



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.7.2004  
COM(2004) 508 definitief

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

**Eerste jaarverslag over migratie en integratie**

## INHOUDSOPGAVE

|    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | INLEIDING .....  | 3  |
| 2. | MIGRATIETRENDS IN DE EU-25 .....   | 3  |
| 3. | DE SITUATIE VAN IMMIGRANTEN OP DE ARBEIDSMARKT EN DE<br>ECONOMISCHE VOORDELEN VAN IMMIGRATIE ..... | 3  |
| 4. | EVOLUTIE VAN HET TOELATINGSBELEID .....  | 4  |
| 5. | TRENDS IN HET NATIONALE INTEGRATIEBELEID .....   | 5  |
| 6. | VORDERINGEN BIJ DE ONTWIKKELING VAN HET<br>GEMEENSCHAPPELIJK IMMIGRATIEBELEID.....                 | 7  |
| 7. | CONCLUSIES .....   | 10 |

### **Bijlage:**

Bijlage bij het eerste jaarverslag over migratie en integratie

## 1. INLEIDING

In haar mededeling over immigratie, integratie en werkgelegenheid<sup>1</sup> kondigde de Commissie aan dat “zij (...) jaarlijks verslag (zou) uitbrengen over de geboekte voortgang bij de ontwikkeling van het gemeenschappelijk immigratiebeleid”. In juni 2003 verzocht de Europese Raad van Thessaloniki de Commissie “om een jaarverslag over migratie en integratie in Europa te presenteren, waarin voor de hele EU de migratiegegevens en het beleid en de praktijken met betrekking tot immigratie en integratie in kaart worden gebracht. Dit verslag, dat een zorgvuldige en objectieve analyse dient te bevatten van de bovengenoemde kwesties, zal helpen bij de ontwikkeling en bevordering van beleidsinitiatieven voor een doeltreffender beheer van de migratie in Europa.” Met deze mededeling wordt het rapportageproces ingeleid.

In het eerste jaarverslag wordt een overzicht gegeven van de migratietrends in Europa, worden de wijzigingen op het gebied van immigratie geanalyseerd en besproken en worden voorts de maatregelen beschreven die op nationaal en Europees niveau zijn genomen met betrekking tot de toelating en de integratie van immigranten. Het verslag vormt een nieuw instrument om de ontwikkeling van het gemeenschappelijk immigratiebeleid te volgen.

## 2. MIGRATIETRENDS IN DE EU-25

Internationale migratie speelt een belangrijke rol bij de bevolkingsgroei. Tussen 1999 en 2001 steeg de geregistreerde immigratie in de meeste lidstaten van de EU-15, terwijl zij in de meeste nieuwe lidstaten stabiel bleef of daalde. Zonder de positieve netto migratie zou de bevolking in sommige landen zijn gedaald.

Tijdens de periode 1990-2002 zijn de migratietrends in sommige nieuwe lidstaten aanzienlijk gewijzigd: van emigratielanden zijn het immigratielanden geworden met een belangrijke in- en uitstroom van economische migranten. De netto migratie is in de meeste nieuwe lidstaten nog steeds relatief laag, maar wordt toch geleidelijk positief.

Een gedetailleerder overzicht van de migratietrends is opgenomen in afdeling 1 van de bijlage.

## 3. DE SITUATIE VAN IMMIGRANTEN OP DE ARBEIDSMARKT EN DE ECONOMISCHE VOORDELEN VAN IMMIGRATIE

### De situatie van migranten op de arbeidsmarkt

In 2002 bedroeg het aandeel van onderdanen van derde landen in de totale werkgelegenheid in de EU-15 3,6% en tussen 1997 en 2002 hebben deze onderdanen voor 22% bijgedragen tot de werkgelegenheidsgroei. Zoals bij EU-onderdanen, zijn bij immigranten met een gemiddeld en hoog opleidingsniveau de werkgelegenheidscijfers tijdens dezelfde periode het sterkst gestegen. Gelet op de reeds zeer hoge werkgelegenheidsniveaus bij EU-onderdanen, lijken arbeidskrachten van derde landen steeds meer een belangrijk potentieel, dat kan worden benut

---

<sup>1</sup> COM(2003) 336 definitief.

om te voldoen aan de aanhoudende vraag naar laagopgeleide werknemers en de groeiende vraag naar geschoolde arbeidskrachten.

Toch lijkt het werkgelegenheidspotentieel van onderdanen van derde landen nog steeds niet ten volle benut te worden<sup>2</sup>. De werkgelegenheidscijfers voor onderdanen van derde landen, met inbegrip van hoogopgeleiden, zijn ook veel lager dan die van EU-onderdanen en de kloof is groter voor vrouwen dan voor mannen. Het afgelopen decennium bleef de werkloosheid van deze onderdanen in de meeste lidstaten meer dan twee keer zo hoog als die van EU-onderdanen.

De beschikbare gegevens over de nieuwe lidstaten hebben betrekking op de situatie vóór de toetreding. Uit deze gegevens blijkt wederom dat arbeidsmigranten (in dit geval vooral uit de buurlanden, met inbegrip van landen van de voormalige Sovjet-Unie en de Balkanlanden) zoals in de oude lidstaten, tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden helpen opvangen. Een volledig beeld van de situatie van migranten op de arbeidsmarkt is opgenomen in afdeling 2 van de bijlage.

### **Economische en budgettaire aspecten van immigratie<sup>3</sup>**

De economische theorie is relatief optimistisch over de impact van immigratie, die over het algemeen welvaartsvoordelen zou opleveren. Hoewel deze voordelen grotendeels terugvloeien naar de immigranten zelf, zou er volgens de meeste studies toch een kleine “immigratie winst” overblijven voor de autochtone bevolking. Het effect van immigratie op de overheidsfinanciën is uitvoerig bediscussieerd. Immigranten worden vaak als een last voor de welvaartstaat beschouwd, aangezien de door hen veroorzaakte extra kosten gewoonlijk niet worden gecompenseerd door de door hen betaalde belastingen. De stijging van de bijstandsafhankelijkheid is gedeeltelijk te wijten aan het groter aantal asielzoekers, die niet of slechts onder beperkende voorwaarden mogen werken.

Helaas is het vrij moeilijk om een betrouwbare raming te krijgen van de netto budgettaire bijdrage van immigranten. Zij vormen een groep waarvan de leeftijds piramide veeleer gunstig is voor de openbare financiën. Immigranten zijn over het algemeen relatief jonge mensen in de arbeidsgeschikte leeftijd die over een hoger dan gemiddeld potentieel beschikken om belastingen te betalen die de individuele overheidsoverdrachten en –diensten te boven gaan. Het relatief lage werkgelegenheids cijfer voor migranten kan evenwel het budgettaire effect van de gunstige leeftijds piramide geheel of gedeeltelijk teniet doen. Een positieve netto budgettaire impact van de immigratie kan worden verwacht in de lidstaten waar het werkgelegenheids cijfer voor migranten hoger ligt dan dat van de autochtone bevolking. Bijgevolg zou een betere integratie van immigranten de openbare financiën ten goede komen. Over het algemeen kan waarschijnlijk worden gesteld dat de netto budgettaire impact vrij beperkt lijkt.

## **4. EVOLUTIE VAN HET TOELATINGSBELEID**

Uit een recent door de Commissie verrichte studie naar de samenhang tussen legale en illegale migratie<sup>4</sup> blijkt dat alle lidstaten kanalen hebben voor de toelating van arbeidsmigranten, in

---

<sup>2</sup> Voor nadere informatie zie “Werkgelegenheid in Europa 2003” en afdeling 2 van de bijlage.

<sup>3</sup> Dit onderdeel is gebaseerd op de nota “*Economische aspecten van immigratie*”, ECFIN/361/03, Comité voor de economische politiek.

het bijzonder onderdanen van derde landen met specifieke vaardigheden of werknemers voor bepaalde sectoren. Er is evenwel niet alleen vraag naar hoogopgeleide arbeidskrachten: sommige landen (met name uit Zuid-Europa of recente immigratielanden) hebben immers behoefte aan laagopgeleide werknemers. De toelating van deze werknemers wordt vaak geregeld in bilaterale overeenkomsten met buurlanden of geselecteerde derde landen, overeenkomsten die niet alleen worden gesloten om in de behoeften op de arbeidsmarkt te voorzien, maar ook hun oorsprong vinden in relaties met derde landen, historische banden en culturele uitwisselingen, alsmede in de bestrijding van illegale migratie. De meeste toelatingen hebben nog steeds betrekking op mensen die in aanmerking komen voor gezinshereniging en mensen met een erkend recht op enige vorm van humanitaire bescherming.

Recent is er sprake van een hernieuwde aandacht voor voorstellen om het migratiebeleid te heroriënteren op een selectievere arbeidsplaats-gerelateerde benadering. Uiteraard kan een flexibel toelatingssysteem om specifieke buitenlandse arbeidskrachten aan te trekken er aanzienlijk toe bijdragen dat knelpunten op de arbeidsmarkt worden aangepakt. De overschakeling op een selectiever immigratiebeleid wordt vergemakkelijkt indien de lidstaten en de Gemeenschap de toekomstige behoeften aan vaardigheden en de gevraagde beroepsprofielen alsmede de tekorten aan arbeidskrachten beter in kaart brengen<sup>5</sup>. Evenwel blijft het opstellen van precieze ramingen waarschijnlijk onmogelijk, waardoor de mogelijkheden om het immigratiebeleid duidelijk af te stemmen op de tekorten aan vaardigheden beperkt zijn. In een context van versnelde economische herstructurering en globalisering zijn de migranten die het best aan de vraag beantwoorden waarschijnlijk diegenen die zich dankzij hun uitgebreide kwalificaties, ervaring en persoonlijke vaardigheden kunnen aanpassen aan het complexere en veranderende arbeidsleven. Het doel van het immigratiebeleid moet bijgevolg zijn de toelating van buitenlandse werknemers op middellange termijn stabiel te houden, waarbij een “stop and go” beleid dient te worden vermeden.

## 5. TRENDS IN HET NATIONALE INTEGRATIEBELEID

Voor de ontwikkeling van een omvattend integratiebeleid, zoals door de Commissie wordt bepleit<sup>6</sup>, is vereist dat in alle betrokken beleidssectoren daadwerkelijk rekening wordt gehouden met de immigratieproblematiek en dat discriminatie wordt bestreden, waarbij tegelijkertijd specifieke maatregelen en instrumenten moeten worden ontwikkeld om aan de behoeften van immigranten tegemoet te komen.

De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op door de nationale contactpunten voor integratie opgestelde verslagen<sup>7</sup>, de nationale actieplannen voor werkgelegenheid<sup>8</sup> en de nationale

---

<sup>4</sup> COM(2004) 412.

<sup>5</sup> Zie ook het verslag van de taskforce "Werkgelegenheid": "Jobs, Jobs, Jobs - Creating more employment in Europe", november 2003.

<sup>6</sup> COM(2003) 336 definitief.

<sup>7</sup> Zie het MIGRAPOL-integration 21.

<sup>8</sup> Gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm)

actieplannen voor sociale integratie<sup>9</sup>. Een overzicht van het op nationaal niveau gevoerde integratiebeleid is opgenomen in afdeling 3 van de bijlage.

Onvoldoende **toegang tot werk** is de belangrijkste belemmering voor integratie en dus tevens de absolute prioriteit van het op nationaal niveau gevoerde integratiebeleid. Ook een gebrekkige talenkennis en moeilijkheden bij de erkenning van beroepsvaardigheden en -kwalificaties zijn belangrijke belemmeringen en een toenemend aantal lidstaten neemt maatregelen om dit te verhelpen. Er worden bijzondere inspanningen geleverd om de beroepskeuzebegeleiding en de beroepskeuzevoorlichting voor migranten te verbeteren. Ook wordt het potentieel van migranten om ondernemers te worden in toenemende mate erkend. De betrokkenheid en het engagement van de sociale partners stijgen, maar zijn toch nog steeds beperkt. De evaluatie van de doeltreffendheid van het beleid is weinig ontwikkeld. Tot slot blijven op grond van nationaliteit vele banen niet-toegankelijk voor niet-EU-onderdanen.

**Talenkennis en betere onderwijsresultaten** zijn andere belangrijke uitdagingen. De lidstaten lijken meer nadruk te leggen op de talenkennis van immigranten en een toenemend aantal landen organiseert specifieke taalcursussen voor pas aangekomen immigranten en vluchtelingen.

De lidstaten hechten ook steeds meer belang aan **burgerschapsvorming of oriëntatie voor nieuwe immigranten**, zoals informatie over basisrechten en –verplichtingen, met inbegrip van het beginsel van gelijkheid van mannen en vrouwen, en de basisnormen en –waarden van de gastgemeenschap.

**Deelname aan de politieke besluitvorming** is een belangrijke formele stap om vreemdelingen soortgelijke rechten en verplichtingen als EU-onderdanen te verlenen of op te leggen en de meerderheid van de 25 lidstaten heeft thans migranten tot op zekere hoogte kiesrecht op lokaal niveau toegekend.

Hoewel immigranten volgens de lidstaten tot de mensen behoren die het meest **risico lopen op armoede en sociale uitsluiting**, hebben veel landen nog steeds geen diepgaande analyse verricht van de factoren die tot deze situatie leiden.

Een aantal lidstaten heeft nog steeds moeite om betaalbare **woningen** ter beschikking te stellen en de negatieve gevolgen te bestrijden van segregatie en achtergestelde stadswijken, waar immigranten vaak oververtegenwoordigd zijn.

De **bestrijding van discriminatie en racisme** is nog ingewikkelder geworden in het huidige politieke klimaat, dat wordt gekenmerkt door een soms negatieve stereotypering van immigranten in de media en een grotere steun voor extreem rechtse politieke partijen in sommige lidstaten. Beleidsmaatregelen om discriminatie en racisme te bestrijden zijn niet altijd gekoppeld aan de integratiestrategieën van de lidstaten. Dat er maatregelen nodig zijn wordt evenwel algemeen erkend.

Over het algemeen is het moeilijk te beoordelen of er vooruitgang is geboekt bij de ontwikkeling van omvattende integratiestrategieën op nationaal niveau. Wel ontwikkelt een aantal lidstaten momenteel **specifieke integratiecursussen** of -programma's die gericht zijn op immigranten en vluchtelingen en er is een groeiende bewustwording van de noodzaak om

---

<sup>9</sup> Gezamenlijk verslag over de integratie  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/jun/napsincl2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html)

in alle beleidssectoren **rekening te houden** met immigratiekwesties en belanghebbenden te mobiliseren door nauwere samenwerking tussen nationale, regionale en lokale autoriteiten, en met de civiele samenleving. In de meeste lidstaten wordt blijkbaar niet systematisch rekening gehouden met **genderoverwegingen** wanneer het gaat om immigratie, zowel op het niveau van het beleid als op dat van de gegevens.

## **6. VORDERINGEN BIJ DE ONTWIKKELING VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK IMMIGRATIEBELEID**

### **6.1. Consolidatie van het wettelijk kader van de EU**

Sinds 1999 heeft de Commissie verschillende richtlijnen gepresenteerd om tussen de lidstaten een level playing field tot stand te brengen en te komen tot een gemeenschappelijk immigratiebeleid. De richtlijn inzake gezinshereniging<sup>10</sup>, de richtlijn betreffende langdurig ingezetenen<sup>11</sup> en de richtlijn betreffende verblijfstitels voor slachtoffers van illegale immigratie of mensenhandel<sup>12</sup> zijn reeds goedgekeurd. Over de richtlijn betreffende de toelating van studenten werd op 30 maart 2004 politieke overeenstemming bereikt. Andere op stapel staande voorstellen zijn: de richtlijn betreffende de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op het verrichten van wetenschappelijk onderzoek en twee voorstellen voor aanbevelingen van de Raad om de toelating van onderzoekers te vergemakkelijken<sup>13</sup>. Er is ook vooruitgang geboekt op het gebied van de sociale zekerheid van degenen die zich binnen de EU verplaatsen: in juni 2003 is een nieuwe verordening<sup>14</sup> in werking getreden.

De Raad heeft evenwel geen overeenstemming kunnen bereiken over een in 2002 voorgestelde richtlijn betreffende de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op het verrichten van arbeid. De Commissie neemt nota neemt van deze mislukking en is van plan om in de tweede helft van 2004 een breed overlegproces over economische migratie op gang te brengen.

De omzetting van de in 2000 aangenomen richtlijnen ter bestrijding van discriminatie heeft in veel lidstaten vertraging opgelopen. De Commissie evalueert de stand van zaken en zal dienovereenkomstige maatregelen nemen.

### **6.2. Coördinatie van het EU-beleid en uitwisseling van ervaringen**

#### *6.2.1. De nationale contactpunten voor integratie*

In juni 2003 benadrukte de Europese Raad van Thessaloniki hoe belangrijk het is dat samenwerking en informatie-uitwisseling zich ontwikkelen binnen het kader van het netwerk van nationale contactpunten voor integratie, vooral ter versterking van de coördinatie van het relevante beleid op nationaal en Europees niveau.

Met het oog op de structurering van de informatie-uitwisseling beslisten de nationale contactpunten een integratiehandboek voor praktijkdeskundigen en beleidsmakers samen te

---

<sup>10</sup> Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22.9.2003.

<sup>11</sup> Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25.11.2003.

<sup>12</sup> Zie COM(2002) 71 van 30.4.2004.

<sup>13</sup> Zie COM(2004) 178 van 16.3.2004.

<sup>14</sup> Verordening (EG) nr. 859/2003 van de Raad van 14.5.2003.

stellen. Het handboek wordt momenteel voorbereid; daartoe hebben de lidstaten een aantal technische seminars georganiseerd waar zij beste praktijken en informatie uitwisselen met academici en vertegenwoordigers van de civiele samenleving. Het handboek zal een aantal algemene beginselen en aanbevelingen voor het integratiebeleid bevatten, die zullen worden geïllustreerd aan de hand van een aantal concrete voorbeelden. Verwacht wordt dat de eerste editie in de herfst van 2004 zal verschijnen.

### 6.2.2. *De Europese werkgelegenheidsstrategie en de strategie voor sociale integratie*

Ook bij de Europese werkgelegenheidsstrategie kan vooruitgang worden vastgesteld. In juli 2003 werden herziene werkgelegenheidsrichtsnoeren goedgekeurd, waarin werd opgeroepen tot maatregelen om immigranten beter te integreren op de arbeidsmarkt en de doelstelling werd opgenomen om de werkloosheidskloof tussen EU-onderdanen en niet-EU-onderdanen te verkleinen. In deze richtsnoeren wordt voorts de rol erkend van immigratie bij het opvullen van de huidige en toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt en wordt erop aangedrongen maatregelen te nemen om zwartwerk om te zetten in regulier werk. Er werd een Europees portaal voor beroepsmobiliteit<sup>15</sup> opgezet om informatie te verstrekken over vacatures en over de leef- en werkomstandigheden in de EU. De Commissie is voornemens lidstaten meer van elkaar te laten leren, ook op het gebied van immigratie, door voort te bouwen op het bestaande systeem van peer review.

Wat de strategie voor sociale integratie betreft, werd in het gezamenlijk verslag over integratie voor 2003 gewezen op de noodzaak om te streven naar het terugdringen van armoede en sociale uitsluiting onder immigranten en etnische minderheden. Dit vormde één van de zes belangrijke prioriteiten van de strategie. De lidstaten zullen over deze kwestie verslag uitbrengen in hun volgende nationale actieplannen voor sociale integratie.

De mededeling over immigratie, integratie en werkgelegenheid werd besproken in het kader van het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming, die elk over deze kwestie een advies hebben uitgebracht<sup>16</sup>. Aan de hand van het gezamenlijke verslag over de werkgelegenheid en het gezamenlijk verslag over de integratie moet worden toegezien op de op EU-niveau geboekte vooruitgang.

### 6.2.3. *Samenwerking op EU-niveau inzake onderwijs*

In het kader van de open coördinatiemethode op het gebied van onderwijs en opleiding zijn in 2002/2003 werkgroepen opgericht om goede praktijken uit te wisselen, indicatoren en benchmarks te ontwikkelen en studiereizen te organiseren; in de eerste conclusies van deze werkgroepen zijn belemmeringen in kaart gebracht die beletten dat migranten toegang hebben tot levenslang leren. Tevens werden een aantal meer specifieke doelstellingen geformuleerd om migranten succesvol te integreren in de kenniseconomie en de samenleving. Bij de toekomstige werkzaamheden zal diepgaander aandacht worden besteed aan belemmeringen waarmee migranten worden geconfronteerd in onderwijs en opleiding. Hiermee zal worden rekening gehouden in het gezamenlijk tussentijds verslag 2004 over de tenuitvoerlegging van de Lissabon-strategie.

---

<sup>15</sup> Zie <http://europa.eu.int/eures>

<sup>16</sup> Zie adviezen van het Comité voor de werkgelegenheid ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/opinions2003\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/opinions2003_en.htm)) en het Comité voor sociale bescherming ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_protection\\_committee/spc\\_opinions\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/spc_opinions_en.htm)).



#### 6.2.4. Verbetering van de informatie over het migratieverschijnsel

Na het actieplan voor de verzameling en analyse van communautaire statistieken over migratie<sup>17</sup>, stelt de Commissie momenteel een voorstel voor een richtlijn op om de verzameling van gegevens en statistieken te harmoniseren. Het eerste jaarverslag over migratie en asiel werd in april van dit jaar bekendgemaakt<sup>18</sup>.

### 6.3. Financiële steun uit hoofde van EU-instrumenten

Er zijn verschillende financiële instrumenten van de Unie in het kader waarvan de integratie-inspanningen van de lidstaten worden ondersteund. Steun is beschikbaar via de structuurfondsen, met name het Europees Sociaal Fonds (ESF), het EQUAL-initiatief en de Europese actieprogramma's op het gebied van onderwijs, werkgelegenheid en bestrijding van sociale uitsluiting en discriminatie. Wat de specifiek op immigranten gerichte instrumenten betreft, is het Europees Vluchtelingenfonds het belangrijkste communautaire instrument en werd in 2003 een nieuw proefproject inzake integratie (INTI) opgezet om met name het integratiebeleid voor immigranten te ondersteunen. Voor een gedetailleerder overzicht van de financiële instrumenten van de Unie en de ondersteuning van de integratie, zie afdeling 5 van de bijlage.

In haar voorstel voor de volgende financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013 stelt de Commissie voor om - als onderdeel van de doelstelling om inhoud te geven aan het Europese burgerschap en in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid – financiële steun te verlenen aan een gemeenschappelijk immigratiebeleid dat moet leiden tot een doeltreffend beheer van de aanhoudende migratiestromen die de arbeidsmarkt nodig heeft. Daartoe moet de Unie op dit beleidsterrein maatregelen uitvoeren om de acties van de lidstaten ter bevordering van de integratie van op hun grondgebied verblijvende immigranten uit derde landen te stimuleren en te ondersteunen. In het derde verslag over de economische en sociale cohesie, waarin een 'nieuw partnerschap voor cohesie' wordt voorgesteld, bevestigde de Commissie dat het noodzakelijk is om via het ESF het werkgelegenheidspotentieel te verbeteren van personen die grotere moeilijkheden ondervinden om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt, zoals bijvoorbeeld migranten. Er wordt aangedrongen op meer solidariteit ter ondersteuning van de inspanningen van de lidstaten om het onderdanen van derde landen met verschillende culturele, religieuze, taalkundige en etnische achtergronden mogelijk te maken zich te vestigen en deel te nemen aan alle aspecten van de Europese samenlevingen.

### 6.4. Dialoog met derde landen en op internationaal niveau

Wat de versterking van de betrekkingen met de landen van herkomst betreft, werd gepoogd om migratiekwesties te integreren in het buitenlands en ontwikkelingsbeleid van de Unie<sup>19</sup>. In het kader van de dialoog van de Gemeenschap met vele landen van herkomst en doorreis worden migratiekwesties systematisch behandeld en voorts werd een financieel samenwerkingsprogramma opgezet<sup>20</sup>. Dit moet in een breder verband worden gezien, waarbij migratiekwesties steeds hoger op de internationale agenda komen te staan, ook binnen de IAO en de mondiale Commissie voor de migratie van de VN.

---

<sup>17</sup> COM(2003) 179 definitief.

<sup>18</sup> Zie jaarverslag over migratie en asiel [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/index.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/index.htm)

<sup>19</sup> Zie COM(2002) 703.

<sup>20</sup> Zie ook SEC(2003) 815 van 9.7.2003.

## 7. CONCLUSIES

In dit verslag wordt bevestigd dat immigratie een belangrijke rol blijft spelen in de economische en sociale ontwikkeling van de Europese Unie. In de context van een vergrijzende en slinkende beroepsbevolking zijn meer immigratiestromen waarschijnlijk en noodzakelijk om te voorzien in de behoeften van de uitgebreide Unie. Europa moet zich daarop voorbereiden.

In dit verband moet in de gehele Unie een level playing field tot stand worden gebracht bij het **toelatingsbeleid voor economische migranten** teneinde met succes en op transparantere en coherenter wijze tekorten op de arbeidsmarkt te kunnen opvullen. Hoewel de Raad geen overeenstemming heeft kunnen bereiken over de richtlijn betreffende economische immigratie, hoopt de Commissie toch dat de aanstaande publicatie van een groenboek de weg zal vrijmaken voor een nieuw Europees rechtsinstrument over deze kwestie.

Het toelatings- en integratiebeleid kunnen niet worden gescheiden en moeten elkaar wederzijds versterken. Wat de integratie op de arbeidsmarkt betreft, is het van belang om op het niveau van de lidstaten verder na te denken over de bestaande structuren en instrumenten, en met name over de **mogelijkheden om tekorten aan vaardigheden en arbeidskrachten in kaart te brengen en te zorgen voor een hogere participatie van immigranten op de arbeidsmarkt**. De Commissie zal de uitwisseling van ervaringen over deze kwesties ondersteunen in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie. Daartoe heeft de Commissie een nieuw, ambitieus programma voor de uitwisseling van ervaringen binnen het Comité voor de werkgelegenheid voorgesteld, dat zich met deze kwesties kan bezighouden. Ook het communautaire programma betreffende stimuleringsmaatregelen op het gebied van werkgelegenheid zal worden gebruikt om de kennisbasis inzake integratie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Uit dit verslag is gebleken dat de **beoordeling van de vaardigheden en beroepskwalificaties van immigranten** belangrijk blijft, omdat zij het mogelijk maakt hun potentieel ten volle te benutten. Een belangrijke stap zou zijn de erkenning van deze kwalificaties te vergemakkelijken door zowel voor immigranten als voor eigen onderdanen dezelfde criteria inzake erkenning van buitenlandse kwalificaties te hanteren.

Daarnaast besteden de lidstaten ook steeds meer aandacht aan de **integratie van nieuwkomers**, door er met name voor te zorgen dat immigranten de fundamentele normen en waarden van het gastland begrijpen en respecteren en door rekening te houden met de talenkennis, die een belangrijke belemmering voor integratie vormt. Onvermijdelijk zullen de lidstaten aarzelen om meer economische migranten toe te laten, tenzij zij nieuwkomers goed kunnen integreren in alle aspecten van de samenleving. De noodzaak van specifieke integratiemaatregelen is ook een punt dat door derde landen werd opgeworpen tijdens de bespreking van migratiekwesties. Daaruit blijkt de noodzaak van de versterking en ontwikkeling van beleidsinstrumenten om onderdanen van derde landen beter te integreren, in samenhang met vooruitgang bij het toelatingsbeleid. De voorbereidende acties in het kader van INTI zijn een verdere stap ter bevordering van specifieke integratiemaatregelen voor onderdanen van derde landen, aangezien daarbij nieuwe ideeën naar voren worden gebracht, goede praktijken worden uitgewisseld en prioriteiten worden vastgesteld.

Er moeten inspanningen worden geleverd om de integratie van bestaande immigranten te bevorderen. Hiervoor is een omvattend integratiebeleid nodig, waarbij mainstreaming en specifieke programma's worden gecombineerd. **Mainstreaming van immigratie** betekent dat bij alle betrokken beleidsmaatregelen op nationaal en communautair niveau actief en openlijk rekening wordt gehouden met immigratiekwesties. Het jaarverslag over migratie en integratie

heeft onder meer tot doel ervoor te zorgen dat de behoeften van immigranten naar behoren in aanmerking worden genomen bij alle beleidsmaatregelen die hen aangaan en de Raad te informeren over de geboekte vooruitgang. Uit dit eerste verslag blijkt dat de integratie van immigratiekwesties in een aantal belangrijke beleidsterreinen nog steeds traag verloopt en dat verdere inspanningen nodig zijn om een doeltreffend beleid te ontwikkelen.

Sinds de goedkeuring van de mededeling over immigratie, integratie en werkgelegenheid zijn als onderdeel van de Europese werkgelegenheidsstrategie en meer bepaald in het kader van het sociale integratieproces echter een aantal toezeggingen op EU-niveau gedaan. Tevens zijn op nationaal niveau een aantal positieve trends merkbaar. **De meeste van deze toezeggingen moeten evenwel nog worden geconcretiseerd;** er worden slechts in beperkte mate doelstellingen vastgesteld; om de impact van het beleid op de immigranten beter te kunnen nagaan is het van essentieel belang dat op communautair niveau wordt gezorgd voor een meer systematische en beter vergelijkbare verzameling van informatie en gegevens. De Commissie zal aan de hand van de volgende nationale actieplannen voor werkgelegenheid en voor sociale integratie met bijzondere aandacht volgen welke vooruitgang de lidstaten boeken. Bovendien zal de uitwisseling van ervaringen binnen de nationale contactpunten voor integratie er ook toe bijdragen dat er op nationaal en communautair niveau rekening wordt gehouden met de immigratieproblematiek en dat er goede praktijken worden ontwikkeld die zijn aangepast aan de specifieke kenmerken van de doelgroepen. Gezien het toenemend belang van de integratie van migranten en de prioriteit die daaraan wordt verleend bij de communautaire financiering, is het van belang dat de informatieverstrekking over het gebruik van middelen ter bevordering van de integratie van immigranten wordt verbeterd.

Om vooruitgang te boeken is het belangrijk de **dialogo met migrantenorganisaties te intensiveren**. Een dialoog tussen verschillende gemeenschappen op basis van wederzijds vertrouwen is een absolute vereiste om de integratie van migranten te ondersteunen en de sociale samenhang te behouden. Op communautair niveau moedigt de Commissie immigranten aan actief deel te nemen aan de discussie. Zoals blijkt uit dit verslag zijn het integratiebeleid en de religieuze en culturele kwesties in de meeste lidstaten nog steeds belangrijke uitdagingen. Ter bevordering van de dialoog met migrantenorganisaties en als middel om vooroordelen, onwetendheid, onverdraagzaamheid en religieus extremisme in de Unie weg te nemen, zal de Commissie voorrang geven aan de oprichting van netwerken en samenwerking in het kader van de voorbereidende acties (INTI) voor 2005.

Een andere belangrijke kwestie is de **toenemende diversiteit van de bevolking in de Europese steden**, wat voor veel lidstaten een uitdaging blijft. Het is van belang de uitwisseling van ervaringen en beste praktijken op communautair niveau te intensiveren, met name in het kader van de strategie voor sociale integratie. De Commissie zal de nationale contactpunten voor integratie ook voorstellen om deze kwestie in hun werkprogramma op te nemen.

De totstandbrenging van een **gemeenschappelijk wettelijk kader** met de rechten en verplichtingen van onderdanen van derde landen ligt ten grondslag aan de EU-benadering op het gebied van de integratie van immigranten. De eerste EU-richtlijnen zijn inmiddels goedgekeurd en de Commissie zal nauwlettend toezien op de omzetting ervan in nationaal recht. Daarbij zal zij ook het niveau van de aan onderdanen van derde landen toegekende politieke rechten onderzoeken.

Het wettelijk kader en de hierboven beschreven beleidsinstrumenten zijn belangrijke onderdelen van de praktische tenuitvoerlegging van integratiemaatregelen. Het is evenwel nodig te zorgen voor meer samenhang met betrekking tot de doelstellingen die met dergelijke maatregelen worden beoogd. Voorts beklemtoonde de Europese Raad van Thessaloniki dat het belangrijk was een gemeenschappelijk Europees kader op te zetten waarbinnen het nationale beleid diende te worden uitgewerkt en overwoog hij de **vaststelling van gemeenschappelijke basisbeginselen** om de ontwikkeling van een dergelijk kader te bespoedigen. De Commissie zal de nodige voorstellen doen met het oog op de vaststelling van een aantal gemeenschappelijke beginselen die de basis zouden kunnen vormen voor de op de betrokken beleidsterreinen na te streven doelstellingen.

De nationale contactpunten voor integratie kunnen in dit proces een belangrijke rol spelen, met name door te helpen toezien op de op de verschillende beleidsterreinen geboekte vooruitgang en ervoor te zorgen dat de op nationaal en communautair niveau geleverde inspanningen elkaar wederzijds versterken. Op basis van hun ervaringen bij het opstellen van het integratiehandboek moeten zij ook een aantal prioritaire gebieden vaststellen en aanbevelingen doen voor verdere samenwerking tussen de lidstaten. In het licht van deze ontwikkelingen, en om het Europese kader voor integratie reeds vóór de inwerkingtreding van het nieuwe constitutionele verdrag te versterken, zal de Commissie nagaan of het nodig is een formeler kader op te zetten voor de toekomstige uitwisseling van informatie over integratie, zonder afbreuk te doen aan de Europese werkgelegenheidsstrategie en de Europese strategie voor integratie.

## ANNEX

### 1. MIGRATION TRENDS IN EU-25

In 2002 only Latvia, Lithuania and Poland showed a negative crude net migration rate<sup>21</sup>. Especially in countries like Germany, Greece, Italy, Slovenia and Slovak Republic, which are experiencing negative natural growth, migration makes an important contribution to population increase. Despite a positive migration rate, the Czech Republic, Estonia and Hungary are experiencing a population decline due to high negative natural increases.

In 2002, the annual crude net migration rate was 2.8 per 1 000 population in EU-25. Estimates show that during the period 1990-2002, these rates were generally positive in the EU-15 and often negative in some of the new Member States. These estimates, which give an indication of the role of migration in population change, show that, on the whole, there were more immigrants coming into the EU-15 than emigrants going out and that the reverse was true for most of the acceding countries.

To get a full understanding of migration trends it would be interesting to look at the total number of third-country nationals recorded as legally residing in EU-25. The total number of third-country nationals living in the 15 Member States<sup>22</sup> in 2001 was estimated to be 14.3 million, the equivalent of 3.8% of the total population. Unfortunately figures for third-country nationals living in all 25 countries are not available. However the total number of non-nationals<sup>23</sup> living in the 25 countries is known although there is no data for 2001 for France, Ireland, United Kingdom, Cyprus, Estonia, Malta, Poland and the Slovak Republic and this is why the number of non-nationals only amounts to 15 million, which is equivalent of 5.0% of the total population. Belgium, Germany and Austria have sizeable non-national populations (around 9%). Next come Greece and Sweden with respectively about 7.0% and 5.5%. Luxembourg is an unusual case with non-nationals accounting for just over one-third and a quarter of the population. It should be noted that differences between countries in terms of non-national populations partly reflect differences in national legislation on the acquisition of citizenship.

Among the non-nationals, around one-third are citizens of another EU-25 Member State and the remaining two-thirds (9 million people) are third country nationals. Belgium and Luxembourg are the only countries where other EU-25 nationals outnumber third country nationals. In 2001 the largest group of third country nationals living in the Union was Turkish citizens (around 2.4 million of whom 2.0 million in Germany).

---

<sup>21</sup> Comparable immigration and emigration data are not available for all countries, meaning that it is impossible to calculate net migration directly by subtracting emigration from immigration. Net migration is instead estimated here as the change in population that cannot be attributed to natural change (births minus deaths). Net migration figures give an indication of the importance of migration as a component of population change, but do not provide clear information about the size of the separate immigration and emigration flows. For example, low positive net migration could indicate high emigration but even higher immigration, or equally, zero emigration and low immigration.

<sup>22</sup> Source: Eurostat (data from UK are estimates from previously published UK figure).

<sup>23</sup> Non-nationals includes both third country nationals and other EU-country nationals living in another EU Member State.

Sweden, The Netherlands and Denmark have the highest ratio of non-nationals acquiring citizenship<sup>24</sup>. Luxembourg and Greece show the lowest relative numbers. In these countries there were fewer than 5 cases of newly acquired citizenship per 1,000 non-nationals in the country. Compared with 1990, in almost every country the ratio of the number of people acquiring citizenship to the non-national population has increased.

During 2001, excluding seasonal employment, the majority of residence permits in the EU-countries who supplied data, were granted for the purposes of family formation, employment or study. Within these categories, the reasons for granting residence permits can vary dramatically between Member States, some granting the majority of permits for reasons of family formation, whilst others almost exclusively for employment purposes. For instance in Sweden, over 70% of residence permits were granted for purposes of family formation/reunification. In Belgium and Denmark this was the reason in over 50% of cases and in Austria, Finland, France and Italy it applied to between 20% and 30% of cases. In Germany and Spain, a residence permit was granted for employment purposes in over 80% of cases and in Italy, in over 50% of cases. Looking at the EU overall, nearly 40% of all residence permits were granted for the purpose of employment whereas 30% were granted for the purpose of family reunion.

A lack of complete and comparable data hampers the analysis of migration and caution should be taken. Being foreign born is not necessary an indicator of being an immigrant from another country. The statistics on net immigrant flows most likely underestimate the real level of migration due to movements of illegal or clandestine immigrants. Illegal immigration flows are obviously not included in official statistics and can only be estimated with difficulty. Furthermore, emigration flows are not well recorded and there are no data on outflows of immigrants from the labour market in most countries and on changes of “category”, such as the number of immigrants or of third country nationals who stop working, retire, are naturalised or return to their country of origin.

In the context of the enlarged EU, it is important not to confuse immigration by third-country nationals and internal mobility of EU citizens, including those from the new Member States. While the income gap between the new Member States and the EU-15 is likely to diminish to some extent over the transition period, the basic incentives to migrate will – in all likelihood – not be fundamentally different from now. Therefore, the economic rationale for maintaining restrictions on the free movement of workers after accession may be weaker than often assumed<sup>25</sup>. Applying temporary curbs on labour mobility from the new Member States will only distribute inflows over a longer period of time, delay the overall movement of workers and may introduce “biased” destination patterns of flows into the EU-15, with the risk of distorting mobility on a more permanent basis. A study<sup>26</sup> for the Commission came to a similar conclusion concerning the transition periods and confirmed previous research that flows of workers following enlargement will be fairly moderate. The enlargement of the Union is therefore not expected to have a major impact on the future need for immigration.

---

<sup>24</sup> Eurostat, Statistics in Focus, Population and Living Conditions, Theme 3 – 3-2004.

<sup>25</sup> Virtually all old Member States have maintained restrictions on access to their labour market, at least for the first two years following accession.

<sup>26</sup> German Institute for Economic Research, Potential Migration from Central and Eastern Europe in the EU 15 – An Update; DG EMPL, October 2003.

## 2. MIGRANTS IN THE LABOUR MARKET AND ECONOMIC AND PUBLIC FINANCE ASPECTS OF IMMIGRATION

### *Migration helps to sustain employment growth*

Between 1997 and 2002 the number of people employed<sup>27</sup> in the EU-15 increased by about 12 million, out of which 9.5 million were EU-nationals and more than 2.5 million, third-country nationals. While the share of third-country nationals in total employment was 3,6% in 2002, they contributed to employment growth by 22%. In 1997, the employment rates of EU-nationals already stood at 79% for the medium skilled and at 87.5% for the high skilled in 2002 they had further risen to 81.6% and 89% respectively, and thereby reaching levels difficult to increase any further. A similar development is seen among third-country nationals. The number of medium skilled increased by 50% and that of high skilled doubled, amounting to more than 60% of the total increase in their employment. This reflects not only the well known fact that migrant labour strongly reacts to cyclical variations in economic activity but also migrants' labour's over proportional contribution is sustaining employment over a 5-year period, which is characterised predominantly by solid economic and strong employment growth. The situation for the low skilled is somewhat different, with more modest increases in both groups but still stronger for third-country nationals than for EU-nationals.

Given the extremely high levels of employment already reached by skilled EU-nationals, third countries' labour is increasingly appearing as a major potential, which can be tapped to respond to the growing demand for skilled labour while continuing to respond to the demand for low skilled labour.

### *An unused employment potential among third-country nationals*<sup>28</sup>

Over the last decade third-country nationals' unemployment has remained higher than EU-nationals', more than twice as high in a majority of Member States. Third-country nationals have also much lower employment rates than EU-nationals (by 14 percentage points lower in 2002), in particular in the prime-age group (by 20 percentage points lower) and for the high skilled. The gap is on average wider for women than for men, within all working age groups.

Migrants workers are not only concentrated in a few sectors, but within them, in the lower skilled segments. "Education", "care" and "health" progressively emerge as new sectors of employment, notably for newly arrived migrants while young people of foreign origin tend to be increasingly working in jobs with a "national profile"<sup>29</sup>. Whether these changes mean a better starting point for migrants' longer term integration in the labour market is questionable as they still tend to remain concentrated in low quality service jobs offering little room in terms of adaptability and mobility.

Educational attainments remain lower also for the younger generations. In 2002, at 35%, the share of the 18-24 year olds having lower secondary education or less and being not in further education and training was twice as high for third-country nationals than for EU nationals.

---

<sup>27</sup> Defined as the number of people employed in the working age population (15-64) in the Community Labour Force Survey.

<sup>28</sup> This section highlights the key findings from "Employment in Europe 2003", where the Commission analysed this important issue in detail.

<sup>29</sup> OECD, "Trends in international migrations", 2003, part I

More than 60% of third-country nationals aged 15-24, were low skilled and 5% highly skilled compared with 46% and 8.5% for EU-nationals. Improving migrants' integration in the labour market requires breaking the vicious circle of a low skill level giving access to sectors and jobs, which in turn, offer poor chances of improving their skills.

Although newly arrived third country migrants tend on average to have a higher skill level than those established for several years in the EU, their activity rates are lower and their unemployment rates higher than for longer established immigrants. At 45%, the employment rate of immigrants who arrived in 2001 was nearly 20 points below that of those who arrived 10 years before.

***Differences in employment performances of third country nationals seem to be strongly related to the country of origin, for women in particular***

The employment rate of migrants from African countries and Turkey is dramatically lower than for EU-nationals whatever the skill level and the gap is more marked for women. This is not the case for migrants from Balkan countries, whose employment rates are at or over EU-nationals' levels both for men and women. Differences appear however less marked when considering country of birth instead of nationality as shown by result of recent research conducted for the Commission.

***The situation of migrants in the labour market in the new Member States***

Community Labour Force Survey data are not robust enough to provide a comprehensive picture of migrants' employment in the new Member States. Available information for Slovenia, the Czech Republic, Poland and Slovakia<sup>30</sup> relates to the situation before accession and considers both EU and third country nationals workers as migrant workers and it only allows for rough estimates based on the number of work permits and trade licenses delivered<sup>31</sup>. In the new Member States, the great majority of migrant workers come from neighbouring countries, including the former USSR and the Balkans. In Slovenia, 93% of the foreign workers come from former Yugoslavia. Foreign workers from Ukraine, Belarus and the Russian Federation represent the majority in Poland and between 27 and 36% in the Czech Republic. Both countries have also a sizeable share of migrant workers from Asian countries, notably Vietnam.

Migration trends are changing in the new Member States and, as in old EU countries, migrant labour plays a part in adjusting for labour and skill shortages provided the immigrants are integrated in the labour market. In Cyprus, labour market adjustments rely heavily on migrants employed on a temporary basis, in particular in "hotels and restaurants" and in "private households" who represented 10.2% of the employed workforce in 2002<sup>32</sup>. In Central and Eastern European new Member States, migrants from EU-15 represent a marginal share

---

<sup>30</sup> "Migration Trends in selected EU Applicant Countries", International Organisation for Migration, Vienna, 2004.

<sup>31</sup> In Poland the number of work permits fluctuated between 15,300 and 17,800 per year between 1997 and workers can be *estimated* at around 167,600 in 2001. In Slovakia around 9,000 non national citizens were officially working in 2002.

<sup>32</sup> Supporting document SEC (2003)1361 to Commission Communication "Progress in implementing the Joint 2002, in Slovenia between 34,000 and 40,000. In the Czech Republic, the total number of work permits declined from 130,767 in 1997 to 103,652 in 2001, but adding trade licenses the number of migrant assessment Papers on employment policies in acceding countries" COM(2003) 663 final.



of migrant workers (around 2.5% in the Czech Republic, for example) but helped by responding to the demand for new skills led by the economic transformation. They are generally high skilled, employed in managerial and professional occupations on a temporary basis and concentrated in big cities. Migrants from Central and Eastern Europe and the Balkans, on the other hand, work mainly in industry (textile and food in particular), construction and agriculture in manual, unskilled jobs or, in the case of women, as domestic helpers, carers for children and elderly people. Traditionally, migrants from Asia have been mainly entrepreneurs, running small family businesses, notably in the retail and textile industries.

### ***Economic and public finance aspects of immigration***<sup>33</sup>

Economic theory is relatively optimistic with respect to the economic impact of immigration, suggesting overall welfare gains. Immigrant workers can improve the allocation of workers to firms and may ease labour shortages in areas in which natives do not want to work. As they tend to be more responsive than local workers to labour market conditions, immigrant workers may help to smooth the adjustment of labour markets to regional differences or shocks. Moreover, the increase in human capital from immigration contributes to long-term growth, in addition to the purely quantitative impact of increases in the labour force.

A large part of the gains accrue to the immigrants themselves (and to their families in the source countries receiving remittances), but most studies find a small “immigration surplus” for the native population as well. However, the distributional impact tends to be significant, as costs and benefits are not evenly distributed among the resident population. Studies typically show complementarities between skilled domestic workers and unskilled migrants and some, although weak, substitution between unskilled migrants and domestic workers. In cases of a rapid increase in labour supply not matched by an increase in the capital stock, additional migration could thus lead to income redistribution from native workers to capital-owners, with unskilled labour probably having to shoulder a major share of the burden. Thus, a shift towards a better balanced skill-mix of migrants should be conducive to alleviating distributional concerns. Moreover, additional migration may well be accompanied by additional capital investment over the medium term, particularly if migration reduces supply barriers to economic activity such as labour or skill shortages.

The Communication on immigration, integration and employment concluded that while using immigration to fully compensate for the impact of demographic ageing on the labour market is not a realistic option, increased immigration flows are not only likely but necessary. The existing literature confirms that migration can contribute to mitigating the ageing process significantly if migration rates remain at their historical levels or increase further, without being a solution to ageing populations. In fact, the level of net migration required in order to maintain the old-age dependency ratio at its 2000 level would entail enormous increases of inflows relative to current levels. The EUROSTAT demographic scenario used as a basis for the projections of public expenditure on pensions and health care already assumes significant net in-migration of some 30 million in total until 2050. Thus even somewhat higher net immigration would not dispense policy makers from implementing the EU’s internal structural reform agenda to cope with the impact of ageing populations. In particular, in all Member States timely preparations to tackle the budgetary implications of ageing will have to

---

<sup>33</sup> This section is largely based on a note prepared by Commission services for the Economic Policy Committee, “*Economic aspects of immigration*”, ECFIN/361/03 en.

rely on the three-pronged strategy of raising employment rates, reducing public debt, and reforming pension systems<sup>34</sup>.

An important element in the public debate over immigration has been the impact on public finances. Indeed, several recent studies have shown that welfare dependency ratios of migrants have increased in some countries in absolute terms and relative to the native population<sup>35</sup>. Basically, the higher probability of migrant households relative to native households to depend on social welfare programmes is a result of their human capital and other socio-economic characteristics, with lower education, a lower age of the household head and a higher number of children being the prime factors. Typically, after controlling for these “observable” characteristics, there remains only a small part of “residual” welfare dependency of migrants over and above those of natives. Moreover, these studies find somewhat stronger tendencies for migrants to stop depending on welfare assistance than in the US. Welfare usage of non-humanitarian migrants seems to be at least in some cases well below that of humanitarian migrants, and non-humanitarian migrants tend to stop depending on welfare more rapidly than other migrants. Thus, part of the increase in welfare dependency of migrants can be traced back to higher numbers of asylum seekers and refugees, who are not, or only under restrictive conditions, permitted to work.

### **3. OVERVIEW AND BROAD TRENDS IN NATIONAL POLICIES ON INTEGRATION**

The definition and content of integration policies differ widely in terms of scope, target groups and actors. Some Member States are combining both actions targeted specifically on migrants and a mainstreaming approach; others have a less comprehensive, more fragmented strategy, which is often project-based. For long-term resident immigrants, ethnic or national minorities and asylum seekers, the policies carried out differ significantly from one Member State to another<sup>36</sup>. For newly arrived immigrants and refugees, policies are more similar and are generally based on national introduction programmes consisting of three main components: language tuition, civic orientation and education, and professional labour market training.

The actors involved in developing integration policies vary a lot across Member States. When a mainstream approach prevails, public actors responsible for integration policies are less identifiable, with an overall responsibility often given to the Ministry for Home Affairs and/or for Social Affairs. Authorities in charge of policies for specific target groups are more visible. Integration strategies are defined at national level but often implemented by regional and local authorities. Some countries try to involve social partners while others rely mainly on NGOs.

The diversity of approaches and actors reflects different policy priorities, as well as the specific history and patterns of migration flows within each country. As several Member States have recently changed from being emigration countries to immigration countries, the need for comprehensive integration strategies has increasingly been recognised. This is, for instance, the case of many new Member States, where emphasis has long been put on addressing minority issues, rather than on integrating newcomers.

---

<sup>34</sup> Joint Report on pensions.

<sup>35</sup> A number of studies focus on Germany; some recent evidence is available for Sweden, the Netherlands and Denmark.

<sup>36</sup> See European Commission, COM(2003) 336 Annex 1 Synthesis report on national integration policies.

***Member States have committed themselves to significantly reduce the unemployment gaps between non-EU and EU nationals.***

Lacking a job is often perceived as the most important barrier to integration and promoting immigrant participation in the labour market is identified as a central policy priority. This is echoed by the vast majority of the National Contact Points on Integration who identify lack of access to employment as being the greatest barrier to integration and thus the most important political priority within national integration policies. Under the European Employment Strategy, Member States are called upon to promote the integration of and combat discrimination against immigrants and ethnic minorities in the labour market. In particular, Member States are committed to significantly reduce the unemployment gaps between non-EU and EU nationals by 2010, according to national targets. Skills gaps and discrimination certainly play a role. Lack of language skills and difficulties regarding recognition of professional skills and qualifications are also important barriers. The analysis of the National Action Plans for Employment for 2003/2004 shows some promising policy developments. A growing number of Member States (BE, DK, FR, PT, SE) are taking measures to improve the recognition of qualifications and competences of migrants obtained outside the EU. Special efforts are being carried out to improve job guidance and job counselling for migrants. For instance, the French public employment service has nominated officials in charge of the coordination of the reception of migrants in order to facilitate their access to employment services. In Belgium, regional public employment service also provides information about the rights of job seekers when confronted with discrimination. The potential of migrants to establish themselves as entrepreneurs is also increasingly recognised. In Germany, for example, several measures are developed to attract more foreign workers to start their own business by better counselling, improved information and targeted public relation measures.

However, little progress is seen in a number of other policy areas. Targets reflecting the one agreed at EU level have not been set at national level, except for the Netherlands, France, Denmark and Ireland. The Netherlands for example has committed itself to raising the employment rate of ethnic minorities to 54% by 2005 whereas Denmark has set a target of having a minimum of 3.5% of people from a migrant origin in the public sector. Although anti-discrimination measures in the workplace are considered crucial, not all Member States seem to give the necessary importance to this issue. The involvement and the commitment of the social partners are increasing but still limited. The evaluation of the effectiveness of policies is scarce. A counter-example is Sweden, which has recently appointed officials to review the effectiveness of reception and induction schemes for immigrants and refugees. Finally, many occupations remain inaccessible for non-EU nationals on the ground of nationality shifted recently its policy by authorising non-EU nationals to access occupations in the civil service.

***Language tuition for newly arrived immigrants is gaining in importance***

Some immigrants are highly educated and already speak the language of their host country. Immigrants bring with them a language resource which the EU needs to capitalise on and their language and intercultural skills may well be better than those of their hosts. Language skills and the improvement of the educational attainment are, however, identified as key challenges, not just to ensure integration in the labour market, but to integrate into society at large. Poor language skills are not only influenced by learning abilities and the lack of interaction with

the host society, but are perhaps also a result of shortage of financial resources<sup>37</sup>. Generally Member States seem to be focussing more on immigrant's language abilities and an increasing number of countries are providing specific language tuition for newly arrived immigrants and refugees. Germany for instance is proposing 600 hours of language training in their anticipated national integration programme. At the same time the focus has increased in some countries on the responsibility of the immigrant to integrate and learn the language of the host society. In the Netherlands an increased responsibility on the newcomers for his or her integration is envisaged by placing the cost of the introduction programme on the newcomer and requiring an integration exam.

### ***The provision of civic education to new immigrants is growing***

Confusion and ignorance surrounding immigration, social and cultural issues is widespread, as highlighted by the on-going discussions in several Member States on the wearing of cultural and religious symbols. These difficulties are also echoed by Member States which have highlighted the increasing need for providing civic education or orientation to new immigrants, such as information about fundamental rights and obligations, including equality of men and women, basic norms and the core values of the host society. Such efforts could be seen as an increased recognition of the need for developing and implementing a holistic approach to integration, which should include measures to facilitate civic, cultural and political participation. Member States still have difficulty in achieving the delicate balance between on the one hand the adaptation from migrants and on the other hand the changes required in society.

### ***Some progress in granting political rights to immigrants at local level***

Participation in the political decision-making process is certainly an important formal step to granting foreigners similar rights and obligations as EU-nationals. Participation in political life has been and is currently under discussion in some Member States. Belgium and Luxembourg for example have recently adopted new legislation granting the right to vote to foreign residents under certain conditions. The majority of both new and old Member States have now granted some level of electoral rights to immigrant at the local level and with the forthcoming transposition of the Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents<sup>38</sup>, there will be an opportunity for the remaining Member States to consider granting more political rights to immigrants. The European Parliament considers that Member States should ensure the right to vote in local and European elections, but has emphasised that civic citizenship implies more than that, including ensuring that citizenship requirements are non-discriminatory<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Currently there are no specific Community measures to fund language courses for individual migrants as the responsibility for the organisation of education and training systems rests with Member States. There are however projects under the Socrates and Leonardo da Vinci, which seek to encourage sharing of experiences and good practice in the teaching of immigrants.

<sup>38</sup> Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003. Deadline for transposition into national law is 23 January 2006 cf. art. 26.

<sup>39</sup> Report on the Communication from the Commission on immigration, integration and employment from the European Parliament, 1 December 2003, A5-0445/2003.

### ***Making a drive to reduce the risks of poverty and social exclusion is a critical challenge***

Under the European common objectives to combat poverty and social exclusion adopted in December 2002 emphasis was placed on the need to tackle the specific social risks experienced by immigrants. An analysis of the National Action Plans for Social Inclusion for 2003-2005<sup>40</sup> shows that a more determined action is needed. While Member States identify immigrants among those particularly at risk of poverty and social exclusion, many countries still fail to provide in-depth analysis of the factors leading to this situation. Little attention is given to promoting access to resources, rights, goods and services, in particular to appropriate healthcare.

### ***... and access to affordable housing is a particular problem***

The urban settlement and housing of immigrants, in particular, are still causing difficulties. A number of Member States are struggling to provide affordable housing and to address the negative consequences of segregation and deprived urban areas, where immigrants tend to be over-represented. Some Member States are introducing new approaches to overcome this problem by linking admission and housing policies. Italy, for example, has decided to introduce a new system where the employer has to guarantee housing under a “contract of stay for work”.

### ***Fighting discrimination must be stepped-up***

The fight against discrimination and racism has been rendered even more complex in the recent political climate, with the sometimes negative stereotyping of immigrants in the media and the rise in support for far-right political parties in some Member States. Specific actions to promote the integration of immigrants must be complemented by measures to tackle discriminatory barriers. Policies to combat discrimination and racism are not always connected to the integration strategies pursued by the Member States. There is, however, a clear recognition of the need to act. Most EU citizens acknowledge that members of ethnic minorities would stand less chance of getting a job or training, even with the same level of qualifications as other candidates, and more than 80% of EU citizens believe that it is wrong to treat people differently on the basis of their racial or ethnic origin<sup>41</sup>. The transposition of the 2000 EU legislation banning discrimination on grounds of racial or ethnic origin in employment and beyond<sup>42</sup> has acted as a catalyst for progress by forbidding discriminatory attitudes, behaviour and practices and establishing in each Member State specialised bodies responsible for promoting equality and combating racial discrimination, which are now becoming operational.

---

<sup>40</sup> See 2003 Joint Inclusion Report, as well as national action plans for social inclusion on [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/jun/napsincl2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html)

<sup>41</sup> See Eurobarometer survey on *Discrimination in Europe* published by the Commission in June 2003.

<sup>42</sup> Council Directive 2000/43/EC.

#### 4. OVERVIEW OF FINANCIAL INSTRUMENTS AND THEIR CONTRIBUTION TO INTEGRATION OF IMMIGRANTS

Several EU financial instruments and initiatives contribute to the integration efforts of the Member States. Financial support is available through the Structural Funds, and from the European Social Fund (ESF) in particular. Some of the activities supported under the five ESF priorities have relevance for the integration of immigrants although it is difficult to quantify their contribution as such at EU level since the ESF programmes do not have a target group approach and legally resident third-country nationals are eligible for ESF funding on the same footing as EU nationals. Over 2000-2006, the ESF will spend some € 12.5 billion (20 % of the budget for the period) under the policy field addressed at promoting equal opportunities for all in accessing the labour market. As an example<sup>43</sup> of support for immigrants, projects and measures have been identified in the programming documents of a number of Member States (BE, LU, FR, ES, EL, NL) amounting to € 260 million. The activities include counselling, training, guidance, employment support and measures to facilitate labour market integration. Another example is the Objective 3 Community Support framework for UK, with an ESF allocation of more than € 4 billion, under which ethnic minorities and refugees represent 28% of the beneficiaries of active labour market measures.

The European action programmes in the field of education also have relevance for the integration of immigrants. The Grundtvig actions, under the Socrates programme, aiming at making lifelong learning opportunities more widely available to citizens in Europe, have supported a number of projects addressing the learning needs of immigrant communities so as to secure their fuller participation in civil society and more effective access to, and progress within, the labour market. In 2003, 28% of the projects supported by Grundtvig related to the education of migrants (as primary or indirect beneficiaries) and refugees. Migrants' children is also an overall priority for Comenius. 17% of the projects in the period 2000-2003 supported at Community level were targeted specifically at migrants children. The Leonardo da Vinci programme, implementing the EU's vocational training policy, also supported in 2001 and 2002 a number of projects, which have migrants and refugees among their beneficiaries.

Across the EU, transnational exchanges have developed within the framework of the EQUAL initiative and of the European action programmes in the field of employment, to combat social exclusion and to combat discrimination, which all include activities of relevance to the integration of immigrants. Under the EQUAL<sup>44</sup> initiative an amount of € 225 million supports partnership projects related to the integration of disadvantaged groups in the labour market. The beneficiaries include certain categories of migrants and a number of projects are dedicated to asylum-seekers. Under the various programmes, several studies and "peer review" activities are planned or on-going, for instance on the contribution of immigration to labour supply and the impact of different immigration patterns on employment and growth, on the integration of immigrants into the labour market, on policies to involve social partners in

---

<sup>43</sup> The following examples only illustrate the type of support provided by ESF to third country nationals. A more global and accurate overview of the support could only be provided after requesting and obtaining from Member States more detailed information of their respective Programmes.

<sup>44</sup> See [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equal/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index_en.html);  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/incentive\\_measures/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/incentive_measures/index_en.htm);  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/ex\\_prog\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/ex_prog_en.htm);  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm).

the integration of migrants, on urban issues and access to housing by immigrants and ethnic minorities.

Due to the significant impact of immigration on entrepreneurship and the importance of business creation by immigrants as a means to integration, the Entrepreneurship Action Plan<sup>45</sup> has targeted support for immigrant entrepreneurs as one of its key actions for 2004. The action aims to facilitate exchange of good practices between Member States in accordance with the open method of co-ordination.

With respect to specific instruments targeted towards immigrants the European Refugee Fund is the European Community's main instrument supporting the implementation of a common asylum policy. In 2003, Member States allocated 25% of their appropriation under the European Refugee Fund to support the integration of refugees covering activities at national level in particular to provide social assistance in areas such as housing, means of subsistence and health care or to enable beneficiaries to adjust to the society of the Member State or to provide for themselves. A number of important projects have been implemented aiming at empowering refugees through community-based social support, family support, and support for the maintenance of the native culture of refugees. Projects are also being implemented to promote pathways to socio-economic integration through language teaching, vocational orientation and training, job searches and job creation. In February 2004, the Commission presented a proposal for the establishment of the second phase of the European Refugee Fund for the period 2005-2010.

A new pilot project on integration (INTI) was launched in 2003 with a view to specifically support networks and the transferral of information and good practices between Member States, regional and local authorities and other stakeholders on policies for the integration of immigrants. Fourteen projects involving the establishment of networks, conferences, research and the development of innovative approaches have been selected for funding and are now being implemented.

In addition, the Council adopted in December 2003 a proposal from the Commission for the establishment of a cooperation programme (ARENEAS) with third countries aiming at providing specific and complementary assistance to them in order to support their efforts in better managing migratory flows in all their dimensions. It provides for a global envelope of € 250 million for the period 2004-2008.

---

<sup>45</sup> COM(2004) 70 final.