COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 1.9.2005
COM(2005) 389 definitief

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

Een gemeenschappelijke agenda voor integratie
Kader voor de integratie van onderdanen van derde landen in de Europese Unie

INHOUD

1. INLEIDING.....3
2. BEVORDERING VAN DE TOEPASSING VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE BASISBEGINSELEN.....4
3. VERSTERKING VAN DE COHERENTIE VAN DE AANPAK OP EU-NIVEAU……12
4. CONCLUSIES.....15

BIJLAGE……16

1. INLEIDING

Legale migratie en integratie van onderdanen van derde landen maken deel uit van een belangrijk debat dat vandaag in de hele verruimde Europese Unie wordt gevoerd. De meeste lidstaten hebben thans te maken met migratieverschijnselen en met uitdagingen op het gebied van integratie. Een aantal landen, waaronder de nieuwe lidstaten, werden pas onlangs geconfronteerd met immigratie. Andere landen bieden reeds decennia lang het hoofd aan uitdagingen op het gebied van immigratie en integratie, maar niet altijd met bevredigende resultaten, en herzien bijgevolg hun beleid. Als gevolg van de verschillende historische achtergronden, tradities en institutionele regelingen is de aanpak om oplossingen te vinden voor de problemen waaraan iets moet worden gedaan zeer uiteenlopend. In deze mededeling worden conclusies getrokken uit de tot dusver genomen beleidsmaatregelen.

De integratie van onderdanen van derde landen die in de EU leven en werken is in de voorbije jaren alsmaar hoger op de Europese agenda komen te staan. Nadat de Raad Justitie en Binnenlandse zaken (JBZ) in 2002 had verzocht nationale contactpunten voor integratie (NCP) op te zetten, heeft de Europese Raad van juni 2003 deze opdracht bevestigd en de Commissie gevraagd jaarverslagen over migratie en integratie in te dienen[1]. In haar mededeling over immigratie, integratie en werkgelegenheid[2] schetste de Commissie een holistische aanpak van integratie. In november 2004 werd de eerste editie van een handboek over integratie, bestemd voor beleidsmakers en veldwerkers, gepubliceerd.

In het Haags Programma, dat door de Europese Raad van 4-5 november 2004 werd goedgekeurd, wordt benadrukt dat het nationale integratiebeleid en EU-initiatieven op dit gebied beter moeten worden gecoördineerd. Voorts wordt erin gesteld dat een op gemeenschappelijke beginselen gegrond kader de basis moet vormen voor verdere initiatieven in de EU, uitgaande van duidelijke doelstellingen en evaluatiecriteria[3]. De Raad JBZ van 19 november 2004 hechtte zijn goedkeuring aan gemeenschappelijke basisbeginselen inzake een coherent Europees kader voor de integratie van onderdanen van derde landen[4]. In het Haags Programma werd de Commissie verzocht vóór eind 2005 een beleidsplan over legale migratie in te dienen. Als eerste stap publiceerde de Commissie een Groenboek over een EU-aanpak voor het beheer van de economische migratie[5], waarin werd benadrukt dat toelatingsmaatregelen gepaard moeten gaan met een krachtig integratiebeleid.

Aan integratie wordt op een aantal EU-beleidsterreinen veel aandacht geschonken. De doeltreffende en verantwoorde integratie van immigranten op de arbeidsmarkt draagt in hoge mate bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon. De Commissie stimuleert en ondersteunt de inspanningen van de lidstaten inzake werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen, en benadrukt daarbij het genderaspect, zodat migrantenvrouwen zich ten volle op de arbeidsmarkt kunnen ontplooien. In de nieuwe geïntegreerde richtsnoeren voor werkgelegenheid en groei worden de lidstaten aangespoord maatregelen te nemen om meer migranten werk te bezorgen.

De bevordering van de grondrechten, non-discriminatie en gelijke kansen voor iedereen zijn van cruciaal belang bij de integratie. De EU-wetgeving bevat een krachtig kader van

---

1 Het eerste verslag werd in 2004 gepubliceerd: COM(2004) 508.
2 COM(2003) 336.
3 Bijlage I bij de conclusies van het voozitterschap, Europese Raad, 4/5 november 2004.
4 Document van de Raad 14615/04 van 19 november 2004.
5 COM(2004) 811.

wetgeving ter bestrijding van discriminatie[6]. In haar mededeling over een kaderstrategie voor non-discriminatie en gelijke kansen voor iedereen[7] wijst de Commissie erop dat de inspanningen ter bevordering van gelijke kansen voor iedereen moeten worden opgevoerd om de structurele belemmeringen die migranten, etnische minderheden en andere kwetsbare groepen ondervinden, weg te werken. Het voorgestelde Europees jaar van gelijke kansen voor iedereen in 2007 en het Europees jaar van de interculturele dialoog dat voor 2008 wordt overwogen, zullen de bewustwording in verband met deze problematiek bevorderen en daardoor bijdragen tot het bereiken van deze doelstellingen.

Voor integratiemaatregelen zijn voldoende financiële middelen nodig. De EU ondersteunt het integratiebeleid van de lidstaten via een aantal financiële instrumenten. De voorbereidende acties voor de integratie van onderdanen van derde landen zijn belangrijk geweest voor het bevorderen van activiteiten op lokaal niveau, het versterken van netwerken en de uitwisseling van informatie en goede praktijken tussen lidstaten, regionale en lokale overheden en andere belanghebbenden. Deze acties hebben veel belangstelling gewekt, maar in vergelijking met de enorme behoeften op dit gebied waren er onvoldoende middelen beschikbaar. In het kader van de financiële vooruitzichten 2007-2013 heeft de Commissie op grond van de gemeenschappelijke basisbeginselen nieuwe solidariteitsinstrumenten voorgesteld, waaronder een Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen.

De doelstellingen van dit Fonds zijn complementair aan die van het Europees Sociaal Fonds (ESF), dat uitgaat van de ervaringen van het communautaire initiatief EQUAL bij het ondersteunen van vernieuwende benaderingen ter voorkoming van discriminatie van migranten op de arbeidsmarkt. In het voorstel van de Commissie voor het ESF (periode 2007-2013) wordt specifiek de nadruk gelegd op de versterking van de sociale inclusie van kansarme personen. Ook het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling ondersteunt bepaalde integratiemaatregelen.

Deze mededeling is het eerste gevolg dat de Commissie geeft aan het verzoek van de Europese Raad om een coherent Europees kader voor integratie in te stellen. De hoekstenen van een dergelijk kader zijn voorstellen voor concrete maatregelen om de gemeenschappelijke basisbeginselen in de praktijk om te zetten, naast een reeks ondersteunende EU-mechanismen. Zonder de bestaande kaders voor het EU-beleid uit het oog te verliezen, worden in de mededeling nieuwe suggesties gedaan voor maatregelen op EU- en nationaal niveau. De lidstaten wordt aanbevolen hun inspanningen ter ontwikkeling van omvattende nationale integratiestrategieën op te voeren, terwijl nieuwe methoden worden voorgesteld om de samenhang tussen acties op EU- en nationaal niveau te verzekeren.

2. BEVORDERING VAN DE TOEPASSING VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE BASISBEGINSELEN

Onderstaande tabellen zijn bedoeld als richtsnoeren voor het integratiebeleid van de EU en de lidstaten. De (in de bijlage omschreven) acties bouwen voort op het handboek over integratie, de voorbereidende acties voor de integratie van onderdanen van derde landen (INTI) en het voorgestelde Europees Fonds voor de integratie. De acties zijn niet volgens prioriteit gerangschikt. Het gaat hier om een indicatieve en niet om een volledige lijst, en het wordt aan de lidstaten overgelaten prioriteiten vast te stellen, acties te kiezen en te bepalen op welke wijze deze in de context van hun eigen nationale situatie en hun eigen tradities moeten

---

6 Richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming en Richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

7 COM(2005) 224.

worden uitgevoerd. De acties moeten worden beschouwd als de belangrijkste elementen van alle nationale en Europese beleidsmaatregelen op integratiegebied. In alle relevante acties zou het aspect van gelijkheid van mannen en vrouwen moeten worden geïntegreerd en zou bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de situatie van migrerende jongeren en kinderen.

1. *"Integratie is een dynamisch tweerichtingsproces van wederzijdse aanpassing door alle immigranten en ingezetenen van de lidstaten"*

Nationaal niveau	**EU-niveau**
Vergroting van het vermogen van de ontvangende samenleving om zich aan de diversiteit aan te passen, door integratieacties voor de inwoners van het gastland op te zetten Ontwikkeling van nationale programma's met het oog op de tenuitvoerlegging van de bilaterale aanpak Vergroting van het begrip voor en de acceptatie van migratie door middel van bewustmakingscampagnes, tentoonstellingen, interculturele evenementen enz. Vergroting, binnen de samenleving van het gastland, van de kennis van de gevolgen van introductie- en toelatingsprogramma's Versterking van de rol van particuliere instanties bij het beheren van diversiteit Bevordering van vertrouwen en goede relaties in buurten, bijv. door middel van verwelkomingsinitiatieven, begeleiding enz. Samenwerking met de media, bijv. door middel van vrijwillige gedragscodes voor journalisten	Ondersteuning van transnationale acties, bijv. campagnes of interculturele evenementen, voor het verspreiden van nauwkeurige informatie over de cultuur, de godsdienst en de maatschappelijke en economische bijdrage van immigranten Aanmoediging van proefprojecten en studies om te zoeken naar nieuwe vormen van communautaire samenwerking op het gebied van toelating en integratie

2. *"Integratie impliceert eerbied voor de fundamentele waarden van de Europese Unie"*

Nationaal niveau	**EU-niveau**
Meer nadruk op inburgering in introductieprogramma's en andere activiteiten voor nieuwe immigranten uit derde landen, teneinde te garanderen dat immigranten de gemeenschappelijke Europese waarden en de nationale waarden begrijpen en eerbiedigen en dat deze waarden ook voor hen gelden	Opname van de integratie van onderdanen van derde landen in toekomstige meerjarenprogramma's van het voorgestelde Bureau voor de grondrechten Instelling van onderzoek naar doeltreffende manieren om het publiek beter bewust te maken van de fundamentele waarden van de EU

3. *"Werkgelegenheid is een cruciaal onderdeel van het integratieproces en het is van essentieel belang voor de participatie van immigranten, voor de bijdrage van immigranten aan de samenleving in het gastland, en voor het zichtbaar maken van deze bijdragen"*

Nationaal niveau	**EU-niveau**
Ontwikkeling van innovatieve benaderingen om discriminatie op de arbeidsmarkt te voorkomen Bevordering van de betrokkenheid van de sociale partners bij de uitwerking en de tenuitvoerlegging van integratiemaatregelen Verstrekking van informatie aan werkgevers en onderwijsinstellingen over attesten voor introductiecursussen om de toegang tot de arbeidsmarkt of tot opleidingsmogelijkheden te bevorderen Instelling van onderzoek naar aanvullende mogelijkheden om de kwalificaties, opleiding en/of beroepservaring van nieuwkomers te erkennen, voortbouwend op bestaande wetgeving Ondersteuning van de opleidingscapaciteiten van kleine ondernemingen, bedrijfsorganisaties en vakbonden in sectoren van de economie waarin veel migranten werken Bevordering van de werkgelegenheid voor migrantenvrouwen, o.m. door bij de	Evaluatie van de impact van nationale hervormingsprogramma's op de integratie van immigranten op de arbeidsmarkt Aanmoediging van de lidstaten om beleidsmaatregelen inzake integratie op de arbeidsmarkt te ontwikkelen Evaluatie van de toepassing van de richtlijnen betreffende discriminatie op de arbeidsmarkt en betreffende langdurig ingezeten onderdanen van derde landen[9]

omzetting van de richtlijn inzake het recht op gezinshereniging[8] te waarborgen dat de beperkingen van de toegang tot de arbeidsmarkt tot een minimum worden teruggebracht en dat zij de integratie niet belemmeren Aanmoediging van de indienstneming van migranten door middel van bewustmaking, economische stimulansen en andere op de werkgevers gerichte maatregelen Ondersteuning van het ondernemerschap bij migranten, bijv. door een gemakkelijker toegang tot bank- en kredietdiensten	

4. *"Basiskennis van de taal, de geschiedenis en de instellingen van de gastsamenleving is onontbeerlijk voor integratie; immigranten in staat stellen deze basiskennis te verwerven, is essentieel voor een succesvolle integratie"*

Nationaal niveau	**EU-niveau**
Versterking van de integratiecomponent van toelatingsprocedures, bijv. door middel van maatregelen vóór het vertrek uit het thuisland, zoals verstrekking van informatiepakketten en inburgeringscursussen Organisatie van introductieprogramma's en –activiteiten voor nieuwkomers uit derde landen om hen basiskennis bij te brengen van de taal, de geschiedenis, de instellingen, de sociaal-economische situatie, het culturele landschap en de fundamentele waarden Aanbieding van cursussen op verscheidene niveaus, waarbij rekening wordt gehouden met verschillende opleidingsachtergronden en eerder opgedane kennis over het land Vergroting van het vermogen van introductieprogramma's en –activiteiten voor personen die afhankelijk zijn van personen voor wie een toelatingsprocedure loopt, vrouwen, kinderen, ouderen, analfabeten en personen met een handicap Vergroting van de flexibiliteit van introductieprogramma's door middel van het	Stimulering van transnationale acties, bijv. aanpassing van beproefde methoden aan verschillende contexten, uitwisseling van personeel, gezamenlijke ontwikkeling van programma's, gemeenschappelijke verspreiding van resultaten Ondersteuning van vernieuwende integratieprogramma's of –modellen waarin taal- en communicatieopleiding, en de culturele, politieke en sociale kenmerken van het gastland zijn geïncorporeerd

[8] Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22.9.2003.
[9] Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25.11.2003.

aanbieden van deeltijdopleidingen, snelcursussen, afstandsonderwijs en e-learning Toespitsing van introductieactiviteiten op jonge onderdanen van derde landen met specifieke identiteitsgerelateerde sociale en culturele problemen, met inbegrip van begeleidings- en rolmodelprogramma's Bundeling van middelen waardoor aan elkaar grenzende gemeenten de mogelijkheid krijgen verschillende soorten cursussen aan te bieden	

5. "Inspanningen op onderwijsgebied zijn van essentieel belang om immigranten, en met name hun nakomelingen, voor te bereiden om succesvollere en actievere deelnemers aan de samenleving te worden"

Nationaal niveau	**EU-niveau**
Weerspiegeling van de diversiteit in het onderwijspakket Inaanmerkingneming van de specifieke problemen van jonge immigranten bij maatregelen om zwakke schoolresultaten en het voortijdig verlaten van de school te voorkomen Verbetering van de participatie van jonge migranten aan het hoger onderwijs Doeltreffende aanpak van delinquentie onder migrantenjongeren	Opname van integratiedoelstellingen in de verschillende opleidingsprogramma's van de Commissie Bevordering van de opleiding van onderdanen van derde landen door middel van het werkprogramma "Onderwijs en opleiding 2010" Bevordering van een transparante erkenning van kwalificaties, met name door middel van voorstellen voor een Europees kwalificatiekader

6. *"Niet-discriminerende toegang van immigranten tot de instellingen, alsook tot openbare en particuliere goederen en diensten, op voet van gelijkheid met nationale onderdanen is een essentiële grondslag voor een betere integratie"*

Nationaal niveau	**EU-niveau**
Vergroting van de capaciteit van openbare en particuliere dienstenverstrekkers om om te gaan met onderdanen van derde landen door middel van interculturele tolk- en vertaaldiensten, begeleiding, bemiddeling door migrantengemeenschappen, gemakkelijk toegankelijke en allesomvattende infocentra Ontwikkeling van overzichtelijk informatiemateriaal, zoals handboeken, websites, personeelsregisters voor interculturele vaardigheden enz. Ontwikkeling van duurzame organisatiestructuren voor integratie- en diversiteitsmanagement en het ontwikkelen van vormen van samenwerking tussen de betrokken overheidspartijen waardoor ambtenaren informatie kunnen uitwisselen en middelen kunnen bundelen Invoering van programma's om door middel van adviesplatforms voor raadpleging, informatie-uitwisseling tussen belanghebbenden en door peilingen bij migrantengemeenschappen, informatie te vergaren, en vervolgens te analyseren, over de behoeften die bij de verschillende categorieën onderdanen van derde landen op lokaal en regionaal niveau aanwezig zijn Betrekken van ondernemingen bij besprekingen over integratie en combinatie van overheidsprogramma's met programma's inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen van ondernemingen Integratie van interculturele bevoegdheid in het indienstnemings- en opleidingsbeleid	Evaluatie van de toepassing van de richtlijn betreffende langdurig ingezeten onderdanen van derde landen en betreffende gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming Bevordering van samenwerking bij de toepassing van communautaire wetgeving op het gebied van immigratie, en van beproefde methoden op het gebied van integratie Stimulering van studies en van de uitwisseling van beproefde methoden Bevordering van de ontwikkeling van overdraagbare interculturele opleidingsactiviteiten voor overheidsambtenaren

7. *"Frequente omgang tussen immigranten en burgers van de lidstaten is een fundamenteel mechanisme voor integratie. Gemeenschappelijke fora, interculturele dialoog, onderricht over immigranten en immigrantenculturen, en het bevorderen van de levensomstandigheden in het stadsmilieu versterken de interactie tussen immigranten en burgers van de lidstaten"*

Nationaal niveau	**EU-niveau**
Bevordering van het gebruik van gemeenschappelijke ruimten en van activiteiten waarbij immigranten te maken krijgen met de samenleving van het gastland Verbetering van de levensomstandigheden op het gebied van huisvesting, gezondheidszorg, voorzieningen voor kinderopvang, veiligheid in de wijk en kansen op onderwijs, vrijwilligerswerk en beroepsopleiding, de toestand van publieke ruimten, het bestaan van stimulerende toevluchtsoorden voor kinderen en jongeren	Versterking van de integratiedimensie in het beleid inzake sociale inclusie en sociale bescherming Aanmoediging van de uitwisseling van informatie en beproefde methoden met regionale, plaatselijke en stedelijke autoriteiten via netwerken die op EU-niveau actief zijn en versterking van de koppeling tussen deze netwerken en de nationale contactpunten (NCP) door middel van ad-hocraadpleging en -deskundigheid Ondersteuning van transnationale samenwerking op regionaal, plaatselijk en gemeentelijk niveau tussen overheidsinstanties, particuliere ondernemingen en het maatschappelijk middenveld, met inbegrip van migrantenverenigingen

8. *"Het beleven, respectievelijk belijden van diverse culturen en religies is gewaarborgd krachtens het Handvest van de Grondrechten en dient gevrijwaard te worden, tenzij de praktijk in dezen botst met andere onschendbare Europese rechten of met nationaal recht"*

Nationaal niveau	**EU-niveau**
Ontwikkeling van een constructieve interculturele dialoog en een tactvol openbaar debat Bevordering van gespreksplatforms tussen en binnen geloofsgemeenschappen en/of tussen gemeenschappen en beleidsmakers/autoriteiten	Bevordering van de interculturele en de interreligieuze dialoog op Europees niveau, in samenwerking met verscheidene belanghebbenden Verdere ontwikkeling van de dialoog van de Commissie met religieuze en humanistische organisaties

9. *"De deelname van immigranten aan het democratisch proces en de opstelling van integratiebeleid en –maatregelen, met name op lokaal niveau, ondersteunt hun integratie'*

Nationaal niveau	**EU-niveau**
Vergroting van de maatschappelijke, culturele en politieke participatie van onderdanen van derde landen in de gastsamenleving en verbetering van de dialoog tussen verschillende groepen onderdanen van derde landen, de overheid en de civiele samenleving, om hun actief burgerschap te stimuleren Ondersteuning van adviesplatforms op verschillende niveaus voor raadpleging van onderdanen van derde landen Aanmoediging van de dialoog en uitwisseling van ervaringen en beproefde methoden tussen immigrantengroepen en -generaties Stimulering van de deelname van onderdanen van derde landen aan het democratische proces, door de bevordering van een evenwichtige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen, door middel van bewustmaking, voorlichtingscampagnes en capaciteitsontwikkeling Wegneming van belemmeringen voor de uitoefening van het stemrecht, zoals bijv. te betalen kosten of bureaucratische vereisten Bevordering van de participatie van immigranten aan organisaties van het maatschappelijk middenveld, o.m. door het ondersteunen van vrijwilligersprogramma's en stageprogramma's Versterking van de betrokkenheid van onderdanen van derde landen bij de antwoorden van de samenleving op migratie Oprichting van migrantenverenigingen als bronnen waar nieuwkomers advies kunnen inwinnen, en opname van de vertegenwoordigers van deze verenigingen in introductieprogramma's als opleiders en rolmodellen Uitwerking van nationale programma's ter voorbereiding op burgerschap en naturalisatie	Instelling van een onderzoek naar/ inventarisatie van de rechten en verplichtingen van onderdanen van derde landen in de lidstaten Aanmoediging van de openstelling van organisaties van het maatschappelijk middenveld voor immigranten en opzetten van organisaties die hun belangen in de hele EU vertegenwoordigen Aanmoediging van de invoering van een platform van migrantenorganisaties en organisaties die de belangen van migranten in de hele EU vertegenwoordigen Onderzoek van het belang van de ontwikkeling van het begrip burgerzin als een middel om de integratie van onderdanen van derde landen te bevorderen, met name uit het oogpunt van de rechten en plichten die noodzakelijk zijn om immigranten een gevoel van betrokkenheid bij de samenleving te geven Bevordering van onderzoek naar en dialoog over identiteits- en nationaliteitskwesties

3. NAAR EEN COHERENTE AANPAK OP EU-NIVEAU

Het is van essentieel belang dat, rekening houdend met de bevoegdheid van de lidstaten en van hun plaatselijke en regionale overheden, een samenhangender aanpak van de EU ten aanzien van het integratievraagstuk wordt aangemoedigd. Daartoe moet het wetgevingskader betreffende de voorwaarden voor toelating en verblijf van onderdanen van derde landen, met inbegrip van hun rechten en verantwoordelijkheden, worden versterkt, moeten specifieke samenwerkingsactiviteiten worden ontwikkeld en moet informatie over integratie, mainstreaming en evaluatie worden uitgewisseld.

3.1 Mainstreaming en evaluatie: gemeenschappelijke basisbeginselen 10 en 11

Voor een succesvolle tenuitvoerlegging van beleidslijnen en –maatregelen, zoals deze blijken uit de gemeenschappelijke basisbeginselen 1 tot en met 9, zijn twee elementen van belang. Integratie is geen op zichzelf staande kwestie, maar komt aan bod op verscheidene beleidsterreinen, zoals werkgelegenheid, opleiding en stedelijk beleid, en moet bij een hele reeks beleidsmaatregelen in aanmerking worden genomen (gemeenschappelijk basisbeginsel 10). Voorts moeten integratiebeleid en –maatregelen worden geëvalueerd teneinde voortdurend te worden verbeterd (gemeenschappelijk basisbeginsel 11).

Gemeenschappelijk basisbeginsel 10: "Het opnemen van integratiebeleid en –maatregelen in alle betrokken beleidssectoren en bestuursniveaus vormt een belangrijke overweging bij de totstandkoming en de uitvoering van het overheidsbeleid"

Op nationaal niveau kunnen de volgende acties vereist zijn:

- vergroting van de capaciteit om nationale integratiestrategieën op verschillende bestuurlijke niveaus te coördineren
- erop toezien dat integratie een belangrijk onderdeel vormt van het beleid op het gebied van de economische integratie
- opname van integratie in alle betrokken beleidssectoren, gecombineerd met de ontwikkeling van gerichte integratiestrategieën
- besteding van de nodige aandacht aan de integratie van de gelijke behandeling van vrouwen en mannen en aan de bijzondere behoeften van migrerende jongeren en kinderen in het integratiebeleid
- ondersteuning van samenwerking, coördinatie en communicatie tussen belanghebbenden
- erop toezien dat nationale contactpunten functioneren als een nationaal knooppunt en dat informatie wordt uitgewisseld en gecoördineerd met alle bestuurlijke niveaus en andere belanghebbenden, meer bepaald op regionaal en plaatselijk niveau

Op EU-niveau vereiste acties:

- versterking van het netwerk van nationale contactpunten
- ontwikkeling van de samenwerking tussen instellingen en diensten die verantwoordelijk zijn voor integratiekwesties
- opname van integratiedoelstellingen in de belangrijkste relevante Europese programma's

Gemeenschappelijk basisbeginsel 11: "Het ontwikkelen van duidelijke doelstellingen, indicatoren en evaluatiemechanismen is noodzakelijk voor bijstelling van het beleid, evaluatie van de vorderingen bij de integratie, en voor een doeltreffende informatie-uitwisseling"

Op nationaal niveau kunnen de volgende acties vereist zijn:

- vergroting van de capaciteit om het integratiebeleid te volgen en te evalueren, bijv. door middel van nationale effectbeoordelingen, mechanismen om belanghebbenden te raadplegen, indicatoren en beoordelings- en monitoringmechanismen
- uitbreiding van de capaciteit om statistieken in verband met integratie te vergaren, te analyseren en te verspreiden
- evaluatie van toelatingsprocedures en introductieprogramma's door middel van peilingen bij deelnemers en belanghebbenden
- ontwikkeling van beoordelingsplannen voor verplichte integratieprogramma's

Op EU-niveau vereiste acties:

- ontwikkeling van statistische instrumenten en gemeenschappelijke indicatoren
- ondersteuning van de uitwisseling van informatie over nationale evaluatie-instrumenten en, waar nodig, ontwikkeling van Europese criteria voor het proces van vergelijkend leren
- ondersteuning van een verbetering van de kennis over integratie, inclusief de analyse van de impact van elementen van dwang in het nationale integratiebeleid
- uitbreiding van de onderbouwing van het integratiebeleid met feitenmateriaal door middel van onderzoek
- verdere ontwikkeling van het Europees Migratienetwerk

3.2 Wetgevingskader betreffende toelating en verblijf van onderdanen van derde landen

Sinds de Gemeenschap krachtens het Verdrag van Amsterdam bevoegdheid heeft gekregen op het gebied van migratie, heeft zij een reeks wetgevingsinstrumenten aangenomen betreffende de voorwaarden voor toelating en verblijf van onderdanen van derde landen (richtlijnen inzake gezinshereniging, studenten, onderzoekers en langdurig verblijf). Door deze richtlijnen wordt een juridisch kader gecreëerd, overeenkomstig hetwelk gelijkheid van behandeling moet worden gegarandeerd en het recht van toegang tot arbeid en tot onderwijs/opleiding moet worden toegekend, allemaal elementen die noodzakelijke componenten vormen niet alleen voor een geloofwaardig immigratiebeleid, maar ook voor een succesvolle integratie van onderdanen van derde landen als onderdeel van dat beleid. Voorts wordt dit wetgevingskader betreffende de voorwaarden voor toelating en verblijf van onderdanen van derde landen ondersteund en uitgebreid door EU-antidiscriminatiewetgeving. In alle toekomstige instrumenten inzake migratie moet rekening worden gehouden met de gelijkheid van behandeling en van rechten voor migranten.

3.3 Versterking van de coherentie van de EU-aanpak: samenwerking en uitwisseling van informatie over integratie

3.3.1 Nationale contactpunten voor integratie

De nationale contactpunten voor integratie zullen een belangrijke rol blijven spelen bij het volgen van de vooruitgang die op alle beleidsgebieden wordt geboekt en zullen er blijven naar streven dat de inspanningen op nationaal en op EU-niveau elkaar onderling versterken. Bij het opstellen van het handboek over integratie waren zij actief op het gebied van de uitwisseling van informatie en beproefde methoden en stelden zij prioritaire gebieden vast. Een sterkere afstemming van hun werkzaamheden op de gemeenschappelijke basisbeginselen zal bijdragen aan de ontwikkeling van het Europese kader. Het huidige karakter van de nationale contactpunten moet worden gehandhaafd, aangezien hun intrinsieke flexibiliteit en technische aard de uitwisseling van informatie en ervaring vergemakkelijken. Teneinde beter gebruik te

maken van hun expertise, zullen hun belangrijkste resultaten, wanneer dit aangewezen is, ter kennis worden gebracht van het comité voor immigratie en asiel, waarvan het voorzitterschap wordt waargenomen door de Commissie, van de relevante structuren van de Raad die betrokken zijn bij het integratiebeleid, en van het voorzitterschap.

3.3.2 Handboek over integratie

De eerste editie van het handboek ging over introductiecursussen voor nieuw aangekomen immigranten en erkende vluchtelingen, participatie van burgers en integratie-indicatoren. Het handboek, dat is gericht tot beleidsmakers en praktijkdeskundigen op plaatselijk, regionaal, nationaal en EU-niveau, werd gunstig onthaald door de belanghebbenden. In de tweede editie, die voor 2006 op het programma staat, zal vooral aandacht worden besteed aan huisvestings- en urbanisatiekwesties, de toegang tot de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening, de integratie op de arbeidsmarkt, mainstreaming- en integratie-infrastructuur, en zullen de gemeenschappelijke basisbeginselen stevig in de analyse worden ingebed.

3.3.3 Website over integratie

In het Haags Programma werd uitdrukkelijk verzocht om een breed toegankelijke website op het internet te ontwikkelen. De ministers voor Integratiezaken verzochten de Commissie om in nauwe samenwerking met de nationale contactpunten een partnerschap tussen de openbare en de particuliere sector op te zetten om een website over integratie te creëren met het doel een inventaris van beproefde methoden bij te houden, de uitwisseling van deze methoden in de hele EU en daarbuiten te bevorderen en hun doeltreffendheid en overdraagbaarheid naar verschillende contexten doorlopend te beoordelen[10]. In een eerste fase zal de Commissie overgaan tot een aanbesteding voor een portaalsite inzake Europese ervaringen op het gebied van de integratie van immigranten.

3.3.4 Bevordering van de betrokkenheid van de belanghebbenden

Zoals in het Haags Programma wordt vastgesteld, komt succesvolle integratie van legaal verblijvende onderdanen van derde landen en hun nakomelingen de stabiliteit en de cohesie in onze samenlevingen ten goede. Een integrale aanpak, waarbij de belanghebbenden op alle niveaus worden betrokken, is essentieel voor het welslagen van het integratiebeleid. Aangezien een daadwerkelijke betrokkenheid van de belanghebbende partijen op regionaal en lokaal niveau alleen in de nationale context mogelijk is, zal de Commissie de passende maatregelen op EU-niveau nemen.

De Commissie zou met dat doel een Europees forum inzake integratie opzetten. De meerwaarde daarvan zou zijn dat een aantal belanghebbenden die op EU-niveau actief zijn op het gebied van integratie, zouden worden samengebracht. Deze belanghebbenden zouden derhalve bijvoorbeeld EU-koepelorganisaties met leden in een aantal lidstaten zijn. De belangrijkste taken van het forum zouden zijn: overleg, uitwisseling van expertise en het opstellen van aanbevelingen die op de website over integratie zouden worden gepubliceerd. Het forum zou tevens nauwe banden hebben met de nationale contactpunten.

Het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's zullen worden uitgenodigd deel te nemen aan het Europees forum inzake integratie. Hun vertegenwoordigers zullen ook worden aangemoedigd ad-hocbijdragen te leveren aan relevante bijeenkomsten van de nationale contactpunten. Zij zullen worden uitgenodigd deel te nemen aan voorbereidende conferenties in het kader van het handboek over integratie.

3.3.5 Jaarverslag over migratie en integratie

---

[10] Ministersconferentie, Groningen, 9-11 november 2004.

Het jaarverslag van de Commissie zal een belangrijk instrument zijn om de verdere ontwikkeling van het integratiebeleid in de Europese Unie te volgen.

4. CONCLUSIES

Legale migratie en integratie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en zouden elkaar wederzijds moeten versterken. Het kader voor de integratie van onderdanen van derde landen in de Europese Unie dat in deze mededeling wordt geschetst, getuigt van een groot engagement en laat zien dat de Commissie integratie hoog op haar beleidsagenda plaatst. Een veelheid van bestaande EU-beleidsmaatregelen en financiële instrumenten kunnen eraan bijdragen de inspanningen van nationale overheden en van de civiele samenleving te ondersteunen. Dé uitdaging van de toekomst zal zijn: gezamenlijke inspanningen van alle betrokken belanghebbenden te bevorderen teneinde het effect en de doelmatigheid van deze instrumenten te maximaliseren.

De lidstaten zouden, samen met de Commissie, de nodige stappen moeten doen om de gemeenschappelijke agenda voor integratie met vooruitziende blik en gericht uit te werken. De ministers die bevoegd zijn voor integratie zouden, in nauwe samenwerking met de Commissie, één keer per jaar een politiek debat moeten houden over de integratie van onderdanen van derde landen in de EU en moeten nagaan of aanvullende maatregelen nodig zijn. De Commissie hoopt tevens dat de andere instellingen en belanghebbenden hun krachten zullen bundelen om de integratie van onderdanen van derde landen in onze samenleving te doen slagen.

ANNEX

I. POLICY CONTEXT

All levels of government are involved in developing and implementing integration policy. Experience over the last few years, and particularly since the adoption of the Tampere conclusions, has shown the usefulness of the exchange of information and good practice. This has taken place between Member States and at different levels of government. As a result, there has already been a certain amount of convergence in terms of policy and objectives for integration across the EU. A great deal of common ground has in fact been identified as far as key dimensions of integration are concerned. This is reflected in the Common Basic Principles (CBPs) on integration adopted by the Council in November 2004. They represent a major step forward in developing a common approach to integration and they have, therefore, been taken as the focus of this Communication. The adoption of the CBPs also underlines that in spite of the efforts made in recent years, both within the Member States and at EU level, integration policies need to be strengthened further. The adoption of these principles is also a recognition of the fact that failure in one individual Member State may have negative consequences for the others and for the European Union as a whole, and that it is in the interests of all Member States to pursue effective integration strategies.

Primary responsibility for the development and implementation of integration policy and measures nevertheless remains at the level of Member States. However, the Council has called on the Commission to support national efforts in this domain, particularly in view of the implications which one Member State's policy can have on the others. There are many benefits which can accrue from both exchanging information and co-operating together to tackle what are, so often, common problems.

II. ACTIONS TO STRENGTHEN THE IMPLEMENTATION OF THE COMMON BASIC PRINCIPLES

The actions suggested at national level are given as possible guidelines designed to help in the conception of national policies and programmes. They are also actions which can be supported under the proposals which the Commission has made for the European Fund for Integration to succeed INTI. The actions proposed at European level extend and develop activities which have shown their usefulness over recent years, in particular the promotion and support of networking amongst practitioners, the transfer of good practice and the exchange of information.

CBP 1 'Integration is a dynamic, two-way process of mutual accommodation by all immigrants and residents of Member States'

This principle, which was already identified and adopted by the European Council in the conclusions of its meeting in Thessaloniki in June 2003, underlines that integration is a process of mutual accommodation requiring the **participation of both immigrants and the host society**. Strengthening the capacity of the receiving society to accommodate growing diversity by targeting integration actions at the host population is therefore of paramount importance. In reality integration takes place at the local level as part of daily life and everyone has a part to play. To be successful, integration must involve the receiving society in the provision of opportunities for the full participation of third-country nationals. Engaging local communities in working together is thus crucial. An important way of doing this is to ensure that national programmes implementing a two-way approach and involving immigrants and the native population are set up.

Essential elements in this process are **accurate information about migrants** in their neighbourhood and possibilities for local people and immigrants to meet. Among possible

actions that could be envisaged are awareness-raising campaigns, intercultural events involving local residents, migration exhibitions, all intended to project accurate information about both the local society and immigrants. These actions cover issues such as cultural traditions, religious practices, and social and economic contributions which immigrants can make to the host society. As openness and good neighbourliness are important elements of successful integration, promoting 'bridging capital', trust and friendly relations with the neighbouring community, for instance by means of **welcoming committees or mentoring**, is very valuable as has been shown by experience in immigration countries elsewhere in the world. **The media play an essential role** in providing balanced coverage and responsibly informing the public debate on immigration and integration. Thus various forms of co-operation with the media, including voluntary codes of practice offering guidance to journalists, are needed.

CBP 2 'Integration implies respect for the basic values of the European Union'

The Charter of Fundamental Rights describes the civil, political, economic and social rights of European citizens and of all persons resident in the EU. These are based on the values which all the Member States adhere to: human rights standards and values such as equality, anti-discrimination, solidarity, openness, participation and tolerance. Member States are responsible for assuring that all residents, including immigrants, understand, respect and benefit from common European and national values. In this context, putting strong emphasis on **civic orientation in introduction programmes and other activities** for newly arrived third-country nationals is necessary. EU values provide a framework within which individual Member States can develop their own codes based on their national laws and traditions. A first and essential element in this process is an understanding by immigrants of the nature of the society which they are joining. This underlines the importance of including civic orientation and other information in introduction programmes as soon as immigrants arrive.

At the European level, the proposed Fundamental Rights Agency can play a role by including the integration dimension into its future Pluriannual Programmes.

CBP 3 'Employment is a key part of the integration process and is central to the participation of immigrants, to the contributions immigrants make to the host society, and to making such contributions visible'

Access to the labour market is an essential ingredient of successful integration. One of the failures of current policies in many Member States can be shown by the significantly higher rate of unemployment of immigrants with respect to the native population. This is of particular concern with the second and third generation of young migrants in many countries. Much work is already being done throughout the EU to remedy this situation and it is one of the priorities of the **European Employment Strategy**. However, there are a number of areas which have perhaps not been given the attention they deserve at national level and which could be very useful in ensuring that the potential of immigrants is fully utilised. One of them is ensuring **recognition of qualifications** from third countries, making wider use of **certificates obtained by immigrants from initial introduction and training courses** and ensuring the value of **such courses as tools to access the labour market.** For regulated professions, it is important to take into account professional qualifications obtained by the holder in third countries, as well as training undergone and/or professional experience, in procedures of professional recognition, while respecting minimum training requirements established by the relevant EU Directives. Decisions in this regard should be taken within a reasonable delay, reasons shall duly be given and the applicant shall have the right of appeal before the courts under national law.

There is an important role also for the **private sector** much of which recognises today the importance of diversity management. However, more could be done, especially at the local level, to involve small companies and businesses in particular by helping them to improve training for immigrants and by building up their capacity to manage a more diverse workforce. Further incentives to **engage employers in recruiting immigrants** and providing greater **support to migrant entrepreneurs** are equally important**.** In fact, a large potential of migrant entrepreneurship is still unused. **Employment of immigrant women** should be actively promoted.

At the EU level, the Commission will **monitor the impact of the National Reform Programmes** on the labour market integration of immigrants, encourage Member States to develop labour market integration strategies and monitor the **legislation which safeguards immigrant rights**, notably on the status of long-term residents; on combating discrimination, racism and xenophobia.

CBP 4 'Basic knowledge of the host society's language, history, and institutions is indispensable to integration; enabling immigrants to acquire this basic knowledge is essential to successful integration'

Enabling immigrants to acquire basic knowledge of the host society's language, history and institutions is essential for their integration. Knowledge of the language of the Member State concerned is seen as crucial not only for migrant workers but also for their family members and for their children to ensure they do not fall behind in their schools. **Introduction programmes** play an important role in helping newly arrived third-country nationals to gain skills and knowledge needed for full participation in society. They are an important investment in the future that both immigrants and the receiving society should be ready to make. Introduction courses provide immigrants with a better start on their way to self-sufficiency and facilitate their prospective contribution to the host society. For this reason, a number of suggestions are made for actions to increase their efficiency, for their organisation at various levels, taking into consideration divergent educational background and experience of immigrants; for enhancing their flexibility via part-time courses, evening courses, distance and e-learning, allowing participants to work or study at the same time and for achieving synergies by greater co-operation between service providers.

However, as managed migration schemes are established, and within the context of developing a European approach to the admission of labour migrants, there is scope for paying more attention to **pre-departure measures** which can improve the integration process on arrival. Such measures can be part of comprehensive migration and development strategies[11].

Since this principle concerns such a key part of the integration process, the Commission should play an active role at EU level in stimulating the exchange of information and good practice and supporting innovative approaches.

CBP 5 'Efforts in education are critical to preparing immigrants, and particularly their descendants, to be more successful and more active participants in society'

The education and training systems in the Member States play a major role in the integration of new young immigrants and continue to do so with the second and third generation, particularly with respect to language learning. The success of the second and third generations of third-country nationals depends to a large extent on their level of attainment and the

[11] On issues of migration and development, see Commission Communication COM(2005) 390.

qualifications they obtain. Schools play an additional role as a place of acquiring knowledge of society and as a cultural bridge and can also encourage pluralism and diversity.

The systems themselves must adjust to manage increasing ethnic, cultural and religious diversity amongst their pupils and students. A number of actions related to the education of children and adolescents are necessary, including reflection of **diversity in the curriculum**. It is equally important to make **academic underachievement and early school-leaving**, as well as all forms of migrant youth delinquency, **priority areas for intervention**.

At EU level, reflecting diversity and issues concerning the integration of migrants should be better incorporated into the various educational programmes. Moreover, Strategic Objective 2 of the Education and Training 2010 Work Programme 'Facilitating the access of all to education and training systems', encompasses the promotion of measures to increase social cohesion, of which the integration of migrants is a part[12]. Additionally, the Maastricht Communiqué of December 2004 encourages Member States to develop Vocational Education and Training (VET) systems which meet the needs of groups at risk of social and labour market exclusion, including migrants. Further, the Commission will shortly bring forward proposals for a European Qualifications Framework (EQF) which will facilitate cross-border transparency and recognition of qualifications and thus aid migrants' access to education, training and work in the EU.

CBP 6 'Access for immigrants to institutions, as well as to public and private goods and services, on a basis equal to national citizens and in a non-discriminatory way is a critical foundation for better integration'

An important aspect of the integration process is ensuring that immigrants have access to public and private institutions and services without discrimination. This often requires specific measures to **build up the capacity of public and private service providers** to interact with third-country nationals and to understand and respond to their needs. Such strategies can be strengthened by improving the participation in the host society of organisations representing migrants. Experience has shown that service providers can be made more accessible for third-country nationals via intercultural interpretation and translation as well as intermediary services by representatives of immigrant communities and other similar measures.

Another area which could benefit from further support is the reinforcement and development of **consultation mechanisms at local and regional level** to maintain a dialogue between migrant communities and local people, institutions and others involved in the integration process. This is particularly important in the towns and cities where many immigrants settle.

In these areas there are already many interesting initiatives although they are not always well known outside of the town or region concerned. The Commission can therefore play an important role by supporting **research and exchange of good practice**. It also has an important role in **monitoring relevant EU legislation** concerning immigrants' rights.

CBP 7 'Frequent interaction between immigrants and Member State citizens is a fundamental mechanism for integration. Shared forums, intercultural dialogue, education about immigrants and immigrant cultures, and stimulating living conditions in urban environments enhance the interactions between immigrants and Member State citizens'

---

[12] Point 43 of the Presidency Conclusions, European Council, 15/16 March 2002.

Since the majority of immigrants in the EU live in the larger towns and cities, they are in the front line when it comes to devising and implementing integration measures. The process of integration goes on very largely in an urban context since this is where the daily interaction - which is at its core - takes place. **Measures which can improve the urban environment** and help to promote a shared sense of belonging and participation may, therefore, be instrumental in promoting integration. It is in this context that actions can be taken to establish **common forums for discussions** between different communities, to make available spaces and provide for activities (e.g. for sports or cultural activities) in which immigrants and the host society can interact together in a positive way. At the same time, low-quality housing and over representation of immigrants in deprived urban neighbourhoods create problems for integration in most Member States. Dealing with such issues requires close co-operation between regional, local and municipal authorities and underlines the central role of municipal authorities in the process of integration. At EU level, **strengthening the integration dimension in Social Inclusion and Social Protection Policies** is important.

CBP 8 'The practice of diverse cultures and religions is guaranteed under the Charter of Fundamental Rights and must be safeguarded, unless practices conflict with other inviolable European rights or with national law'

Member States increasingly stress the importance of the socio-cultural dimension of integration. Both immigrants and nationals can be mobilised around intercultural and inter-religious dialogue. Most Member States are faced with the phenomenon of increasing ethnic, cultural and religious diversity and the need to manage intercultural challenges. The cultures and religions that immigrants bring with them have enriched our societies in many ways. However, difficulties can arise where religious or cultural beliefs or practices conflict with European fundamental values or with national law. In such cases each Member State must look for solutions which will necessarily reflect the national situation and the need to respect European fundamental values and national laws. This principle sets the boundaries within which such arrangements can be made.

The existence of **mechanisms for dialogue** between different ethnic and religious groups will greatly facilitate dialogue and discussion on such issues and on daily problems which may arise. Developing intercultural dialogue and contributing to the **creation of inter- and intra-faith dialogue platforms** between religious communities and/or between communities and policy-making authorities are among possible measures to be taken. Such dialogue is particularly necessary since strong religious beliefs can be one of the factors which contribute to the development of radicalisation especially among young immigrants looking for a new sense of identity.

Such activities should be continued at EU level involving religious and humanist organisations and other stakeholders, pursuant to Declaration 11 to the Amsterdam Treaty.

CBP 9 'The participation of immigrants in the democratic process and in the formulation of integration policies and measures, especially at the local level, supports their integration'

The involvement of migrants' associations and organisations representing their interests in the development and implementation of integration measures has been shown to increase the value of such strategies. The participation of immigrants in the democratic process, particularly at the local level, enhances their role as residents and as participants in society. Providing for their participation and for the exercise of active citizenship is needed, most importantly at the political level and especially at the local level. Political rights provide both a means of expression and also bring with them responsibilities. In order to increase the participation of third-country nationals in local elections, actions such as **awareness-raising**

campaigns and the **removal of obstacles** to the use of voting rights such as fees or bureaucratic requirements can be helpful. A **balanced gender representation** should be promoted.

Other examples of useful action concern the development of advisory platforms for consultation at all levels. The adaptation of many kinds of organisations to intercultural reality and efforts to engage immigrants in their work can also promote integration. Special volunteer programmes and internship schemes may be particularly helpful.

Building on activities at national level, the Commission can contribute by creating **platforms for dialogue at the EU level** to complement the national fora. Information is also needed about the **state of participation of immigrants** both in the political process and in the development of integration policies in the different Member States. Such a mapping exercise will contribute to ongoing reflections at EU level on the value of developing a **concept of civic citizenship** as a means of promoting the integration of immigrants who do not have national citizenship. Problems of identity lie at the heart of the difficulties which many young immigrants in particular seem to face today. Further exploration of these issues at EU level may therefore be helpful.