevolking in de werkende leeftijd
(1980=100)



N.B.: De arbeidsdeelname in Japan en de VS is vastgelegd op het volgens de nationale berekeningen verwachte peil van 2004, Ameco-database. Merk op dat de arbeidsdeelname in Japan volgens de nationale berekeningen (74%) afwijkt van de OECD Employment Outlook (69%) (voorspellingen van de OESO). Hoewel het OESO-cijfer waarschijnlijk vergelijkbaar zal zijn met dat van de EU en de VS, moeten voorspellingen betreffende trends op langere termijn op nationale rekeningen gebaseerd worden. Dit verschil is echter in dit verband van weinig betekenis. *Bronnen:* Totale civiele werkgelegenheid (volgens nationale definitie), nationale rekeningen, Ameco database, diensten van de Commissie. Veranderingen van de bevolking in de werkende leeftijd, Ameco database. Geschatte veranderingen van de bevolking in de werkende leeftijd in de EU-15, Eurostat population projections 1999, herziening voor de EU-15. Geschatte veranderingen van de bevolking in de werkende leeftijd in de VS en Japan, de Population Division of the Department of Economic and Social Affairs van het Secretariaat van de Verenigde Naties, World Population Prospects, voor the US and Japan. Veranderingen van het reële BBP per hoofd in 1980-2003, nationale rekeningen, Ameco database, diensten van de Commissie

Figuur 17: Ontwikkeling werkgelegenheid en BBP in de EU, de VS en Japan en demografische effecten op werkgelegenheid van verschuivingen van de bevolking in de werkende leeftijd (1980=100)



N.B.:

De arbeidsdeelname in Japan en de VS is vastgelegd op het volgens de nationale berekeningen verwachte peil van 2004, Ameco-database. Merk op dat de arbeidsdeelname in Japan volgens de nationale berekeningen (74%) afwijkt van de OECD Employment Outlook (69%) (voorspellingen van de OESO). Hoewel het OESO-cijfer waarschijnlijk vergelijkbaar zal zijn met dat van de EU en de VS, moeten voorspellingen betreffende trends op langere termijn op nationale rekeningen gebaseerd worden. Dit verschil is echter in dit verband van weinig betekenis. *Bronnen:* Totale civiele werkgelegenheid (volgens nationale definitie), nationale rekeningen, Ameco database, diensten van de Commissie. Veranderingen van de bevolking in de werkende leeftijd, Ameco database. Geschatte veranderingen van de bevolking in de werkende leeftijd in de EU-15, Eurostat population projections 1999, herziening voor de EU-15. Geschatte veranderingen van de bevolking in de werkende leeftijd in de VS en Japan, de Population Division of the Department of Economic and Social Affairs van het Secretariaat van de Verenigde Naties, World Population Prospects, voor the US and Japan. Veranderingen van het reële BBP in 1980-2003, nationale rekeningen, Ameco database, diensten van de Commissie.