

# Uitdagingen van beleidscoördinatie ten aanzien van onderdanen van derde landen

## Samenvatting

### Inleiding

Migratie is een belangrijk beleidsvraagstuk voor de lidstaten van de EU dat in het algemeen zowel op nationaal als op Europees niveau wordt aangepakt. Hoewel de lidstaten specifieke regelgeving hebben vastgesteld, zoals voorwaarden voor toegang of programma's voor categorieën van werknemers, vormt de algemene opzet van migratiebeleid een grote uitdaging voor beleidsmakers. In de afgelopen maanden heeft de grote instroom van vluchtelingen uit derde landen de situatie in Europa grondig veranderd. De meeste EU-landen worden geconfronteerd met de komst van een ongekend aantal vluchtelingen en worstelen met de vraag hoe zij middels een brede en gecoördineerde aanpak kunnen voorzien in de onmiddellijke behoeften van asielzoekers en kunnen reageren op de integratieproblemen op langere termijn. Daarnaast zijn tekorten aan arbeidskrachten en demografische veranderingen in Europa problemen die vragen om een omvattend beleid dat rekening houdt met de gevolgen van immigratie voor gastlanden en voor de vluchtelingen en migranten zelf.

In dit verslag wordt bestudeerd hoe het beleid op de terreinen migratie, arbeidsmarkt en integratie in de lidstaten wordt gecoördineerd. Daarbij wordt speciale aandacht besteed aan de rol van de sociale partners en plaatselijke initiatieven.

### Beleidscontext

De immigratie van onderdanen van buiten de EU (van derde landen) was verantwoordelijk voor twee derde van de bevolkingsgroei in de EU in de afgelopen tien jaar en de helft van de werkgelegenheidsgroei in de afgelopen vijf jaar. Deze cijfers zullen zeer waarschijnlijk nog stijgen gezien de recente instroom van vluchtelingen. Onderdanen van derde landen blijken een achterstandspositie te hebben op de arbeidsmarkt: de werkloosheid onder deze groep is in de meeste lidstaten vaak veel hoger dan onder de autochtone bevolking.

De lidstaten beginnen de noodzaak in te zien van een betere samenhang tussen beleidsmaatregelen voor de integratie van immigranten en van specifieke maatregelen om migranten aan te trekken. Tegelijkertijd trachten zij de integratieproblemen op lange termijn op een meer gecoördineerde manier aan te pakken.

De EU heeft verschillende instrumenten om migratie en immigratie (via wetgevende maatregelen) en integratie (via niet-wetgevende maatregelen) aan te pakken. Een aantal EU-wetten reguleert de toegang en het verblijf van onderdanen van derde landen. Met de gemeenschappelijke basisbeginselen voor het beleid inzake de integratie van immigranten in de EU, gepubliceerd in 2004, werd een kader ingesteld om de lidstaten te helpen bij het formuleren van hun eigen integratiebeleid. Verder lanceerde de Europese Commissie in mei 2015 de Europese migratieagenda. Hierin worden essentiële maatregelen uiteengezet om de vluchtelingencrisis aan te pakken, evenals acties op langere termijn om het migratiebeheer te verbeteren.

### Hoofdconclusies

#### Beleidscoördinatie

De samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van migratie-, arbeidsmarkt- en integratiebeleid is vaak ongelijk. De landen met de beste resultaten zijn ook de landen die zich, bij beleidscoördinatie, van het begin richten op integratiebeleid en daarbij rekening houden met integratieresultaten en economische mededinging.

Het is van cruciaal belang om te streven naar beleidssamenhang tijdens de uitvoering en coördinatie van programma's – om interne samenhang in beleidsprogramma's en onder stakeholders en externe samenhang tussen overheid en gemeente te verzekeren. De stabiliteit van de betrokken instellingen speelt ook een rol bij het in stand houden van een goede beleidscoördinatie. Eveneens fundamenteel zijn een grote inzet van de diverse belanghebbenden en de oprichting van een coördinatiecentrum dat over voldoende middelen beschikt. Verder is het van essentieel belang dat de migranten zelf worden geraadpleegd en dat er rekening wordt gehouden met hun inbreng bij het opstellen van programmadoelstellingen.

Bij de landen die het goed doen op het gebied van integratiebeleid, is er meer transparantie over het proces tussen beleidsdiscussie en beleidsresultaten. Dit is ook in overeenstemming met de literatuur die het behoud van waarden gedurende het gehele

beleidsproces ondersteunt. In deze landen lijkt sprake te zijn van een positieve beleidsdiscussie – of elementen hiervan.

### **Rol en betrokkenheid van de sociale partners**

In veel landen werken uiteenlopende stakeholders – onder wie overheid, werkgevers en vakbonden – samen om arbeidskrachtentekorten vast te stellen en aan te pakken en met hun inbreng bij te dragen aan een bredere migratiewetgeving, vooral inzake de arbeidsmarkt.

De meest voorkomende programma's ter ondersteuning van de integratie op de werkvloer hebben betrekking op taalvoorziening - zowel algemeen als baanspecifiek. Andere maatregelen hebben betrekking op algemene training in arbeidswetgeving en gezondheid en veiligheid.

Werkgeversorganisaties en afzonderlijke ondernemingen doen steeds meer aan diversiteitsbeheer, vooral in België, Denemarken en Duitsland.

Het antidiscriminatiekader wordt, vooral door vakbonden, gebruikt om te voorzien in specifiek voor migranten ontwikkelde programma's. De sociale partners lijken echter sporadisch en fragmentarisch informatie te verzamelen over migrerende werknemers (Oostenrijk en Kroatië). Slechts enkele landen doet dit stelselmatig (Malta en Spanje).

Weinig vakbonden, Ierland en het Verenigd Koninkrijk uitgezonderd, hebben de strategische visie of de algemene doelstelling om hun ledenaantal onder migrerende werknemers op te voeren. In de meeste landen worden activiteiten en initiatieven rechtstreeks gericht op migrerende werknemers in plaats van op de vereenvoudiging van de interne procedures en structuren van vakbonden.

### **Toezicht en evaluatie**

Terwijl de afzonderlijke landen verschillen in de manier waarop zij informatie over de integratie van migranten verzamelen en gebruiken, zijn de zogeheten Zaragoza-indicatoren – door de lidstaten in 2010 overeengekomen – geleidelijk aan een veel gebruikt instrument geworden, zoals blijkt uit de manier waarop de statistische gegevens worden gepubliceerd.

Gezien de algemene nadruk op empirisch onderbouwde beleidsontwikkeling in de EU, is het aantal landen dat gebruik zou maken van benchmarks, zeer laag. Dit kan erop wijzen dat zij hun praktijk om bewijsmateriaal te genereren en dit te gebruiken voor het formuleren van beleid, moeten herzien.

Hoewel in alle lidstaten op een of andere wijze gegevens werden verzameld en verslag werd

uitgebracht over de beleidsuitvoering, werd in het kader van het verslag geen stelselmatige koppeling van het beleid op de drie besproken terreinen aangetroffen. In plaats daarvan werd een meer algemeen probleem waargenomen: het vaststellen van de gevolgen van de nationale strategieën voor integratie. De beleidsevaluaties in de EU28 leken in het algemeen tamelijk gefragmenteerd te zijn, zonder kader of continuïteit. Desalniettemin werden in zeven landen studies of evaluatieverslagen aangetroffen waarin aandacht werd besteed aan vraagstukken op het gebied van beleidscoördinatie.

## **Beleidsadviezen**

De lidstaten moeten verder denken dan de bestaande institutionele en politieke situatie en een beter inzicht trachten te krijgen in de mondiale uitdagingen, om hun beleid met succes te coördineren.

Bij de ontwikkeling van migratiebeleid zouden de lidstaten vanaf het begin op een meer holistische wijze moeten denken aan eindresultaten die verder reiken dan de arbeidsmarkt en ook integratie omvatten – dit zou kunnen leiden tot een vlottere planning en betere resultaten.

Het is belangrijk om zorg te dragen voor beleidssamenhang en processtabiliteit tijdens het uitvoeren van beleid of het coördineren van programma's.

Stakeholders, met name de sociale partners, zouden gebruik kunnen maken van bestaande, duidelijk gedefinieerde en beproefde settings, zoals tripartiete beraadslagingen, om meer deel te nemen aan het debat over immigratie, diversiteitsbeheer en de begrippen “gelijke rechten” en “antidiscriminatie”.

Vakbonden zouden kunnen nadenken over strategieën voor het vergroten van de participatie van migrerende werknemers op alle niveaus binnen hun structuren, zoals het evalueren van lidmaatschapskosten, ingewikkeld taalgebruik, interculturele training en het inzetten van multicultureel personeel voor de omgang met migrerende-werknemers.

De sociale partners zouden ook kunnen overwegen of hun externe activiteiten – collectieve onderhandelingen, overleg en campagnes – de arbeids- en de levensomstandigheden van migranten zouden kunnen verbeteren.

De lidstaten zouden de wijze waarop zij bewijsmateriaal genereren en dit gebruiken in beleid, kunnen herbeoordelen. Ook zou er mogelijk moeten worden gewerkt aan een groter inzicht in benchmarks en een betere transparantie over de wijze waarop beschikbare gegevens bij beleidsplanning en beleidsevaluatie worden gebruikt.

### **Aanvullende informatie**

Het verslag *Challenges of policy coordination for third-country nationals* is te vinden op: [www.eurofound.europa.eu/publications](http://www.eurofound.europa.eu/publications).

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Anna Ludwinek, onderzoeksleider, via [alu@eurofound.europa.eu](mailto:alu@eurofound.europa.eu).