



EKSTERN VURDERING
AV SOSIAL BESKYTTELSE
OG SOSIAL INKLUDERING
2010

HVORDAN LYKKES
MED INTEGRERINGEN
AV INNVANDRERE I
ARBEIDSMARKEDET?

OSLO, 18.–19. NOVEMBER 2010

OPPSUMMERENDE RAPPORT



På vegne av
Europakommisjonen for
sysselsetting, sosialpolitikk
og inkludering



EKSTERN VURDERING
AV SOSIAL BESKYTTELSE
OG SOSIAL INKLUDERING
2010

HVORDAN LYKKES
MED INTEGRERINGEN
AV INNVANDRERE I
ARBEIDSMARKEDET?

MANUELA SAMEK LODOVICI
ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE

OSLO, 18.–19. NOVEMBER 2010

OPPSUMMERENDE RAPPORT



På vegne av
Europakommisjonen for
sysselsetting, sosialpolitikk
og inkludering



Denne publikasjonen er støttet av EUs program for sysselsetting og sosial solidaritet (2007–2013). Dette programmet administreres av Europakommisjonens generaldirektorat for sysselsetting, sosialpolitikk og inkludering. Programmet ble etablert for å gi økonomisk støtte til implementeringen av EUs målsetninger innen sysselsettings- og sosialpolitikken, som definert i den sosiale agendaen, og dermed bidra til oppfyllelsen av Lisboa-strategiens målsetninger på disse områdene.

Det sjuårige programmet retter seg mot alle aktører som kan bidra til å forme og utvikle formålstjenlige og effektive lover og prinsipper for sysselsettings- og sosialpolitikken innenfor hele EU-27, EFTA-EØS og i EU-kandidatland og potensielle kandidatland.

PROGRESS' målsetning er å styrke EUs bidrag til støtte for medlemslandenes forpliktelser og anstrengelser for å skape flere og bedre arbeidsplasser og utvikle et mer sammensveiset samfunn. For å oppnå dette vil PROGRESS være behjelpelig med følgende:

- levere analyser og gi politiske råd innenfor PROGRESS' politiske områder
- overvåke og rapportere om implementeringen av EUs lovgivning og politikk innenfor PROGRESS' politiske områder
- fremme politisk utveksling, læring og støtte blant EUs medlemsland med hensyn til EUs målsetninger og prioriteringer
- viderebringe aktørenes synspunkter og holdninger i samfunnet som helhet.

For mer informasjon, se:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=en>

Mer informasjon om eksterne vurderinger og evalueringen av politiske tiltak samt alle relevante dokumenter finnes på: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

Innholdet i denne publikasjonen vil ikke nødvendigvis reflektere meningene eller oppfatningen til Europakommisjonens generaldirektorat for sysselsetting, sosialpolitikk og inkludering. Europakommisjonen eller personer som opptre på vegne av kommisjonen, er ikke ansvarlig for bruken av informasjonen i denne publikasjonen.

2011

PRINTED IN BELGIUM



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	5
A. Politisk kontekst i europeisk sammenheng	6
B. Den norske integreringspolitikken	14
C. Politikk og erfaringer i de evaluerende landene og synspunkter fra europeiske interesseorganisasjoner	24
D. Diskusjoner på evalueringsseminaret	34
E. Konklusjon og viktig lærdom	39





Sammendrag

Innvandring er i dag den viktigste årsaken til befolkningsvekst innenfor Den europeiske union. Sammen med finanskrisen og virkningene som den har på arbeidsmarkedet, har dette økt betydningen av en velfungerende og effektiv integreringspolitikk både på nasjonalt nivå og på EU-nivå.

Den 18.–19. november 2010 ble det arrangert et eksternt evalueringsseminar — en såkalt Peer Review — i Oslo. Her diskuterte man Norges integreringspolitikk generelt og tok for seg tre programmer spesielt, som fokuserer på integrering av innvandrere og flyktninger i arbeidsmarkedet. Disse tre programmene var "Opplæring i norsk og samfunnskunnskap", "Introduksjonsprogrammet for flyktninger" og programmet "Ny sjanse".

Vertskap for den eksterne vurderingen var Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (VOX). I tillegg til vertsnasjonen Norge deltok seks evaluerende land, nemlig Finland, Hellas, Italia, Latvia, Malta og Østerrike. Blant deltakerne var også representanter fra EUs nettverk for fattigdomsbekjempelse (EAPN), European Women Lobby (EWL — en paraplyorganisasjon for kvinneorganisasjoner i EU) samt EU-kommisjonens generaldirektorat for sysselsetting, sosialpolitikk og inkludering.

Denne synteserapporten oppsummerer vertsnasjonens tiltak og gjengir det viktigste innholdet i drøftingsdokumentene om hovedaspektene i den norske tilnærningen innenfor EUs politiske rammeverk, rapportene fra de evaluerende landene og interesseorganisasjonene samt diskusjonene på evalueringsseminaret. Målet er å utlede viktig lærdom som man kan ta med seg videre.

A. Politisk kontekst i europeisk sammenheng

Ifølge data fra Eurostat var det i 2009 bosatt nesten 32 millioner utlendinger¹ i EU27-landene, noe som tilsvarer 6,4 % av den totale europeiske befolkningen. Om lag 63 % kommer fra land utenfor EU27². I tillegg anslås det at om lag 8 millioner ulovlige innvandrere oppholder seg i EU. Sammensetningen og fordelingen av den utenlandske befolkningen varierer sterkt i de ulike europeiske landene. I Vest-Europa er innvandrerne hovedsaklig arbeidsinnvandrere, asylsøkere og flyktninger. I de fleste østeuropeiske medlemslandene er innvandringen begrenset og et nytt fenomen. Her utgjør etniske minoriteter den største gruppen.

Innvandrere har større risiko for sosial ekskludering enn den innfødte befolkningen, spesielt når det gjelder tilgang til arbeid, utdanning, helse- og sosialtjenester. Enkelte innvandringsgrupper er spesielt utsatte og krever derfor skreddersydde integreringstiltak. Dette gjelder spesielt statsborgere fra tredjeland, flyktninger og personer med oppholdstillatelse på beskyttelsesgrunnlag, lavt kvalifiserte innvandrere, kvinner og irregulære innvandrere.

6

Integreringen av innvandrere i et vertsland foregår på flere plan. Ett av disse er sosioøkonomisk integrering, altså likhet mellom innvandrerbefolkningen og den innfødte befolkningen når det gjelder tilgang til arbeidsmarked, inntekt, utdanning, bolig, sosiale rettigheter og tjenester. Dernest kommer juridisk og politisk integrering, altså at gruppen innrømmes borgerrettigheter. Kulturell integrering er en mer omfattende form for tilpasning, som innebærer aksept av vertslandets verdier og holdninger.

De norske programmene som ble diskutert under den eksterne vurderingen, fokuserer på integrering i arbeidsmarkedet. Dette er det viktigste steget på veien mot sosioøkonomisk integrering, selv om det ikke må oppfattes som

- 1 I henhold til Eurostats definisjon er "utlendinger, eller ikke-innfødte, personer som ikke er statsborgere i det landet de normalt er bosatt i", mens innvandrere er "personer som kommer eller vender tilbake fra utlandet for å bosette seg i et land i en viss periode, og som tidligere har vært bosatt et annet sted". (Eurostat Yearbook 2010). Statsborgere fra ikke-EU-land, eller statsborgere fra tredjeland, refererer til personer som vanligvis er bosatt i EU27 og som er statsborgere i et land utenfor EU27
- 2 Eurostat (2010), utlendinger som bor i EU, er en mangfoldig gruppe og hovedsaklig yngre enn borgerne i EU-land, statistikk i Focus nr. 45. Se http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-045/EN/KS-SF-10-045-EN.PDF.



noen garanti for dette. Integrering i arbeidsmarkedet krever vanligvis at innvandreren tilegner seg landsspesifikk kompetanse (inkludert ferdigheter i vertslandets språk). Godkjenning av innvandrers kvalifikasjoner og utdanning er ofte et sentralt punkt. Videre er arbeidsmarkedsdeltakelse forbundet med innvandrers juridisk status, boligsituasjon og i enkelte tilfeller tilgang til utdanning og opplæring. I enkelte land er sysselsetting en forutsetning for å få oppholdstillatelse og opparbeide seg sivile rettigheter. Integrering i arbeidsmarkedet bør også omfatte tilgang til gode jobber med anstendig lønn og/eller trygderettigheter, inkludert arbeidsledighetstrygd eller andre bidragsbaserte stønader. Dette er spesielt viktig i land der sosiale ytelser er avhengig av sysselsettingsstatus og sosialhjelpen er begrenset, slik tilfellet er i enkelte søreuropeiske land (for eksempel Hellas og Italia). Når det gjelder selvstendig næringsvirksomhet og entreprenørskap er tilgang til finansielle tjenester en viktig forutsetning for integrering i arbeidsmarkedet.

Det politiske rammeverket i Europa

Integreringen av tredjelandborgere er relativt nytt på den politiske dagsordenen i Europa. Det hele startet med Amsterdam-avtalen (1999) og det påfølgende EU-toppmøtet i Tampere. Senere er EUs juridiske kompetanse blitt utvidet til også å omfatte integrering av tredjelandinnvandrere med lovlig opphold i EU-land.

Rollen til de europeiske institusjonene på dette feltet følger subsidiaritetsprinsippet. Det vil si at de europeiske institusjonene kan utforme minstekrav, definere europeiske prioriteringsområder og støtte erfaringsutveksling og teknisk samarbeid mellom medlemslandene, men at det i siste hånd er medlemslandene som står for lovgivning og politikktutforming. De europeiske institusjonene beveger seg gradvis mot et forvaltningssystem som ligner den åpne koordineringsmetoden (OMC).

EUs strategi legger vekt på følgende punkter for å fremme gode modeller, såkalt "best practice", for integrering av innvandrere:

- Definere minstestandarder som beskytter innvandrernes grunnleggende rettigheter, ved hjelp av juridiske instrumenter



- Implementere et felles rammeverk for integrering tredjelandsborgere ved å ta i bruk hensiktsmessige verktøy for å fremme utviklingen av felles prioriteringsområder, politisk samarbeid og koordinering, samt jobbe for integrering på tvers av politiske områder
- Innføre skreddersydde økonomiske instrumenter for å støtte integreringspolitikken på europeisk og nasjonalt nivå

Følgende dokumenter danner det viktigste juridiske grunnlaget for EUs innvandringspolitikk: Direktivet om familieinnvandring (direktiv 2003/86/EF), direktivet om statusen for tredjelandsborgere eller statløse personer med behov for internasjonal beskyttelse som har langvarig opphold (direktiv 2003/109/EF) og direktiv 2004/81/EF om ofre for menneskehandel. Direktivene om ikke-diskriminering, som for eksempel direktivet om likebehandling uansett rase og etnisk opprinnelse (direktiv 2000/43/EF), direktivet om forbud mot diskriminering i arbeidslivet (direktiv 2000/78/EF) og EUs juridiske rammeverk for likestilling mellom kjønnene og anti-diskriminering er også svært relevante for de juridiske rettighetene til innvandrere, etniske minoriteter og innvandrerkvinner, da disse anerkjenner retten til jobb, utdanning og opplæring samt lik behandling av innvandrere fra tredjeland og etniske minoriteter.

I den senere tid er det vedtatt ytterligere tre rådsdirektiver som tar for seg opphold for høyt kvalifiserte innvandrere: Direktiv 2004/114/EF om betingelser for innreise og opphold for studenter, direktiv 2005/71/EF om innreise og opphold for forskere i EU, og direktiv 2009/50/EF om betingelser for innreise og opphold for høyt kvalifiserte arbeidstakere.

Et felles rammeverk for integrering av tredjelandsborgere i EU ble innført i 2004. Rammeverket tar utgangspunkt i prinsippet om like rettigheter og plikter og er basert på en kombinasjon av ulike instrumenter, deriblant:

- Et sett på 11 ikke-bindende grunnprinsipper for EUs politikk for integrering av innvandrere (såkalte CBP-er). Grunnprinsippene skal hjelpe medlemslandene å formulere en egen integreringspolitikk. For integrering i arbeidsmarkedet er særlig CBP 3 og 4 relevante: CBP 3 slår fast at "sysselsetting er en nøkkel i integreringsproses-



sen og en viktig faktor for innvandrernes samfunnsdeltakelse”, mens CBP 4 sier at ”grunnleggende kunnskaper om vertslandets språk, historie og institusjoner er en forutsetning for integrering” og at ”det å hjelpe innvandrere med å oppnå slike grunnleggende kunnskaper er av vesentlig betydning for en vellykket integrering”.

- Skreddersydde verktøy som støtter tekniske samarbeid mellom medlemslandene, inkludert utveksling av erfaringer, metoder og informasjon, prosjektsamarbeid og finansiering, samt utvikling av indikatorer og oppfølgingsaktiviteter.
- Ministermøter om integrering har videreført den politiske debatten som ble sparket i gang på det første ministermøtet i Groningen i 2004.
- I tillegg er det opprettet et mellomstatlig nettverk for nasjonale kontaktpunkter på integreringsfeltet (NCPI-er). Det er også utarbeidet en håndbok om integrering for politiske beslutningstakere og aktører, en europeisk nettside om integrering, og et europeisk integreringsforum. Videre er det utviklet et sett med felles indikatorer for å måle og følge opp integreringspolitikken i EU.

Ved siden av å utvikle en egen integreringspolitikk er integrering av innvandrere og flyktninger innarbeidet på en rekke politiske områder i EU, og dette er nå et prioritert punkt i den åpne koordineringsmetoden for sysselsettings- og sosialpolitikk. Integrering har vært et sentralt tema i Den europeiske sysselsettingsstrategien helt siden strategien ble lansert i 1997. Det er opprettet en såkalt høynivågruppe for integrering av etniske minoriteter i samfunnet og i arbeidsmarkedet, som skal avdekke eksisterende barrierer og fremme utvekslingen av god praksis. I 2003 etablerte dessuten Europakommisjonen og medlemslandene et forretningsnettverk for etniske minoriteter for å fremme utvekslingen av informasjon om næringsvirksomhet blant etniske minoriteter og innvandrere. I tillegg tar EUs veikart for likestilling mellom kvinner og menn 2006–2010 og et kvinnecharter lansert i 2010 opp beskyttelsen av kvinners rettigheter, noe som er spesielt viktig for innvandrerkvinner, da de utgjør over halvparten av dagens innvandrerbefolkning i EU og ofte møter flere ulike former for diskriminering.



EU har tatt i bruk ulike finansielle instrumenter for å finansiere integreringsrelaterte prosjekter. Skreddersydde integreringsprogrammer for tredjelandsborgere med lovlig opphold ble finansiert gjennom transnasjonale tiltak i INTI-programmet (integrering av tredjelandsinnvandrere), som mellom 2003 og 2006 brukte 18 millioner euro fordelt på 64 prosjekter. I 2007 ble det europeiske integreringsfondet for integrering av tredjelandsborgere formelt innført med en bevilgning på 825 millioner euro for programperioden 2007–2013. Fondet skal både dekke medlemslandenes årlige prosjekter (768 millioner euro) og felles tiltak (57 millioner euro). Integreringsfondet støtter nasjonale integreringsprosjekter som i særlig grad fokuserer på nyankomne tredjelandsborgere og håndtering av innvandrerstrømmer. I perioden 2005–2010 var det europeiske flyktningsfondet spesielt rettet mot integrering av flyktninger og personer som oppfyller kravene til subsidiær beskyttelse (asylsøkere og fordrevne personer), gjennom sosiale og økonomiske integreringstiltak. I den første implementeringsperioden ble 28 % av midlene brukt på integreringstiltak, inkludert språkopplæring. Mellom 250 000 og 350 000 personer har deltatt i prosjekter finansiert av fondet.

10

Ved siden av egne målrettede fond finnes det også andre mer generelle økonomiske programmer som fokuserer på integrering. Eksempler på slike er EUs strukturfond og fellesskapsprogrammer og initiativer for inkludering av vanskeligstilte grupper i arbeidsmarkedet og i samfunnet, deriblant Det europeiske sosialfondet og fellesskapsinitiativene EQUAL, URBAN II og URBACT, samt det aktuelle PROGRESS-programmet.

Den aktuelle debatten fokuserer i stadig større grad på mangelen på arbeidskraft og den kontinuerlige etterspørselen etter høyt kvalifiserte innvandrere, med en økt anerkjennelse av den positive effekten som innvandring kan ha på EU-landenes konkurransekraft. På bakgrunn av dette understreker Stockholm-programmet for 2010–2014 og Europa 2020-strategien den potensielle humankapitalen som innvandrere representerer, mens EUs Blue Card-direktiv (2009) søker å tiltrekke høyt kvalifiserte arbeidere gjennom tilbud om oppholds- og arbeidstillatelse.



Nasjonal integreringspolitikk

Selv om europeiske institusjoner spiller en stadig viktigere rolle, er det medlemslandene som har den mest omfattende kompetansen på innvandrings- og integreringspolitikk. Europeiske land er til en viss grad i ferd med å samordne sin integreringspolitikk, og de siste årene har vist en tydelig tendens til en "aktiviseringsstrategi" i de fleste EU-land, der oppholdstillatelse og borgerrettigheter knyttes opp mot plikten til å tilpasse seg det nye landet, delta i introduksjonsprogrammer og språkkurs — og i enkelte land også kravet om å bestå en språk- og statsborgerprøve. Det finnes likevel betydelige nasjonale, og til dels også regionale, forskjeller. Slike forskjeller gjenspeiler både innvandringsbefolkningens unike sammensetning, ulik historisk og aktuell innvandringstilstrømning, juridisk rammeverk, utformingen av nasjonale velferdssystemer og ulike nasjonale integreringsmodeller, som spenner fra den franske assimilasjonsmodellen til den multikulturelle modellen i Storbritannia.

De viktigste politiske strømningene kan oppsummeres som følger:

- **Antirasistiske og antidiskriminerende lover.** Alle europeiske land har utarbeidet egne lover, i enkelte tilfeller ved å tilpasse de europeiske direktivene. Likevel er det juridiske rammeverket sjelden implementert. Dette gjelder spesielt i land som ikke har noen lang politisk tradisjon for ikke-diskriminering og innvandring.
- **Lovgivningen rundt innvandring** er også relevant. I mange europeiske land er tilgang til sosiale ytelser og tjenester avhengig av at man har en arbeidstillatelse, noe man bare får om man har en fast arbeidskontrakt. Også langvarige oppholdstillatelser er ofte betinget av at man har en fast arbeidskontrakt og/eller har bestått en språktest eller har deltatt i et introduksjonsprogram (gjelder for eksempel Danmark, Tyskland, Nederland og Storbritannia). Den seneste tids innstramning av vilkårene for oppholds- og arbeidstillatelse og tilgang til velferdsgoder i enkelte europeiske land, har forsterket de problemene kvinner og lavt kvalifiserte innvandrere står overfor, da disse gruppene vanligvis i større grad er avhengig av sosiale stønader enn andre.

- Alle europeiske land har en egen **integreringspolitikk** rettet mot innvandrere og deres etterkommere. Mye av integreringspolitikken er rettet mot nylig ankomne innvandrere og legger vekt på språk- og kvalifiseringskurs, jobbveiledning, utplassering og lønns subsidi-ering. De siste årene viser en tendens til at obligatorisk deltakelse i integreringsprogrammer og språktester er blitt et kriterium for oppholdstillatelse og statsborgerskap. Introduksjonsprogrammer, inkludert språkkurs og samfunnsopplæring, er det viktigste enkelt-tiltaket som er spesielt rettet mot lovlige innvandrere, og har i stadig større grad blitt et krav for å få arbeidsvisum. I henhold til en un-dersøkelse fra 2009³ er språkkrav en del av integreringsforskriftene i 23 av 31 europeiske land. 19 land tilbyr språkkurs, og i 8 land er språkkursene obligatoriske. 15 land krever at det avlegges en språk- test ved søknad om permanent oppholdstillatelse og statsborger- skap. I enkelte land (særlig i de nordiske) er introduksjonsprogram og språkopplæring et gratis tilbud fra kommunene. I andre land må innvandrerne selv betale for språkopplæringen, som tilbys av private organisasjoner og ofte er forbundet med høye kostnader. Svært få medlemsland utfører grundige evalueringer av disse tjenestene.
- Innvandrere er også en av målgruppene for den generelle **aktive ar- beidsmarkedspolitikken**, som ofte er basert på individuelt tilpassede tilbud og lønns subsidier. I mange land omfatter arbeidsformidlings- tjenestene for innvandrere mentorordninger og nettverksaktiviteter, opplæring og hjelp for gründere samt utplassering og praksisplas- ser. Som følge av økt grad av isolasjon og/eller segregasjon i denne gruppen kan det være vanskelig å nå frem til innvandrere — spesielt de mest vanskeligstilte samt innvandrerkvinner. Et annet element i en aktiv arbeidsmarkedspolitik er godkjenning og sertifisering av kompetanse. Dette er spesielt viktig for tredjelandsborgere, da de- res formelle og uformelle kvalifikasjoner ofte ikke blir anerkjent i mottakerlandet. Forskning har vist at godkjenning av kompetanse øker sannsynligheten for integrering i arbeidsmarkedet og fører til bedre samsvar mellom ferdigheter og arbeidsopp-gaver.

3 Van Avermeat, Piet, Language requirements for adult migrants. Results of a Survey. Lan- guage Policy Division of the Council of Europe. Se http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/ConfMigr10_P-VanAvermaet_survey.ppt.



- **Tiltak for å tiltrekke høyt kvalifiserte innvandrere** er iverksatt i flere europeiske land den siste tiden. Det er innført "Green Card"-programmer for å tiltrekke høyt kvalifiserte innvandrere i sektorer med mangel på arbeidskraft, for eksempel i IT-bransjen, ingeniør- og bioteknologiindustrien, helsevesenet og utdanningssektoren.
- Når det gjelder **velferdspolitikken**, har lovlige innvandrere med langvarig opphold som regel rett til sosiale ytelser på bakgrunn av sin sosioøkonomiske situasjon eller i kraft av å være asylsøkere. Regelverket forutsetter i stadig større grad at man kan dokumentere at man er på arbeidsjakt eller deltar i jobbtreningsprogrammer for at man skal ha rett til hjelp. Dette kan potensielt redusere sannsynligheten for at bestemte grupper (først og fremst kvinner) oppfyller kriteriene for å motta slike ytelser.



B. Den norske integreringspolitikken

Bakgrunn

Norge kan vise til et relativt godt resultat når det gjelder integrering av innvandrere. Selv om det til dels finnes betydelige forskjeller mellom utlendinger og den innfødte befolkningen, er disse mindre fremtredende enn i andre europeiske land. Funnene i denne rapporten bør ses i lys av Norges høye BNP per innbygger, et stabilt arbeidsmarked og den sjenerøse nordiske velferdsstaten.

De siste tallene fra Statistisk sentralbyrå viser at 552 000 utlendinger var bosatt i Norge den 1. januar 2010. Det utgjør 11,4 % av den totale befolkningen. Innvandringen skjøt fart på 1990-tallet, og mellom 1990 og 2008 fikk 377 000 ikke-nordiske statsborgere innvilget opphold i Norge. Av disse kom 24 % som flyktninger, 24 % var arbeidsinnvandrere (innvandrere på jakt etter arbeid) og 23 % kom via familiegjenforening (innvandrere som kommer via familiegjenforening eller på humanitært grunnlag, har lavere arbeidsmarkedsdeltakelse sammenlignet med arbeidsinnvandrere, og dette er av betydning når man skal vurdere hvor effektiv politikken for integrering i arbeidslivet er). Den siste innvandringsbølgen viser en sterk variasjon i opprinnelsesland og innvandringsmotiv. Fra 2002 har det vært en økning i antall arbeidsinnvandrere, og de fleste kommer fra østeuropeiske EU-land. Siden 2004 har polakkene utgjort den største innvandrergruppen i Norge (denne gruppen utgjorde 8 % av den totale innvandringen i 2008). I dag kommer **om lag halvparten av alle innvandrere** fra Asia, Afrika eller Latin-Amerika. Blant disse er flyktninger og deres familiemedlemmer fortsatt den største gruppen, og de fleste kommer fra Irak (4,8 % av den totale innvandringen i 2008), Somalia (4,3 %), Pakistan (4,2 %), Bosnia-Herzegovina (3,4 %), Iran (3,3 %) og Vietnam (3,3 %).

I Norge er forskjellene mellom innvandrere og den innfødte befolkningen i arbeidsmarkedet størst blant kvinner og ufaglærte. Som i andre vestlige land varierer innvandrernes deltakelse i arbeidslivet sterkt avhengig av opprinnelsesland og oppholdets lengde. Innvandrere fra land utenfor EØS stiller spesielt svakt, og igjen gjelder dette særlig kvinner. Nasjonale data viser



også at andelen av unge første- og andregenerasjonsinnvandrere som ikke fullfører utdanning og yrkesopplæring, er svært høy. Som i andre vestlige land har finanskrisen påvirket vilkårene i arbeidsmarkedet. Dette rammer spesielt nye arbeidsinnvandrere fra EU-land.

Hovedtrekkene ved den norske integreringspolitikken

Norge var relativt tidlig ute med å utvikle en egen integreringspolitikk. Utgangspunktet for integreringsstrategien var at innvandrere skulle **integreres i samfunnet** (samme prinsipp som i de andre nordiske landene), og lovlige innvandrere fikk et vidt spekter av rettigheter. For eksempel har innvandrere med minst tre års opphold i Norge hatt stemmerett ved kommune- og fylkesvalg siden 1983. Fra midten av 1970-tallet har kommunene iverksatt en rekke hjelpetiltak for innvandrere, deriblant boliger, infrastruktur som fremmer integrering, støtte til etablering av innvandrerforeninger, språk- og samfunnsopplæring, omsorgstilbud og morsmålsopplæring for barn av innvandrere.

Norges strategi er å **integre innvandrernes behov** i den generelle sysselsettings- og sosialpolitikken, slik at nyankomne innvandrere kommer ut i arbeid og kan delta i samfunnslivet så raskt som mulig. Innvandrere er en prioritert gruppe i den aktive arbeidsmarkedspolitikken. Det gis tilbud om opplærings- og arbeidstreningstiltak og lønns subsidier for arbeidsledige og personer med "nedsatt arbeidsevne". Innvandrere utgjør en stor andel av mottakerne av slike tjenester (hele 36 % i 2008). Kvalifiseringsprogrammet⁴ er et særlig viktig tiltak i den aktive arbeidsmarkedspolitikken for innvandrere. Programmet (som ble revidert i 2007) er rettet mot personer som er avhengig av sosiale stønader og har redusert arbeidsevne. Det tilbyr individuell veiledning, opplæring og sysselsettingstiltak med det formål å forbedre deres mulighet for yrkesdeltakelse.

Siden 2003 er det innført en **målrettet integreringspolitikk**, som skal gjøre det enklere for innvandrere å komme inn i arbeidsmarkedet. Denne poli-

4 En ekstern vurdering av dette programmet ble utført i oktober 2009. Se <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/developing-well-targeted-tools-for-the-active-inclusion-of-vulnerable-people>.



tikken fokuserer blant annet på antidiskrimineringstiltak. Dette har gitt en mer målrettet språkopplæring, yrkesopplæring og nye og bedre prosedyrer for godkjenning av utenlandsk kompetanse — i tillegg til spesielle arbeidsmarkedstiltak for jobbsøkere med innvandrerbakgrunn samt pilotprosjekter rettet spesielt mot de gruppene som står lengst unna arbeidsmarkedet. I tillegg er det gjort en innsats for å fremme ansettelsen av innvandrere og deres barn i offentlig sektor (ytterligere styrket i 2008 med innføringen av positiv diskriminering på forsøksbasis).

Språk- og samfunnsopplæring regnes som en bærebjelke i integreringen av nyankomne innvandrere, da de fleste arbeidsgivere krever at de ansatte mestrer språket og har grunnleggende sosiale kunnskaper. Språkopplæring, samfunnsintegrering og veiledningstjenester ble forsterket med introduksjonsloven i 2005. Loven fastsetter at flyktninger og personer som har fått opphold på politisk eller humanitært grunnlag, eller som følge av familiegjenforening, har en rett, men også en plikt til å delta i opplæring i norsk språk og kultur. Tjenestene tilbys av kommunene med økonomisk støtte og teknisk veiledning fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). I dag kan innvanderne velge om de vil ta en språkprøve etter at språkopplæringen er fullført, men en norsk språk- og statsborgerprøve kan snart bli obligatorisk hvis det politiske forslaget vedtas (samtidig vil språk- og samfunnsopplæringen utvides til 600 timer). I henhold til forslaget skal de som består språkprøven, fritas fra statsborgertesten.

I 2007 trådte den omfattende **Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen** i kraft. Handlingsplanen hadde et totalt budsjett på om lag 103 millioner euro for perioden 2007–2009. Handlingsplanen inneholder tiltak for å øke utdanningsnivået blant unge første- og andregenerasjonsinnvandrere, øke overføringene til lokale myndigheter for bosetting og integrering av flyktninger samt etablering av særskilte språkkurs og annen integreringsrelatert opplæring. I tillegg oppfordrer planen til entreprenørskap blant innvandrere og ansettelse av innvandrere i offentlig sektor. Planen koordineres av IMDi, men berører ansvarsområder for flere ulike departementer.

Et viktig trekk ved det norske prinsippet for integrering er **bosettingspolitikken for flyktninger**. Den søker å oppnå en lik fordeling av flyktninger og



deres familier i hele landet. Fordelingen skjer på bakgrunn av forhandlinger mellom kommunene og IMDi, da kommunenes evne til å tilby gode tjenester er en avgjørende faktor for hvor godt de lykkes.

Implementeringen av integreringspolitikken i Norge er basert på en omfattende **oppfølging og evaluering av politiske tiltak**, etablering av standarder for hvordan resultatene skal måles, opplæring av lærere og rådgivere og oppfølging av tilbakemeldinger fra brukerne.

Integreringspolitikken føres på mange ulike nivåer, fra nasjonalt nivå (IMDi) til kommunalt nivå. **Kommunene har en høy grad av selvbestemmelse, mens nasjonale institusjoner hovedsaklig gir retningslinjer og teknisk assistanse.** Som følge av dette kan kvaliteten på tjenestene variere kraftig fra kommune til kommune.

Viktige organisasjoner er Norsk arbeids- og velferdsforvaltning (NAV), Norsk fagorgan for kompetansepolitikk (VOX), arbeidslivsorganisasjonene og Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM). Sistnevnte består av representanter for staten, innvandrere og NGO-er.

Hovedtrekkene ved programmene som skal vurderes

De tre norske programmene som er lagt frem for ekstern vurdering, representerer de viktigste programmene for opplæring og inkludering i arbeidslivet direkte rettet mot den utenlandskfødte befolkningen i Norge. Disse tar for seg problemene som nyankomne innvandrere, flyktninger og innvandrede med langvarig opphold møter når de vil inn i arbeidsmarkedet.

- **Opplæring i norsk språk og samfunn** gir grunnleggende språkferdigheter og innsikt i det norske samfunnet som en forberedelse på det norske arbeidsmarkedet. Alle nyankomne flyktninger og asylsøkere mellom 16 og 55 år som har fått midlertidig opphold eller arbeidstillatelse og som ikke kan norsk, har rett og plikt til å gjennomføre 250 timer med språkopplæring og 50 timer med undervisning i samfunnskunnskap som vilkår for permanent oppholdstillatelse. Kommunene er forpliktet til å tilby disse kursene gratis til

innvandrere fra land utenfor EØS senest tre måneder etter at søknad er fremlagt eller retten til opplæring er fastsatt. Fra 2005 har man kunnet ta tre ulike kurs avhengig av utdanningsnivå og morsmål. De 300 timene med opplæring må gjennomføres innen tre år. Kommunene kan også tilby inntil 2700 ekstra timer for dem som trenger dette. Disse timene må gjennomføres innen fem år. Ifølge VOX deltar om lag 30 000 innvandrere på slike kurs hvert år. Det tilsvarer ca. 6 % av den voksne innvandrerbefolkningen. 61 % av disse er kvinner. Siden 2008 har deltakelse i denne undervisningen vært en betingelse for å kunne søke om statsborgerskap. Innvandrere som har gjennomført språkopplæringen, kan ta en språkprøve. Prøven brukes for opptak til videre utdanning, yrkesopplæring og ansettelse. En bestått prøve er likevel ingen garanti for arbeid eller opptak til videre utdanning, og prøven er lite kjent i næringslivet.

- **Introduksjonsprogrammet for flyktninger** tilbyr individuelt tilpassede integreringstiltak inkludert språk- og yrkesopplæring, arbeidspraksis og veiledningstjenester. Fra 2005 har deltakelse i programmet på heltid vært obligatorisk for alle nyankomne flyktninger samt deres familiemedlemmer. Forutsetningen er at de kommer fra et land utenfor EØS, er mellom 18 og 55 år og mangler grunnleggende kvalifikasjoner. Programmet kan gå over tre år. Deltakerne har rett til en introduksjonsstønad tilsvarende om lag 18 000 euro (2G) per år, forutsatt at programmet følges på heltid. I enkelte tilfeller kan stønaden reduseres. Dette gjelder for eksempel for yngre personer, ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre velferdsgrunner og i tilfeller der deltakeren mottar andre velferdsstønader eller utfører betalt arbeid som ledd i programmet. Programmet har mellom 8000 og 10 000 deltakere hvert år (om lag 2 % av den voksne innvandrerbefolkningen). I 2009 var de fleste deltakerne i alderen 26 til 35 år, og en tredjedel hadde ikke fullført opplæring tilsvarende ungdomsskole (kvinner og menn var likt representert). Kommunene skal tilby programmet til flyktninger som er bosatt i kommunen, og kommunene får økonomisk og teknisk støtte fra NAV, IMDi og VOX.



- **Ny sjanse-programmet** ble lansert i 2005 som et pilotprosjekt. Det er et kvalifiseringsprogram på heltid rettet mot personer med innvandrerbakgrunn uten tilknytning til arbeidsmarkedet. I 2009 hadde programmet disse målgruppene: Personer avhengig av sosialhjelp med lang botid i Norge, innvandrere mellom 18 og 25 år og hjemmевærende mødre som ikke mottar offentlige stønader. Programmet kombinerer språkopplæring med arbeidspraksis og enkelte elementer fra mentorordningen tilpasset deltakernes individuelle behov. Fysiske og helsefremmende aktiviteter kan også inngå i programmet. Programmet har en maksimal lengde på to år. Lengden varierer på bakgrunn av målgruppens behov. Deltakerne følges grundig opp av en kontaktperson som har ansvar for (maksimalt) 15 deltakere og skal sørge for kontinuitet i programmet. Den tette individuelle kontakten mellom deltakerne og kontaktpersonen og oppfølgingen av deltakerne er det viktigste elementet i dette pilotprosjektet, i tillegg til individuell veiledning. Deltakerne mottar en økonomisk stønad uavhengig av situasjon. Denne stønaden er ikke skattepliktig og er i samme størrelsesorden som introduksjonsstønnen. Programmet finansieres av IMDi, som velger ut prosjekter blant forslagene fra kommunene. I 2009 ble det totalt finansiert 39 Ny sjanse-prosjekter i 26 kommuner og med 626 deltakere. 71 % av deltakerne var kvinner, og de tre største gruppene var innvandrere fra Somalia (40 % av deltakerne), Irak (17 % av deltakerne) og Pakistan (10 % av deltakerne). Gjennomsnittlig lengde på deltakelse var ni måneder i 2009 (sju måneder for menn og ti måneder for kvinner).

Kommunene har det overordnede ansvaret for å organisere disse programmene, og hver kommune er pålagt å tilby nyankomne innvandrere i kommunen et personlig tilpasset introduksjonsprogram. Kommunene har stor frihet når det gjelder hvordan de vil utforme og implementerer programmene.

I henhold til dataene som er presentert i vertslandets rapport, var det totalt satt av nesten 745 millioner euro til samfunns- og språkopplæring på statsbudsjettet i 2010. Av dette gikk nær 71 % til kommuner med tilbud om integreringsprogram, 28,5 % gikk til gjennomføring av språkkurs, 0,2 % til språkprøver og 0,3 % ble brukt på å forbedre kvaliteten på undervisningen.



Det statlige tilskuddet til kommunene for organisering av språk- og integreringskurs gis som et per capita-tilskudd, og varierer avhengig av innvandrernes opprinnelsesland. Den norske statsstøtten ligger i det øvre sjiktet sammenlignet med andre europeiske land. I tillegg mottar kommunene statlig integreringstilskudd for bosetting av flyktninger tilsvarende om lag 72 376 euro per person i en periode på fem år. Bevilgningene til Ny sjanseprogrammet ligger på mellom 2,5 og 4,4 millioner euro per år. Beløpet som gis til hvert enkelt prosjekt, er avhengig av antall deltakere, den aktuelle målgruppen og antall kontaktpersoner. I 2010 ble nær 3,3 millioner euro fordelt på 31 prosjekter.

Norge har lang erfaring med **oppfølging og evaluering av politiske tiltak**. Fordi integrerings- og Ny sjanse-prosjektene kun har pågått i kort tid, finnes det likevel få evalueringsresultater. I henhold til eksisterende rapporteringsdata har man registrert følgende:

- De fleste som deltok på språkkursene, hadde behov for ytterligere språkopplæring fordi det kreves gode språkkunnskaper for å delta i arbeidsmarkedet, også for ufaglærte arbeidere. Kvinner ser ut til å gjøre det dårligere enn menn på prøvene, og det samme gjelder kandidater som ikke har fullført utdanning (bare 30 % besto Norsk 2-testen i 2008). Et problem som ble avdekket i tidligere undersøkelser og evalueringer, var den store variasjonen i kvaliteten på kursene i de ulike kommunene samt at det i liten grad var tatt hensyn til innvandrernes behov.
- Introduksjonsprogrammet har vist gode resultater: I 2008 gikk 53 % av deltakerne som forlot programmet, rett ut i arbeid (34 %) eller utdanning (19,6 %). Resultatet for dem som fullførte programmet i 2009, forventes å være noe lavere som følge av finanskrisen. Resultatet ett år etter programslutt er enda bedre: 63 % av deltakerne fra introduksjonsprogrammet i 2007 var enten ansatt eller under videre opplæring ett år senere. Menn og yngre personer har størst sannsynlighet for å dra nytte av programmet. Kvinnenes lave prestasjoner henger sannsynligvis sammen med familieansvar og mangelen på barnepassordninger. I noen etniske grupper (for eksempel blant somaliere) er dessuten kvinnenes manglende utdanning et ekstra



hinder for deltakelse. Deltakernes resultater varierer også ut fra opprinnelsesland: Somaliske kvinner gjorde det for eksempel dårlig, men deltakernes resultat er likevel vanligvis høyere enn sysselsettingsandelen for 2008 som er registrert for den totale befolkningen med lik bakgrunn. Resultatene varierer sterkt mellom de enkelte kommunene. Dette skyldes delvis programmens varierende kvalitet, men det er også et resultat av særtrekkene ved innvandrerbefolkningen bosatt i det aktuelle området. Det er også en stor risiko for at den sjenerøse introduksjonsstøtten for deltakere som følger programmet på heltid, er bedre enn alternativene. Enkelte innvandrere kan derfor være klar til å gå ut i arbeidslivet før de to årene er omme, men likevel velge å fortsette i programmet.

- Ny sjanse-programmet kan vise til relativt gode resultater når man tenker på at befolkningsgruppen som programmet henvender seg til, er den som står overfor flest utfordringer. Av de 157 deltakerne som fullførte programmet i 2009, gikk 42 % enten ut i arbeid (37 %) eller utdanning (5 %), mens de fleste andre enten ble registrert som arbeidssøkere hos NAV eller gikk over på andre arbeidsmarkedstiltak. Det samlede resultatet var noe høyere for menn enn for kvinner og for langtidsledige på støtteordninger (43 %) enn for ungdom (35 %). Blant hjemmeværende kvinner var det ingen som hadde fullført programmet ett år etter at det startet. Det skyldes delvis at det å rekruttere kvinner har vist seg å være tidkrevende og vanskelig. Totalt sett er resultatene oppløftende med tanke på målgruppene og vanskelighetene med å nå ut til dem. Prosjektet viste også hvor viktig det er å tilpasse veiledningsmetodene til den aktuelle målgruppen. Som et resultat av dette bevilget IMDi i 2010 midler til forskning på utvikling av veiledningsmetodikk, rekrutteringstiltak og bruk av rekrutteringsbyråer. En av de største utfordringene med programmet var rekrutteringen av hjemmeværende kvinner som ikke var registrert som stønadsmottakere. Her måtte man finne nye rekrutteringskanaler, og i mange tilfeller var det nødvendig å involvere hele familien for å forklare programmets betydning. Det var også nødvendig å tilby barnepasstjenester og/eller deltidsprogrammer. Samtidig fikk programmet støtte av potensielle kvinnelige deltakere, og



mange ga uttrykk for at de var villige til å delta uten noen form for deltakelsesstønad. For ungdomsprosjektene var hovedproblemet det høye frafallet og behovet for rollemodeller. Oppstartskurs har gitt gode resultater for unge deltakere. Det samme har prosjekter som tilbyr et hverdagsliv med "deltakeravdelinger" (rom utstyrt med sofa, kaffekrok, datamaskiner osv.) og meditasjonsøvelser.

De viktigste punktene som kan være relevante for andre land, er oppsummert i drøftingsdokumentet og gjengis kort nedenfor.

- Målgruppe: Å fokusere på de ulike behovene til nyankomne innvandrere, flyktninger og personer med langvarig opphold uten tilknytning til arbeidslivet, fungerer godt. Men det kan settes et spørsmålstegn ved hvorfor arbeidsinnvandrere er ekskludert fra integreringsprogrammer samt gratis språk- og samfunnsopplæring.
- Å gjøre integreringsprogrammet og språkkursene obligatoriske anses som nødvendig på bakgrunn av det potensialet slike tiltak har for å fremme sosial integrering av lavt kvalifiserte innvandrere og deres barn. Et annet argument er at deltakerandelen blant dem som trenger det mest, sannsynligvis ville vært lav om så ikke var tilfelle. Disse programmene er spesielt viktige i Norge der ufaglærte jobber er mindre vanlige enn i andre land, og språkferdigheter (i tillegg til språkkvalifikasjoner) er et krav for de fleste typer jobber. Obligatoriske krav følges vanligvis opp med gratis kurs og stønader for deltakelse, spesielt i tilfeller der det kreves deltakelse på heltid. Det å implementere et lignende program i andre land, særlig i land der andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn er høy, kan være vanskelig.
- Mange evalueringer har fremhevet risikoen for innlåsingeffekter, der sjenerøse integreringsstønader til programdeltakerne hindrer tidlig inntreden i arbeidsmarkedet. Mulige forbedringstiltak kan være å gjøre programmet mer fleksibelt, tilby raskere veier til ansettelse, og innføre belønning for å gå ut i arbeid — spesielt for dem med bedre kvalifikasjoner.



- Kvaliteten på tjenestene varierer fra kommune til kommune. Det er få insentiver for å få kommunene til å oppgradere tjenestene. Ofte er ikke programmene fleksible nok til å dekke de ulike behovene til en svært sammensatt innvandrerbefolkning. Det har for eksempel vist seg å være vanskelig å hjelpe høyt kvalifiserte innvandrere.
- Kostnadene til programmet er høye sammenlignet med andre land, og dette kan gjøre det vanskelig å overføre programmet til land som har flere innvandrere og begrensede ressurser.
- Forvaltningssystemet er basert på en klar rolledeling mellom offentlige lokale tilbydere (kommunene), som har frihet til å implementere programmet slik de finner det best, og nasjonale organer (VOX, IMDi og NAV), som utarbeider retningslinjer, tilbyr teknisk hjelp og oppfølgingstjenester. Kommunenes høye grad av politisk selvbestemmelse gjør likevel koordineringsoppgaven til de sentrale organene vanskelig. Private tilbydere og NGO-er har en begrenset rolle sammenlignet med andre europeiske land. Dette kan vise seg å være til hinder for programmenes overførbarhet, da lokale myndigheter kan mangle tilstrekkelige ressurser for å kunne tilby slike typer programmer.



C. Politikk og erfaringer i de evaluerende landene og synspunkter fra europeiske interesseorganisasjoner

I tillegg til Norge deltok seks land i den eksterne vurderingen: Østerrike, Finland, Hellas, Italia, Latvia og Malta. Rapportene fra hvert enkelt land presenterer kort landets juridiske rammeverk for innvilging av oppholdstillatelse og statsborgerskap og de viktigste integreringsprogrammene som er innført på nasjonalt og lokalt nivå. Til slutt drøftes det hvilken lærdom man kan ta med seg fra den norske strategien, og hva som eventuelt kan overføres til det aktuelle landet.

De evaluerende landene illustrerer de store forskjellene i innvandrerbefolkningens andel og sammensetning, noe som igjen påvirker hva slags integreringspolitikk landet har og i hvor stor grad den norske modellen lar seg overføre. I **Østerrike** har 10,3 % av den totale befolkningen utenlandsk opprinnelse, 16 % av arbeidsstyrken er født utenlands, og 20 % av barna har utenlandskfødte foreldre. Innvandrere fra det tidligere Jugoslavia utgjør den største gruppen (over en tredjedel). Tidligere har arbeidsinnvandring vært den dominerende innvandringsårsaken, men i dag er familiegjenforening det viktigste motivet. **Finland** har på den andre siden tradisjonelt vært et "utvandringsland". Selv om tallet på innvandrere har økt det siste tiåret, er innvandrerandelen fortsatt svært lav (2,7 % av den totale befolkningen). De fleste kommer fra naboland (Estland, Russland og Sverige). **Malta** har en relativt lav andel av utlendinger i sin befolkning (4,4 %) og bare 2,4 % av den totale befolkningen kommer fra land utenfor EU27. **Hellas** og **Italia** har lenge vært "utvandringsland", men fra begynnelsen av 1990-tallet har innvandringen økt kraftig, og illegale innvandrere utgjør en stor gruppe. I 2009 var andelen av utenlandske personer 8,3 % i Hellas og 7 % i Italia (der tallet på innvandrere har nådd 4,2 millioner, og tallet på illegale innvandrere ligger på om lag 560 000). Innvandrerne er hovedsaklig tredjelandsborgere som kommer for å få arbeid eller gjenforenes med familien. Asylsøkere og flyktninger utgjør en mindre gruppe i Hellas og Italia enn i de nordiske landene. I **Latvia** er situasjonen en helt annen: De viktigste integreringsutfordringene er ikke knyttet til innvandring (bare 2 % av befolkningen er innvandrere, ho-



vedsaklig fra tidligere SUS-land), men i større grad til returnerte migranter. Dette gjelder særlig i tilknytning til en stor russisktalende minoritet — en gruppe som også inneholder en høy andel av statsløse innvandrere (tilsvarende 16 % av befolkningen).

De evaluerende landene har svært ulike institusjonelle og sosioøkonomiske vilkår for integrering av innvandrere og etniske minoriteter, men det er likevel mulig å finne noen felles anliggender og trender:

- Det finnes en økt tendens til bruk av språktester for statsborgerskap og oppholdstillatelse.
- Det legges vekt på betydningen av å kombinere språkopplæring, veiledning og yrkesopplæring for å oppnå integrering i arbeidsmarkedet og å starte språkopplæringen i ung alder.
- Det finnes et behov for å utarbeide målrettede og individuelt tilpassede tjenester og utforme politikken i henhold til innvandrergruppens ulike behov.
- Det er en økt bekymring for integreringen av andregenerasjonsinnvandrere.
- Det er viktig å ha et forvaltningssystem som er i stand til å koordinere de tallrike aktørene og politiske initiativene som er involvert i arbeidet for å integrere innvandrere.
- Det er mangel på tilstrekkelige midler, og finanskrisen har hatt konsekvenser.

Erfaringer fra de evaluerende landene

I **Østerrike** er dagens juridiske rammeverk utformet slik at det først og fremst (bare) motiverer høyt kvalifiserte innvandrere til å skaffe seg arbeids- og oppholdstillatelse. Lengden på oppholdstillatelsen (midlertidig eller permanent) avhenger av innvandringsårsaken. Språket betraktes som hovednøkkelen til integrering. Fra 1998 har grunnleggende ferdigheter i tysk vært et vilkår for å få statsborgerskap, og siden 2006 kreves det at man oppfyller en såkalt integreringsavtale som første trinn i å bestå statsborgerprøven.

For å få statsborgerskap må man ha språkferdigheter (tysk) tilsvarende B2-nivå (basert på det felles europeiske rammeverket for språk — CERFL-systemet). Integreringsavtalen krever at man erverver seg kunnskap i tysk på A2-nivå og deltar på et obligatorisk tyskkurs. Kurset er på 300 timer og skal fullføres i løpet av fem år (i enkelte tilfeller kan perioden forlenges). 50 % av kostnadene dekkes for dem som fullfører og består kurset innen to år, og 25 % dekkes om man fullfører innen tre år. Høyt utdannede og kvalifiserte innvandrere er fritatt fra dette kravet. For tiden vurderer myndighetene om grunnleggende tyskkunnskaper (A1) skal være et obligatorisk krav for at nye innvandrere skal få innreisetillatelse (som i Tyskland).

De fleste arbeidsmarkedstiltakene rettet mot innvandrere tilbys av den østerrikske arbeidsformidlingen (AMS). Enkelte tilbud organiseres i samarbeid med NGO-er. Innvandrere har de samme rettighetene til AMS-tjenester som statsborgere. I januar 2010 ble det vedtatt en nasjonal handlingsplan for integrering (NAP-Int) for å fremme koordineringen av alle integreringstiltak på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå samt hos offentlige institusjoner, arbeidslivets parter og NGO-er.

26

Enkelte integreringsprogrammer er spesielt rettet mot bestemte grupper som for eksempel andregenerasjonsinnvandrere og innvandrerkvinner. Mentorprogrammer som tilbyr ungdom rollemodeller, har vist seg å være effektive for ungdom og andregenerasjonsinnvandrere. For å forbedre språkferdighetene til andregenerasjonsinnvandrere innførte staten i 2009 et obligatorisk, gratis år i barnehagen for alle femåringer. Av programmer rettet mot innvandrerkvinner har programmet "Mor lærer tysk" i Wien, der mødre kan ta språkkurs på barnas skole eller barnehage, hatt stor suksess. I tillegg har kjønnsrådgivere vært involvert i veilednings- og opplæringsprogrammer rettet mot jobbsøkere, og Wiens 2007 Diversity Programme krever egne mangfoldsrådgivere i tilbud som gis av opplæringsorganisasjoner. For å nå frem til innvandrerbefolkningen har arbeidsformidlingen også begynt å oppsøke moskeer og publisere artikler i innvandreraviser. Det er dessuten utgitt en DVD på tyrkisk og andre språk.

Det er vanskelig å evaluere disse programmene fordi det ikke er ført noen statistikk over deltakernes etniske bakgrunn.



I **Finland**, som i Norge og Sverige, har innvanderne tilbud om introduksjons- og opplæringsprogrammer, gratis språkkurs og sosiale stønader. For å få finsk statsborgerskap må innvanderne dokumentere sin kunnskap i finsk eller svensk gjennom en språkprøve. Innenriksdepartementet er ansvarlig for planlegging, organisering, koordinering og oppfølging av integreringspolitikken, mens kommunene samt lokale arbeids- og næringskontor har ansvaret for å opprette, implementere og følge opp tiltak som fremmer integrering av innvandrere i sine områder. Ansvarsfordelingen mellom kommunene og lokale arbeids- og næringskontor er et tema som er gjenstand for diskusjon. Det finnes et stort engasjement blant interesseaktører, deriblant arbeidslivsorganisasjoner og NGO-er. Dette kom tydelig frem under arbeidet med lovutkastet til integreringsloven, der 160 organisasjoner og instanser var involvert. I henhold til integreringsloven av 1999 (som er under revidering) er det bare arbeidsledige innvandrere eller innvandrere som mottar sosialhjelp, som har rett til å delta i en integreringsplan. Planen skal signeres senest to måneder etter at man registrerer seg som arbeidssøker og/eller søker om sosialhjelp. Integreringsplanen skal være individuelt tilpasset for å fremme sosial inkludering gjennom språkopplæring og annen opplæring med en varighet på minst tre år (i enkelte tilfeller fem år). Planen utarbeides av innvandreren og det ansvarlige kontoret (kommunen og/eller arbeidskontoret) i fellesskap, og deltakerne mottar integreringsstønad tilsvarende arbeidsledighetstrygd. En ny integreringslov vil tre i kraft i løpet av våren 2011. Denne gjør alle innvandrere med oppholdstillatelse eller registrert rett til opphold kvalifisert for programmet. Loven inneholder også bestemmelser om obligatorisk språkkurs eller språkprøve for innvandrere. I dag gjelder dette bare for personer som søker om statsborgerskap. Det skal også utføres en forhåndsvurdering av innvandrerenes arbeidskvalifikasjoner, utdanning og andre kunnskaper/ferdigheter (for eksempel språk). Dette skal skje senest to måneder etter at forespørselen fra innvandreren er mottatt. Det vil komme en egen lov for asylsøkere. De viktigste problemene med integreringsplanene er følgende: Vanskelighetene med å nå innvanderne, begrensede ressurser og manglende koordinering mellom målrettede programmer og den generelle politikken. I de siste årene har man hatt økt fokus på oppfølging og evaluering av integreringstiltak. Et nytt pilotprosjekt er satt i gang for å utvikle et integrert system for oppfølging,



blant annet ved hjelp av en undersøkelse om nyankomne innvandrere og integreringsprogrammene som arrangeres av kommunene.

I **Hellas** må tredjelandsborgere som søker om varig oppholdstillatelse og/eller statsborgerskap, dokumentere sine språkkunnskaper ved å bestå en A2-prøve. For å få statsborgerskap må de dessuten dokumentere kunnskap om gresk historie og kultur, i tillegg til at de må ha hatt lovlig opphold i Hellas de siste sju årene. For å få ta språkprøven må kandidaten ha fullført 150 timer med undervisning i gresk språk og minst 25 timer med undervisning i gresk historie og kultur. Begge typer kurs er gratis. Dagens innvandringspolitikk er til revidering. Hensikten er å: a) forenkle prosedyrene for arbeids- og oppholdstillatelse og redusere risikoen for å miste statusen som permanent bosatt, og b) fremme full sosioøkonomisk deltakelse for innvandrere, spesielt andregenerasjonsinnvandrere. Mesteparten av språkkursene, yrkesopplæringen og arbeidsmarkedstiltakene rettet mot innvandrere er innført med støtte fra det europeiske sosialfondet, fellesskapsinitiativet Equal og det europeiske integreringsfondet. To grunnleggende mangler ved disse programmene er at de kun retter seg mot innvandrere med gyldig oppholdsdokument, og at de ikke tar opp problemene relatert til godkjenning av innvandreres kvalifikasjoner og erfaring. I tillegg gjør mangelen på økonomiske ressurser det vanskelig å kunne gi alle nyankomne innvandrere tilbud om introduksjonsprogrammer og språkkurs. Det er likevel mulig å utvide tilbudet så det også gjelder for flyktninger og asylsøkere (som det bare er et begrenset antall av). Når det gjelder det greske forvaltningssystemet har den politiske planleggingen inntil nylig vært svært sentralisert. Med reformen innenfor den offentlige administrasjonen har kommunene fått en høyere grad av selvbestemmelse når det gjelder sosial- og utdanningspolitikken. I 2008 utarbeidet en nasjonal tverrdepartemental komité en omfattende handlingsplan for å forbedre og koordinere politikken for integrering av innvandrere.

I **Italia** sørger NGO-er og lokale myndigheter for å implementere integreringsprogrammer på lokalt nivå, mens de sentrale myndighetene regulerer innvandringen ved hjelp av et system med årlige kvoter. For å oppnå statsborgerskap må innvandrere ha hatt lovlig opphold i Italia i minst ti år. Oppholdstillatelse forutsetter at man har arbeidstillatelse og lovlig arbeid. I



2010 ble loven endret, slik at nye innvandrere må bestå en språkprøve på A2-nivå innen to år. Dette vil bli et vilkår for permanent opphold. Integreringspolitikken på lokalt nivå omfatter hovedsaklig arbeidsmarkedstjenester og språkopplæring, integrering av andregenerasjonsinnvandrere i utdanningssystemet, tilgang på boliger og nødvendige tjenester. Veilednings- og opplæringsprogrammer er også tilgjengelige i ulike opprinnelsesland. Arbeidsdepartementets tekniske kontor, Italia Lavoro, er for tiden i gang med å utvikle verktøy og metoder for å fremme målrettede offentlige arbeidsmarkedstiltak. Kontoret tilbyr teknisk hjelp og koordineringstjenester til innvandrerforeninger og NGO-er. Dessuten iverksetter det pilotprosjekter for å skape økonomiske insentiver for selskaper som ansetter innvandrere, og for å skape økt oppmerksomhet rundt temaet.

I **Latvia** er det politiske, juridiske og institusjonelle rammeverket for inkludering av innvandrere fortsatt på et innledende stadium, og spesialiserte statlige instanser på regionalt og lokalt nivå er foreløpig lite utviklet. Hovedtemaet i Latvia er naturaliseringen av store statsløse minoriteter (som opprinnelig stammer fra det tidligere Sovjetunionen) og deres barn (som har permanent oppholdstillatelse i Latvia, men hverken har latvisk statsborgerskap eller statsborgerskap fra et annet land). Integreringen av disse er et politisk ømtålig tema i Latvia. Som følge av dette er den latviske integreringspolitikken streng og konservativ. Den største hindringen for integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet er ikke manglende språkkunnskaper, ettersom russisk fortsatt er populært i Latvia, og innvandrerne hovedsakelig kommer fra SUS-land, men det at arbeidstillatelsen utløper. I slike tilfeller må innvandrer og familien forlate landet innen ti dager. Tredjelandsborgere uten permanent oppholdstillatelse har heller ikke rett til sosial-, helse- og opplæringstjenester. Integrering av innvandrere og tredjelandsborgere ble satt på den politiske dagsordenen i 2007 som et resultat av press fra EU for å utvikle mer målrettede integreringstiltak i medlemslandene. De fleste aktiviteter er prosjektbaserte og mottar økonomisk støtte fra det europeiske integreringsfondet. Fra siste del av 1990-tallet har kommunene begynt å legge mer vekt på den sosiale og kulturelle integreringen av statsborgere fra tredjeland. Ved utgangen av 2003 hadde 25 kommunale myndigheter sine egne programmer for sosial integrering, og 29 andre kommuner hadde sektorprogrammer direkte knyttet til sosial integrering. Prosjektene



blir hovedsakelig organisert av NGO-er i samarbeid med lokale institusjoner. I oktober 2010 ble det utarbeidet et nytt rammeverk for 2011–2017 basert på en offentlig høring om integreringspolitikken.

Maltas innvandringspolitikk er også restriktiv. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland aksepteres utelukkende dersom de er ansatt i jobber som de er fullt kvalifisert for, og dersom stillingen ikke kan besettes av innfødte eller EU-borgere. Derfor får tredjelandsborgere heller ikke delta i offentlige opplærings- og integreringsprogrammer. Den nye loven sier at alle innvandrere må bestå kurs i maltisk og engelsk språk samt maltisk samfunnskunnskap for å kunne søke om eller fornye oppholdstillatelse. Kursene organiseres av det statlige organet for sysselsetting og opplæring (ETC). (Språk- og opplæringskurs arrangeres også av fagforeninger og NGO-er.) De sentrale myndighetene er vanligvis ikke involvert i disse programmene, men lokale myndigheter i områder med høy konsentrasjon av utlendinger forsøker å hjelpe personer som er bosatt i sitt område, i samarbeid med ETC.

Synspunkter fra interesseorganisasjoner

30

Det europeiske nettverket for fattigdomsbekjempelse (EAPN) tok opp flere viktige punkter:

- Det er behov for å innføre en **rettighetsbasert tilnærming** for å sikre sosioøkonomisk integrering. Det å stille vilkår for oppholdstillatelse og borgerrettigheter samt innføre språk- og samfunnsprøver diskriminerer de mest vanskeligstilte innvandrerne, og man risikerer at dette kan føre til en økning i den svarte økonomien. En rettighetsbasert tilnærming krever at man sikrer tilgang til sosiale rettigheter og tjenester. Tilbudet bør spenne fra barns behov og grunnopplæring for innvandrere til innføring av en **tilstrekkelig minstestønad** som gjør innvandrere i stand til å delta i språk- og integreringsprogrammer. Spania og Sverige (med EXIGO-prosjektet) er eksempler på god praksis på dette området.
- **Integreringspolitikkenes endelige målsetting bør være full samfunnsdeltakelse for innvandrere.** Integrering i arbeidsmarkedet



bør betraktes som et virkemiddel for oppnå dette formålet, snarere enn et endelig mål i seg selv. Dette betyr at integreringsprogrammer bør ta utgangspunkt i innvandrernes kvalifikasjoner og støtte deres yrkesvalg. Det å akseptere og verdsette kulturelt og sosialt mangfold kan også medføre fordeler for vertslandene, da slikt mangfold bedrer økonomien, samfunns- og kulturlivet.

- **Et inkluderende arbeidsmarked** er en forutsetning for arbeidsintegrering. I mange medlemsland er det ingen sammenheng mellom språkferdigheter og mulighetene i arbeidsmarkedet, og diskriminering og manglende godkjenning av innvandrernes utdanning og profesjonelle kvalifikasjoner hindrer innvandrere i å få gode jobber. Dette fører til sløsing med ressurser, negativ selektering av lavt kvalifiserte innvandrere (høyt kvalifiserte innvandrere vil unngå lukkede arbeidsmarkeder) og eventuelt sosial uro når andre- og tredjegenesjonsinnvandrere når voksen alder. EAPN foreslår at det innføres et **juridisk rammeverk for godkjenning av vitnemål og kvalifikasjoner** i medlemslandene. Dette kan ta utgangspunkt i eksisterende EU-verktøy, som for eksempel konvensjonen om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europaregionen, som ble utviklet av Europarådet og UNESCO i 1997.
- Forvaltningssystemene bør samordne politikken for arbeidsmarkedsintegrering og sosial integrering ved å etablere et **bredere samarbeid, trekke inn NGO-er og fremme deltakelse fra innvandrerne selv**. Den norske tilnærmingen er et eksempel på god praksis, selv om man vil kunne øke effekten ytterligere ved å involvere etniske minoriteter og innvandrersorganisasjoner i alle deler av integreringspolitikken i større grad enn i dag samt sørge for bedre koordinering og fastsetting av kvalitetsstandarder på sentralt nivå. Ifølge rapporten fra EAPN er også den spanske interkulturelle modellen et godt eksempel.
- I mange europeiske land er hovedproblemet **manglende ressurser til integreringsprogrammer** — et problem som har blitt enda større som følge av finanskrisen. Innvandrere og etniske minoriteter er



blant de gruppene som er sterkest påvirket av krisen. Budsjettkuttene påvirker først og fremst sosiale utgiftsposter, deriblant tiltak for integrering og antidiskriminering.

European Women Lobby (EWL) understreker at innvandrerkvinner møter større hindringer for integrering enn menn. Dette skyldes tradisjonelle kjønnsrollemønstre, at kvinnene er den avhengige parten ved familiegjengforeninger og mangelen på rimelige og tilgjengelige omsorgstilbud. Manglende språkkunnskaper bidrar til isolering og sosial ekskludering av kvinner, hindrer dem i å få kjennskap til sine rettigheter, reduserer tilgangen til offentlige tjenester og påvirker også integreringen av barna i vertslandet. EWL mener at medlemslandene bør gjøre følgende for å **forbedre effekten av integreringsprogrammene**:

- Tilby gratis, lett tilgjengelige programmer rettet mot de særskilte behovene til innvandrerkvinner og innvandrere med nedsatt arbeids-evne. Det bør spesielt legges vekt på sted, tidspunkt og tilgjengelige omsorgstilbud.
- Involvere innvandrerforeninger på alle trinn i den politiske prosessen
- Tilby skreddersydde programmer av høy kvalitet basert på en behovsvurdering (jf. den kanadiske ordningen)
- Sørg for at integreringskursene også inneholder informasjon om hvordan man får tilgang til offentlige tjenester og hva slags muligheter man har for å delta i samfunnet. Videre bør kursene informere om innvandrernes rettigheter samt veilednings- og mentortjenester for å bedre mulighetene for yrkesopplæring, videre utdanning, livslang læring og gode jobber. Et godt eksempel på dette er det danske mentornettverket.

EWLs diskusjonsinnlegg fremhever også behovet for å **supplere integreringsprogrammene med andre politiske tiltak**, som å:

- Fjerne juridiske hindringer for å arbeide i det formelle arbeidsmarkedet ved å sørge for at borgerrettigheter også gjelder for fremmed-



arbeidere, uavhengig av deres juridiske status (hvis de betaler skatt, bør de ha de samme rettighetene som innfødte arbeidstakere)

- Formidle en positiv holdning til fordelene ved et multikulturelt samfunn i mediene og i politiske kampanjer
- Tilpasse de offentlige tjenestene til de ulike behovene i en sammensatt befolkning ved å gi ansatte i offentlige tjenester multikulturell opplæring
- Ta hensyn til kjønnsperspektivet i innvandringspolitikken (for eksempel fremmer Blue Card-direktivet innvandring av høyt kvalifiserte personer i EU-land, noe som indirekte favoriserer menn, da systemet er basert på inntekt og næringssektorer fremfor utdanning og språkferdigheter)
- Implementere et effektivt system for godkjenning av kvalifikasjoner
- Implementere effektive antidiskrimineringstiltak med kjønnsperspektiv og bruke positiv diskriminering der det er nødvendig
- Sørg for at kvinner opparbeider seg individuelle rettigheter på alle trinn i migrasjonsprosessen, og ikke bare rettigheter i kraft av å være familiemedlemmer (slik lovgivningen for familiegjenforening fastsetter i de fleste medlemslandene)
- Involvere innvandrere- og kvinneorganisasjoner i politiske beslutningsprosesser og støtte dem med øremerkede midler og anbudsprosedyrer



D. Diskusjoner på evalueringsseminaret

De norske programmene som ble vurdert, viste at integrerte og individuelt tilpassede programmer rettet mot behovene til spesifikke innvandrergupper er effektive tiltak for å forbedre innvandrernes muligheter til å delta i arbeidslivet. Alle deltakere syntes den norske strategien for integrering er et eksempel på god praksis. Det var likevel enighet om at strategien kan forbedres på to områder, nemlig at tjenestene kan gjøres mer fleksible (for å unngå innlåsingeffekter), og at det bør innføres kvalitetsstandarder for kommunene. Når det gjelder språk- og samfunnsopplæring, ble det vurdert som viktig at man øker timetallet og fokuserer på arbeidsmarkedet og yrkesopplæring, og at man involverer innvandrere og deres NGO-er i opplæringen.

Det ble diskutert i hvor stor grad det norske systemet lar seg overføre til de evaluerte landene, og to hindringer ble fremhevet. Den første hindringen er begrensede ressurser (en utfordring som er forsterket av finanskrisen), og den andre er knyttet til det høye antallet innvandrere i enkelte land. I tillegg er det en tendens til at innvandrere samler seg i store urbane områder, noe som er en utfordring for kapasiteten til prosjektene.

34

Diskusjonen fokuserte deretter på forholdet mellom integreringsprogrammer, borgerrettigheter og forvaltningssystemer, med utgangspunkt i det norske forslaget om å innføre en obligatorisk språk- og samfunnsprøve som betingelse for å oppnå borgerrettigheter. Dette prinsippet ser ut til å bli stadig mer populært i Europa.

Integreringsprogrammer, språkkurs og statsborgerskap

Obligatoriske **språkkurs** og samfunnsprøver blir i stadig større grad brukt over hele Europa, både som et verktøy for integrering i arbeidsmarkedet og som et ledd i prosessen for å opparbeide seg borgerrettigheter. Et spørsmål i denne debatten er hvor effektive språkkurs er for å oppnå integrering i arbeidsmarkedet. Ettersom språk- og samfunnsprøver i økende grad er en forutsetning for statsborgerskap, kan de bli en barriere for innvandrere med lavt utdanningsnivå. Et mer generelt spørsmål i den forbindelse er om statsborgerskap i seg selv kan være et verktøy for å fremme integrering i



arbeidsmarkedet, eller om det skal være en måte å dokumentere vellykket integrering på, slik det er i de fleste europeiske land.

Diskusjonen rundt obligatoriske språkkurs for integrering i arbeidsmarkedet tok utgangspunkt i følgende punkter (som også er presentert i drøftingsdokumentet):

- Gode språkferdigheter er et viktig verktøy for økonomisk og sosial integrering, selv om det kan ta mange år før man ser resultatene for lavt kvalifiserte innvandrere og deres barn. **Men dersom oppholdstillatelse og borgerrettigheter er knyttet til bestemte krav om språkkunnskap og kulturtilpasning, kan dette også hindre integrering.** Hovedspørsmålet blir derfor: Hva er hensikten med obligatoriske språkkurs og prøver? Hvis meningen med språkprøvene er å forbedre innvandrernes jobbmuligheter, slik som i Norge, kan det forsvares. Men dersom språkprøvene blir et vilkår for statsborgerskap, kan de bli en barriere for integreringen og brukes som et virkemiddel for å kontrollere innvandringen.
- Måten testkravene for statsborgerskap utarbeides på, er også relevant. Det er vesentlige forskjeller mellom det nederlandske systemet, der prøvene er dyre og krevende og man bare får tre forsøk på å bestå, og den tyske, britiske og danske ordningen, der kursene er gratis, eksempelprøver (inkludert fasit) enkelt kan lastes ned fra nettet, og det ikke er noen begrensninger på hvor mange ganger man kan gå opp til prøven.
- I tillegg viser forskning både fra Norge og andre land at det kan settes spørsmålstegn ved sammenhengen mellom språkferdigheter og suksessen i arbeidsmarkedet (ansettelse og lønn). Gode språkkunnskaper er ikke nødvendigvis ensbetydende med integrering, og integrering krever ikke nødvendigvis flytende språkferdigheter. Godkjenningen av yrkeskvalifikasjoner (inkludert godkjenning av formelle og uformelle kvalifikasjoner for vurdering av realkompetanse) er svært vesentlig med hensyn til å integrere innvandrere i arbeidslivet. I tillegg, som vist i det norske eksemplet, er det å sikre at språkkursene er relevante for arbeidsplassen, et praktisk virkemiddel for å forbedre innvandrernes muligheter på jobbmarkedet. Forskning viser at programmer som



kombinerer språkopplæring med arbeidstrening og/eller lønns subsidier, har en svært positiv effekt både på inntekt og ansettelse.

- Det store mangfoldet i innvandrerbefolkningen — med ulikt kompetanse- og ferdighetsnivå, ulik utdanningsbakgrunn og kulturell bakgrunn — er en utfordring for språk- og yrkesopplæringen. Som man oppdaget i de norske programmene, er det behov for ulike lærings- og kommunikasjonsverktøy for å imøtekomme elevenes individuelle behov. Dette er en utfordring når det gjelder hva kursene skal fokusere på, særlig når det er knapphet på ressurser og kompetanse. Det er også nødvendig med fleksibilitet i opplæringstilbudet for å ta hensyn til familie- og arbeidsforpliktelsene til mannlige og kvinnelige innvandrere, ulik ankomsttid og høy mobilitet. Disse punktene blir enda viktigere dersom deltakelse i språk- og samfunnskurs og tilfredsstillende resultat på språkprøven er et obligatorisk krav for å få oppholdstillatelse og borgerrettigheter.
- Gode språk- og integreringskurs rettet mot voksne innvandrere krever rådgivere og motiverte lærere med den nødvendige utdannelsen, men arbeidets betydning gjenspeiles sjelden i arbeidsforhold, lønn, arbeidstid, ansettelsesforhold, anerkjennelse eller belønning.

Diskusjonen rundt forholdet mellom **borgerrettigheter** og **integrering** dreide seg i første omgang om funn som viser at statsborgerskap fremmer integreringen av innvandrere i arbeidsmarkedet. Funnene er kontrollert for forskjeller i utdanning, alder og opprinnelsesland. Dette kan skyldes den positive signaleffekten overfor arbeidsgivere, eller at administrasjonskostnadene for ansettelse av statsborgere er lavere sammenlignet med ansettelse av utlendinger. Det kan også tyde på at statsborgerskap gir økt kvalifiserbarhet for offentlige og regulerte yrker og stønadsordninger for utdanning. På den ene siden kan disse resultatene brukes for å vise at det bør være færre hindringer for å få statsborgerskap, og at kvalifiserte kandidater bør oppmuntres til å søke om statsborgerskap i landet de oppholder seg i. Begrunnelsen er at dette vil forbedre deres muligheter i arbeidsmarkedet og styrke tilknytningene til landet, noe som også vil være positivt for den offentlige økonomien. Rask innvilging av statsborgerskap kan også være en effektiv måte å tiltrekke seg og beholde høyt kvalifiserte innvandrere på. På den andre siden er ikke naturalisering i seg selv noen garanti for inte-



grering, og for at signalet skal ha troverdighet kan det være nødvendig å være selektiv. Bestemte typer integreringspolitikk bør følges opp, og det bør iverksettes undersøkelser.

Diskusjonen rundt sammenhengen mellom innvandrings- og integreringspolitikken resulterte i disse anmerkningene:

- Å bruke deltakelse i integreringstiltak som en test for å vurdere om et individ fortjener å få status som anerkjent innvandrere eller ikke, gjør tiltakene uklare og vanskelige å implementere, da de blir et instrument for en restriktiv innvandringspraksis. En rettighetsbasert tilnæringsmåte ser ut til å ha flere fordeler når det gjelder integrering av innvandrere ifølge representantene fra EAPNA og EWL.
- I mange land er det nivået på språkferdighetene som kreves, så høyt, og statsborgerprøvene er så vanskelige, at selv innfødte ville hatt problemer med å bestå prøvene. Uten økonomisk støtte vil innvandrere heller ikke ha råd til å ta fri fra jobb for å delta i undervisningen. I tilfeller der det anvendes språkprøver, bør familiemedlemmer, spesielt de med særskilte forutsetninger (knyttet til lese- og skriveferdigheter, høy alder, funksjonsnivå og helsetilstand osv.) være fritatt. Slike fritaksordninger kan faktisk forsterke segmenteringen i arbeidsmarkedet, da arbeidsgivere kan identifisere personer med spesielle behov. EU-borgere trenger ikke å ta noen prøve for å bo eller arbeide i et annet medlemsland, selv om de ikke snakker språket — noe som betyr at tredjelandsborgere i større grad møter institusjonelle hindringer.
- Enkelte deltakere påpeker at det er en motsigelse i tilnærmingen mange EU-land har til etniske minoriteter og den de har til innvandrere fra tredjeland. Den første gruppen får støtte for å opprettholde sitt kulturelle særpreg, mens for innvandrere fra land utenfor EU, er målet full integrering i samfunnet.
- I land der etniske minoriteter utgjør en stor andel av den totale befolkningen, har spesielle språkkurs vist seg å være mindre effektive, og deltakelsen i integreringsprogrammer har vært lav. Spørsmålet er hvordan man kan motivere til deltakelse? Innvilging av statsborgerskap kan være ett insentiv, men om prosedyrene blir for kompli-



serte med eksamener og kvalifikasjonskrav, kan det virke demotiverende. Språk- og integreringskurs kan utformes slik at de motiverer innvandrerne til å engasjere seg og dermed utvide kunnskapen i vertssamfunnet, som har en bedre utdannet arbeidsstyrke og indikasjoner på arbeidstakernes evner.

- Språktesting av personer som søker om familiegjenforening, før de kommer til landet, er ofte et tiltak for å forhindre innvandring av personer med lav utdanning. Familiegjenforening bør ikke gjøres avhengig av språk- og samfunnskunnskap, da alle mennesker har rett til et familieliv, noe som i seg selv er et viktig element i integreringen. Slike rettigheter gis automatisk til høyt kvalifiserte arbeidere.

Forvaltningssystemer og finansiering i dagens finanskriser

Et annet sentralt diskusjonstema var hvordan forvaltningssystemene kan forbedres med tanke på budsjettinnstrammingene den seneste tiden. Den norske fremgangsmåten, som er basert på at kommunene selv styrer tilbudet av integreringsprogrammer, har både fordeler og ulemper som allerede er belyst. Et annet punkt er at den politiske selvstendigheten til norske kommuner gjør det vanskelig å innføre en felles standard og felles referanseverdier.

Mangelen på ressurser (forsterket av finanskrisen) gjør det enda viktigere å kunne vurdere hvor effektive og hensiktsmessige integreringsprogrammer er sammenlignet med andre typer arbeidsmarkedstiltak direkte rettet mot sysselsetting av innvandrere. Hittil har det vært lite evaluering av nettoeffekten som integreringsprogrammer har hatt, når det gjelder arbeidsmarked og sosioøkonomisk integrering av innvandrere. Dette skyldes at det er svært vanskelig å evaluere resultatene og virkningene til integreringsprogrammer.

Diskusjonen under den eksterne vurderingen understreket at det er viktig å involvere arbeidslivsorganisasjoner og NGO-er i integreringsprogrammene. Jo sterkere arbeidsgivere og fagforeninger samarbeider om integreringsprogrammene, jo bedre blir resultatet og mulighetene for innvandrerne. NGO-er og innvandrersorganisasjoner bør involveres på alle trinn i den politiske beslutningsprosessen. Dette er særlig relevant i land der offentlige institusjoner ikke griper inn i like stor grad (som i Latvia, Italia og Storbritannia).



E. Konklusjon og viktig lærdom

Deltakerne hadde utbytte av å lære om den norske strategien. Ny sjanseprosjektet og integreringsprogrammet var spesielt viktige siden de lyktes med å få deltakerne ut av den grå økonomien og over på lovlige arbeidskontrakter, slik at deltakerne kom på riktig kurs med tanke på statsborgerskap.

Mer generelt ser en rettighetsbasert tilnæringsmåte ut til å være å foretrekke når det gjelder integrering av innvandrere og deres barn, og en slik tilnærming fikk stor oppslutning fra representantene fra EAPNA og EWL. Ifølge EWL og EAPN bør medlemslandene ta i bruk positive incentiver for å fremskynde prosessen for fornyelse av midlertidig oppholdstillatelse og ervervelse av langvarig oppholdstillatelse eller statsborgerskap — i stedet for å legge hindringer i veien for opphold og statsborgerskap. Bruk av samfunnsintegrering og/eller språkprøver som et vilkår for langvarig oppholdstillatelse og familiegjenforening kan ikke anbefales, da dette er ledd i en negativ tilnærming som betrakter innvandrere som et problem. En slik tilnærming kan dessuten potensielt diskriminere kvinner og lavt kvalifiserte innvandrere og vil være et brudd på de rettigheter de har i henhold til EUs Charter om grunnleggende rettigheter og Den europeiske menneskerettskonvensjonen.

For å gjøre integreringsprogrammene mer effektive har diskusjonen understreket behovet for å ta hensyn til forskjellene mellom de ulike innvandrergroppene, blant annet innvandrere med lang botid og midlertidig opphold, asylsøkere og flyktninger, arbeidsinnvandrere og familiegjenforente, etniske minoriteter som bor i landet, og i enkelte tilfeller har gjort det i flere generasjoner. Alle har sine spesifikke integreringsproblemer. En behovsanalyse og godkjenning av kompetanse som er ervervet i andre land, bør være del av en effektiv og hensiktsmessig integreringspolitikk.

Den eksterne vurderingen avdekket betydningen av en dualistisk tilnærming, der innvandrernes behov blir et aspekt i all politikk som påvirker deres sosioøkonomiske inkludering, kombinert med spesifikke, målrettede tiltak. En rekke spesifikke tiltak har vist seg å gi gode resultater i enkelte land, og bør kunne overføres til andre. Dette gjelder blant annet mentorprogrammer og sosiale nettverk, interkulturell opplæring for tjenestetilbydere

og bruk av mangfoldsveiledere samt en kombinasjon av gratis (arbeidsmarkedsrettede) språkkurs, jobbveiledning, rådgivning og yrkesopplæring for å fremme sosial og økonomisk integrering. Spørsmålet om kvinners deltakelse i integreringsprogrammene viser et behov for å ta hensyn til kjønnsroller og de særskilte behovene til innvandrerkvinner under utformingen av integreringspolitikken. Når det gjelder andre- og tredjegenasjonsinnvandrere og/eller unge innvandrere, ser det ut til at tidlig språkervervelse, fra barnehagealder, og gode rollemodeller gjennom mentorprogrammer, kan være gode tiltak som i alle fall til en viss grad kan utjevne forskjellene. Det å informere innvandrere om tilgjengelige tilbud og deres rettigheter, bør også være en prioritert sak.

Det er nødvendig med mer forskning på hva slags politikk som virker, og mangelen på ressurser gjør det enda viktigere å foreta en nærmere vurdering av hvor effektive og hensiktsmessige integreringsprogrammer er, sammenlignet med andre typer arbeidsmarkedstiltak direkte rettet mot sysselsetting av innvandrere. Mange av deltakerne understreket behovet for økt finansiering fra EU og oppfordret NGO-er, innvandrerorganisasjoner, private tjenestetilbydere og arbeidslivsorganisasjoner til å bidra i integreringspolitikken for å bøte på den alvorlige mangelen på økonomiske midler.

Innføring av en holistisk og generell strategi får konsekvenser for forvaltningen av integreringspolitikken. Det krever en styrking av samordningen mellom sysselsettingspolitikken og inkluderings- og utdanningspolitikken – både i EU og på nasjonalt og lokalt nivå. Men det forutsetter også at ulike samfunnsaktører engasjerer seg: Både lokale myndigheter, arbeidslivsorganisasjoner (også arbeidsgivere), NGO-er samt innvandrer- og minoritetsforeninger bør engasjere seg i de politiske beslutningsprosessene, da disse sitter på viktig førstehåndskunnskap i innvandrerspørsmål. Koordinerings- og implementeringsutfordringene i et rammeverk med flere nivåer må vies særlig oppmerksomhet for å kunne forbedre effektiviteten og nytten av politikken. Flerårige handlingsplaner kan være et effektivt middel for å koordinere ulike aktører og tiltak som jobber med integreringsstrategier.





<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Hvordan lykkes med integreringen av innvandrere i arbeidsmarkedet?

Vertsnasjon : **Norge**

Evaluerende land : **Østerrike, Finland, Hellas, Italia, Latvia, Malta**

Norges sosiale inkluderingspolitikk gjør det obligatorisk for alle nye voksne flyktninger og innvandrere å delta i norskopplæring og samfunnsundervisning, slik at de raskt kan bidra til og delta i arbeidslivet og samfunnet i sin helhet. Denne politikken har gitt positive resultater.

65 % av personene som deltok i det norske introduksjonsprogrammet i 2006, var enten i jobb eller i gang med videre utdanning i 2007. Programmet har også vist seg å være vellykket med hensyn til å øke den totale arbeidsmarkedsdeltakelsen og andelen av innvandrerkvinner i arbeidsmarkedet.

En rekke europeiske land har allerede introdusert lignende statsborgerprøver eller vurderer nå å gjøre dette. Denne eksterne vurderingen vil danne grunnlaget for en diskusjon om hvordan slike prøver kan bidra til et mer inkluderende samfunn ved å forbedre individets ferdigheter og muligheter. Vurderingen vil også stille en rekke viktige spørsmål vedrørende de anvendte metodene, innholdet og kvaliteten på opplæringen, vanskelighetsgraden på de obligatoriske prøvene og oppfølgingen og evalueringen av resultatene av denne politikken.