

VOORSTEL VIONA TRENDRAPPORT OPROEP 2001 3b.02

over thema 3b. “Analyse van recente beleidservaringen in de omringende landen”
(inzake migratiebeleid)

door Ive Marx, Centrum voor Sociaal Beleid, UFSIA

Situering van het thema

De uitdagingen op het vlak van het migratiebeleid zijn zoals we weten immens. Het hoeft geen betoog dat de maatschappelijke positie van migranten veel te wensen overlaat. Ze blijven ondervertegenwoordigd in de prominentere regionen van het politieke, economische en culturele leven. Zelfs op het vlak van basisrechten schort er zeer veel. Studies op het vlak van huisvesting, onderwijs, arbeidsmarkt, inkomen en armoede schetsen een onrustbarend beeld¹. De opleidingsachterstand van migranten en hun kinderen, om maar één voorbeeld te noemen, is en blijft bijzonder hoog². Hun positie in de arbeidsmarkt is navenant en lijkt veeleer te verslechteren dan te verbeteren³. Verder worden migranten niet alleen geconfronteerd met openlijk racisme en xenofobie, ze worden dikwijls op een meer verholen wijze gestigmatiseerd omwille van de vermeende consequenties van hun aanwezigheid. In brede lagen van de bevolking heerst een afwijzend en zelfs vijandig gevoel ten aanzien van migranten⁴.

Toch komt er vanuit verschillende hoeken de roep om meer immigratie. Er is nu reeds de vraag van werkgevers naar meer buitenlandse arbeidskrachten, vooral om schaarstes in bepaalde knelpuntberoepen op te vangen (cfr. oproep VEV). De demografische evolutie, zo leren gezaghebbende rapporten, zal op langere termijn nopen tot (nog) meer migratie, tenminste indien men een inkrimping van de werkende en dus belasting- en bijdragebetalende bevolking wil tegengaan⁵. Ook zijn er diegenen die een krachtig pleidooi houden voor meer migratie op principiële en ethische gronden⁶.

¹ Zie o.a. Vranken, J., Geldof, D., Van Menxel, G. en J. Van Ouytsel (meerdere jaargangen), *Armoede en Sociale Uitsluiting: Jaarboek*, Leuven: Acco.

² SOMA (2001), *De Antwerpse onderwijssituatie: objectief dataspoor*, Antwerpen: SOMA.

³ Steunpunt WAV, *De arbeidsmarkt in Vlaanderen* (meerdere jaargangen).

⁴ European Commission (1997), “Racism and xenophobia in Europe”, *Eurobarometer Opinion Poll No 47.1*; Koopmans, R. en P. Statham (2000), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives*, Oxford: Oxford University Press.

⁵ United Nations (2000), *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?*, Populations Division, Department of Economics and Social Affairs, New York.; Tapinos, G. (2000), “The role of migration in moderating the effects of population ageing”, *OECD International Migration Unit Occasional Papers.*, Paris: OECD; Council of Europe (2000), *Europe’s population and labour market beyond 2000*. Strasbourg.

⁶ Hayter, T. (2001), *The case against immigration controls*, London: Pluto Press, Dummett, M. (2001), *On immigration and refugees*, London: Routledge.

Opzet van het voorgestelde rapport

De beleidskwestie is uiteraard: hoe kan men immigratie succesvol maken, voor het ontvangend land, voor de migranten zelf en voor de landen van herkomst. Tal van specifieke beleidsvragen behoeven nog een wetenschappelijk onderbouwd antwoord. Het rapport dat we voorstellen zal noodzakelijkerwijs beperkt zijn in opzet. De bedoeling is, overeenkomstig de vraag geformuleerd in de oproep, een status questionnis te verschaffen van het huidige immigratiebeleid in de ons omringende landen en in het bijzonder het migratiebeleid in functie van tekorten in de arbeidsmarkt. Wat we beogen is niet puur een beleidsbeschrijving, maar een beleidsduiding,-interpretatie en -evaluatie.

Dit zullen we doen in functie van een aantal specifieke vragen, beginnende met de vraag: wat is het beleidsdiscours en de beleidspraktijk op het vlak van het immigratiebeleid in Europa en vooral dan in de ons omringende landen. Hoe relateren de verschillen tussen landen zich tot de lokale politieke, juridische, sociaal-demografische en economische context ?⁷ We zullen daarbij bijzondere aandacht hebben voor (mogelijke) wijzigingen van het migratiebeleid in functie van tekorten op de arbeidsmarkt, zoals die nu in Duitsland en elders worden voorgesteld⁸. In deze context gaan we ook in op de vraag of migratie een selectief en/of tijdelijk karakter kan hebben en zou mogen hebben. Op welke wijze hebben selectiecriteria werkelijk een impact op de reële samenstelling van de immigratie ?⁹ Is het werkelijk mogelijk en wenselijk om mensen tijdelijk aan te trekken in functie van tijdelijke behoeften in de arbeidsmarkt ?¹⁰ Wat voor meerwaarde kunnen ze bieden bij (eventuele) terugkeer?¹¹

Maar van even groot belang zijn de beleidsvragen op het vlak van het ontvangst- en integratiebeleid. Wat doet men in de ons omringende landen om ervoor te zorgen dat migranten en hun kinderen een volwaardige rol in de maatschappij en het economisch bestel krijgen ? Daarbij zal, zoals gevraagd in de oproep, de aandacht vooral gaan

⁷ Loobuyck, P. (2001), *Vreemdelingen op de werkvloer. Het debat over arbeidsmigratie en de migratiestop in kaart.*, Academia Press. Doomernik, J., Penninx, R. en van Amersfoort (1997), *A Migration Policy for the Future: possibilities and limitations*, IMES.

⁸ In respons op de vraag van de computer associatie BITKOM wordt nu voorgesteld om zogenaamde greencards te voorzien - tijdelijke verblijfsvergunningen voor 5 jaar, die echter niet, zoals in de VS, het recht openen op een permanente verblijfsvergunning. Het voorstel is controversieel en om allerlei redenen niet voor de hand liggend: zie o.a. Straubhaar, T. (2001) *New Immigration needs a NEMP and not (only) a German Einwanderungsgesetz*, Europa Kolleg Hamburg.; Martin, P. (1998), *Germany: Reluctant Land of Immigration*, AICGS German Issue Paper 21. Ook in Groot-Brittannië, Ierland, Spanje, Italië en andere landen willen regeringen arbeidsmigranten aantrekken.

⁹ Uit studies blijkt dat zelfs de klassieke migratielanden het moeilijk hebben de samenstelling van de migratie te controleren via toelatingscriteria, zie bv Cobb-Clark, D.A. (2000), "Do selection criteria make a difference ? Visa category and the labour market status of immigrants to Australia", *Economic Record*, Vol. 76, no 232; Duleep, H.O. and M.C. Regets (1992), "Some evidence on the effects of admission criteria on immigrant assimilation", in B.R. Chiswick, *Immigration, Language and Ethnic Issues: Canada and the United States*, American Enterprise Institute, Washington, D.C.

¹⁰ De ervaring met tijdelijke migratieschema's in functie van arbeidsmarktbehoeften in de VS (onder het zogenaamde H-1B programma) leert dat het in de praktijk zeer moeilijk is om mensen te doen terugkeren.

¹¹ Dustmann, C. (1996), "Return Migration: The European Experience", *Economic Policy- A European Forum*, 22:213-250.; Friedberg, R.M. (2000), "You can't take it with you ? Immigrant assimilation and the portability of human capital", *Journal of Labor Economics*, vol 18 (2):221-251.

naar integratie in de arbeidsmarkt, maar deze kwestie kan niet worden los gezien van inburgering op andere vlakken.

Daarom moeten we vooreerst een zicht krijgen op de principes die het integratiebeleid hier en in de ons omringende landen schragen¹². Hoe wordt integratie/ inburgering gedefinieerd en welke ruimte is er culturele eigenheid¹³. Als we de contouren van het globale integratiebeleid hebben geschetst zullen we ons concentreren op een aantal concrete vragen met betrekking tot integratie. Wat wordt er ondernomen om integratie in de arbeidsmarkt optimaliseren¹⁴? Wat doet men op het vlak van taalonderwijs? Wat doet men om het scholingsniveau van migranten te verbeteren? In welke mate en op welke wijze is er aandacht voor genderaspecten? We willen daarbij niet enkel een zicht krijgen op wat er gebeurt op al deze vlakken en wat de achterliggende overwegingen zijn, maar ook op wat dit beleid daarwerkelijk uithaalt. We zullen met andere woorden zoveel aandacht hebben voor empirische evaluatiestudies als voor beleidsdocumenten¹⁵.

In een concluderend hoofdstuk brengen we de belangrijkste bevindingen samen en formuleren we beleidsaanbevelingen voor verder onderzoek en voor de ontwikkeling van een toekomstgericht beleid.

Valorisatie

We voorzien verdere valorisatie in de vorm van tijdschriftartikelen, zowel van wetenschappelijke als van meer opinierende aard. We denken hierbij aan tijdschriften zoals *Beleid en Maatschappij*, het *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, het *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, *Over-Werk: Tijdschrift van het Steunpunt WAV*, *Gids op*

¹² Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Interdepartementale Commissie Etnisch-Culturele Minderheden (2000), *Het Vlaamse Beleid naar Etnisch-culturele minderheden: Rapport 2000.*, Brussel. De publicatie *Immigrant policy for a multicultural society: a comparative study of integration, language and religious policy in five Western European countries*, IMES/MPG, 1997 verschaft een mooi overzicht van het beleid in de omringende landen. Zie ook: Garson, J. en C. Thoreau (1999), "Typologie des migrations et analyse de l'intégration", in: P. Dewitte (ed.) *Immigration et intégration, l'état des savoirs*, éditions de la Découverte, Paris., Castles, S. (2000), *Etnicity and globalization: from migrant worker to transnational citizen*. London: Sage.

¹³ Het is bijvoorbeeld duidelijk dat integratiebeleid verschillend is ingebed in landen waar het ethnische ius sanguinis als principe geldt voor het bepalen van burgerschap (zoals in Duitsland) dan wel het territoriale ius soli (zoals Frankrijk). Andere landen, zoals Nederland, hanteren expliciet een pluralistisch model dat tolerant staat ten opzichte van culturele verschillen. zie o.a. Timmerman, C., Janssen, P. en J. Vranken (2000), *Inburgering?*, in Vranken et al. (2000), *Armoede en Sociale Uitsluiting: Jaarboek*, Leuven: Acco.; Seifert, W. (1997) Admission policy, patterns of migration and integration: the German and French case compared, in: *New Community* 23: 441-460.; Kymlicka, W. (1995), *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon.

¹⁴ International Labour Office (1995), *The integration of migrant workers in the labour market. Policies and their impact*. Genève: ILO; Werner, H. (1997), *Integration of foreign workers into the labour market - France, Germany, the Netherlands and Sweden.*, Genève: International Labour Office; En voor vergelijking: Lalonde, R.J. en R.T. Topel (1992), "The assimilation of immigrants in the U.S. labour market", in G.J. Borjas en R.B. Freeman (eds.), *Immigration, Trade and the Labour Market*, University of Chicago Press., Freeman, R. (1997), "Migration of Foreign Scientists and Engineers to the US, Sloan Foundation

¹⁵ Voor de VS, Canada en Australië is er een rijkdom aan empirisch materiaal. In Europa is er vooral voor Nederland relatief veel empirisch evaluatiemateriaal beschikbaar. Deze studies vinden o.a. hun neerslag in de Rapportage Minderheden van het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden van de Minister voor Grote Steden- en integratiebeleid.

Maatschappelijk Gebied, Samenleving en Politiek. Ook is het de bedoeling onze bevindingen kenbaar te maken op seminars en colloquia.

Plan van aanpak en tijdschema

Het is de bedoeling het rapport integraal te laten berusten op bestaande literatuur in binnen- en buitenland. Het woord literatuur moet hier in brede zin worden begrepen; het gaat om alle relevante beleidsstukken, artikelen, boeken en onderzoeksrapporten die redelijkerwijs toegankelijk zijn. De literatuur aldus begrepen biedt ons inziens meer dan voldoende stof om binnen het krappe tijdsbudget een substantiële bijdrage te kunnen leveren tot de Vlaamse literatuur met betrekking tot de onderzoeksvraag.

We voorzien het project uit te voeren in drie maanden. Deze zullen integraal worden besteed aan het verzamelen, de lezing en interpretatie van de literatuur en aan het schrijven van het rapport.

CURRICULUM VITAE

MARX, Ive Alfons Pieter.

Adres: Centrum voor Sociaal Beleid, UFSIA

Prinsstraat 13

2000 Antwerpen

Relevante ervaring

- Talrijke publicaties op vlak van armoede en inkomensverdeling, arbeidsmarktproblemen, sociale uitsluiting en sociale ongelijkheid.
- Participatie aan wetenschappelijke projecten en netwerken, o.a. IUAP-project 'Nieuwe sociale kwestie, (o.l.v. B. Cantillon, M. Elchardus, P. Pestieau, J. Van Steenberge en P. Van Parijs); European Low Wage Research Network, LoWer (financiering TSER programma, Europese commissie), 'Equality of Opportunity' o.l.v. J.E. Roemer (Yale University), European Welfare Survey (Wissenschaftszentrum Berlin), Social Services in Europe Project, o.l.v. H. Anheier (London School of Economics)
- Expertopdrachten voor nationale en internationale overheden en organisaties, o.a. Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, Europese Commissie, Internationale Arbeidsorganisatie, Wereldbank, Vlaamse Overheid
- Expertverslag over het subsidiëren van laaggeschoolde arbeid in het kader van VIONA-arbeidsmarktonderzoeksprogramma, oproep 1999. Dit rapport werd binnen de voorziene termijn afgeleverd en mondig verder uit, overeenkomstig de vooropgestelde valorisatie, in volgende publicaties: Marx, I. (2000), "Met een subsidie aan het werk: wat leert evaluatieonderzoek?", in: *CSB Berichten*, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid: UFSIA.; Marx, I. (2001), "De effectiviteit van tewerkstellingssubsidies en afdrachtkortingen: wat leert het empirisch evaluatieonderzoek?", in *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 17 (1): 60-73; Marx, I. (2001), "Laagbetaalde arbeid subsidiëren: weg naar de actieve welvaartsstaat?", in *Economisch en Sociaal Tijdschrift* 2001 (2).; Marx, I. (2001), "Job subsidies and cuts in employers' social security contributions: The verdict of empirical evaluation studies", in *International Labour Review*, 140 (1): 69-85.; Marx, I. (2001), "Het subsidiëren van laaggeschoolde arbeid, of: de actieve welvaartsstaat tussen droom en daad.", in: *Over-werk: tijdschrift van het Steunpunt WAV*, 1-2(2001), p. 37-41; Marx, I. (2001), Aides à la création d'emplois et allègement des cotisations sociales à la

charge des employeurs: bilan de divers travaux d'évaluation empirique, *Revue Internationale du Travail*, 140 (1): 77-93. De bevindingen werden ook kenbaar gemaakt op seminars en via de media.

Vijf belangrijkste publicaties

- met Cantillon, B. (1995), Armoedebestrijding en sociale zekerheid: mogelijkheden en beperkingen., in Despontin, M. en Jegers, M., *De sociale zekerheid verzekerd ?*, VUB-Press, Brussel.

- "Is a new social question emerging ?", in McKenna, M., *The End of the Welfare State? Social Policy, Citizenship rights and Welfare Provision in a Changing Europe*, Institute on Western Europe, Columbia University, New York.

- met Cantillon, B en K. Van den Bosch, (1997), The Challenge of Poverty and Social Exclusion, in OECD, *Towards 2000: The New Social Policy Agenda*, Paris: OECD.

- met Nolan, B. (2000), Low pay and household poverty, in Gregory, M., Salverda, W. and Bazen, S., *Low wage employment: A European Perspective*, Oxford: Oxford University Press.

- met Roemer, J.E. et al. (2001), "To what extent do fiscal regimes equalize opportunities for income acquisition among citizens ?", te verschijnen in *Journal of Public Economics*.