



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 20.7.2011
COM(2011) 455 definitief

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

Europese agenda voor de integratie van onderdanen van derde landen

{SEC(2011) 957 definitief}

INHOUDSOPGAVE

1.	INTEGRATIE ALS MIDDEL OM POTENTIEEL VAN MIGRATIE TE BENUTTEN.....	2
2.	INTEGRATIEBEHEER IS EEN GEDEELDE VERANTWOORDELIJKHEID	4
A.	INTEGRATIE DOOR DEELNAME.....	4
B.	MEER MAATREGELEN OP LOKAAL NIVEAU.....	9
C.	BETROKKENHEID VAN DE LANDEN VAN HERKOMST	11
3.	DE TOEKOMST	12

1. INTEGRATIE ALS MIDDEL OM POTENTIEEL VAN MIGRATIE TE BENUTTEN

De laatste decennia is de migratie in de meeste EU-lidstaten toegenomen. Migranten uit derde landen maken ongeveer 4% van de totale EU-bevolking uit¹. De samenstelling van de bevolking van de EU is dus aan verandering onderhevig en de diversiteit van de Europese samenlevingen groeit. Dit vergt een nieuw beleid op het gebied van sociale cohesie, dat ingaat op de zorgen van de burger.

Europa is sterk onderhevig aan demografische veranderingen, zoals de vergrijzing, de stijging van de levensverwachting en de afname van de beroepsbevolking². Op deze ontwikkelingen kan worden ingespeeld door het gebruik van de beroepsbevolking en vaardigheden die in de EU beschikbaar zijn te optimaliseren en de economische productiviteit van de EU op te voeren, maar ook door te profiteren van legale migratie. De demografische tendensen variëren per regio en vragen om oplossingen op maat. Wil Europa de voordelen van migratie ten volle te benutten, dan moet het zorgen voor een doeltreffender integratie van migranten in zijn diverse en multiculturele samenlevingen.

In de Europa 2020-strategie³ en het programma van Stockholm⁴ wordt volledig erkend dat migratie veel potentieel biedt voor de opbouw van een concurrerende en duurzame economie. Op grond van de eerbiediging en de bevordering van de mensenrechten wordt daarom de werkelijke integratie van legale migranten als een duidelijke politieke doelstelling vastgelegd⁵.

De lidstaten hebben bevestigd dat zij zich zullen inspannen om de kerngedachte dat integratie een aanjager is van economische ontwikkeling en sociale samenhang, verder te ontwikkelen, teneinde de bijdrage van migranten aan economische groei en culturele rijkdom te versterken⁶. Er is al een kader voor samenwerking op het gebied van integratie, namelijk de gemeenschappelijke basisbeginselen voor het beleid inzake de integratie van immigranten in de Europese Unie, waarover de Raad in 2004 overeenstemming bereikte⁷. Daarin wordt integratie omschreven als een dynamisch tweerichtingsproces van wederzijdse aanpassing

¹ Uit een uitsplitsing van de bevolking per nationaliteit in 2010 bleek dat er in de 27 lidstaten van de EU 32,4 miljoen buitenlanders woonden (6,5% van de totale bevolking); 12,3 miljoen daarvan zijn onderdanen van de EU-27 die in een andere lidstaat wonen, en 20,1 miljoen onderdanen van een land dat geen deel uitmaakt van de EU-27 (4% van de totale bevolking) (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/introduction>).

² De toename van de totale bevolking van de EU is de laatste jaren voornamelijk het resultaat van netto-immigratie. Tegelijkertijd vertoonde de immigratie in de Unie de laatste paar jaar een dalende tendens (Eurostat, Statistics in focus, 1/2011, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-001/EN/KS-SF-11-001-EN.PDF).

³ Conclusies van de Europese Raad van 25-26 maart 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

⁴ Het programma van Stockholm – Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger (PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1).

⁵ Uit de jaarlijkse groeianalyse 2011 – waarin de verschillende maatregelen worden samengebracht die noodzakelijk zijn, wil de EU de doelstellingen van Europa 2020 verwezenlijken – bleek dat er dringend hervormingen moeten komen om vaardigheden te ontwikkelen en voor de nationale bevolking en de migrantenpopulatie stimulansen te creëren om te gaan werken, COM(2011) 11 definitief, bijlage 2, macro-economisch verslag.

⁶ Conclusies van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten over integratie als aanjager van ontwikkeling en sociale samenhang, Raadsdocument 9248/10.

⁷ Raadsdocument 14615/04 van 19 november 2004.

door de migranten en door de samenleving van het gastland. Alle EU-maatregelen die de Commissie in 2005 in de gemeenschappelijke agenda voor migratie had voorgesteld, zijn getroffen⁸. De sociale, economische en politieke context is echter veranderd en niet alle integratiemaatregelen slaagden even goed in het verwezenlijken van de doelstellingen. Integratiebeleid heeft alleen kans van slagen als migranten zelf deel willen uitmaken van de gastsamenleving.

Dankzij de invoering van een nieuwe bepaling in het Verdrag waardoor de EU de bevordering van de integratie van onderdanen van derde landen⁹ die legaal in de lidstaten verblijven, kan ondersteunen, is er nu een duidelijke grondslag voor een gecoördineerd optreden (artikel 79, lid 4, VWEU), met uitsluiting van harmonisatie. Dit optreden moet aansluiten bij de veranderde demografische, sociale, economische en politieke omstandigheden.

Blijkens de cijfers¹⁰ zijn de meest prangende problemen:

- de lage arbeidsparticipatie van migranten, vooral voor migrantenvrouwen,
- de groeiende werkloosheid en het grote aantal migranten met een te hoge opleiding,
- het toenemende risico van sociale uitsluiting,
- de slechte onderwijsprestaties,
- de bezorgdheid bij de bevolking over de gebrekkige integratie van migranten.

De hernieuwde Europese agenda voor de integratie van onderdanen van derde landen is een bijdrage aan het debat dat ertoe moet leiden dat integratie beter wordt begrepen en ondersteund. Er zijn uiteenlopende benaderingen nodig, naargelang van de specifieke integratieproblemen die verschillende soorten migranten (hoog- of laagopgeleid) en begunstigden van internationale bescherming ondervinden. Europa, dat gebouwd is op de wederzijdse eerbied voor verschillende culturen en tradities, moet zich positief opstellen ten opzichte van diversiteit en stevige waarborgen bieden voor de grondrechten en gelijke behandeling. Ook moeten er specifieke maatregelen worden genomen ten behoeve van kwetsbare groepen migranten.

In deze mededeling worden op basis van ervaringen in de hele EU de Europese problemen op het gebied van integratie beschreven. Er worden aanbevelingen en maatregelen voorgesteld om die problemen aan te pakken. Samen met het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie geeft deze mededeling een overzicht van de EU-initiatieven om de integratie van onderdanen van derde landen te ondersteunen. De EU kan de inspanningen van de lidstaten met behulp van verschillende instrumenten aansturen en leiden. De Europese agenda voor integratie kan echter niet alleen door middel van Europese instrumenten worden uitgevoerd. Integratie is een dynamisch langetermijnproces waarvoor diverse actoren op verschillende beleidsterreinen en op verschillende niveaus inspanningen moeten leveren.

⁸ COM(2005) 389 definitief en SEC(2010) 357 definitief.

⁹ Onderdanen van derde landen zijn migranten die afkomstig zijn uit landen buiten de EU en die niet de nationaliteit van een EU-land bezitten. Deze groep omvat mensen die geboren zijn in een land buiten de EU en mensen die wel geboren zijn in de EU maar niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten.

¹⁰ Zie het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie.

Daarom hebben de aanbevelingen in deze mededeling betrekking op alle partijen die een rol spelen bij het integratieproces.

2. INTEGRATIEBEHEER IS EEN GEDEELDE VERANTWOORDELIJKHEID

Integratiebeleid moet de economische, sociale, culturele en politieke participatie van migranten bevorderen teneinde het potentieel van migratie te benutten. In elke nationale en plaatselijke context moeten doeltreffende oplossingen voor de integratieproblemen worden gevonden, maar omdat dezelfde problemen zich in veel lidstaten voordoen, zou het zinvol kunnen zijn om ervaringen te delen. Hoewel de EU niet bevoegd is om integratiestrategieën vast te stellen, kan zij een kader bieden voor toezicht, benchmarking en uitwisseling van goede praktijken, en stimulansen creëren met Europese financiële instrumenten. Het begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie bevat voorbeelden van goede praktijken en kennisuitwisseling.

Integratie hangt nauw samen met wetgeving en beleid die op EU-niveau worden vastgesteld en gecoördineerd¹¹. De totstandbrenging van een rechtskader voor gelijke behandeling en de toekenning van rechten aan alle migranten maken deel uit van de EU-maatregelen ter ondersteuning van migratie. Er moet op alle relevante gebieden ten volle rekening worden gehouden met de integratieprioriteiten, opdat de integratieproblemen en andere beleidsprioriteiten op samenhangende wijze worden aangepakt.

Integratie is een proces dat continu evolueert, op de voet moet worden gevolgd en waarvoor voortdurend inspanningen, innovatieve benaderingen en gedurfde ideeën zijn vereist. De oplossingen liggen niet voor het oprapen, maar als de integratie van migranten in de EU succesvol verloopt, brengt dit de Unie een stuk dichterbij de doelstelling die zij heeft vastgesteld in de Europa 2020-strategie om tegen 2020 een arbeidsparticipatie van ten minste 75% te bereiken, vroegtijdige schoolverlating terug te dringen tot minder dan 10%, het percentage van de bevolking met een einddiploma hoger onderwijs te verhogen en ervoor te zorgen dat 20 miljoen mensen kunnen ontsnappen aan armoede of sociale uitsluiting¹².

De voorgestelde maatregelen spitsen zich met name toe op de volgende prioritaire gebieden:

A. Integratie door deelname

B. Meer maatregelen op plaatselijk niveau

C. Betrokkenheid van de landen van herkomst

A. INTEGRATIE DOOR DEELNAME

Het integratiebeleid moet echt van onderop worden ontwikkeld, dicht bij het plaatselijke niveau. Daartoe is steun nodig voor taalcursussen, inburgeringscursussen, toegang tot werk, onderwijs en beroepsopleiding en discriminatiebestrijding en andere maatregelen die erop gericht zijn migranten nauwer bij de samenleving te betrekken.

¹¹ In het begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie is een overzicht opgenomen van recente EU-initiatieven ter ondersteuning van de integratie van onderdanen van derde landen.

¹² Conclusies van de Europese Raad van 25-26 maart 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

Wil integratie succesvol verlopen, dan moet het gastland migranten goed ontvangen, hun rechten en hun cultuur eerbiedigen en hen op hun plichten wijzen. De migranten moeten van hun kant laten zien dat zij bereid zijn te integreren en de regels en waarden te eerbiedigen van de samenleving waarin zij leven.

1. De sociaaleconomische bijdrage van migranten

1.1. De taal leren

Er bestaat ruime consensus over het feit dat het leren van de taal van cruciaal belang is voor integratie. Kennis van de taal vergroot de kansen op de arbeidsmarkt en de onafhankelijkheid en bevordert de arbeidsparticipatie van migrantenvrouwen.

Taalcursussen en inburgeringsprogramma's moeten betaalbaar zijn en op verschillende plaatsen worden aangeboden. Het is belangrijk dat er taalcursussen op verschillende niveaus worden aangeboden, die aansluiten bij de voorkennis en het leervermogen van de deelnemers. Bij het beoordelen van de talenkennis kan gebruik worden gemaakt van het *Common European Framework of Reference for Languages* (CEFR), dat door de Raad van Europa is ontwikkeld als een basis voor de wederzijdse erkenning van taaldiploma's¹³.

1.2. Arbeidsparticipatie

In veel lidstaten is er een groot verschil tussen de arbeidsparticipatie van onderdanen van derde landen en van die van EU-onderdanen. In 2010 was de arbeidsparticipatie van de onderdanen van derde landen tussen 20 en 64 jaar in de hele EU tien procentpunten lager dan die van de totale bevolking in dezelfde leeftijdscategorie¹⁴. Vooral de arbeidsparticipatie van vrouwelijke migranten is beduidend lager dan de gemiddelde arbeidsparticipatie en de arbeidsparticipatie van mannelijke migranten¹⁵. Aangezien arbeidsparticipatie een van de beste en meest concrete manieren is om in een samenleving te integreren, moeten zowel voor de arbeidsmigrant als voor de migranten die naar de EU komen in het kader van gezinshereniging of als begunstigden van internationale bescherming inspanningen worden geleverd om dit verschil weg te werken.

In alle lidstaten die hierover gegevens bijhouden, blijken onderdanen van derde landen, en vooral vrouwen¹⁶, werk te verrichten waarvoor dat onder hun opleidingsniveau ligt. Werkloze migranten of migranten die werk verrichten dat onder hun opleidingsniveau ligt, zijn een onderbenutte bron en een verspilling van menselijk kapitaal. Bovendien kunnen migranten deze situatie als vernederend ervaren.

Er moeten diensten worden ontwikkeld voor de erkenning van diploma's en vaardigheden uit het land van herkomst, waardoor het voor migranten gemakkelijker wordt om werk te vinden dat aansluit bij hun vaardigheden.

¹³ Zie: http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre_en.asp

¹⁴ In 2010 bedroeg de gemiddelde arbeidsparticipatie van de totale bevolking tussen 20 en 64 jaar 68,6% (in 2009: 69,1%) en die van onderdanen van derde landen tussen 20 en 64 jaar 58,5% (in 2009: 59,1%).

¹⁵ In 2010 was de arbeidsparticipatie van vrouwelijke onderdanen van derde landen tussen 25 en 54 jaar bijna twintig procentpunten lager dan de gemiddelde arbeidsparticipatie van alle vrouwen in die leeftijdscategorie. Eurostat, Arbeidskrachtenenquête, kwartaalgegevens over de arbeidsparticipatie per geslacht, leeftijdscategorie en nationaliteit, vergelijking van de arbeidsparticipatie van nationale onderdanen en burgers van landen buiten de EU-27:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database.

¹⁶ Ethnic minority and Roma women in Europe: a case for gender equality?, syntheseverslag dat in 2009 voor de Europese Commissie werd opgesteld.

Een eerste stap zou erin kunnen bestaan de instrumenten te verbeteren voor het in kaart brengen van het genoten onderwijs, eerdere werkervaring, de vergelijkbaarheid van diploma's en titels en de extra opleiding die eventueel nodig is.

Ten tweede is het ook belangrijk dat de informatie over beschikbare banen transparant is en dat de publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie ondersteuning biedt. Op het vlak van diversiteit en de bestrijding van discriminatie spelen de werkgevers en de sociale partners een cruciale rol. Ook de belangrijke rol van migranten als ondernemers moet worden versterkt, evenals hun creativiteit en innovatievermogen¹⁷. De overheid moet daartoe informatie verstrekken het oprichten van een onderneming.

Ten derde moeten inburgeringscursussen worden georganiseerd om pas aangekomen migranten te ondersteunen bij het vinden van een baan en het kennismaken met andere belangrijke aspecten van het leven in de gastsamenleving. De inburgeringsmaatregelen kunnen worden opgenomen in een contract met rechten en plichten voor beide partijen, om te zorgen voor grotere betrokkenheid.

1.3. *Inspanningen op het gebied van onderwijs*

In de meeste EU-landen neemt het aandeel studenten met een migrantenachtergrond toe¹⁸. De schoolsystemen moeten zich aanpassen aan de toenemende diversiteit van hun studentenpopulatie om voor iedereen kwalitatief hoogwaardig onderwijs te garanderen en het potentieel van die diversiteit te benutten. Maatregelen moeten erop gericht zijn om al op jonge leeftijd, nog voordat kinderen naar school gaan, met de taalverwerving te beginnen.

Het gemiddelde onderwijsniveau van onderdanen van derde landen ligt onder dat van EU-onderdanen¹⁹. Jongeren met een migrantenachtergrond lopen een groter risico het onderwijs- en opleidingssysteem te verlaten zonder een diploma hoger secundair onderwijs. Er moeten extra inspanningen worden geleverd om te voorkomen dat migrantenjongeren de school vroegtijdig verlaten²⁰.

Leraren en andere personeelsleden moeten een opleiding krijgen om met diversiteit om te gaan. De aanwerving van migranten als leraar of in de kinderopvang kan ook nuttig zijn om leren aan te moedigen in klassen met veel migranten en om de nationale onderwijssystemen verder open te stellen voor andere Europese en niet-Europese culturen. Taalcursussen voor de ouders waarbij zij ook informatie krijgen over begeleiding en mentoring in verband met de opleiding van hun kinderen zijn voorbeelden van nuttige maatregelen. Scholen in achterstandsbuurtten met een hoge concentratie migrantenjongeren zouden speciale

¹⁷ Uit recente statistieken van de Kamer van koophandel van de regio Lombardije blijkt dat 60% van de nieuwe ondernemingen in de regio opgericht is door migranten: www.lom.camcom.it.

¹⁸ Voortgangsverslag (SEC(2011) 526). In de EU bedraagt het aandeel van niet-onderdanen in de leeftijdscategorie 6-17 jaar 5,7%, en in de leeftijdscategorie 18-24 jaar 7,9%. In Duitsland en Oostenrijk is meer dan 9% van de kinderen in de leeftijdscategorie 6-17 jaar niet-onderdaan, in Spanje en Ierland meer dan 11% en in Luxemburg meer dan 45%.

¹⁹ Uit de arbeidskrachtenenquête van Eurostat blijkt dat migranten duidelijk ondervetegenwoordigd zijn op het secundair onderwijsniveau en oververtegenwoordigd op het laagste onderwijsniveau. Tegelijkertijd bedroeg het percentage onderdanen van derde landen met een te hoge opleiding in 2009 45% (bij de EU-burgers 29%); http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database

²⁰ COM(2010) 296 en COM(2011) 18.

programma's, mentoraten en opleidingsmogelijkheden kunnen ontwikkelen met het oog op concurrentievoordelen.

1.4. Zorgen voor betere levensomstandigheden

Met maatregelen voor de sociale insluiting van migranten moet worden getracht mogelijke belemmeringen voor de toegang tot sociale en gezondheidsdiensten weg te nemen en armoede en uitsluiting van de meest kwetsbaren te bestrijden²¹. De integratie van begunstigden van internationale bescherming vergt bijzondere aandacht. Zij hebben vaak traumatische ervaringen opgedaan, die specifieke sociale en psychologische zorg vereisen. Het beleid moet er dan ook op gericht zijn begunstigden van internationale bescherming zo min mogelijk te isoleren en hun rechten zo min mogelijk te beperken. Voorts moet er worden gezorgd voor doeltreffende taalcursussen, onderdak, gezondheidszorg die de integratie ten goede komt en cultureel aangepaste programma's voor gezondheidsbevordering. Voorts moet er worden gezorgd voor toegang tot beroepsopleiding en bijstand bij het zoeken naar werk.

De situatie van de onderdanen van derde landen met een Roma-achtergrond die legaal in de EU verblijven, verdient bijzondere aandacht.

1.5. Beter gebruik van EU-middelen

De deelname van migranten en de tenuitvoerlegging van het integratiebeleid van onderaf moeten worden ondersteund door beter gebruik te maken van de bestaande EU-instrumenten. Het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen en het Europees Vluchtelingenfonds ondersteunen zaken als ontvangst- en inburgeringsregelingen, deelname aan het sociale en burgerlijke leven, gelijke toegang tot diensten enz. Het Europees Sociaal Fonds financiert daarnaast maatregelen om de toegang tot en de integratie in de arbeidsmarkt te ondersteunen, en ook het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling kan uiteenlopende integratiemaatregelen ondersteunen.

Aanbevelingen

De lidstaten dienen:

- (1) taalcursussen aan te bieden die aansluiten bij de verschillende integratiefasen die migranten doorlopen;*
- (2) programma's voor nieuwkomers organiseren, met taal- en inburgeringscursussen. deze programma's dienen aandacht te besteden aan de specifieke behoeften van migrantenvrouwen teneinde hun arbeidsparticipatie te bevorderen en hun economische onafhankelijkheid te versterken;*
- (3) maatregelen te nemen om de behoeften van een persoon te beoordelen en diens diploma's en beroepservaring te valideren;*
- (4) ten aanzien van migranten een actief arbeidsmarktbeleid te voeren;*

²¹ COM(2010) 758.

- (5) *ervoor te zorgen dat leraren en directie leren omgaan met diversiteit, leraren met een migrantenachtergrond worden aangeworven en migrantenkinderen worden aangemeld voor opvang en onderwijs voor jonge kinderen; en*
- (6) *bijzondere aandacht te besteden aan de specifieke behoeften van kwetsbare groepen migranten.*

<i>De Commissie dient ervoor te zorgen dat:</i>

- (7) *de uitwisseling van goede praktijken en beleidscoördinatie op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs en sociale zaken wordt ondersteund; en*
- (8) *er beter gebruik wordt gemaakt van de bestaande EU-financieringsinstrumenten ter bevordering van de participatie van migranten.*

2. Rechten en plichten – gelijke behandeling en erbij horen

De eerbiediging van universele waarden en fundamentele mensenrechten is in het Verdrag vastgelegd. Discriminatie moet krachtiger worden bestreden en migranten moeten nadrukkelijker in de gelegenheid worden gesteld om vertrouwd te raken met de fundamentele waarden van de EU en haar lidstaten.

Voor de integratie van migranten is het van groot belang dat zij deelnemen aan het democratisch proces. Structurele en wettelijke belemmeringen voor de politieke deelname van migranten moeten zoveel mogelijk worden weggenomen. Vertegenwoordigers van de migranten, waaronder vrouwen, moeten nauwer worden betrokken bij het opstellen en uitvoeren van integratiebeleid en –programma's.

Hulpverleningsprogramma's en werkstages kunnen ook nuttig zijn om binnen migrantenorganisaties capaciteit op te bouwen en de deelname van migranten aan plaatselijke organisaties, zoals schoolraden en huisvestingsmaatschappijen, aan te moedigen en te ondersteunen.

Om de democratische deelname te versterken kan er worden gedacht aan opleiding en mentoren, stemrecht voor migranten in plaatselijke verkiezingen, de oprichting van lokale, regionale en nationale adviesorganen en het stimuleren van ondernemerschap, creativiteit en innovatie²².

<u><i>Aanbevelingen</i></u>

<i>De lidstaten dienen:</i>

- (9) *maatregelen te treffen om het beginsel van gelijke behandeling van mensen, ongeacht hun ras of etnische afkomst, in de praktijk te brengen; en*

²² Verslag van de vierde bijeenkomst van het Europees integratieforum, 6-7 december 2010, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_812142537.pdf.

- (10) *drempels wegnemen die migranten ervan weerhouden politiek actief te worden. Vertegenwoordigers van migranten moeten nauwer worden betrokken bij het opstellen en uitvoeren van integratiebeleid en –programma's.*

De Commissie dient:

- (11) *ervoor te zorgen dat de bestaande richtlijnen inzake non-discriminatie en legale migratie onverkort en correct ten uitvoer worden gelegd.*

B. MEER MAATREGELEN OP LOKAAL NIVEAU

De lokale overheden dient nauw te worden betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van het integratiebeleid. De plaatselijke autoriteiten beheren tal van diensten en activiteiten en zij kunnen een belangrijke rol spelen bij het leggen van contacten tussen migranten en de samenleving van het gastland.

1. Aanpak van achterstandswijken

Veel migranten gaan in een stad wonen en krijgen daar te maken met bijzondere integratieproblemen. Het integratiebeleid moet specifiek de problemen van arme wijken aanpakken om er de economische en culturele activiteit en de sociale cohesie te bevorderen. In verschillende lidstaten zijn er met succes contracten of andere overeenkomsten gesloten tussen nationale, regionale en plaatselijke autoriteiten om stadsontwikkeling te ondersteunen. Het is essentieel dat vertegenwoordigers van plaatselijke organisaties en stedelingen bij die overeenkomsten worden betrokken. Voor doeltreffende integratie zijn ook ondersteunende maatregelen nodig om te zorgen voor sociale infrastructuur en stedelijke vernieuwing op grond van een geïntegreerde aanpak ter voorkoming van segregatie.

2. Verbetering van de samenwerking op verschillende niveaus

Hoewel de verantwoordelijkheid voor integratiemaatregelen hoofdzakelijk berust bij de lokale overheden, is het belangrijk dat de verschillende bestuursniveaus nauw samenwerken om het verstrekken, het financieren en het evalueren van diensten te coördineren. Doeltreffende integratie kan alleen worden gerealiseerd als alle belanghebbenden – Europese instellingen, lidstaten en nationale, regionale en plaatselijke actoren – samenwerken. De EU kan een kader bieden voor toezicht, benchmarking en uitwisseling van goede praktijken tussen de verschillende bestuursniveaus, en stimulansen creëren ter bevordering van goede lokale en regionale modellen.

Territoriale pacten tussen belanghebbenden op verschillende niveaus moeten alle deelnemers de nodige flexibiliteit bieden om bepaalde beleidsdoelen te halen, en anderzijds de beleidsinstrumenten en de financieringsbronnen en –procedures stroomlijnen. Hierbij zou het Comité van de Regio's een rol kunnen spelen.

Voorbeelden:

Het INTI-Cities-project was ontworpen om lokaal integratiebeleid, lokale praktijken en lokaal bestuur aan bepaalde criteria te toetsen en werd met succes getest in de steden Helsinki, Rotterdam, Malmö, Düsseldorf, Genua en Lyon. Daarnaast werd het DIVE-project ontwikkeld om te evalueren hoe gemeenten de beginselen van diversiteit en gelijkheid toepassen wanneer zij mensen in dienst nemen, goederen en diensten kopen, beleid uitstippelen en diensten verlenen. De DIVE-benchmark werd

toegepast in Amsterdam, Leeds, Berlijn en Rome. De steden die aan DIVE deelnemen, ondertekenden een handvest inzake integrerende steden²³.

De regio Valencia beschikt over een rechtskader op grond waarvan tal van actoren actief samenwerken op het gebied van de integratie van nieuwkomers. Verder is er een immigratiepact tussen de regionale regering, de vakbonden en de werkgeversorganisatie gesloten om om te gaan met diversiteit op de werkvloer en actieve arbeidsparticipatie van migranten te stimuleren. Bovendien hebben lokale, provinciale en regionale overheden een lokaal integratiepact gesloten om de samenwerking te bevorderen en te zorgen voor samenhang tussen de diverse integratiemaatregelen.

3. Financiële steun van de EU voor lokale maatregelen

Het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen biedt de lidstaten waardevolle ondersteuning bij hun inspanningen ervoor te zorgen dat onderdanen van derde landen voldoen aan de verblijfsvoorwaarden en hun integratie te bevorderen²⁴. Voor het volgende meerjarige financieel kader stelt de Commissie voor om de structuur van de uitgaveninstrumenten te vereenvoudigen door de programma's terug te brengen tot een tweepijlerstructuur, met onder meer een fonds voor migratie en asiel²⁵. Een component bestaat uit maatregelen om de integratie van onderdanen van derde landen te ondersteunen. De financiering heeft ook een externe dimensie, om zowel het optreden binnen als buiten de EU te bestrijken.

In de toekomst moet de EU-financiering vooral toegesneden zijn op een lokale, meer gerichte aanpak, ter ondersteuning van samenhangende strategieën die specifiek zijn ontworpen om integratie op lokaal niveau te bevorderen. Deze strategieën moeten in de eerste plaats door lokale of regionale autoriteiten en niet-overheidsactoren ten uitvoer worden gelegd, waarbij rekening wordt gehouden met hun specifieke situatie. De resultaten zouden worden afgemeten aan hun bijdrage tot de verwezenlijking van de globale doelstelling van meer participatie, op basis van 1) een hogere arbeidsparticipatie, 2) een hoger opleidingsniveau, 3) betere sociale integratie en 4) actief burgerschap.

Aanbevelingen

De lidstaten dienen:

- (12) *te zorgen voor alomvattende integratiestrategieën die van onderaf, dat wil zeggen in nauw overleg met alle lokale en regionale belanghebbenden, worden ontwikkeld en uitgevoerd.*

Actoren op alle bestuursniveaus dienen:

- (13) *de ontwikkeling te ondersteunen van territoriale pacten, d.w.z. samenwerkingsverbanden voor belanghebbenden op verschillende niveaus, voor het formuleren en uitvoeren van integratiebeleid.*

²³ Zie de website van de integrerende steden: <http://www.integratingcities.eu>.

²⁴ Beschikking 2007/435/EG van de Raad van 25 juni 2007 tot oprichting van het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemeen programma Solidariteit en beheer van de migratiestromen. Voor de volledige periode is een bedrag van 825 miljoen euro toegewezen.

²⁵ COM(2011) 500 definitief.

- (14) *de plaatselijke en regionale actoren nauwer te betrekken bij het opstellen van het integratiebeleid in het kader van EU-programma's, via een strategisch partnerschap met het Comité van de Regio's en de Europese netwerken van steden en regio's; en*
- (15) *te streven naar betere coördinatie van de programmering van de bestaande EU-financieringsinstrumenten met het oog op lokale maatregelen. Daartoe moet gebruik worden gemaakt van het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen, het Europees Vluchtelingenfonds, het Europees Sociaal Fonds en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling.*

C. BETROKKENHEID VAN DE LANDEN VAN HERKOMST

De landen van herkomst kunnen het integratieproces op drie manieren ondersteunen: 1) voorbereiding van de integratie reeds voor het vertrek van de migrant; 2) ondersteuning van de migrant wanneer hij in de EU is, bijvoorbeeld via de ambassades; 3) voorbereiding van de tijdelijke of definitieve terugkeer van de migrant met de ervaring en kennis die hij verworven heeft.

1. Integratiebevorderende maatregelen vóór vertrek

De landen van herkomst kunnen de migranten voorafgaand aan hun vertrek helpen door informatie te verstrekken, bijvoorbeeld over de vereiste visa en werkvergunningen, maar ook door taalcursussen of beroepsopleidingen aan te bieden om hun vaardigheden te vergroten. De derde landen zouden voor dit soort maatregelen steun moeten krijgen en daarnaast moeten de methoden voor de erkenning van de diploma's en vaardigheden van migranten worden verbeterd.

Om de mensen die naar de EU willen migreren, toegang te bieden tot de nodige informatie over de aanvraagprocedures, zal de Commissie later dit jaar het immigratieportaal van de EU starten.

2. Gunstige contacten tussen migrantengemeenschappen en landen van herkomst

Voor duurzame investeringen in en de ontwikkeling van de landen van herkomst zijn overmakingen van geld en overdracht van vaardigheden, innovatie en kennis van groot belang.

Een meer dynamische strategie ter bevordering van grensoverschrijdend ondernemerschap zou ondernemers die zowel in de EU-lidstaten als in de partnerlanden actief zijn, ten goede komen. Dergelijke ondernemingen kunnen zorgen voor meer werkgelegenheid in de landen van herkomst en bevorderlijk zijn voor zowel de integratie van migranten als de handel tussen de betrokken landen.

3. Circulaire migratie en ontwikkeling in de landen van herkomst

Tijdelijke migranten en remigranten moeten steun krijgen op grond van een wettelijk kader dat een duidelijke rechtsstatus garandeert en mobiliteit vergemakkelijkt. Mobiliteitspartnerschappen met partnerlanden kunnen het kader bieden om in de EU-lidstaten initiatieven op het gebied van integratie te bevorderen die ook nuttig zijn voor de landen van

herkomst. Met positieve politieke boodschappen aan beide kanten kan er een gunstiger klimaat voor integratie ontstaan en kan tijdelijke en circulaire migratie worden aangemoedigd.

Aanbevelingen

De lidstaten en landen van herkomst dienen:

- (16) *in het kader van overleg en samenwerking tussen de EU-lidstaten en de partnerlanden aandacht te besteden aan de ondersteuning van migranten vóór vertrek met het oog op soepeler integratie. Er moeten betere methoden komen voor het erkennen van de diploma's en de vaardigheden van de migrant.*

3. DE TOEKOMST

Het is voor zowel de migranten als de EU van vitaal belang dat integratie slaagt en het potentieel van migratie optimaal wordt benut. Doeltreffend migratiebeleid is van fundamenteel belang om economische groei te paren aan sociale cohesie en goed om te gaan met de toenemende diversiteit van de Europese samenlevingen. Dit proces vereist een gestructureerde en inhoudelijke discussie. Er zijn coherente strategieën nodig om migranten nauwer te betrekken bij de hen omringende samenleving.

3.1. Meer samenwerking, raadpleging en coördinatie

De integratieproblemen moeten worden aangepakt in partnerschap met nationale, regionale en lokale autoriteiten en de dialoog met de belanghebbenden moet op alle beheersniveaus worden gevoerd. Er moet nauwer worden samengewerkt met de landen van herkomst. Het driepartijenproces tussen migranten, gastsamenlevingen en landen van herkomst zou kunnen worden versterkt. De EU moet daarbij de nodige steun bieden.

De Commissie speelt een belangrijke rol door de betrokken actoren met elkaar in dialoog te brengen over de belangrijkste integratieproblemen. De uitwisseling van kennis en goede praktijken tussen de lidstaten kan plaatsvinden via het netwerk van nationale contactpunten op het gebied van integratie, dat verder kan worden ontwikkeld door middel van gerichte ontmoetingen en het vaststellen van benchmarks. Coördinatie van en toezicht op beleidsontwikkelingen door de verschillende EU-instellingen en in nauwe samenwerking met de lidstaten kan ertoe bijdragen dat er een doeltreffender integratiebeleid tot stand komt.

De vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en de EU ontmoeten elkaar in het Europees Integratieforum dat de Commissie in samenwerking met het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft opgericht. De raadplegingsprocedures dienen te worden versterkt met strategische ontmoetingen met bijvoorbeeld het Comité van de Regio's en de verenigingen van steden. Het forum zou kunnen worden ondersteund door nationale, regionale of lokale fora. De Europese website inzake integratie brengt belangrijke informatie van diverse categorieën belanghebbenden bijeen en bevat een interactief instrument om informatie uit te wisselen, dat verder kan worden ontwikkeld via onlineprofielen.

3.2. Ontwikkelen van een flexibel Europees instrumentarium

Om de coördinatie en de uitwisseling van kennis te versterken, wordt er een flexibel Europees instrumentarium ontwikkeld, waaruit de nationale autoriteiten de maatregelen kunnen kiezen die in hun context waarschijnlijk het doeltreffendst uitpakken. Ter ondersteuning van beleid en

praktijk worden zogeheten Europese modules ontwikkeld. Deze modules zijn op de ervaringen van de lidstaten en de andere actoren gebaseerd en kunnen worden afgestemd op de behoeften van de afzonderlijke lidstaten, regio's en steden²⁶. De modules zouden een Europees referentiekader vormen voor het ontwikkelen en ten uitvoer leggen van praktijken op het gebied van integratie in de lidstaten. Zij worden ontwikkeld rond drie thema's: 1) inburgerings- en taalcursussen, 2) inspanningen van de gastsamenleving en 3) actieve deelname van migranten aan alle aspecten van het maatschappelijk leven.

3.3. Toezicht op de resultaten

Het is voor de beleidsformulering en het toezicht op de resultaten van het grootste belang dat er betrouwbare statistieken over migratie en integratie voorhanden zijn. De EU-instellingen en de lidstaten moeten samen een kader ontwikkelen om de migratiestatistieken te stroomlijnen en te zorgen voor meer capaciteit om statistieken over migranten en hun sociaaleconomische situatie te verzamelen en te publiceren.

Er zijn gemeenschappelijke Europese indicatoren vastgesteld op vier gebieden die voor integratie van belang zijn: werkgelegenheid, onderwijs, sociale insluiting en actief burgerschap²⁷. Deze indicatoren zullen worden gebruikt om de resultaten van het integratiebeleid te volgen, zodat deze beter kunnen worden vergeleken en het Europese leerproces kan worden versneld. Aan de hand van gemeenschappelijke indicatoren kunnen de inspanningen ter ondersteuning van integratie worden getoetst aan de Europese doelen op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs en sociale insluiting, zodat het nationale en het EU-beleid beter kunnen worden gecoördineerd. De Commissie zal de ontwikkelingen volgen en in overleg met de lidstaten aanbevelingen formuleren.

Aanbevelingen

De Commissie dient:

- (17) *ertoe bij te dragen dat de Europese platformen voor raadpleging en uitwisseling van kennis (waaronder de nationale contactpunten op het gebied van integratie, het Europees Integratieforum en de Europese website inzake integratie) intensiever worden gebruikt en gecoördineerd, zodat zij van groter nut zullen zijn bij het uitzetten, controleren en coördineren van het beleid;*
- (18) *een flexibel instrumentarium te ontwikkelen, waaronder Europese modules, om nationale en lokale beleidsmaatregelen en praktijken te ondersteunen. Het instrumentarium zal in een strategische alliantie met het Comité van de Regio's worden gebruikt door de regionale en lokale autoriteiten en het maatschappelijk middenveld; en*

²⁶ De modules vloeien voort uit het *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners* (de derde editie van dit handboek staat op de Europese website inzake integratie: http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=12892).

²⁷ Conclusies van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 3 en 4 juni 2010 (Raadsdocument 9248/10). Eurostat, Methodologies and Working Papers, Indicators of Immigrant Integration - A Pilot Study: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-030.

- (19) *gemeenschappelijke Europese indicatoren op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs, sociale insluiting en actief burgerschap te ontwikkelen waarmee de resultaten van het integratiebeleid kunnen worden gevolgd en die als basis voor systematische follow-up kunnen dienen.*