

Andra utgåvan

# Handbok om integration för politiska beslutsfattare och praktiskt verksamma på området

Generaldirektoratet för  
rättvisa, frihet och säkerhet



Europeiska kommissionen



# Handbok om integration för politiska beslutsfattare och praktiskt verksamma på området

Andra utgåvan, maj 2007



Denna handbok har författats av Jan Niessen och Yongmi Schibel vid Migration Policy Group (MPG), för Europeiska kommissionens räkning (generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet).

Den kan laddas ner från Europeiska kommissionens webbplats på Internetadress:  
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/](http://ec.europa.eu/justice_home/)

ISBN 978-92-79-03342-1

© Europeiska gemenskaperna, 2007  
Reproduktion är tillåten förutsatt att källan anges.

© Fotografi och grafisk formgivning: Ruben Timman / [www.nowords.nl](http://www.nowords.nl)

*Printed in Italy*

TRYCKT PÅ ICKE KLORBLEKT PAPPER

# Innehåll

<b>Förord</b>	<b>4</b>
<b>Inledning</b>	<b>6</b>
<hr/>	
<b>Kapitel 1: Att få med ett integrationsperspektiv</b>	<b>13</b>
1.1 Offentlig förvaltning	15
1.2 Tjänsteleverantörer	19
1.3 Icke-statliga organisationer	25
Slutsatser	28
<hr/>	
<b>Kapitel 2: Boende i stadsmiljö</b>	<b>31</b>
2.1 Att bredda utbudet av bostäder för invandrare	32
2.2 Integration i stadsmiljö	36
2.3 Utbyte av god praxis avseende boendet	44
Slutsatser	46
<hr/>	
<b>Kapitel 3: Ekonomisk integration</b>	<b>49</b>
3.1 Från beviljande av inresa till integration på arbetsmarknaden: överensstämmelse mellan utbud och efterfrågan	50
3.2 Kompetens och kvalifikationer	53
3.3 Antidiskriminering och mångfald	59
3.4 Företagande bland invandrare	64
Slutsatser	67
<hr/>	
<b>Kapitel 4: Integrationsförvaltning</b>	<b>69</b>
4.1 Lokala strukturer för integration	70
4.2 Planering och utvärdering av integrationspolitiken	76
4.3 Resursförvaltning	80
Slutsatser	87
<hr/>	
<b>Bilaga I: Praxisbaserad politik – omsätta praxis i politik</b>	<b>89</b>
<b>Bilaga II: Nationella kontaktpunkter på integrationsområdet</b>	<b>93</b>



## Förord

Jag tror att denna handbok kommer att bli en källa till inspiration och nya idéer för alla som brottas med de svårigheter och möjligheter som invandringen för med sig. Den första handboken om integration mottogs med stort intresse både ute på fältet och bland de politiska beslutsfattarna när den gavs ut i november 2004. Den första utgåvan distribuerades i hela EU och det gavs svar som kom kommissionen till del bekräftade att den fyllde ett verkligt behov när det gäller att sprida information och utbyta god praxis på nationell, regional och lokal nivå. Den kom att utgöra en av de centrala delarna av EU:s gemensamma integrationsram, som byggde på de gemensamma grundprinciperna för integration om vilka enighet nåddes i rådet (rättsliga och inrikes frågor) i november 2004.

Den andra utgåvan av handboken, som tagits fram i samarbete med nätverket för nationella kontaktpunkter för integration, handlar om integration i boendet samt i ekonomiskt hänseende, som bäggedera är ytterst viktiga om invandrarna skall känna sig välkomna och kunna använda sina färdigheter och kunskaper för att bidra till den ekonomiska tillväxten och utvecklingen i EU. I handboken undersöks också den roll som medtagandet av integrationsperspektivet ("mainstreaming") spelar i förverkligandet av integrationspolitiken. Att befrämja dialogen och delaktigheten kan hjälpa invandrarna och EU:s medborgare att lära känna varandra bättre, och därigenom bryta ner de skadliga barriärer av misstro som finns. Vi måste således på ett lyckosamt sätt samordna de strukturer och mekanismer som används av de många olika parter som arbetar med att främja integrationen, särskilt på lokal nivå. Vi har tillgång till en finansiell grund för integrationen: efter samråd med Europaparlamentet har rådet godkänt mitt förslag att inrätta en betydande Integrationsfond (825 miljoner euro för 2007–2013) för detta specifika ändamål.

Den betydelse som de lokala parterna har, främst i städerna, kan inte överdrivas. Lokalsamhällen håller just nu på att förändras radikalt: Europas städer växer och mångfalden bland befolkningen tilltar, allteftersom människor från hela världen kommer hit för att sköta de arbeten som vår åldrande befolkning och arbetsstyrka inte kan fullgöra. Det är städernas styrelseorgan som befinner sig närmast medborgarna och som är bäst lämpade att agera snabbare och effektivare politiskt, i linje med subsidiaritetsprincipen. Detta är anledningen till att jag satte i gång det nya initiativet "Integrating Cities" i oktober 2006, med en konferens, som leddes av borgmästaren i Rotterdam och som startade med en överblick över politiken på EU-nivå och lokal praxis. Kommissionen har länge ansett att integrationsprocessen gynnas av att ge medborgare från länder utanför EU alla möjligheter att delta i samhället.

Integrationen kan vara komplicerad för värdländerna och för dem som just nu invandrar till EU. Att vi sprider idéer och framgångsrika lösningar är därför av avgörande betydelse. I sin egenskap av att vara en central del av EU:s integrationsram hoppas jag att denna handbok, liksom sin föregångare, kommer att hjälpa oss att hitta de lösningar som behövs för att säkra social sammanhållning och ett aktivt deltagande i samhället av alla samhällsmedlemmar.



A handwritten signature in blue ink, which reads "Franco Frattini".

Franco Frattini  
Vice ordförande i  
Europeiska kommissionen

Bryssel i maj 2007



## Inledning

Denna handbok om integration innehåller god praxis och lärdomar från erfarenheter som har gjorts av politiska beslutsfattare och praktiskt verksamma i hela Europa. Genom den sammanställning och presentation av konkreta exempel från olika integrationsområden som handboken innehåller bidrar den till en bredare politisk process på integrationsområdet i Europeiska unionen (EU), och särskilt till utvecklingen av en europeisk ram för integration.

*Arbetet med handboken: samarbete och utbyte mellan berörda parter*

Handboken har sammanställts av Migration Policy Group (MPG), som är en oberoende konsult till Europeiska kommissionen, i nära samarbete med de nationella kontaktpunkterna på integrationsområdet. Den bygger på resultaten av fackseminarier som har arrangerats av olika medlemsstaters ministerier med ansvar för integrationsfrågor.

Seminarieprogrammen utarbetas av den arrangerande medlemsstaten i samarbete med MPG och Europeiska kommissionen. De nationella kontaktpunkterna kan föreslå lämpliga talare och exempel på god praxis som skall presenteras vid seminarierna. De utser också upp till tre deltagare per medlemsstat beroende på det ämne som skall diskuteras. Vid seminarierna är vitt skilda parter företrädna, inbegripet offentliga aktörer på lokal, regional och nationell nivå, arbetsmarknadens parter, tjänsteleverantörer, invandrarföreningar, stödgrupper, intresseorganisationer m.fl.

Seminariepartagarna kan betraktas som "författare" till handboken, eftersom den information och de exempel som presenteras i kapitlen till stor del baserar sig på deras (skriftliga och muntliga) presentationer och diskussioner. Europeiska kommissionen, de nationella kontaktpunkterna på integrationsområdet och MPG kan betraktas som "redaktörer", eftersom de har utarbetat en begreppsram för seminarierna, sammanställt informationen från varje seminarium, valt ut praxis och kompletterat materialet med ytterligare forskning. Handbokens kapitel bygger på temadokumentet, i vilka temat avgränsas och diskussionsunderlag tillhandahålls inför respektive seminarium, samt på slutdokumentet, som innehåller preliminära rekommendationer och ett första förslag till exempel på god praxis.

Den första utgåvan av handboken innehöll kapitel om introduktion för nyanlända invandrare och flyktingar, medborgardeltagande samt indikatorer för att mäta integration. Den lades fram vid ministerkonferensen om integration i Groningen den 9–11 november 2004 under det nederländska ordförandeskapet. Den baserade sig på en serie fackseminarier som hade hållits i Köpenhamn (februari 2004), Lissabon (april 2004) och London (juni 2004).

Liksom den första handboken innehåller även den andra utgåvan en blandning av "metodologiska" och "sakliga" teman: i kapitlen om beaktandet av integrationsperspektiv och integrationsinfrastruktur granskas strukturer och mekanismer som har använts för att framgångsrikt genomföra integrationsstrategier inom olika politikområden, medan kapitlen om boende och ekonomisk integration beskriver praxis och erfarenheter som



har gjorts inom dessa särskilda områden. Den andra utgåvan baserar sig på en serie fackseminarier som har arrangerats av ministerierna med ansvar för integration i fem olika medlemsstater och som har hållits i Tallinn (maj 2005), Rom (juli 2005), Dublin (oktober 2005), Berlin (december 2005) och Madrid (april 2006). Seminariedeltagarna kom från de 25 medlemsstaterna samt från Norge och Schweiz.

#### *Det politiska sammanhanget: den nya europeiska ramen för integration*

Den andra utgåvan av handboken om integration utgör ett viktigt bidrag till en av de centrala delarna i den europeiska ramen för integration, nämligen genomförandet av de gemensamma grundprinciperna för integration. De gemensamma grundprinciperna är avsedda att hjälpa medlemsstaterna att utforma integrationspolitik och att fungera som referens vid genomförande och utvärdering av deras nuvarande och framtida integrationspolitik. De elva principerna behandlas närmare i kommissionens meddelande "En gemensam agenda för integration", där konkreta åtgärder föreslås för att omsätta de gemensamma grundprinciperna i praktiken. I meddelandet föreslås åtgärder som inom EU:s befintliga politiska ramar bör genomföras på EU-nivå och på nationell nivå.

En central del av den nya europeiska ramen för integration är, förutom att införliva och genomföra relevanta gemenskapsrättsliga instrument, att kontinuerligt förstärka instrumenten för samarbete och informationsutbyte. Rådet (rättsliga och inrikes frågor) uppmanade vid mötet den 1–2 december 2005 "nätverket för nationella kontaktpunkter för integration att med stöd av kommissionen fortsätta att utveckla handboken om integrationsfrågor för beslutsfattare och yrkesverksamma. För att till fullo kunna utnyttja det framgångsrika utbytet av erfarenheter och bästa metoder uppmana[de] rådet till en bred och lättillgänglig spridning av handboken anpassad till den avsedda publiken" (s. 37). Av denna anledning fattades beslut om att översätta handboken till unionens officiella språk.

#### *Praktiska debatter vid fackseminarier*

Ett blomstrande Europa behöver aktiva medborgare som lever tillsammans i ett integrerat samhälle. De invandrare som kommer till Europa och bosätter sig där är en del av samhället och bidrar på olika sätt socialt och ekonomiskt till att utforma dess framtid.

Integrationen av invandrare försvåras av en rad komplicerande faktorer. Förvaltningsstrukturerna, välfärdssystemen och förbindelserna mellan staten och det civila samhället ser olika ut i olika medlemsstater, liksom invandringen i ett historiskt perspektiv. Invandrapopulationerna varierar inte endast mellan länderna, utan också lokalt. Dessutom befinner sig de europeiska samhällena i sig i en omvandlingsprocess. Familjelivet, skolan, frivilligarbetet, de politiska partierna, fackföreningarna, den organiserade religionen, den sociala dialogen och andra mekanismer och institutioner ändrar form genom påverkan från de snabba samhällsekonomiska förändringarna. I stället för att integreras i ett statiskt samhälle måste invandrare och flyktingar i Europa lära sig att leva i de föränderliga samhällsordningar som omger dem.



Det är inte enkelt att planera integrationsarbetet: det är en långsiktig, icke-lineär process. En internationell politisk händelse eller en kriminell handling kan innebära ett avsevärt avbräck för integrationsprocessen. Integration är också en mångfasetterad process som kräver anpassningsförmåga av många olika aktörer, inbegripet invandrarna själva. De europeiska samhällena måste bli "lärande samhällen", som tar till sig nya sätt att samverka och kommunicera med nya och olikartade grupper, även invandrare och flyktingar.

Vad innebär integration? Denna fråga kan förväntas ge upphov till den välbekanta diskussionen om assimilering eller mångkulturalism, men deltagarna vid de fackseminarier där handboken förbereddes använde sig knappt av dessa begrepp. I egenskap av politiska beslutsfattare och praktiskt verksamma som dagligen arbetar med integration av invandrare antog de ett ganska praktiskt synsätt och fokuserade på vad som uppnåtts i fråga om social och ekonomisk rörlighet, utbildning, hälsa, boende, sociala tjänster och delaktighet i samhället.

Två processer är av avgörande betydelse när det gäller att förbättra invandrarernas situation: undanröjandet av ojämlikheter och förvärvandet av kompetens. Dessa är de centrala utmaningarna för integrationspolitiken i Europa.

Att motarbeta ojämlikhet i det ekonomiska livet samt inom utbildning och andra områden är en uppgift för både offentliga och icke-statliga aktörer, även om de som utformar lagstiftningen har ett särskilt ansvar. De rättigheter som ingår i "samhällsmedborgarskapet", såsom stadigvarande bosättning, familjestöd, underlättad naturalisering och antidiskriminering är av central betydelse, liksom de rättigheter som är förenade med begreppet socialt medborgarskap: delaktighet, social rörlighet och anpassade tjänster. Dessa begrepp kan omsättas i praktiken genom att det fastställs standarder på nationell och europeisk nivå samt uppförandekoder för förvaltningsmässiga förfaranden och genom att onödiga juridiska hinder undanröjs.

Den andra utmaningen, förvärvandet av kompetens, gäller hela befolkningen, inbegripet invandrare, och innebär att varje individ bör delta i en process för livslångt lärande. Att lära sig språk är en del av denna process, liksom fortbildning och vidareutbildning. Med tiden förvärvar den enskilda individen inte endast ny kunskap, utan utvecklar också sin förmåga att lära sig: man "lärt sig att lära". Egenmakt ger också ökad kunskap, och vice versa.

Ökad kompetens gynnar inte endast individen. Också organisationer hjälper sig själva och integrationsprocessen genom att skaffa sig interkulturell kunskap, oavsett om de är stora eller små organisationer, yrkesorganisationer eller frivilligorganisationer, konventionella organisationer eller invandrarledda organisationer. Genom att ständigt anpassa sig till omgivningen och dess föränderliga mångfaldsmönster, utvecklas de till "lärande organisationer" som stärker den sociala sammanhållningen i de samhällen som de tillhör.

Det som något obestämt kallas "integration" omfattar således aspekter som rör rättsliga och inrikes frågor och är kopplade till lagstiftningen om beviljande av inresa och vistelse, naturalisering och antidiskriminering, samt aspekter som snarare rör politikområdena sociala frågor, arbetsmarknad, utbildning och kultur. Denna mångfald av aspekter återfinns på varje nivå av den offentliga förvaltningen, och olika generaldirektorat, ministerier och kommunavdelningar deltar alla i integrationsverksamheten. Dessutom deltar olika icke-statliga aktörer. Detta förutsätter samordning mellan ministerier och olika förvaltningsnivåer samt mellan offentliga och icke-statliga aktörer.

Spänningar kan uppstå när ojämlikheter åtgärdas, tjänster anpassas till en diversifierad kundbas och organisationens förfaranden ändras. Invandrare och infödda kan upptäcka att de har konkurrerande intressen och att integrationsprocessen skapar förlorare och vinnare i olika invandargrupper såväl som bland den infödda befolkningen. I mångfaldssamhället måste man leva med denna risk för konflikter och lära sig att lösa meningsskiljaktigheter genom medling och förhandling. Viljan att inleda ett sådant utbyte kan främjas genom personlig interaktion och kontakt. Öppna kommunikationskanaler är grunden till en kontinuerlig dialog och ett hållbart samarbete.

#### *Innehållet i den andra utgåvan av handboken*

Förutom denna inledning har handboken fyra kapitel. De föregås av en allmän översikt över åtgärder som kan vidtas för att göra utbytet av god praxis till något meningsfullt som man kan dra lärdomar av. Bilagan baserar sig på praxisen i lärande organisationer samt på det europeiska utbyte av praxis på integrationsområdet som håller på att utvecklas.

I kapitel 1 om medtagandet av ett integrationsperspektiv beskrivs hur integrationen av invandrare håller på att bli en allt viktigare aspekt i det politiska beslutsfattandet och genomförandet, vid tillhandahållandet av tjänster och i organisationskulturen inom vitt skilda områden. Vidare beskrivs hur offentliga såväl som icke-statliga aktörer arbetar för att få in ett integrationsperspektiv och ges förslag på verktyg som kan hjälpa dem att anpassa politik och förfaranden till den föränderliga verkligheten i mångfaldssamhället.

I kapitel 2 om boende i stadsmiljö beskrivs förfaranden som syftar till att bredda utbudet av bostäder för invandrare genom att sänka hindren för tillträde till boende och förbättra boendets kvalitet. Även om sådana åtgärder oftast är småskaliga och riktade, genomförs de mot bakgrund av bredare stadspolitik och strukturer. Städerna är föregångare genom att utveckla åtgärder för att främja stadsförnyelse, blandat boende, institutioner och tjänster som inkluderar alla samt kommunikation och delaktighet. I kapitlet ges exempel på förfaranden inom dessa områden.

Kapitel 3 om ekonomisk integration handlar om ekonomisk integration av invandrare genom anställning eller egenföretagande. I kapitlet diskuteras hur man genom invandringspolitiken kan matcha utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden och därigenom underlätta integrationen av invandrare. Därefter behandlas bedömningen och förvär-



vandet av kompetens under invandrarnas hela arbetsmarknadskarriär med avseende på formella kvalifikationer, andra yrkeskunskaper, språkkunskaper och kunskap om arbetslivet och arbetssökandeprocessen. Vidare granskas hur antidiskriminerings- och mångfaldsstrategier kan främja jämlikhet på arbetsplatsen, få personer att stanna längre på samma jobb, uppmuntra satsningar på karriären och skapa ett klimat där mångfald värderas. Slutligen beskrivs hur etniska företagare kan stödjas genom rådgivning, enklare tillgång till finansiella tjänster eller deltagande i leverantörsnätverk.

I kapitel 4 om integrationsförvaltning behandlas de strukturer, mekanismer, processer och samarbetsformer som bildar ramen för integrationspolitiken och integrationsförfarandena. Vi visar hur olika aktörer som arbetar för integration av invandrare gemensamt kan utforma förbindelser där man drar fördel av respektive parts styrkor och tillgångar. Först beskrivs olika sätt att samordna integrationsverksamheten på lokal nivå. Därefter går vi in på utvärdering som en nyckelaspekt för framgångsrik utformning av politik och program. Slutligen behandlas resursförvaltningen och olika offentliga och privata aktörers roll vid finansieringen av integrationspolitiken och integrationsförfarandena.

De exempel och erfarenheter som presenteras i detta kapitel är nära kopplade till dem som presenteras i kapitel 1. De erbjuder ytterligare perspektiv på några av de frågor som togs upp i det kapitlet: vilken är den rätta avvägningen mellan ledarskap och egenansvar, samordning och flexibilitet? Vilka finansieringsmodeller är framgångsrika när det gäller att beakta verkliga behov och möjligheter? Hur kan man lära sig av positiva och negativa erfarenheter och anpassa politiken därefter?

I bilaga I ges förslag på hur resultatet av integrationsprogram och integrationsprojekt kan omsättas i politiska rekommendationer. Detta kan bidra till att göra politiken mer praxisbaserad, vilket i sin tur förbättrar integrationsförfarandenas hållbarhet och ökar stödet för integrationspolitiken.

Bilaga II innehåller en förteckning över de nationella kontaktpunkterna.



## Att utbyta god praxis och dra lärdomar av den

Vid utformningen och genomförandet av politik eller konkreta program och projekt kan organisationer lära sig av varandra, oavsett om de är offentliga eller icke-statliga organ och oavsett om de arbetar på samma eller olika förvaltningsnivåer.

Denna process omfattar följande steg:

- Att ganska detaljerat beskriva de politikområden och integrationsprogram som utbytet kommer att avse och vilka resultat man förväntar sig.
- Att besluta huruvida målet är att upprepa partnerorganisationens förfaranden, anpassa dess förfaranden till den egna situationen eller göra ändringar och utveckla nya förfaranden tillsammans med partnern.
- Att identifiera en eller flera potentiella partner samt förhandla med dem och enas om principer för utbytesprocessen (till exempel genom att följa den europeiska uppförandekod för riktmärkning som har utarbetats av Europeiska stiftelsen för kvalitetsstyrning, EFQM).
- Att anslå personalresurser och andra resurser för ändamålet, skapa engagemang hos personalen och tydliggöra detta engagemang för partnern/partnerna.
- Att bestämma sig för ett program och en tidsram, utse personal, enas om en intern och en extern kommunikationsstrategi, samla den egna personalen och partnernas personal och skapa en grupp för utbyte baserad på kompetens och förtroende.
- Att identifiera uppgiftskällor och enas om hur informationen skall genereras, behandlas (särskilt när det gäller konfidentiella uppgifter) och utbytas. Att fastställa huruvida det finns uppgiftsluckor och åtgärda dem.
- Att fördjupa utbytet genom fältbesök, sammanställa allmänt bakgrundsmaterial om integrationspolitiken, göra detaljerade presentationer av programgenomförandet och formulera punkter där man behöver lära sig mer.
- Att fastställa i vilken mån situationsmässiga skillnader påverkar förväntningarna på politikens och förfarandenas resultat och även deras faktiska inverkan. Att utarbeta gemensamma kriterier för att mäta effektivitet och ändamålsenlighet.
- Att jämföra politik och förfaranden samt formulera styrkor och svagheter. Att belysa kritiska framgångsfaktorer och identifiera hinder. Att slå fast vilka lärdomar som har gjorts och avge rekommendationer om hur de bör tillämpas.
- Att utvärdera processen, sprida resultaten till berörda aktörer samt anpassa politik och förfaranden därefter.



# Kapitel 1

## Att få med ett integrationsperspektiv



**I detta kapitel beskrivs hur integrationen av invandrare håller på att bli en allt viktigare aspekt i det politiska beslutsfattandet och genomförandet, vid tillhandahållandet av tjänster och i organisationskulturen inom vitt skilda områden. Vidare beskrivs hur offentliga såväl som icke-statliga aktörer arbetar för att få med ett integrationsperspektiv ("mainstreaming") och ges förslag på verktyg som kan hjälpa dem att anpassa politik och förfaranden till den föränderliga verkligheten i mångfaldssamhället.**

Begreppet "mainstreaming" uppstod inom jämställdhetsområdet och tillämpas inte ännu i integrationspolitiken över hela Europa. Begreppet omfattar emellertid lämpligt nog ett antal punkter som sedan en tid har förts fram i integrationsdebatten:

- De aktörer som vanligen deltar i det politiska beslutsfattandet bör införliva ett integrationsperspektiv i all politik, på alla nivåer och i alla skeden.
- De organisationer som tillgodoser behoven i samhället som helhet bör säkerställa lika tillträde till sina program och tjänster för alla individer i den allt mer mångkulturella befolkningen.
- Ibland kan allmänna åtgärder anpassas för att tillgodose invandrarnas behov. Ibland krävs riktade åtgärder av tillfälligt eller permanent slag. Organisationerna kan lära sig att göra en avvägning mellan dessa slag av åtgärder, helst i samråd med berörda aktörer, inbegripet invandrarna.



Integrering av ett jämställdhetsperspektiv (*gender mainstreaming*) har behandlats i ett antal dokument, exempelvis i *Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices: final report of the Group of Specialists on Mainstreaming* som gavs ut av Europarådet år 1999.

Målet med att "integrera ett integrationsperspektiv" formuleras i den gemensamma grundprincipen nr 10: "Att integrera integrationspolitiken och integrationsåtgärderna i alla relevanta politikområden och myndighetsnivåer och offentliga tjänster är en viktig faktor vid utformningen och genomförandet av den allmänna politiken". Denna princip kompletteras av gemensam grundprincip nr 6, där det anges att "invandrades tillträde till institutionerna samt till offentliga och privata varor och tjänster på samma grund som inhemska medborgare och utan diskriminering har grundläggande betydelse för en bättre integration".

Att få med ett integrationsperspektiv innebär att politik som har olika inverkan på olika individer anpassas på ett sådant sätt att ojämlikhet och underrepresentation åtgärdas. Med andra ord är det ett instrument för att främja jämlikhet. Som det anges i kommissionens meddelande "En gemensam agenda för integration" från år 2005 bygger integration på att individens grundläggande rättigheter respekteras och att principerna om icke-diskriminering och lika möjligheter iakttas.

EU:s lagstiftning tillhandahåller ramen för en kraftfull nationell diskrimineringslagstiftning. I EU:s lagstiftning förbjuds direkt och indirekt diskriminering, uppmaning till diskriminering och trakasserier, men medges positiv särbehandling. På alla nivåer av den offentliga förvalt-





ningen utvecklas relevanta initiativ som stöds genom olika program, exempelvis det europeiska handlingsprogrammet mot diskriminering. God praxis när det gäller att få med ett integrationsperspektiv bygger på diskrimineringslagstiftningen, men i enskilda fall kan också andra mekanismer än lagstiftning användas för att identifiera problem och ge upprättelse, till exempel medlings- och klagomålsförfaranden.

Politiska beslutsfattare, tjänsteleverantörer och icke-statliga organisationer inom en mängd olika områden måste kritiskt betrakta sin verksamhet. I vilken mån erkänner, beaktar och planerar man för invandrarnas särskilda behov och situationer inom ramen för olika program? Kan processer och strukturer anpassas för att på jämlik grund förbättra tillgängligheten för invandrarna?



Genom allmänna program kan integrationen av invandrare främjas som en del av den verksamhet som riktar sig till samhället som helhet. Samtidigt finns det särskilda behov som kräver ytterligare och riktade åtgärder. I detta kapitel diskuteras dynamiken i integrationsarbetet och den ständiga avvägningen mellan allmänna och riktade åtgärder. I idealfallet kompletterar dessa åtgärder varandra och samverkar till att skapa en miljö som ökar tillgängligheten för invandrarna och gör dem mer delaktiga. Aktörer i olika samhällssektorer bör ta hänsyn till antalet personer som påverkas, tidsaspekten och den egna kapaciteten att avgöra när ett visst slag av åtgärd skall tillämpas. Dessa kriterier behandlas närmare nedan.

## 1.1 Offentlig förvaltning

Utmaningen för den offentliga förvaltningen är att introducera ett integrationsperspektiv i utformningen, genomförandet, övervakningen och utvärderingen av politik inom alla relevanta politikområden. Huruvida detta skall lyckas är beroende av att det finns ett politiskt åtagande och ledarskap i toppen. Samtidigt är det också beroende av att de aktörer som behöver ändra sig och ta till sig ett integrationsperspektiv visar egenansvar.

På nationell nivå kan ledarskapet utövas av ett visst ministerium eller ett kraftfullt specialorgan. Till exempel Spanien har en invandrings- och utvandringsminister vid ministeriet för sysselsättning och sociala frågor, Nederländerna har en invandrings- och integrationsminister vid justitieministeriet, Danmark har ett flykting-, invandrings-, och integrationsministerium och Portugal har en hög kommissarie för invandring och etniska minoriteter. På lokal nivå kan en särskild enhet för integrationsfrågor inrättas vid den kommunala förvaltningen eller stadsförvaltningen.





I Wien har gott och väl en fjärdedel av befolkningen invandrarbakgrund. År 2004 inrättade stadsfullmäktige en avdelning för integration och mångfald (MA17) inom stadsförvaltningen. MA17 tillhandahåller stöd till andra avdelningar och enheter vid genomförandet av mångfaldsinriktad politik, och samarbetar till exempel med distriktskontoren för att förbättra kundservicen till den mångkulturella befolkningen. Vidare uppmuntrar MA17 ömsesidigt bistånd mellan distriktskontoren för att de skall klara av att hantera komplicerade frågor på invandrarnas eget språk, exempelvis ansökningar om tillstånd att driva företag eller frågor som gäller pensionsrättigheter.

MA17 består av 48 personer varav 20 arbetar vid decentraliserade kontor i sju av Wiens stadsdelar. Närheten till invånarna ger MA17 större kunskap om lokalsamhället och lokala föreningar och om den verkliga situationen i olika delar av staden. Nästan två tredjedelar av personalen vid MA17 har invandrarbakgrund och många av dem är första generationens invandrare. De kommer från 14 länder och talar mer än 23 språk.



Webbadress: [www.wien.gv.at/integration/](http://www.wien.gv.at/integration/) (på tyska)

Det ministerium eller den enhet som arbetar med att främja ett integrationsperspektiv kan använda en rad olika metoder för att engagera andra delar av den offentliga förvaltningen i integrationsfrågorna. Nedan ges ett exempel på en metod där man använder sig av ett allmänt "integrationsorgan" (det vill säga en person eller organisation som faktiskt genomför en viss verksamhet).



Erfarenheten har visat att förfarandena för att införliva ett integrationsperspektiv är effektivare om de baserar sig på ett konsekvent politiskt budskap, nämligen att det inte är en "lyx" att ta hänsyn till integrationen av invandrare, utan att detta helt enkelt ingår i en institutions uppgifter när dess kund-, medlems- eller intressentkrets blir allt mer mångkulturell.



Kontaktpunkter för integrationsfrågor: Vid varje ministerium kan en administrativ enhet eller en person ges ansvar för att föra integrationsfrågorna framåt. Dessa kontaktpunkter har i idealfallet stöd på högsta politiska nivå och samverkar regelbundet med integrationsorganet.



Förenade kungarikets regering främjar mångfaldsåtgärder genom att göra varje statssekreterare personligen ansvarig för att säkerställa att hans eller hennes ministerium fullständigt uppfyller sina åtaganden i fråga om mångfald (statssekreteraren är den högste ämbetsmannen vid ett ministerium i den brittiska regeringen, och har i uppgift att leda ministeriets dagliga arbete). Dessutom har ett antal nya särskilda tjänster och uppgifter inrättats för att utveckla programmet för mångfaldsarbete. Till exempel har olika högre tjänstemän fått i uppgift att i egenskap av *Diversity Sponsors* och *Diversity Champions* leda mångfaldsarbetet inom och mellan ministerierna.



Granskning av politiska förslag: Integrationsorganet kan granska förslag till politik inom alla områden och ta kontakt med de berörda ministerierna om förslagen ger anledning till farhå-



gor när det gäller integreringen av invandrare. En sådan granskning kan också göras inom ramen för en kommitté eller arbetsgrupp med deltagare från olika ministerier. Danmark, Irland, Polen och Frankrike är exempel på länder som har sådana kommittéer.

I Polen tillsatte premiärministern i mars 2005 en interministeriell grupp för integration av utlänningar. Den har i uppgift att utarbeta förslag om ändring eller bibehållande av de nuvarande befogenheterna inom området social integration av invandrare, samordna samarbetet mellan ministerierna när det gäller social integration av invandrare, avge yttranden om lagförslag om ändring av bestämmelserna om social integration av invandrare, samarbeta med icke-statliga organ inom området och diskutera tendenser och strategier vid de enskilda ministerierna avseende olika invandrargrupper.

Ordförande för gruppen är statssekreteraren vid arbetsmarknads- och socialministeriet, som utövar tillsyn över avdelningen för socialt stöd och integration. Ledamöterna företräder nio ministerier, från kulturministeriet till hälsovårdsministeriet, och dessutom ingår en företrädare för regeringens befullmäktigade för jämställdhet mellan kvinnor och män.



Det tyska förbundskontoret för invandring gav år 2005 ut kompendiet "Integrationsverksamhet på federal nivå – en sammanställning gjord av den interministeriella arbetsgruppen om integration". Kompendiet innehåller en förteckning över all den integrationsverksamhet som olika ministerier och organ på förbunds nivå genomför samt ett register. Verksamheten omfattar såväl breda program som enskilda projekt, kampanjer, evenemang, forskningsprojekt och publikationer. Verksamheten beskrivs i tabellform med information om budgetposter och belopp, syften, partner, målgrupper, tidsram, regional räckvidd, genomförande organisationer, utvärderingar etc. För varje verksamhet anges också kontaktpersoner.



Granskningen av politiska förslag kan också omfatta en formell framåtblickande konsekvensanalys för att försöka förutse åtgärdernas potentiella inverkan på vissa grupper, exempelvis invandrare. Genom att se på till exempel invandrarernas geografiska fördelning och rörlighetsmönster kan en konsekvensanalys vara till hjälp när det gäller att avgöra huruvida en ny investering i offentliga transporter proportionellt kommer att gynna dessa grupper. Integrationsorganet kan använda sin sakkunskap för att ge andra ministerier råd om hur sådana analyser skall utföras, särskilt inom områden där politiken är komplex och kan få oavsiktliga konsekvenser som är svåra att kvantifiera.

"Konsekvensanalyser" har utvecklats av Europeiska kommissionen som ett verktyg för att få en bild av politikförslagets ekonomiska, sociala och miljömässiga inverkan. När man gör en konsekvensanalys av politikens inverkan på ett visst område eller en viss grupp talar man om "partiell konsekvensanalys".

Ett exempel är jämlikhetsanalyser där man inom alla möjliga politikområden mäter rättsliga eller andra åtgärders inverkan på jämlikheten. Andra exempel är konsekvensanalyserna avseende jämställdhet eller integration där man analyserar den allmänna politikens inverkan på kvinnors respektive invandras ställning.





☒ Indikatorer: Integrationsorganet kan utarbeta indikatorer för mångfald och integration som omfattar olika ministeriers befogenheter. Dessa indikatorer bör vara föremål för regelbunden rapportering. Hellre än att ägna sig åt detaljplanering bör integrationsorganet ställa upp övergripande mål, tillhandahålla råd och sakkunskap samt övervaka processen. De indikatorer som används för att mäta framsteg bör därför vara ganska allmänna i syfte att överlåta huvudansvaret och valet av metoder på det berörda ministeriet.

☒ Budgetering: Mekanismerna för rapportering om integrationsindikatorerna kan kopplas till budgetcykeln, så att ytterligare budgetanslag blir beroende av att tillfredsställande resultat uppnåtts. Parlamentarikerkommittéer bör utöva tillsyn över processen.

Finansiering kan också användas som ett incitament för att främja integrationsfrågorna. Till exempel kan ytterligare resurser anslås till hälso- eller utbildningsministerierna för att göra politiken mer lyhörd för invandrarnas behov. Överenskommelser om medfinansiering kan användas för att betona det delade ansvaret för integrationsfrågorna, men man måste komma ihåg att i varje ministeriums grundläggande mandat ingår att tillgodose invandrarnas behov.



Frågan om finansieringskriterier visar att gränsen mellan allmänna och riktade åtgärder ibland är mycket fin. Till exempel använder medlemsstaternas regeringar både "allmänna" (socioekonomiska) och "särskilda" (inriktade på invandrare) kriterier vid finansieringen av stödåtgärder i skolor.

I Förenade kungariket beviljas skolor i fattiga områden ytterligare finansiering genom programmet *Excellence in Cities* som använder fattigdomsindikatorer för att bedöma behovet. På grund av överlappningen mellan etniska minoriteter och fattigdom i stadsområdena finansieras 70 % av eleverna från etniska minoriteter genom programmet Excellence in Cities. Ett annat program kallat *Ethnic Minority Achievement Grant* tillhandahåller lokala utbildningsmyndigheter finansiering i förhållande till antalet elever med engelska som andra språk, antalet barn från etniska minoriteter och antalet barn som har rätt till gratis skolmat (en fattigdomsindikator).

I Nederländerna får skolor med "utsatta" elever ytterligare finansiering från utbildningsministeriet. Måttet på "utsatthet" ändrades nyligen från "etnisk bakgrund" till "föräldrarnas utbildningsnivå", eftersom forskningen har visat att skolresultaten påverkas mer av föräldrarnas utbildningsnivå än av den etniska bakgrunden, och även för att göra särskilda stödåtgärder tillgängliga för nederländska barn som har svårigheter i skolan.

I allmänhet bör valet av vad som skall finansieras spegla de politiska prioriteringarna och åtagandena. I kapitel 4 om integrationsförvaltning behandlas resursförvaltningen närmare.



Ökad medvetenhet: Invandrarföreningar och icke-statliga organisationer som stöder invandrare har direkta erfarenheter av olämplig politik och dess konsekvenser. De kan påpeka problem inom sådana områden som hälso- och sjukvård, boende eller utbildning, och kan komma med förslag till förbättringar till berörda ministerier. Integrationsorganet kan stödja sådana organisationers arbete.



Integrationsorganet kan också beställa undersökningar som belyser de erbjudna tjänsternas brister i syfte att öka ministeriernas medvetenhet om invandrarnas behov. Till exempel i Norge hade ministeriet för integration och mångfald beställt en undersökning avseende domstolstolkar. Av undersökningen framgick att det fanns problem med tolkarnas kompetens och oberoende, och justitieministeriet vidtog åtgärder för att förbättra nivån.

Om det finns en parlamentarisk kommitté eller politisk organisation för integrationsfrågor kan denna bidra till integrationsarbetet genom att anordna offentliga utfrågningar och utredningar samt genom att begära synpunkter från utomstående experter och uppmana alla ministerier att tydligt uttala sitt åtagande för integration.

I den tyska staden Stuttgart rapporterar integrationsavdelningen direkt till borgmästaren, vilket placerar integrationsfrågorna högst uppe på den politiska agendan. Integrationsavdelningen har en sakmässig övervakningsroll gentemot förvaltningens avdelningsenheter och de bolag som ägs av staden, vilket (till exempel) garanterar att arbetsförmedlingarna aktivt tar hänsyn till mångfalden bland kunderna. Avdelningscheferna och de ställföreträdande borgmästarna ansvarar för genomförandet och utvärderingen av integrationspolitiken och projekten på avdelningsnivån.

Integrationsavdelningen har en egen budget och genomför modellprojekt i samarbete med ett stort antal partner. Inom dessa modellprojekt betonas överföringen av interkulturell kompetens till de konventionella strukturerna, och god praxis synliggörs med stöd av borgmästaren. Den sakmässiga övervakningen kompletteras med en politisk övervakning som genomförs av stadsfullmäktiges internationella kommitté, som är en rådgivande kommitté bestående av 13 ledamöter från stadsparlamentet och 12 privatpersoner som är experter inom följande områden:

Språkundervisning, utbildning, idrott: 3 säten  
Stadsutveckling, sammanhållning, säkerhet: 3 säten  
Sociala frågor, ungdomsfrågor, hälsovård: 2 säten  
Yrkeskompetens, sysselsättning, ekonomi: 2 säten  
Kultur, interreligiös dialog: 2 säten

Den internationella kommittén företräder inte främst utländska medborgare, utan är snarare en expertgrupp som behandlar alla verksamhetsområden som är relevanta för integrationsarbetet. Från och med 2005 överlämnar förvaltningen också integrationsrapporter till stadsfullmäktige två gånger per år.



## 1.2 Tjänsteleverantörer

Integration handlar också om att garantera lika tillträde till tjänster i en mångkulturell miljö. Offentliga och privata tjänsteleverantörer erkänner mångfalden genom att erbjuda tjänster som speglar de nya och annorlunda behoven. Dessa behov är inte endast av kulturell eller språklig karaktär: befolkningens växande mångfald går ofta hand i hand med framväxten av tätbefolkade stadsområden där den socioekonomiska sammansättningen ställer särskilda





krav på de offentliga tjänsterna. Behovet av barnomsorg eller hälsovårdstjänster ser annorlunda ut i ett mångkulturellt och tätbefolkat område än i ett mångkulturellt mindre befolkad område. Tjänsterna behöver således anpassas efter målgruppen och därvid måste *alla* särdrag beaktas, även förekomsten av invandrare eller flyktingar.

### 1.2.1 Identifiering av behov och hinder



Tjänsteleverantörerna använder olika metoder för att avgöra huruvida de befintliga tjänsterna tillräckligt väl tillgodoser behoven hos alla delar av befolkningen. Ett sätt att bedöma detta är att se på tjänsterna i sig: används de på det sätt som avsågs, eller används de på ett oändamålsenligt sätt, vilket kan tyda på kommunikationsklyftor eller dålig överensstämmelse mellan behov och utbud?



Inom ramen för den regionala hälsostrategi för etniska minoriteter som Irish Eastern Region Health Authority (irländska hälsomyndigheten för östra regionen) utarbetade år 2003 fastställdes prioriteringar med avseende på kunder ur etniska minoriteter genom att man undersökte huruvida hälsovårdstjänsterna utnyttjades på ett oändamålsenligt sätt.

Det stora trycket på olycksfalls- och akutmottagningarna tydde på att många invandrare inte kände till hur systemet med remittering, väntelistor, tidsbokning och övriga processer inom hälso- och sjukvården fungerar. Det låga deltagandet i mödravårdsprogrammen tydde på att hälsoprogram och hälsoinformation inte var tillräckligt väl anpassade efter invandrarernas behov. Av denna anledning föreslogs inom ramen för hälsostrategin (bland annat) att en tolkningstjänst och en särskild mödravårdsmottagning skulle inrättas.



Webbplats: [www.hse.ie](http://www.hse.ie) (hälsomyndigheten för östra regionen införlivades 2005 med hälsovårdsförvaltningen, Health Service Executive)

Feedback från dem som använder tjänsterna är ett annat sätt att få reda på om det finns hinder för att utnyttja tjänsterna. Som ett minimikrav måste klagomål och missnöje med tjänsterna spåras och lämpliga åtgärder vidtas. Åsikter från invandrare och flyktingar som använder tjänsterna kan också erhållas genom undersökningar eller forskningsprojekt, men man måste komma ihåg att en del personer är svåra att nå utan en mellanhand. Det kan därför vara till hjälp att samarbeta med invandrarföreningar, involvera samhällsledare eller utbilda personer i gruppen i fråga för att (till exempel) identifiera vilka sjuk- och hälsovårdsbehov som finns. Samtidigt bör tjänsteleverantörerna vara medvetna om att alla medlemmar i en etnisk eller kulturell grupp inte nödvändigtvis har samma erfarenheter av tjänsterna. Samhällsklass och ekonomi, språkkunskaper, juridisk ställning och andra faktorer kan spela en lika stor eller till och med större roll.



SEEM-projektet för tjänster till de äldre från etniska minoriteter (*Services for Elders from Ethnic Minorities 2003–2006*), som finansierades av Europeiska kommissionen inom ramen för gemenskapens åtgärdsprogram för att bekämpa social utslagning, var inriktat på tillgången till hälso- och sjukvårdstjänster samt socialvårdstjänster för de äldre från etniska minoriteter. Projektet resulterade i en broschyr med exempel på god praxis samt en checklista för lokala myndigheter och tjänsteleverantörer.

Ett av de exempel på god praxis som har lyfts fram av SEEM är *Leeds Older People's Forum*, som är en grupp bestående av 110 frivilligorganisationer som företräder och arbetar med äldre människor. Detta forum har utsett en BME-stödperson ("Black and Minority Ethnic") som arbetar med de äldre från afrikanska och andra etniska minoritetsgrupper och har inrättat en fokusgrupp bestående av äldre från etniska minoriteter och företrädare för deras organisationer. Företrädare för fokusgruppen har till exempel träffat direktören för Leeds socialtjänst för att diskutera socialtjänstens nya verksamhetsplan och förändringar i hemvården. På detta sätt ger fokusgruppen de äldre och deras organisationer makt att påverka utvecklingen av tjänster och stärker deras förmåga att hjälpa sig själva.

Kontakt: [seem@leeds.gov.uk](mailto:seem@leeds.gov.uk), webbplats: [www.leeds.gov.uk/seem/](http://www.leeds.gov.uk/seem/)



Förekomsten av riktade tjänster, som ofta tillhandahålls av icke-statliga organisationer och självhjälpsorganisationer för invandrare eller flyktingar, är en av de tydligaste indikatorerna på att behoven inte är tillgodosedda.

Riktade tjänster anpassas efter de särskilda omständigheterna i till och med små grupper. Åtgärder vidtas snabbt när behov uppkommer och genomförs på ett flexibelt sätt. När de konventionella tjänsteleverantörerna väl har blivit medvetna om tjänsternas brister är utmaningen att finna en bra avvägning mellan riktade tjänster och allmänna tjänster. En tydlig roll- och uppgiftsfördelning kan göra det möjligt att undvika överlappning av tjänster och bristande samordning.



### 1.2.2 Avvägning mellan allmänna och riktade åtgärder

Tjänsteleverantörerna måste, mot bakgrund av ständigt ny information om målgruppen, bedöma huruvida de vanliga organisationsprocesserna, politiken, förfarandena och strukturerna kan anpassas eller huruvida ytterligare åtgärder behövs.



När de fattar beslut om detta bör de lämpligen beakta följande faktorer: tidsaspekten, antalet och kapaciteten.

#### Tidsaspekten

Tidsaspekten är en nyckelfaktor bakom en framgångsrik integrationsstrategi. Den första tiden efter det att invandrarna och flyktingarna har anlänt är i tyfallet den tid då det är troligast att särskilda program behövs. I en del medlemsstater är den största delen av invandrarna och flyktingarna nyanlända.





Riktade åtgärder såsom språkkurser och introduktionsprogram för nyanlända är en viktig del av politiken för invandrare och flyktingar. De allmänna tjänsterna påverkas emellertid också, eftersom de nyanlända även behöver använda "konventionella" tjänster, exempelvis sjukhus. För de länder där invandring är en ny företeelse kan det därför vara bäst att snabbt sätta igång med integrationsarbetet. På kort sikt kan vissa problem framgångsrikt åtgärdas genom särskilda program, men på längre sikt bör allmänna program användas.

### Antalet

Antalet är en viktig faktor när det gäller att bestämma i vilken utsträckning befintliga tjänster bör ändras. Bör en organisation göra avsevärda förändringar för att kunna ta emot en liten grupp invandrare eller flyktingar med mycket specifika behov (till exempel personer ur en språkgrupp som är mycket liten i värdlandet eller i lokalområdet)? Kanske riktade åtgärder kan utarbetas i stället. Dessa åtgärder kan i så fall utarbetas så att de till fullo tillgodoser gruppens behov, i stället för att man väljer en kompromiss som kanske är otillfredsställande. Om en förändring har stor betydelse för ett stort antal invandrare bör konventionella tjänsteleverantörer å andra sidan satsa allvarligt på att genomföra den.



Olika kriterier kan användas för att i en given situation välja mellan allmänna eller riktade åtgärder. Tidsaspekten är viktig, liksom antalet personer som påverkas av en viss åtgärd. De involverade personerna bör eftersträva proportionalitet när de överväger dessa faktorer.



Skola och utbildning är ett av de viktigaste integrationsområdena och har en central roll när det gäller att förbättra invandrarbarnens möjligheter i livet. Inom detta område finns många exempel på integrationsarbete, varav en del finns samlade i publikationen *Integration of Immigrant Children into Schools in Europe* (integration av invandrarbarn i skolor i Europa) som gavs ut av Eurydicenätverket år 2004.

I denna Eurydicerapport anges att i den fransktalande delen av Belgien samt i Tyskland, Frankrike, Sverige och Förenade kungariket (England) går 5–12 % av eleverna i skolor där mer än 40 % av eleverna är invandrare. Många av dessa skolor anpassar sig när det gäller matsedlar, klädkodex, simundervisning och idrottsundervisning, religiösa helgdagar och andra dagliga frågor. Många har också anställt rådgivare och/eller särskild personal för kontakten mellan hem och skola, och använder "interkulturella medlare" för att skapa kontakt mellan hem, skola och det övriga samhället. Skolorna erbjuder eller underlättar undervisning i modersmålet och har fört in mångkulturalism på schemat genom att undervisa eleverna om andra kulturer och respekt för olikheter. I Sverige och Finland har invandrarföräldrarna också lagstadgad rätt till tolk vid möten med skolan.



Rapporten finns på: <http://www.eurydice.org/portal/page/portal/Eurydice/showPresentation?pubid=045EN>





## Kapaciteten

Kapacitet och kompetens är nyckelfaktorer när man beslutar huruvida mer allmänna eller mer specifika åtgärder skall användas. De fungerar som ett kvalitetsmått: klarar den konventionella organisationen och dess personal av att tillgodose invandrarnas behov på ett effektivt sätt? Behöver de utveckla sin interkulturella kompetens ytterligare? Finns det tid och pengar för att göra detta, eller bör riktade åtgärder användas i stället?

Inom ramen för projektet "invandravänliga sjukhus" som stöds av generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd har en frågeenkät om invandravänlighet tagits fram som ett bedömningsinstrument för sjukhusen.

Genom frågeformuläret bedöms invandravänliga strukturer, såsom tolkningstjänster, informationsmaterial för invandrapatienter och tjänster anpassade efter invandrarnas kultur (religion, mat), samt delarna i ett (kvalitets)ledningssystem som skall möjliggöra och säkerställa invandravänliga tjänster, till exempel genom integrering av invandravänlighet i uppdragsbeskrivningar, budgetering och personalutvecklingsprogram.

Webbplats: [www.mfh-eu.net/public/home.htm](http://www.mfh-eu.net/public/home.htm)



I en del fall kan riktat stöd erbjudas vissa grupper samtidigt som de konventionella tjänsternas interkulturella kompetens ökas.

Policesolprojektet är ett undervisningsprogram som har utformats av Cardiffpolisens avdelning för samhällssäkerhet i partnerskap med avdelningen för fritid och livslångt lärande vid Cardiffs grevskapsråd. Policesol (ESOL står för *English for Speakers of Other Languages*) tillhandahåller språkligt stöd för personer som inte kan tala engelska.

Inom projektet kombineras undervisning av ESOL-lärare med insatser av lokalpolisier och polisaspiranter. Polistjänstemännen diskuterar med deltagarna om sådana frågor som att lämna barnen ensamma hemma eller i parker, att köra utan körkort, våld i hemmet och rasistiska trakasserier.

Som ett resultat av projektet har deltagarna från etniska minoriteter fått större förtroende för polisen och har också fått möjlighet att arbeta inom polisen som *Police Community Support Officers* (medhjälpare till polisen på lokal nivå). Detta har förbättrat polisens etniska profil. Samtidigt har de polistjänstemän som har medverkat vid undervisningen uppgett att den praktiska erfarenhet de har fått genom att arbeta med multietniska grupper har varit mycket värdefull för dem. De har fått större förståelse för de svårigheter som invandrare möter och har funnit att denna erfarenhet har varit mer effektiv än den formella mångfalds-utbildningen.

Webbplats: [www.cardiff.gov.uk](http://www.cardiff.gov.uk)





Den första utgåvan av handboken om integration (kapitel 2) innehöll ett antal exempel på hur interkulturell kompetens kan utvecklas och hur en organisation genom denna process kan bli "öppnare och mer integrationsfrämjande". Exempelen i den första utgåvan liksom i denna utgåva belyser att tillhandahållandet av tjänster måste stödja sig på goda kunskaper om invandrarkunderna: boendehistoria, ålders- och könsprofil, språkliga behov, kulturella och religiösa bruk samt eventuella hinder för tillträde till och/eller erfarenhet av tjänsterna. Detta kan göra det lättare för invandrare att få tillträde till de konventionella tjänsterna.



Kunskap om invandrar- och flyktingkunder kan erhållas på olika sätt: genom att analysera och generera data, genom att göra interkulturell kompetens till en prioriterad fråga vid tillsättning, utbildning och utvärdering av personal, genom att engagera externa experter, genom att samråda med samhällsgrupper eller enskilda medborgare och genom att dra lärdom av riktade initiativ.

### 1.2.3 Att skapa kontakt mellan människor och institutioner

Att ta till sig ett integrationsperspektiv handlar om att människor måste förändra de institutioner de samverkar med som arbetstagare, kunder eller andra berörda aktörer. Institutioner som är öppna för delaktighet och feedback är mer kapabla att identifiera områden där lika tillträde inte har uppnåtts, och tjänsteleverantörer som har som målsättning att tillhandahålla personliga och tillgängliga tjänster har lättare att genomföra den attitydförändring som krävs för ett framgångsrikt integrationsarbete.

Om tjänsteleverantörer tvärtom håller ett avstånd till användarna kan de agera långsamt när det gäller att identifiera invandrarnas behov. Invandrarna kanske inte är medvetna om de tjänster som erbjuds och antar att konventionella tjänsteleverantörer är osmidiga eller fientligt inställda. Förändringar kanske genomförs, men man går inte ut med dem tillräckligt effektivt.



Icke-statliga organisationer kan fungera som medlare och hjälpa till att förändra tjänsteleverantörernas och användarnas uppfattningar om varandra. Till exempel kan lokala intresseorganisationer påverka vad invandrarna vet och förväntar sig av tjänsterna.

Integrationsarbetet har en social rättvisaspekt och en effektivitetsaspekt. Båda bör speglas i det sätt på vilket arbetet utformas och genomförs. Med andra ord bör en effektiv politik gå hand i hand med noggrann uppmärksamhet vid jämlikhetsfrågor. Även om en del av de ingående mekanismerna är ganska tekniska, handlar det främst om att "ändra hjärtat och sinnet" och att skapa ett samhälle som är medvetet om och öppet för mångfalden.



Särskilt viktig är inställningen hos personalen vid de tjänstetillhandahållande institutioner som behöver anpassa sina arbetsprocesser för att ta hänsyn till mångfalden. Kan de motiveras att lyssna på användarna, se över sina metoder och förbättra sin kompetens?



Ibland leder arbetstrycket på personalen till en försämring av kundrelationerna. Särskilt mottagningspersonal kan ha sämre möjligheter och vara mindre villiga att lägga extra tid på invandrarkunder när det är stressigt. I Belgien har den federala regeringen inrättat ett program för interkulturell medling genom vilket den subventionerar interkulturella medlare eller samordnare vid omkring 50 belgiska sjukhus. Programmet bygger på en tjänst som tillhandahålls av 20 frivilligorganisationer i hela landet.

Webbplats: [www.cofetis.be](http://www.cofetis.be)



Den politiska viljan är en av drivkrafterna bakom integrationsarbetet. Ju närmare kontakt de politiska organisationerna och organen har med invandrarna, desto aktivare försöker de verka för integration.



Frågan om rösträtt på lokal nivå för invandrare kan tas upp här, eftersom en stor del av tjänsterna tillhandahålls på den nivån. Ofta är tjänsterna kommunalt finansierade och beslut om hur de skall tillhandahållas fattas på lokal nivå. Som det anges i gemensam grundprincip nr 9 stöds invandrarnas integration genom deras medverkan i den demokratiska processen, inbegripet genom valdeltagande, rösträtt och medlemskap i politiska partier, och denna medverkan bör främjas närhelst det är möjligt.

### 1.3 Icke-statliga organisationer

I det dynamiska förhållandet mellan allmänna och riktade tjänster utvecklar icke-statliga organisationer och konventionella tjänsteleverantörer föränderliga samverkansmönster. De kan karakteriseras av komplementaritet eller konkurrens, samordning eller överlappning, öppenhet eller ineffektivitet. Utmaningen är att utnyttja gemensamma intressen och relativa styrkor för att skapa ett förhållande som möjliggör ett jämlikt partnerskap.

Icke-statliga organisationer inrättas vanligen för ett visst ändamål eller intresse, till exempel när det anses finnas en lucka i den offentliga politiken eller tillhandahållandet av tjänster. De tillhandahåller ofta riktade tjänster för särskilda invandrar- eller flyktinggrupper. Sådana tjänster betraktas ibland som kortsiktiga lösningar för att fylla en lucka, eftersom de vanligen är projektbaserade och beroende av tidsbegränsad givarfinansiering. Hållbarhet är emellertid en nyckelfråga för icke-statliga organisationer. Kan konventionella tjänsteleverantörer lära sig av erfarenheterna från riktad verksamhet? Kan invandrades och flyktingars särskilda problem integreras i den långsiktiga planeringen?

Följande fallstudie illustrerar betydelsen av "samarbetsöverenskommelser" mellan icke-statliga organisationer och konventionella tjänsteleverantörer. Hur kan bryggor mellan organisationer byggas på ett sätt som gör det möjligt att tillhandahålla de bästa tjänsterna för användarna samtidigt som organisationerna behåller sin identitet?





### Social rådgivning för flyktingar i Ungern

- Den icke-statliga organisationen Menedék – den ungerska invandrarföreningen – bildades 1995 som ett civilt initiativ med finansiering från UNHCR.
- År 1998 startade Menedék ett UNHCR-finansierat projekt som syftade till medling mellan användarna samt statliga och kommunala tjänsteleverantörer. Under projektets gång upptäckte Menedék att många ärenden inte hanterades effektivt inom ramen för de konventionella tjänsterna. Organisationen startade därför en egen rådgivningstjänst för flyktingar.
- Denna rådgivningstjänst blev känd bland de konventionella leverantörerna, och ett allt större antal flyktingar hänvisades till den.
- Åren 2002–2003 drog UNHCR in finansieringen. Menedék försökte då intressera de konventionella tjänsteleverantörerna för tjänsten, men utan framgång. Särskilt förslaget att de konventionella organen själva skulle arbeta med flyktingar och invandrare samtidigt som de behöll Menedék som ett "resurscentrum" tillbakavisades.
- År 2005 utvecklade Menedék ett ärendehanteringssystem där organisationen fungerar som samordnare och medlare mellan flyktingkunderna och tjänsteleverantörerna. En av målsättningarna är att Menedéks ställning och expertis skall erkännas på politisk nivå.



Riktad verksamhet som fokuserar på invandrare är en viktig källa till kunskap för de konventionella organisationerna. Politiska beslutsfattare bör aktivt försöka erhålla information från frivilligorganisationer och lokala organisationer som har direkt kontakt med särskilda grupper.

Information kan samlas in genom att beställa kvalitativa undersökningar eller genom direkt samråd med de verksamma personerna. Seminarier kan anordnas om bästa praxis för riktade initiativ i syfte att sammanföra dem som genomför riktade åtgärder med personal från organ som inte ännu har börjat beakta integrationsperspektivet. När riktad verksamhet finansieras av staten kan de genomförande organisationerna anmodas att fokusera utvärderingsrapporterna på förmedling av erfarenheter. Rapporterna kan till exempel innehålla ett avsnitt om "erfarenheter som kan användas av konventionella organ". Utvärderingarna bör i detta sammanhang ses som en möjlighet att lära sig mer. Detta diskuteras vidare i kapitel 4.

Oberoende av särskilda projekt kan icke-statliga organisationer, inbegripet invandrarföreningar, bli "expertcentrum" och använda sin kunskap om samhället för att tillhandahålla rådgivning och utbildning för konventionella tjänsteleverantörer eller offentliga myndigheter. De kan också utarbeta material som kan användas inom den vanliga utbildningen för anställda inom offentlig förvaltning, socialarbetare etc. Efterfrågan på sådan verksamhet kommer troligen att öka ytterligare allt eftersom interkulturell kompetens värdesätts mer.



Icke-statliga organisationer kan också fungera som intresseorganisationer eller arbeta med att organisera kampanjer. Genom att fokusera på särskilda aspekter som rör integration, hjälper de till att hålla en hög profil på denna fråga. Enligt god praxis bör regeringarna erkänna de icke-statliga organisationernas olika roller som intresseorganisationer, leverantörer av tjänster såsom tolkning eller informationsförmedling och som parter som underlättar dialog. Genom att finansiera alla aspekter av verksamheten kan staten stödja de icke-statliga organisationernas autonomi och uttrycka sitt åtagande för kommunikation och aktivt engagemang som nyckelfaktorer vid integrationen av invandrare.





## Kapitel 1: Slutsatser

1. Politiska beslutsfattare, tjänsteleverantörer och icke-statliga organisationer inom en mängd olika områden måste kritiskt betrakta sin verksamhet. I vilken mån erkänner, beaktar och planerar man för invandrarnas särskilda behov och situationer inom ramen för olika program? Kan processer och strukturer anpassas för att på jämlik grund förbättra tillgängligheten för invandrarna?
2. Erfarenheten har visat att förfarandena för att införliva ett integrationsperspektiv är effektivare om de baserar sig på ett konsekvent politiskt budskap, nämligen att det inte är en "lyx" att ta hänsyn till integrationen av invandrare, utan att detta helt enkelt ingår i en institutions uppgifter när dess kund-, medlems- eller intressentkrets blir allt mer mångkulturell.
3. Tjänsteleverantörerna använder olika metoder för att avgöra huruvida de befintliga tjänsterna tillräckligt väl tillgodoser behoven hos alla delar av befolkningen. Ett sätt att bedöma detta är att se på tjänsterna i sig: används de på det sätt som avsågs, eller används de på ett oändamålsenligt sätt, vilket kan tyda på kommunikationsklyftor eller dålig överensstämmelse mellan behov och utbud?
4. Riktade tjänster anpassas efter de särskilda omständigheterna i till och med små grupper. Åtgärder vidtas snabbt när behov uppkommer och genomförs på ett flexibelt sätt. När de konventionella tjänsteleverantörerna väl har blivit medvetna om tjänsternas brister är utmaningen att finna en bra avvägning mellan riktade tjänster och allmänna tjänster. En tydlig roll- och uppgiftsfördelning kan göra det möjligt att undvika överlappning av tjänster och bristande samordning.
5. Tjänsteleverantörerna måste, mot bakgrund av ständigt ny information om målgruppen, bedöma huruvida de vanliga organisationsprocesserna, politiken, förfarandena och strukturerna kan anpassas eller huruvida ytterligare åtgärder behövs.
6. Olika kriterier kan användas för att i en given situation välja mellan allmänna eller riktade åtgärder. Tidsaspekten är viktig, liksom antalet personer som påverkas av en viss åtgärd. De berörda personerna bör eftersträva proportionalitet när de överväger dessa faktorer.
7. Kunskap om invandrar- och flyktingkunder kan erhållas på olika sätt: genom att analysera och generera data, genom att göra interkulturell kompetens till en prioriterad fråga vid tillsättning, utbildning och utvärdering av personal, genom att engagera externa experter, genom att samråda med invandrargrupper eller enskilda medborgare och genom att dra lärdom av riktade initiativ.
8. Icke-statliga organisationer kan fungera som medlare och hjälpa till att förändra tjänsteleverantörernas och användarnas uppfattningar om varandra. Till exempel kan lokala intresseorganisationer påverka vad invandrarna vet och förväntar sig av tjänsterna.



9. Särskilt viktig är inställningen hos personalen vid de tjänstetillhandahållande institutioner som behöver anpassa sina arbetsprocesser för att ta hänsyn till mångfalden. Kan de motiveras att lyssna på användarna, se över sina metoder och förbättra sin kompetens?
10. Den politiska viljan är en av drivkrafterna bakom integrationsarbetet. Ju närmare kontakt de politiska organisationerna och organen har med invandrarna, desto aktivare försöker de verka för integration.
11. Riktad verksamhet som fokuserar på invandrare är en viktig källa till kunskap för de konventionella organisationerna. Politiska beslutsfattare bör aktivt försöka erhålla information från frivilligorganisationer och lokala organisationer som har direkt kontakt med särskilda grupper.







## Kapitel 2

### Boende i stadsmiljö



**Boendet är ytterst viktigt för enskilda personer, familjer och grupper och är en avgörande faktor vid främjandet av integration. I detta kapitel beskrivs förfaranden som syftar till att bredda utbudet av bostäder för invandrare genom att sänka hindren för tillträde till boende och förbättra boendets kvalitet. Även om sådana åtgärder oftast är småskaliga och riktade, genomförs de mot bakgrund av bredare stadspolitik och strukturer. I en del europeiska städer har i dag mer än hälften av invånarna invandrarbakgrund, vilket har resulterat i en ny mångfaldssituation. Sådana städer är ofta föregångare genom att utveckla åtgärder för att främja stadsförnyelse, blandat boende, institutioner och tjänster som inkluderar alla samt kommunikation och delaktighet, vilka kan bidra till en bättre livsmiljö för den allt mer mångkulturella befolkningen.**



I gemensam grundprincip nr 7 förklaras varför det är nödvändigt att införliva ett integrationsperspektiv i bostadspolitiken. Den har följande lydelse: "Ofta förekommande samspel mellan invandrare och medlemsstaternas medborgare är en grundläggande mekanism för integration. Gemensamma forum, en interkulturell dialog, utbildning om invandrare och invandarkulturer och stimulerande levnadsförhållanden i stadsmiljön ökar samspelet mellan invandrare och medlemsstaternas medborgare."

## 2.1 Att bredda utbudet av bostäder för invandrare




Invandrare, liksom alla invånare, utvecklar bostadsstrategier på basen av sina behov och de möjligheter som omgivningen erbjuder. Politiken bör syfta till att bredda utbudet av bostäder för invandrare genom att garantera lika möjligheter på bostadsmarknaden, när det gäller tillträde såväl som kvalitet.

### Tillträde till boende

Många invandrare upplever direkt eller indirekt diskriminering på bostadsmarknaden. Husägare kanske är ovilliga att över huvud taget sälja eller hyra ut till invandrare. Andra kanske begär överhyra och förskottsbetalning, vägrar att godkänna borgensmän eller kräver onödiga handlingar och referenser. På grund av svårigheterna att få tillträde till privat boende, är efterfrågan på subventionerat hyresboende ofta hög bland invandrare. Det är emellertid ont om subventionerade bostäder och väntelistorna är långa. I EUMC:s publikation *Migrants, Minorities and Housing: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union*, som gavs ut 2005 och som baserar sig på nationella rapporter från EUMC:s kontaktpunkter, dokumenteras hur invandrare och minoriteter i EU-15 utsätts för sämre behandling och diskriminering.

I gemenskapens lagstiftning föreskrivs att varaktigt bosatta personer skall behandlas på samma sätt som medborgare när det gäller tillträde till varor och tjänster och förbjuds diskriminering på grundval av ras och etniskt ursprung vid tillhandahållande av varor och tjänster (inbegripet bostäder).



Lagstiftning som förbjuder diskriminering inom området för tillhandahållande av tjänster, inbegripet bostäder, kan tillämpas i större utsträckning. 

Tillämpning av diskrimineringslagstiftningen i Frankrike

Mål: Hamida och Audrey Brahmia, brottmålsdomstolen i Grenoble den 14 september 2004

I detta mål dömde domstolen en markägare för rasdiskriminering i den mening som avses i artikel 225-2 i brottsbalken för att han på grund av köparens ras hade vägrat att sälja ett markområde. Efter att ha godtagit ett bud på markområdet vägrade ägaren att slutföra transaktionen med motiveringen att han var rädd för att få problem med grannarna, eftersom köparen var "arab". Efter att ha krävt en kopia av köparens vigselbevis för att kontrollera hans "goda vandel" och fotografier från bröllopet för att kunna bedöma hans uppträdande samt efter att ha begärt ett högre pris och minskat den areal som skulle säljas vägrade han fortfarande att slutföra transaktionen och hävdade att tekniska problem och problem med fastighets- och egendomslagstiftningen hindrade försäljningen.

Markägaren fälldes av brottmålsdomstolen i Grenoble, men överklagade domstolsbeslutet. Den 27 oktober 2005 beslutade appellationsdomstolen om ett strängare straff, nämligen en villkorlig dom på sex månader och 6 000 euro i böter samt ett krav på att domen skulle offentliggöras på fastighetssidorna i de två största lokala dagstidningarna och i *la Revue Bleue*, som är den största publikationen i fastighetsbranschen.

*European Anti-discrimination Law Review*, utgåva nr 3, april 2006, s. 66

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/policy/aneval/legnet\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/legnet_en.htm)



Bestämmelserna om boende är ofta spridda i många olika lagar, och ofta används ett invecklat språk för att fastställa husägarnas och de boendes rättigheter och skyldigheter.

Genom uppförandekoder för boende kan man i praktiska termer förklara vad bostadslagstiftningen innebär i praktiken. 

Uppförandekoder för jämlikt boende kan ha följande fyra allmänna målsättningar:

- Att fastställa normer för hur jämlikhet skall uppnås samt tillhandahålla praktisk vägledning om hur olaglig rasdiskriminering kan förhindras och lika möjligheter kan uppnås inom området för boende och därmed relaterade tjänster.
- Att hjälpa bostadsorganisationer och andra vars skyldigheter fastställs i bostads- och byggbestämmelser i ländernas nationella lagstiftning att förstå sina skyldigheter och rättigheter.
- Att hjälpa advokater och andra juridiska rådgivare med rådgivningen till klienterna samt att hjälpa domstolarna att tolka juridiska begrepp.
- Att garantera att varje person som avser att väcka talan har en tydlig bild både av lagstiftningen och av god praxis inom området för boende och därmed relaterade tjänster.





En rad åtgärder kan vidtas för att stödja invandrare direkt eller indirekt. Praktisk hjälp kan ges i form av referenser till hyresvärdar, förskottsdepositioner eller hyresgarantier. I Spanien inkluderar de flesta regionala planer för invandring och integration numera program som innebär att en offentlig institution ger hyresvärderna en garanti för att hyran kommer att betalas och eventuella skador kommer att repareras. Den katalanska regeringen har inrättat ett nätverk för subventionerat boende (Red Bolsa de Vivienda Social), som tillhandahåller formella och juridiska garantier, en omfattande försäkring och lån för depositioner.

Inom ramen för en undersökning som har gjorts av det italienska CENSIS-institutet på beställning av ministeriet för sysselsättning och sociala frågor inom ramen för gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering har en förteckning sammanställts över instrument som med framgång har prövats på lokal nivå för att tillhandahålla stöd för invandrare i processen med att hyra eller köpa ett hus. Vid undersökningen valdes 99 tjänster ut som grupperades i flera kategorier: information och vägledning, medling, fastighetsförvaltning eller husköp, byggande eller renovering av fastigheter samt garantifonder och lån. I undersökningen ges fyra exempel på god praxis: programmet för återställande av Staderadistriktet i Milano, "Un tetto per tutti" i Perugia, kooperativet "Nuovo Villaggio" i Padova och husuthyrningsbyrån i Rimini. Den italienska regeringen och andra aktörer deltar i spridningen av praxisen på nationell och europeisk nivå.



Exempel: "Un tetto per tutti"

Projektet "Un tetto per tutti" utarbetades i regionen Umbrien och utvidgades sedan till regionen Lombardiet.

Blivande husägare, såväl invandrare som italienare, bygger eller restaurerar hus på mark som tillhandahålls av kommunen. Experter och lokala föreningar samordnar projektet och tillhandahåller logistiskt och tekniskt stöd, inbegripet tillgång till lån.

Sedan 2001 har 52 nya hus byggts och 72 familjer, varav hälften invandrare, har deltagit i projektet. I framtiden kan banklån och hyror från invandrade arbetstagare hjälpa till att göra projektet mer självbärande.

CENSIS, *Housing Policies and Services for Immigrants in Italy*, engelsk sammanfattning, Rom, november 2005, s. 38–40.

Invandrare och infödda med låg och oregelbunden inkomst har begränsade valmöjligheter och sämre rörlighet på bostadsmarknaden. Denna situation förvärras ibland av frågan om invandrarernas juridiska ställning. Till exempel kan personer med tillfälligt uppehållstillstånd upptäcka att de inte uppfyller kravet på "lämpligt boende", som är en förutsättning för att få varaktigt uppehållstillstånd, eftersom hyresvärdarna vägrar att hyra ut till personer som inte har garanterat uppehållstillstånd för hela avtalsperioden. Likaså kan myndigheterna kräva att en person som ansöker om familjeåterförening skall visa att hans bostad är att betrakta som normal för en jämförbar familj i samma region och att den uppfyller allmänna hälso- och säkerhetskrav.



Bosättningskraven bör fastställas utifrån hur de överensstämmer med bostadspolitiken och hur de inverkar på invandrarnas ställning på bostadsmarknaden.



### Boendets kvalitet

Boende som är överkomligt i pris är ibland av undermålig kvalitet. En del av de bostadsområden som i flera medlemsstater byggdes efter kriget har till exempel råkat ut för vattenskador, problem med isoleringen, dåligt fungerande hissar och andra problem som hänger samman med de byggmaterial som användes. Även mindre fastigheter kan vara dåligt underhållna, särskilt om hyresvärdar som hyr ut till invandrare inte utför nödvändiga reparationer. En del invandrare och flyktingar är tvungna att bo i hus där underhållet är så eftersatt att det till och med kan innebära fara.

De nationella och lokala myndigheterna bör försöka identifiera allvarliga problem med boendets kvalitet och genomföra initiativ på basen av tillförlitliga uppgifter om invandrarnas bostadssituation. För att göra detta kan undersökningar användas. Undersökningarna kan utformas på ett sätt som gör det möjligt att göra jämförelser på europeisk nivå och att fastställa en europeisk standard.



Fastighetsägarna kan uppmantras att förbättra fastigheternas kvalitet och samtidigt göra dem tillgängliga för invandrare. Till exempel i Italien erbjuder kommunen Scicli (i Ragusa på Sicilien) ett bidrag på upp till 50 % av kostnaderna för renovering och reparationer för hyresvärdar som går med på att hyra ut till invandrare till ett avtalat förmånligt pris i minst fem år. Detta initiativ, som motsvarar en investering på 50 000 euro för kommunen, har hjälpt omkring 15 familjer.



Huruvida de boendalternativ som erbjuds "passar" invandrarnas behov är en av aspekterna av boendekvaliteten. I flera medlemsstater är utbudet av överkomliga bostäder inte anpassat efter det faktum att invandrar- eller flyktingfamiljer kan vara större än genomsnittsfamiljen. Till exempel i Sverige förekommer stora lägenheter nästan endast i gamla, privata hyreshus som är dyra att hyra eller köpa. I en del fall resulterar den dåliga överensstämmelsen mellan behovet och utbudet av bostäder i trångboddhet, vilket leder till andningsproblem och andra hälsoproblem samt sociala svårigheter. I Förenade kungariket har en undersökning om muslimers boende genomförts på basen av uppgifter från en statistisk kartläggning. Av undersökningen framgår att nästan 42 % av muslimska barn lever i trångbodda familjer, jämfört med 12 % totalt.

Vid nybyggnation av subventionerade bostäder kan hänsyn tas till invandrarnas och flyktingarnas särskilda behov, till exempel genom att bygga lägenheter för större familjer. Befintliga bostadslägenheter kan också ändras i samråd med invandrarhyresgästerna, och ytterligare tjänster såsom gemensamma tvättstugor, takträdgårdar eller gemensamma satellitmottagare kan tillhandahållas. Till exempel i Sozialbau AG i Wien, ett bostadsområde där det bor hälften utlänningar (från olika länder) och hälften infödda österrikare, främjas gemenskapen i området genom sådana initiativ.





Bostadsföretag som aktivt försöker förbättra servicen för invandrarkunderna lyckas bättre med att tillgodose deras behov och önsknings. Bostadsföretag kan tillhandahålla utbildning för sina anställda för detta ändamål eller anställa personal med invandrarbakgrund.



I Förenade kungariket finns ett stort antal bostadsföreningar som särskilt riktar sig till afrikanska och andra etniska minoritetsgrupper ("Black and Minority Ethnic", BME) och som har specialiserat sig på att tillhandahålla bostadstjänster för en viss målgrupp. I till exempel West Midlands är den största av dessa föreningar bostadsföreningen Ashram Housing Association. Den äger och förvaltar 727 bostäder varav en majoritet (543) ligger i Birmingham. Av föreningens hyresgäster är 49 % asiater, 27 % är vita, 13 % är afrikaner och 8 % har blandat ursprung. Föreningen har som central målsättning att särskilt, men inte uteslutande, tillgodose behoven för BME-grupper.

Över 20 % av föreningens bostäder utgörs av stora familjelägenheter med fyra sovrum eller mer (maximalt upp till sju sovrum). Ashram har också utvecklat boenden med särskilt stöd för att tillgodose behoven hos äldre asiater och kvinnor på flykt undan våld i hemmet och genomför ett projekt för psykisk hälsa hos asiatiska kvinnor.

Som det nyligen angavs i en rapport från det statliga revisionsorganet Audit Commission kommer 75 % av Ashrams styrelseledamöter och 71 % av de högre anställda från BME-grupper. Föreningens personal på 100 personer speglar lokalsamhällets demografiska profil och organisationen upprätthåller en förteckning över personalens språkkunskaper för att vid behov kunna tillhandahålla tolkning. Av föreningens leverantörer kommer 40 % från BME-organisationer.



Ashram Housing Association Limited: [www.ashramha.org.uk](http://www.ashramha.org.uk)  
Housing inspection report: [www.audit-commission.gov.uk](http://www.audit-commission.gov.uk).

## 2.2 Integration i stadsmiljö

Många europeiska städer har områden med koncentrerad fattigdom som ofta är isolerade från resten av staden. I många fall är en stor andel av invånarna invandrare. Invandrarna, liksom de övriga invånarna, påverkas av avståndet till den formella arbetsmarknaden, frånvaron av den privata sektorn, exempelvis affärer och banker, det stora trycket på de offentliga tjänsterna och tjänsternas dåliga kvalitet, förekomsten av brottslighet och antisocialt beteende samt det dåliga rykte som kännetecknar sådana fattiga områden. Att invandrarna koncentreras till ett visst område kan dessutom leda till att de isoleras ännu mer från samhället och får sämre möjligheter att lära sig språket, vilket särskilt drabbar barnen.



Politik och förfaranden som syftar till att motverka den sociala utslagning och segregation som kännetecknar fattiga områden kan samtidigt förstärka de positiva aspekter som många invandrare bosatta där upplever: stödet från familjen och från sociala och etniska nätverk, de möjligheter som den etniska arbetsmarknaden erbjuder, snabb hjälp för nyanlända och förekomsten av etniska föreningar.



I de följande avsnitten ges exempel på åtgärder för att främja stadsförnyelse, blandat boende, institutioner och tjänster som inkluderar alla samt kommunikation och delaktighet. God praxis har visat att även om den fysiska infrastrukturen är viktig, bör politiken också betona sociala, ekonomiska och kulturella aspekter. Butiker, vårdcentraler, religiösa och kulturella centrum samt andra institutioner och tjänster är nödvändiga beståndsdelar i ett fungerande stadsområde. Relationerna mellan könen är viktiga för att skapa samverkan i stadsmiljön, och könsspecifika initiativ kan ha en betydande inverkan.



De politiska målen för fattiga områden bör vara förenliga med den stadsomfattande planeringen, och vid utformningen av stadskoncept bör byggandet av "broar" mellan stadsdelarna privilegieras. Eventuella ojämlikheter mellan olika områden när det gäller tillhandahållandet av tjänster bör åtgärdas som en prioriterad fråga.

### Stadsförnyelse

Förnyelseprogram inriktas vanligen på tydligt avgränsade områden i städerna. De kräver ofta en avsevärd ekonomisk investering eftersom de innebär renovering och modernisering av den fysiska infrastrukturen. Invånarnas trivsel kan förbättras avsevärt genom sådana åtgärder, eftersom föroreningar i form av smuts, skräp och oljud ofta kan bero på arkitekturen. Förbättringar i bostadsområdena kan åstadkommas genom att bygga balkonger och terrasser som ger avskildhet och genom att bygga bort ekandet på innergårdar och i entréer samt genom utomhusbelysning, väl tilltagna soputrymmen med frekvent sophämtning och regelbunden hämtning av grovavfall. Outnyttjade ytor mellan byggnader kan snyggas till, och själva fastighetens område, inbegripet entréområden, lekplatser och andra halvt allmänna områden kan få en tydlig avgränsning.

Infrastrukturprogram kan också omfatta investeringar i transportförbindelserna, till exempel genom att förlänga tunnelbanelinjer eller ge ett område en egen tågstation. Rörlighet är av avgörande betydelse för invånarna i fattiga områden och kan ge dem tillträde till stadens utbud av resurser, varor och tjänster.

Program för stadsförnyelse leder ofta till en avsevärt förändrad livsmiljö för befolkningen i den berörda stadsdelen. I idealfallet sker planeringen med medverkan av invånarna och uppmärksamhet fästs vid att involvera invandrare bosatta i området. Bostadsföretagens personal kan ha en direkt interaktion med invånarna genom att ta kontakt på vardagliga mötesplatser såsom matbutiker, kaféer, daghem eller gudstjänstlokaler. En mer strukturerad medverkan kräver ofta en betydande satsning i form av förberedelser och kapacitetsbyggande.





#### FORUM i Nederländerna: "Social olympiad"

Initiativet "Social olympiad" har använts i områden i samband med långsiktig byggnadsplanering som omfattar husrivning och tvångsflytt av de boende. "Social olympiad" är en konferensmetod som har utvecklats för att garantera vissa grupper en jämlik roll i beslutsfattandet.

Vid en "Social olympiad" delas deltagarna in i fem grupper eller "cirklar": beslutsfattare, yrkesverksamma (t.ex. samhällsarbetare), invånare, politiker och ej personligt berörda experter (t.ex. akademiker eller personer från en annan stad/ett annat område). Vid konferensen kommer varje grupp först fram till en ståndpunkt i sin egen cirkel. De informeras sedan om de andra cirkelarnas ståndpunkter och får en chans att ändra sin egen ståndpunkt. Därefter samlas alla för att försöka nå samförstånd om prioriteringarna för den långsiktiga byggnadsplaneringen. Denna metod ger invånarna, som kanske har mindre erfarenhet av offentliga diskussioner, möjlighet att formulera en ståndpunkt innan de måste "tävla" med de andra. Enligt de erfarenheter som FORUM har gjort är möjligheten att framföra sin åsikt i en mer skyddad och smäsklig miljö ett beprövat sätt att öka vissa gruppers medverkan.

För sådana omfattande samråd krävs avsevärda förberedelser och insatser samt en mycket kompetent ordförande. Vid stadsplanering är det emellertid ofta mycket som står på spel och de kostnader som det handlar om motiverar ofta detta slag av samråd, som troligtvis leder till lämpligare, mer acceptabla och i slutändan mer kostnadseffektiva lösningar. FORUM har till exempel arrangerat en "Social Olympiad"-konferens i staden Arnhem (Malburgen), där man genomförde en sanering av segregerade områden och där budgeten för de "kompletterande" sociala insatserna uppgick till 1 miljon euro.



Webbplats: [www.forum.nl](http://www.forum.nl)

#### Blandat boende

I flera medlemsstater spelar principen om blandat boende en viktig roll i bostadspolitiken. Skatteincitament och andra incitament kan riktas till privata byggherrar eller fastighetsägare som investerar i områden där subventionerat boende dominerar. Vid nybyggnation kan olika slag av bostäder med olika prisnivå och olika ägandeformer samlas i samma område. Vidare kan befintliga subventionerade bostäder rivas för att bygga privata bostäder. När privata bostäder och subventionerade hyresbostäder blandas är det god praxis att hålla de arkitektoniska skillnaderna mellan dem så små som möjligt. Detta är fallet i Helsingfors, där principen om blandat boende har använts vid planeringen av bostadsområden sedan 1960-talet.





I Förenade kungariket kan planeringsmyndigheterna stödja sig på avsnitt 106 i 1990 års lag om fysisk planering (*Town and Country Planning Act*) för att kräva att byggherrarna skall bidra till överkomliga bostäder eller allmänna anläggningar såsom skolor eller parker, för att spegla den nya privata byggnationens bredare påverkan. Detta har resulterat i att det har skapats nya bostadsområden med såväl bostäder till marknadspris som bostäder till mer överkomligt pris.



Det finns en del som visar att privata bostäder i blandade stadsområden är attraktiva för invandrare i medelklassen, eftersom de vanligen är mer överkomliga i pris än bostäder i andra områden och gör det möjligt att bo kvar nära släkten. Genom att erbjuda olika boendeanternativ under livscykeln kan sådana samhällen med blandat boende bidra till att öka invandrarernas möjligheter att välja sitt boende.

Ett annat slag av politik för blandat boende fokuserar på sammansättningen av hyresgästerna i allmännyttiga hyresbostäder. I vilken utsträckning städerna (eller statliga aktörer) kan påverka dessa processer beror på förvaltningen och ägandestrukturerna. Stimulansåtgärder kan vara användbara: till exempel i Hamburg ges hyressubventioner till studerande som flyttar till ett område där det främst bor invandrare. Vid förfaranden som syftar till att uppnå en blandad hyresgäststruktur i subventionerat boende måste man vara noga med att undvika diskriminering. Till exempel kan målsättningen att undvika att invandrare koncentreras till ett och samma ställe leda till att bostadsföretagen beaktar de sökandes ursprung som ett urvalskriterium.

Eftersom boendefrågan direkt påverkar enskilda individers och familjers liv måste man vid ingripanden inom detta område vara särskilt noga med att respektera privatlivet, samråda med dem som påverkas och undvika diskriminering.



### **Institutioner och tjänster som inkluderar alla**

Många förfaranden för att främja integration i områden med en hög koncentration invandrare fokuserar på tillgängligheten till lokala institutioner och tjänster. Särskilt i städer där en hög andel av invånarna är invandrare har förvaltningen ofta lokala kontor som erbjuder olika funktioner på ett ställe. På detta sätt förläggs de kommunala tjänsterna närmare invånarna vilket ger förvaltningen möjlighet att åtgärda problem direkt när de dyker upp.

I många mångkulturella stadsdelar har skolorna fått rollen av samhällsinstitutioner med kopplingar till ett stort antal andra lokala aktörer från den offentliga, privata och icke-statliga sektorn. Vålgörenhetsorganisationer eller icke-statliga organisationer kan erbjuda kvällskurser i skolans lokaler, och även barnpassning. Också lokala föreningar eller invandrarföreningar kan använda skolan som mötesplats. Stadsförvaltningen kan åstadkomma "närförvaltning" genom att använda skolorna som kontaktpunkt med invånarna. Också lokala företag kan engageras, till exempel kan de ge eleverna möjlighet att besöka dem i samband med yrkesvägledningsverksamhet.





Karlschule i den tyska staden Hamm är aktivt involverad i det lokala samhällslivet. Till exempel har eleverna hjälpt till att sätta upp en lokal lekplats, och skolans idrottsklubb anordnar diskon för ungdomar i området. Skolan deltog också i paraderna för att fira att stadsdelen fyllde 750 år. I skolans hemkunskapssal hålls sykurser för turkiska kvinnor. Också externa partner genomför verksamhet i skolan: till exempel tillhandahåller projektledare från välgörenhetsorganisationen Arbeiterwohlfahrt yrkesvägledning, Caritas driver Karlschules fritis och stadsträdgårdskontoret hjälper till med skolans takplantering.



Webbplats: [www.karlschule.schulnetz.hamm.de/](http://www.karlschule.schulnetz.hamm.de/)

Karlschule är ett av de exempel på god praxis som beskrivs i Schaderstiftelsens publikation "Invandrare i staden", som ingår i ett större projekt som undersöker den sociospatiala integrationen av invandrare i Tyskland. Projektet finansieras av förbundsministeriet för utbildning och forskning och pågår från januari 2004 till augusti 2006. Andra partner är den tyska stadsföreningen (DST), den tyska förbundsorganisationen för bostads- och fastighetsföreningar (GdW), det tyska institutet för urbanistik (Difu) och institutet för bostäder, fastigheter, stadsutveckling och regionalutveckling (InWIS) vid Ruhruniversitetet i Bochum.

Vid insamlingen av exempel på god praxis inom ramen för "Invandrare i staden" studerade man sammanlagt 232 projekt och sammanställde 136 detaljerade projektbeskrivningar. Av dessa 136 projekt valdes 28 ut som exempel på god praxis.

I publikationen beskrivs "projekttyper" eftersom det finns många likheter mellan initiativen. Till exempel handlar många projekt om att skapa lättillgängliga mötesplatser, hänvisa invånarna till lämpliga tjänster eller ge plats åt lokala föreningar.



Webbplats: [www.schader-stiftung.de/docs/immigrants\\_in\\_the\\_city.pdf](http://www.schader-stiftung.de/docs/immigrants_in_the_city.pdf)



Skolor i närområdet kan användas för att främja integration och tillhandahålla utbildning för stadsdelen som helhet – inbegripet vuxna.

Även offentliga bibliotek kan bli kontaktpunkter i samhället genom att erbjuda ytterligare verksamheter och program.



Inom ramen för programmet Urban har två offentliga bibliotek i den danska staden Århus erbjudit IT-kurser för invånare i närområdet som inte har dator hemma. Ett särskilt fokus lades på invandrarkvinnor och andra grupper som kanske inte har tid eller möjlighet att skaffa sig grundläggande IT-kunskaper.

Under det 18 månader långa programmet, som startade i maj 2003, erbjöds PC-utbildning och en introduktion till Internet och dessutom utbildades utvalda deltagare till "IT-guider" som kan hjälpa de andra. En förening för IT-guiderna inrättades i juni 2004. För invånarna innebar projektet, utöver själva IT-kunskaperna, ökade möjligheter till delaktighet.



Webbplats: [www.urbanbydel.dk](http://www.urbanbydel.dk)



De lokala myndigheterna kan komplettera enskilda organisationers kontaktskapande verksamhet och kan bidra genom att ge invandrare information om lokala grupper och föreningar som de kan gå med i.

Den tyska staden Münster hjälper etniska tyska (*Aussiedler*) familjer att hitta bostad när de lämnar det gemensamma mottagningscentrumet och att integreras i samhällslivet på det nya stället.

Först träffar familjerna en kontaktperson som är anställd av staden. Tillsammans utarbetar de individuella profiler över utbildning och yrkesbakgrund, fritidsaktiviteter innan de migrerade, kunskap om lokala inrättningar, yrkesmässiga och sociala mål samt intressen. På basen av dessa profiler gör man upp en förteckning över relevanta lokala institutioner och organisationer som bör kontaktas. Det kan vara idrottsklubbar, kyrkliga församlingar, ungdomsklubbar etc. Invandrarna skriver ett integrationskontrakt med staden och förbinder sig att varannan vecka delta i möten med kontaktpersonen. Mötesfrekvensen har till och med varit högre, särskilt under den inledande perioden.

År 2004 fick 21 familjer hjälp med att hitta bostad. En utvärdering nyligen visade att den invandrargrupp som har deltagit i projektet nu nästan två år senare är närapå 2,5 gånger så aktiva på arbetsmarknaden som kontrollgruppen. Personerna i projektgruppen förefaller också att satsa mer på integrationsprocessen och är inte lika angelägna om att återvända. Münster överväger nu att utvidga projektet till andra (mer heterogena) invandrargrupper.

Detta initiativ ingår i ett Interreg IIIA-projekt där Münster samarbetar med Enschede och Twente i Nederländerna. De nederländska och tyska projektpartnerna utvecklar sina program parallellt och erfarenhetsutbytet sker kontinuerligt.

Webbplats: [www.muenster.de/stadt/zuwanderung/interreg.html](http://www.muenster.de/stadt/zuwanderung/interreg.html)



### **Kommunikation och delaktighet**

Frekvent samverkan mellan invandrare och infödda i medlemsstaterna är en grundläggande integrationsmekanism. Många lokala förfaranden syftar till att göra denna samverkan mer fruktbar och mindre konfliktfylld genom att skapa en känsla av tillhörighet och ändra synsättet både inom och utanför fattiga områden. I hela Europa genomför städer mindre eller större projekt för att stimulera kommunikation och undanröja spänningar. Till exempel kan medling erbjudas mellan invandrare och andra hyresgäster i samband med förstöring av fastigheter, våld och hot. Invånarna, även ungdomar, kan också få utbildning i konfliktlösningsmetoder.





I Portugal startades år 2001 projektet "Escolhas" för integrering av ungdomar i andra och tredje generationen som ett svar på våldshändelser i femtio problemområden. Bland annat handlade det om rån där många andra och tredje generationens invandrare var inblandade.

Efter en översyn 2003 ändrades projektets fokus från att motverka våld till att främja integration, och inriktades på sådana frågor som tillhörighetskänsla, konsekvenserna av medborgarskapslagen och värdering av familjekulturen/ursprungskulturen. Målgruppen är nu i åldern 6–19 år, med möjlighet att inbegripa unga upp till 24 år. Projekten måste inte inriktas på invandrare, men alla projektledare utbildas i interkulturalitet genom en webbkurs. Kursen startades för att skapa gemensamma förfaranden och för att förbereda projektledare i samhällen som inte ännu har några invandrare, men som kan komma att ta emot invandrare i framtiden.

Åtminstone tre partner, inbegripet skolor och andra organisationer, måste samarbeta för att lämna ett projektförslag. I den andra fasen av programmet inkom 500 ansökningar, varav 80 valdes ut och finansieras med omkring 60 000 euro/år. Projektet kommer att fortgå till och med 2009.



Staden Rotterdam försöker genom en rad olika initiativ stärka banden mellan invånarna och med staden.

- Projektet "Mixen aan de Maas" skapar kontakt mellan nya och gamla invånare i staden och stöder dem i genomförandet av gemensam verksamhet. Projektgruppen tillhandahåller "matchar" och föreslår aktiviteter samt ersätter mindre kostnader.
- Åtgärdsplanen "islam och integration" som har utarbetats av Projektbyrån för social integration är en process där 8 000 personer redan har deltagit sedan oktober 2004. "Islam och integration" har utvecklats genom expertmöten, en rad "interna" debatter mellan muslimer (främst turkiska, marockanska och somaliska) i Rotterdam, informationsmöten om Islam riktade till alla invånare i Rotterdam samt nio offentliga debatter öppna för alla. Debattämnen har baserats på de interna debatterna och expertmötena och har bland annat omfattat följande:
  - Känslan av "vi och dom" bland muslimer och icke-muslimer.
  - Värderingar och normer i den konstitutionella staten och i islam.
  - Kvinnors ställning/jämställdhet mellan könen/homosexualitet.
  - Islam som ny religion i Rotterdam/kyrkan och staten.
  - Utbildning och den ekonomiska situationen.
  - Trygghet och rädsla.

Debatterna har resulterat i byggstenar till en "social stadga" för Rotterdam som nu håller på att utarbetas av stadsstyrelsen. Diskussioner kommer att organiseras på lokal nivå med både muslimska och icke-muslimska medborgare i Rotterdam i syfte att skapa stöd för stadsplan.



- Projektet Mensenbieb ("folkets bibliotek") har utvecklats för att stimulera till kontakt mellan olika grupper och få folk att tala om sina fördomar. En grupp frivilliga från olika kulturella och etniska bakgrunder "lånas ut" till intresserade personer. Beroende på målgruppen kan mötena äga rum i olika miljöer: en bokbuss, ett kafé, en skola etc. Genom att använda plakat och märken med fördomar såsom "utlänningar vill inte integreras" och "muslimer är extremister" utmanas åhörarna att delta i en dialog om fördomar och att diskutera med olika frivilliga för att testa sina åsikter. "Biblioteket" har haft mer än 1 000 besökare under fem festivaler. Projektet har marknadsförts på ett kreativt och kostnadseffektivt sätt som har resulterat i stor medieuppmärksamhet och spridning av idén. Webbplats: [www.mensenbieb.nl](http://www.mensenbieb.nl)



En del projekt är särskilt inriktade på interaktionen på offentliga platser såsom gator, torg och parker. Invandrarna i Europeiska städer tillför ofta nytt liv åt offentliga utrymmen såsom parker, men deras användning av dessa utrymmen kan också uppfattas som annorlunda. I Wien har stadsförvaltningen vidtagit åtgärder genom att utbilda och betala för "barbecuevakter" med invandrarbakgrund, som finns på plats i parkerna på söndagar och allmänna helgdagar för att hjälpa till med kommunikationen mellan invandrare och icke-invandrare som använder parkerna.

Gemensamma aktiviteter kan bidra till att främja kontakten mellan invånarna och framväxten av en "lokal identitet". Till exempel i bostadsområden eller tätbefolkade områden kan mark avdelas för "integrationsträdgårdar" där invånarna tillsammans kan arbeta med att göra planteringar och sköta om växterna.

Deltagande i föreningar och intresseorganisationer kan främja invandrarnas egenmakt. Till exempel hyresgästföreningar behandlar vanligen frågor som rör renoveringar och allmänna regler. De är öppna för alla hyresgäster mot en låg avgift. Befintliga samhällsinstitutioner, exempelvis skolor, kan också fungera som kontaktpunkter för självorganisering.

I Nytorpsskolan i förorten Hammarkullen i Göteborg går 450 elever i åldern 6–16 år. De flesta av dem har inte svenska som modersmål. Den oroliga och kaotiska miljön i klassrummen ledde till att några föräldrar engagerade sig mer i skolan. Efter en förberedelsefas på ett år beslutade stadsdelsnämnden år 2001 att Nytorpsskolan skulle få inrätta en "föräldrastyrelse" – en skolstyrelse med föräldramajoritet.

Föräldrastyrelsen har formellt ansvar för beslut som rör svenska som andra språk, modersmålsundervisning, utformning av en god arbetsmiljö för eleverna, formerna för samarbete mellan hem och skola m.m. Styrelsen har däremot inte rätt att fatta beslut om skolans personal eller ekonomi.

Föräldrastyrelsen har haft stor inverkan på skolan. Föräldrarna har kunnat påverka vad som händer i skolan och föräldrastyrelsen samarbetar bra med elevrådet, som också är aktivt. En del föräldrar känner att deras medverkan har gjort att de har fått ökad respekt i barnens





ögon, eftersom de har bättre kunskap om den svenska skolan och kan påverka den. Å andra sidan betraktas det faktum att styrelsen inte har inflytande över de ekonomiska besluten som en avsevärd begränsning.

Detta är ett URBACT-projekt. Vid det tematiska URBACT-seminariet på temat "Städer, invandrare och etniska minoriteter" som hölls i Palermo i oktober 2005 deltog 16 företrädare för europeiska städer och totalt 13 URBACT-projekt.



Webbplats: [www.urbact.org](http://www.urbact.org), <http://hem.passagen.se/nytorpsskolan>



Erfarenheten har visat att invandrare hellre engagerar sig som en grupp (t.ex. föräldrar) än som individer. Grupper baserade på etnisk bakgrund kan också underlätta medverkan genom att öka individernas självförtroende, eftersom de får möjlighet att diskutera frågor med likasinnade och komma fram till ett samförstånd.

Eftersom en hög andel invandrare eller flyktingar i ett område ofta bildar den "kritiska massa" som behövs för att bilda en etnisk förening, kan koncentration till en plats ibland inverka positivt på särskilt invandrarkvinnornas delaktighet och medverkan.

### 2.3 Utbyte av god praxis avseende boendet



Eftersom en stor del av förfarandena när det gäller boende och integration i städerna genomförs på lokal nivå, är det särskilt viktigt att inrätta bra mekanismer för utbyte av lokala erfarenheter och idéer.

Nationella politiska beslutsfattare, tjänstemän vid lokalförvaltningen och andra aktörer från alla samhällssektorer kan ha nytta av den kunskap som erbjuds genom publikationer om god praxis, forskningsprogram eller formella nätverk om dessa frågor.

Vägledning kan vara användbara, särskilt när mångfalden i lokalsamhället är en relativt ny företeelse eller när integration tidigare inte har varit en prioriterad fråga.



I Estland startade integrationsstiftelsen för icke-estländare ett projekt år 2003 för att förbättra lokalförvaltningarnas administrativa förmåga att hantera integrationsfrågor på lokal nivå. Projektet startades eftersom endast ett fåtal lokalförvaltningar hade långsiktiga handlingsplaner för integration. Stiftelsen sammanställde en vägledning för lokala tjänstemän, vilka också intervjuades som en del av undersökningen.

Lokalförvaltningarna delades in i tre grupper:

- de där andelen icke-estländare är högre än genomsnittet,
- de där andelen icke-estländare är lägre än genomsnittet, men över 5 %, och
- de där andelen icke-estländare är lägre än 5 %.



Vägledningen innehåller exempel på praxis från olika lokala myndigheter och från andra länder, nämligen Litauen, Sverige, Danmark, Italien och Tyskland.



Expertis kan också samlas inom specialiserade organisationer, som vid behov kan tillhandahålla rådgivning för lokala aktörer.

I Nederländerna fokuserar "det breda initiativet för social sammanhållning" bland annat på stadspolitik och integration.

Inom denna ram erhåller organisationen FORUM statligt stöd för att upprätthålla en "servicedesk för lokal integrationspolitik". Genom denna servicedesk får tjänstemän vid lokalförvaltningarna stöd med att utforma och genomföra integrationspolitik. Experter ger råd om specifika problem som uppkommer på lokal nivå. Samtidigt fungerar en interaktiv webbplats som en plattform för tjänstemän som vill diskutera de svårigheter de stöter på.

Genom nätverk ges möjlighet till ett kontinuerligt utbyte om god praxis. På europeisk nivå möjliggör nätverken också en effektiv koppling mellan lokala erfarenheter och EU:s politiska mekanismer såsom processen för social integration och andra politikprogram eller stödprogram.

Ett antal nätverk inriktar sin uppmärksamhet på kopplingen mellan integration och boende. Medlemmar i sådana nätverk är bland annat regioner (ERLAI), regioner och kommuner (CEMR), kommuner, lokala offentliga myndigheter och icke-statliga organisationer (Quartiers en Crise) och storstäder (Eurocities) samt organisationer för subventionerade bostäder (CECODHAS).

Åren 2004–2006 anordnade CECODHAS och Eurocities gemensamt en serie på tre seminarier om integration och boende. De respektive seminarierna hölls i Amsterdam, Stockholm och Århus. Som exempel kan nämnas seminariet i Stockholm i april 2005 om "integration genom bättre boende och egenmakt" som samlade deltagare från organisationer för subventionerat boende såväl som stadsförvaltningar och andra berörda parter.

Webbplatser: [www.eurocities.org](http://www.eurocities.org), [www.cecodhas.org](http://www.cecodhas.org)





## Kapitel 2: Slutsatser

1. Invandrare, liksom alla invånare, utvecklar bostadsstrategier på basen av sina behov och de möjligheter som omgivningen erbjuder. Politiken bör syfta till att bredda utbudet av bostäder för invandrare genom att garantera lika möjligheter på bostadsmarknaden, när det gäller tillträde såväl som kvalitet.
2. Lagstiftning som förbjuder diskriminering inom området för tillhandahållande av tjänster, inbegripet bostäder, kan tillämpas i större utsträckning.
3. Genom uppförandekoder för boende kan man i praktiska termer förklara vad bostadslagstiftningen innebär i praktiken.
4. Bosättningskraven bör fastställas utifrån hur de överensstämmer med bostadspolitikerna och hur de inverkar på invandrarnas ställning på bostadsmarknaden.
5. De nationella och lokala myndigheterna bör försöka identifiera allvarliga problem med boendets kvalitet och genomföra initiativ på basen av tillförlitliga uppgifter om invandrarnas bostadssituation. För att göra detta kan undersökningar användas. Undersökningarna kan utformas på ett sätt som gör det möjligt att göra jämförelser på europeisk nivå och att fastställa en europeisk standard.
6. Bostadsföretag som aktivt försöker förbättra servicen för invandrarkunderna lyckas bättre med att tillgodose deras behov och önsknings. Bostadsföretag kan tillhandahålla utbildning för sina anställda för detta ändamål eller anställa personal med invandrarbakgrund.
7. Politik och förfaranden som syftar till att motverka den sociala utslagning och segregation som kännetecknar fattiga områden kan samtidigt förstärka de positiva aspekter som många invandrare bosatta där upplever: stödet från familjen och från sociala och etniska nätverk, de möjligheter som den etniska arbetsmarknaden erbjuder, snabb hjälp för nyanlända och förekomsten av etniska föreningar.
8. De politiska målen för fattiga områden bör vara förenliga med den stadsomfattande planeringen, och vid utformningen av stadskoncept bör byggandet av "broar" mellan stadsdelarna privilegieras. Eventuella ojämlikheter mellan olika områden när det gäller tillhandahållandet av tjänster bör åtgärdas som en prioriterad fråga.
9. Eftersom boendefrågan direkt påverkar enskilda individers och familjers liv måste man vid ingripanden inom detta område vara särskilt noga med att respektera privatlivet, samråda med dem som påverkas och undvika diskriminering.
10. Skolor i närområdet kan användas för att främja integration och tillhandahålla utbildning för stadsdelen som helhet – inbegripet vuxna.
11. Erfarenheten har visat att invandrare hellre engagerar sig som en grupp (t.ex. föräldrar) än som individer. Grupper baserade på etnisk bakgrund kan också underlätta medver-





kan genom att öka individernas självförtroende, eftersom de får möjlighet att diskutera frågor med likasinnade och komma fram till ett samförstånd.

12. Eftersom en stor del av förfarandena när det gäller boende och integration i städerna genomförs på lokal nivå, är det särskilt viktigt att inrätta bra mekanismer för utbyte av lokala erfarenheter och idéer.





# Kapitel 3

## Økonomisk integration



**Detta kapitel handlar om ekonomisk integration av invandrare genom anställning eller egenföretagande. Först diskuteras villkoren för beviljande av inresa och hur immigrationsmodeller kan förbättra överensstämmelsen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden. Därefter behandlas bedömningen och förvärvandet av kompetens under invandrarnas hela arbetsmarknadskarriär med avseende på formella kvalifikationer, andra yrkeskunskaper, språkkunskaper och kunskap om arbetslivet och arbetssökandeprocessen. Vidare granskas hur antidiskriminerings- och mångfaldsstrategier kan främja jämlikhet på arbetsplatsen, få personer att stanna längre på samma jobb, uppmuntra satsningar på karriären och skapa ett klimat där mångfald värderas. Slutligen beskrivs hur etniska företagare kan stödjas genom rådgivning, enklare tillgång till finansiella tjänster eller deltagande i leverantörsnätverk.**



Detta kapitel bygger främst på gemensam grundprincip nr 3, där det anges att "sysselsättningen är en väsentlig del av integrationsprocessen och är avgörande för invandrarnas delaktighet, för invandrarnas bidrag till värdssamhället och för att synliggöra dessa bidrag". Även gemensam grundprincip nr 5 om utbildning, nr 6 om tillträde till institutioner, varor och tjänster och nr 9 om delaktighet bidrar till ramen för en diskussion om ekonomisk integration.

De europeiska regeringarna anger genomgående att integration av invandrarna på arbetsmarknaden är en nyckelprioritering på integrationsområdet. Detta beror på att siffrorna för sysselsättningsgrad, arbetslöshetsgrad, löner eller arbete i förhållande till kvalifikationer i många länder är oproportionerligt ofördelaktiga för invandrare, särskilt ungdomar och kvinnor. Samtidigt utgör invandrarna också en del av den arbetskraft med vars hjälp EU och dess medlemsstater försöker uppnå "Lissabonmålen". Invandring och integration har en plats på sysselsättnings- och tillväxtagendan inte endast därför att de innebär en särskild utmaning för uppnåendet av de fastställda målen, utan också därför att de kan bidra till att de uppnås.

### **3.1 Från beviljande av inresa till integration på arbetsmarknaden: överensstämmelse mellan utbud och efterfrågan**



Bestämmelserna om beviljande av inresa kan ses som startpunkter för integration som anger avgörande villkor för integrationsprocessen.

I de 25 medlemsstaterna gäller för närvarande olika bestämmelser om beviljande av inresa. Flera länder uppmärksammar den ekonomiska invandringen allt mer och använder sig av en blandning av olika urvalsmodeller:

- "Humankapitalmodellen" innebär att blivande invandrare bedöms enligt kriterier som regeringarna anser kan förutsäga om de kommer att lyckas ekonomiskt på lång sikt.
- Den "arbetsgivarstyrda modellen" ser på den faktiska – inte den framtida – sysselsättningen, och matchar arbetsgivarnas behov med en specifik invandrarkandidat.



- "Bristmodellen" identifierar särskilda områden eller yrken där arbetsgivarna tillåts rekrytera från den globala arbetskraftspoolen.

Det tjeckiska ministeriet för arbetsmarknad och sociala frågor driver ett program för reglerad invandring kallat "aktivt urval av utländska arbetstagare". Medborgare i Bulgarien, Kroatien, Kazakstan, Vitryssland, Moldavien, Serbien och Montenegro, Kanada and Ukraina kan söka. Också utlänningar med examen från tjeckiskt universitet eller gymnasium kan söka.

Sökandena måste visa att de redan har arbetsvisum för mer än 90 dagar. De väljs ut genom ett poängsystem som baserar sig på sju kriterier: om man har ett jobb, arbetslivserfarenhet, utbildning, ålder, om man tidigare bott i Tjeckien, språkkunskaper och familjemedlemmar. Efter 2,5 år kan man ansöka om permanent uppehållstillstånd.

Kvoten för programmet har ökats från 300 (2003–2004) till 700 (2004–2005) och därefter till 1 000 personer (2005–2006). Hittills har kvottaket emellertid inte nåtts.



Erfarenheter från flera länder visar att invandrare som snabbt får arbete har avsevärt bättre möjligheter att lyckas på arbetsmarknaden på lång sikt. För att underlätta matchningen mellan invandrare och potentiella arbetsgivare i processen för ekonomisk integration använder medlemsstaterna en rad olika åtgärder, inbegripet ett första urval i ursprungslandet eller visum för arbetssökande.

Det spanska programmet för reglerad invandring baserar sig på en identifiering av behoven, vilken genomförs i samråd med fackföreningar, arbetsgivarorganisationer och regionala myndigheter. När en förteckning över lediga platser har godkänts av centralregeringen sänds den till de länder som Spanien har ingått särskilda invandringsavtal med: Ecuador, Colombia, Dominikanska republiken, Marocko, Polen, Rumänien och Bulgarien.

Arbetsförmedlingarna i dessa länder gör ett första urval av möjliga kandidater för de erbjudna arbetena. Det slutliga urvalet görs av en bilateral kommitté i samråd med arbetsgivarna. Arbetstagarna får ett visum och ett ettårigt arbets- och uppehållstillstånd. Detta kan förnyas på villkor att innehavaren visar att han faktiskt har arbetat minst sex månader inom den bransch och i den region som tillståndet utfärdades för.



Direkt kontakt mellan arbetssökande och arbetsgivare är värdefullt och ibland nödvändigt. Stora bolag har de resurser som krävs för att rekrytera utomlands medan små och medelstora företag eller enskilda personer som vill anställa invandrare (t.ex. som vaktmästare) sällan har den möjligheten. Ofta etableras kontakt när invandraren redan befinner sig olagligt i landet, eller genom rekommendationer från familjemedlemmar eller medlemmar i samma invandrargrupp. Visum för arbetssökande kan göra det lättare att motverka svartarbete.





Som en del av programmet för reglerad invandring beviljar Spanien arbetssökande visum för tre månader, under vilka personen i fråga kan söka arbete i den bransch och den region som han eller hon har anvisats. Om visuminnehavaren lyckas finna ett arbete omvandlas visumet till ett ettårigt arbets- och uppehållstillstånd. Av dem som kommer till landet hittar 98 % ett arbete i den bransch för vilken visumet har beviljats.

Trots att programmen för reglerad invandring är viktiga, bör det påpekas att det sätt som en invandrare kommer in i landet på inte nödvändigtvis är en indikation på hans eller hennes potential på arbetsmarknaden. Invandrare som kommer till landet av andra skäl än ekonomiska bör ges uppehålls- och arbetstillstånd som ger dem möjlighet att ta ett arbete som motsvarar deras motivation och kvalifikationer. Säkrare uppehållstillstånd uppmuntrar invandrarna att satsa mer allvarligt på att integreras i samhället och arbetslivet. Arbetsgivarna tenderar också att vara öppnare för att anställa personer som har längre uppehållstillstånd. Allmänt taget bör begränsningarna av tillträdet till arbetsmarknaden minimeras, om man betänker att arbetsmarknaden är en av de viktigaste vägarna till integration för invandrare oberoende av om de kommit till ett land av ekonomiska skäl eller av andra skäl.



Villkoren för familjeåterförening håller på att harmoniseras på europeisk nivå, liksom lagstiftningen om flyktingstatus. Tillträde till arbetsmarknaden är en viktig faktor i sådan lagstiftning. Som det anges i kommissionens meddelande om en gemensam agenda för integration bör de medlemsstater som införlivar direktivet om rätt till familjeåterförening se till att hindren för inträde på arbetsmarknaden minimeras, vilket skulle förbättra möjligheterna till sysselsättning för invandrarkvinnor.



Lagstiftningen om beviljande av inresa bör ses över mot bakgrund av dess inverkan på invandrarnas (socio)ekonomiska integration, och de hinder för integration som finns i bestämmelserna om invandring bör åtgärdas.

### Utbildning före ankomsten

Flera medlemsstater håller på och utreder om utbildning före ankomsten kan vara ett sätt att förbättra invandrarnas möjligheter till integration. Sådana utbildningsinitiativ kan också fördjupa förbindelserna med ursprungslandet och framhäva möjligheterna till laglig invandring.

Enligt den italienska invandringslagen kan utländska medborgare som deltar i fortbildnings- och vidareutbildningskurser i sina hemländer få förtur till inresevisum. Kurserna måste vara godkända av italienska myndigheter. Ramavtal har ingåtts med vissa länder (såsom Tunisien och Moldavien) och kan avse särskilda regioner och arbetsgivare i Italien.



Pilotprojektet "från Sri Lanka till Toscana" genomfördes av den italienska regeringen i samarbete med IOM. Genom projektet tillhandahölls utbildning före ankomsten för srilankeser som ville invandra till Italien som personliga vårdare för barn eller äldre.

Vid förhandsurvalet av kandidater användes en databas som hade upprättats av Sri Lankas arbetsförmedling för utlandsarbete. Regionen Toscana valde först ut 160 av de 250 kandidaterna i databasen. Projektgruppen kontaktade därefter de familjer som sökte personliga vårdare och intervjuade 85 kandidater som motsvarade de efterfrågade profilerna. Av dessa valdes 60 sökande ut.

De fick 60 timmar undervisning i italienska i Colombo och gick en 25-timmars kurs inom området personlig vård. Utbildningen fortsatte i Italien för att de skulle få italiensk behörighet som "personlig vårdassistent".



Också i kommissionens strategiska plan för laglig migration hänvisas till utbildning i ursprungsländerna. Det anges att möjligheterna att genom EU-finansiering stödja inrättandet av lämpliga fortbildningskurser som lyder under lokala myndigheters eller icke-statliga organisationers ansvar kommer att undersökas noga.

### 3.2 Kompetens och kvalifikationer

Förvärvandet av kompetens och bedömningen av den hör till de nyckelfaktorer som formar de olika stadierna i arbetslivet: övergången från skola till yrkesutbildning och från utbildning till arbete, arbetslöshetsperioder, befordran eller omskolning. I de föränderliga ekonomierna i Europa kräver många yrken och kompetensnivåer allt oftare ett kontinuerligt, aktivt lärande.

Nyanlända invandrare, varaktigt bosatta invandrare och andra generationens invandrare möts alla av utmaningen att uppnå anställbarhet och behålla den, och bör ha fullständigt tillträde till allmänna och särskilda stödåtgärder.



#### Att stärka invandrades och flyktingars anställbarhet

För en framgångsrik integration krävs god överensstämmelse mellan utbud och efterfrågan. Program som främjar invandrades och flyktingars möjligheter i yrkeslivet måste noggrant beakta de lokala arbetsmarknaderna och vilka särskilda slag av kompetens det kan finnas behov av. Sådan information kan vara till hjälp vid planeringen av utbildningskurser och kan också hjälpa invandrarna med vilka arbeten de skall inrikta sitt jobbsökande på.





I Ida-Virumaa län i Estland fanns en efterfrågan inom vissa särskilda områden, och utbildning för dessa yrken erbjöds arbetslösa rysktalande invånare. Yrkena var byggarbetare, svetsare, kock, butiksbiträde, säkerhetsvakt, systemadministratör, lokalvårdare och hotellstäderska.

I den italienska staden Forlì erbjöds inom ramen för Integrationsprogrammet (se kapitel 4.1) utbildningskurser för kläddesigner/sömmerskor, svetsare/snickare, fiberglasarbetare och administrativa assistenter. I Rom innehöll kursurvalet elektriker, snickare, kylskåpstekniker, kock och bartender.

Förutom att skaffa sig särskild yrkeskompetens måste arbetssökande invandrare också kunna skriva en meritförteckning, leta arbete på Internet, kontakta en arbetsgivare, svara på vanliga frågor som ställs vid intervjuer etc. Arbetssökarkurser som ger landsspecifik kunskap om rekryteringsprocessen ingår i flera länders program för integration på arbetsmarknaden.

Uppbyggande av självförtroendet ingår ofta i sådana kurser, särskilt när de riktas till invandrar- eller flyktingkvinnor. Syftet med till exempel Community Integration Partnership (CIP) i West Midlands är att hjälpa flyktingkvinnor in i arbetslivet genom att tillhandahålla rådgivningsgrupper, erbjuda verksamhet som bygger upp självförtroendet, tillhandahålla information om de viktigaste sysselsättningsinitiativen etc. Sedan 2003 har projektet arbetat direkt med mer än 350 kvinnor.



Anställbarhet är en nyckelfråga för det belgiska projektet SIDE (Service d'intervention directe sur l'emploi) som den regionala arbetsförmedlingen i huvudstadsregionen Bryssel har arbetat med i fyra år. Målgruppen är nyanlända invandrare, varav de flesta nästan inte har någon formell utbildning och har ofullständiga kunskaper i språket. Nyanlända invandrare som går med i projektet skickas först till icke-statliga organisationer som gör en genomgång av deras färdigheter, tillhandahåller utbildning och hjälper dem att skaffa handlingar såsom arbetstillstånd och intyg om god vandel. De tillhandahåller också psykologisk rådgivning.

När deltagarna har genomgått detta förberedande skede hjälper SIDE dem att hitta lämpliga lediga platser. Projektgruppen tar kontakt med företag och utarbetar tillsammans med dem konkreta arbetsbeskrivningar. Därefter föreslår SIDE en invandrarkandidat vars kvalifikationer stämmer väl överens med kraven för det lediga arbetet. Endast en person föreslås för varje ledig plats. Sedan december 2002 har omkring 30 % av deltagarna i projektet SIDE hittat arbete.





## Formella kvalifikationer

Erkännandet av akademiska kvalifikationer och yrkeskvalifikationer främjar tillträdet till arbetsmarknaden och rörligheten på den, eftersom enskilda personer ges möjlighet att hitta arbete på en lämplig nivå. Tredjelandsmedborgare omfattas ofta inte av överenskommelser om erkännande eller också måste de stödja sig på särskilda eller bilaterala avtal. Eftersom processen för erkännande är tidskrävande och sökandena ofta upplever bakslag, kan detta leda till sociala eller andra problem. Projekt för att stödja kvalificerade invandrare i erkännandeprocessen bör därför utgå från en holistisk syn på individens situation.

Mellan 2002 och 2005 genomförde JRS (Jesuit Refugee Service) i Portugal och Gulbenkianstiftelsen ett projekt för att stödja erkännandet av invandrade läkares kvalifikationer.

Alla deltagare hade arbeten i Portugal som inte motsvarade deras akademiska kvalifikationer och många av dem arbetade inom byggsektorn. Deltagarna var till exempel allmänläkare, pediatriker, kirurger och andra specialister. De flesta deltagarna hade ukrainskt, ryskt eller moldaviskt medborgarskap och hade först fått kontakt med JRS genom kurser i portugisiska som organisation erbjöd.

Erkännandeprocessen omfattade kurser vid en medicinsk fakultet, praktik vid ett sjukhus i 4–9 månader, en examen och inskrivning i det portugisiska medicinska rådet. Projektet täckte ansöknings- och översättningsavgifterna för alla deltagare och de fick också ett månatligt stipendium (maximalt 9 månader) samt bidrag till litteratur. Fortsättningskurser i portugisiska samt socialt och psykologiskt stöd kompletterade processen.

Projektet startade med 10 läkare och avslutades med 105 läkare som officiellt praktiserade medicin i hela Portugal. För att undvika visumsvårigheter utarbetade projektet särskilda protokoll tillsammans med invandrarmyndigheterna. Informella kontakter med hälsovårdsministeriet och det portugisiska medicinska rådet visade sig också vara till hjälp. Ändå var väntetiderna avsevärda. Projektet förlängde därför den ekonomiska stödperioden genom ett system med lån och letade också fram tillfälliga jobb på det medicinska området (t.ex. vid blodinstitutet).



## Bedömning och godkännande av kompetens

För att motverka svårigheter i samband med det formella erkännandet av kvalifikationer kan arbetsgivare, branschorganisationer och regeringar försöka utveckla mer flexibla sätt att bedöma och godkänna kompetens.



Det finns två huvudutmaningar: för det första behövs lämpliga och innovativa åtgärder för att bedöma invandrarnas kompetens och kunskaper och för det andra måste alla olika former av godkännande accepteras och erkännas av konventionella organisationer och arbetsgivare.





- ✘ Med bra bedömningsmetoder kan invandrarnas hela kompetens synliggöras: yrkesmässig, kommunikativ, social etc. Sådana metoder ser på tillgångar i stället för brister och fokuserar konkret på en persons (potentiella) prestationer på arbetsplatsen.

För att främja arbetsgivarnas erkännande av invandrarnas kompetens finns ett antal strategier:

- ✘ Förbättra synligheten hos ett nytt slag av bedömning eller ett nytt slag av utbildningsbevis genom åtgärder för att öka medvetenheten och genom stöd på hög politisk nivå.

Särskilda utbildningsbevis för invandrare kan vara värdefulla när det gäller att framhäva invandrarnas speciella kompetens och deras bidrag till arbetsmarknaden. Å andra sidan är det sannolikt ett långsiktigt och resurskrävande arbete att öka medvetenheten bland arbetsgivarna.



I Danmark utfärdas nu "kompetenskort" av fem regionala kunskapscentrum som klarlägger flyktingars och invandrades kompetens. Centrumen inrättades 2004 för att hjälpa kommuner och arbetsgivare att matcha flyktingars och invandrades kompetens mot behoven på arbetsmarknaden.

Centrumen arbetar med företag och erbjuder kurser i kompetensbedömning på arbetsplatserna. På basen av en bedömning och annan verksamhet för att klarlägga kompetensen erhåller invandraren ett kompetenskort som visar hans eller hennes kunskaper. Under en period på fyra månader har 129 kompetenskort utfärdats. De är tillgängliga för arbetsgivarna via Internet. Kunskapscentrumen fungerar dessutom som referenser för invandrare som saknar tidigare arbetserfarenhet i Danmark.

Centrumen upprätthåller också ett IT-baserat verktyg för klarläggande av kompetens. Ytterligare ansträngningar kommer att göras för att förbättra funktionen hos verktyget, som kommunerna har tyckt har varit svårt att integrera i de dagliga arbetsrutinerna.

En utvärdering behövs av huruvida kompetenskortet faktiskt hjälper innehavarna att få arbete, men arbetsgivarna förefaller allt mer medvetna om initiativet tack vare ett ständigt arbete för att öka synligheten. Kunskapscentrumen har fått kontinuerligt stöd på regeringsnivå för att de bidrar till uppnåendet av regeringens mål att ha "25 000 fler invandrare i sysselsättning år 2010". Den totala budgeten ligger på omkring 10 miljoner euro för perioden 2004–2007.

I flera medlemsstater deltar vissa grupper av invandrare i frivilliga eller obligatoriska introduktionskurser. I kommissionens meddelande om en gemensam agenda för integration betonas att examensbevisen från sådana kurser bör främja möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden eller på utbildningar och att medlemsstaterna bör informera arbetsgivarna och utbildningsinstituten om deras värde och innehåll.



Engagera konventionella utbildningsinstitut och utnyttja deras "goda namn" hos arbetsgivarna för att hjälpa invandrare att få en arbetsplats.



Specialiserade aktörer såsom invandrarföreningar och icke-statliga organisationer kan samarbeta med konventionella utbildningsinstitut för att göra dem mer tillgängliga för invandrare och flyktingar.

Till exempel kan ytterligare kurser eller språkprogram erbjudas vid sidan av det ordinarie kursprogrammet. På detta sätt kan invandrare få ett godkännande från en institution som är välbekant för de lokala arbetsgivarna.

I Wien erbjuder Equalpartnerskapet InterCulturExpress kvalificerade invandrare och flyktingar en möjlighet att komma in på arbetsmarknaden. Specialiserade icke-statliga organisationer samarbetar med konventionella högskolor, arbetsgivare och språkexperter för att utveckla ett utbildningsprogram som bygger på invandrarnas befintliga kompetens. Invandrarna deltar i ordinarie kurser som kompletteras med specifika delar beroende på deras erfarenheter, exempelvis språklektioner eller kompletterande yrkesutbildning. Formellt godkännande kan ingå som en del i processen.



Praktik ingår i programmet och InterCulturExpress har framgångsrikt lyckats placera invandrare och flyktingar hos lokala arbetsgivare. Högskolornas goda anseende bland de lokala företagen underlättar denna uppgift, där man vanligen möter viss motvillighet från arbetsgivarnas sida.

Webbplats: [www.intercultureexpress.at](http://www.intercultureexpress.at)



Stödmodeller där en arbetsplatsplacering direkt kan leda till ytterligare arbetserfarenhet eller anställning inom samma bolag.



Att redan från början engagera arbetsgivarna i processen för kompetensbedömning kan öka sannolikheten för fortsatt anställning efter skedet för bedömning och godkännande.



Arbetsgivare som kanske är motvilliga att godta utbildningsbevis från utbildningsinstitut eller statliga institut är ofta mer positivt inställda om de själva har kontroll över bedömningsprocessen.

Statliga lönebidrag kan också vara användbara som incitament.

I Sverige erbjuds kvalificerade invandrare genom programmet "arbetsplatsförlagd bedömning av yrkeskompetens" en tre veckors praktikplats inom sitt yrke så att de kan visa sina kunskaper. När de tre veckorna är till ända erhåller de ett intyg som kan användas i framtida arbetsansökningar.



På liknande sätt erbjuder programmet med "prova-på-platser" tre månaders övervakad arbetsplatsplacering för invandrare som saknar arbetserfarenhet i Sverige. Om arbetsplatsplaceringen inte leder till anställning får personen ett intyg. Privata eller offentliga arbetsgivare samt icke vinstdrivande organisationer kan erbjuda prova-på-platser.



Båda dessa statligt finansierade program inleddes i februari 2005. I september 2005 deltog 50 personer i arbetsplatsförlagd bedömning av yrkeskompetens och 450 personer hade prova-på-platser. Hälften av dem som hade haft en prova-på-plats hade arbete sex månader efter det att programmet hade avslutats. Tillsammans med andra program för arbetsplatsintroduktion kommer de två programmen att utvärderas noggrannare av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).



Det danska "projektet för företagsinriktad integration" (2003–2006) stöder integrationen av nyanlända invandrare på arbetsplatsen genom en så kallad trappstegsmodell. Trappstegsmodellen innehåller fyra steg för integration på arbetsmarknaden:

1. Under en "aktiv-start-period" på 3–6 månader deltar nyanlända invandrare i intensiv språkundervisning och kurser i dansk kultur och danskt samhällsliv.
2. De börjar på en praktikplats medan de fortfarande får socialbidrag och deltar i språkundervisning. Företagen har på detta sätt möjlighet att bedöma deras kompetens och färdigheter.
3. De får ett arbetsavtal med företaget, men kommunen subventionerar lönen. De kan fortfarande delta i språkundervisning eller yrkesutbildning som är relevant för deras arbete.
4. De får ett vanligt jobb. Kommunen kan finansiera en mentor, det vill säga en kollega som får ersättning för ett visst antal timmar för att introducera den nyanställde på arbetsplatsen.

Projektet bygger på ett fyrpartsavtal mellan regeringen, kommunernas landsförening (KL), den danska landsorganisationen (LO) och den danska arbetsgivarföreningen (DA). I motsvarande lokala partnerskap deltar 13 kommuner i tre regioner samt företag och andra berörda aktörer såsom språkskolor.



I Litauen erbjuder de regionala arbetsutbytesbyråerna och kommunerna en första fot på arbetsmarknaden för flyktingar genom att anställa dem i offentliga arbeten. Sysselsättningsfonden subventionerar också de löner som icke-statliga arbetsgivare betalar flyktingarna. Detta förfarande bidrar dessutom till att undanröja ett av hindren för flyktingarnas inträde på arbetsmarknaden, nämligen att de mycket låga lönerna för lågkvalificerade arbeten leder till bristande motivation hos flyktingarna att börja arbeta.



## Värdering av invandrades särskilda kompetens



En del av de egenskaper som kännetecknar invandrare, till exempel flerspråkighet, interkulturell erfarenhet, flexibilitet och rörlighet, är specifika beroende på deras migrationserfarenheter och bör erkännas som en tillgång på arbetsmarknaden.

"Inter-nation" är ett program som genomförs av arbetsförmedlingen i Vallonien, FOREM, med stöd från ESF.



Programmet riktar sig till kvalificerade invandrare som har en stark koppling till sitt ursprungsland och även språkkunskaper. Invandrarna matchas med företag i Vallonien som är intresserade av att utveckla sin internationella dimension, till exempel genom att komma in på nya marknader eller ingå partnerskap med företag utomlands. Dessa företag efterfrågar arbetstagare med lämplig nationell bakgrund som kan hjälpa dem att skapa kontakter eller hantera myndigheterna.

FOREM förbereder invandrarna för denna roll genom att erbjuda dem utbildning om ämnen såsom internationell handel. Deltagarna i programmet kan också få en praktikplats i Belgien eller i ett land utanför EU (vanligen i ursprungslandet). Ofta kommer de i kontakt med sin framtida arbetsgivare under praktikperioden.

Arbetsbeskrivningarna inom vissa yrken skulle kunna ändras så att de innefattar "interkulturell kompetens" som en av de efterfrågade kvalifikationerna. Detta skulle innebära en ny utformning av kompetensprofilerna och kan på längre sikt också inverka på de formella kvalifikationerna.



### 3.3 Antidiskriminering och mångfald

Utbildning och förvärvande av kompetens i sig räcker inte för att undanröja klyftan mellan invandrare och infödda på arbetsmarknaden. Rasistiska och främlingsfientliga attityder samt diskriminerande förfaranden spelar också en roll. Även om diskriminering i arbetslivet ofta är svårt att slå fast och dokumentera, finns det uppgiftskällor som kan användas för att göra den synligare. Förekomsten av diskriminering har t.ex. statistiskt bevisats genom uppsättningar data som visar att det finns avsevärda skillnader i arbetslöshetsgraden mellan invandrare och icke-invandrare, även när variabler såsom utbildningsnivå, kvalifikationer, erfarenhet eller ålder hålls konstanta. Medlemsstaterna kan samarbeta för att utveckla effektiva mätsystem mot bakgrund av att påtagliga bevis för diskriminering ökar allmänhetens stöd för åtgärder och program som motverkar diskriminering.





Införlivandet av direktivet om likabehandling oavsett ras (2000/43/EG) och direktivet om likabehandling i arbetslivet (2000/78/EG) har resulterat i att de flesta medlemsstaterna har antagit tydlig lagstiftning mot diskriminering. Skydd mot diskriminering på någon av de grunder som anges i direktiven är inte beroende av nationalitet, medborgarskap eller uppehållsstatus. Varaktigt bosatta invandrare skyddas även av bestämmelserna om lika-behandling i artikel 11 i direktiv 2003/109/EG som omfattar tillträde till arbetsmarknaden liksom arbetsvillkor, yrkesutbildning och erkännande av yrkesutbildningsbevis.



Bestämmelserna mot diskriminering gäller alla skeden av invandrarernas integrering på arbetsmarknaden. När det gäller inträdet på arbetsmarknaden ligger fokus på direkt eller indirekt diskriminerande rekryteringsförfaranden. När en invandrare väl har fått anställning finns bestämmelser mot trakasserier eller diskriminerande hinder för befordran.

Mekanismerna för att bekämpa diskriminering bör kompletteras med aktiva åtgärder för att försöka förbättra invandrarernas situation, till exempel genom att fastställa mål för rekryteringen av invandrare. På längre sikt kan arbetsgivarnas organisationskultur förändras och bli mer mångfaldsvänlig. För detta krävs mångfaldsarbete och kunskap om hur man hanterar en mångkulturell arbetsstyrka.

### Rekrytering

Här är det första steget att uppmuntra ansökningar från invandrare. En del arbetsgivare lockar få ansökningar från invandrare, eftersom de uppfattas som "omöjliga" att få anställning hos eller rent av rasistiska. Genom verksamhet för att skapa kontakt med invandrarerna kan man med tiden lyckas ändra sådana uppfattningar. I flera medlemsstater arbetar polisen, brandkåren och andra arbetsgivare i den offentliga sektorn med att skapa kontakt med invandrare och etniska minoriteter. Kraven för att få söka arbete i den offentliga sektorn kan emellertid ibland vara ett hinder för invandrare.



Regeringarna bör granska sina egna förfaranden som arbetsgivare och om möjligt undanröja hinder såsom krav på medborgarskap.

En del arbeten kanske lockar få sökande eftersom de är inom ett område som invandrare har liten kunskap om, och dessutom kanske invandrarföräldrar påverka barnens val av yrke. Den icke-statliga organisationen QED ([www.qed-uk.org](http://www.qed-uk.org)) som är baserad i Bradford har därför försökt höja profilen på "ovanliga" karriärvägar genom en serie i tio delar på Yorkshire TV. Genom att välja ut invandrare som kan fungera som förebilder eller andra mentorer inom olika yrken kan man också uppmuntra dem som slutar skolan att välja från ett bredare utbud av yrken. Detta kan bidra till att motverka en etnisk stratifiering på arbetsmarknaden, där invandrarerna ofta är koncentrerade till sektorer med liten vertikal rörlighet.



Genom Equalprojektet "invandrare integrerar invandrare" (2002–2004) i Ostwestfalen-Lippe i Tyskland skapades ett nätverk med kvinnliga invandrare som fungerade som mentorer för unga invandrarkvinnor och hjälpte dem med yrkesvägledning när de slutade skolan. Mentorerna utgjordes av väletablerade yrkeskvinnor och studerande. De gav råd till dem som skulle lämna skolan och till arbetslösa unga kvinnor och erbjöd sig också att tala med familjemedlemmar. Dessutom erbjöd en grupp yrkeskvinnor från området praktikantplatser eller andra former av stöd för adepterna. För de frivilliga mentorerna anordnades utbildningsseminarier om psykologiska såväl som juridiska och administrativa aspekter. Mentorerna erhöll också ett inty.



I Frankrike används ett mentorssystem för att ge invandrarungdomar bättre inblick i yrkesvalsmöjligheterna. Pensionerade fransmän fungerar som mentorer (eller *parrains*) för invandrarungdomar som väljs ut via *missions locales* (förmedlingsställen för sysselsättning och sociala tjänster). Mentorerna ställer upp frivilligt men utbildas av staten. Just nu har 18 000 ungdomar en mentor, men målet är 20 000.



Offentliga arbetsförmedlingar kan också göra en särskild insats för att ge invandrarkunderna bättre vägledning. I till exempel Italien har projektet "arbetsförmedling för invandrare" som finansieras av ministeriet för sysselsättnings- och socialpolitik och genomförs av Ernst & Young tillhandahållit utbildning för personalen vid arbetsförmedlingar på fem orter. För att bättre nå ut till arbetssökande invandrare inrättades datoriserade informationspunkter på offentliga platser såsom järnvägsstationer.

När en invandrare väl lämnar in en ansökan kanske han eller hon utsätts för diskriminering i rekryteringsprocessen. På grundval av belägg för avsevärd direkt diskriminering (som har framkommit till exempel vid situationsprövning) överväger en del medlemsstater att göra rekryteringsprocessen anonym fram till det att en slutlig lista över kandidater har sammanställts.

En rekryteringsprocess kan också vara indirekt diskriminerande. Till exempel i Nederländerna har den nationella byrån mot rasdiskriminering och det nederländska psykologinstitutet analyserat de psykologiska testmetoder som nederländska företag vanligen använder vid rekrytering. Även om dessa test har utformats för att vara objektiva kan de missgynna etniska minoriteter genom att ett abstrakt och komplicerat språk används i anvisningarna eller genom att lokala uttryck och talesätt används. Analysen har visat att språket inte bör vara en relevant faktor om det inte uttryckligen är det som testas. Anvisningarna bör vara tydliga eller läsas upp högt för att garantera lika villkor.

Olika former av positiv särbehandling kan användas för att aktivt främja mångfald i arbetsstyrkan. De kan vara frivilliga eller lagstadgade.



Målsättningar kan fastställas av enskilda organisationer eller på regeringsnivå. Till exempel Danmark bekräftade i 2004 års nationella handlingsplan för sysselsättningen att målsättningen är att öka andelen arbetstagare med invandrarbakgrund i den offentliga sektorn till





3,5 %. I flera länder är organ i den offentliga sektorn tvungna att vidta åtgärder för positiv särbehandling. I den privata sektorn är frivilliga åtaganden vanligare.



I Norge måste alla offentliga organ numera intervjua åtminstone en sökande med invandrarbakgrund när de tillsätter nya tjänster, förutsatt att det finns kvalificerade kandidater. Denna åtgärd ingår i regeringens handlingsplan för att bekämpa rasism och etnisk diskriminering och infördes till en början på försök.

Mellan den 1 juni 2004 och den 1 juni 2005 intervjuades 1 600 personer med icke-västerländsk bakgrund och 430 (28 %) anställdes.



I Frankrike har mer än 300 företag undertecknat *Charte de la Diversité dans l'entreprise*, en stadga för mångfald i näringslivet som lanserades 2004. De som undertecknar stadgan förbinder sig att införa icke-diskriminering och mångfald som ett strategiskt mål. De första som undertecknade stadgan var 40 stora företag som också aktivt har verkat för att sprida initiativet vidare. Ansträngningar görs nu för att få små och medelstora företag att ansluta sig.

### Antidiskriminering och mångfald på arbetsplatsen

Diskriminering på arbetsplatsen kan förekomma till exempel i form av trakasserier. Diskriminering är förbjudet enligt diskrimineringslagstiftningen, som verkställs genom en kombination av rättsliga förfaranden, som beror på vilket rättsligt område det rör sig om – civilrätt, straffrätt, arbetsrätt och/eller förvaltningsrätt, och icke-rättsliga förfaranden som tenderar att vara enklare att tillämpa. Invandrare och flyktingar kan utnyttja dessa mekanismer effektivare om de är väl informerade om dem och får stöd när det gäller att lämna in klagomål eller tala ut om diskriminering.

Fackföreningarna är en av de viktigaste tillhandahållarna av information om arbetstagares rättigheter, inbegripet invandras och flyktingars rättigheter. De är ofta den första kontaktpunkten vid trakasserier eller diskriminering på arbetsplatsen. De genomför också utbildning om antidiskrimineringsfrågor och vidtar åtgärder mot fördomar och stereotypa uppfattningar hos arbetsgivare eller infödda kolleger. Till exempel fackföreningen Irish Trade Union Trust arbetar för att öka medvetenheten om frågor som rör mångfald bland arbetstagarna i cateringbranschen, där antalet utländska arbetstagare har ökat kraftigt. För att genomföra sådan verksamhet kan fackföreningarna ingå partnerskap med invandrarföreningar eller ta hjälp av invandrare som är aktiva medlemmar.

Arbetsgivarna kan göra arbetsplatserna öppnare för mångfald genom att göra kulturella ändringar i det dagliga arbetslivet, såsom att låta arbetstagarna fira andra religiösa helger än de kristna, ta hänsyn till religiösa restriktioner i fråga om dieten eller tillåta vissa klädesplagg såsom huvudduk för kvinnor.





I idealfallet införs sådana åtgärder i samråd med invandrade och infödda arbetstagare samt fackliga företrädare. De kan formaliseras genom uppförandekoder eller gemensamma avtal.

Electrolux, den italienska tillverkaren av hushållsapparater, inrättade år 1998 ett "integrationsråd", som var det första i sitt slag i Italien. Det är en gemensam kommitté med lika många företrädare för företaget som för facket och kan avge bindande yttranden.

År 1999 antog Electrolux ett kollektivt "integrationsavtal" på grundval av en resolution från integrationsrådet. Som en av flera åtgärder garanterar avtalet invandrade arbetstagare flexibilitet avseende helger, så att de kan utnyttja semesterdagar, inarbetad arbetstid och obetald ledighet för att tillbringa längre perioder på upp till 50 dagar med sina familjer i ursprungslandet. Detta har i sin tur minskat den olovliga frånvaron.



### Mångfaldsarbete

En övergripande politik för mångfaldsarbete omfattar initiativ för positiv särbehandling vid rekrytering och befordran samt kulturella anpassningar på arbetsplatsen och ett starkt antidiskrimineringsinslag.



En övergripande politik för mångfaldsarbete som baserar sig på en tydlig vision av fördelarna med en mångkulturell arbetsstyrka gör mångfalden till en angelägenhet för hela företaget.

I en undersökning som Europeiska kommissionen genomförde år 2005 (*The Business Case for Diversity: Good Practices in the Workplace*) anger arbetsgivare ett antal materiella fördelar med mångfald, till exempel att det erbjuder en lösning på arbetskraftsbristen och en möjlighet att rekrytera och behålla högt kvalificerad personal. Möjligheten att förbättra företagets anseende och dess ställning i lokalsamhället är en annan viktig fördel, liksom möjligheten att utveckla nya produkter och tjänster eller komma in på nya marknader.

Hur kan mångfaldspolitiken övervakas? En del företag har infört omfattande övervakningssystem som bland annat innebär att man gör en profil av arbetsstyrkan som visar mixen av etnisk tillhörighet, nationalitet, religion, talade språk, kön och ålder i syfte att göra det möjligt att identifiera särskilda områden med underrepresentation. En del har också inrättat en databas över de anställdas kompetens för att mäta personalens rörlighet och utveckling. Granskningar kan göras av om lönerna är jämlika och mångfaldsfrågorna kan inkluderas i alla ordinarie företagsrapporter.

Sådana omfattande system för resultatriktad förvaltning kan endast användas i stora, ofta multinationella bolag. Mål för mångfaldspolitiken kan också uppställas på ett mindre vittomfattande sätt. Det är viktigt att utarbeta mångfaldsverktyg för mindre bolag, som ofta inte kan avsätta särskild personal för detta och som saknar specialister på jämlikhet. Stöd kan tillhandahållas för små och medelstora företag för att hjälpa dem att (till exempel) an-





ställa fler invandrarkvinnor. I samband med detta bör en granskning göras av deras rekryteringspolicy och andra förfaranden avseende de mänskliga resurserna.



Den flamländska arbetsgivarorganisationen för små och medelstora företag UNIZO har inrättat en servicepunkt för mångfaldsfrågor som tillhandahåller skräddarsydda tjänster för ökad medvetenhet och stöder mångfaldsarbetet i små och medelstora företag. Den arbetar också på en lämplig metod för språkinläring (nederländska) på arbetet i små organisationer. Detta projekt är en del av ett större program som den flamländska regeringen genomför för jämlikt deltagande och mångfald på arbetsmarknaden och för vilket ambitiösa mål har ställts upp som skall nås senast år 2010.

I Nederländerna har det nationella nätverket för mångfaldsarbete (Div) inrättat ett nätverk av "mångfaldsambassadörer" som finansieras av justitieministeriet. Mångfaldsambassadörerna driver själva små eller medelstora företag med anställd personal och har förbundit sig att starta mångfaldsprogram i sina egna bolag. De tar också kontakt med andra små och medelstora företag och uppmuntrar och stöder dem i arbetet med att införliva mångfaldsarbete i företagsverksamheten samt sprider information om god praxis inom den egna branschen.



Webbplats: [www.div-management.nl](http://www.div-management.nl) (på nederländska)

### 3.4 Företagande bland invandrare

Företagande är en annan väg till integration för invandrare, särskilt varaktigt bosatta invandrare, som innebär egna utmaningar och möjligheter till delaktighet.



Företagande bland invandrare och etniska minoriteter erkänns allt mer som en vital del av den europeiska företagarkulturen. Det bidrar framför allt på ett viktigt sätt till att skapa sysselsättning.

#### Stöd för invandrarföretagare

Offentliga myndigheter, invandrarorganisationer och andra icke-statliga organisationer, handelskammare, branschorganisationer m.fl. kan hjälpa (potentiella) invandrarföretagare att analysera och utarbeta en affärsidé, skriva en verksamhetsplan samt söka finansiering från banker och kreditinstitut. De kan erbjuda seminarier och kurser i till exempel bokföring, marknadsföring eller affärsjuridik. De kan också tillhandahålla stöd vid anskaffande av patent, licenser eller arbetsredskap.



Den svenska Insamlingsstiftelsen IFS Rådgivningscentrum (IFS) startades 1996 och har 32 etniska affärsrådgivare som behandlar minst 4 000 ärenden per år. Kunderna kommer från vitt skilda etniska bakgrunder. Oftast är de arbetslösa invandrare som har varit i Sverige relativt kort tid.

Bland de stödtjänster som IFS erbjuder ingår rådgivning på 23 språk, information om det svenska skattesystemet, hjälp med att utarbeta en affärsplan och en budget, marknadsundersökningar, kontakter med finansinstitut och offentliga myndigheter (för registreringstillstånd), tillgång till relevanta nätverk och databaser, kurser i företagsledning samt översättning av handlingar. Organisationen har också instiftat priset Årets nybyggare.

Webbplats: [www.ifs.a.se](http://www.ifs.a.se)



Tillträdet till bank- och lånetjänster är ofta ett av de största hindren för invandrarföretagare, som kan ha svårigheter att skaffa startkapital och visa att de har en stabil ekonomi. Dessutom är deras affärsinitiativ ofta småskaliga, vilket gör dem mindre attraktiva för konventionella banker. I flera medlemsstater försöker man genom initiativ för ekonomisk integration främja tillträdet till finansiella tjänster för invandrare som är egenföretagare. Vissa banker har också tagit fram anpassade produkter för invandrarkunder.

I Italien tillhandahåller BCC (Banche di Credito Cooperativo), ett nätverk av kooperativa banker och banker för jordbrukskrediter, tjänster för 145 000 invandrarägda företag. BCC är ett kreditinstitut med stark närvaro på lokal nivå och med 3 500 avdelningskontor runt om i Italien. Invandrarföretagare sätter värde på den personliga service och rådgivning som avdelningskontoren tillhandahåller, t.ex. när det gäller beviljande av lån.

BCC Trevigiano driver tillsammans med stadsförvaltningen i Castelfranco Veneto ett initiativ för mikrolån för enskilda invandrare som vill starta affärsverksamhet. Totalt 1 000 000 euro har anslagits för lån med ett tak på 6 000 euro som beviljas utan säkerhet och till en låg ränta på 2 %.



Riktade rådgivningstjänster bör utvecklas för invandrarföretagare. Bankerna bör uppmuntras att bevilja jämlikt tillträde till startkapital och andra resurser för företagande samt att bygga förbindelser med invandrarföretagare.



### Mångfald bland leverantörerna

Företag som ägs av personer ur etniska minoriteter eller av invandrare har ofta sin verksamhet på en etnisk nischmarknad. Med tiden, när företagen blir starkare, kan de börja leverera till större, konventionella företag samt offentliga myndigheter. Som leverantörer bidrar invandrarföretagare ofta med nya produktidéer, flexibilitet och ingående kunskap om kundgrupperna på den allt mer mångkulturella marknaden.





Storföretagen kan göra affärer med etniska minoritetsföretag som en del av ett program för företagsansvar. De offentliga myndigheterna kan också (som köpare av varor och tjänster) främja invandrarföretagarnas tillträde till leverantörsnätverk genom att

- inkludera invandrarägda företag i sin leverantörsförteckning,
- sätta upp frivilliga mål för kontrakt med invandrarföretagare och/eller
- som leverantörer använda privata bolag som själva använder invandrarföretag som underleverantörer.

Invandrarföretagare bör ha en rådgivande roll när sådan stödpolitik utarbetas. I till exempel Förenade kungariket fungerar Minority Business Advisory Forum (minoritetsföretagens rådgivande forum) som ett oberoende rådgivande organ till handels- och industridepartementet.



Invandrarägda företag bör finnas med på leverantörsförteckningarna. På så sätt speglar leverantörsförteckningarna mångfalden hos befolkningen.

På europeisk nivå uppmärksammas etniskt företagande i olika sammanhang. Till exempel har kommissionens generaldirektorat för näringsliv och industri beställt en undersökning som skall identifiera och granska särskilda åtgärder och stödordningar som främjar företagare ur etniska minoriteter i EU-25, Eftas medlemsstater och kandidatländerna. Undersökningen, som ingår i en handlingsplan för att stimulera företagande, kommer att innehålla en översikt över politik och också presentera ett antal åtgärder som utgör "god praxis". [http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/action\\_plan/ap\\_05.htm#project\\_leader](http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/action_plan/ap_05.htm#project_leader)



### Kapitel 3: Slutsatser

1. Bestämmelserna om beviljande av inresa kan ses som startpunkter för integration som anger avgörande villkor för integrationsprocessen.
2. Lagstiftningen om beviljande av inresa bör ses över mot bakgrund av dess inverkan på invandrarnas (socio)ekonomiska integration, och de hinder för integration som finns i bestämmelserna om invandring bör åtgärdas.
3. Nyanlända invandrare, varaktigt bosatta invandrare och andra generationens invandrare möts alla av utmaningen att uppnå anställbarhet och behålla den, och bör ha fullständigt tillträde till allmänna och särskilda stödåtgärder.
4. För att motverka svårigheter i samband med det formella erkännandet av kvalifikationer kan arbetsgivare, branschorganisationer och regeringar försöka utveckla mer flexibla sätt att bedöma och godkänna kompetens.
5. Med bra bedömningsmetoder kan invandrarnas hela kompetens synliggöras: yrkesmässig, kommunikativ, social etc. Sådana metoder ser på tillgångar i stället för brister och fokuserar konkret på en persons (potentiella) prestationer på arbetsplatsen.
6. Att redan från början engagera arbetsgivarna i processen för kompetensbedömning kan öka sannolikheten för fortsatt anställning efter skedet för bedömning och godkännande.
7. Arbetsbeskrivningarna inom vissa yrken skulle kunna ändras så att de innefattar "interkulturell kompetens" som en av de efterfrågade kvalifikationerna. Detta skulle innebära en ny utformning av kompetensprofilerna och kan på längre sikt också inverka på de formella kvalifikationerna.
8. Bestämmelserna mot diskriminering gäller alla skeden av invandrarnas integrering på arbetsmarknaden. När det gäller inträdet på arbetsmarknaden ligger fokus på direkt eller indirekt diskriminerande rekryteringsförfaranden. När en invandrare väl har fått anställning finns bestämmelser mot trakasserier eller diskriminerande hinder för befordran.
9. Regeringarna bör granska sina egna förfaranden som arbetsgivare och om möjligt undanröja hinder såsom krav på medborgarskap.
10. Olika former av positiv särbehandling kan användas för att aktivt främja mångfald i arbetsstyrkan. De kan vara frivilliga eller lagstadgade.
11. En övergripande politik för mångfaldsarbete omfattar initiativ för positiv särbehandling vid rekrytering och befordran samt kulturella anpassningar på arbetsplatsen och ett starkt antidiskrimineringsinslag.
12. Företagande bland invandrare och etniska minoriteter erkänns allt mer som en vital del av den europeiska företagarkulturen. Det bidrar framför allt på ett viktigt sätt till att skapa sysselsättning.
13. Riktade rådgivningstjänster bör utvecklas för invandrarföretagare. Bankerna bör uppmantras att bevilja jämlikt tillträde till startkapital och andra resurser för företagande samt att bygga förbindelser med invandrarföretagare.
14. Invandrarägda företag bör finnas med på leverantörsförteckningarna. På så sätt speglar leverantörsförteckningarna mångfalden hos befolkningen.



# Kapitel 4

## Integrationsförvaltning



**I detta kapitel behandlas förvaltningsfrågor och särskilt de strukturer, mekanismer, processer och samarbetsformer som bildar ramen för integrationspolitiken och integrationsförfarandena. Inrättandet av en sådan ram förbättrar de berörda parternas förmåga att vidta åtgärder. I kapitlet visas hur olika aktörer som arbetar för integration av invandrare gemensamt kan utforma förbindelser där man drar fördel av respektive parts styrkor och tillgångar. Först beskrivs olika sätt att samordna integrationsverksamheten på lokal nivå. Därefter går vi in på utvärdering som en nyckelaspekt för framgångsrik utformning av politik och program. Slutligen behandlas resursförvaltningen och olika offentliga och privata aktörers roll vid finansieringen av integrationspolitiken och integrationsförfarandena.**

De exempel och erfarenheter som presenteras i detta kapitel är nära kopplade till de undersökningar som utförs när det gäller hur man får med integrationsperspektivet (se kapitel 1). De erbjuder ytterligare perspektiv på några av de frågor som togs upp i det kapitlet: Vilken är den rätta avvägningen mellan ledarskap och egenansvar, samordning och flexibilitet? Vilka finansieringsmodeller är framgångsrika när det gäller att beakta verkliga behov och möjligheter? Hur kan man lära sig av positiva och negativa erfarenheter och anpassa politiken därefter?



Att investera i att bygga en struktur för integrationsförvaltning och upprätthålla den är väl värt mödan, eftersom det bidrar till utvecklingen av en vision och en strategi för integration, genererar resurser, mobiliserar individer och organisationer, leder till partnerskap och skapar tillit, vilka alla faktorer är av avgörande betydelse för att uppnå mer kortsiktiga såväl som långsiktiga integrationsmål.

## 4.1 Lokala strukturer för integration

Många lokalsamhällen i hela Europa kännetecknas av en mångfald som skapats genom invandring. Även om en majoritet av invandrarna och flyktingarna fortsättningsvis bosätter sig i städerna, upplever också mindre städer och landsbygdsamhällen en inflyttning. I en del fall kan den lokala befolkningens sammansättning ändras ganska snabbt, om andelen invandrade invånare ökar mycket snabbare än det nationella genomsnittet. Lokala myndigheter och andra aktörer reagerar på sådana förändringar med att utveckla strukturer för integration. I idealfallet passar de väl in i den övergripande politiken och de administrativa processerna och baserar sig på gemensamma mål. Starka nätverk kan bidra till att skapa samförstånd kring integrationsarbetet och göra genomförandet av programmen effektivare.

### Lagstiftningen och den politiska ramen

Lokal integrationspolitik utvecklas inom ramen för lagstiftningen om beviljande av inresa och vistelse, som i allmänhet fastställs på nationell och europeisk nivå. Lagbestämmelserna om beviljande av inresa, vistelse och arbetstillstånd, lika behandling och rätt till medborgarskap är en viktig del av denna lagstiftning, liksom olika flyktingrelaterade instrument och bestämmelserna om utvisning. De lokala myndigheterna ansvarar för att genomföra vissa aspekter av invandringslagstiftningen och andra uppgifter som fastställs på högre nivå.





Samtidigt kan de ha avsevärda befogenheter inom områden som rör integration och fungera som tjänsteleverantörer inom vitala sektorer såsom hälso- och sjukvård samt boende. De hanterar således invandringens konsekvenser, oavsett om den är laglig eller olaglig, ekonomisk eller familjebaserad, tillfällig eller varaktig.

Strukturerad kommunikation och dialog mellan de europeiska, nationella och lokala förvaltningsnivåerna gör det möjligt att på en nivå förutse och bedöma inverkan av åtgärder som vidtas på en annan nivå. På samma sätt kan resultaten av integrationsprogram på en nivå användas för att utforma politiken på andra nivåer.



Många lokalförvaltningar har påbörjat en process för att förankra integration som en fråga som skall införlivas i verksamheten. I en del fall har borgmästaren eller vice borgmästaren en ledande och synlig roll. Oftare utses en särskild enhet eller ett särskilt kontor som skall främja integration som en prioriterad fråga för hela förvaltningen. I båda fallen överläts det konkreta genomförandet av politiken på de enskilda avdelningarna.

Ett starkt och synligt ledarskap i integrationsfrågor som utövas av en borgmästare eller folkvalda lokala tjänstemän är avgörande för en sammanhängande integrationsstrategi som täcker olika politikområden, och bidrar till att överbygga klyftorna mellan förvaltningen och invånarna, oavsett om de har invandrarbakgrund eller inte.



### **Integrationsstrategier och målsättningar**

När ett lokalsamhälle beslutar att börja främja integration mer aktivt kan ett "integrationskoncept" eller en integrationsstrategi utarbetas. Ofta utvecklas ett sådant koncept eller en sådan strategi genom en medverkansprocess där nyckelaktörer i lokalsamhället finner svar på frågor såsom: vilka är våra övergripande mål när det gäller integration och vilket samband har de med de huvudsakliga behoven och problemen i vårt samhälle? Kan vi enas om en avsiktsförklaring? Vilka prioriteringar bör fastställas, vilka konkreta mål bör formuleras och hur kan de nås? Lokalsamhällen kan utveckla egna integrationsstrategier eller använda sig av andras idéer och erfarenheter för att fastställa gemensamma principer och mål.

I den tyska staden Solingen utvecklades det interkulturella konceptet Vision för integration 2010 (*Vision Zusammenleben 2010*) genom en medverkansprocess. Företrädare för offentliga och privata institut och organisationer samlades i arbetsgrupper under två års tid. Särskild uppmärksamhet fästes vid sysselsättning, hälso- och sjukvård, bostäder och ungdomar/skola. Grupperna identifierade problem, sammanställde en förteckning över befintliga projekt och tjänster samt utformade målsättningar. För närvarande arbetar förvaltningen med att utveckla ett system med indikatorer för att underlätta planeringen.





Medlemmarna i Eurocities, ett nätverk av 128 europeiska storstäder, har antagit en stadga kallad "bidrag till god förvaltning för integration av invandrare och mottagning av asylsökande" (*Contribution to Good Governance concerning the integration of immigrants and reception of asylum seekers*). Denna stadga, som har utvecklats av och för städer, innehåller allmänna principer för hur man skall förfara för att främja integration samt mer specifika uppförandekoder för tillhandahållande av nyckeltjänster.

Följande anges som exempel på specifika åtaganden:

- Utveckla och/eller satsa på direkt och öppen kommunikation med alla grupper med invandrabakgrund för att engagera dem i utformningen och genomförandet av all politik som direkt påverkar deras möjligheter i livet och deras livsmiljö.
- Satsa på fullständig och tydlig information till alla invånare om verkligheten som invandrare och de nödvändiga villkoren för effektiv integration.
- Satsa på att göra utbildningsinstituten samt deras ledning och lärare medvetna om den ökande mångfalden bland de studerande och tillhandahålla nödvändig expertis för detta.
- Så långt det är möjligt utarbeta medlemsprogram för hälso- och sjukvården samt socialvården för att underlätta kommunikation och förståelse mellan de yrkesverksamma och olika etniska grupper.
- Främja tillträde till stadens kulturella anläggningar och deltagande i det kulturella livet för alla invandrare.

Detta "bidrag till god förvaltning" utgör grunden för en systematisk lärandeprocess mellan städerna. Dokumentets yttersta syfte är att uppmuntra nyskapande genom en strukturerad övervakning och utvärdering av åtgärderna.



Webbplats: [www.eurocities.org](http://www.eurocities.org)



Lokal integrationspolitik är effektivare när den bygger på stöd från hela samhället. I stället för att inriktas endast på invandrarna berör den alla invånare och även själva förvaltningen. Ofta krävs ordentliga förändringar inom ett antal avdelningar och förvaltningsområden. Politisk uppbackning är därför nödvändig.

Lokala ledare kan väcka stöd för den gemensamma integrationsstrategin genom offentliga uttalanden, genom att betona invandrarernas bidrag till lokalsamhället och genom att uppmärksamma frivilliga åtaganden och invandrarföreningarnas roll. Åtagandena i toppen stöder sig i idealfallet på ett brett politiskt och samhälleligt samförstånd om vikten av integration. Även om fullständig enighet om integrationsmålen inte alltid kan nås, bör det finnas en minsta samförståndsnivå mellan invånarna, de lokala organisationerna, förvaltningen och de politiska partierna som man kan utgå ifrån, kombinerad med respekt för andras åsikter. Samarbete över partigränserna är särskilt värdefullt eftersom integrationsstrategier vanligen innebär budgetmässiga åtaganden. När kommun-/stadsfullmäktige omfattar ledamöter som är invandrare höjs vanligen integrationsfrågornas profil.



I staden Barcelonas strategi för invandring som har godkänts i samförstånd mellan alla politiska partier betonas att integration är ett gemensamt ansvar. Strategin grundar sig på synen på mångfald som en tillgång. Invandrarna anses inverka positivt på åldersstrukturen i staden och på humankapitalet. Endast 2,6 % av invandrarna är äldre än 65 år, jämfört med 21,9 % av Barcelonas invånare totalt. Av invandrarna har 27,3 % universitetsutbildning, med en ännu högre procentandel för invandrarkvinnorna. Strategins politik och program placeras i ett sammanhang där mångfald ses som en tillgång. I strategin förutses betydande anpassningar av offentliga tjänster, bostäder etc. för att möta de nya behoven.



I integrationsstrategier kombineras ofta en allmän vision med mer specifika mål och syften. De kan utvecklas till en del av förvaltningens övergripande utvärderings- och övervakningsförfaranden. Många stadsdelsförvaltningar avger formella rapporter till stadsfullmäktige och integrationsfrågorna kan ges en erkänd plats i sådana rapporter. De kan dessutom göra självutvärderingar och fastställa slutdatum för konkreta uppgifter. Uppgifter att stödja utvärderingarna på kan erhållas genom attitydundersökningar, redogörelser om användningen av offentliga tjänster, skolstatistik, statistik över nyttjandegraden för de bostäder som staden äger, rapporter om förebyggande av brott på lokal nivå, redogörelser om samhällelig och politisk medverkan såsom frivilligarbete eller medlemskap i föreningar samt andra källor.

### **Nätverk och samråd**

Lokala integrationsnätverk kan underlätta samordningen mellan invandrarorganisationer, tjänsteleverantörer, lokalförvaltningen, utbildningsinstitut, arbetsgivare, religiösa organisationer och välgörenhetsorganisationer samt andra aktörer. De kan användas för informationsutbyte, yrkesmässigt samarbete eller för att åstadkomma en bättre användning av knappa resurser. De skapar engagemang hos organisationer och individer, bygger broar och skapar tillit.

Ofta startas och leds de lokala integrationsnätverken av kommun- eller stadsförvaltningen. Nätverk kan emellertid också skapas "nedifrån och upp" av andra aktörer och bygga på rundabordsgrupper och informella grupper som föregångare till mer formella strukturer. Nätverk kan även uppstå i samband med genomförandet av projekt. Som ett resultat av många integrationsprojekt skapas kontakter och partnerskap som kan leda till varaktiga nätverksstrukturer. Utmaningen är att bortom projektfokuseringen lyckas göra nätverken mer långsiktiga.

I Italien har Equalprojektet Integra lett till att det i sju kommuner har bildats lokala rundabordsgrupper för integration, som genomför verksamhet utöver projektet och som också har efterbildats i andra kommuner. Integra tillhandahåller språkundervisning för flyktingar och asylsökande samt kompetensbedömning, yrkesvägledning, praktikplatser och andra tjänster som gör det lättare att komma in på arbetsmarknaden.





Projektet omfattar ett nationellt temabord och lokala integrationsbord som inrättats i de sju deltagande kommunerna. De lokala integrationsborden modereras av den lokala myndigheten och består av företrädare för arbetsförmedlingar, yrkesutbildningsorgan, fackföreningar, asylsökande och flyktingar samt andra lokala partner. Ett positivt resultat utöver själva projektverksamheten är att företrädare har utsetts för respektive institution och att nätverk har inrättats.



Webbplats: [http://www.formautonomie.it/schede/scheda\\_718.asp](http://www.formautonomie.it/schede/scheda_718.asp)

Projekt med ett starkt nätverkande utgör ofta en del av nationella initiativ som stöds av mäktiga aktörer såsom fackförbund eller arbetsgivarorganisationer. De kan också involvera nationella kommunföreningar eller regionala strukturer.

Erfarenheten har visat att framgångsrika nätverk ofta har en formaliserad struktur som medlemmarna godtar som berättigad. I idealfallet omfattar strukturen en tydlig arbetsfördelning med ett ordförandeskap (som kan rotera) och ett sekretariat. Kärngrupper och arbetsgrupper kan användas för att göra större nätverk mer sammanhängande, samtidigt som förfaranderegler och mekanismer för konfliktlösning bidrar till strukturens hållbarhet.



I idealfallet har lokala integrationsnätverk en tydlig status i samhällets politiska och förvaltningsmässiga struktur. Deras mandat kan vara att ta upp särskilt angelägna frågor och att lämna rekommendationer, utan att det påverkar de folkvalda företrädarnas beslutsbefogenheter.



Integrationsrådet i Ballerup är ett av 73 lokala integrationsråd i Danmark. Deras nationella paraplyorganisation är rådet för etniska minoriteter, som fungerar som rådgivare för ministeriet för flykting-, invandrar- och integrationsfrågor. Integrationsrådet i Ballerup utgörs av tio ledamöter som företräder etniska minoriteter, två ledamöter som företräder kommunförvaltningen, två ledamöter som företräder barnomsorgs- och skolförvaltningen samt en ledamot vardera som företräder idrottsklubbar, äldrerådet och ungdomsrådet. I rådet ingår dessutom tre rådgivare utan rösträtt och en sekreterare.

Integrationsrådet sammanträder en gång per månad. Dessutom finns särskilda arbetsgrupper och varje år genomförs ett veckoslutsseminarium. Integrationsrådet bjuder in experter som föredragshållare och sänder även sina egna företrädare till stadens sambandskommitté för sociala frågor och till samordningskommittén med ansvar för sysselsättnings- och arbetsmarknadsfrågor.

Integrationsrådet utarbetar förslag avseende integrationspolitiken, diskuterar frågor såsom modersmålsundervisning eller möjligheten att inrätta en muslimsk begravningsplats samt är engagerat i rådgivning på frivillig grund och ett centrum för etniska minoriteter. Det har även anordnat en konferens om tvångsäktenskap och arrangerade äktenskap.



Erfarenheten visar att förekomsten av en rådgivande kommitté inte behöver begränsa invandrarnas medverkan endast till detta forum. Många lokalförvaltningar försöker också involvera kvalificerade personer med invandrarbakgrund i befintliga, ämnesinriktade rådgivande organ och planeringsprocesser där medverkan behövs. Samråd är särskilt värdefullt när det sträcker sig ännu längre än till en dialog mellan invandrare och förvaltning. Lokala fackföreningsrepresentanter, idrottsledare, samordnare för kulturcentrum och samhällsledare deltar i integrationsprocessen tillsammans med alla invånare (invandrare och icke-invandrare) i samhället. Personlig samverkan i nätverk och rådgivande strukturer är en värdefull del av den sociala integrationen på lokal nivå.

I Belgien har Kung Baudouinstiftelsen och det flamländska institutet för bedömning av vetenskap och teknik (viWTA) utarbetat en handbok som vägleder praktiskt verksamma genom processen för att förverkliga metoder för delaktighet. Genom att använda sådana metoder kan de praktiskt verksamma på området främja "allmänhetens" deltagande i beslutsprocesserna, med beaktande av att den "allmänhet" som berörs beror på vilken fråga som behandlas.

Handboken innehåller en översikt över 40 olika metoder för delaktighet, med en ingående beskrivning av 13 av dessa metoder. De sträcker sig från dialog i liten skala till samråd där tusentals personer deltar samtidigt. En del av metoderna är främst inriktade på medborgare eller berörda parter medan andra förutsätter bidrag från experter inom ett särskilt område. Exempel på metoder är stadsmötet om tjugohundratalet, medborgarjuryn, konsensuskonferensen och världskaféet.

*Participatory Methods Toolkit: A practitioner's manual*, september 2005, finns på adressen: [www.kbs-frb.be](http://www.kbs-frb.be) eller [www.viWTA.be](http://www.viWTA.be)

I gemensam grundprincip nr 9 erkänns att invandrarnas medverkan i den demokratiska processen och i utformningen av integrationspolitik och integrationsåtgärder, särskilt på lokal nivå, stöder deras integration. Olika former av demokratiskt deltagande för invandrare diskuteras i kapitel 2 i den första utgåvan av handboken om integration.

### Utbyte av lokala erfarenheter

Utbytet av erfarenheter mellan lokalsamhällen kan fungera som en inspirationskälla till innovativa projekt eller strategier. På ett mer strukturerat sätt kan ett sådant horisontellt utbyte också resultera i gemensamma indikatorer eller utvärderingsmetoder. Lokalsamhällena skulle kunna utveckla gemensamma kvalitetsstandarder för integrationsfrågor. Ett sätt att fastställa kriterier för bra integrationspolitik, eller "framgångsfaktorer", är att genomföra tävlingar. Tävlingar på nationell eller europeisk nivå kan användas som en ram för att samla och sprida information om initiativ som främjar integration.





För tävlingen "framgångsrik integration är ingen tillfällighet: strategier för lokal integrationspolitik", som initierades av det tyska inrikesministeriet och Bertelsmannstiftelsen, ställdes följande ledfrågor: "Var står våra lokalsamhällen i dag när det gäller integration? Vilka strategier har de följt? Och hur har de lyckats?"

Även om ansökningsprocessen i två steg krävde avsevärd tid och arbete var flera mindre samhällen företrädare bland de 23 finalisterna (av totalt 107 bidrag). Jury, som bestod av elva experter, besökte personligen 15 samhällen och delade slutligen ut pris till fyra lokala myndigheter av varierande storlek.

Tio rekommendationer för en framgångsrik lokal integrationspolitik utarbetades på basen av tävlingen och publicerades tillsammans med omfattande dokumentation om lokalsamhällenas erfarenheter. Dokumentationen på 100 sidor har spritts till lokala myndigheter i Tyskland och en engelsk sammanfattning har också tagits fram.

Även om dokumentationen och rekommendationerna huvudsakligen riktar sig till lokalsamhällena var ett mål med tävlingen också att ge förbundsregeringen insyn i lokalsamhällenas praktiska erfarenheter.



Webbplats: [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

Utbytet på europeisk nivå sker i ett sammanhang med olika federala strukturer, olika nivåer av centralisering och olika fördelning av befogenheterna på nationell, regional och lokal nivå. Samtidigt har både det horisontella utbytet och förbindelserna med andra förvaltningsnivåer visat sig vara fruktsamma för integrationsarbetet i många lokalsamhällen. Flera europeiska nätverk arbetar med integration som en nyckelfråga (se kapitel 2).

## 4.2 Planering och utvärdering av integrationspolitiken

För att omvandla övergripande politiska mål till konkreta integrationsprogram och projekt krävs en noggrann planering, vilket omfattar att definiera tydliga mål.



Målen bör vara **SMARTa**:

**Specifika:** Målen bör vara tillräckligt precisa och konkreta för att inte kunna tolkas på varierande sätt.

**Mätbara:** Målen bör ange ett önskvärt framtida läge i mätbara termer, så att man kan verifiera huruvida de har uppnåtts eller inte. Sådana mål är antingen kvantifierade eller baserar sig på en beskrivning i kombination med poängskalor.

**Accepterade:** Om målen och målnivåerna skall kunna påverka beteendet, måste de accepteras, förstås och tolkas på samma sätt av alla dem som förväntas ta ansvar för att de skall uppnås.



**Realistiska:** Målen och målnivåerna bör vara ambitiösa – att uppställa ett mål som endast speglar den nuvarande prestationsnivån är inte till någon nytta – men de bör också vara realistiska så att de ansvariga ser dem som meningsfulla.

**Tidsbundna:** Målen och målnivåerna förblir vaga om de inte kopplas till ett fastställt datum eller en fastställd tidsperiod.

Europeiska kommissionen, riktlinjer för konsekvensanalys, SEK(2005) 791, juni 2005

Under genomförandet av integrationsprogram kanske politiska beslutsfattare och praktiskt verksamma i något skede ställer sig följande frågor: Hur väl lyckades vi uppnå de mål som fastställdes i början? Gjorde vi faktiskt det som vi hade tänkt göra? Vem deltog i programmet och varför, vem deltog inte och varför? För vilka fungerade programmet (eller inte)? Vilka kritiska faktorer avgjorde resultatet? Hur hanterades riskerna och hur utnyttjades möjligheterna? Fanns det skillnader mellan män och kvinnor, unga och gamla? Fick dessa grupper särskild uppmärksamhet? Några av dessa frågor kan besvaras genom utvärdering. Utvärderingar kan vara användbara när det gäller att besluta om mål och prioriteringar samt om resursfördelningen. De kan också öka kunskapen om behov och problem, identifiera oönskade resultat och förklara varför fastställda mål inte nåddes.

Utvärderingsmetoder används vanligen för att se på enskilda projekt och hur de har lyckats uppnå fastställda mål. Att endast kontrollera om genomförandet har varit effektivt räcker emellertid inte för att upptäcka problem med den övergripande strategiska inriktningen, eftersom "dålig politik kan genomföras väl" lika väl som "bra politik kan genomföras dåligt".

Det kan därför vara användbart att göra själva politiken till föremål för utvärdering. På detta sätt kan de antaganden som ligger till grund för ett finansieringsprogram nagelfaras innan betydande resurser investeras. Samtidigt har erfarenheten visat att en del av parametrarna för integrationspolitiken bestäms av den politiska verkligheten. I sådana fall är det viktigt att uttryckligen ange vilka politiska mål som gäller för integrationsarbetet och att basera programmen på en tydlig syftesförklaring.

En del av problemen när det gäller att fastställa integrationspolitikens mål och välja indikatorer för att mäta framstegen diskuteras i kapitel 3 i den första utgåvan av handboken om integration.

Vid utvärdering ser man främst på själva integrationspolitikens lämplighet och kvalitet, eftersom indikatorer för god förvaltning kan tas fram för det, i stället för att försöka mäta enskilda individers eller invandrargrupper "integrationsgrad", vilket fortsättningsvis är en utmaning.





I Frankrike är LOLF (*Loi organique sur les lois de finances*) en av de lagar som stöder resultatinriktning i den offentliga förvaltningen. I denna lag föreskrivs om ett system för information om den exakta kostnaden för särskild offentlig politik. För varje program utarbetas ett årligt resultatförslag kallat PAP (*Projet annuel de performances*) där man specificerar den planerade verksamheten, kostnaderna, programmets mål samt tidigare och planerade resultat enligt specifika indikatorer.

Resultatförslaget för programmet "mottagning av utlänningar och integration" läggs fram för det franska parlamentet under 2006. Det har varit svårt att fastställa indikatorer eftersom man i resultatförslaget endast ser på de särskilda program som granskas, medan många faktorer bidrar till att forma integrationsresultatet. Två indikatorer har valts ut: 1) andelen undertecknare av mottagnings- och integrationskontraktet som deltar i medborgarutbildningen, och 2) andelen icke-fransktalande personer som använt mottagningskontorets tjänster och som i slutet av sin utbildning erhåller ett intyg om grundläggande kunskaper i franska.



I idealfallet går utvärderingen hand i hand med planeringen, eller påverkar åtminstone eventuella större förändringar av program som redan inrättats. Utvärderingar av pilotprojekt kan också användas för att forma och ändra pågående program.

I till exempel Norge har utvärderingen av integrationskurser som på försök genomförts i 26 kommuner använts för att anpassa politiken innan den utvidgades till nationell nivå.



Det schweiziska programmet för att främja social integration av utlänningar tillhandahåller årligen en kredit på cirka 9 miljoner euro för omkring 600 medfinansierade projekt. Programmet är inriktat på fem prioriterade områden: 1) språkkunskaper, 2) öppnande av institutioner, 3) små lokala projekt, 4) regionala kompetenscentrum och 5) nyskapande och kvalitetssäkring.

För utvärderingen av den första programfasen (2001–2003) gjordes delutvärderingar av de fem prioriterade områdena som ett bidrag till den slutliga sammanställningen och sammanfattande rapporten. Systemet med delrapporter och slutliga utvärderingsrapporter utformades så att interimresultaten kunde användas för att utarbeta nästa programfas (2004–2007). Likaså kommer den nu pågående utvärderingsverksamheten att bidra till utformningen av nästa fas (från och med 2008).



Webbplats: [www.eka-cfe.ch](http://www.eka-cfe.ch)

### Utvärderingsmetoder

Inom integrationsområdet används både extern utvärdering och självutvärdering.



Självutvärdering kan förbättra förvaltningens kapacitet samt främja det organisatoriska lärandet och identifieringen av bästa praxis. En extern utvärdering tillhandahåller å andra sidan en utomstående synpunkter och en oberoende och tillförlitlig bedömning av politikens faktiska inverkan.





En utvärdering innefattar vanligen ett antal politikrekommendationer som kan vara synnerligen politiskt inriktade med beaktande av integrationsfrågornas offentliga profil. De kan också ha betydande ekonomiska konsekvenser. Vid extern utvärdering bör förhållandet mellan det organ som beställer utvärderingen och utvärderaren definieras i villkoren och uppgiftens omfattning bör anges tydligt. Konkurrensutsatta upphandlingsförfaranden gör det ofta lättare att slå fast sådana uttryckliga "grundregler".

De medel som används bör stå i proportion till målen och till utvärderingens motsedda funktion i den övergripande processen för politiskt beslutsfattande och genomförande. Metoder och uppgiftsinsamling bör anpassas efter omständigheterna.



Till exempel är kontrollgrupper önskvärda ur vetenskaplig synvinkel, men de är i allmänhet svåra att utse i samband med integrationsåtgärder. I situationer där målgruppen varierar bör utvärderarna välja kontinuerlig övervakning i stället för före-efter-test, där den naturliga avgången kan förväntas vara stor.

Att fastställa målgrupper är ett avgörande steg vid varje utvärdering. I det schweiziska programmet för att främja social integration av utlänningar gjordes lämplig åtskillnad mellan direkta målgrupper och "slutanvändare". Till exempel inriktades ett interkulturellt utbildningsprogram på "nyckelspelare" såsom dörrvakter eller idrottstränare. Utvärderingen visade att dessa nyckelspelare hade nytta av utbildningsprogrammen, men inte använde sina kunskaper tillräckligt effektivt i kontakten med "slutanvändarna", dvs. samhället i stort. En analys av "nästa steg" bör därför ingå i en fullständig bedömning av programmets inverkan.

Tidsfaktorn är viktig när man väljer utvärderingsmetoder. Kvantitativa utvärderingar kan till exempel vara särskilt värdefulla i ett tidigt genomförandeskede, medan kvalitativa metoder kan ge användbar information om inverkan av mer varaktiga program.

Kontinuerlig uppgiftsinsamling inom ramen för system för resultatnriktad förvaltning ingår allt oftare i de offentliga och privata programmen på integrationsområdet. Ofta är resultatövervakningen "inbyggd" i projektverksamheten, eftersom övervaknings- eller finansieringsorganet kräver det. Regelbundna revisionsprocesser kan stimulera lärandeprocessen inom en organisation samtidigt som de lägger grunden för framtida (ofta externa) utvärderingar. Vid efterhandsutvärdering av program där mekanismer för regelbunden uppgiftsinsamling inte använts uppnås knappast en vetenskaplig nivå, eftersom det ger "en ögonblicksbild" i stället för att se på resultat och inverkan över tiden.

Sammanfattningsvis är det mest sannolikt att en väl avvägd blandning av kvantitativa och kvalitativa metoder samt av interna och externa utvärderingar bidrar till en helhetsförståelse. Samtidigt kommer det alltid att finnas begränsningar, eftersom integration är en så mångfasetterad och komplex fråga.





I gemensam grundprincip nr 11 anges följande: "Att utarbeta tydliga mål, indikatorer och utvärderingsmekanismer är nödvändigt för att anpassa politiken, utvärdera framstegen när det gäller integration och göra informationsutbytet effektivare." Mer konkret föreslår kommissionen i sitt meddelande om en gemensam agenda för integration att förfarandena för inresa, introduktionsprogrammen (särskilt de obligatoriska programmen) och annan integrationspolitik bör utvärderas och övervakas genom nationella konsekvensbedömningar, mekanismer för samråd med berörda aktörer såsom undersökningar, indikatorer och övervakningsåtgärder. Kommissionen uppmanar också medlemsstaterna att stödja utbytet av information om nationella utvärderingsinstrument och att när så är lämpligt utarbeta EU-kriterier avseende komparativt lärande.

Kan gemensamma standarder utvecklas för utvärdering? Det finns förvisso internationella standarder, men de avser i huvudsak etiska frågor. De avser vanligen inte specifikt ämnet integration av invandrare, men kan ändå användas som inspiration för planerade utvärderingar inom detta område. Gemensamma standarder för projektutvärdering håller på att utvecklas för EU:s finansieringsprogram. EU kan också hjälpa till att höja utvärderingens profil som en nyckelfaktor för god förvaltning och planering.

### 4.3 Resursförvaltning

Med resurser förstås i vid mening "tillgångar" som tillhandahålls av olika aktörer. En lyckad struktur för integrationsförvaltning maximerar resursernas positiva inverkan genom att väldefinierade roller fastställs för varje aktör och en ram tillhandahålls som erbjuder lämpligt stöd. Det behövs en god förvaltning om man skall kunna besvara frågan: "Vem gör vad bäst, och vad behöver de för att göra det?"



En bra resursförvaltning matchar olika resurser mot varandra. I ett välförvaltad projekt matchas det ekonomiska kapitalet mot de mänskliga resurserna och andra tillgångar som deltagarna bidrar med. Frivilligt arbete är också en viktig resurs.

Väl utformade integrationsprogram förlitar sig inte på ett enda slag av resurser och bortser från andra, utan använder en väl avvägd kombination för att få ut det mesta av alla deltagares bidrag.

Följande avsnitt handlar om finansiering på integrationsområdet. I avsnittet granskas statens roll som finansieringsorgan för regioner, kommuner eller frivilligsektorn och behandlas det europeiska sammanhanget och EU:s finansiering. Därefter behandlas privata stiftelser och hur de definierar sin ställning på integrationsområdet. Det finansiella stödet är i allmänhet den dominerande aspekten, men är vanligen inbäddat i andra former av stöd och inflytande.

#### Offentlig finansiering

Finansieringen är alltid ett uttryck för vad som prioriteras och finansieringsprogram på alla nivåer har en viss strategisk riktning. I ett nationellt sammanhang försöker regeringarna



fördela resurserna enligt olika målgruppers behov och enligt politiska och samhälleliga prioriteringar. Prioriteringarna kan ändras. Till exempel har finansieringen i flera medlemsstater främst varit inriktad på flyktingar, vilka ses som en grupp med "entydiga" behov, men börjar nu även omfatta invandrare. Finansieringsbehovet påverkas också av lagstiftningens utveckling, exempelvis lagar som gör det obligatoriskt att delta i integrationsprogram. I många medlemsstater riktas den statliga finansieringen till förvaltningsnivåer under den nationella nivån och ofta anslås stora belopp. Regionala, nationella och europeiska finansieringskällor bör komplettera varandra. Tillsammans tillhandahåller de betydande belopp för integrationsfrämjande åtgärder.

I Estland har följande finansieringskällor tillhandahållit resurser för integrationsåtgärder under de senaste åren:

- Statens budget (olika ministerier).
- EU:s föranslutningsprogram (inbegripet Phare).
- EU:s program efter anslutningen.
- EU:s strukturfonder (inbegripet Europeiska socialfonden).
- EU:s övriga finansiella instrument (inbegripet sjätte ramprogrammet).
- Bilateral (Sverige, Finland, Danmark, Norge, Förenade kungariket, Förenta staterna, Kanada, Nederländerna etc.).

Även om en stor del av den bilaterala finansieringen och EU:s föranslutningsprogram inte längre är aktuella, är den internationella finansieringen på integrationsområdet i Estland fortfarande större än den nationella.

Förutom den rent ekonomiska aspekten har det internationella stödet också haft en bredare inverkan på de estniska finansieringsförfarandena. Till exempel är förfarandena inom Icke-estländarnas integrationsstiftelse, som år 2005 betalade ut 5,7 miljoner euro, baserade på Phareprogrammets förfaranden. Vid den tidpunkt när stiftelsen inrättades (1998) var de estniska bestämmelserna om offentlig upphandling vagt formulerade och gällde i huvudsak byggnadsbranschen, och Phares förfaranden för tjänsteupphandling, varuupphandling, bidragssystem och individuella stipendier ansågs vara till hjälp i detta sammanhang.

I Tjeckien har EU tillhandahållit finansiering genom Phare, INTI, Europeiska socialfonden och Europeiska flyktingfonden. År 2005 medfinansierades 17 projekt av EU till ett totalt belopp av omkring 4,8 miljoner euro.

Eftersom resurserna är begränsade, är det ofta EU som står för den fleråriga, mer omfattande finansieringen och erbjuder ekonomisk stabilitet för icke-statliga organisationer som genomför integrationsprogram. Det gör det möjligt för organisationerna att planera längre än till kortsiktiga, riktade åtgärder och att arbeta med strukturella frågor, exempelvis arbets-



marknadsproblem. EU-program såsom Equal stimulerar också transnationellt lärande och har gett upphov till många innovativa projekt.

De icke-statliga organisationerna och ministerierna har varit tvungna att anpassa sig till förfarandena i samband med EU-finansieringen. Till en början underskattade de den arbetsmängd och personaltid som krävdes för ansökningar och rapporter och som är mycket större än för statligt finansierade projekt. På grund av försenade utbetalningar har flera icke-statliga organisationer dessutom varit tvungna att ta banklån för att tillfälligt täcka sina kostnader.



Den spanska integrationsfonden inrättades 2005 som ett nationellt bidrag till den integrationspolitik som genomförs på regional och lokal nivå. Under det första året hade den 120 miljoner euro att tillgå, vilket ökade till 182,4 miljoner euro år 2006. Detta bör jämföras med integrationsbudgeten på nationell nivå som motsvarade omkring 7,5 miljoner euro årligen 2000–2004.

Finansieringen överförs i sin helhet till de autonoma regionerna på villkor att de tillhandahåller medfinansiering på 30 %. Fördelningskriterierna omfattar antalet tredjelandsmedborgare i kommunerna som är registrerade som arbetstagare i socialförsäkringssystemet eller i jordbruket. Det finns också tilläggsmedel som har använts vid extra stor inflyttning, till exempel i Andalusien. Av pengarna från integrationsfonden måste 40 % spenderas direkt av kommunerna och överförs till dem av de autonoma regionerna.

I den huvudsakliga verksamhet som finansieras ingår förstärkning av de allmänna offentliga tjänsterna, interkulturell utbildning för personal vid offentliga verk och inrättningar och vid integrationsmyndigheterna samt utbyte av erfarenheter och god praxis. Av det totala beloppet från fonden är 50 % avdelat för utbildning och täcker mottagningsprogram i skolor.

Fonden försöker främja uppkomsten av en sammanhängande nationell integrationsstrategi genom att stimulera regional och lokal integrationspolitik och genom att främja samarbete mellan olika förvaltningsnivåer. Gemensamma beslut om prioriteringar fattas av den nationella förvaltningen och de autonoma regionerna, som lämnar in regionala handlingsplaner. Bilaterala övervakningskommissioner inrättas i varje autonom region och har i uppgift att kontrollera att framsteg görs och förbereda nya förslag på årsbasis.



I Danmark utgör integrationslagen den rättsliga grunden för finansiering av kommunalt integrationsarbete. De lokala myndigheterna ansvarar för inkvarteringen av flyktingar, tillhandahållandet av introduktionsprogram, utbetalning av bidrag till bidragsberättigade personer och samordning av det allmänna integrationsarbetet i kommunerna. År 2004 omfattades 17 244 personer av integrationslagen, främst flyktingar och familjeinvandrare.

Inom ramen för det nuvarande finansieringssystemet används en kombination av olika finansiella instrument för att föra över medel till kommunerna. De erhåller ett basbidrag som



betalas per person för tre år och som är avsett att täcka utgifter för tolkar, information, vägledning och rådgivning, inkvartering etc. samt programbidrag för kurser i danska och för sysselsättnings-/utbildningsprogram. Kommunerna får också ersättning för vissa utgifter och kan erhålla prestationsbidrag om en person klarar språktestet i danska eller hittar arbete för minst sex månader innan introduktionsperioden på tre år har avslutats.

Målet med finansieringssystemet är att uppmuntra kommunerna att arbeta aktivt för att främja integration. Förutom prestationsbidragen är det viktigaste instrumentet det sätt på vilket basbidraget betalas ut: kommunen erhåller detta bidrag under hela introduktionsperioden oavsett om personen har ett arbete eller får understöd. Om en person hittar ett arbete innan de tre åren är till ända, kan kommunen använda återstoden av grundbidraget hur den vill, eftersom det inte är specifikt öronmärkt för integrationsverksamhet.

Staten finansierar också andra samhällsaktörer, exempelvis frivilligsektorn. Inom detta område kan bidragen variera mycket i storlek. Till exempel inrikesministeriet i Förenade kungariket förvaltar en fond för förbättring av flyktingarnas situation (Refugee Community Development Fund), som beviljar organisationer små bidrag på upp till 7 200 euro för kapacitetsuppbyggnad, tillhandahållande av tjänster och byggande av förbindelser mellan grupper i samhället. Endast ett bidrag per räkenskapsår utbetalas till varje organisation. Samtidigt erhåller många av de organisationer i den nationella frivilligsektorn som arbetar för integrering av flyktingar kärnfinansiering från inrikesministeriet motsvarande omkring 8,6 miljoner euro årligen.

På europeisk nivå finns olika slag av fonder som direkt eller indirekt främjar integration. De största fonderna är Strukturfonderna, som syftar till att uppnå ekonomisk och social sammanhållning i Europeiska unionen. Resurserna inriktas på åtgärder som bidrar till att överbrygga klyftorna mellan mer utvecklade regioner respektive mindre utvecklade regioner och som främjar lika möjligheter i arbetslivet för olika grupper i samhället. Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska socialfonden (ESF) är ett par välkända fonder. Inom ramen för dessa stora fonder genomförs särskilda initiativ, exempelvis Equal, som finansieras genom ESF och syftar till att främja nya metoder för att motverka alla former av diskriminering och ojämlikhet på arbetsmarknaden på basen av transnationellt samarbete. Invandrare är en av målgrupperna. Initiativet Urban, som genomförs inom ramen för ERUF, syftar till att främja utformning och genomförande av innovativa utvecklingsmodeller för ekonomisk och social förnyelse i stadsområden med problem. Initiativet stärker informationsutbytet om hållbar stadsutveckling i Europeiska unionen. Just detta program kommer att avslutas, men från och med 2007 kommer troligen en ny generation av program inom ramen för denna fond att fortsatt betona projekt för stadsutveckling.

Fonderna för forskning och utveckling främjar forskning, inbegripet framtagande av information om invandrings- och integrationsprocesserna som är relevant vid utvecklingen av politik. Generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet förvaltar ett antal finansieringsprogram, till exempel Europeiska flyktingfonden (ERF) som bistår Europeiska unionens medlemsstater och andra berörda aktörer när det gäller mottagning av asylsökande, flyktingar och fördrivna personer. Enligt den nya budgetplanen för 2007–2013 kommer en ny,



betydande fond för integrering av tredjelandsmedborgare att införas parallellt med ERF. Fondens föregångare är INTI-programmet, som syftar till att stödja regeringar och icke-statliga aktörer i arbetet för att integrera invandrare.



INTI är ett EU-program för finansiering av förberedande åtgärder som främjar integration i EU:s medlemsstater av människor som inte är medborgare i EU. Programmet syftar till att främja dialog med det civila samhället, utveckla integrationsmodeller, ta reda på och utvärdera god praxis inom integrationsområdet samt bilda nätverk på europeisk nivå. INTI uppmuntrar samarbete mellan medlemsstaterna, deras regionala och lokala myndigheter och andra aktörer samt inrättandet av transnationella partnerskap och nätverk. Den bakomliggande principen är att främja nya och innovativa metoder att integrera invandrare och att om möjligt bygga vidare på tidigare erfarenheter. Åtgärder som ökar invandrarnas egenmakt och bidrar till en transnationell och konstruktiv dialog prioriteras. Den senaste anbudsinfordran för INTI (2006) är inriktad på ekonomiskt stöd till åtgärder som bidrar till att förverkliga följande tre särskilda mål:

- Stödja skapandet av transnationella samarbetsnätverk eller pilotprojekt, utformade för att identifiera, utbyta och utvärdera god praxis och nya metoder på integrationsområdet.
- Öka kunskapsbasen för utveckling av integrationspolitik inom EU.
- Stödja transnationell dialog samt medvetenhet om integrationsfrågor och dess inverkan på samhället.



[http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/intro/wai/funding\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/wai/funding_intro_en.htm)

Finansieringsfrågor är ofta av central betydelse för icke-statliga organisationers identitet och förmåga (se kapitel 1). De organisationer som inte erhåller kärnfinansiering kan vara tvungna att anpassa sina projekt efter vilka budgetposter som är bidragsberättigande. Samtidigt måste de finna resurser för att utforma projekt, bygga partnerskap, skriva förslag och förhandla om finansiering. Kraven på rapportering kan variera beroende på det finansierande organet, vilket skapar ytterligare arbete för organisationer som är beroende av många olika finansieringskällor. Det skulle kunna underlätta att införa enklare ansökningsprocesser, till exempel tvåstegsprocesser där det första steget består av en enkel "intresseförklaring" och fullständiga förslag lämnas in endast av de organisationer som väljs ut i det första steget. Att medge finansiering av allmänna omkostnader skulle också kunna hjälpa organisationerna att planera längre än till de kortsiktiga projektmålen och beakta föränderliga behoven hos den befolkning de tjänar. Icke-statliga organisationer saknar emellertid ofta den ekonomiska expertkunskap som behövs för att göra en effektiv bedömning av de allmänna omkostnaderna och fördela dem på de olika projekten.

### Privat finansiering

Privata stiftelser i hela Europa blir allt aktivare på integrationsområdet. En del stiftelser beviljar i huvudsak bidrag, och ser alltså som sin främsta funktion att stödja andras verksamhet.



Andra är mer operativa och utvecklar själva initiativ och deltar direkt i olika projekt. Det finns emellertid ingen strikt indelning: många stiftelser beviljar både bidrag och deltar operativt, och det finns ett brett spektrum av finansieringsmodeller. Olika stiftelser kan välja att lägga tonvikten vid finansiering på lång eller på kort sikt, att stödja organisationer eller projekt och att involvera olika externa partner i större eller mindre utsträckning.

Den tyska Körberstiftelsen, som har ett kapital på 526 miljoner euro och betalade ut omkring 11 miljoner euro 2005, har som mål att stödja det medborgerliga deltagandet i integrationsfrågor. Stiftelsen är särskilt intresserad av nya idéer och bottom-up-initiativ. Den beviljar startfinansiering för initiativ av detta slag och delar också ut pris för modellprojekt (t.ex. priset "Hamburgtulpanen" för tysk-turkiska integrationsprojekt) för att hjälpa dem att få tillgång till andra finansieringskällor och klara sig utan att vara beroende av långsiktig finansiering från stiftelsen.

Webbplats: [www.stiftung.koerber.de](http://www.stiftung.koerber.de)



Den brittiska stiftelsen Joseph Rowntree Charitable Trust (JRCT), som har ett kapital på 180 miljoner euro och årligen ger bidrag motsvarande omkring 7,5 miljoner, använder sig likaså av små bidrag i syfte att bygga upp självförtroendet att ansöka om konventionell finansiering. Förutom att finansiera projekt ger JRCT också kärnbidrag till organisationer för exempelvis afrikanska och andra etniska minoritetsgrupper. Stiftelsen beviljar ofta flera treåriga kärnbidrag i rad, eftersom den anser att nya aktörer behöver tid att bekanta sig med förvaltningsstrukturerna för icke-statliga organisationer, det civila samhället i Förenade kungariket och olika slag av tillgängliga finansieringsmekanismer. Bidragsmottagarna erhåller stöd genom partnerskap och nätverk.

Webbplats: [www.jrct.org.uk](http://www.jrct.org.uk)



Den tyska Hertiestiftelsen, som har 800 miljoner euro i tillgångar och betalar ut 25 miljoner euro i bidrag årligen, utvecklar modellprojekt för integration och utvidgar dem med hjälp av olika partner. Till exempel genom START-programmet erhåller begåvade invandrare i åldern 15–18 år ett stipendium på 100 euro per månad och får delta i ett intensivt program med särskild undervisning, exkursioner etc. Från att ursprungligen ha omfattat 50 mottagare har programmet vuxit till att omfatta 160 ungdomar år 2005 och så många som 300 år 2006. Mer än 20 stiftelser, utbildningsministerier, kommuner, privatpersoner, företag, klubbar och föreningarna är nu engagerade i START. Varje bidragsgivare kan välja hur många stipendier man vill finansiera (å 5 000 euro per år) eller om man vill satsa tid och sakkunskap i projektet. Hertiestiftelsen finansierar START med 5,5 miljoner euro.

Webbplats: [www.ghst.de](http://www.ghst.de)



Att inrätta lagstiftning och en grundläggande förvaltningsstruktur är uteslutande statens ansvar.





Stiftelserna vill i allmänhet inte vara en ersättare för staten, utan vill ha en kompletterande och innovativ roll. Förutom den roll de spelar genom att stödja konkreta initiativ kan de också samla specialistkunskap, bygga intressekoalitioner, beställa relevant forskning och sprida information om den, finansiera intresseorganisationer eller bidra på annat sätt till utformningen av politik.

Nätverkandet mellan stiftelser på nationell och internationell nivå ökar. Den ram som EU erbjuder ses som en värdefull möjlighet till utbyte av god praxis och utveckling av gemensamma initiativ. Till exempel det europeiska programmet för integration och invandring (European Programme for Integration and Migration, EPIM) är ett samarbetsprogram mellan tio europeiska stiftelser. EPIM tillhandahåller bidrag för icke-statliga organisationer på europeisk nivå och för europeiska nätverk mellan nationellt baserade icke-statliga organisationer. Genom programmet organiseras också en rad samråd i medlemsstaterna 2006–2007.





## Kapitel 4: Slutsatser

1. Att investera i att bygga en struktur för integrationsförvaltning och upprätthålla den är väl värt mödan, eftersom det bidrar till utvecklingen av en vision och en strategi för integration, genererar resurser, mobiliserar individer och organisationer, leder till partnerskap och skapar tillit, vilka alla faktorer är av avgörande betydelse för att uppnå mer kortsiktiga såväl som långsiktiga integrationsmål.
2. Strukturerad kommunikation och dialog mellan de europeiska, nationella och lokala förvaltningsnivåerna gör det möjligt att på en nivå förutse och bedöma inverkan av åtgärder som vidtas på en annan nivå. På samma sätt kan resultaten av integrationsprogram på en nivå användas för att utforma politiken på andra nivåer.
3. Ett starkt och synligt ledarskap i integrationsfrågor som utövas av en borgmästare eller folkvalda lokala tjänstemän är avgörande för en sammanhängande integrationsstrategi som täcker olika politikområden, och bidrar till att överbrygga klyftorna mellan förvaltningen och invånarna, oavsett om de har invandrarbakgrund eller inte.
4. Lokal integrationspolitik är effektivare när den bygger på stöd från hela samhället. I stället för att inriktas endast på invandrarna berör den alla invånare och även själva förvaltningen. Ofta krävs ordentliga förändringar inom ett antal avdelningar och förvaltningsområden. Politisk uppbackning är därför nödvändig.
5. I idealfallet har lokala integrationsnätverk en tydlig status i samhällets politiska och förvaltningsmässiga struktur. Deras mandat kan vara att ta upp särskilt angelägna frågor och att lämna rekommendationer, utan att det påverkar de folkvalda företrädarnas beslutsbefogenheter.
6. Vid utvärdering ser man främst på själva integrationspolitikens lämplighet och kvalitet, eftersom indikatorer för god förvaltning kan tas fram för det, i stället för att försöka mäta enskilda individers eller invandrargruppers "integrationsgrad", vilket fortsättningsvis är en utmaning.
7. I idealfallet går utvärderingen hand i hand med planeringen, eller påverkar åtminstone eventuella större förändringar av program som redan inrättats. Utvärderingar av pilotprojekt kan också användas för att forma och ändra pågående program.
8. Självutvärdering kan förbättra förvaltningens kapacitet samt främja det organisatoriska lärandet och identifieringen av bästa praxis. En extern utvärdering tillhandahåller å andra sidan en utomstående synpunkter och en oberoende och tillförlitlig bedömning av politikens faktiska inverkan.
9. De medel som används bör stå i proportion till målen och till utvärderingens motsedda funktion i den övergripande processen för politiskt beslutsfattande och genomförande. Metoder och uppgiftsinsamling bör anpassas efter omständigheterna.





10. En bra resursförvaltning matchar olika resurser mot varandra. I ett välförvaltad projekt matchas det ekonomiska kapitalet mot de mänskliga resurserna och andra tillgångar som deltagarna bidrar med. Frivilligt arbete är också en viktig resurs.
11. Stiftelserna vill i allmänhet inte vara en ersättare för staten, utan vill ha en kompletterande och innovativ roll. Förutom den roll de spelar genom att stödja konkreta initiativ kan de också samla specialistkunskap, bygga intressekoalitioner, beställa relevant forskning och sprida information om den, finansiera intresseorganisationer eller bidra på annat sätt till utformningen av politik.

## Bilaga I

### Praxisbaserad politik – omsätta praxis i politik



**Beskrivningarna av program och projekt i denna handbok syftar till att presentera god praxis som man kan dra lärdom av. Ett noggrant förberett utbyte kan hjälpa de politiska beslutsfattarna och de praktiskt verksamma på området att upprepa praxisen eller anpassa den efter särskilda omständigheter samt att utveckla nya program.**

Efter ytterligare överväganden kanske projektresultaten kan omsättas i politiska rekommendationer. Detta kan bidra till att göra politiken mer praxisbaserad, vilket i sin tur förbättrar integrationsförfarandenas hållbarhet och ökar stödet för integrationspolitiken.

Processen för att omsätta praxisen i politik är ganska komplex och omfattar ett antal steg varav de viktigaste sammanfattas nedan. Först måste programmets och projektets kvalitet mätas. Sedan görs en bedömning av deras prestationer och resultat och därefter kan rekommendationer lämnas om ny politik eller om att anpassa befintlig politik.

### **1. Integrationsprojektets och integrationsprogrammets kvalitet mäts genom att man bedömer deras relevans, effektivitet, ändamålsenlighet, hållbarhet och inverkan.**

Program och projekt är *relevanta* när de

- uppfyller tydligt identifierade behov,
- överensstämmer med de politiska målen,
- involverar berörda parter och målgrupper,
- bygger upp projektbärandens institutionella kapacitet.

De är *effektiva* när de

- uppnår resultat till en rimlig kostnad,
- är ekonomiskt hållbara eller har ett positivt ekonomiskt resultat,
- producerar resultat av hög kvalitet,
- samordnas, förvaltas och finansieras på ett lämpligt sätt.

De är *ändamålsenliga* när de

- levererar emotsedda prestationer och resultat,
- förvaltas väl och på ett öppet sätt,
- kan hantera oväntade och negativa sidoeffekter,
- kan påverkas av berörda parter och målgrupper.

De är *hållbara* när de

- fortgår efter det inledande skedet,
- lockar till sig stöd från nya sponsorer eller genererar egna medel,
- inrättar övervaknings- och utvärderingsmekanismer,
- kontinuerligt utvecklar förvaltningsförmågan.

De har en *inverkan* när de

- förser berörda parter eller målgrupper med varor och tjänster,
- förbättrar målgruppernas socioekonomiska ställning,
- förändrar beteenden och organisationskulturer,
- påverkar en vidare miljö,
- bidrar till övergripande politiska mål.

## **2. Projekt och program utvärderas genom att man jämför dem med varandra, identifierar aktörer, formulerar politiska alternativ och bedömer deras inverkan i framtiden.**

### Jämförande analys

- Prestationer och resultat av olika program och projekt samlas in, beskrivs och jämförs.
- Ytterligare information samlas in och ytterligare forskning genomförs.
- Faktorer som bidrar till framgång eller misslyckande identifieras och analyseras.

### Identifiering av aktörer

- Ansvarsfrågor specificeras med avseende på offentliga och icke-statliga aktörer.
- Förvaltningsnivå fastställs: från lokal, regional, nationell till europeisk.
- Samråd hålls med berörda aktörer och målgrupper och dessa förhandlar med varandra.

### Formulering av politiska alternativ

- Slutsatser dras av den jämförande analysen och identifieringen av aktörer.
- De frågor som förslagen till politik är avsedda att åtgärda beskrivs.
- Konkreta politiska rekommendationer formuleras och presenteras.

### Bedömning av inverkan i framtiden

- De politiska alternativens (direkta och indirekta) miljömässiga, ekonomiska och samhällsmässiga inverkan analyseras.
- Risker och osäkra punkter övervägs, liksom hindren för genomförande och uppfyllande.
- Alternativ jämförs och det bästa alternativet omsätts i konkreta politikförslag.

## **3. De konkreta politikförslagen lämnas till det behöriga beslutsfattande organet för beaktande, och behandlas i enlighet med arbetsordningen.**



## Bilaga II

# Nationella kontaktpunkter på integrationsområdet



## **Belgien**

Christian Duponts kansli, minister för offentlig förvaltning, social integration, storstadspolitik och jämställdhet (Ministre de la Fonction publique, d'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances / Minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Gelijke Kansen)  
Rue de la Loi/Wetstraat 51, B-1040 Bryssel, Belgien, fax (32-2) 790 57 98

och

Centrum för lika möjligheter och kamp mot rasism (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme / Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding)  
Rue Royale/Koningsstraat 138, B-1000 Bryssel, Belgien, fax (32-2) 212 30 30

## **Cypern**

Inrikesministeriet (Υπουργείο Εσωτερικών) – Avdelningen för EU-frågor och internationella frågor

Demosthenis Severis Avenue, 1453 Nicosia, Cypern, fax (357) 22 86 77 55

## **Danmark**

Ministeriet för flyktingar, invandrare och integration (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration) – Enheten för integrationspolitik

Holbergsgade 6, DK-1057 Köpenhamn K, Danmark, fax (45) 33 95 14 79

## **Estland**

Statskansliet (Riigikantselei) – Ministeriet för befolkningspolitiska och etniska frågor

The Stenbock House, Rahukohtu 3, EE-15161 Tallinn, Estland, fax (372) 332 61 51

## **Finland**

Arbetsministeriet – Politikavdelningen

Södra esplananden 4, Helsingfors, postadress: PB 34, FI-00023 Statsrådet,  
fax (358-9) 16 04 91 84

## **Frankrike**

Ministeriet för sysselsättning, social sammanhållning och bostadsfrågor (Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement) – Direktoratet för befolkning och migration

Bureau DMI 3, 14 avenue Duquesne, F-75350 Paris 07 SP, Frankrike, fax (33) 140 56 53 49

## **Grekland**

Inrikesministeriet (Υπουργείο Εσωτερικών) – Direktoratet för främlingar och migration – Sektorn för social integration

Evangelistrias 2, GR-105 63 Aten, Grekland, fax (30) 21 03 22 33 35

## **Irland**

Mottagnings- och integrationsbyrån (Reception & Integration Agency)

Block C, Ardilaun Centre, 112-114 St. Stephen's Green, Dublin 2, Irland, fax (353-1) 413 32 71



## **Italien**

Inrikesministeriet (Ministero dell'interno) – Avdelningen för civila friheter och invandring –  
Centrala direktoratet för invandrings- och asylpolitik  
Palazzo Viminale, Via A. Depretis, I-00184 Rom, Italien, fax (39) 06 46 54 97 51

och

Ministeriet för social solidaritet (Ministero della solidarietà sociale) –  
Generaldirektoratet för invandring  
Via Fornovo 8, I-00192 Rom, Italien, fax (39) 06 36 75 47 69

## **Lettland**

Kansliet för ministern med särskilt ansvar för samhällsintegration  
(Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāts)  
Elizabetes ielā 20, 2nd floor, LV-1050 Riga, Lettland, fax (371) 736 53 35

## **Litauen**

Arbetsmarknads- och socialministeriet (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija) –  
Avdelningen för internationella frågor  
A. Vivulskio gatvė 11, LT-03610 Vilnius, Litauen, fax (370-5) 266 42 09

## **Luxemburg**

Ministeriet för familjefrågor och integration (Ministère de la famille et de l'intégration) –  
Regeringens utlänningsavdelning  
12-14 avenue Emile Reuter, L-2919 Luxemburg, fax (352) 478 36 72

## **Malta**

Ministeriet för familjefrågor och social solidaritet (Ministeru għall-Familja u Solidarjeta' Soċjali)  
Palazzo Ferreria, 310 Republic Street, Valletta CMR 02, Malta, fax (356) 25 90 31 21

## **Nederländerna**

Justitieministeriet (Ministerie van Justitie) – Avdelningen för minoritets-  
och integrationspolitik  
Schedeldoekshaven 100, P.O. BOX 20301, 2500 EH Haag, Nederländerna,  
fax (31-70) 370 90 89

## **Polen**

Arbetsmarknads- och socialministeriet (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej) –  
Avdelningen för socialt bistånd och integration  
1/3/5 ulica Nowogrodzka, 00-513 Warszawa, Polen, fax (48-22) 661 11 40

## **Portugal**

Premiärministerns kansli (Presidência do Conselho de Ministros)  
Rua Prof. Gomes Teixeira, P-1399-022 Lissabon, Portugal, fax (351) 213 92 78 60



## **Slovakien**

Inrikesministeriet (Ministerstva vnútra) – Migrationsavdelningen  
Pivonková 6, SK-812 72 Bratislava, Slovakien, fax (421-2) 43 41 47 59

och

Ministeriet för arbetsmarknadsfrågor, sociala frågor och familjefrågor (Ministerstvo práce, sociálních vecí a rodiny)  
Špitálska 4, SK-816 43 Bratislava, Slovakien, fax (421-2) 52 92 12 71

## **Slovenien**

Inrikesministeriet (Ministrstvo za notranje zadeve) – Direktoratet för interna administrativa frågor  
Stefanova 2, SLO-1501 Ljubljana, Slovenien, fax (386-1) 283 36 47

## **Spanien**

Arbetsmarknads- och socialministeriet (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) –  
Generaldirektoratet för integration av invandrare  
c/ José Abascal 39, 1ª Planta, E-28003 Madrid, Spanien, fax (34) 913 63 70 57

## **Storbritannien och Nordirland**

Inrikesministeriet – Direktoratet för invandrings- och medborgarskapspolitik  
(Home Office – Immigration and Nationality Policy Directorate)  
Apollo House, 36 Wellesley Road, Croydon, Surrey CR9 3RR, Storbritannien,  
fax (44-208) 760 80 08

## **Sverige**

Justitiedepartementet – Enheten för integration och mångfald (IM)  
SE-103 33 Stockholm, Sverige, fax (46-8) 405 35 78

## **Tjeckien**

Arbetsmarknads- och socialministeriet (Ministerstvo práce a sociálních věcí) – Avdelningen  
för migration och integration av utlänningar  
Na Poříčním právu 1/376, CZ-128 01 Prag 2, Tjeckien, fax (420) 221 92 30 90

## **Tyskland**

Föbundsministeriet (Bundesministerium des Innern) – Enhet MI2, Grundläggande  
integrationsfrågor  
Dienstszitz Berlin, Alt-Moabit 101 D, D-10559 Berlin, Tyskland, fax (49-188) 868 15 19 18

## **Ungern**

Justitie- och polisministeriet (Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium) –  
Migrationsavdelningen  
Kossuth Lajos tér 4., HU-1055 Budapest, Ungern, fax (36) 14 41 29 32

## **Österrike**

Föbundsministeriet (Bundesministerium für Inneres) – Avdelning III/4 Bosättnings-  
och medborgarskapsfrågor  
Herrengasse 7, A-1014 Wien, Österrike, fax (43-1) 531 26 31 59

## **Observatörer**

### **Bulgarien**

Ministeriet för arbetsmarknads- och socialpolitik (Министерство на труда и социалната политика) – Enheten för europeisk integration 2  
2 ul. Triaditza, BG-1051 Sofia, Bulgarien, fax (359-2) 987 39 80

### **Rumänien**

Förvaltnings- och inrikesministeriet (Ministerul Administrației și Internelor) – Nationella flyktingavdelningen – Enheten för social integration  
15 Strada Vasile Stolnicu, Bukarest 2, Rumänien, fax (40-21) 240 85 10



Europeiska kommissionen

**Handbok om integration för politiska beslutsfattare och praktiskt verksamma på området  
andra utgåvan, maj 2007**

Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

2007 — 97 s. — 17 x 24 cm

ISBN 978-92-79-03342-1



## **SÅ SKAFFAR DU EU-PUBLIKATIONER**

Publikationer som ges ut av publikationsbyrån och som finns till försäljning kan beställas på EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>) via olika försäljningskontor.

Du kan också beställa en förteckning över våra internationella försäljningsställen genom att skicka ett fax till: (352) 29 29-42758.



Denna handbok innehåller god praxis och erfarenheter från 25 EU-medlemsstater på följande områden: att få med ett integrationsperspektiv, boende i stadsmiljö, ekonomisk integration, integrationsförvaltning. Den har utarbetats i nära samarbete med de nationella kontaktpunkterna på integrationsområdet. Syftet är att främja införandet av en konsekvent europeisk ram för integration genom att underlätta utbytet av erfarenheter och information. Handboken riktar sig till beslutsfattare och praktiskt verksamma på lokal, regional och nationell nivå samt på EU-nivå.

ISBN 978-92-79-03342-1



9 789279 033421

