

# Handbok om integration

## för politiska beslutsfattare och praktiskt verksamma på området

Generaldirektoratet  
för rättvisa, frihet och säkerhet





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

November 2004



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 92-79-02526-0

© Europeiska gemenskaperna, 2006  
Reproduktion är tillåten förutsatt att källan anges.

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

## Innehåll

<b>Förord</b>	<b>5</b>
<b>Bakgrund</b>	<b>6</b>
<b>Inledning</b>	<b>8</b>

---

<b>Kapitel 1: Introduktion för nyanlända invandrare och erkända flyktingar</b>	<b>13</b>
1.1 Utformning av program	15
1.2 Anpassa ambitionerna till resurserna	19
1.3 Arbeta tillsammans med partner	22
1.4 Utveckla och anpassa program	27
Kapitel 1: Slutsatser	30

---

<b>Kapitel 2: Medborgardeltagande</b>	<b>33</b>
2.1 Interkulturell kompetens	34
2.2 Engagera medborgare och invandrare	39
2.3 Hur kan en organisation bli öppnare och mer integrationsfrämjande	49
Kapitel 2: Slutsatser	50

---

<b>Kapitel 3: Indikatorer</b>	<b>53</b>
3.1 Skapa rätt förutsättningar	56
3.2 Val av indikatorer	59
3.3 Europeiskt samarbete	64
Kapitel 3: Slutsatser	68

---

<b>Bilaga: Omsätta politik i program</b>	<b>71</b>
Källor	76
Nationella kontaktpunkter på integrationsområdet	78



## Förord

I dagens EU berörs alla medlemsstater av utmaningen att integrera invandrare i samhället. Detta är en komplicerad och känslig uppgift av allt större betydelse.

Eftersom utvecklingen går mot en åldrande och minskande befolkning, är ökad invandring till Europa både sannolik och nödvändig under kommande år. Integreringen av invandrare är mycket viktig för den sociala sammanhållningen och den ekonomiska utvecklingen. För att invandrare skall kunna känna att de är en del av vårt samhälle måste vi behandla dem rättvist och se till att de har de rätta förutsättningarna för att kunna delta fullt ut i våra samhällen. Integrationen är en fortlöpande och ömsesidig process som grundar sig på ömsesidiga rättigheter och skyldigheter för invandrarna och värdssamhället.

Vid Europeiska rådets möte i Thessaloniki i juni 2003 underströk stats- och regeringscheferna vikten av att utveckla samarbetet och utbyta erfarenheter och information om invandring på EU-nivå, i syfte att lära av varandra. Som ett svar på denna uppmaning beslutade de nationella kontaktpunkterna på integrationsområdet (experter från medlemsstaterna som träffas regelbundet) att utarbeta en handbok om god praxis.

Jag vill ta tillfället i akt att varmt välkomna offentliggörandet av denna första upplaga av handboken om integration, som innehåller en rad exempel på och arbetsmetoder för en lyckad integration i Europeiska unionen. Handboken ger en inblick i de många projekten och programmen på nationell, regional och lokal nivå och redovisar vissa allmänna slutsatser och erfarenheter. Jag hoppas att denna handbok kommer att kunna vara till användning för beslutsfattare och rättstillämpare i EU. Den kommer också att bidra till utarbetandet av gemensamma grundprinciper för integration i EU.

Jag är säker på att både de som är vana att arbeta med integrationsfrågor och de som är nya på området kan hämta inspiration ur denna handbok, och att detta kommer att gynna vårt gemensamma mål att finna de bästa lösningarna på de frågor som integrationen ställer oss inför.



Jonathan Faull  
Generaldirektör  
GD Rättvisa, frihet och säkerhet  
Europeiska kommissionen

Bryssel november 2004



## Bakgrund

Idén att utarbeta en handbok om integration härrör från Europeiska rådets möte i Thessaloniki i juni 2003, där stats- och regeringscheferna underströk betydelsen av samarbete och informationsutbyte inom den nyligen inrättade gruppen av nationella kontaktpunkter på integrationsområdet. För att organisera detta informationsutbyte och nå vissa konkreta resultat som medlemsstaterna kan falla tillbaka på när de utarbetar och främjar nya politiska initiativ för en mer effektiv integration, beslutade man att sammanställa en handbok om integration. Grundidén med denna handbok är därför att den skall fungera som ett incitament för utbyte av information och goda arbetsmetoder mellan medlemsstaterna.

Handboken har förberetts för Europeiska kommissionen av en oberoende konsult, Migration Policy Group, och utarbetats i nära samarbete med de nationella kontaktpunkterna på integrationsområdet. Den baserar sig på resultaten av en serie tekniska seminarier, som hölls i Köpenhamn (februari 2004), Lissabon (april 2004) och London (juni 2004). Vid dessa seminarier som, med stöd av Europeiska kommissionen och insatser av Migration Policy Group, organiserades av ministrarna med ansvar för integrationsfrågor i nämnda länder, samlades politiska och andra beslutsfattare samt praktiskt verksamma för utbyte av information och god praxis inom tre områden: inrättande av program, deltagande i det civila samhället och det politiska livet samt utformning av indikatorer. De tre kapitlen i handboken speglar seminariernas uppbyggnad, som vart och ett var koncentrerat till ett av dessa ämnen. Vid förberedelserna av varje seminarium utformade Migration Policy Group underlag för diskussionerna. Arbetsgruppen utarbetade också de slutdokument som sammanfattade arbetet under seminarierna. Detta material diskuterades sedan inom gruppen av nationella kontaktpunkter på integrationsområdet. De nationella kontaktpunkterna på integrationsområdet har, såväl under seminarierna som under arbetet med att sammanställa handboken, bidragit med exempel på goda arbetsmetoder och lovande integrationsinitiativ från sina respektive länder. Allt detta sammantaget har utgjort de nödvändiga byggstenarna till denna handbok om integration.

Handboken riktar sig till beslutsfattare och praktiskt verksamma på området. Vilka är dessa grupper och vilka är deras gemensamma nämnare? Tanken är ju att handboken skall vara till nytta för båda grupperna. Allmänt sett är det beslutsfattarna som utformar de övergripande integrationsmålen, frigör resurser, övervakar tillämpningen och utvärderar resultat. De praktiskt verksamma omsätter integrationsmålen i konkreta program, sätter upp mål och vidtar åtgärder för att uppfylla målen. Denna handbok är givetvis inte avsedd att behandla utformningen av den övergripande integrationspolitiken. Inte heller kan en europeisk handbok gå in alltför mycket på detaljer när det gäller att beskriva konkret programverksamhet. Handboken tar därför upp goda arbetsmetoder och redovisar erfarenheter från verksamhet i medlemsstaterna inom ramen för två olika



typer av integrationsprogram, nämligen introduktionskurser för nyanlända invandrare och erkända flyktingar (kapitel 1) och deltagande i samhällslivet (kapitel 2). För att skapa bättre förutsättningar för att analysera i vilken mån integrationsprogram fungerar väl och mäta resultat, kunde såväl beslutsfattare som tillämpare utveckla integrationsindikatorer och riktmärken (benchmarks). Användningen av sådana verktyg i politik och integrationsprogram behandlas i kapitel 3.

På grundval av dessa tre kapitel föreslås en plan för att omsätta integrationsmålen i integrationsprogram (bilaga). Planen kan hjälpa beslutsfattare och praktiskt verksamma att klargöra målen med integrationsprogrammen, rapportera om deras genomförande och mäta resultat. Detta kommer att underlätta utbytet av god praxis och göra det mer fruktbart. De tre kapitlen ger en kortfattad beskrivning av god praxis. Om ett visst land nämns i anslutning till en viss verksamhet, utesluter detta inte att arbetsmetoderna i fråga även förekommer i andra länder. Erfarenheterna av arbetsmetoderna kommenteras texten igenom och sammanfattas också i form av slutsatser i slutet av varje kapitel.

Det är viktigt att betona att slutsatserna och rekommendationerna i denna handbok bör tas för vad de är, det vill säga förslag riktade till beslutsfattare och praktiskt verksamma, men även en katalog av inspirerande idéer. Det bör understrykas att utarbetandet av denna handbok är tänkt att vara en fortlöpande process, ett levande instrument som inte bara kommer att utvecklas stegvis över tiden, utan uppdateras för att ta hänsyn till framsteg samt nya utvecklingstendenser, lösningar och resultat. En andra upplaga med nya kapitel är därför planerad till 2006. De tre ämnen som valts till denna första upplaga av handboken speglar de prioriteringar som angavs i *meddelandet om invandring, integration och sysselsättning*, men handboken kommer med tiden att omfatta alla politikområden som berör invandring, inklusive logi, hälsovård och arbetsmarknadsaspekter.

Brüssel november 2004



## Inledning

Integration av invandrare har lett till omfattande diskussioner i den utvidgade Europeiska unionen, där de flesta medlemsstater påverkas av migrationsrörelser. Vissa länder har gått från att vara utvandringsländer till att bli invandringsländer och ställs inför frågan om integration för första gången. Länder som tidigare haft invandring riktar också fokus på nyanlända invandrare. De fortsätter dock samtidigt att främja delaktighet från redan etablerade invandrare, samtidigt som de ändrar sådan politik som inte fungerat tillräckligt väl. Liksom inom andra politikområden visar de många olika strategier som används i EU att frågan om hur man bör främja integration kan lösas på olika sätt. Synen på och tillämpningen av integrationsåtgärder skiljer sig åt inte bara som ett resultat av skillnader i olika länders "invandringshistoria". Olika politiska dagordningar och skillnader i statens och det civila samhällets roll har lett till olika syn på integrationen av nya invandrare och flyktingar. Mångfalden kan illustreras med den öppna frågan om vilka grupper som är eller bör bli föremål för integrationspolitiska åtgärder. Här finns skillnader i hur man definierar "invandrare" och "etniska minoriteter". Andra generationens invandrare kan identifieras genom sin nationalitet eller, om de är medborgare, på grundval av var deras föräldrar är födda. Nya medlemsstater har historiskt sett betonat minoritetsfrågor, snarare än frågan om integrering av invandrare. Det råder inte heller enighet om huruvida "invandrare", oavsett definition, bör ses som en grupp. De kan lika gärna ses som individer eller som medlemmar i en särskild underkategori som definieras utifrån nationell eller etnisk bakgrund, religion, kön, ålder eller utifrån orsaken till att de anlät (till exempel i egenskap av ekonomiska migranter, flyktingar eller familjemedlemmar) eller deras kvalifikationer (allt från högkvalificerad till lågkvalificerad arbetskraft). Även samhället i stort kan vara ett lämpligt mål för politiken, om integrationen ses som en process för att skapa social sammanhållning. Politiken är då ett svar på de upplösande verkningarna av den snabba sociala, ekonomiska och kulturella förändring som de flesta europeiska samhällen genomgår, oavsett om de har en historia som präglas av migration eller inte. Under beteckningen integration finner man följaktligen en blandning av allmänna specifika strategier som riktar sig till olika grupper och syftar till att lösa en rad olika frågor.

Alla EU-länder respekterar de mänskliga rättigheterna och delar värden som jämlikhet, förbud mot diskriminering, solidaritet, öppenhet, delaktighet och tolerans. Myndigheter på olika nivåer påverkar varandra genom fortlöpande politiskt utbyte, som i viss mån leder till en sammanjämkning av de politiska strategierna och målen, både på det nationella och på det internationella planet. När det gäller identifieringen av kärnfrågor och nyckeldimensioner på integrationsområdet råder tämligen stor enighet. Även om en enda exakt definition av integration kan visa sig alltför snäv, kan identifieringen av nyckeldimensioner på integrationsområdet fungera som en användbar "arbetsdefinition". Det övergripande målet för integration anses ofta vara egenförsörjning: regeringarna strävar efter att få invandrare att leva ett oberoende liv i fråga om boende, arbete, utbildning, sociala nätverk och deltagande i samhällslivet. Kommissionens första *årsrapport om*

*invandring och integration* visar att tillträde till arbetsmarknaden samt språkkunskaper och en tillräcklig utbildningsnivå i alla medlemsstater utgör de viktigaste målen för att säkra en lyckad integration. På EU-nivå är integrationen på arbetsmarknaden den fråga där de politiska målen har definierats tydligast. I *2003 års riktlinjer för sysselsättningsstrategin* anges målet att minska sysselsättningsgapet mellan icke EU-medborgare och EU-medborgare fram till 2010. En anställning bidrar till bättre levnadsförhållanden, liksom en bostad till överkomligt pris och av god kvalitet. Arbetslöshet, undermåliga bostäder och överrepresentation av invandrare i nedgångna stadsområden är ett problem i de flesta medlemsstater. Denna aspekt av integrationsproblematiken riktar fokus på den politik som förs lokalt och i städerna, och på de lokala myndigheternas centrala roll i integrationsprocessen.

Samtidigt som det finns en fortsatt fokus på socioekonomiska aspekter, betonar regeringarna i allt större utsträckning vikten av den sociokulturella sfären, integrationens personliga dimensioner och det sociala samspelet (frekvens och intensitet). Detta förhållningssätt förutsätter att det finns ett behov av att integrera invandrare i alla delar av samhället, inklusive de samhälleliga, kulturella och politiska områdena. Synen på integration som en dubbelriktad process gör det dessutom intressant att undersöka attityder i de mottagande samhällena, hos deras medborgare, myndigheter och organisationer. Integrationens olika dimensioner hänger samman med varandra och resultat inom ett område får positiva verkningar inom de övriga. Arbetstillfällen är värdefulla när det gäller att utveckla språkkunskaper och en bredare kulturell kompetens samt att skapa sociala band. De sociala banden, i sin tur, stärker de ekonomiska förutsättningarna. Språkkunskaper är värdefulla på arbetsmarknaden och ger vidare möjligheter till utbildning. De indikerar samtidigt att det finns kunskaper om befolkningen och samhället i värdlandet.

Integrationspolitiken syftar till förbättringar för invandrare inom områdena sysselsättning, bostäder, utbildning, hälsovård m.m. Nyanlända och redan bosatta invandrare kommer att ha större förutsättningar att uppnå detta om de skaffar sig vissa kvalifikationer, såsom språkkunskaper och kunskaper om värdssamhället. Introduktionsprogram hjälper nyanlända att skaffa sig de kunskaper de behöver för att delta fullt ut i samhället. Samtidigt måste inriktningen på individuell anpassning och frågor om humankapital kompletteras med större betoning på social sammanhållning och jämställdhet i olika samhällen. Efterfrågan på kvalifikationer måste kombineras med goda förutsättningar för att skaffa dessa kvalifikationer och möjligheter att använda dem. Samhället och dess institutioner måste vara aktiva när det gäller att öppna sig för invandrare. Det är inte bara upp till invandrarna själva att skaffa sig rätt kvalifikationer, utan regeringarna och samhällets aktörer måste se till att det finns goda förutsättningar att delta på grundval av jämlikhet och icke-diskriminering. Det är av största vikt att få rätt ansvarsfördelning för en rättvis och effektiv integrationspolitik.



Integrationen kan ses som en sak mellan staten och den enskilde invandraren, men den är också en process där det finns nära partnerskap mellan aktörer i och utanför staten på olika nivåer, till exempel arbetsgivare, fackföreningar, religiösa organisationer, det civila samhället, invandrarorganisationer, massmedia och icke-statliga organisationer som stöder invandrare. Exempelvis politiska ledare har ett stort ansvar i sin roll som folkbildare och när det gäller att främja en positiv syn på invandrare och därigenom stävja främlingsfientliga och rasistiska tendenser. Arbetsgivare kan erbjuda arbetstillfällen, tillhandahålla fortbildning och språkundervisning, erbjuda förberedande kurser, underlätta tillgången till bostäder och informera allmänheten om de ekonomiska fördelarna med invandring. Medierna spelar också en viktig roll när det gäller att tillhandahålla en balanserad rapportering och påverka allmänhetens syn på nyanlända. Öppenhet och en välkomnande anda från allmänhetens sida är avgörande faktorer för en lyckad integration och kan uppmuntras genom frivilligprogram. Integration är ett gemensamt ansvar och förutsätter medverkan från många aktörer.

Ett aktivt deltagande från invandrarnas sida vilar på att rättigheter och skyldigheter gradvis anpassas till vad som gäller för medborgare. Tillgång till institutioner, tjänster och möjligheter att delta i samhällslivet skapar de nödvändiga förutsättningarna för att migranter skall kunna utöva ett aktivt medborgarskap. Öppenhet i föreningslivet, allt från sportklubbar till politiska partier, är av stor betydelse för resultatet. Organisationer av alla sorter bör ta hänsyn till den mångkulturella verkligheten genom att tillämpa lika möjligheter, anställa migranter på alla nivåer och samarbeta med invandrarorganisationer. Invandrarorganisationerna är också viktiga partner när det gäller invandrarnas möjligheter att vara delaktiga i beslutsprocesser. Politiska beslut, särskilt på lokal nivå, påverkar i hög grad personer som är bosatta i ett land utan att vara medborgare där. Dessa kan delta genom olika samrådsmekanismer. Samtidigt kan man uppmuntra migranter att bli medborgare i det land där de vistas.



### Vad behövs för att utbyta goda arbetsmetoder?

En möjlig definition av goda arbetsmetoder kunde vara: lösningar som genom forskning och utvärdering visat sig effektiva och hållbara och leda till utmärkta resultat, och som kan tillämpas i och anpassas till olika situationer.

- Erfarenheter kan dras från god och dålig praxis.
- De flesta metoder har både starka och svaga sidor.
- Ingen praxis kan kopieras rakt av.
- All praxis måste anpassas till de lokala förutsättningarna.



### Dokumentation av bästa praxis bör ta upp följande:

- Vilket var problemet med praxisen i fråga och vem uppmärksammade detta problem?
- Vem införde praxisen och vilka medverkade i övrigt?
- Hur utvecklades praxisen, och i vilka steg?
- Vilka var de positiva och/eller negativa följderna?
- Hur ser den ekonomiska hållbarheten ut på längre sikt?
- Effektivitet: verkningarna av praxisen.
- Kostnadseffektivitet.
- Hållbarhet: varaktiga resultat och förutsättningar för att använda samma tillvägagångssätt på nytt.
- Praxisens eventuella oavsedda positiva eller negativa verkningar på andra än de som omfattas direkt av den.
- Relevans: praxisens betydelse för målgruppen.



## Kapitel 1

# Introduktion för nyanlända invandrare och erkända flyktingar



I detta kapitel behandlas utformningen och genomförandet av introduktionsprogram. Deltagarna kan lära sig språket, knyta kontakter med arbetsmarknaden och skaffa sig kunskaper om värdsamhället inom ramen för välplanerade och välfinansierade program. Regeringarna kan samarbeta med lokala myndigheter, arbetsmarknadens parter och icke-statliga organisationer och regelbundet utvärdera program, för att därigenom skapa förutsättningar för en lyckad introduktion.

Integration är en process som tar flera år i anspråk. I många fall tar den längre än naturaliseringsprocessen och "ärvs" av andra och tredje generationens invandrare. Det engagemang som är en förutsättning för en lyckad integrationsprocess är för handen när värdsamhällena åtar sig att välkomna invandrarna och ge dem möjlighet att bekanta sig med språket, grundläggande värderingar och seder, och när invandrarna å sin sida visar vilja att bli en del av värdsamhället.



Introduktionsprogram är en investering för framtiden som både invandraren och värdsamhället borde vara villiga att göra. Med en sådan start kan invandrare skaffa sig de kunskaper som behövs för att bli "självgående" och därför är sådana program väl värda insatsen. Samhällsvinsten av denna investering är att invandrarna blir bättre rustade att bidra till samhället de lever i.

Den första tiden av en invandrades bosättning i värdlandet är av särskild betydelse. Vissa regeringar har startat introduktionsprogram som är inriktade på den allra första tiden av en invandrades vistelse. Introduktionsprogrammen har i regel tre huvudinslag: språkundervisning, samhällsorientering och arbetsmarknadsanpassning.



Ett exempel på introduktionsprogram kommer från Gent i Belgien, där det finns en kommunal integrationsmyndighet som inrättats av staden Gent, med stora insatser av den flamländska gemenskapen (under rubriken stadsplanering och integration). Myndighetens mottagningsprogram innebär att relevant flamländsk lagstiftning (som infördes 2003 och började tillämpas den 1 april 2004) genomförs. Denna lagstiftning reglerar introduktionskurser för nyanlända familjemedlemmar, lagligt bosatta migranter, erkända flyktingar, offer för människohandel och underåriga. Lagstiftningen omfattar även asylsökande som har nått en fas i handläggningen av deras ärende där deras ansökan prövas i sak. För vissa grupper är introduktionskursen obligatorisk. Introduktionsprogrammet inkluderar undervisning i nederländska/flamländska (upp till 1 200 undervisningstimmar i fyra nivåer, av vilka 120 ges vid själva introduktionscentrumet) och 75 timmar "samhällsorientering". Kurserna i samhällsorientering omfattar moduler som tar upp praktiska och administrativa frågor och ger information om hur man kan delta i kulturella och sociala aktiviteter. I Gent tillhandahålls dessa kurser, förutom på nederländska, även på turkiska, arabiska, franska, engelska, ryska, spanska, persiska, albanska och somaliska. Staden strävar också efter att tillhandahålla "specialsydda" individuella mottagningsprogram tillsammans med andra organisationer, inklusive vägledning om sysselsättning, utbildning och fortbildning. För närvarande följer omkring 500 nyanlända vuxna introduktionsprogrammet.



[www.gent.be/integratiedienst/](http://www.gent.be/integratiedienst/), Kom-Pas Centre: [kom.pas@gent.be](mailto:kom.pas@gent.be)





## 1.1 Utformning av program

Att ge kurser på flera nivåer och i flera format och tillhandahålla en rad olika undervisningsmetoder kan bidra till att uppnå en effektiv språkundervisning för invandrare med skiftande utbildningsbakgrund och förkunskaper om landet och språket. Detta leder till användbara kvalifikationer. Det bästa är om det följer ett prov efter avslutad kurs, så att man kan utvärdera hur mycket deltagarna har lärt sig.



### Språkundervisning

Särskilt i länder där nyanlända invandrare och flyktingar inte redan har kunskaper i språket på platsen genom koloniala eller andra band, blir språkundervisningen kärnan i myndigheternas introduktionsåtgärder. Kurserna riktar sig i allmänhet till lagligt bosatta vuxna som saknar tillräckliga kunskaper i det (de) officiella språket (-n). Trots att statliga myndigheter avsätter stora resurser till språkprogrammen, är många bekymrade över att man inte uppnår optimala resultat.

Deltagarna delas ofta upp så att de hamnar på olika nivåer i språkundervisningen. I Sverige utvärderas deltagarnas språkkunskaper i syfte att dela upp dem på fyra olika nivåer (två nivåer används för att differentiera mellan deltagare med akademisk bakgrund). Inom ramen för integrationskurser som tillhandahålls enligt 2004 års tyska invandringslag, speglar uppdelningen i olika nivåer såväl redan förvärvade språkkunskaper som tidigare utbildning. Däremot spelar det vid placeringen i en språkklass ingen roll vilken migrantgrupp deltagaren tillhör, vilket varit fallet tidigare. Många länder erbjuder separat skriv- och lästräning – ofta med mer intensiv undervisning – och särskilda kurser för unga migranter. Ofta avslutas kurserna med ett språkprov. I Danmark, exempelvis, bygger språkkurserna och proven på Europarådets gemensamma europeiska referensramar för språkinläring och språkundervisning.

I de fall då kursintygen varit utformade på ett sätt som är bekant för arbetsgivare och utbildningsinstitut har de visat sig öka deltagarens möjligheter att få fortsatt tillgång till arbetsmarknaden eller utbildning. Kursinnehållet och undervisningsmetoderna bör vara utformade med detta i åtanke.



En utvärdering av språkkurser som beställts av det tyska inrikesministeriet pekar på att undervisning och bekräftelse på kunskaper i att skriva språket är avgörande, eftersom samhället och arbetsmarknaden i Tyskland fungerar på ett sätt som ofta förutsätter förmåga att uttrycka sig i skrift. Även om förmågan att kommunicera i tal är oundgänglig, bör den inte vara det enda som betonas i språkundervisningen. Utvärderingen indikerar att språkundervisningen bör vara inriktad på sådana situationer ute i samhället och i arbetslivet där invandraren sannolikt kommer att behöva kunskaper i tyska.





## Yrkesinriktade inslag i introduktionskurserna

- ✘ God praxis innebär att introduktionskurser får en flexibel utformning, som gör det möjligt att tillhandahålla språkundervisning och arbetsmarknadspraktik parallellt, i stället för att förlita sig till sekventiella modeller för språkundervisning, yrkesutbildning och högre utbildning. Kurserna bör integrera språkundervisning och yrkesutbildning och omfatta en utvärdering av befintliga kunskaper.

Om egenförsörjning är målet med introduktionsprogrammen, bör man vid utformningen av dessa sträva efter att skapa en nära anknytning till arbetsmarknaden. Många deltagare kommer inte att ha något fotfäste på arbetsmarknaden när de anländer, om de rest in i landet inom ramen för system för familjeåterförening eller i egenskap av flyktingar. Hjälp med att finna arbete, centrum för yrkesrådgivning, partnerskapsavtal och yrkesutbildning kunde vara inslag i introduktionsprogrammen, vid sidan av eller integrerat med språkundervisningen. I Danmark kan arbetsmarknadsutbildningen inkludera kortare utbildning, praktikplatser eller anställning med lönesubvention. Invandraren eller flyktingen kan också erbjudas en handledare för att stödja utvecklingen av hans eller hennes sociala, språkliga och yrkesmässiga kvalifikationer.

Kombinerade program som syftar både till att ge kunskaper om arbetsmarknaden och förbättra språkkunskaperna är ofta av stort värde, då deltagarna kan ha särskild nytta av språkundervisning om den knyts till arbets- eller fortbildningssammanhang. Nyanlända når uppsatta mål snabbare om de ges möjlighet att göra flera saker samtidigt, vilket innebär att programmen bör löpa parallellt snarare än efter varandra. I Nederländerna finns särskilda program som kombinerar undervisning i nederländska med ett annat inslag (till exempel stöd vid barnuppfostran, arbete, fortbildning, frivilligarbete eller social aktivering). Särskilt personer med yrkesutbildning och/eller tidigare yrkeserfarenhet kan få en introduktion som är arbetsinriktad och ligger inom deras yrkesområde. På detta sätt kan programinnehållet på ett aktivt sätt stödja den enskildes inträde på arbetsmarknaden och underlätta inläringen av det lokala språket.

För att upprätthålla deltagarnas motivation bör man undvika att människor tvingas lära sig samma saker om och om igen. Introduktionskurserna bör syfta till att göra det möjligt för varje nyanländ att utnyttja sin fulla potential på arbetsmarknaden, så att inte betydelsefulla mänskliga resurser går till spillo.

- ✘ Dynamiska metoder för att utvärdera nyanländas kunskaper, som mindre tar fasta på formella kriterier och som värdesätter olika typer av erfarenhet, är av stort värde för bedömningen av vilka kunskaper och erfarenheter som erhållits i ursprungslandet.

Specima-projektet i Finland, som finansieras av Europeiska socialfonden, riktar sig till invandrare med en akademisk examen eller högre. Programmet syftar till att identifiera



motiverade experter, fastställa deras kunskapsnivå och placera ut dem i finska företag och organisationer. Bland åtgärder som knyter an till programmet finns erkännande av utländska examina, fortbildning och förvärvande av nya kvalifikationer samt samarbete i nätverk ([www.mol.fi/migration/](http://www.mol.fi/migration/)).

Den svenska regeringen anslog 2003 medel till arbetsmarknadsutbildning för personer med eftergymnasial utbildning inom områden med personalbrist (anställda inom hälso- och sjukvården, lärare, teknikspecialister och forskare) och till sjuksköterskeutbildning för arbetslösa invandrare. Syftet med den senare åtgärden var att fylla behovet av tvåspråkiga anställda inom primär- och åldringsvården.

Avhopsfrekvensen i introduktionsprogrammen är hög, ofta på grund av att deltagarna erbjuds ett arbete innan kursen är till ända. Många regeringar är oroade för att den typ av arbeten som erbjuds är lågkvalificerade och att, med hänsyn till bristen på anställningstrygghet inom den sektorn av ekonomin, invandrarna kan tvingas in i socialbidragsberoende om de inte har de kvalifikationer som behövs för ett få mer avancerade uppgifter. En bättre lösning kan vara att anpassa programmets form och innehåll till behoven för invandrare som redan är ute i arbetslivet. Danmark håller på att utveckla IT-baserade språkinlärningsprogram för hemmabruk, så att språkinläringen inte konkurrerar med praktikarbete. Kurserna kan också ges vid det offentliga eller privata företag där deltagarna gör praktik eller har fått anställning, eller vid det offentliga utbildningsinstitut där deltagaren genomgår vidareutbildning.

**Deltidskurser, distansundervisning, e-lärande och liknande metoder ger deltagarna möjlighet att arbeta samtidigt som de fortsätter med introduktionsprogrammen.**



I flera länder utarbetar de lokalsamhällen som genomför introduktionsprogrammen individuella arbetsprogram och fördelar resurser med hänsyn till personens behov. Även om målet alltid är att finna det mest passande programmet för varje enskild individ, är det inte alltid möjligt att tillhandahålla hela den rad av tjänster som behövs för en individuellt anpassad fortbildning. Detta gäller särskilt i mindre tätbefolkade områden.

**Genom samordning av resurser kan orter som gränsar till varandra erbjuda fler olika kurser. Samordning gör också att deltagarna kan välja att vara bosatta på en ort och delta i undervisning eller arbeta på en annan. De behöver därigenom inte tappa kontakten med familjer och nätverk, vilket skulle kunna bli fallet vid en eventuell flytt.**



### **Samhällsinriktade inslag i introduktionskurserna**

**Introduktionskurser bör få den nyanlände att känna sig välkommen och uppmuntra denne att känna ansvar för det samhälle han eller hon kommer att leva i.**





Utöver språk, betonar introduktionskurserna ofta vikten av "social vägledning" och av att ge invandrarna kunskaper om hur samhället fungerar och vilka värderingar samhället står för. Kurserna kan täcka de grundläggande principerna i författningen, till exempel respekt för de mänskliga rättigheterna och demokratin samt det politiska systemets funktion, inklusive möjligheter att delta i det politiska och civila livet. Information om jämlikhet mellan könen och barns rättigheter är viktiga inslag i många program.

I många länder anses det viktigt att det även finns praktiska inslag i kurserna. I det nederländska integrationsprogrammet finns kurser som syftar till att bekanta deltagarna med de nederländska hälso- och sjukvårds-, utbildnings- och välfärdssystemen, och med landet seder och bruk. De planerade "medborgarskapskurserna" i Storbritannien kommer att inkludera information om hur man får tillgång till tjänster, arbetsmarknaden, kunskaper om olika samhällsgrupper och religiösa grupper samt de normer som gäller i samhället.

På tal om värderingar bör man också komma ihåg att också den inhemska befolkningen uppvisar stora skillnader i värderingar och uppträdande, och inte alltid lever upp till de krav som ställs på invandrare.



En introduktion i värderingar utformas bäst som en gemensam ansträngning där såväl de nyanlända som värdsamhället strävar efter att uppfylla de standarder som fastställs i landets normer och bestämmelser.

Hur kan samhällsinriktat innehåll passas in vid utformningen av introduktionsprogram? Regeringar kan se en fördel i att lägga samhällsorienterande inslag i början av en invandrarers introduktionskurser, i stället för att lämna dessa till ett senare skede när han eller hennes språkkunskaper skulle vara på en nivå som lämpar sig bättre för ett komplext material. Å andra sidan har vissa regeringar som mål att kombinera samhällsorienterande inslag med språkundervisning, eftersom det kan göra innehållet i fortbildningskurser för vuxna mer intressant och relevant. I Österrike finns det inget särskilt kursavsnitt som särskilt tar upp samhällsfrågor. Dessa behandlas i stället inom ramen för språkundervisningen. I 2004 års tyska invandringslag förskrivs integrationskurser som omfattar en grundläggande och en avancerad språkkurs (var och en är på 300 timmar och torde ta omkring ett år), följd av en 30 timmars orienteringskurs om tysk rätt, kultur och historia. Språkkurserna och orienteringskursen inbegriper ett slutprov.




I Frankfurt föregås en 600 timmars språkkurs av 40 timmars orientering i staden. I detta ingår en resa med tunnelbana, en promenad genom staden och ett besök vid en lokal myndighet, samt information om institutioner och det tyska rättssystemet. Kursen ges på åtta språk och etablerade invandrare på orten står för guidningen.



Kontoret för mångkulturella frågor i Frankfurt, [www.stadt-frankfurt.de/amka/](http://www.stadt-frankfurt.de/amka/)




## 1.2 Anpassa ambitionerna till resurserna

Myndigheternas krav på de nyanlända bör vara anpassade till introduktionsprogrammens tillgänglighet och kvalitet. 

Även om utformningen av introduktionskurserna och antalet undervisningstimmar varierar från land till land, gäller generellt att introduktionskurser kräver betydande resurser och administrativ kapacitet. Detta gäller särskilt när programmen syftar till att vara så väl anpassade till individens kunskaper och behov som möjligt. Utöver att tillhandahålla själva undervisningen stöder myndigheterna deltagarna ekonomiskt under orienteringsprogram som innebär deltagande på heltid. Ofta är syftet att ge en ersättning som i största möjliga utsträckning liknar lön. Till exempel i Danmark är introduktionsprogrammet gratis, och invandrare som inte kan försörja sig själva genom arbete eller stöd från familjen har rätt till ett introduktionsbidrag. Det treåriga programmet inkluderar språkundervisning, kurser i dansk kultur och aktivering i samhället och på arbetsmarknaden, och omfattar minst 37 timmar per vecka i genomsnitt. I Sverige varar introduktionsperioden i allmänhet i upp till två år och inkluderar ett beräknat genomsnitt på 525 timmar svenskundervisning och arbetsmarknadsförberedande kurser. I Finland planerar man nu att utsträcka integrationsperioden till tre år för vissa invandrarkategorier, till exempel sjuka, småbarnsmödrar, personer med bristfällig läs- och skrivkunskaper samt vissa ungdomar. Även introduktionsprogram av mer blygsam omfattning kräver utan undantag att resurser anslås. Väntelistor är ofta ett problem och potentiella deltagare kan inte alltid få plats på en kurs.

Samtidigt beslutar vissa länder att göra kursdeltagandet obligatoriskt och använder sanktioner knutna till förnyelse av uppehållstillstånd eller till utbetalning av socialt bistånd för att tvinga fram deltagande. I Danmark reduceras introduktionsbidraget om deltagaren är frånvarande från programmet utan giltig orsak. I Österrike och enligt det ännu inte införda systemet i Nederländerna betalar deltagarna för kurserna, med möjlighet att få kostnaderna (delvis) ersatta efter slutförd kurs. I 2004 års tyska invandringslag föreskrivs möjligheter att bestraffa frånvaro samt att ta ut en avgift av deltagarna, beräknad till en euro per timme. Personer som mottar socialbidrag är undantagna. I Frankrike underlättar en hög närvaro naturaliseringsprocessen. Lösningarna kan grunda sig (inte bara) på sanktioner, utan även på incitament som belönar hög närvaro och slutförandet av kurser.

Obligatoriska program och användning av sanktioner och incitament bör utvärderas efter viss tid, för att klargöra huruvida denna typ av lösningar förbättrar kurskvaliteten och bidrar till ökad närvaro. 

I de fall kurserna är gratis kan de höga kostnaderna bli ifrågasatta i regeringen och de ansvariga avdelningarna sätts under tryck att förklara de långsiktiga ekonomiska och



sociala fördelarna med språkundervisning för invandrare. I de nya medlemsstaterna blir de budgetmässiga verkningarna ännu mer framträdande än i EU-15, vilket gör att det kan bli aktuellt att söka bidrag från externa källor eller gemenskapshåll. Bidrag från privata källor kan också komma att diskuteras ytterligare i framtiden.



**Enligt god praxis bör programmen vara tillgängliga, ekonomiskt överkomliga och av hög kvalitet, och resultaten bör utvärderas regelbundet.**

I de fall arbetsmarknadsåtgärder ingår i introduktionskurserna ställs myndigheterna inför extra stora utmaningar i fråga om genomförandet. Det är inte alltid möjligt att erbjuda individanpassade kursprogram. Introduktionsprogrammen erbjuder ibland enhetliga lösningar, trots att de i stället borde vara anpassade till var och ens utbildningsbakgrund och utsikter på arbetsmarknaden. För vissa länder med ett större antal nyanlända eller med mindre resurser kan det vara lämpligare att ha öppna "slussar", där invandrarna kan få individuell vägledning och diskutera särskilda "integrationsprogram" utan att behöva inleda en komplicerad uppföljningsprocess.

Som ett alternativ till övergripande kurser i samhällsorientering, kan länder erbjuda endagskurser. Ett exempel är den franska samhällsorienteringsdagen, som är en del av statens åtaganden inom ramen för ett "integrationskontrakt". En samhällsorienteringsdag omfattar det grundläggande rättigheterna och värderingarna i Frankrike, samt de franska institutionerna. Det finns också en informationsdag om hur det är att leva i Frankrike, som tar upp frågor om hälsovård, skola, bostäder, fortbildning och arbete. Dessa endagskurser hålls på de fyra största invandrarspråken i Frankrike.

I Portugal omfattar "medborgarskapsmodulen" i det nationella programmet "Portugal ger fristad" tolv timmar. Kursen främjar ett aktivt medborgarskap och är uppdelad i tre undervisningsteman: "Individen, staten och förmedlingsorganen" (4 timmar), "Lika möjligheter och behandling när det gäller tillgången till sysselsättning" (6 timmar) och "Tillgång till information" (2 timmar).

Utöver variationer i antalet undervisningstimmar, kan man tillhandahålla olika nivåer av introduktion för olika kategorier av migranter. Bland de viktigaste målgrupperna för introducerande integrationsprogram finns lagligt bosatta invandrare som har för avsikt att stanna kvar i landet och erkända flyktingar som är medborgare i ett land utanför EU. I överensstämmelse med nationell integrationspolitik kan de introducerande integrationsprogrammen utsträckas till att omfatta även andra grupper, exempelvis migranter inom EU, tillfälliga invandrare, personer som räknas som skyddsbehövande i övrigt, asylsökande, varaktigt bosatta invandrare, återvändande medborgare samt etniska och nationella minoriteter. Med hänsyn till de begränsade resurserna förblir kurserna i allmänhet tillgängliga för i första hand invandrare som förväntas stanna i landet och erkända flyktingar. Tillfälliga invandrare kan dock också behöva viss inledande och grundläggande





information om värdsamhället, till exempel om tillgången till akutvård, kyrkliga samfund, polis m.m. Denna grundläggande information kan bidra till att undvika social isolering och stödja tillfälliga invandrare i deras vardagliga kontakter med lokalsamhällen och grannar. Handböcker eller broschyrer som tar upp särskilda aspekter av samhällslivet och allmän information om seder och bruk i värdlandet är användbara exempel, tillsammans med lokala välkomstarrangemang. Handböckerna kan publiceras i tryck och på Internet eller som hörböcker, och kan också översättas till olika gemenskapsspråk. Sådana introduktionsåtgärder, som är inriktade på att minska spänningarna i gemenskapen snarare än på att skapa förutsättningar för anställning på arbetsmarknaden är ett bra sätt att inkludera tillfälliga invandrare utan att behöva anslå omfattande resurser.

Många länder har utarbetat handböcker för invandrare. Till exempel har Immigrant Council of Ireland utarbetat en handbok (*Handbook on Immigrants' Rights and Entitlements in Ireland*) som syftar till att informera invandrargrupper och alla offentliga och privata organ samt icke-statliga organisationer som kommer i kontakt med invandrare. Handboken ger en översikt över relevant lagstiftning och gör åtskillnad mellan olika grupper, exempelvis migrerande arbetstagare, näringsidkare och egenföretagare, internationella studenter, migranters familjemedlemmar och irländska medborgare, besökare, personer som beviljats tillstånd att stanna i landet, föräldrar och syskon till personer som har irländskt medborgarskap samt personer som är bosatta i landet utan tillstånd. Det anges vilka rättigheter som gäller för var och en av dessa grupper och i en bilaga finns adresser till relevanta byråer och organisationer.



[www.immigrantcouncil.ie/handbook.htm](http://www.immigrantcouncil.ie/handbook.htm)



I vissa länder är det praxis att, utöver de mer omfattande introduktionsprogram som endast erbjuds vissa kategorier av nyanlända, tillhandahålla introduktionsstöd på lämplig nivå även till andra invandrargrupper.



Migranter som saknar relevanta personhandlingar och asylsökande har i allmänhet inte rätt till introduktionskurser, eftersom regeringarna vill undvika att ge skapa falska förhoppningar hos personer som saknar en fastställd rättslig status. Asylsökande ges ibland en begränsad tillgång till integrationsverksamheten. Syftet är då att ge dem möjlighet att förbättra sina kvalifikationer och uppmuntra dem att blicka, oavsett om de beviljas asyl eller inte. Skyddsbehövande i övrigt omfattas i vissa länder, till exempel Polen, där de precis som erkända flyktingar kan delta i ett tolv månaders individuellt integrationsprogram. Aktörer på lokal nivå och icke-statliga organisationer gör ofta ingen åtskillnad utifrån grunderna för rättslig status bland deltagarna i deras integrationsrelaterade verksamheter.





### 1.3 Arbeta tillsammans med partner

- ✘ Integration är ett delat ansvar och många aktörer arbetar tillsammans för att utveckla en väl fungerande politik och goda resultat. Det är av största vikt att alla inblandade är tillmötesgående och öppna för feedback från dem de arbetar tillsammans med som partner i genomförandet, finansiärer eller klienter.

Oavsett om politiken genomförs av myndigheter på olika nivåer eller icke-statliga organisationer, är graden av samråd mellan det beställande och det genomförande organet en mycket viktig punkt. För att undvika att bli alltför fjärrade från själva genomförandet av programmet bör de ansvariga ministerierna se till att de genomförande organen har tillgång till kanaler för feedback och möjlighet att lämna synpunkter på politikens utformning. Lokala och regionala myndigheter, arbetsmarknadens parter, icke-statliga organisationer och invandrarorganisationer medverkar alla i "integrationssamspelet", tillsammans med staten och de invandrare som staten beviljar rätt inresa och vistelse. När många aktörer arbetar tillsammans är det viktigt att skapa god tillgänglighet och insyn för invandrare. Exempelvis i Finland ger en Internetbaserad informationsbank på olika språk ([www.caisa.hel.fi](http://www.caisa.hel.fi)) möjligheter att söka efter information ämnesvis, så att användaren inte behöver veta vilken myndighet som handlägger vilken typ av ärenden.



I Portugal finns nationella stödcentrum för invandrare (CNAI) i Lissabon och Porto. Dessa involverar sex ministerier (gränskontroll [SEF], yrkesinspektion, socialförsäkring, hälsovård och utbildning), samt byråer som tillhandahåller särskilt stöd med avseende på invandringslagstiftning, familjeåterförening, erkännande av kvalifikationer och integration på arbetsmarknaden. En faktor som kommer att förbättras är medverkan från sociokulturella medlare som kommer från de olika invandargemenskaperna och som har en nyckelroll när det gäller kontakter och problemlösning. Kopplat till stödcentrumet finns ett nätverk med 25 lokala stödcentrum för invandrare (CLAI), som tillhandahåller informationstjänster och en telefonupplysning (SOS Immigrant), som kan nås tolv timmar om dygnet och tillhandahåller information på fyra språk.



[www.acime.gov.pt](http://www.acime.gov.pt)

#### Lokal nivå

- ✘ Partnerskap mellan myndigheter på olika nivåer bör präglas av delat ansvar och samråd om politikens utformning och budgetanslag.

Flera europeiska länder har en stark tradition av omfattande lokalt självstyre, och lokala myndigheter ansvarar för många av de tjänster som erbjuds befolkningen, inklusive nyanlända invandrare och flyktingar. Litauen har exempelvis lagt ansvaret för genomförandet av sitt program för integration av flyktingar på lokal nivå. De lokala myndigheterna är särskilt väl lämpade att sammanföra alla avdelningar och organisationer som är av betydelse i introduktionsprocessen, vilket gör det lättare för invandrare att få tillgång





till tjänster och stöd. Frankrike är ett av de länder som utnyttjar denna styrka genom att förlita sig till ett system av regionala och lokala mottagningsställen över hela landet. Deras uppgift är att ta emot nyanlända, fastställa deras behov i fråga om utbildning och socialt stöd, upplysa dem om tjänster som tillhandahålls av myndigheterna och ge dem en första introduktion i det franska samhället. I Italien bidrar ramavtal mellan ministeriet för sysselsättning och sociala frågor till att koordinera den politik som genomförs på lokal nivå. Språkundervisning är en viktig punkt, särskilt i avtalen som gäller regionerna Toscana, Umbrien och Venetien.

I vissa länder ingår det (centrala) högsta ansvariga organet formella avtal med enskilda lokalsamhällen för att fastställa ansvaret på varje myndighetsnivå. Typiskt sett anges i dessa avtal hur många personer som skall bosätta sig i varje samhälle. Regeringen beviljar sedan schablonanslag, baserat på ett fast belopp för varje person. Schablonanslagen är avsedda att täcka de extra kostnader som belastar lokalsamhället till följd av flyktingmottagningen, till exempel levnadsomkostnader, språkkurser och kostnader för de ytterligare resurser som kan komma att krävas i daghem och skolor. Systemet syftar till att undvika detaljerade direktiv från statligt håll och samtidigt skapa ekonomiska incitament för att belöna kommuner som inför effektiva introduktionsprogram. Om deltagaren uppnår programmets mål på kortare tid än planerat, erhåller kommunen ändå hela det fastställda anslaget.

Det danska systemet är ett exempel på denna lösning. Enligt 1999 års danska integrationslag är det kommunerna som ansvarar för genomförandet av introduktionsprogram, men staten täcker alla kostnader. De statliga bidragen är utformade för att skapa incitament för kommunerna: högre aktivitet ger högre bidrag, och särskilda bidrag utbetalas för varje invandrare eller flykting som klarar ett danskt språkprov eller som är i fast anställning i minst sex månader. Lagstiftningen om integration av nyanlända invandrare och flyktingar inkluderar särskilda bestämmelser om samarbete mellan kommunerna och om att lämna utförandet av vissa uppgifter till privata företag, utbildningsinstitut eller icke-statliga organisationer.

I varje stad eller kommun i det finska länet Länsi-Uusimaa/Västra Nyland finns ett invandringskontor som leder den verksamhet som bedrivs av särskilda arbetsteam på invandringsområdet. I dessa team ingår i allmänhet, utöver företrädare för invandringskontoret, företrädare för socialkontoret, arbetsförmedlingen, vårdcentralen, skolan, vuxenutbildningen, socialförsäkringskontoret och den lokala bostadsförmedlingen. En akt ställs samman om varje invandrare, och med hjälp av denna följer man hans eller hennes planer och utveckling. Olika medlemmar i teamen uppdaterar akten och står i regelbunden kontakt med personen i fråga. För barn finns särskilda team, som följer alla invandrade barn eller unga som går i skola eller daghem. Teamen kontrollerar barnens situation och behov av stöd och andra åtgärder. Kommunens utbildningsansvariga, skolrektorerna samt många rektorer, lärare och speciallärare medverkar i dessa team.



Även om staten har som prioritering att garantera kvaliteten på de tjänster som kommunerna tillhandahåller, till exempel genom att göra finansieringen resultatorienterad, kan det hävdas att vad som behövs är ett större inflytande på den politiska beslutsprocessen, så att nationella rambestämmelser bättre motsvarar realiteterna på fältet. Med mer explicita nätverk och en permanent ram kan den lokala nivån inte bara leverera bättre resultat, utan även ge den möjlighet att medverka vid utformningen av politiken.

## Arbetsmarknadens parter

- ☒ **Arbetsmarknadens parter har allt att vinna på invandrare som står på egna ben och bör om möjligt medverka i utformningen, finansieringen och genomförandet av integrationsprogram.**

Allt eftersom invandring och integration får en allt närmare koppling till de socioekonomiska målen i europeiska samhällen, riktas ökad uppmärksamhet på den roll som arbetsmarknadens parter spelar i integrationsarbetet. Fackföreningarna är särskilt aktiva i arbetet mot diskriminering och för lika rättigheter samt när det gäller att tillhandahålla utbildning. Under introduktionsperioden kan arbetsgivare omsätta sitt medansvar för integrationen i praktiken genom att organisera mottagningsevenemang, erbjuda hjälp med att hitta bostäder och få tillgång till tjänster samt tillhandahålla språkkurser, inklusive sådana som syftar till att lära ut särskild yrkesvokabulär. Företag som tillhandahåller praktikplatser för nyanlända kan åta sig att lämna språkundervisning och därigenom bidra med både språkligt och yrkesinriktat innehåll. Stora företag som regelbundet anställer arbetskraft är särskilt lämpade att inrätta program för nyanlända. För mer etablerade invandrare kan företag tillhandahålla program inom ekonomi eller andra områden för att hjälpa entreprenörer med minoritets- eller invandrabakgrund att bli leverantörer.

I Italien har provinsen Belluno (Venetien), inom ramen för det territoriella invandringsrådet och i samarbete med handelskammaren och ett lokalt kooperativ, arbetat med att främja ett mottagnings- och bostadsprogram för arbetstagare från länder utanför EU, i syfte att skapa bättre förutsättningar till sysselsättning och integration i samhället. Som ett första steg i denna riktning har ett avtal undertecknats ingåtts av entreprenörer och yrkesorganisationer med intresse av att söka lämpliga bostäder och bidra till att skapa en bättre balans mellan utbud och efterfrågan på bostäder för migranter.

- ☒ **Myndigheter på alla nivåer bör uppmuntra företag att engagera sig mer aktivt i diskussioner om integration av invandrare genom att knyta statliga program till företagens program på det sociala området.**

Medan myndigheterna ofta tar det primära ansvaret för de invandrare som förväntas stanna permanent i landet, kan den privata sektorn spela en särskild roll när det gäller



att stödja invandrare i andra kategorier, till exempel tillfälliga invandrare. I Spanien stadgas i lag att arbetsgivarna skall tillhandahålla lämpliga bostäder vid tillfällig migration. I Cypern genomförs alla arrangemang för mottagning (inklusive bostäder) av tillfälliga arbetskraftsinvandrare av eller med hjälp av arbetsgivare (tillfälliga arbetstillstånd på mindre än sex år måste avse ett särskilt arbete och en särskild arbetsgivare). Arbetsgivare som inte uppfyller sina förpliktelser bestraffas genom att de inte beviljas några fler tillstånd att anställa utländsk arbetskraft.

Unió de Pagesos är en katalansk fackförening för lantbrukare som erbjuder vägledning för säsongarbetare under deras vistelse i Spanien. Den driver en kurs för "utvecklingsagenter", som syftar till att utbilda säsongarbetare i Katalonien så att de vid återkomsten till ursprungslandet kan dela med sig av sina erfarenheter och främja kollektiva projekt för ekonomisk och social utveckling. Innehållet i kursen kan täcka olika ämnen: IT, jordbruk, projekt för utvecklingssamarbete och språk m.m.



I Storbritannien har företaget Fusion Personnel, som tillhandahåller tillfällig personal till trädgårdsodlingsföretag, utvecklat en utbildningsplan för sina anställda, som i de flesta fall utgörs av nyanlända invandrare. Man tillhandahåller undervisning i läs- och skivkunighet, räkning och engelska.

[www.bitc.org.uk/resources/case\\_studies/fusionsfl.html](http://www.bitc.org.uk/resources/case_studies/fusionsfl.html)



Myndigheterna kunde stödja små företag, andra typer av organisationer som bedriver affärsverksamhet och fackföreningar inom ekonomiska sektorer där många invandrare har fått anställning genom att stärka deras utbildningskapacitet.



## Icke-statliga organisationer

En rad olika icke-statliga aktörer medverkar vid introduktionen av nyanlända. Kyrkliga och andra välgörenhetsorganisationer samt "typiska icke-statliga organisationer" av olika storlekar spelar en nyckelroll vid genomförandet, ofta genom att sätta igång statliga strukturer för introduktion av invandrare. Den spanska staten ser finansiering av icke-statliga organisationer som en mycket viktig del av sin integrationspolitik, och de finansierade organisationerna åtnjuter ett betydande oberoende. I Storbritannien finns det för närvarande inga nationella arrangemang för mottagande av nyanlända invandrare, och icke-statliga organisationer tillhandahåller en rad olika orienteringsprogram. Även i Tjeckien och Slovenien har myndigheterna ett nära samarbete med icke-statliga organisationer i projekt som rör bostäder, språkundervisning, integration på arbetsmarknaden, psykosocialt stöd och kulturella aktiviteter. I Estland har den så kallade integrationsstiftelsen det primära ansvaret för att genomföra integrationspolitiken. Det är en privaträttslig stiftelse som inrättats av den estniska regeringen. Till stiftelsens ansvarsområde hör bland annat att starta offentliga upphandlingar och samordna en effektiv användning av olika resurser inom detta område, inklusive att genomföra ett antal storskaliga projekt som finansieras av utländska intressenter.





Icke-statliga organisationer delar ansvaret för integrationsprocessen och skapar möjlighet till direkta kontakter mellan lokalinvånare och invandrare. Eftersom de samarbetar med myndigheter på olika nivåer, den privata sektorn, stiftelser, andra icke-statliga organisationer och lokala grupper i deras egenskap av genomförandeorganisationer och partner, bidrar de till dialogen i samhället om de önskvärda resultaten av och möjliga vägar till integration. Icke-statliga och kyrkliga organisationer kan också mobilisera frivilliga och organisera "värdprogram" eller andra utbytesaktiviteter. I Portugal tillhandahåller katolska kyrkan, genom sina församlingar, språkundervisning över hela landet. Lärarna är oftast frivilliga.

Bland de icke-statliga organisationerna är det viktigt att invandrarorganisationerna spelar en större roll i introduktionsprocessen. På en grundläggande nivå är invandrarorganisationerna ofta goda leverantörer av tjänster, till exempel språkundervisning på nybörjarnivå eller samhällsorientering. Medlemmar från de nyanländas egna gemenskaper är typiskt sett också den första källan till informell information och rådgivning, och får ofta tjäna som förebilder. Individer och nätverk av invandrare åtar sig i betydande omfattning frilligarbete, särskilt om målgruppen tillhör deras egen gemenskap. Detta bör man bygga på snarare än dra fördel av. I detta sammanhang är tillgången till finansiering för invandrarorganisationerna en viktig faktor.

I Belgien stöder kung Baudouin-stiftelsen, med sitt "ömsesidiga stöd för nyanlända", projekt som grupper eller sammanslutningar av nyanlända invandrare utvecklar till för sig själva eller andra nyanlända invandrare. Syftet är att sätta de nyanländas nätverk i stånd att på ett bättre sätt matcha de privata och offentliga tjänster som erbjuds av värdsamhällena eller värdsamhällenas myndigheter. En ny inbjudan att lämna in förslag till projekt riktar sig till samhällsorganisationer, grupper som företräder lokalinvånare, leverantörer av offentliga tjänster och affärsföretag som vill skapa kontakter med de nya invandrarna ([www.kbs-frb.be](http://www.kbs-frb.be)).

- ✘ Ett system där invandrarorganisationer fungerar som möjliga källor till rådgivning och information för nyanlända kan integreras i introduktionsprogrammen, genom att låta invandrarorganisationerna tillhandahålla fortbildning och stå som förebilder för en lyckad integration. De kunde få hjälp med att bygga upp sin kapacitet och länkas samman med yrkesorganisationer för att garantera kvalitetskontroll.



I Southampton organiserades under 2003 en endagsintroduktion för flyktingar. Denna inkluderade möten med kommunstyrelsens avdelningar, andra offentliga myndigheter och frivilligorganisationer. Syftet var att stärka flyktinggemenskapernas organisationer (27 ledare och andra företrädare för flyktinggrupper deltog) och att ge dem en inblick i värdlandets institutionella ram och kultur. Man anordnade workshopar där diskussionerna kretsade kring frågor och farhågor som ledare för flyktinggemenskaperna lämnat in i god tid i förväg. Man beslutade om uppföljning av initiativ såsom gemensam "läxläsning", fortbildning på initiativ av flyktingstödsorganisationerna RETAS och CLEAR, utbildning av ungdomar till simnings- och fotbollstränare m.m.



[gavin.barker@southampton.gov.uk](mailto:gavin.barker@southampton.gov.uk), [anthony.pascoe@southampton.gov.uk](mailto:anthony.pascoe@southampton.gov.uk)



## 1.4 Utveckla och anpassa program

Programmen bör om möjligt grunda sig på utvärderingar som visar vad som har fungerat och var som har gått fel vid mottagningen av tidigare grupper av nyanlända.



Introduktionsprogram eller projekt för nyanlända invandrare och erkända flyktingar kan spela en central roll när det gäller att "få integrationen på rätt spår" för enskilda invandrare och deras familjer. Samtidigt innebär de ett stort ekonomiskt åtagande för det offentliga. Framtida beslut som innebär ianspråktagande av knappa resurser måste vara baserade på fakta snarare än på antaganden, om man vill uppnå bästa möjliga resultat. Utvärderingar kan ha gemensamma mål som utgångspunkt. I Sverige har Integrationsverket utarbetat en rad "nationella mål" för introduktionsprogrammet. Varje kommun och myndighet utformar sina egna mål på grundval av dessa övergripande mål och genomför sina egna uppföljningar och utvärderingar. Integrationsverket hjälper kommunerna att utforma lämpliga verktyg för utvärdering. I Danmark är kommunerna skyldiga att regelbundet följa upp de enskilda integrationsavtalen, för att säkerställa att man har uppnått resultat och att kontraktet fortfarande speglar invandrarens eller flyktingens behov. I Italien övervakar ministeriet för sysselsättnings- och socialpolitik utvecklingen av dess ramavtal med regionerna, och använder sig då av både kvantitativa och kvalitativa indikatorer för att utvärdera glappet mellan mål och resultat.

Ett antal regeringar använder sig av resultatbaserad finansiering för att garantera kvaliteten på programmen när dessa läggs ut. Till exempel planerar Storbritanniens inrikesministerium att använda sådana metoder inom ramen för sitt *citizenship education programme*. De flesta program kommer att tillhandahållas via institut för vuxenutbildning eller privata språkundervisningsinstitut, som erhåller 85 % i grundfinansiering och 15 % baserat på resultat.

Ett antal pilotprojekt rörande introduktionskurser har föregått antagandet av 2004 års tyska invandringslag. De har ofta granskats av akademiker eller blivit föremål för en utvärdering av de ansvariga myndigheterna. Ett exempel är den pilotintegrations-





kurs i "samhällskunskap" som gavs i Nürnberg under 2001–2003. Detta var inte en introduktionskurs för nyanlända, utan syftade till att förmedla politiska, historiska och praktiska kunskaper till invandrare med kunskaper i tyska och med uppehållstillstånd för längre vistelse, vilka hade varit i Tyskland en tid och eventuellt redan kunde ansöka om medborgarskap. Vid utvärderingen noterades att det fanns svårigheter att nå den tilltänkta målgruppen, varför det föreslogs att man skulle införa starkare incitament eller en rättslig skyldighet att delta. Ett incitament kunde vara att jämställa deltagande i en integrationskurs med det språkprov som krävs för medborgarskap. Vid utvärderingen konstaterades också att det fanns ett behov av att utveckla material för e-lärande ([www.uni-bamberg.de/~ba6ef3/main\\_g.htm](http://www.uni-bamberg.de/~ba6ef3/main_g.htm)).



Inrikesministeriet i Schleswig-Holstein beställde en genusanalys av integrationskurserna: hade kvinnor och män lika tillgång till kurserna? Kurser liknande de som föreskrevs i den nya invandringslagstiftningen analyserades. Tvärtemot förväntningarna, visade analysen att ett större antal kvinnor än män deltog i kurserna och att det var snarast var de manliga invandrarna som behövde uppmuntras, inte de kvinnliga. Skälen som män och kvinnor angav för att delta i språkundervisning var i stort sett identiska: de ville lära sig tyska för att kunna komma in på arbetsmarknaden, kommunicera med myndigheter och samtala med grannar. Vidare hade män och kvinnor mycket likartade resultat på det diagnostiska prov som föregick språkkursen, med undantag för "typiska" gästarbetare som redan varit bosatta i landet i 20–30 år.



Pilotprojekt kan vara små. I Ungern deltog sex ensamstående vuxna män, ett gift par med tre barn och två ensamstående kvinnor (båda med barn) i ett sexmånaders pilotprogram för integration. Programmet var intensivt, med 1 200 timmar språkundervisning och 700 timmars orientering i kultur och juridik, och berättigade till fri bostad och fria resor samt ekonomiska bidrag för andra levnadsomkostnader. Utvärderingen av detta pilotprogram används nu för att utforma en övergripande integrationspolitik för Ungern. Arbetet resulterar i rekommendationer till högnivågrupper bestående av statsekreterare inom de departement som berörs.

Utöver projekt- och programutvärderingar, kan rapportering om genomförandet av lagstiftning på integrationsområdet vara ett användbart verktyg för en erfarenhetsbaserad politik. I 2004 års tyska invandringslag föreskrivs att regeringen senast i juli 2007 skall lägga fram en rapport om genomförandet och finansieringen av integrationskurser till parlamentet, det vill säga två och ett halvt år efter det att lagen trädde i kraft. När den finska riksdagen antog 1999 års lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande ställde den krav på att regeringen inom tre år från lagens ikraftträdande skulle lägga fram en rapport om genomförandet, de uppnådda resultaten och rekommendationer för framtiden. På grundval av den rapport som regeringen lade fram 2002, är man nu i färd med att utarbeta en ändring av lagen, för att närmare definiera fördelningen av olika myndigheters skyldigheter och ansvarsområden, samt ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och mellan administrativa avdelningar på alla nivåer.





Planen är att skapa rådgivande organ på nationell och regional nivå, för att därigenom effektivisera samarbetet mellan olika parter.

Utvärderingar i olika länder kunde sammanställas. Med stöd av erfarenheter från så många länder som möjligt kunde man utforma en rad icke bindande kvalitetsnormer för språkundervisning och samhällsorientering. I idealfallet skulle detta ske i nära samråd med internationellt verksamma utbildningsorganisationer.





## Kapitel 1: Slutsatser

1. Introduktionsprogram är en investering för framtiden som både invandraren och värdsamhället borde vara villiga att göra. Med en sådan start kan invandrare skaffa sig de kunskaper de behöver för att klara sig själva och därför är dessa program väl värda insatsen. Samhällsvinsten av denna investering är att invandrarna blir bättre rustade att bidra till samhället de lever i.
2. Att ge kurser på flera nivåer och i flera format och tillhandahålla en rad olika undervisningsmetoder kan bidra till att uppnå en effektiv språkundervisning för invandrare med skiftande utbildningsbakgrund och förkunskaper om landet och språket. Detta leder till användbara kvalifikationer. Det bästa är om det följer ett prov efter avslutad kurs, så att man kan utvärdera hur mycket deltagarna har lärt sig.
3. I de fall kursintygen varit utformade på ett sätt som är bekant för arbetsgivare och utbildningsinstitut har de visat sig öka deltagarens möjligheter att få fortsatt tillgång till arbetsmarknaden eller utbildning. Kursinnehållet och undervisningsmetoderna bör vara utformade med detta i åtanke.
4. God praxis innebär att introduktionskurser ges en flexibel utformning, som gör det möjligt att tillhandahålla språkundervisning och arbetsmarknadspraktik parallellt, i stället för att förlita sig till sekventiella modeller för språkundervisning, yrkesutbildning och högre utbildning. Kurserna bör integrera språkundervisning och yrkesutbildning och omfatta en utvärdering av befintliga kunskaper.
5. Dynamiska metoder för att utvärdera nyanländas kunskaper, som mindre tar fasta på formella kriterier och som värdesätter olika typer av erfarenhet, är av stort värde för bedömningen av vilka kunskaper och erfarenheter som erhållits i ursprungslandet.
6. Deltidskurser, distansundervisning, e-lärande och liknande metoder ger deltagarna möjlighet att arbeta samtidigt som de fortsätter med introduktionsprogrammen.
7. Genom samordning av resurser kan orter som gränsar till varandra erbjuda fler olika kurser. Samordning gör också att deltagarna kan välja att vara bosatta på en ort och delta i undervisning eller arbeta på en annan. De behöver därigenom inte tappa kontakten med familjer och nätverk, vilket skulle kunna bli fallet vid en eventuell flytt.
8. Introduktionskurser bör få den nyanlände att känna sig välkommen och uppmuntra denne att känna ansvar för det samhälle han eller hon kommer att leva i.
9. En introduktion i värderingar utformas bäst som en gemensam ansträngning där såväl de nyanlända som värdsamhället strävar efter att uppfylla de standarder som fastställs i landets normer och bestämmelser.
10. Myndigheternas krav på de nyanlända bör anpassas till introduktionsprogrammets tillgänglighet och kvalitet.
11. Obligatoriska program och användning av sanktioner eller incitament bör utvärderas efter viss tid, för att klargöra huruvida denna typ av lösningar förbättrar kurskvaliteten och bidrar till ökad närvaro.





12. Enligt god praxis bör programmen vara tillgängliga, ekonomiskt överkomliga och av hög kvalitet, och resultaten bör utvärderas regelbundet.
13. I vissa länder är det praxis att, utöver de mer omfattande introduktionsprogram som endast erbjuder vissa kategorier av nyanlända, tillhandahålla introduktionsstöd på lämplig nivå även till andra invandrargrupper.
14. Integration är ett delat ansvar och många aktörer arbetar tillsammans för att utveckla en väl fungerande politik och goda resultat. Det är av största vikt att alla inblandade är tillmötesgående och öppna för feedback från dem de arbetar tillsammans med som partner i genomförandet, finansierare eller klienter.
15. Partnerskap mellan myndigheter på olika nivåer bör präglas av delat ansvar och samråd om politikens utformning och budgetanslag.
16. Arbetsmarknadens parter har allt att vinna på invandrare som står på egna ben och bör om möjligt medverka i utformningen, finansieringen och genomförandet av integrationsprogram.
17. Myndigheter på alla nivåer bör uppmuntra företag att engagera sig mer aktivt i diskussioner om integration av invandrare genom att knyta statliga program till företagens program på det sociala området.
18. Myndigheterna kunde stödja små företag, andra typer av organisationer som bedriver affärsverksamhet och fackföreningar inom ekonomiska sektorer där många invandrare har fått anställning genom att stärka deras utbildningskapacitet.
19. Ett system där invandrarorganisationer fungerar som möjliga källor till rådgivning och information för nyanlända kan integreras i introduktionsprogrammen, genom att låta invandrarorganisationerna tillhandahålla utbildning och stå som förebilder för en lyckad integration. De kunde få hjälp med att bygga upp sin kapacitet och länkas samman med yrkesorganisationer för att garantera kvalitetskontroll.
20. Programmen bör om möjligt grunda sig på utvärderingar som visar vad som har fungerat och var som har gått fel vid mottagningen av tidigare grupper av nyanlända.
21. Utvärderingar i olika länder kunde sammanställas. Med stöd av erfarenheter från så många länder som möjligt kunde man utforma en rad icke bindande kvalitetsnormer för språkundervisning och samhällsorientering. I idealfallet skulle detta ske i nära samråd med internationellt verksamma utbildningsorganisationer.



## Kapitel 2

# Medborgardeltagande





Detta kapitel tar upp den omfattande frågan om medborgardeltagande utifrån två aspekter. Till att börja med behandlas organisationer som tillhandahåller tjänster. Det beskrivs hur dessa organisationer kan göras mer tillgängliga för invandrare, något som skulle öka känslan av tillhörighet. Därefter behandlas frågan om att få människor att delta aktivt i samhället. Invandrare och andra kan engageras kring en religiös dialog eller kring olika aspekter av ett aktivt medborgarskap: Det kan röra sig om att delta i val eller i rådgivande organ, antagande av det nya landets medborgarskap och socialt deltagande, inklusive frivilligarbete. I slutet av kapitlet visas i en faktaruta om att skapa öppna och välkomnande organisationer vilka åtgärder som kan vidtas för att öppna upp allmänna institutioner och organisationer för alla medborgare.

- ☒ Strategier som svarar mot invandrarernas särskilda behov och omständigheter och drar fördel av deras kapacitet stärker deras känsla av tillhörighet och delaktighet i samhället. Offentliga och privata organisationer bör grunda sina strategier på jämlikhet och icke-diskriminering. De bör helst vara skräddarsydda, flexibla och föremål för regelbunden utvärdering.

Offentliga och privata organisationer bör vara tillgängliga för alla medborgare – oavsett om de har invandrarbakgrund eller inte – som medlemmar, kunder, arbetsgivare, anställda, konsument, tjänsteleverantörer, politiska ledare, väljare, föräldrar, barn, lärare och elever. En stor del av samspelet mellan invandrare och andra grupper äger rum i konventionella organisationer, och deras öppenhet uppmuntrar invandrare att ta aktiv del i organisationernas dagliga verksamheter och därigenom i samhället. Invandrarernas vilja och motivation att spela en aktiv roll och organisationernas åtagande att välkomna alla medborgare förstärker varandra.

Att öppna upp konventionella institutioner och organisationer är dock inte en självgående process. Den kräver fortlöpande och aktivt stöd från intressenter på alla nivåer. Beslutsfattare och yrkesverksamma på området måste förstå vad ett mångkulturellt samhälle innebär för att låta alla medborgare vara fullt delaktiga, oavsett deras kulturella, etniska och nationella bakgrund. Förståelse för särskilda behov och ett nära samarbete med intresseorganisationer, till exempel invandrarorganisationer eller icke-statliga organisationer som arbetar med stöd till invandrare och flyktingar är alla del av en fungerande strategi för att göra dem delaktiga.

## 2.1 Interkulturell kompetens

- ☒ Att anpassa tjänster till de särskilda behov som finns hos olika grupper av befolkningen är en gemensam insats som kräver att det utvecklas en interkulturell kompetens i den offentliga och den privata sektorn.



Ett grundläggande krav i ett jämlikt samhälle är att tjänster är tillgängliga för alla. Offentliga och privata tjänsteleverantörer har ett ansvar för att minska och undanröja barriärer som hindrar vissa grupper. Invandrare är en av de grupper som oftast stöter på hinder till följd av språkliga eller kulturella olikheter. Deras aktiva deltagande i samhället är därför beroende av samarbete för att ta itu med och undanröja dessa hinder.

Offentliga och privata organisationer kan utnyttja olika metoder för att göra sina tjänster mer tillgängliga för invandrare. Även om alla insatser för att minska dessa hinder kommer att ha positiva effekter på invandrarnas deltagande, kommer de mest effektiva integrationsstrategierna att vara de som är en del av en övergripande förändring av organisationskulturen. På det sättet blir åtgärder för att anpassa organisationen till mångfald inte isolerade insatser utan kan passas in bland organisationens mål och identitet i stort. Personer med invandrabakgrund i styrelser och kommittéer kan bidra med ett brett spektrum av synpunkter inför viktiga beslut. Organisationer kan använda befintliga register över människor med olika språklig och kulturell bakgrund för att hitta kandidater för sådana uppdrag. Lokalmyndigheter kan upprätthålla en databas över lämpliga personer med olika bakgrund som är villiga att medverka i beslutsfattande eller rådgivande organ.

Oavsett om en organisation fortfarande befinner sig i de tidiga faserna av en förändring av dess organisationsstruktur eller har gått igenom hela processen, är det avgörande att ha personal som kan genomföra och driva integrationsstrategier. Rekrytering och utbildning är två metoder som organisationer kan använda för att bygga upp en pool av personal med interkulturell kompetens. Interkulturell kompetens kan användas som komponent i arbetsprofiler vid rekrytering av utbildare och skolpersonal, anställda vid lokala myndigheter, sjukhuspersonal, socialarbetare och andra. Även om det är särskilt viktigt med medvetenhet om andra kulturer hos dem som kommer i kontakt med allmänheten, bör även rekrytering till högre tjänster utan sådana kontakter ske med hänsyn till mångfaldskriterier. Vidare bör även organisationer som arbetar med utformning eller planering av politiken, snarare än med direkt tillhandahållande av tjänster, också ta frågan om mångfald på allvar.

Myndighetsinitiativ kan främja rekrytering av personal med invandrabakgrund till såväl den offentliga som den privata sektorn. Som led i genomförandet av den danska vitboken och handlingsplanen "Regeringens vision och strategier för en bättre integration", som inleddes i juni 2003, kommer regeringen att offentliggöra en rad idéer för att uppmuntra en diversifierad sammansättning av personalen inom den offentliga sektorn till slutet av 2004. I Italien har 60 kulturella medlare, som kan vara invandrare eller italienare, knutits till de offentliga strukturerna på det sociala området i sex italienska regioner, och 30 medlare arbetar vid lokala arbetsförmedlingar.





Samtidigt som det är viktigt att ägna uppmärksamhet åt rekryteringen, kan organisationer även utnyttja den befintliga personalens kompetens. De kan exempelvis erkänna och, om det behövs, belöna den egna personalens språkkunskaper, kulturella kompetens och kontakter i invandrargemenskaper. I större organisationer kan man skapa kompetensregister och kompetensdatabaser med förteckningar över personal som har invandrabakgrund eller kunskaper i invandrarspråk eller invandrarkulturer. Personer på chefsnivå kan uppmuntra och ekonomiskt stödja anställdas språkstudier. Personal på alla nivåer bör erbjudas fortbildning i interkulturella frågor. Denna fortbildning kan ske inom ramen för de befintliga utbildningsavdelningarna.



För att ta upp ett exempel på fortbildning driver det tjeckiska ministeriet för sysselsättning och sociala frågor ett pilotprogram för e-lärande för att bidra till arbetet med integration av invandrare. Detta program kommer så småningom att tillhandahålla fortbildning för anställda vid ministeriet och vid arbetsförmedlingarna i distrikten. Ett av målen är att utarbeta en metod för att utbilda handledare vid arbetsförmedlingarna i interkulturella frågor. Dessa handledare kan sedan arbeta oberoende med att utbilda tjänstemännen i hur man arbetar i en mångkulturell miljö.

I Österrike erbjuder det EQUAL-finansierade projektet "Interkulturlotsen" ([www.interkulturlotsen.at](http://www.interkulturlotsen.at)) fortbildning för nyckelpersoner i offentliga organisationer såväl som i privata företag och icke-statliga organisationer. Dessa organisationer har antingen en stor andel invandrare i personalen eller många kunder med invandrabakgrund. Schemat erbjuder en blandning av fortbildning i kulturell medvetenhet, seminarier i ämnen som mobbning, hänsyn till könsaspekten, juridiska aspekter på kampen mot diskriminering och hantering av mångfald. Dessutom är projektet inriktat på och erbjuder fortbildning i kommunikation och (interkulturell) medling. Deltagarna blir "interkulturella guider" som fungerar som medlare, kontaktpersoner för människor som drabbats av diskriminering och experter på likabehandling i arbetslivet.




Rekrytering och fortbildning är ömsesidigt kompletterande strategier i arbete med att få en personal med interkulturell kompetens. Arbetet med att utveckla interkulturell kompetens hos personalen bör vara en fortlöpande prioritering snarare än en engångsinsats.

Också med målinriktade rekryterings- och utbildningsinsatser kommer konventionella tjänsteleverantörer att få svårt att täcka hela spektrumet av språklig, kulturell och religiös mångfald enbart med sin egen personal. Därför är det viktigt att de anställda lätt och snabbt kan få tillgång till utbildade tolkar eller särskilda rådgivare i exempelvis kulturella och religiösa frågor. Fortbildning kan erbjudas om hur man bäst utnyttjar tolknings- och översättningstjänster. För de fall då den konventionella institutionens kompetens eller kapacitet är otillräcklig kan nära förbindelser med specialiserade organisationer vara till stor nytta.



I den autonoma regionen Madrid kan invandrare hänvisas till särskilda rådgivningscentrum om de konventionella tjänsterna – som man alltså måste vända sig till i första hand – anser att den berörda invandraren skulle ha nytta av en mer ingående rådgivning. Under loppet av två år har centrumen för stöd till invandrare (CASI), som förvaltas av icke-statliga organisationer, nästan fördubblat antalet behandlade ärenden.

Tjänsteleverantörer kan använda sina kulturella kunskaper i nästan alla sina kontakter med kunder. Den personliga kommunikationen kan förbättras genom att man anpassar öppettider och transportmöjligheter. Informationsstrategier kan använda olika språk och medier för att nå ut till särskilda invandrargrupper. När det gäller organisationer som förlitar sig starkt på webbplatser, kan man installera specialmjukvara som medger elektronisk distribution av information på olika språk, utan de layout-, trycknings- och läsbarhetsproblem som ofta drabbar skrivet material på språk som inte använder det latinska alfabetet. Information bör förmedlas aktivt, det vill säga utan att invandrarna först behöver vända sig till organisationen. Informationsstrategierna bör vara baserade på kunskaper om de berörda invandrargrupperna, och samarbete med invandrarnätverk rekommenderas.

Erfarenheten visar att konventionella organisationer som har ett nära samarbete med experter eller specialistorganisationer blir mycket bättre på att göra sina tjänster tillgängliga för invandrare. 

Konventionella organisationer är bättre rustade att betjäna invandrare om de ständigt arbetar för att stärka sin interkulturella kompetens. Strukturerad feedback och mekanismer för behandling av klagomål kan användas för inspiration. Samtidigt kan invandrare lättare använda tjänster om de valmöjligheter som finns och vilka regler som gäller för att få tillgång till tjänsterna.



Kommun- och sjukhusförvaltningen i Alessandria (Norditalien), som står under tillsyn av Territoriella invandringsrådet, strävar efter att komma till rätta med nordafrikanska kvinnors svårigheter att få full tillgång till hälsovården under graviditet och vid förlossning. Först genomfördes en studie om utländska kvinnors personliga situation, deras attityd till mödraskap i allmänhet och deras syn på de relevanta hälsovårdsstrukturerna. Därefter fick provinsens hälsovårdspersonal (rådgivningsavdelningar, förlossningsavdelningar och barnvårdsavdelningar) och personal vid kommunernas daghem fortbildning i multietniska frågor. Den sista fasen, som riktade sig direkt till de nordafrikanska invandrarna (både män och kvinnor), syftade till att öka deras förståelse för hur hälsovårdsmyndigheter och sociala myndigheter arbetar (ändamål och metoder).



I ett österrikiskt projekt som omfattade invandrare i hälsovårdssektorn, ledde en fortbildning för invandrare i hälsovårdssektorn till insatser för att öka den interkulturella kompetensen hos övrig personal. Med start 1997 erbjöd organisationen ZEBRA i Graz fortbildning för invandrare. Syftet var att invandrarna skulle kunna hjälpa personer inom deras egna gemenskaper att komma i kontakt med hälsovårdssystemet samt ge råd och bistå med tolkning under läkarbesök. De blev frivilliga "förbindelselänkar". Sedermera utvecklades en kurs för "hälsokonsulter". Kursen byggde på insikten att hälsovården i sig skulle vinna på interkulturell kunskap och kompetens. De invandare som nu utbildas till hälsokonsulter bistår inte endast medlemmar i sin egen gemenskap, utan ger också råd till konventionella hälsovårdsorganisationer.



[www.zebra.org.at](http://www.zebra.org.at)




Interkulturell kompetens kan införas som en (europeisk) kvalitetsstandard som tas i beaktande när myndigheter skall fördela anslag till organisationer eller genomföra upphandlingar.

På grund av det stora antalet tjänsteleverantörer i den offentliga och den privata sektorn måste olika strategier användas för att främja interkulturell kompetens. Organisationer bör kunna välja mellan ett antal metoder för att anpassa sig till kulturell och språklig mångfald. Den tyska delstaten Nordrhein-Westfalen har behandlat detta behov av olika alternativ i sin handbok om integration. Denna handbok riktar sig till kommuner, och innehåller redogörelser för lyckade "administrativa lösningar" för genomförande av integrationspolitik. Den erbjuder exempel för såväl små som stora kommuner och ger upplysning om vilka instrument som använts för att införa praxisen, kostnader och fördelar samt faktorer som legat bakom framgången. Kommunerna kan välja de exempel som bäst passar deras egen situation och använda sig av de verktyg som rekommenderas för att göra det lättare för invandrare att delta i deras strukturer och tjänster. Också i Tyskland som helhet använder "migrationstjänsterna" (Migrationsdienste), som drivs av kyrkobaserade och sekulära välgörenhetsorganisationer, olika modeller för att öppna upp sig själva för invandrare.





## 2.2 Engagera medborgare och invandrare

Ett aktivt medborgarskap bör fokusera på invandrares kompetens och föreslå metoder för att använda den på bästa sätt, för invandrarna och för samhället i stort. 

Tillgången till tjänster är en viktig aspekt av delaktigheten i samhället, men ändå bara en av många. Invandrare och andra kommer i kontakt med varandra och samhället genom frivilligorganisationer, inom religiösa grupper eller på den politiska arenan. Det är där som det aktiva medborgarskapet manifesterar sig, i form av gemensamma insatser som bidrar till integration. De som tillhandahåller tjänster bör ägna en stor del av uppmärksamheten de eventuella hinder som ligger i vägen för ett aktivt deltagande från invandrarernas sida och hur man kan avlägsna dessa hinder. Ett aktivt medborgarskap betonar kompetens och föreslår sätt att använda denna på bästa sätt, till invandrarernas och samhällets bästa.

Organisationer i alla sektorer står inför uppgiften att maximera invandrarernas deltagande. Samtidigt finns det sätt engagera medborgare och invandrare som är typiska för vissa områden i samhället. Organisationer som verkar inom dessa områden kan således vidta särskilda åtgärder för att skapa förutsättningar för invandrare att delta. I det religiösa livet kan dialog vara en väg att engagera invandrare och andra, oavsett trosriktningar. Rådgivande organ och rösträtt är steg på vägen mot fullt medborgarskap. Ett bra sätt att främja delaktighet inom den sociala sfären är att göra det lättare för invandrare att delta i frivilligarbete.

### 2.2.1 Religiös dialog

Religion spelar ofta en positiv roll i integrationsprocessen. Denna roll kan förstärkas om man underlättar dialogen mellan invandrares trossamfund och mellan dessa samfund och samhället i stort. 

Religion kan bidra till integrationen i samhället och ger många tillfällen till positiv samverkan. Liksom kultur i vidare bemärkelse är religion en integrationsfrämjande faktor. Den kan vara en viktig grund för integration och den kompetens som behövs för delaktighet i samhället.

De stora kristna trosriktningarna har en lång tradition av att skapa strukturer för dialog mellan varandra, och dessa strukturer används ofta som utgångspunkt för dialoger med andra trosriktningar och religioner. Kyrkor i värdsamhället kan öppna strukturer för eklektisk dialog för invandrarkyrkor. De kan också delta i och uppmuntra religiös dialog. Den religiösa dialogen kan ske mellan olika gemenskaper (till exempel Abrahamsches Forum i Tyskland, som omfattar kristna, muslimer och judar – se [www.interkultureller-rat.de](http://www.interkultureller-rat.de)), eller vila på en bredare bas. UK *Interfaith Network* arbetar för att skapa goda



förbindelser mellan de bahaiska, buddhistiska, kristna, hinduiska, jainistiska, judiska, muslimska, sikhiska och zoroastriska religionerna. En undersökning som utfördes av nätverket indikerar att det nu finns över 130 lokala ekumeniska grupper, råd och forum i Storbritannien ([www.interfaith.co.uk](http://www.interfaith.co.uk)).



Myndigheter bör stödja dialog mellan religiösa riktningar genom att underlätta skapandet av diskussionsplattformar och i lämpliga fall bistå med resurser.


Myndigheterna har särskilt uppmuntrat dialog mellan religiösa samfund som ett sätt att förebygga konflikter och spänningar mellan invandrargrupper och, i synnerhet efter den 11 september, som ett sätt att motverka fundamentalism. Myndigheter på olika nivåer kan bistå i den religiösa dialogen genom att tillhandahålla forum för diskussion och genom att hjälpa till att klargöra den rättsliga ställningen för invandrarkyrkor. Trots den framgång som sådana initiativ i många fall har rönt, är det viktigt att notera dialog, inklusive religiös dialog, inte är någon patentlösning och inte alltid kan bidra till att lösa omedelbara konflikter.

Utöver att stärka kommunikationen mellan olika religiösa grupper kan myndigheterna arbeta för att skapa en dialog mellan myndigheter och företrädare för religiösa samfund. År 1992 satte de brittiska myndigheterna upp *Inner Cities Religious Council* (ICRC), ett organ som har en minister som ordförande och består av företrädare för de kristna, hinduiska, judiska, muslimska och sikhiska gemenskaperna. ICRC fokuserar på förnyelse av stadsmiljöer och social integration och bidrar med idéer till inrikesdepartementets sammanhållningspolitik ([www.neighbourhood.gov.uk/faith\\_communities.asp?pageid=169](http://www.neighbourhood.gov.uk/faith_communities.asp?pageid=169)). Det finns också en *community cohesion faith practitioners group* som arbetar med liknande frågor. En utmaning ligger i det faktum att det inte finns en enda person som kan tala för alla religioner och trosriktningar. Offentliga myndigheter tvingas ibland fatta svåra beslut om vilka organisationer de skall samarbeta med.

Många samråd mellan myndigheter och religiösa grupper gäller verkningarna av kyrkans skiljande från staten, en fråga som är gemensam för många, dock inte alla europeiska länder. Det finns en rad olika modeller över hela spektrumet, allt från strikt sekularisering till statskyrka. I flera länder har distinktionen mellan sekularism och religion blivit ett diskussionsämne i förhållande till muslimska invånare. Vid diskussionen om religionens roll i det offentliga livet är det av största vikt att alla deltagare är väl informerade. Den franska regeringen kommer att publicera en särskild guide för distribution i skolorna där reglerna bakom det sekulära samhället förklaras. Samtidigt är det nödvändigt att myndigheterna och samhället i stort har kunskap om religion. Alla relevanta intressenter kan bidra genom att ta fram lämpligt informationsmaterial och metoder för att öka kunskaperna om religioner bland myndighetsanställda, journalister och allmänhet, inklusive skolelever. Sådana program har hittills förekommit mest inom det kulturella området, och framgångsrika modeller kunde hämtas därifrån och anpassas till det religiösa området.



## 2.2.2 Medborgarskap


Deltagande i politiska processer är ett av de viktigaste inslagen i ett aktivt medborgarskap. Politiskt deltagande från invandrarnas sida ger möjligheter till integration och bör stödjas i dess olika former, inklusive förvärvande av medborgarskap, rösträtt i lokalval och deltagande i rådgivande i strukturer. 

Delaktighet i det politiska livet har många facetter. Det kan röra sig om att rösta i olika val, utöva medlemskap i politiska partier, följa politiska debatter i nyheterna, delta i valkampanjer, kontakta politiker, skriva brev till myndighetspersoner och kandidera i val m.m.

Invandrare erhåller fullständiga politiska rättigheter om de blir medborgare i det land där de är bosatta. I fråga om personer som inte är medborgare har visst intresse riktats mot begreppet samhällsmedborgarskap (civic citizenship). I sitt meddelande från november 2000 om en *invandringspolitik för gemenskapen*, definierade kommissionen samhällsmedborgarskapet såsom innebärande vissa grundläggande rättigheter och skyldigheter för invandrare. Dessa rättigheter och skyldigheter skulle förvärvas gradvis över en rad år. Samhällsmedborgarskapet skulle hjälpa invandrare att bosätta sig framgångsrikt i det nya samhället och skulle också vara ett första steg i processen att förvärva egentligt medborgarskap i den berörda medlemsstaten. Kommissionen vidareutvecklade detta begrepp i sitt meddelande från juni 2003 om *invandring, integration och sysselsättning*, där den rekommenderade rösträtt och rätt att kandidera i åtminstone lokalval för alla bosatta i en medlemsstat.

Utanför valprocessen har invandrare ofta möjlighet att delta i rådgivande organ eller forum. Dessa kan vara värdefulla verktyg för att främja politisk delaktighet och för att företräda och försvara utlänningars intressen, särskilt på lokal nivå. Med alla former av politiskt deltagande tycks det vara så att invandrare tenderar att delta mer ju längre de varit bosatta. Faktorer som ålder, utbildning och inkomst påverkar också. Deltagandet beror emellertid i högsta grad också på att det skapas strukturer som underlättar invandrarnas deltagande och på samhällsinstitutionernas öppenhet.

### Rösträtt

Politikens representativitet och demokratiska berättigande stärks om formella politiska rättigheter utsträcks till att omfatta även invandrare. I de fall då det redan finns formella politiska rättigheter behöver dessa omsättas i praktiken, vilket kräver engagemang från alla håll, inklusive från de politiska partierna. 

Rösträtten hör till kärnan av det politiska deltagandet i demokratier. Särskilt på den lokala nivån har invandrarna genom rösträtten en politisk representation i beslut som påverkar deras mest omedelbara intressen. Många invandrare berörs exempelvis särskilt av politi-



ken inom områden som allmännyttiga bostäder, hälsovård och utbildning, områden där lokala myndigheter brukar ha stora befogenheter. Majoriteten av EU:s medlemsstater har nu beviljat invandrare viss rösträtt på lokal nivå, med olika grader av undantag.



Myndigheter bör bevilja rösträtt till alla bosatta i landet, åtminstone på lokal nivå, och minimera eventuella hinder för att utnyttja denna rätt, exempelvis avgifter eller byråkratiska krav. Invandrare kan uppmuntras att använda rösträtten genom informationskampanjer och kapacitetsbyggande, varvid det kan vara särskilt lämpligt att gå via de nätverk som finns inom invandrarorganisationer.

Irland är ett land med få begränsningar när det gäller deltagande i lokalval. Kravet på bosättningsstid är relativt kort (för att få rösta i lokalvalet den 11 juni 2004 skulle en person ha varit bosatt i Irland sedan den 1 september 2003) och såväl asylsökande som erkända flyktingar och invandrare av alla nationaliteter kan registrera sig i röstlängden. I Luxemburg erhåller icke-medborgare rösträtt efter fem års bosättning (personer som inte är EU-medborgare får endast rösta, medan EU-medborgare även får ställa upp på valbar plats). En nationell kampanj inleddes 2003 för att uppmuntra utlänningar att registrera sig i röstlängden. Detta är inte en automatisk process, utan man måste gå till stadshuset för att registrera sig. En arbetsgrupp inrättades på regeringsnivå. Gruppen bestod av företrädare för såväl olika avdelningar och ministerier inom regeringen, som för icke statliga organisationer. Broschyrer och affischer trycktes upp på olika språk. En lyckad strategi var de åtgärder som riktade sig direkt till inflytelserika personer i invandragemenskaperna.

Invandranas intresse för att rösta växer med antalet kandidater med invandrarbakgrund. Invandrare kan visserligen ställa upp som oberoende kandidater (vilket också var fallet för flertalet invandrarkandidater i de irländska lokalvalen i juni 2004), men etablerade politiska partier uppmanas också att uppmuntra deltagande av invandrarkandidater. Det är viktigt att invandrarkandidater har möjlighet att stå för övergripande frågor, och inte bara typiska invandrarfrågor, vilket kan bidra till att öka segregeringen.

Politiska partier kommer att märka ett ökat engagemang från invandrare om de avstår från att använda invandrarfientlig retorik i sina offentliga uttalanden. I detta sammanhang har irländska NCCRI lanserat ett antirasism-protokoll för politiska partier om hur valkampanjer bör bedrivas. Detta protokoll har undertecknats av alla politiska partier i parlamentet ([www.nccri.com/elections.html](http://www.nccri.com/elections.html)). Många politiska partier säger sig främja invandrares integrering i samhället, men glömmer bort sin egen roll som föredöme och behovet av särskilda utbildnings- och kunskapsspridningsprogram. Invandrare har ofta sämre tillgång till sådana ekonomiska resurser och sociala nätverk som bidrar till valframgångar, och i de flesta länder behövs ökade insatser för att stödja deras medverkan.



## Rådgivande organ

Rådgivande organ på lokal och nationell nivå har förmåga att stimulera invandrades deltagande i det politiska livet och förbättra integrationspolitiken genom att förmedla synpunkter från invandrarnas företrädare till myndigheter och andra intressenter. De bör bedriva ett aktivt arbete och deras medlemmar uppmanas att leverera bidrag av hög kvalitet.



Rådgivande strukturer bidrar inte i någon högre grad till ökade politiska rättigheter, men de kan ha framgång när det gäller att uppmantra invandrades deltagande i samhällslivet. På lokal nivå kan de förbättra och skapa harmoni i förbindelserna mellan invandrare och andra delar av samhället (exempelvis myndigheter och infödda). På nationell nivå kan myndigheterna ta hänsyn till invandrarnas synpunkter i förslag till lagar och program som rör integration. Rådgivande strukturer finns redan i de flesta europeiska länder, och det är ofta myndigheterna som tar initiativ till att inrätta dem. I Tjeckien fungerar en särskild kommitté under arbetsmarknads- och socialministern som rådgivande och policyskapande organ. I Estland för en rundabordskonferens om nationella minoriteter, under ledning av presidenten, diskussioner om politik och samhällsliv, inklusive frågor om etnicitet.

I vissa fall föreskrivs i lag att rådgivande organ skall inrättas när antalet invandrare når en viss nivå. I Luxemburg är kommuner med mer än 20 % utlänningar skyldiga att inrätta rådgivande kommittéer. I Danmark föreskriver integrationslagen inrättande av ett nationellt råd för etniska minoriteter, bestående av företrädare för de lokala integrationsråden. Dessa organ kan inrättas av kommunerna och för närvarande finns det ett sjuttioalokala integrationsråd.

I de rådgivande organen, särskilt på nationell nivå, finns ofta icke-statliga organisationer och invandrarorganisationer representerade tillsammans med företrädare för myndigheter och arbetsmarknadens parter. I det portugisiska rådgivande organet för invandringsfrågor, den italienska nationella organisationen för samordning av integrationspolitiken rörande invandrare och det spanska forumet för invandringsfrågor är samtliga dessa tre grupper representerade. På lokal nivå utgörs de rådgivande organen ofta av lokalpolitiker och invandrare. I vissa fall sammanträder "rena" invandrarorgan, ibland för sig själva och ibland tillsammans med myndigheter och andra intressenter.

Den rådgivande funktionen måste ta hänsyn till diversiteten bland invandrarpopulationerna och det är viktigt att finna godtagbara mekanismer för valet av representanter. I Luxemburg väljs de 15 invandrarföreträdarna i det nationella utlänningsrådet på grundval av respektive invandrargrupps proportionella andel av befolkningen enligt de nyaste siffrorna. I den nederländska nationella strukturen för dialog företräds minoriteter av federationer av minoritetsorganisationer. För att federationerna skall kunna få plats i





strukturen måste det kontrolleras om de är representativa, och denna kontroll görs om med regelbundna mellanrum. I vissa länder hålls val till rådgivande kommittéer. Andra förlitar sig till sakkunniga eller kända personer som verkar på området för integration av invandrare. Det står dock inte alltid klart huruvida medlemmarna är där i första hand som enskilda individer eller som företrädare för sin valkrets eller organisation. Det kan också vara svårt att få tillträde till vissa grupper inom invandrarpopulationen.



Flexibilitet i de rådgivande organens sammansättning är den bästa lösningen, sett till deras samrådsfunktion. Representativitet kan uppnås på olika sätt. Genom att låta observatörer eller medlemmar utan rösträtt delta i sammanträdena kan man öka insynen i och förtroendet för konsultativa strukturer.

Även om rådgivande organ saknar beslutsmyndighet, har de vanligtvis rätt att överlägga och lägga fram förslag. Organen kan yttra sig på eget initiativ, men i allmänhet svarar de på politiska förslag och lagförslag från regeringen genom att delta i utfrågningar och lämna in skriftliga yttranden om lagutkast. Ofta kommer svaren i ett sent skede i beslutsprocessen och har liten inverkan på utformningen av lagstiftningen eller programmet.

På grund av dessa begränsningar kan de rådgivande organen inte fungera som substitut för full rösträtt, utan bör ses som ett parallellt system som gör det möjligt för myndigheterna att få feedback från invandrargrupper som påverkas av deras politik och åtgärder. De erbjuder också en möjlighet att ge invandrarna inflytande och tillfälle att synas som bör utnyttjas till fullo, eftersom en välordnad "referenspunkt" gör det svårare för både allmänhet och privata aktörer att undvika samråd. Organens funktion som "demokratiskolor" för invandrare bör uppmuntras, dock utan att man låter dem förbli rena "pratforum". Det är särskilt viktigt att eftersträva närmare kontakter med parlament och kommunstyrelser. I ett antal italienska kommuner, inklusive Rom och Turin, sitter invandrare med rådgivande funktioner (men utan rösträtt) i kommunstyrelsen tillsammans med de valda ledamöterna.

Invandrarinflytandet är som störst när bidragen är av hög kvalitet och grupperna arbetar aktivt för att påverka. För att få fram bidrag som kan ge snabba och betydande verkningar på beslutsprocessen måste kommunerna ha förmåga att föra en väl underbyggd och fortlöpande diskussion. Även om initiativ för att stärka denna förmåga kan ha betydande framgång, begränsas de rådgivande organens arbete ofta väsentligt av det faktum att medlemmarna oftast inte får någon ersättning för sina insatser.

I Storbritannien är "gemenskapsnätverk" berättigade till projektfinansiering via ett särskilt anslag till arbete för jämlikhet mellan folkgrupper – *Connecting Communities*. I Portugal syftar programmet "Val för andra generationens invandrare" till att främja integration av unga från underprivilegierade områden, särskilt de som tillhör andra eller tredje generationens invandrare. Programmet, som är avsett att bygga partnerskap med






det civila samhället, erbjuder fortbildning och innebär en stark satsning på att skapa "digitala integrationscentrum" (CID). Tanken med dessa är att utveckla ungdomars kompetens så att de kan delta fullt ut i informationssamhället. Den svenska regeringen har gjort en mer specifik satsning på politiskt deltagande och infört ett stödprogram för nationella invandrarorganisationer, i syfte att stärka invandrades möjligheter att påverka sitt eget deltagande i det offentliga livet. För närvarande omfattas omkring 30 invandrarorganisationer. Flera av dessa har små sekretariat.

Samrådet behöver inte nödvändigtvis äga rum i särskilda "invandrarorgan". Ett antal kommuner har inrättat lokala rådgivande strukturer för att behandla specifika ämnen (familj, utbildning, ekonomi, energi, miljö, ekonomisk och kommersiell utveckling, bostäder, sysselsättning, rörlighet, ungdomar, sport m.m.). Invandrare kan uppmuntras att delta tillsammans med infödda medborgare i det arbete som bedrivs i dessa rådgivande organ.

## Naturalisering

Beviljande av medborgarskap kan vara ett integrationsverktyg. Genom att underlätta naturalisering kan man minska rättighetsklyftan mellan medborgare och varaktigt bosatta invandrare och skapa bättre förutsättningar för deltagande. 

Den normala vägen till laglig integration innebär i de flesta europeiska länder en gradvis konsolidering av statusen och utvidgade rättigheter i flera steg över en rad år. En snabb väg till naturalisering finns i allmänhet inte. Den fortlöpande invandringen och närvaron av en växande grupp permanent bosatta invandrare utan medborgarskap har fått många regeringar att ändra sina naturaliseringsregler, ofta genom att man har gjort det lättare att få medborgarskap.

Som reaktion på de ändrade reglerna har antalet ansökningar om medborgarskap ökat, även om de fortfarande ligger under förväntningarna i vissa fall. Storbritanniens inrikesministerium har beställt en undersökning om vilka faktorer som påverkar beslutet att ansöka om medborgarskap, med särskilt fokus på incitament och hinder, inklusive sådana som är typiska för vissa nationaliteter. Även om brist på information är en ofta framförd orsak till låga ansökningstal, avgörs invandrarnas val att ansöka om rättigheter eller inte också av deras situation. Vissa invandrare ansöker inte om medborgarskap eftersom de då skulle förlora sitt medborgarskap i ursprungslandet eller för att de skulle gå miste om en ärvd titel eller rätten att äga land där. Utvidgad rösträtt och åtgärder för att underlätta ansökan om medborgarskap är därför ömsesidigt kompletterande strategier. En minskad klyfta mellan medborgare och icke-medborgare skulle innebära att ansökan om medborgarskap inte blir så mycket ett strategiskt val för att uppnå en rättsligt säker ställning, utan mer ett positivt uttryck för att man ser på sin plats i samhället med andra ögon.





I vissa länder anses naturaliseringen vara resultatet av och det yttersta beviset för integration av invandrare. Språkprov och andra måttstockar används för att kontrollera de sökandes integrationsnivå. Sådana prov kan ha en negativ verkan på antalet ansökningar om medborgarskap, på grund av deras svårighetsgrad eller på grund av de avgifter de är förknippade med.

- ☒ I de fall prov används för att kontrollera om en person är redo att bli medborgare, kan dessa knyts till den berörda personens specifika förutsättningar. Det bör finnas förberedande kurser tillgängliga för invandrare, och dessa bör vara ekonomiskt överkomliga och av god kvalitet.

Även om naturalisering ibland ses som slutpunkten i integrationsförloppet, är tillgången till medborgarskap inte en "magisk lösning". Invandrare i andra och tredje generationen som är medborgare kan känna av diskriminering och en bristande känsla av tillhörighet. Därför bör man även sätta fokus på andra möjligheter till ökad delaktighet, även om en fortsatt utveckling mot underlättad naturalisering är önskvärd.

### 2.2.3 Social delaktighet

- ☒ Frivilligarbete är en form av social delaktighet där invandrare kan spela en viktig roll som aktiva medborgare. Genom att underlätta deras delaktighet och värdesätta deras bidrag kan man främja integration och mobilisera invandrarernas kompetens.

Begreppet social delaktighet täcker en lång rad verksamheter i såväl konventionella organisationer som invandrarorganisationer. Genom att medverka i samhällsinstitutioner och samhällsprojekt kan invandrarerna ta en aktiv del i samhället och bygga broar till värdsamhället och dess medlemmar. Social delaktighet inbegriper: aktivt deltagande i exempelvis hobbyföreningar, ordenssällskap, sport- och fritidsorganisationer, skolråd, miljögrupper, bygdeföreningar, kvartersföreningar och internationella solidaritetsgrupper. Frågan om frivilligt engagemang bland invandrare ger en inblick i värdet och de speciella aspekterna av invandrares samhällsengagemang.

Nyanlända invandrare kommer ofta i kontakt med frivilligsektorn redan på ett tidigt stadium, eftersom frivilliga spelar en viktig roll i introduktionen av nyanlända i de flesta europeiska länder. De frivilliga tar på sig en lång rad uppgifter, bland annat rådgivnings-, informations- och välgörenhetstjänster. System med personliga "värdar", "handledare" och "kontaktpersoner" skapar ofta värdefulla kontakter mellan de nyanlända och värdsamhället. I Estland har ett familjeutbytesprogram för barn i estniskspråkiga och icke estniskspråkiga familjer varit framgångsrikt när det gäller att förbättra såväl barnens språkkunskaper som deras sociala kompetens och ömsesidiga tolerans. Inom ramen för detta system kan huvudsakligen icke-estniska ungdomar tillbringa från en vecka upp till



två månader i en estnisk familj på landet och aktivt ta del av deras vardagsliv. Syftet med utbytet är att sänka barnens språkbarriärer, att presentera estnisk kultur, historia och tradition och att främja kontakter mellan icke-estniska och estniska familjer.

Invandrarna själva arbetar ofta som frivilliga i både invandrarorganisationer och konventionella organisationer. Många invandrare arbetar således i egna organisationer, men detta erkänns inte alltid som en form av frivilligarbete, trots att de flesta invandrarorganisationer är starkt beroende av frivilligsatser från medlemmarna. Sådana organisationer är ofta inriktade på att hjälpa den egna gruppen, men de sysslar även med en rad andra verksamheter. Många invandrare verkar inom organisationer som främjar gemensam utveckling. Andra är engagerade i miljörelsen. Invandrarorganisationer är i själva verket mindre ensidiga än konventionella föreningar, och deras verksamhet omfattar en rad olika områden, till exempel fritid, sport, kultur, religion och politik. De för även diskussioner kring praktiska problem.

Deltagande i konventionella organisationer är den andra aspekten av invandrades sociala delaktighet. Inom frivilligsektorn är ett framgångsrikt deltagande från invandrarhåll ofta beroende av öppna rekryteringsstrukturer. Rekryteringen till frivilligorganisationer sker ofta genom kontakter, och bristen på informella kontakter mellan invandrare och majoritetsbefolkningen tenderar att återspeglas i frivilligorganisationernas medlemsregister. Ibland finns det också en brist på kunskap hos invandrarna om de olika roller som finns i frivilligorganisationerna. Organisationer som bygger på frivilligarbete börjar dock i ökad utsträckning inse fördelarna med att öka mångfalden bland frivilligarbetarna, för att därigenom bättre spegla de samhällen i vilka de verkar. I Irland har många stödgrupper för asylsökande med lyckat resultat tagit in asylsökande i sina styrelser. I Storbritannien har nationella välgörenhetsorganisationer utsett kontaktpersoner som rekryterar från alla lokala invandargemenskaper. Utvärderingen av ett relevant statligt program i Storbritannien (*Black and Minority Ethnic Twinning*) visar att konventionella organisationer bör arbeta aktivt för att hitta frivilliga bland invandrare, att vissa potentiella frivilliga kan sakna självförtroende men att det också är mycket viktigt att betona möjligheterna att utveckla kompetens.

I Tyskland har ett projekt för stöd till återflyttade personers (så kallade Spätaussiedler) engagemang i samhället erhållit statsbidrag sedan 2001. Målgruppen består av både lokalinvånare och återflyttade. Lokala projektpartner, såsom frivilligorganisationer, välgörenhetsorganisationer och vuxenutbildningsinstitut deltar i att organisera seminarier och workshoppar om delaktighet i samhället. Syftet med dessa arrangemang är att motivera återflyttade till delaktighet i samhället och att föreslå konkreta sätt att vara delaktig på.





- ✕ Invandrades deltagande i konventionella frivilligorganisationer bör främjas. Strategier för rekrytering av frivilliga bör ta hänsyn till kulturella skillnader.

I städerna finns särskilda förutsättningar för social delaktighet i alla grupper – oavsett om man är ung eller gammal, eller hör till en minoritet eller majoriteten. Att rusta upp bostäder och bostadsområden, främja lokal ekonomisk utveckling och förbättra allmänna offentliga tjänster, exempelvis hälsa, utbildning och bostäder, är verksamheter som intresserar både invandrare och andra, och som därför kan bidra till att samla människor kring ett gemensamt mål.

- ✓ Den nederländska organisationen FORUM ser sina planeringsverkstäder för boende som ett innovativt sätt att uppmuntra social delaktighet. Planeringsverkstäder organiseras i allmänhet i områden som är på väg att genomgå omstruktureringar av stadsmiljön. De består av en grupp på 10 till 20 boende i ett område, i huvudsak medlemmar av etniska minoriteter som följer ett fastställt program under en tremånadersperiod. I en serie på upp till 10 workshopar diskuterar de sina önskemål och drömmar i fråga om boende och katalogiserar systematiskt de problem och möjligheter som finns i just deras område. De samarbetar med experter för att omvandla idéer till genomförbara förslag, och använder sig därvid av fotografier, diagram och skisser. Utkastet till plan läggs fram för tjänstemän från den lokala myndigheten, bostadsorganisationer och byggföretag och är utformade för att beslutsfattarna skall kunna ta med dem i sina officiella byggplaner.



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

Öppnandet av institutioner och organisationer för alla medborgare, oavsett om de har invandrarbakgrund eller inte, är en process som tar tid. Det innebär ofta organisatoriska förändringar, och olika faser kan urskiljas (från planering till utvärdering). Man bör överväga att på nationell, kanske till och med europeisk nivå utforma och anta en icke bindande stadga med grundläggande principer som kan ligga till grund för strategier för öppenhet och större förutsättningar för delaktighet i organisationer. En sådan stadga skulle i så fall utvecklas med hänsyn till EU-initiativ på området för kvalitetsstyrning.

- ✕ Myndigheter på alla nivåer kan agera förebilder genom att använda metoder och verktyg för att själva bli öppna och delaktighetsfrämjande, och genom att ställa krav på öppenhet och främjande av delaktighet på organisationer som erhåller bidrag eller deltar i offentliga upphandlingar.



## 2.3 Hur kan en organisation bli öppnare och mer integrationsfrämjande

### □ *Strategisk planering och politisk utveckling*

Det första steget handlar om att utforma en organisationsplan för att kunna anpassa sig till mångfalden i samhället i termer av kultur, språk religion m.m. För detta behövs ett starkt ledarskap. Alla delar av organisationen bör vara medvetna om planen och anpassa sin egen planering efter den. I större organisationer bör inte bara den plan som gäller för organisationen som helhet, utan även avdelningsplaner, spegla en medvetenhet om mångfaldsaspekten. Prioriteringarna i planen bör komma till uttryck i fördelningen av resurser.

Planeringen startar med kunskap om organisationens medlemmar och räckvidd: hur många invandrare deltar i organisationen, och vilka är deras roller och särskilda egenskaper? En genomgång av vilka som verkar inom organisationen kan vara en utgångspunkt för att identifiera behoven, men även vilken typ av kompetens som behöver mobiliseras.

### □ *Genomförandet av politiken*

I nästa steg införlivar organisationen sina överväganden om mångfald i organisationens arbete på alla nivåer. Organisationen ser till att alla tjänster och verksamheter är tillgängliga och kommunicerar regelbundet med personer med olika bakgrund. Organisationen prioriterar interkulturell kompetens vid rekrytering, erbjuder fortbildning eller söker externt stöd för att hjälpa personal eller medlemmar att förhålla sig på ett bra sätt till mångfald.

### □ *Rapportering och utvärdering*

Organisationen rapporterar om kunders och deltagares antal och bakgrund, om dessa personers delaktighet i utformning och genomförande, om antalet anställda eller medlemmar som genomgår fortbildning i kulturell mångfald m.m. Rapporterna bör också visa vilka insatser som görs för att nå ut till en befolkning som karaktäriseras av mångfald (och hur detta återverkar på resursfördelningen) och hur dessa åtgärder tas emot av målgrupperna. Den regelbundna utvärderingen av resultaten ger underlag för planeringen och genomförandet av organisationens policy.



## Kapitel 2: Slutsatser

1. Strategier som svarar mot invandrarnas särskilda behov och omständigheter och drar fördel av deras kapacitet stärker deras känsla av tillhörighet och delaktighet i samhället. Offentliga och privata organisationer bör grunda sina strategier på jämlikhet och icke-diskriminering. De bör helst vara skräddarsydda, flexibla och föremål för regelbunden utvärdering.
2. Att anpassa tjänster till de särskilda behov som finns hos olika grupper av befolkningen är en gemensam insats som kräver att det utvecklas en interkulturell kompetens i den offentliga och den privata sektorn.
3. Rekrytering och fortbildning är ömsesidigt kompletterande strategier i arbete med att få en personal med interkulturell kompetens. Arbetet med att utveckla interkulturell kompetens hos personalen bör vara en fortlöpande prioritering snarare än en engångsinsats.
4. Erfarenheten visar att konventionella organisationer som har ett nära samarbete med experter eller specialistorganisationer blir mycket bättre på att göra sina tjänster tillgängliga för invandrare.
5. Interkulturell kompetens kan införas som en (europeisk) kvalitetsstandard som tas i beaktande när myndigheter skall fördela anslag till organisationer eller genomföra upphandlingar.
6. Ett aktivt medborgarskap bör fokusera på invandrades kompetens och föreslå metoder för att använda den på bästa sätt, för invandrarna och för samhället i stort.
7. Religion spelar ofta en positiv roll i integrationsprocessen. Denna roll kan förstärkas om man underlättar dialogen mellan invandrades trossamfund och mellan dessa samfund och samhället i stort.
8. Myndigheter bör stödja dialog mellan religiösa riktningar genom att underlätta skapandet av diskussionsplattformar och i lämpliga fall bistå med resurser.
9. Deltagande i politiska processer är ett av de viktigaste inslagen i ett aktivt medborgarskap. Politiskt deltagande från invandrarnas sida ger möjligheter till integration och bör stödjas i dess olika former, inklusive förvärvande av medborgarskap, rösträtt i lokalval och deltagande i rådgivande i strukturer.
10. Politikens representativitet och demokratiska berättigande stärks om formella politiska rättigheter utsträcks till att omfatta även invandrare. I de fall då det redan finns formella politiska rättigheter behöver dessa omsättas i praktiken, vilket kräver engagemang från alla håll, inklusive från de politiska partierna.
11. Myndigheter bör bevilja rösträtt till alla bosatta i landet, åtminstone på lokal nivå, och minimera eventuella hinder för att utnyttja denna rätt, exempelvis avgifter eller byråkratiska krav. Invandrare kan uppmuntras att använda rösträtten genom informationskampanjer och kapacitetsbyggande, varvid det kan vara särskilt lämpligt att gå via de nätverk som tillhandahålls av invandrarorganisationer.
12. Rådgivande organ på lokal och nationell nivå har förmåga att stimulera invandrades deltagande i det politiska livet och förbättra integrationspolitiken genom



att förmedla synpunkter från invandrarnas företrädare till myndigheter och andra intressenter. De bör bedriva ett aktivt arbete och deras medlemmar uppmuntras att leverera bidrag av hög kvalitet.

13. Flexibilitet i de rådgivande organens sammansättning är den bästa lösningen, sett till deras samrådsfunktion. Representativitet kan uppnås på olika sätt. Genom att låta observatörer eller medlemmar utan rösträtt delta i sammanträdena kan man öka insynen i och förtroendet för konsultativa strukturer.
14. Beviljande av medborgarskap kan vara ett integrationsverktyg. Genom att underlätta naturalisering kan man minska rättighetsklyftan mellan medborgare och varaktigt bosatta invandrare och skapa bättre förutsättningar för deltagande.
15. I de fall prov används för att kontrollera om en person är redo att bli medborgare, kan dessa knytas till den berörda personens specifika förutsättningar. Det bör finnas förberedande kurser tillgängliga för invandrare, och dessa bör vara ekonomiskt överkomliga och av god kvalitet.
16. Frivilligarbete är en form av social delaktighet där invandrare kan spela en viktig roll som aktiva medborgare. Genom att underlätta deras delaktighet och värdesätta deras bidrag kan man främja integration och mobilisera invandrarnas kompetens.
17. Invandrades deltagande i konventionella frivilligorganisationer bör främjas. Strategier för rekrytering av frivilliga bör ta hänsyn till kulturella skillnader.
18. Myndigheter på alla nivåer kan agera förebilder genom att använda metoder och verktyg för att själva bli öppna och delaktighetsfrämjande, och genom att ställa krav på öppenhet och främjande av delaktighet på organisationer som erhåller bidrag eller deltar i offentliga upphandlingar.







# Kapitel 3

## Indikatorer





I detta kapitel behandlas indikatorer som ett verktyg för beslutsfattare och yrkesverk-samma. Indikatorer kan användas för att förstå invandrades verkliga situation och fastställa i vilken utsträckning integrationen går framåt. De kan också användas för att bedöma politikens utveckling över tiden. En lyckad användning av indikatorer bygger på en väl avpassad insamling av uppgifter och ett noggrant urval av indikatorer, i överensstämmelse med de övergripande integrationsmålen. På bilateral nivå eller EU-nivå bör indikatorerna medge jämförelser mellan länder, vilket kan ge fart åt en mer dynamisk integrationspolitik.



### Faktorer som talar för integrationsindikatorer

Indikatorer kan användas som verktyg för att göra följande:

- Kvantifiera och kvalificera integrationsprocesser.
- Sammanfatta komplicerad integrationspolitik.
- Övervaka utveckling och tendenser och mäta framsteg.
- Sätta upp mål och riktmärken för integrationsprocesser och integrationspolitik.
- Identifiera ej avsedda effekter av lagstiftning, politik och praxis.
- Identifiera aktörer med inflytande över integrationens genomförande.
- Visa huruvida aktörerna fullgör sina skyldigheter.
- Ge god förvarning om eventuella störningar.
- Utlösa förebyggande åtgärder.
- Öka samförståndet i samhället om kompromisser vid brist på resurser.
- Ta upp frågor som har negligerats eller tystats ner.



För att skapa bättre förutsättningar att mäta integrationen och integrationspolitikens verkningar kan myndigheter och icke-statliga organisationer utarbeta integrationsindikatorer.

Indikatorer för integration av invandrare kan bidra till att mäta och jämföra framsteg, övervaka trender och utveckling, ge indikationer på invandrades delaktighet och känsla av tillhörighet samt acceptansen för invandrare bland befolkningen. Sammanfattningsvis kan de bidra till förståelse av integrationsprocessen. Indikatorer kan också vara till hjälp för att mäta effekten av integrationspolitiska åtgärder, identifiera luckor och bidra till effektiv användning av resurser. Med hänsyn till integrationsprocessens komplexitet kan frågan om integration delas upp, så att det blir möjligt att mäta utveckling och resultat och utföra relevanta konsekvensanalyser.

Indikatorer gör det möjligt att göra jämförelser mellan olika grupper av invandrare och mellan invandrare och befolkningen som helhet, mellan länder och regioner, och mellan integrationsfaser eller steg i den politiska utvecklingen. Indikatorer används för så kallad benchmarking, där komparativa åtgärder används för att identifiera områden som bör förbättras och framgångsrik praxis. För närvarande används indikatorer oftast för att utvärdera den nationella politikens effektivitet och jämföra hur grupper av länder presterar (till exempel inom FN:s utvecklingsprogram (UNDP) i fråga om utveckling och



inom OECD i fråga om ekonomi och utbildning). Det finns också ett växande intresse för att använda indikatorer för jämförelser mellan EU-medlemsstater. Även om det inte existerar några övergripande indikatorer för integrering av invandrare på nationell och internationell nivå, finns det en rad begrepp och metoder inom angränsande politikområden, såsom sysselsättning, företag, utbildning och social delaktighet.

Å ena sidan kunde man utforska möjligheten att inkludera indikatorer med anknytning till integration av invandrare bland befintliga mekanismer för indexering och benchmarking. Å andra sidan kunde man utveckla en särskild mekanism för att använda enbart i anslutning till integration av invandrare, där hänsyn tas till integrationens socioekonomiska, kulturella, samhällsliga och politiska dimensioner.



Många medlemsstater är angelägna om att använda indikatorer utanför de socioekonomiska och de rättsliga sfärerna. I Nederländerna utarbetas tvååriga modeller för övervakning av integrationen. Dessa tar hänsyn till etniska minoriteters ställning på sociostrukturell nivå (arbetsmarknad, etniska entreprenörskap och utbildning), på socio-kulturell nivå (interetniska förbindelser, acceptans av minoriteter och minoriteters kulturella orientering), och på politisk-institutionell nivå (politiskt deltagande och minoriteters representation i statsförvaltningen).

Att utforma relevanta och tillförlitliga indikatorer som täcker alla aspekter av integration är en ambitiös uppgift som stöter på många hinder. Det gäller särskilt, om än inte bara, i Europa, med dess många olika invandrapopulationer, politiska instrument, definitioner och statistik. Oenighet om "vilka som skall räknas med" är ett särskilt framträdande argument i detta sammanhang, det vill säga: vem är en invandrare? Skall vi se till nationalitet eller födelseland? Hur definieras andra och tredje generationens invandrare? Tittar vi på invandrare som individer eller grupper? I EU-övergripande jämförelser är den vanligaste definitionen "tredjelandsmedborgare". Är detta en fungerande kompromiss, eller gör den att man "missar" viktiga aspekter av integration?

En annan fråga är vad som menas med integration. Även om alla medlemsstater kombinerar element av såväl "assimilering" som "kulturell mångfald" i sin syn på vad som är integration, skiljer sig den vikt som läggs vid den ena eller andra aspekten väsentligt mellan olika länder. Även om dessa diskussioner är pågående, går det att finna vissa gemensamma nämnare i identifieringen av integrationens mål. Medlemsstaterna hoppas med sin politik att bidra till bra lösningar för invandrare inom områdena sysselsättning, bostäder, utbildning, hälsa m.m. De arbetar för att göra tjänster tillgängliga för invandrare och de vill att invandrarna skall delta som aktiva medborgare i det sociala och politiska livet. Resultaten av dessa insatser kan till viss del kvantifieras och definieras på andra sätt samt jämföras över tiden och mellan olika länder.





Denna form av mätning medför dock ytterligare komplikationer. Vem skall vi jämföra invandrarna med? Det nederländska övervakningssystemet har brukat jämföra invandrargrupper med den infödda befolkningen. Är detta alltid rätt? Beträffande exempelvis användningen av socialförsäkringssystemet har ju invandrare inte alltid samma rättigheter som andra. Skillnader i åldersstrukturen och socioekonomisk standard måste också tas med i beräkningen när man jämför invandragemenskaper med andra grupper. Nederländerna arbetar nu för att utveckla tröskelvärden, i syfte att sätta en standard för varje aspekt av invandring. När väl dessa tröskelvärden är fastställda, blir det möjligt att mäta var en viss grupp befinner sig i förhållande till denna nivå.

Ett sätt att använda och utveckla indikatorer är genom så kallad benchmarking. Benchmarking-förfarandet uppstod i en företagsekonomisk miljö, men den offentliga sektorn tenderar att i allt högre utsträckning erkänna dess potential när det gäller att utvärdera och driva politik. *Benchmarking* inkluderar att identifiera områden som kan förbättras, fastställa normer, jämföra de egna resultaten med andras och ägna sig åt fortlöpande utvärdering och anpassning för att uppfylla de fastställda normerna.



Benchmarking fungerar så att standarder fastställs för jämförelse. Indikatorer bör kunna tolkas klart och normativt: användarna måste känna till vilken typ av förändring som motsvarar framsteg.

Den modell som används av det nederländska forsknings- och dokumentationscentrumet (WODC) anger "möjligheter" och "risker" för integrationen. Ett avlönat arbete är en möjlighet, medan socialbidrag är en riskfaktor, invandring för ingående av äktenskap anges som en risk, medan iakttagande av gällande normer och värderingar betecknas som en möjlighet. I många länder kan det uppstå frågor om huruvida ett visst resultat är att betrakta som en "möjlighet" eller en "riskfaktor" med avseende på en god integration. Är exempelvis en viss bostadssegregation alltid en risk. Kan det inte betraktas som en möjlighet att skapa en etnisk infrastruktur, inklusive ekonomiska möjligheter för invandrare?

### 3.1 Skapa rätt förutsättningar


För att undvika fallgropar och använda indikatorer till deras fulla potential krävs en god förståelse av den teknik som används för att ta fram och tillämpa indikatorer, till exempel analyser avseende berörda parter och insamling av uppgifter.

#### Samråd med berörda parter

Om indikatorer skall kunna bidra till värdefulla insikter om integration, måste de vara så nära knutna som möjligt till den verkliga integrationserfarenheten. De som går igenom denna verklighet och de som observerar den på nära håll har sina egna intryck och




uppfattningar beträffande vad som ger den bästa beskrivningen av lyckad integration, vilka områden som kräver förbättringar och vilka verkningar den förda politiken har haft. Deras syn på saken måste tas med i beräkningen när indikatorer och mål utformas. Integration som en process som involverar samhället som helhet berör också konventionella intressenter på olika nivåer. Dessa bör ges tillfälle att föra fram sina prioriteringar och erfarenheter när det gäller integration av invandrare.

Omfattande samråd med berörda parter bör organiseras med avseende på prioriteringar och mål med anknytning till indikatorer. Samråden bör särskilt inbegripa invandrarorganisationer och organisationer som stöder invandrare. 

Samråd med och analyser avseende berörda parter har blivit ett självklart inslag vid exempelvis utformningen och genomförandet av utvecklingsprojekt i utvecklingsländer och börjar alltmer användas även inom andra politikområden och i andra länder.

### Insamling och användning av uppgifter

Lämpliga och tillförlitliga uppgifter kan tas fram för olika typer av indikatorer, förhållandet mellan resultat och politik kan analyseras noggrant och internationella jämförelser kan underlättas genom utveckling av indikatorer på olika nivåer. Regeringarna är angelägna om att deras politik och program skall ge resultat, och det ger goda möjligheter att skapa många av de förutsättningar som krävs för en effektiv användning av indikatorer. En noggrann planering och utvärdering av integrationsprogram eller projekt genererar uppgifter och stimulerar till eftertanke beträffande integrationspolitikens mål och antaganden.

Indikatorer bör användas såväl vid planeringen som vid utvärderingen av integrationsprogram och integrationsprojekt. I offentligt finansierade projekt bör utvärdering ingå i genomförandet av projektet och erhålla en rimlig andel av budgeten. 

Liksom många andra länder med tämligen avancerade integrationsprogram, undersöker Danmark effektiviteten i de kommunala verksamheterna. I rapporter mäts exempelvis den förväntade och faktiska tiden från det att uppehållstillstånd kan beviljas till dess att deltagarna erhåller en anställning eller antas på en utbildning. I Finland har arbetsministeriet i samarbete med förbundet för finländska lokala och regionala myndigheter startat ett projekt för att utarbeta kvalitetskriterier som kommuner och andra lokala aktörer kan stödja sig på vid genomförandet och övervakningen av integrationsprogram enligt integrationslagen. Man har också genomfört en undersökning av lagen ur ett invandrarperspektiv, för att främja invandras delaktighet. Projektet avseende kvalitetskriterier är en följd av resultaten av 2002 års kommunundersökning, som visade att det behövdes mer konkreta och praktiska instruktioner för hur integrationslagen skall tillämpas. Detaljerade frågor som skall fungera som underlag för utvärderingen håller nu på att



utarbetas. De täcker exempelvis tillgängliga tjänster, personalresurser och ekonomiska resurser, invandras deltagande som avlönade arbetstagare i planering och genomförande, fördelning av uppgifter och ansvar samt tillgänglig fortbildning om mångfald och jämställdhet.

På grundval av utvärderingar har utbyte av god praxis inletts i många länder. Den danska regeringen har inrättat en databas för utbyte av god praxis. Ett nyhetsbrev som distribueras av det danska integrationsministeriet innehåller information om god praxis på området för integration på arbetsmarknaden.

Indikatorer kan utvecklas för att utveckla resultaten från utvärderingar till långsiktiga strategier. En viktig förutsättning är en långsiktig integrationspolitisk planering. Det estniska statliga programmet "Integration i det estniska samhället 2000–2007" är ett konceptuellt och strategiskt dokument som fastställer grundläggande principer, mål och verksamhet.

Tillgängliga uppgifter är kanske den viktigaste förutsättningen för en effektiv användning av indikatorer. Europeiska kommissionen håller på att utarbeta ett utkast till direktiv om harmonisering av uppgiftsinsamlingen i medlemsstaterna, i syfte att underlätta utvecklingen av indikatorer och benchmarking. Generaldirektoratet för sysselsättning och socialpolitik undersöker olika metoder för insamling och användning av uppgifter när det gäller jämlikhet och antidiskriminering. Generaldirektoratet för rättsliga och inrikes frågor undersöker vägar för att utveckla gemensamma definitioner på migrationsområdet som kan användas på ett enhetligt sätt i hela unionen. I detta sammanhang kan även Eurostat och Europeiska gemenskapens hushållsundersökning nämnas.

Tjeckien är uttryckligen i färd med att anpassa sitt eget arbete till den internationella utvecklingen när det gäller insamling av statistiska uppgifter om migration och integration. Regeringen håller gradvis på att skapa en övergripande metod för urval och behandling av statistiska uppgifter om invandring och integration av utlänningar inom Tjeckiens territorium. Portugal har inrättat ett centrum för övervakning av invandring, som har till främsta uppgift att tillhandahålla tillförlitliga och jämförbara uppgifter och genomföra undersökningar. Övervakningscentrumet omfattar åtta forskningsinstitut och myndigheterna bedriver ett nära samarbete med partner i den akademiska världen.

De rikligaste källorna till statistiska uppgifter finns i länder som har ett nationellt folkbokföringsregister. Nederländernas centrala statistikkontor genererar statistiska uppgifter genom att jämföra de registrerade uppgifterna med uppgifter om personens födelseland. Kommunernas registrering av födelseland gör det möjligt att studera både första och andra generationens invandrare. Den mätmetod som håller på att utvecklas av det nederländska forsknings- och dokumentationscentrumet (WODC) omfattar även användning av det allmänna nationella folkbokföringsregistret, med dess individualise-



rade uppgiftsposter. Ur detta register hämtas "paneler" av individer som hör till olika grupper. Stora och små invandrapopulationer kan identifieras, eller grupper kan ställas samman efter andra kriterier (till exempel ålder, kön, migrationskäl eller bakgrund, till exempel utbildningsnivå vid ankomsten till landet). De undersökta grupperna måste bestå av minst 100 individer och uppgifterna får endast användas i aggregerad form. I Nederländerna används också kompletterande uppgifter av olika slag, till exempel intervjuares bedömningar av kunskaper i nederländska, resultat på standardprov eller svar på ett frågeformulär om moderna värderingar. Regelbundna enkäter genomförs bland invandrargrupper.

Finland har också ett nationellt folkbokföringsregister och Finlands statistikcentral har genomfört en omfattande undersökning av invandrares levnadsvillkor ([www.tilastokeskus.fi](http://www.tilastokeskus.fi)). Vid undersökningen användes både registeruppgifter och intervjuer, men de båda typerna av underlag samkördes inte.

I alla länder innebär ett beslut att samla in uppgifter om specifika grupper också automatiskt att man måste besluta om tilldelning av resurser. Här fungerar indikatorerna som ett incitament till att samla in mer omfattande uppgifter. Det är dock viktigt att prioritera. Hellre än att samla in uppgifter inom många olika områden, bör myndigheterna fokusera på frågor som är viktiga för en framgångsrik och effektiv integrationspolitik. Det kan ofta te sig lockande att använda uppgifter som är uppdelade med hänsyn till grupp-tillhörighet etc., men insamling av uppgifter på den nivån är mycket resurskrävande och kan stå i strid med politiska traditioner. På grund av olika historiska erfarenheter och nationella traditioner är ett betydande antal europeiska länder emot registrering av etniskt ursprung eller etnisk grupptillhörighet.

En förbättrad och utvidgad insamling av uppgifter på områden som rör integration av invandrare måste vara förenlig med internationella och europeiska riktlinjer (inklusive riktlinjer för uppgiftsskydd). Indikatorer kan användas för att identifiera områden där uppgifterna är bristfälliga och för att utforma prioriteringar. Om särskilda invandrargrupper väljs ut för undersökning, bör urvalskriterier och definitioner vara klara och den insamlade informationen får inte användas i diskriminerande syfte.



### 3.2 Val av indikatorer

Det finns olika typer av indikatorer, allt från statistik till mer kvalitativa sådana. De används för olika syften och olika mottagare. Vilka och hur många indikatorer som används beror också på tillgängliga resurser.







- ☒ Helst bör en blandning av olika indikatorer användas; myndigheter och icke-statliga aktörer uppmuntras att använda likartade indikatorer.

"Objektiva" och "subjektiva" indikatorer kan utformas för att fånga olika aspekter av invandring. "Objektiva" eller "hårda" indikatorer är ofta av statistisk eller juridisk natur och mäter exempelvis sysselsättning, arbetslöshet eller tillgången till vissa legala rättigheter, som rösträtt i lokalval. "Subjektiva" eller "mjuka" indikatorer ser mer till attityder eller uppfattningar, till exempel tillfredsställelse i arbetslivet eller känslan av tillhörighet i ett visst land eller en viss miljö. Eftersom myndigheter fäster allt större vikt vid integrationens personliga dimensioner, särskilt frekvens och intensitet i de sociala kontakterna, växer de subjektiva indikatorerna i betydelse.

I sitt övervakande arbete tar de nederländska myndigheterna fasta på den "kulturella" dimensionen, inklusive fritid, religion, familj och värderingar som rör dessa områden. I Danmark strävar man efter att mäta kontakterna mellan invandrare och infödda danskar, särskilt inom den privata sfären. Den italienska integrationskommissionen har som mål att granska invandrararnas förhållande till det mottagande landet. Syftet är att försöka bedöma stabiliseringstendenser och kontakterna med landets infödda befolkning.

Även om subjektiva indikatorer ofta är svårare att mäta än objektiva, bör de inte betraktas som otillförlitliga eller oviktiga. Undersökningar (exempelvis Eurobarometer), intervjuer med invandrare eller opinionsundersökningar kan användas för att besvara frågor om subjektiva aspekter av invandring. Arbetet med att finna information inbegriper ofta metoder som bygger på delaktighet, vilket gör indikatorerna relevanta för invandrare. Attityderna i det mottagande samhället är lika viktiga, till exempel uppfattningar kring medborgarskap och nationell tillhörighet (eller om utlänningar och minoriteter). Information om attityder kan också bidra till att förklara objektiva indikatorer. Till exempel kan arbetsgivares attityder gentemot invandrare förklara antalet invandrare som är anställda vid företag på en ort.

En omfattande opinionsundersökning har genomförts i Estland i syfte att utforska förändringar i förbindelserna mellan etniska grupper och attitydförändringar inom de två språkgemenskaperna. Uppskattningsvis två tredjedelar av de (över ett tusen) svarande var estländare, medan den resterande tredjedelen bestod av företrädare för andra nationaliteter. Fortlöpande medieövervakning sker för att man skall kunna göra en systematisk utvärdering av integrationsprocesser i estniska- respektive ryskspråkiga medier. Kvantitativ analys och kvalitativ textanalys används för att få reda på vilka som är de viktigaste integrationsrelaterade frågorna och vilka åsikter som sprids. Genom ett särskilt informationssystem gör även Litauen bedömningar av massmediernas täckning av integrationsrelaterade frågor och allmänhetens syn på utlänningar.



Övergripande övervakningssystem inkluderar både objektiva och subjektiva indikatorer. Europarådet beslutade redan 1995 att ta fram tre olika typer av indikatorer: indikatorer för *tillgänglighet*, som rör den rättsliga ram inom vilken invandrarna lever, indikatorer som beskriver invandrarernas *faktiska situation* i värdlandet, och indikatorer rörande invandrarers och majoritetsbefolkningens *attityder*. Europarådets expertkommitté för frågor om integration och relationer mellan olika grupper i samhället (*Committee of Experts on Integration and Community Relations*) fortsätter arbetet på ett indikatorverktyg som kan fungera som referens för beslutsfattare. Verktyget omfattar nu åtta nyckelområden, däribland sysselsättning, bostäder, hälsovård, näring, utbildning, information och kultur. Dessutom har man föreslagit indikatorer som rör garantier för grundläggande samhällsfunktioner för invandrare på ett mer allmänt plan, bland annat likhet inför lagen, kamp mot diskriminering och möjligheter till självorganisering. Under varje rubrik ställs en rad frågor, följda av motsvarande indikatorer. Ett särdrag hos indikatorverktyget är att det tar upp så att säga "osynliga" inslag. Dessa inslag utgörs av invandrarers attityder, till exempel tillfredsställelse i arbetet eller förtroendet för finansinstitut. De avser också den infödda befolkningen, genom att föreslå indikatorer på graden av solidaritet med invandrare. Undersökningar föreslås som en källa till information, men för många av de frågor som hör samman med "osynliga" inslag har det ännu inte utformats några indikatorer.

Både objektiva och subjektiva indikatorer kan utvecklas för att beakta olika aspekter av integration, och definitioner och metoder för uppgiftsinsamling kan förfinas så att de passar båda indikatorkategorierna. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt utvecklingen av innovativa undersökningsmetoder som kan fånga problemen ur invandrarernas och den infödda befolkningens perspektiv.



## Resultat och politiska indikatorer

Det är av stor vikt att göra klar åtskillnad mellan politiska indikatorer och resultatindikatorer. Resultatindikatorer syftar till att bedöma invandrarernas faktiska situation, till exempel i termer av sysselsättningsprocent. Politiska indikatorer tittar på den mängd resurser som har använts för en viss tjänst eller ett visst program (till exempel nya hälsovårdsprogram), eller juridiska förutsättningar (till exempel i fråga om erkännande av kvalifikationer).

Resultatindikatorer föredras ofta eftersom de anses återspegla invandrarernas faktiska situation, snarare än myndigheternas ambitioner. EU:s kommitté för socialt skydd gick med avseende på sin föreslagna grupp av indikatorer med på att betona resultat, och inte de metoder varmed resultaten uppnåddes. Den politiska ambitionen ansågs inte vara ett lämpligt föremål för utvärdering, eftersom medlemsstaterna har olika syn på hur uteslutning och fattigdom bör bekämpas. Att en regering investerar mindre i en viss typ av program kan således vara en fråga om politikens utformning än en brist som måste rättas till. Vidare ansåg kommittén att fokusering på resultat kan främja samarbetsviljan





mellan de olika nationella organ vars politik har en inverkan på resultatet. Indikatorer för de politiska insatserna bör därför endast användas som ett komplement, när resultatindikatorer inte finns tillgängliga.

Å andra sidan ger resultatindikatorer inte nödvändigtvis något svar på frågan huruvida och i vilken utsträckning politiska åtgärder faktiskt har någon inverkan på integrationen av invandrare. Invandrare kan lyckas integrera sig oberoende av, eller till och med trots, politiska insatser från myndigheternas sida. Denna fråga är särskilt relevant om analysen ligger på individnivå, eftersom individuella beslut bygger på många olika faktorer och drivkrafter. Politiska indikatorer kan vara särskilt värdefulla på områden där rättsliga normer är viktiga. Europarådets föreslagna indikatorer inkluderar, som indikatorer för rättvisa, ratificeringen av specifika rättsakter, existensen av vissa bestämmelser, specialiserade organ eller tjänster samt rådgivande kommittéer m.m.

Många länder använder både resultatindikatorer och politiska indikatorer. Den danska regeringen har tagit fram en rad integrationsindikatorer, inklusive hur snabbt invandrare får anställning och lär sig danska, i vilken utsträckning de slutför en utbildning som kvalificerar dem för ett yrke, och huruvida, och i så fall i vilken utsträckning, kommuner använder sig av sanktioner i fall där invandrare väljer att inte acceptera eller är frånvärande från en anställning, en verksamhet eller språkundervisning i danska.

Myndigheter använder ofta indikatorer för att se hur utvecklingen ser ut över längre tid. Ett sätt kan vara att följa invandrargrupper, men även annan vertikal forskning och uppgiftsinsamling. Eftersom integration är en process och inte en situation, är tidsperspektivet särskilt viktigt. Framgång inom vissa områden (till exempel studieresultat) kan vara indikationer på integration och samtidigt ge vidare möjligheter till integration inom detta eller andra områden.

Ett sätt att kontrollera effekten av en viss politisk åtgärd kunde vara att mäta resultaten före och efter genomförandet av åtgärden, och skillnaden skulle då vara att hänföra till resultatet. Det kan dock vara så att andra faktorer har funnits med i bilden eller till och med att resultat har uppnåtts trots åtgärden snarare än tack vare den. Vidare kan vissa institutioners (exempelvis hälsovårdens) verksamhet och tillgänglighet över en längre tid vara viktigare för integrationen än isolerade politiska åtgärder.



Politiska indikatorer kan särskilt användas för att övervaka rättsliga normer, rättigheter och politiska arrangemang som underlättar integration. Resultatindikatorer kan användas för att kontrollera i vilken situation invandrare befinner sig och i vilken mån integrationsmålen uppnås. Man bör vara mycket försiktig vid fastställandet av samband mellan politik och resultat. Det är viktigt att regelbundet se över indikatorernas effektivitet och lämplighet och därvid kontrollera deras tillförlitlighet, eventuella problem av teknisk natur och tillgången på uppgifter.




## Indikatorer på olika nivåer


Indikatorer som används för internationella jämförelser bör vara utformade med hänsyn till skillnader i definitioner och uppgiftstillgång.

Olika typer av indikatorer kan användas på europeisk, nationell och lokal nivå. Dessa olika typer kan vara anpassade för en viss nivå och ta upp förhållandena inom särskilda grupper. Det finns olika modeller för att göra åtskillnad mellan indikatorer på olika nivåer. Exempelvis inom ramen för sysselsättningsstrategin utvecklas indikatorer på två olika nivåer: nyckelindikatorer (eller primära indikatorer) mäter resultat i förhållande till de mål som anges i sysselsättningsriktlinjerna och kontextindikatorer (eller sekundära indikatorer) fungerar som stöd för nyckelindikatorerna genom att ta hänsyn till den nationella politiken och resultaten av denna. För 2002 fanns det 35 nyckelindikatorer och 64 kontextindikatorer. En fullständig översyn av alla indikatorer ägde rum 2003. Den nya förteckningen omfattade 40 nyckelindikatorer och 26 kontextindikatorer.

Indikatorer för social integration utvecklas på tre olika nivåer. Nivå 1-indikatorer är så kallade ledande indikatorer och omfattar de element som anses viktigast. Nivå 2-indikatorer fungerar som stöd för de ledande indikatorerna och beskriver andra aspekter av det berörda problemet. Nivå 1- och nivå 2-indikatorer är gemensamt överenskomna och fastställda. Nivå 3-indikatorer kan vara mer landspecifika och fastställas av enskilda medlemsstater för att beskriva konkreta förhållanden inom särskilda områden och bidra till tolkningen av nivå 1- och nivå 2-indikatorer. Nivå 3-indikatorer behöver inte harmoniseras på EU-nivå.

Det är viktigt att göra åtskillnad mellan de olika indikatornivåerna. Vid europeiska eller internationella jämförelser bör indikatorer på högre nivå vara mest enhetliga när det gäller definitioner och uppgiftsformat. 

## Uppställande av mål

Allt eftersom tillgången på uppgifter ökar och övervakningssystemen blir mer dynamiska blir det möjligt att ställa upp mål som vägledning för integrationspolitiken och för att visa en politisk vilja att förbättra integrationen. 

Bäst fungerar konkreta mål som det finns starka incitament att uppnå. Den näringslivspolitiska resultattavlan (Enterprise Policy Scoreboard) är ett övervakningsinstrument inom ramen för Lissabonstrategin. Den innehåller kvantitativa mål som medlemsstaterna fastställt inom sju prioriterade näringslivspolitiska områden. Tidsramarna varierar, med ett maximum på sju år. Medlemsstaternas mål framgår av regelbundna uppdateringar av resultattavlan, tillsammans med deras nuvarande läge, planerade resultat och tidpunkt för när dessa resultat förväntas vara uppnådda.



Den sociala integrationsprocessen på EU-nivå syftar också till att öka antalet mål som medlemsstaterna uppställer. De gemensamma anvisningarna för 2003 års handlingsplaner innehåller en bilaga om fastställande av mål. Enligt denna bör medlemsstaterna använda sig av huvudmål, tillsammans med mer detaljerade mål, för att fastställa målsättningar när det gäller socialpolitiska frågor, inklusive integration av invandrare. I den gemensamma rapporten om social integration från 2003 konstateras att det finns en brist på uppgifter om sårbara grupper, i synnerhet invandrare och etniska grupper. Endast ett fåtal länder (inklusive Storbritannien, Belgien, Nederländerna, Spanien och Frankrike) använder uppgifter och indikatorer för personer med invandrarbakgrund. Det uppställs överhuvudtaget få mål och endast ett fåtal länder försöker att identifiera positiva eller negativa trender i invandrades levnads- och arbetsförhållanden.

Mål fungerar som dynamiska instrument för det politiska beslutsfattandet, förutsatt att det finns en politisk vilja att uppnå dessa och att dra erfarenheter av övervakning och utvärdering. Fastställandet av mål bygger på att det finns ett nära samband mellan övervakning och genomförande. Eftersom genomförandet av invandringspolitiken ofta sker decentraliserat, kan olika nivåer arbeta med indikatorer.

### 3.3 Europeiskt samarbete

Regeringar kan använda indikatorer för att mäta resultat och underlätta bedömningen av huruvida den politik som förts har varit effektiv. Indikatorer kan dock även fungera som ett verkningfullt jämförelseinstrument. Genom att undersöka hur länder har presterat när det gäller olika integrationspolitiska aspekter kan man skapa en sorts positiv konkurrens mellan dem. Åtgärder eller brist på åtgärder, åtaganden eller avstående från åtaganden kan mätas och jämföras. Jämförelser mellan politik och resultat torde ha störst förutsättningar att fungera när det är fråga om allmänna indikatorer. Det skulle vara möjligt att utforma en kärna av sådana ledande indikatorer, som omfattar endast de aspekter som anses viktiga av alla och grundar sig på uppgifter som är tillgängliga för det stora flertalet (eller till och med alla) medlemsstater.

Länder med likartade förutsättningar i fråga om uppgiftsinsamling och definition av invandrarkategorier och jämförbara regler om skydd av privatlivet kunde enas om att använda vissa av indikatorerna på lägre nivå, för att dra fördel av jämförelserna. De medlemsstater som redan har övergripande övervakningssystem kunde arbeta för att göra dessa jämförbara på längre sikt. Alternativt kunde medlemsstater som befinner sig i ungefär i samma fas av det politiska arbetet och som för en likartad politik bli bättre på att använda samma indikatorer och ställa upp gemensamma mål och riktmärken. Dessa medlemsstater kunde sedan gradvis dela med sig av sina arbetsmetoder till en vidare grupp av länder.



Det finns olika metoder för att jämföra medlemsstaternas resultat. Den näringslivspolitiska resultattavlan normaliserar indikatorvärdena genom att beräkna index, varvid EU-index är 100. Medlemsstaternas resultat jämförs således mot riktmärket, det vill säga EU-genomsnittet för var och en av dessa indikatorer. Ett utrymme motsvarande 25 % över och 25 % under EU-genomsnittet fastställs. Avvikelser från EU-genomsnittet representerar relativa styrkor eller svagheter, genom att indikatorer på över 125 % eller lägre än 75 % anses motsvara starka (eller svaga) resultat. Vidare anses ett politikområde vara en stark punkt för ett land om 50 % eller mer av indikatorerna på området uppnår ett index på 125 eller över, och de återstående indikatorerna når ett index på minst 95. Om 50 % eller mer av indikatorerna ligger under 75 och de återstående inte överstiger 105, anses ett område som en svag punkt.

Europarådets indikatorverktyg, som omfattar åtta grundläggande områden av livet, medger jämförelser mellan en hel rad indikatorer som tar upp såväl resultat som lagstadgade rättigheter. När det gäller sysselsättning och levnadsvillkor möjliggör verktyget jämförelser mellan exempelvis antalet arbetslösa hushåll med invandrabakgrund, antalet invandrare som har varit arbetslösa vid åtminstone ett tillfälle, möjligheter till återinträde på arbetsmarknaden för invandrade arbetstagare som blivit övertaliga på sin gamla arbetsplats och procentandelen invandrare som har en anställning som motsvarar deras kvalifikationer. Verktyget ger också förutsättningar att jämföra andelen infödda/invandrare med avseende på lågavlönade arbeten och förtidspension, genomsnittlig tid för förnyelse av anställningsavtal samt bidragsbelopp som beviljas för föräldraledighet och vårdnad av barn. Skillnader mellan infödda och invandrare när det gäller andelen hushåll med skulder till icke officiella kreditgivare, och när det gäller andelen hushåll utan konto i bank eller hypoteksinstitut är faktorer som kan mätas och jämföras mellan länder.

Jämförelser kan också ge konkreta fördelar för de politiska beslutsfattarna, i form av nya idéer och "god praxis". Praxis kan jämföras inom ett land, vilket kan ha fördelen av att man lättare kan få tillgång till känsliga uppgifter, att det är enklare att finna standardiserade uppgifter och att hindren för att överföra praxis eventuellt är mindre. Med internationella jämförelser krävs mer tid och resurser för att garantera uppgifters jämförbarhet. Det ger ofta mer innovativa lösningar att gå utanför det egna landet för att finna god praxis. Om frågan är väl avgränsad och partner i det komparativa arbetet står i ständig kontakt med varandra kan fördelarna bli betydande.

Vid användning av indikatorer i samband med frågan om integration av invandrare är det värt att dra nytta av den innovativa potential som finns hos gränsöverskridande jämförelser. EU-övergripande jämförelser kan utföras med ett begränsat antal huvudindikatorer. Länder med likartade förutsättningar kan göra mer långtgående jämförelser med hjälp av indikatorer på lägre nivå.







## Indikatorer för samhällsmedborgarskap (civic citizenship)

Medan socioekonomiska aspekter delvis har integrerats med olika mekanismer på EU-nivå, finns det inga strukturer för att ta upp andra aspekter av integration som är av vikt för medlemsstaterna. Åtgärder kan vidtas i tre steg för att lösa denna brist utan att skapa hinder genom nya institutionella mekanismer.

För det första kan samordningen förbättras mellan de olika socioekonomiska mekanismer som i större eller mindre utsträckning omfattar frågor rörande integration av invandrare. Europeiska sysselsättningsstrategin, EU:s process för social integration, den näringslivspolitiska resultattavlan och andra mekanismer berör frågor av betydelse för integrationen, exempelvis sysselsättning, inkomst eller entreprenörskap bland minoriteter och invandrare. De olika generaldirektorat och enheter som medverkar vid förvaltningen av dessa mekanismer kan, genom att sträva efter ett närmare samarbete, bidra till större konsekvens vid övervakningen och fastställandet av mål när det gäller de socioekonomiska aspekterna av integration av invandrare.

För det andra behöver "övriga" aspekter av integration, som ligger utanför det socioekonomiska området, definieras mer positivt och få en tydligare identitet. Vilka är de unika frågeställningar som präglar den civila dimensionen av integration av invandrare? Man skulle kunna välja ut ett antal grundläggande frågeställningar för att tydligt avgränsa vilka delar av integrationsproblematiken som kan hänföras till rättsliga och inrikes frågor eller har anknytning till detta område. Rubriken samhällsmedborgarskap kan användas för att uttrycka dessa frågors särskilda natur.


För det tredje kan frågor om samhällsmedborgarskap knytas samman med allmänna frågeställningar inom rättsliga och inrikes frågor, till exempel mänskliga rättigheter. En sådan koppling kommer att befästa samhällsmedborgarskapets ställning inom rättsliga och inrikes frågor och säkerställa att det råder konsekvens i förhållande till annan politik på området. Befintliga grupper, till exempel Europeiska migrationsnätverket och de nationella kontaktpunkterna på migrations- och integrationsområdet, kan göras till partner i denna utveckling. Grupper av oberoende vetenskapliga experter kan involveras för analys av uppgifter. Olika arrangemang kunde användas för olika typer av indikatorer som är inriktade på politik eller resultat.

Frågor om samhällsmedborgarskap kan göras till föremål för övervakning och fastställande av mål genom såväl politiska indikatorer som resultatindikatorer. Politiska indikatorer är viktiga i detta sammanhang, eftersom området har en nära anknytning till rättsliga krav. Invandares rättigheter, hur lång bosättning som krävs för att kunna erhålla dessa rättigheter och huruvida det finns administrativa system som underlättar förvärvandet av dem är viktiga mått på ett lands integrationspolitiska engagemang. Många av de relevanta bestämmelserna finns i två EU-direktiv: direktivet om familjeåterförening och





direktivet om varaktigt bosatta personer. De normer som fastställs i direktiven kan tjäna som indikatorer, och övervakning av införlivandet av direktiven kan fungera som en "benchmarking-övning" för alla EU-medlemsstater.

Benchmarking inom integrationspolitiken kan knytas nära samman med lagstiftningsarbetet. Detta skulle öka den samlade effekten av politiken inom området för rättsliga och inrikes frågor för tredjelandsmedborgare. 

Resultatindikatorer och mål är lika viktiga. Hur många invandrare väljer medborgarskap när detta är möjligt? Hur många utnyttjar sin rösträtt eller kandiderar i val? Är det möjligt att fastställa mål för ansökningar om medborgarskap eller valdeltagande? Resultatindikatorer ger perspektiv på de faktiska integrationsresultaten och kan ge fingervisning om vilka områden som lämpar sig för politiska initiativ på EU-nivå eller nationell nivå. Kunskaper om resultat kan bidra till styrningen av finansieringsprogram på alla nivåer. De kan också ge förbättrade resultat av utbyte av god praxis, eftersom de politiska beslutsfattarna medvetet kan leta upp exempel från länder som har levererat bra resultat inom ett visst område. De ovan beskrivna strukturerna kan ge den information som behövs för en effektiv övervakning av politik och resultat när det gäller samhällsmedborgarskap, och hjälpa länder att använda indikatorer för integration av invandrare på bästa sätt.



## Kapitel 3: Slutsatser

1. För att skapa bättre förutsättningar att mäta integrationen och integrationspolitikens verkningar kan myndigheter och icke-statliga organisationer utarbeta integrationsindikatorer.
2. Å ena sidan kunde man utforska möjligheten att inkludera indikatorer med anknytning till integration av invandrare bland befintliga mekanismer för indexering och benchmarking. Å andra sidan kunde man utveckla en särskild mekanism för att använda enbart i anslutning till integration av invandrare, där hänsyn tas till integrationens socioekonomiska, kulturella, samhälleliga och politiska dimensioner.
3. Benchmarking fungerar så att standarder fastställs för jämförelse. Indikatorer bör kunna tolkas klart och normativt: användarna måste känna till vilken typ av förändring som motsvarar framsteg.
4. Omfattande samråd med berörda parter bör organiseras med avseende på prioriteringar och mål med anknytning till indikatorer. Samråden bör särskilt inbegripa invandrarorganisationer och organisationer som stöder invandrare.
5. Indikatorer bör användas såväl vid planeringen som vid utvärderingen av integrationsprogram och integrationsprojekt. I offentligt finansierade projekt bör utvärdering ingå i genomförandet av projektet och erhålla en rimlig andel av budgeten.
6. En förbättrad och utvidgad insamling av uppgifter på områden som rör integration av invandrare måste vara förenlig med internationella och europeiska riktlinjer (inklusive riktlinjer för uppgiftsskydd). Indikatorer kan användas för att identifiera områden där uppgifterna är bristfälliga och utforma prioriteringar. Om särskilda invandrargrupper väljs ut för undersökning, bör urvalskriterier och definitioner vara klara och den insamlade informationen får inte användas i diskriminerande syfte.
7. Helst bör en blandning av olika indikatorer användas; myndigheter och icke-statliga aktörer uppmanas att använda likartade indikatorer.
8. Både objektiva och subjektiva indikatorer kan utvecklas för att beakta olika aspekter av integration, och definitioner och metoder för uppgiftsinsamling kan förfinas så att de passar båda indikatorkategorierna. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt utvecklingen av innovativa undersökningsmetoder som kan fånga problemen ur invandrarnas och den infödda befolkningens perspektiv.
9. Politiska indikatorer kan särskilt användas för att övervaka rättsliga normer, rättigheter och politiska arrangemang som underlättar integration. Resultatindikatorer kan användas för att kontrollera i vilken situation invandrare befinner sig och i vilken mån integrationsmålen uppnås. Man bör vara mycket försiktig vid fastställandet av samband mellan politik och resultat. Det är viktigt att regelbundet se över indikatorernas effektivitet och lämplighet och därvid kontrollera deras tillförlitlighet, eventuella problem av teknisk natur och tillgången på uppgifter.
10. Indikatorer som används för internationella jämförelser bör vara utformade med hänsyn till skillnader i definitioner och uppgiftstillgång.



11. Det är viktigt att göra åtskillnad mellan de olika indikatornivåerna. Vid europeiska eller internationella jämförelser bör indikatorer på högre nivå vara mest enhetliga när det gäller definitioner och uppgiftsformat.
12. Allt eftersom tillgången på uppgifter ökar och övervakningssystemen blir mer dynamiska blir det möjligt att ställa upp mål som vägledning för integrationspolitiken och för att visa en politisk vilja att förbättra integrationen.
13. Vid användning av indikatorer i samband med frågan om integration av invandrare är det värt att dra nytta av den innovativa potential som finns hos gränsöverskridande jämförelser. EU-övergripande jämförelser kan utföras med ett begränsat antal huvudindikatorer. Länder med likartade förutsättningar kan göra mer långtgående jämförelser med hjälp av indikatorer på lägre nivå.
14. Benchmarking inom integrationspolitiken kan knytas nära samman med lagstiftningsarbetet. Detta skulle öka den samlade effekten av politiken inom området för rättsliga och inrikes frågor för tredjelandsmedborgare.



Bilaga:

Omsätta politik i program



I denna bilaga sammanfattas sju steg för utformning och genomförande av integrationsprogram. De grundar sig på de exempel som tagits upp i tidigare avsnitt och på principer för förvaltning av program och strategisk planering. Tanken är att de skall vara till hjälp för beslutsfattare och dem som arbetar praktiskt med integrationsfrågor att omsätta övergripande politiska mål i konkreta integrationsprogram. Dessutom kan de sju stegen användas som rubriker för grupper av mål och resultatindikatorer, och som kapitelrubriker i programmets verksamhetsrapport. Slutligen kan de sju stegen användas som en ram för utbyte av god praxis på nationell och europeisk nivå.

## 1. Motivering av åtgärder

För att få nödvändigt stöd, både politiskt och från allmänheten, för anslag av medel till integrationsprogram, samt få ut så mycket som möjligt av de intresserades engagemang, är det viktigt att motivera behovet av dessa program och kommunicera skälen till de intresserade och allmänheten. En sådan motivering visar på att det finns ett problem, illustrerar vad programmet kommer att tillföra, beskriver målen och kopplar ett specifikt program till övergripande integrationsmål.

En motivering av introduktions- och språkundervisningsprogram

- *visar* att betydande grupper av personer – oavsett om de är invandrare eller inte – saknar kunskaper i ett relevant språk och om grundläggande värderingar och traditioner i en omfattning som hindrar deras deltagande i samhället,
- *illustrerar* hur sådan kunskap stärker de berördas självförtroende och förmåga att försörja sig själva,
- *beskriver* målgrupper – vilka riktar sig programmen till – och fokus – vilka kunskaper är det som skall utvecklas, och
- *knyter samman* dessa program med de övergripande målen när det gäller integration och social sammanhållning, deltagande och medborgarskap.

En motivering av program för samhällsmedborgarskap

- *visar* att betydande grupper av personer av kulturella eller socioekonomiska skäl saknar ordentlig tillgång till konventionella organisationer på ett sätt som gör att de inte kan tillgodogöra sig sina medborgerliga rättigheter, till skada för deras välbefinnande; denna situation bidrar också till att organisationer går miste om medverkan från människor som har mycket att tillföra,
- *illustrerar* hur organisationer som är öppna för kulturell och ekonomisk mångfald förbättrar kvaliteten på sina tjänster, skapar ökad tillfredsställelse bland sina kunder och främjar en känsla av tillhörighet; illustrerar hur organisationer, genom att engagera medlemmar av olika grupper, bidrar till ett aktivt samhälle som främjar delaktighet,



- *beskriver* målgrupper – vilka riktar sig programmen till – och fokus – vilka tjänster behöver förbättras, vilkas kunskaper behöver mobiliseras och vilka grupper bör engageras,
- *knyter samman* dessa program med de övergripande målen för integration i samhället – tillträde och jämlikhet, delaktighet och tillhörighet.

## 2. Utformning av programmet

Av effektivitetsskäl är det viktigt att programmen är väl utformade och grundade på en ingående analys av de problem som söker en lösning. Detta inkluderar

- kartläggning,
- vetenskaplig forskning,
- expertrådgivning,
- kapacitet att dra lärdom av andra program, och
- samråd med berörda parter.

## 3. Samråd med berörda parter

För att säkra att programmen tar upp verkliga problem, att olika intressen är väl representerade och att berörda parter tar sin del av ansvaret, är det av största vikt att på ett tidigt stadium samråda med de berörda parterna.

- Vid fastställandet av vilka som är att anse som berörda parter kommer en åtskillnad att göras mellan de som beslutar om program och de som genomför program, och mellan de som får direkt nytta av programmen och de som gynnas indirekt av dessa.
- Erkännandet och värdesättandet av deras olika synpunkter och intressen, vilka ofta är beroende av kön, socioekonomisk ställning och invandringshistoria, kommer att göra det möjligt att ta hänsyn till skillnader vid bedömningen av behov.
- En genomgång av känsliga frågor, eventuella brister och fallgropar samt förutsättningar och ändringar för att nå goda resultat, kommer att ge möjlighet att skräddarsy åtgärder.
- En seriös och fortlöpande dialog med berörda parter kommer att generera stöd, såväl från politiskt håll som från allmänheten. Den kommer också att skapa förutsättningar för samarbete med dem som programmen riktar sig till samt öka engagemanget och viljan att delta i programmen.



## 4. Definition av problemet

För att det skall vara möjligt att fastställa prioriteringar, är det viktigt att programmen noggrant beskriver och analyserar vilka problem som behöver lösas.

- En problemanalys visar exempelvis vilka språkbrister som finns bland olika grupper, eller vilka hinder för deltagande som finns bland olika grupper.
- Vid en analys av berörda parter görs en bedömning av antalet personer som påverkas direkt och indirekt.
- Vid en teknisk analys fastställs vad som behöver göras för att lösa de aktuella problemen.
- En organisationsanalys visar vilka organisationer som bör omfattas av eller bli föremål för åtgärder inom ramen för programmet.

## 5. Definition av målen

För att nå enighet om programmet bland de berörda parterna är det viktigt att både i termer av medel och av mål beskriva vad programmet syftar till.

- En beskrivning av den önskade situationen tar upp positiva effekter och fördelar – för målgrupperna och för samhället som helhet.
- Beskrivningen visar vilka resultat som bör uppnås och gör det möjligt att fastställa klara och precisa mål och rangordna dessa.
- Beskrivningen gör det också möjligt för berörda parter att välja ut och enas om programrelaterade mål – det vill säga målgrupper, utbildningsformer m.m.
- En bedömning av målen bekräftar om dessa kan uppnås genom det aktuella programmet eller eventuellt genom andra program.

## 6. Val av strategi

För att effektivisera genomförandet av programmet, är det av största vikt att identifiera och överväga olika tänkbara strategier för att uppnå programmålen.

- Identifiering och val av strategier bestäms av de programrelaterade målen.
- De berörda parterna ges tillfälle till samråd om identifiering och val av strategier och deras synpunkter tillmäts stor vikt.
- Resursfördelningen berör budgetfrågor – till exempel stödnivå, egna bidrag från mottagarna, sponsring från den privata sektorn – och samarbete med frivilligsektorn m.m.

- En bedömning av hur strategierna bidrar till att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män och mellan etniska grupper är en viktig del av processen att välja strategi.

## **7. Genomförande av programmet**

Ett system för effektivt genomförande av programmet inbegriper

- ett avtal om vilket organ som i slutändan har ansvaret och fördelar finansieringen, på lokal, regional eller nationell nivå,
- om det är fråga om delat ansvar – med organisationer i den privata sektorn, invandrarorganisationer och frivilligorganisationer – ett avtal om ansvar och (med-)finansiering,
- vid upphandling, ett avtal om kravspecifikationer och kvalitetsnormer för tillhandahållandet av utbildning,
- en plan för utvärdering och konsekvensanalyser för att fastställa om programmet har uppfyllt målen och tillfört lösningar på de identifierade problemen, om de berörda parterna har fullgjort sina åtaganden och om genomförandet har förvaltats på ett bra sätt.



## Källor

Denna text bygger på temadokument, slutsatser och skriftliga och muntliga presentationer vid de tre seminarierna kring tekniska frågor, på dokument som lämnats in till kommissionen och konsulterna av de nationella kontaktpunkterna och andra konferensdelegater samt på svaren på enkäter om integrationspolitiken som de nationella kontaktpunkterna översänt på begäran av kommissionen. Ytterligare källor refereras nedan.

Europeiska kommissionen, *Meddelande om invandring, integration och sysselsättning*, KOM(2003) 336

Europeiska kommissionen, *Första årliga rapporten om migration och integration*, KOM(2004) 508

Europeiska kommissionen, *Gemensam rapport om sysselsättningen 2003/2004*, KOM(2004) 24

Europeiska rådet, *Beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik*, EUT L 197, 5.8.2003

Europeiska kommissionen, *Gemensam rapport om social integration med en sammanfattning av resultaten av granskningen av de nationella handlingsplanerna för social integration (2003–2005)*, KOM(2003) 773

Kommittén för socialt skydd (2003), *Gemensamma anvisningar för de nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning 2003–2005*

Europeiska kommissionen, *A Pocketbook of Enterprise Policy Indicators*, 2003 års utgåva: How Member States and Candidate Countries rank in the 2003 Enterprise Scoreboard

Migration Policy Group, dokument utarbetade inför andra seminarieomgången inom Diversity Policies Network, Bryssel, 11–12 september 2003

Ines Michalowski, *An overview on introduction programmes for immigrants in seven European Member States*, forskningsarbete beställt av ACVZ, februari 2004

Caritas Europa, CCME, COMECE, ICMC, JRS-Europe, QCEA, *Comments on the Communication from the European Commission on Immigration, Integration and Employment*, COM(2003) 336 final, april 2004

Department of Immigration and Multicultural Affairs, Australien, *Charter of Public Service in a Culturally Diverse Society*, 1998

Europarådet, *Local consultative bodies for foreign residents – a handbook*, författad av Sonia Gsir och Marco Martiniello, Europarådet, juli 2004

INBAS Sozialforschung, *Migrant and Ethnic Minority Volunteering, A transnational exchange programme within the framework of the Community Action Plan to combat social exclusion (2002–2006)*, European synthesis report, augusti 2003

Förenta nationernas ekonomiska och sociala råd, *Poverty Reduction Practices: ESCAP Strategies in Poverty Reduction – Transfer of Good and Innovative Practices*, E/ESCAP/CPR/3, 4 augusti 2003

Alistair Ager, *Indicators of Refugee Integration* (under utarbetande, Storbritanniens inrikesministerium)

Han Entzinger och Renske Biezeveld, *Benchmarking in Immigrant Integration*, rapport till Europeiska kommissionen, 2003

Jan Niessen och Yongmi Schibel, *Benchmarking Citizenship Policies*, dokument utarbetat för det europeiska integrationsindexet (the European Inclusion Index), 2004

Europarådet, *Measurement and indicators of integration*, Community Relations-serien, Europarådet 1997

Europarådet, *Proposed Indicators for Measuring Integration of Immigrants and Minorities with a View to Equal Rights and Opportunities for all*, MG-IN (2003) 7



## Nationella kontaktpunkter på integrationsområdet

Tjeckien:	Arbetsmarknads- och socialministeriet – avdelningen för integration av utlänningar
Danmark:	Integrationsministeriet – kontoret för integrationspolitik
Tyskland:	Föbundsriksministeriet – Referat M8
Estland:	Regeringskansliet – avdelningen för befolkningspolitiska och etniska frågor
Grekland:	Inrikesministeriet – direktoratet för utlännings- och migrationsfrågor – sektorn för social integration
Spanien:	Arbetsmarknads- och socialministeriet – ministern med ansvar för invandrings- och utvandringsfrågor – direktoratet för integration av invandrare
Frankrike:	Ministeriet för sysselsättning, social sammanhållning och biståndsfrågor – direktoratet för befolknings- och migrationsfrågor
Irland:	Ministeriet för justitiefrågor, jämställdhet och lagstiftningsrevision – kontoret för mottagning och integration
Italien:	Inrikesministeriet – avdelningen för medborgerliga fri- och rättigheter och invandring – direktoratet för invandrings- och asylpolitik
Lettland:	Kansliet för ministern med ansvar för särskilda insatser för integration i samhället
Litauen:	Arbetsmarknads- och socialministeriet – avdelningen för europeisk integration och internationella förbindelser
Luxemburg:	Ministeriet för familjefrågor och integration – utlänningsförvaltningen
Ungern:	Inrikesministeriet – kontoret för invandrings- och nationalitetsfrågor
Nederländerna:	Justitieministeriet – avdelningen för integrationspolitik



Österrike:	Förbundsriksministeriet – avdelning III/4
Polen:	Arbetsmarknads- och socialministeriet – avdelningen för socialt stöd och integration
Portugal:	Statssekreterarens åt premiärministern kabinett
Slovenien:	Inrikesministeriet – direktoratet för migrationsfrågor
Slovakien:	Inrikesministeriet – kontoret för migrationsfrågor
Finland:	Työministeriö – Poliitikkaosasto/Arbetsministeriet – Politikavdelningen
Sverige:	Justitiedepartementet – Enheten för integration och mångfald (IM)
Storbritannien:	Inrikesministeriet – avdelningen för socialpolitik – direktoratet för invandring och medborgarskapsfrågor







Denna handbok innehåller god praxis och erfarenheter från 25 EU-medlemsstater på följande områden: introduktionskurser för nyanlända invandrare och erkända flyktingar, deltagande i samhällslivet samt indikatorer. 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 92-79-02526-0



9 789279 025266

