

2 NULÄGE OCH BEDÖMNING AV NULÄGET .....	1
2.1 Invandring och invandrare i Finland .....	1
<b>Översikt av invandringen .....</b>	<b>1</b>
<b>Invandrarnas ställning på arbetsmarknaden .....</b>	<b>3</b>
<b>Invandring och regionernas livskraft .....</b>	<b>10</b>
2.2 Lagstiftning och verksamhetsmiljö för främjande av integrationen.....	12
<b>Lagstiftning för främjande av integrationen .....</b>	<b>12</b>
<b>Målgrupper för integrationen .....</b>	<b>15</b>
<b>Planering, genomförande och uppföljning av integrationsfrämjandet .....</b>	<b>18</b>
2.3 Integrationsfrämjande tjänster .....	24
<b>Inledande tjänster i enlighet med integrationslagen .....</b>	<b>24</b>
<b>Integrationsutbildning och frivilliga studier med arbetslöshetsförmån.....</b>	<b>31</b>
<b>Invandrarnas utbildnings- och sysselsättningsvägar .....</b>	<b>37</b>
<b>Främjande av integration i social- och hälso-tjänsterna .....</b>	<b>43</b>
<b>Invandrare inom kultur-, biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendet.....</b>	<b>49</b>
<b>Boende för invandrare .....</b>	<b>52</b>
2.4 Invandrarbarn, invandrarungdomar och invandrarfamiljer .....	55
<b>Integration av invandrarfamiljer.....</b>	<b>55</b>
<b>Invandrarbarns och invandrarungdomars utbildningsvägar .....</b>	<b>59</b>
<b>Minderåriga som vistas i landet utan vårdnadshavare.....</b>	<b>64</b>
2.5 Anvisande till kommuner .....	68
Främjade av goda befolkningsrelationer och invandrarnas delaktighet .....	73
<b>Goda etniska relationer, det civila samhället och delaktighet.....</b>	<b>73</b>
<b>Partnerskap för integrationsfrämjande samt organisationernas roll.....</b>	<b>78</b>
2.8 Finansieringen av integrationsfrämjandet .....	81
2.9 Informationssystem och rätt till information .....	90
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet .....	94
<b>Norden .....</b>	<b>94</b>
<b>Norge.....</b>	<b>94</b>
<b>Sverige .....</b>	<b>96</b>
<b>Danmark.....</b>	<b>98</b>
<b>Europeiska unionen.....</b>	<b>99</b>

## 2 Nuläge och bedömning av nuläget

### 2.1 Invandring och invandrare i Finland

#### *Översikt av invandringen*

Invandringen till Finland har varit mindre än till de flesta andra EU-länder. Det årliga antalet invandrare har dock ökat betydligt på 2000-talet och förväntas förbli på en högre nivå än tidigare

också i fortsättningen. Ett större antal personer flyttar årligen till Finland än bort från Finland. Under de senaste tio åren har nettoinvandringen årligen varit cirka 15 000 personer. År 2020 flyttade 23 260 utländska medborgare till Finland, vilket motsvarar genomsnittet för de föregående fem åren.<sup>1</sup>

Vid utgången av 2020 bodde cirka 280 000 utländska medborgare och cirka 445 000 personer med utländsk bakgrund i Finland. Av dem som hade utländsk bakgrund var 51,7 procent män och 48,3 procent kvinnor. Antalet barn under 15 år med utländsk bakgrund var cirka 87 000, vilket är cirka 19,6 procent av alla personer med utländsk bakgrund. Andelen barn under 15 år med finländsk bakgrund var 15,2 procent.<sup>2</sup>

Människor flyttar till Finland av många orsaker. De viktigaste orsakerna i storleksordning har de senaste åren varit familj, arbete, studier och internationellt skydd. I synnerhet arbetsrelaterad invandring från länder utanför Europa har ökat. År 2020 beviljades sammanlagt 20 757 första uppehållstillstånd. Dessutom fattades 2 066 positiva beslut om asyl. Antalet registreringar av EU-medborgare uppgick till 7 629.<sup>3</sup> Siffrorna för år 2020 var något lägre än året innan på grund av covid-19-pandemins inverkan.

Med anledning av att befolkningen åldras och den ekonomiska försörjningskvoten försämras strävar Finland efter att öka den arbets- och studierelaterade invandringen. Till följd av konflikter, klimatförändringen och befolkningstillväxten är det dock möjligt att också antalet personer som söker asyl i Finland kommer att öka. Flyttningsrörelser av alla ovannämnda orsaker kommer också att öka antalet personer som flyttat av familjeskäl. Då antalet invandrare ökar blir också främjandet av integrationen av större betydelse i synnerhet med avseende på arbete, välfärd och goda relationer mellan befolkningsgrupper. Behovet och utbudet av tjänster skiljer sig mycket mellan stora och små kommuner redan nu, och det kan antas att skillnaderna bara ökar i fortsättningen.

Av de utländska medborgare som bor i Finland var de fem största nationaliteterna år 2020 Estland, Ryssland, Irak, Kina och Sverige. De två klart största grupperna med utländsk bakgrund var år 2020 Ryssland och det forna Sovjetunionen samt Estland. Samma år flyttade flest utländska medborgare

---

<sup>1</sup> Flyttningsrörelse, Statistikcentralen.

<sup>2</sup> Befolkningsstrukturen, Statistikcentralen.

<sup>3</sup> Statistik, Migrationsverket.

till Finland från Ryssland (2 282), Estland (1 666), Irak (1 154), Turkiet (1 050) och Ukraina (884).<sup>4</sup> Tidigare flyttade man till Finland huvudsakligen från europeiska länder och närområdena (i synnerhet från Estland, Ryssland och forna Sovjetunionen), men i och med den ökade invandringen har också invandringens struktur förändrats i någon mån. Särskilt snabbt har invandringen från Asien ökat (30 procent av alla utländska medborgare år 2020), men samtidigt har Europa (inbegripet länder utanför EU) fortsatt vara den världsdel flest invandrat från (55 procent av alla som anlänt år 2020).<sup>5</sup>

Invandrare och personer med invandrarbakgrund är till åldersstrukturen yngre än majoritetsbefolkningen. Av dem som har utländsk bakgrund är över 80 procent under 50 år, medan 56 procent av dem som har finländsk bakgrund hör till den åldersgruppen.<sup>6</sup>

Av dem som har ett främmande språk som modersmål bor cirka 73 procent i landskapen Nyland, Egentliga Finland och Birkaland. Liksom på andra håll i Västeuropa bosätter sig de flesta invandrare också i Finland i de största stadscentrumen. Av den del av hela landets befolkning som har ett främmande språk som modersmål bodde över 25 procent i Helsingfors och ungefär hälften i huvudstadsregionen år 2020.<sup>7</sup>

### *Invandrarnas ställning på arbetsmarknaden*

Sysselsättningsgraden bland personer med utländsk bakgrund var cirka 10–15 procentenheter lägre och arbetslöshetsgraden cirka 5–10 procentenheter högre än för personer med finländsk bakgrund. I november 2021 var antalet utländska arbetslösa arbetssökande (inklusive permitterade) enligt arbetsförmedlingsstatistiken 28 988, dvs cirka 11 procent av alla arbetslösa arbetssökande<sup>8</sup>. En studie av antalet arbetslösa arbetssökande ger emellertid inte en helhetsbild av utlänningarnas arbetslöshet, eftersom en relativt sett större andel av utlänningarna genomgår olika slags service, såsom arbetskraftsutbildning och frivilliga studier. Behovet av arbetskraftsservice är stort särskilt

---

<sup>4</sup> Befolkningsstrukturen, Statistikcentralen.

<sup>5</sup> Flyttningsrörelse, Statistikcentralen.

<sup>6</sup> Befolkningsstrukturen, Statistikcentralen.

<sup>7</sup> Befolkningsstrukturen, Statistikcentralen.

<sup>8</sup> Arbetsförmedlingsstatistik, Arbets- och näringsministeriet.

under den första tiden i landet. Många som omfattas av arbetskraftsservice deltar i integrationsutbildning och studerar finska eller svenska.

Olika slags mätare och metoder inom statistiken gör det svårare att göra en exakt bedömning av sysselsättningsgraden.<sup>9</sup> Finlands officiella och internationellt jämförbara sysselsättningsgrad baserar sig på en arbetskraftsundersökning som Statistikcentralen publicerat. Enligt den var sysselsättningsgraden för personer födda utomlands 64,5 procent år 2020 och sysselsättningsgraden för utländska medborgare 61,2 procent.<sup>10</sup> Sysselsättningsgraden för personer födda utomlands var alltså 8,2 procentenheter lägre än för dem som är födda i Finland och sysselsättningsgraden för utländska medborgare 11,4 procentenheter lägre än för finländska medborgare. Enligt den sysselsättningsstatistik som baserar sig på administrativa register är sysselsättningsgraden för personer med utländsk bakgrund lägre. Enligt sysselsättningsstatistiken var sysselsättningsgraden för personer med utländsk bakgrund och födda utomlands 57,1 procent år 2019, vilket är 16,5 procentenheter mindre än för personer med finländsk bakgrund.<sup>11</sup>

I sysselsättningsgraden för utlänningar förekommer emellertid stora skillnader mellan könen och olika nationaliteter. År 2020 var sysselsättningsgraden för utländska män (68,6 procent) enligt arbetskraftsundersökningen endast fem procentenheter lägre än sysselsättningsgraden för finländska män (73,6 procent). Sysselsättningsgraden för utländska kvinnor (52,6 procent) var nästan 20 procentenheter lägre än sysselsättningsgraden för finländska kvinnor (71,5 procent). Sysselsättningsgraden för EU-medborgare (exkl. finska medborgare) var en aning högre än för finska medborgare både bland kvinnor och män. Sysselsättningsgraden för utländska medborgare sjunker emellertid i synnerhet på grund av sysselsättningsgraden för kvinnor som är tredjelandsmedborgare (41,3 procent), som var 30 procentenheter lägre än sysselsättningsgraden för finska medborgare.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Sysselsättningsgraden studeras ofta både utifrån en enkätbaserad arbetskraftsundersökning och den registerbaserade sysselsättningsstatistiken. Finlands officiella sysselsättningsgrad baserar sig på en arbetskraftsundersökning och är också en internationellt jämförbar informationskälla. Arbetskraftsundersökningen kan dock på grund av positivt urval överskatta sysselsättningsgraden för utlänningar och personer födda utomlands. Sysselsättningsstatistiken å sin sida underskattar sysselsättningsgraden för personer med utländsk bakgrund, eftersom statistiken omfattar personer som fastställts som icke-sysselsatta men som de facto har flyttat ut ur landet utan att göra flyttningsanmälan. Dessutom beror skillnaderna i statistiken på olika definitioner av sysselsättningen och på mätpunkterna.

<sup>10</sup> Arbetskraftsundersökning, Statistikcentralen/Eurostat

<sup>11</sup> Sysselsättning, Databas för integrationsindikatorer.

<sup>12</sup> Arbetskraftsundersökning, Statistikcentralen/Eurostat

Sysselsättningsgraden för personer med utländsk bakgrund stiger avsevärt medan personerna bor i landet. Av denna orsak är också sysselsättningsgraden för dem som är *födda* utomlands klart högre än för utländska *medborgare*. Sysselsättningsnivån för kvinnor med utländsk bakgrund stiger under tiden i landet snabbare än för män. Enligt sysselsättningsstatistiken stiger sysselsättningsgraden för de kvinnor med utländsk bakgrund som är födda utomlands med över 60 procent efter tio år i landet, men når ändå inte helt sysselsättningsgraden för de män med utländsk bakgrund som är födda utomlands. Sysselsättningsgraden stiger under vistelsen i landet i alla grupper av ursprungsländer, men i synnerhet bland personer med asiatisk och afrikansk bakgrund, vilka har en mycket låg utgångsnivå som också förblir lägre än bland andra invandrare.<sup>13</sup>

Sysselsättningsgraden för utländska medborgare är enligt arbetskraftsundersökningen något högre i Finland än genomsnittet för EU-länderna. Jämfört med de övriga nordiska länderna har utländska medborgare lättare att få jobb i Finland än i Sverige, men svårare än i Danmark och Norge. Det är dock mera meningsfullt att i stället för absoluta sysselsättningsgrader granska skillnaderna i sysselsättningsgraderna jämfört med ländernas medborgare, eftersom samma strukturella faktorer på arbetsmarknaden påverkar sysselsättningen av såväl landets medborgare som utländska medborgare. I Finland var skillnaden i sysselsättningsgraden mellan utländska medborgare och finska medborgare 11,5 procentenheter år 2020, vilket är mer än i Danmark och Norge men klart mindre än i Sverige.<sup>14</sup> De här skillnaderna berättar dock inte nödvändigtvis hur integrationen har lyckats i olika länder eller hurudan invandring som har skett där. I Finland är sysselsättningsgraden för personer med flyktningbakgrund betydligt lägre än i de övriga nordiska länderna.<sup>15</sup>

Utöver i sysselsättningsgraden skiljer sig ställningen på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund också på många andra sätt jämfört med personer med finländsk bakgrund. Personer med utländsk bakgrund är oftare deltidsanställda och visstidsanställda och ofta i arbeten som inte motsvarar deras utbildning. Långtidsarbetslöshet är emellertid inte lika vanligt hos personer med utländsk bakgrund som hos personer med finländsk bakgrund. Personer med utländsk bakgrund är också minst lika sannolikt företagare som personer med finländsk bakgrund.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Sysselsättning, Databas för integrationsindikatorer.

<sup>14</sup> Arbetskraftsundersökning, Statistikcentralen/Eurostat

<sup>15</sup> Brell, C. & Dustmann, C. & Preston, I. 2020. The Labour Market Integration of Refugee Migrants in High-Income Countries. *Journal of Economic Perspectives*. Vol 34:1. S. 94–121. <https://pubs.aea-web.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.34.1.94>

<sup>16</sup> Sysselsättning, Databas för integrationsindikatorer.

Typiska utmaningar på individnivå när det gäller möjligheten att få jobb för personer med utländsk bakgrund är bristande kunskaper i de inhemska språken och att personens utbildning och arbetserfarenhet inte lämpar sig för den finländska arbetsmarknaden samt avsaknad av nätverk som stöder möjligheten till sysselsättning. Utbildningen har ett tydligt samband med sysselsättningen, men när det gäller personer med utländsk bakgrund verkar detta samband vara svagare än när det gäller personer med finländsk bakgrund, i synnerhet för högtbildade och i synnerhet kvinnor.<sup>17</sup>

Även om kompetensen och andra sysselsättningsfrämjande omständigheter är i sin ordning, är vägen in på den finländska arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund betydligt svårare än för personer med finländsk bakgrund på grund av diskriminering på arbetsmarknaden och i samhället. På basis av en undersökning råder en etnisk hierarki på den finländska arbetsmarknaden. För att få delta i en anställningsintervju måste en person med irakisk bakgrund skicka in tre gånger fler arbetsansökningar och en person med somalisk bakgrund fyra gånger fler än en person med finländsk bakgrund, även om alla sökandes utbildning, arbetserfarenhet och kunskaperna i finska motsvarar varandra.<sup>18</sup>

Utgångspunkterna på den finländska arbetsmarknaden för personer med flyktingbakgrund är klart sämre än för andra invandrargrupper. Medan de som kommer på grundval av arbete redan har en arbetsplats och lämplig kompetens för åtminstone en arbetsgivares behov, anländer personer med flyktingbakgrund till landet utan kontakter och ofta utan språkkunskaper eller sådan kompetens som direkt lämpar sig för den finländska arbetsmarknaden. Personer med flyktingbakgrund anländer till landet för att få skydd mot förföljelse eller hot om förföljelse. En del har trauman eller hälsoproblem som försämrar arbetsförmågan. Andra faktorer som försvårar sysselsättningen är bland annat diskriminering på arbetsmarknaden, obehandlade sjukdomar och skador, utmaningar i språkinläringen och oro över de anhörigas svåra situation i ursprungslandet<sup>19</sup>. Å andra sidan är en del av dem som har flyktingbakgrund mycket kompetenta och välutbildade, men deras kompetens kan inte utnyttjas tillräckligt effektivt.

<sup>17</sup> Larja, L. 2019. Maahanmuuttajanaiset työmarkkinoilla ja työmarkkinoiden ulkopuolella, Teoksessa Kazi, V. & Alitolppa-Niitamo, A. & Kaihovaara, A. (toim.) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. ANM guider och övriga publikationer. 2019:10. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-487-7>

<sup>18</sup> Ahmad, A. 2019. Kokeellinen tutkimus etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä suomalaisilla työmarkkinoilla. Teoksessa Kazi, V. & Alitolppa-Niitamo, A. & Kaihovaara, A. (toim.) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. ANM guider och övriga publikationer. 2019:10. Arbets- och näringsministeriet. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-487-7>

<sup>19</sup> Asikainen, E. (red.). 2020. Sivuuäniä: Asiakkaiden, asiakastyötä tekevien ja verkostotoimijoiden näkemyksiä pakolaistaustaisten ohjauksesta. Rapporter 2020:9. Närings-, trafik- och miljöcentralen. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-314-873-4>

Omedelbart efter att uppehållstillstånd beviljats är sysselsättningsgraden hos personer med flyktingbakgrund nära noll. På grund av den låga utgångsnivån ökar sysselsättningsgraden betydligt under vistelsen i landet då olika tjänster och kontakter i samhället stöder kompetensen, språkkunskaperna, hälsan och nätverken. Enligt en undersökning om arbete och välfärd för personer med utländsk härkomst (Ulkomaista syntyperää olevien työ- ja hyvinvointi -tutkimus, UTH) som baserar sig på enkätmaterial är sysselsättningsgraden för personer med flyktingbakgrund efter 5–10 års vistelse i landet 30 procent och efter mer än 10 års vistelse i landet 52 procent<sup>20</sup>. Utifrån registermaterialet är situationen sämre. Sysselsättningsgraden för personer med ursprung i Afghanistan, Irak och Somalia stiger under de tio första åren, men stannar på en nivå på 20–40 procent oberoende av ursprungsland och flyttår. Ett positivt fenomen är dock att sysselsättningsgraden för personer med flyktingbakgrund som anlänt på 2000-talet i genomsnitt har stigit snabbare än för dem som anlänt till Finland tidigare.<sup>21</sup>

Den låga sysselsättningsgraden för kvinnor som flyttat till landet och den höga andel som står utanför arbetskraften förklaras av såväl faktorer på individ-, familje- och gruppnivå som strukturella faktorer. Kvinnor som flyttat till landet upplever att de största hindren för sysselsättning är brister i språkkunskaperna, få relationer till majoritetsbefolkningen samt brister i utbildning, arbetserfarenhet och tillgång till information.<sup>22</sup>

Den låga sysselsättningsnivån förklaras emellertid inte heller av att arbetslösheten är högre bland kvinnor än bland män, utan av det att kvinnorna står utanför arbetskraften. Enligt arbetskraftsundersökningen är de utländska männens deltagarfrekvens (andel som hör till arbetskraften av personer i yrkesverksam ålder) nästan lika hög som de finländska männens deltagarfrekvens. Deltagarfrekvensen för utländska kvinnor är dock cirka 15 procentenheter lägre än hos finländska kvinnor och deltagarfrekvensens för andra länder än EU-länder rentav 25 procentenheter lägre än hos finländska kvinnor.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Nieminen, T. & Sutela, H. & Hannula, U. (red.) 2015. Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Statistikcentralen. [https://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluetteloyyti\\_uso\\_201500\\_2015\\_16163\\_net.pdf](https://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluetteloyyti_uso_201500_2015_16163_net.pdf)

<sup>21</sup> Sarvimäki, M. 2017. Labour market integration of refugees in Finland. VATT Research Reports 185. <https://vatt.fi/documents/2956369/4207575/t185.pdf>

<sup>22</sup> Martelin, T. & Nieminen, T. & Väänänen, A. & Toivanen, M. Työ ja työllistymisen esteet. Teoksessa Kuusio, H. & Seppänen, A. & Jokela, S. & Somersalo, L. & Lilja, E. (toim.) Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. Rapport 2020:1. Institutet för hälsa och välfärd. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-034-1>

<sup>23</sup> Arbetskraftsundersökning, Statistikcentralen/Eurostat

En central faktor som förklarar varför invandrarkvinnor står utanför arbetskraften är orsaken till inresan. Kvinnor flyttar betydligt mer sällan än män till Finland på grund av arbete och klart oftare av familjeskäl. En orsak till att de står utanför arbetskraften är också familjebildning och den ojämna fördelningen av omsorgsansvaret inom familjen. Kvinnor som flyttar till Finland får i genomsnitt fler barn och i lägre ålder än kvinnor som är födda i Finland. Enligt UTH-undersökningen hade hela 37 procent av kvinnor med utländsk bakgrund barn när de var i åldern 20–24 år.<sup>24</sup> Å andra sidan är skillnaderna i det totala fertilitetstalet inte särskilt stora mellan dem som har finländsk bakgrund och dem som har utländsk bakgrund. År 2020 var det totala fertilitetstalet<sup>25</sup> för utlänningar 1,8 och för hela befolkningen 1,4.

Barnens ålder och antal inverkar på sysselsättningen på mycket olika sätt för mödrar med utländsk och finländsk bakgrund. Medan sysselsättningsgraden för mödrar med finländsk bakgrund är högre än för barnlösa kvinnor, är sysselsättningsgraden för mödrar med utländsk bakgrund långt från sysselsättningsgraden för barnlösa kvinnor. Av mödrar med utländsk bakgrund som har barn som är under tre år är under en tredjedel i arbete, medan hälften av mödrarna med finländsk bakgrund redan arbetar då. När det yngsta barnet är 3–7 år är nästan alla (86 procent) av mödrarna med finländsk bakgrund i jobb jämfört med att endast hälften av mödrarna med utländsk bakgrund är i jobb då och endast 64 procent av utländska mödrar med barn i skolåldern. Bland mödrar med finländsk bakgrund har antalet barn snarare en höjande inverkan i fråga om sysselsättningsgraden, medan ett enda barn hos mödrar med utländsk bakgrund sänker sysselsättningen med tio procentenheter och tre eller fler barn med 30 procentenheter.<sup>26</sup>

Eftersom kvinnor med utländsk bakgrund får fler barn än kvinnor med finländsk bakgrund och eftersom de har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden än kvinnor med finländsk bakgrund, försvårar de negativa incitamentsverkningarna av stödet för hemvård av barn sannolikt mer just övergången till arbetskraften för kvinnor med utländsk bakgrund som stått utanför arbetskraften.<sup>27</sup> Kvinnor med utländsk bakgrund använde oftare och längre stödet för hemvård än kvinnor med

<sup>24</sup> Sutela, H. (2016): Lähi-idästä ja Afrikasta kotoisin olevien naisten kotoutumiseen kiinnitettävä huomiota. Tieto & trendit 2016:2. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2016/lahi-idasta-ja-afrikasta-kotoisin-olevien-naisten-kotoutumiseen-kiinnitettava-huomiota/>

<sup>25</sup> Det totala fertilitetstalet berättar hur många barn en kvinna beräknas föda under sitt liv, om fertilitetstalen per åldersgrupp förblir samma som det år som beräkningen grundar sig på.

<sup>26</sup> Sutela, H. (2016):

<sup>27</sup> Larja, L. 2019. Kurronen, S. 2021. Maahanmuuttajanaisten loukku. EVA Arvio 2021:30. <https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2021/02/eva-arvio-030.pdf>



finländsk bakgrund i slutet av 2000-talet, men skillnaderna har sedan minskat.<sup>28</sup> Enligt Folkpensionsanstaltens statistik var 16 procent av dem som fick stöd för hemvård av barn år 2019 sådana som hade främmande språk som modersmål. Av de barn som är födda de senaste åren är 13–15 procent födda av en mamma med ett främmande språk som modersmål, så andelen kvinnor med ett främmande språk som modersmål som får stöd för hemvård är en aning högre än den andel som fått barn. Enligt Folkpensionsanstaltens statistik fick 9 564 utländska medborgare stöd för hemvård år 2019, varav 9 procent var män och 91 procent var kvinnor. Mödrar som har en svag ställning på arbetsmarknaden sammanlänkar oftare än andra föräldraledighetsperioder och stöd för hemvård.<sup>29</sup>

Sannolikheten för att kvinnor med utländsk bakgrund stannar hemma kan för sin del öka på grund av att kvinnorna inte nås och deras behov av integrationstjänster inte kartläggs systematiskt. Det finns luckor också i utbudet av flexibla integrationstjänster som lämpar sig för livssituationen. I anslutning till detta har det i regeringsprogrammet särskilt ställts som mål att invandrarkvinnors deltagande i integrations- och språkutbildning ska säkerställas. Också OECD har fäst uppmärksamhet vid detta. Enligt OECD:s rapport borde Finland utveckla systemet för att nå invandrarkvinnor för integrationstjänsterna samt integrationens koppling till arbetslivet.<sup>30</sup>

En betydande höjning av sysselsättningsgraden bland invandrare är svår att genomföra enbart genom integrationsfrämjande tjänster och integrationslagstiftning, eftersom många faktorer som gäller arbetsmarknadens strukturer inverkar på möjligheten att få jobb, såsom olika incitament för att ta emot arbete, lagstiftning om anställning och uppsägning av arbetstagare, beskattningen och efterfrågan på olika slags färdigheter och kompetens. Å andra sidan påverkas möjligheten att få arbete också av diskriminering såväl på arbetsmarknaden som på andra håll i samhället. I någon mån kan man inverka på diskrimineringen genom lagstiftning, men främjandet av samhällets mottaglighet är långsamt och betydligt mer omfattande än lagstiftningen.

Det finns mycket forskning om aktiv arbetskraftspolitik, men resultaten är i viss mån osäkra och kontextbundna. Därför är det inte på basis av en trovärdig undersökning av effekterna klart vart

<sup>28</sup> Tervola, J. 2015. Maahanmuuttajien kotihoidontuen käyttö 2000-luvulla. Yhteiskuntapolitiikka. 80(2015):2. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504162727>

<sup>29</sup> Räsänen, T., Miettinen, A. & Saarikallio-Torp, M. 2020: Äidin työmarkkina-asema ja lasten kotihoidon pituus. T&Y 1/2020. <https://labore.fi/t&y/aidin-tyomarkkina-asema-ja-lasten-kotihoidon-pituus/>

<sup>30</sup> OECD. 2018. Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and Their Children in Finland, OECD Publishing.

resurserna i första hand borde riktas. I fråga om sysselsättningseffekterna finns det mest belägg för subventionering av arbete, dvs. i praktiken av den positiva effekten av lönesubvention (inom den privata sektorn)<sup>31</sup>. De positiva effekterna av en aktiv arbetskraftspolitik kan dock vara större än genomsnittet för de grupper vars servicebehov är störst (till exempel långtidsarbetslösa och invandrare). Det finländska registermaterialet har visat att integrationsplanerna och deras tjänster betydligt ökar deltagarnas inkomstnivå på lång sikt.<sup>32</sup>

Inte heller undersökningar om effekterna som gäller de andra nordiska länderna ger klara svar på hur sysselsättningen bland invandrare främjas på ett effektivt sätt. I Danmark höjde ett mer omfattande tillhandahållande av lönesubvention och arbetspraktik som en del av integrationsprogrammet betydligt sysselsättningsgraden på kort sikt för de män som deltog i programmet, men i fråga om kvinnorna var effekten mycket liten.<sup>33</sup> I Sverige höjde reformen av integrationsprogrammen deltagarnas inkomstnivå avsevärt, men kanalen för påverkan blev oklar (ökad finansiering, koordinationsansvaret från kommunerna till centralförvaltningen, ökad koppling av tjänsterna till arbetslivet, förkortande av programmets längd, förbättrande av de ekonomiska incitamenten).<sup>34</sup> Sysselsättningsgraden för personer med flyktingbakgrund i Norge är högst bland de nordiska länderna<sup>35</sup>, men också där är det svårt att konstatera orsakssambanden. Möjliga faktorer som stöder sysselsättningen kan vara en tydlig riktning av utbildningsresurserna på dem vars utbildningsnivå är lägst vid ankomsten till landet eller det att det i integrationslagstiftningen tydligt anges olika slags servicestigar för invandrare i olika situationer.

### *Invandring och regionernas livskraft*

<sup>31</sup> Butschek, S. & Walter, T. 2014. What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature. *IZA Journal of Migration*. 3:48 (2014). <https://doi.org/10.1186/s40176-014-0023-6>

<sup>32</sup> Sarvimäki, M. & Hämäläinen, K. 2016. Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Policies. *Journal of Labor Economics*. 34(2). S. 479–508. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/683667>

<sup>33</sup> Arendt, N. J. 2020. Labor market effects of a work-first policy for refugees. *Journal of Population Economics*. 35. S. 169–196. <https://doi.org/10.1007/s00148-020-00808-z>

<sup>34</sup> Qi, H. & Irastorza, N. & Emilsson, H. & Bevelander, P. 2021. Integration policy and refugees' economic performance: Evidence from Sweden's 2010 reform of the introduction programme. *International Migration*. 59:4. S. 42-58. <https://doi.org/10.1111/imig.12813>

<sup>35</sup> Hernes, V. & Arendt, N. J. & Joona, P. A. & Tronstadt, K. R. 2019. Nordic integration and settlement policies for refugees: A comparative analysis of labour market integration outcomes. *Nordic Council of Ministers*. 2019:529. [10.6027/TN2019-529](https://doi.org/10.6027/TN2019-529)

Flyttningsrörelsen och befolkningsutvecklingen påverkar kommunernas och regionernas livskraft. Flyttningsrörelsen har ökat under hela 2000-talet och den innefattar utöver invandring även flyttningsrörelsen mellan olika regioner och flytt som sker inom stadsregionerna. Antalet regioner med flyttningsöverskott är mindre än förr och invandringen är inom flera regioner den enda faktorn som ökar invånarantalet. Flyttningsrörelsen är riktad mot tillväxtcentren hos såväl personer med finländsk bakgrund som personer med utländsk bakgrund.

Invandring, mångfald och internationell kompetens spelar en allt större roll för utvecklingen av regioners och kommuners livskraft, och genom att knyta internationella experter till näringslivets tillväxt- och internationaliseringstjänster kan man avsevärt främja regioners och kommuners konkurrenskraft och attraktionskraft för olika typer av företags- och innovationsverksamhet. Kommunernas viktigaste uppgift är att skapa gynnsamma förhållanden för tillväxt, arbete och näringsliv. Bland annat den lokala näringspolitiken och att allmänt främja sysselsättningen samt att skapa en gynnsam miljö för innovationer hör till kommunernas uppgift.

I och med att befolkningen blir äldre kommer den finländska arbetsmarknaden att utöver den befintliga arbetskraftsreserven behöva en aktiv, organiserad och riktad arbetsrelaterad invandring för att stödja en fungerande arbetsmarknad och ekonomisk tillväxt. Samtidigt är det dock behövligt att på ett bättre sätt än för närvarande satsa på att utnyttja kompetensen hos de invandrare som bor i Finland, såsom examensstuderande och personer som flyttat till Finland av andra orsaker, på arbetsmarknaden och i företagets tillväxt, internationalisering och innovationsverksamhet. Invandrarbefolkningen är till sin åldersstruktur yngre än majoritetsbefolkningen och invandringens betydelse för utbudet på arbetskraft och därigenom för försörjningskvoten under de kommande decennierna är avsevärd, förutsatt att invandrarna tar sig ut på arbetsmarknaden.

Det är också viktigt att utländska experter flyttar till Finland så att företagen och innovationsverksamheten växer och blir mera internationella samt för att locka investeringar. En kunnig, mångsidig arbetskraft främjar mångfald och innovativitet på arbetsmarknaden och hos företagen samt Finlands attraktionskraft som ett målland för kompetent arbetskraft. Mångkulturella städer skapar ofta en grogrund för utvecklingen av innovativ och kreativ ekonomisk verksamhet och övrig verksamhet. Dessutom för invandrarna med sig nya tillvägagångssätt samt internationella kompetensnätverk och internationellt kapital och de breddar den finländska språkreserven och målländerna för företagsverksamheten. För närvarande drar företagen i sin internationalisering och i

sitt exportfrämjande i mycket begränsad mån nytta av kännedomen om ursprungsländerna och nätverken hos invandrare som bor i Finland.

Statsminister Sanna Marins regering godkände den 16 juni 2020 det förvaltningsövergripande programmet Talent Boost för invandring av experter, arbetstagare, studerande och forskare. Programmet har som mål att öka invandringen av experter för att stärka sysselsättningsgraden i Finland, högskolornas kvalitet, mångfald och internationalisering, tillväxten i fråga om företag och forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet, internationalisering och förnyelse samt möjligheterna att få investeringar till Finland.

Programmet främjar även åtgärder genom vilka invandrarna bättre än tidigare kan bli en del av näringslivets ekosystem och innovationsverksamhet. Samtidigt stärker programmet kopplingen mellan de internationella studerande som avlägger examen i Finland och näringslivet och arbetsmarknaden i Finland. På regional nivå genomförs åtgärdsprogrammet i synnerhet genom den så kallade Talent Hub-servicemodellen. Genom att skapa smidiga servicekedjor över organisationsgränserna för internationella talanger samt för företag och andra organisationer som behöver dem för modellen samman aktörer som har anknytning till internationella talanger och rekrytering i regionen. Dessutom ska internationella experter som flyttat från Finland bidra till att stärka relationerna mellan Finland och hemlandet för att stödja i synnerhet företagens internationella affärsverksamhet.

## **2.2 Lagstiftning och verksamhetsmiljö för främjande av integrationen**

### *Lagstiftning för främjande av integrationen*

Lagen om främjande av integration (1386/2010, integrationslagen) trädde i kraft den 1 september 2011. Totalreformen av den lagstiftning som reglerar integrationen återspeglade att Finland på 2000-talet tydligt har förändrats till ett invandringsland. Syftet med integrationslagen är att stödja och främja integration och möjligheterna för de invandrare som av olika grunder flyttar till Finland att aktivt delta i samhällsverksamheten i Finland. Invandrarna ska erbjudas åtgärder och tjänster som främjar och stöder integrationen, såsom undervisning i finska eller svenska och information om samhället, kulturen och möjligheterna till sysselsättning och utbildning speciellt då de är nya i

landet. Målet är att de åtgärder och tjänster som det föreskrivs om i lagen ska göra det möjligt för invandrare att uppnå en med den övriga befolkningen likvärdig ställning i samhället, med avseende på såväl rättigheter som skyldigheter. Likaså är målet att främja invandrarnas möjligheter att få information och stöd för sin individuella och familjens integration genast efter att de har kommit till landet, då behovet av information och stöd är som störst.

Ett centralt syfte med integrationslagen är att effektivisera vägledningen både till basservicen och till integrationsfrämjande specialtjänster genom bestämmelser som ger alla invandrare rätt till öppna inledande väglednings- och rådgivningstjänster. Det första skedet av rådgivningen består av skriftlig eller elektronisk basinformation om det finländska samhället och om möjligheterna att få stöd för integration. Informationen har översatts till många språk och ska tillhandahållas alla invandrare. Dessutom ska myndigheterna ge råd om de tjänster som finns inom det egna ansvarsområdet samt vid behov vägleda invandraren till tjänster som tillhandahålls av andra myndigheter samt till individuell inledande kartläggning. Likaså är det viktigt att ge vägledning till olika organisationer och annan fritidsverksamhet. Med hjälp av de inledande tjänsterna och den långsiktiga vägledningen kan man stödja övergången till utarbetandet av en personlig integrationsplan, integrationsutbildning, olika sysselsättningsfrämjande tjänster samt arbetslivet.

I integrationslagen finns också bestämmelser om myndigheternas integrationsfrämjande uppgifter. Utgångspunkten i lagen är sektorsövergripande inslag och främjande av integrationen på ett omfattande sätt som en del av olika politiska områden och ett led i det sektorsövergripande samarbetet kring genomförandet av de integrationsfrämjande tjänsterna. Integrationsfrämjande tjänster tillhandahålls också som tjänster enligt det allmänna servicesystemet om vilka det föreskrivs särskilt i lagstiftningen om dem, till exempel i författningar om social- och hälsovården och sysselsättningsfrämjande. Bestämmelser om myndigheternas uppgifter finns bland annat i kommunallagen (410/2015), lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna (897/2009), lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012), lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen (1369/2014), lagen om välfärdsområden (611/2021) och lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021). Ansvaret för att ordna social- och hälsovården och räddningsväsendets uppgifter överförs till välfärdsområdena den 1 januari 2023 enligt lagen om genomförande av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet och om införande av den lagstiftning som gäller reformen (616/2021).

Central reglering för främjande av integrationen är också de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, grundlagen (731/1999), diskrimineringslagen (1325/2014) samt allmänna förvaltningslagar såsom förvaltningslagen (434/2003) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

Enligt 18 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1999) har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om bland annat hälso- och sjukvård (med vissa undantag), socialvård, undervisning, kultur, idrott, ungdomsarbete, främjande av sysselsättningen samt övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i självstyrelselagen ska hänföras till landskapets lagstiftningsbehörighet. Också främjande av integration hör till Ålands lagstiftningsbehörighet och landskapet har också sin egen landskapslag (2012:74) om främjande av integration. Ålands integrationslag gäller personer som flyttat till Åland och som har ett giltigt uppehållstillstånd i Finland enligt utlänningslagen (301/2004) eller vars uppehållsrätt har registrerats eller för vilka ett uppehållskort enligt utlänningslagen har beviljats. I Ålands integrationslag föreskrivs det emellertid inte särskilt till exempel om erhållande av ersättningar, utan ersättningar enligt integrationslagen betalas också till kommunerna på Åland.

Riksdagen har förutsatt en reform av integrationslagen och en överföring till kommunerna av helhetsansvaret för integrationsfrämjande tjänster.<sup>36</sup> Av denna anledning revideras lagen om främjande av integration. Vid beredningen ska annan pågående beredning samtidigt beaktas, i synnerhet överföringen av sysselsättningstjänster till lokal nivå och reformen av lagstiftningen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen samt de nya välfärdsområdenas roll i främjandet av integrationen. Överföringen av ansvaret för att ordna social- och hälsovård från kommunerna till välfärdsområdena samt de strukturella reformer som är under beredning föranleder ett behov att förtydliga i synnerhet myndighetsansvaret i integrationslagen. I statsrådets redogörelse om behoven av att reformera integrationsfrämjandet har det framförts förslag till lösningar och frågor som behöver utredas för att genomföra totalreformen av integrationslagen. Det är skäl att reformera integrationslagen utifrån riksdagsbehandlingen av redogörelsen. I samband med reformen av integrationslagen behöver också flera olika anknytande lagar ändras, i synnerhet när det gäller bestämmelser i lagstiftningen om socialvård om ordnande av stöd och boende för barn och minderåriga unga som anlänt till landet utan vårdnadshavare.

---

<sup>36</sup> Riksdagens revisionsutskotts betänkande om regeringens årsberättelse 2020, ReUB 8/2021 rd.

*Målgrupper för integrationen*

Integrationslagen tillämpas på personer som har ett sådant giltigt uppehållstillstånd i Finland som avses i utlänningslagen (301/2004) eller vars uppehållsrätt har registrerats eller för vilka ett uppehållskort i enlighet med utlänningslagen har beviljats.

En del av tjänsterna enligt integrationslagen har i synnerhet riktats till arbetslösa arbetssökande samt till invandrare som annat än tillfälligt får utkomststöd under de första åren efter ankomsten till landet. Enligt 10 § i integrationslagen ska arbets- och näringsbyrån inleda den inledande kartläggningen för dem som är anmälda som arbetslösa arbetssökande och kommunen för dem som får utkomststöd. Dessutom kan arbets- och näringsbyrån eller kommunen inleda en inledande kartläggning även för en annan invandrare, om han eller hon begär det och anses vara i behov av det. Utifrån den inledande kartläggningen bedömer arbets- och näringsbyrån eller kommunen om invandraren behöver en sådan integrationsplan som avses i 11 §. Invandraren har rätt till en integrationsplan om han eller hon är arbetslös arbetssökande eller annat än tillfälligt får utkomststöd i enlighet med lagen om utkomststöd. En integrationsplan kan utarbetas också för andra invandrare om det utifrån den inledande kartläggningen bedöms att de behöver en plan för främjande av integrationen. I integrationsplanen kan det till exempel avtalas om integrationsutbildning eller stödande av frivilliga studier.

Arbets- och näringsbyrån har fått information om arbetslösa arbetssökande när de anmält sig som arbetssökande till arbets- och näringsbyråerna. Möjligheten att nå dem som står utanför arbetskraften för integrationsfrämjande tjänster är däremot splittrad. De kommuner som tillhandahåller integrationstjänster har inte täckande registerinformation om de personer som av olika orsaker flyttar till Finland och kommunen och hör till målgruppen. Enligt 87 a § i integrationslagen får kommunen av Folkpensionsanstalten uppgifter om invandrare som annat än tillfälligt får utkomststöd så att en inledande kartläggning kan inledas.<sup>37</sup> Med stöd av 87 a § i integrationslagen har Folkpensionsanstalten sänt kommunerna cirka 700–800 meddelanden per år. Sändandet av meddelanden har automatiserats. När det gäller dem som står utanför arbetskraften är antalet meddelanden överraskande litet. Antalet täcker inte alla invandrare som står utanför

---

<sup>37</sup> Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomststöd, lagen om ändring av lagen om utkomststöd och vissa lagar som har samband med dem, RP 217/2016 rd.

arbetskraften och inte till exempel personer som får familjeförmåner. Kommunerna får inte för närvarande samlade uppgifter om de övriga invandrare som står utanför arbetskraften.

På personer som avses i 2 § 2 och 3 mom. i integrationslagen tillämpas bestämmelserna i 5 kap. om anvisande till kommuner samt bestämmelserna i 6 kap. 45–49 § om ersättning till kommunen för kostnader. Följaktligen avtalar kommunen samt närings-, trafik- och miljöcentralen om kommunplatser och anvisande till kommuner av personer som får internationellt skydd.

Kvotflyktingar, personer som får internationellt skydd och andra som anges i 2 § 2 och 3 mom. i integrationslagen är ofta den enda målgrupp som kommunen har information om och till vilken kommunen oftast har riktat invandrings- och integrationstjänster. Kvotflyktingar som får internationellt skydd nås mest systematiskt i kommunerna i samband med inresan i landet, men det är svårare att nå alla som självständigt flyttar från förläggningen till kommunerna, eller anländer på grundval av familjeåterförening samt andra invandrare. Också på grund av flytt mellan kommunerna har kommunerna inte heltäckande information om personer avsedda i 2 § 2 och 3 mom. som bor i en kommun. Man bör dock förbättra möjligheten att för integrationstjänster nå dessa personer som till exempel är i utsatt ställning på grund av internationellt skydd.

Det är också skäl att närmare granska gruppen av andra invandrare som står utanför arbetskraften, så att de kan nås för integrationsfrämjande tjänster i ett tidigt skede efter invandringen och så att sysselsättningspotentialen ska kunna bedömas noggrannare i fråga om denna grupp. År 2018 fanns det över 400 000 personer med utländsk bakgrund i Finland och av dem stod omkring hälften utanför arbetskraften. Procentuellt var 50 procent av de som har utländsk bakgrund och 53 procent av de som har finländsk bakgrund utanför arbetskraften. Största delen av dem som står utanför arbetskraften är emellertid inte potentiell arbetskraft, eftersom till exempel barn i åldersgruppen 0–14 år, pensionärer och skolelever hör till denna kategori. Arbetskraftspotential finns dock utöver bland studerandena i synnerhet i ”restkategorin” *andra som står utanför arbetskraften*. Till denna kategori hörde 2 procent av dem som har finländsk bakgrund, men hela 14 procent av dem som har utländsk bakgrund. Andra med utländsk bakgrund som stod utanför arbetskraften uppgick till cirka 55 000 och av dem hörde cirka 45 000 till bostadsbefolkningen.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Sysselsättning, Integration databas. En del av dem som syns som personer utanför arbetskraften i registeruppgifterna kan i verkligheten ha flyttat bort från landet.



Av personer med utländsk bakgrund som hör till bostadsbefolkningen var cirka 19 000 män och 26 000 kvinnor i kategorin *andra som står utanför arbetskraften*. Nästan två tredjedelar av personerna var i åldern 18–39 år. Något under hälften av personerna hade bott i landet i mindre än fyra år. Ungefär en tredjedel av männen och ungefär två tredjedelar av kvinnorna hade barn, Antalet personer vars yngsta barn var i åldern 0–2 år var cirka 10 000 och antalet vars yngsta barn var i åldern 3–5 år var cirka 3 000. För att sysselsättningspotentialen hos invandrare som står utanför arbetskraften ska kunna utnyttjas förutsätts dock att de kan nås bättre än tidigare och att potentiella personer kan hänvisas till tjänster som främjar integration och sysselsättning. Det har bedömts att en registerbaserad lösning krävs för att målgruppen ska nås på ett heltäckande sätt.

I synnerhet möjligheten att nå föräldrar som sköter barn hemma och få dem att delta i tjänsterna bör förbättras så att invandrarkvinnors delaktighet och sysselsättning samt hela familjens integration kan stödjas bättre än för närvarande. En effektivisering av invandrarkvinnors integration och sysselsättning inverkar både på kort och lång sikt också på bland annat integreringen av invandrarnas barn och unga. Utifrån forskningsresultaten har det bedömts att integrationen av barn med utländsk bakgrund kan förbättras genom att öka sysselsättningen för deras föräldrar och utveckla språkkunskaperna. Också riksdagen förutsätter i sitt ställningstagande utifrån ett utskottsbetänkande (ReUB 6/2018 rd) att regeringen utan dröjsmål vidtar åtgärder för att främja sysselsättningen av kvinnor med invandrabakgrund. Invandrarkvinnor ska enligt riksdagen sättas som en speciell målgrupp i fråga om tjänster som främjar integrationen. Genom att förbättra möjligheterna att nå dem som står utanför arbetskraften kan man också förbättra ställningen för invandrarkvinnor och sporra till exempel mödrar som sköter barn hemma i deras integration genom att tillhandahålla lämpliga tjänster för dem.

Den begränsning av deltagandet i integrationsåtgärder som familjeskyldigheterna medför har beaktats genom lagstiftningen på så sätt att integrationsplanen kan förlängas motsvarande moderskaps-, faderskaps- och föräldraledighetens längd. Denna möjlighet till förlängning gäller inte vårdledighet.

Invandrare har möjlighet till en inledande kartläggning och utarbetande av en integrationsplan under tre år från inresan i landet. Denna tidsram är inte flexibel även om invandraren är familjeledig. De som arbetar med invandrarkvinnor har rapporterat att tidsgränsen på tre år hinner gå ut för en del av kvinnorna utan att de har förstått att de då går miste om möjligheten att få en integrationsplan och

integrationstjänsterna enligt den. För dem som redan fått en integrationsplan men som på grund av moderskaps-, faderskaps- och föräldraledighet är förhindrade att delta i integrationsåtgärder förlängs integrationstiden med en tid som motsvarar avbrottet. Denna förlängning gäller emellertid inte vårdledighet.

Möjligheten enligt integrationslagen att förlänga integrationstiden till högst fem år har gjort situationen flexiblere. Det har framförts att en del kvinnor med flera barn på grund av tidsbegränsningarna i integrationslagen i viss mån uteblir från möjligheten att delta i integrationsutbildning. I synnerhet för att utveckla språkkunskaperna och främja integrationen för invandrarkvinnor med flera barn behövs flexibla lösningar och tjänster redan innan integrationsutbildningen inleds. På det sättet förebyggs negativa könskonsekvenser av lagstiftningen.

Dessutom föreskrivs det i integrationslagens 27–28 § om stöd och boende för barn och unga personer som bor i landet utan vårdnadshavare och i 7 kap. om företrädande av barn som bor i landet utan vårdnadshavare.

#### *Planering, genomförande och uppföljning av integrationsfrämjandet*

Arbets- och näringsministeriet har det allmänna ansvaret för främjandet av integrationen. Arbets- och näringsministeriet svarar för den allmänna utvecklingen, planeringen och styrningen av den integrationsfrämjande politiken, samordningen av integrationspolitiken och främjandet av goda etniska relationer samt den riksomfattande bedömningen och uppföljningen av integrationspolitiken och främjandet av goda etniska relationer.

Vid sidan av arbets- och näringsministeriet är undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och miljöministeriet centrala aktörer inom utvecklingen, styrningen och genomförandet av integrationsfrämjandet. Ett lagstadgat integrationsfrämjande samarbetsorgan mellan ministerierna sammanträder regelbundet och styr och följer upp statens program för integrationsfrämjande och den övriga utvecklingen inom främjandet av integrationen. Statens program för integrationsfrämjande och samarbetsorganet för integrationsfrämjande har skapat fungerande ramar för regelbundet samarbete mellan ministerierna i frågor som gäller integrationen. Detta har stärkt främjandet av integrationen som helhet.

Statens program för integrationsfrämjande innehåller riksomfattande mål för integrationspolitiken och åtgärder för att nå dem. Under statsminister Marins regeringsperiod har statsrådets redogörelse om behoven av att reformera integrationsfrämjandet<sup>39</sup> undantagsvis ersatt statens program för integrationsfrämjande. I redogörelsen bemöts förslaget till ställningstagande i revisionsutskottets betänkande ReUB 6/2018 rd och verkställandet av riktlinjerna för integrationen i regeringsprogrammet för statsminister Marins regering.

Kompetenscentret för integration av invandrare, som finns i anslutning till arbets- och näringsministeriet, producerar en kunskapsbas för integrationspolitiken och upprätthåller ett riksomfattande system för uppföljning av integrationen. Uppföljningssystemet producerar som indikatorer mätbara uppgifter om integrationen av befolkningen med utländsk bakgrund i anslutning till sysselsättning, utbildning, välfärd och delaktighet samt samhällets mottaglighet.

Utifrån uppföljningsuppgifterna offentliggörs för varje regeringsperiod en helhetsöversikt över integrationsläget i Finland. Dessutom producerar kompetenscentret för integration av invandrare årligen flera separata rapporter om olika delområden av integrationen. Som en del av uppföljningssystemet tillhandahåller kompetenscentret också en regelbundet uppdaterad statistikdatabas som beskriver sysselsättningen och levnadsförhållandena för befolkningen med utländsk bakgrund.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna ansvarar för utvecklingen, samarbetet, samordningen och uppföljningen på det regionala planet av integrationsfrämjandet. Till deras ansvar hör också stödet och rådgivningen till arbets- och näringsbyråerna och kommunerna, styrningen av arbets- och näringsbyråerna i arbetet med att främja integrationen och sysselsättningen samt planeringen, upphandlingen och tillsynen i fråga om integrationsutbildningen. Dessutom ansvarar centralerna för uppgörandet och genomförandet av en regional strategi för anvisande av flyktingar till kommunerna. Närings-, trafik- och miljöcentralen avtalar om inrättandet av familjegrupper och andra bostadsenheter för minderåriga som bor i landet utan vårdnadshavare samt svarar för uppgifter i anslutning till tillsynen över deras verksamhet. Det är också närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgift att främja goda etniska relationer och en dialog mellan olika kulturer. Enligt lagen kan närings-, trafik- och miljöcentralen tillsätta en regional kommission för

---

<sup>39</sup> Statsrådets redogörelse om behoven av att reformera integrationsfrämjandet, Statsrådets publikationer 2021:62

invandrarfrågor. Kommissionen har till uppgift att utveckla och planera integrationen av invandrare samt arbeta för likabehandling.

De uppgifter som gäller den regionala samordningen, planeringen, styrningen och uppföljningen av främjandet av invandrarnas integration har koncentrerats till sju närings-, trafik- och miljöcentraler, som med undantag av närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland har hand om dessa uppgifter inom ett utvidgat verksamhetsområde. Andra uppgifter som har att göra med främjande av integration sköts vid alla närings-, trafik- och miljöcentraler. Syftet är att effektivisera användningen av de tillgängliga resurserna samt att stärka förankringen av målen med integration och goda etniska relationer i närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhet och strategier mera allmänt. Styrningen av närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhet i uppgifter som gäller främjande av integration och goda etniska relationer har gjort verksamheten mera planmässig och lett till ökat samarbete mellan de olika närings-, trafik- och miljöcentralerna. Närings-, trafik- och miljöcentralernas roll påverkas eventuellt av den revidering av lagstiftningen om närings-, trafik- och miljöcentralerna som är under beredning.

Regionförvaltningsverket deltar i planeringen och styrningen av samt tillsynen över åtgärder och tjänster som främjar invandras integration i ärenden som hör till dess verksamhetsområde och sörjer för att invandrarnas behov beaktas vid anordnandet av andra tjänster och åtgärder som hör till regionförvaltningsverkets verksamhetsområde. Vid regionförvaltningsverket behandlas främst tjänster för invandrare som gäller social- och hälsovård, utbildning och det övriga bildningsväsendet samt bedöms tjänsternas tillgänglighet och kvalitet. Regionförvaltningsverkets roll i uppgifter som anknyter till främjandet av invandrarnas integration verkar ha blivit liten då närings-, trafik- och miljöcentralerna i huvudsak ansvarar för främjandet av integrationen på regional nivå.

På lokal nivå har kommunen ansvar för främjandet av integrationen. Kommunen är allmänt ansvarig och samordningsansvarig för utvecklandet, planeringen och uppföljningen av främjandet av integrationen. Arbets- och näringsbyråerna har det huvudsakliga ansvaret för främjandet av integrationen av de invandrare som anmält sig som arbetssökande, medan kommunen ansvarar för invandrare som annat än tillfälligt får utkomststöd eller som står utanför arbetskraften. Som en del av uppföljningen och utvecklingen av integrationen genomfördes utredningar för arbets- och

näringsbyråerna<sup>40</sup> och kommunerna<sup>41</sup> år 2020. I utredningarna kartlades myndigheternas synpunkter på omfattningen av den integrations- och basservice som tillhandahålls av kommunen och genom arbets- och näringstjänsterna samt på utmaningarna i verksamheten. I utredningarna konstaterades ett behov att utveckla de tjänster och servicestigar som leder till arbetslivet i samarbetet med arbets- och näringstjänsterna och kommunerna och med beaktande av varandras tjänster. Kommunen ska se till att integrationen av invandrare som har rätt till en integrationsplan men som står utanför arbetskraften främjas genom de åtgärder och tjänster som anges i integrationslagen. Riksdagen har också i sitt betänkande (ReUB 8/2021 rd, förutsatt att tjänster för främjande av integrationen kan tillhandahållas i tillräcklig omfattning också på andra håll än i tillväxtcentra.

Enligt integrationslagen är målet för kommunens och de andra lokala myndigheternas integrationsfrämjande att lokalt eller regionalt stödja internationalism, jämlikhet och likabehandling samt främja en positiv växelverkan mellan olika befolkningsgrupper. Målen i lagen kan främjas bland annat genom att man utvecklar en varierande stads- och servicestruktur, erbjuder lämpliga lokaler samt förhindrar att invandrarna segregeras i egna bostadsområden. Dessutom ska invandrarbefolkningens behov och främjandet av integrationen beaktas i kommunens och de andra lokala myndigheternas allmänna planering, verksamhet och uppföljning. Enligt integrationslagen kan kommunen eller flera kommuner tillsammans i samarbete med lokala arbetsmarknads-, företagar- och frivilligorganisationer tillsätta en delegation på lokal nivå. Delegationen planerar och utvecklar främjandet av integrationen och förbättrar etniska relationer. Kommunen och arbets- och näringsbyrån kan dessutom göra upp lokala eller regionala samarbetsavtal om anordnandet av åtgärder och tjänster inom sitt område.

I integrationslagen föreskrivs det om skyldighet att delta i ett sektorsövergripande samarbete. I samarbetet deltar kommunen, arbets- och näringsbyrån, polisen, organisationer, föreningar och sammanslutningar. Också andra myndigheter kan delta i främjandet av integrationen. I en serviceenkät<sup>42</sup> som riktades till kommunerna år 2016 utreddes hur nöjd man var med samarbetet

<sup>40</sup> Karinen, R. & Kortelainen, J. & Luukkonen, T. & Jauhola, L. (2020a). Handledning och tjänster för integrationsklienter vid arbets- och näringsbyrån Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:31, [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162302/TEM\\_2020\\_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162302/TEM_2020_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>41</sup> Owal Group 2020: Handledning och tjänster i kommunerna för invandrarkunder utanför arbetskraften. Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:31. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162306/TEM\\_2020\\_32.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162306/TEM_2020_32.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>42</sup> Arbets- och näringsministeriet 2016. Serviceenkät till kommunerna. Rapport. Arbets- och näringsministeriets publikationer 23/2016, [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74934/TEMrap\\_23\\_2016.pdf?sequence=1](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74934/TEMrap_23_2016.pdf?sequence=1).

med statsförvaltningen, tredje sektorn och privata aktörer. Nöjdast var man i kommunerna med samarbetet med tolktjänsterna, polisen, närings-, trafik- och miljöcentralen samt frivilligorganisationerna. Minst nöjd var man med samarbetet med grannkommunerna, arbets- och näringsbyrån, de regionala företagstjänsterna och inrikesministeriet. Samma enkät riktades också till arbets- och näringsbyråerna.<sup>43</sup> Arbets- och näringsbyråerna är nöjdast med samarbetet med dem som tillhandahåller frivillig utbildning och arbetskraftsutbildningar, polisen och närings-, trafik- och miljöcentralen. Det mesta missnöjet med samarbetet bland de svarande riktades mot kommunernas hälso- och sjukvård, de regionala företagstjänsterna samt kommunernas sysselsättande åtgärder. Av kommunerna önskade man aktivitet till exempel när det gäller att stödja de klienter som det är svårast att sysselsätta, men samtidigt var man medveten om kommunernas anspråkslösa resurser.

I de största städerna har man skapat mångsidiga och multiprofessionella kompetenscentrum för att främja och påskynda sysselsättningen av invandrarna. Helsingfors inledde verksamheten vid Stadin osaamiskeskus år 2016 med egen finansiering, men i andra städer har verksamheten inletts med särskild finansiering. De första statsunderstöden för kommunernas kompetenscentrumverksamhet beviljades i slutet av 2018. Dessutom har finansiering ur statsbudgeten för 2020–2022 anvisats för utveckling och etablering av kompetenscentrumverksamhet.

Samarbetet på kommunal nivå ska ytterligare befästas så att de viktigaste verksamhetsområdena, såsom undervisnings-, kultur-, idrotts- och ungdomsväsendet samt de myndigheter som ansvarar för boende och planering, genomgående deltar i utvecklandet av integrationsfrämjandet. Dessutom ska arbetskraftsmyndigheterna, polisen och övriga aktörer, såsom organisationer, aktivt kopplas in i samarbetet. Ett fungerande samarbete med kommunen och de lokala organisationerna skapar ramarna för att tjänstehelheter som motsvarar invandrarnas individuella behov kan byggas upp av servicen hos olika myndigheter och goda befolkningsrelationer främjas.

I integrationslagen föreskrivs det om kommunens program för integrationsfrämjande, där det ställs lokala mål för integrationsfrämjande för fyra år. Närings-, trafik- och miljöcentralen, arbets- och näringsbyrån, Folkpensionsanstalten och övriga myndigheter på kommunens område ska inom sitt eget ansvarsområde på kommunens initiativ delta i utarbetandet och genomförandet av programmet

---

43 Arbets- och näringsministeriet 2016. Serviceenkät riktad till arbets- och näringsbyråerna. Rapport. Arbets- och näringsministeriets rapporter 24/2016. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74935/TEM-  
rap\\_24\\_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74935/TEM-rap_24_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

och i uppföljningen av dess verkställighet. Lokala invandrar-, frivillig-, arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer och religiösa samfund kan i behövlig omfattning delta i utarbetandet och genomförandet av programmet samt i uppföljningen av dess verkställighet.

Kommunens program för integrationsfrämjande har utarbetats i de kommuner som har tagit emot personer som fått uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd och i de flesta andra kommuner. Genom utarbetandet av programmet för integrationsfrämjande har frågor som gäller integrationsfrämjandet i många kommuner blivit en del av kommunens strategiska planering i enlighet med syftet med integrationslagen. Genom att främjandet av integrationen blivit en del av kommunens allmänna planering har de viktigaste kommunala sektorernas deltagande i integrationsplaneringen främjats. Programmet för integrationsfrämjande är också en förutsättning för vissa ersättningar som staten betalar till kommunen i enlighet med 6 kap. i integrationslagen.

Utifrån den utredning<sup>44</sup> som arbets- och näringsministeriet beställt kan man sannolikt bedöma att kommunens program för integrationsfrämjande i viss mån är ett nyttigt redskap vid kommunens planering av integrationsfrämjandet. Programmen för integrationsfrämjande har varit mycket olika i kommuner av olika storlek som tagit emot olika antal invandrare. Det är fråga om ett separat dokument där de ansvariga instanserna tydligt angetts och andra myndigheter och instanser deltar i den sektorsövergripande beredningen av det. Det är viktigt att planeringen, styrningen och uppföljningen av integrationsfrämjandet oftare än för närvarande blir en del av kommunens övriga planering. Regleringen i fråga om programmet för integrationsfrämjande bör utvärderas och göras ändamålsenligare.

Det kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen som inleddes i mars 2021 är viktigt för främjandet av integrationen och sysselsättningen av arbetslösa invandrare. Målet med kommunförsöken är att effektivare än för närvarande främja sysselsättningen och vägledningen till utbildning av arbetslösa arbetssökande och att ta fram nya lösningar för tillgången på kunnig arbetskraft. Till försöken styrs alla invandrare inom försöksområdena som antingen är arbetslösa eller får arbetskraftsservice vid arbets- och näringsbyråerna i försöksområdena. Regeringen fortsätter att bereda en överföring av arbets- och näringstjänsterna till kommunerna så att uppgifterna kan överföras under 2024.

---

44 [Hänvisning till utredningen när den publiceras].

Kommunförsöket med sysselsättningstjänster, skapandet av välfärdsområden och den föreslagna överföringen av sysselsättningstjänster till kommunerna har betydande återverkningar på de administrativa och praktiska strukturerna för integrationsfrämjandet. Närings-, trafik- och miljöcentralernas, arbets- och näringsbyråernas och kommunernas minskande personresurser innebär utmaningar för främjandet av integration också i fråga om planering, styrning och uppföljning. Den integrationsfrämjande politiken är till sitt innehåll starkt sektorsövergripande och förutsätter nära samarbete mellan olika förvaltningsområden på såväl riksomfattande som regional och lokal nivå. Den nuvarande modellen där integrationsfrämjandet planeras, styrs och följs upp på både riksomfattande, regional och lokal nivå fungerar bra.

I fråga om den personalorganisation i kommunerna och välfärdsområdena som hänför sig till överföringen av ansvaret för att ordna social- och hälsovård är det skäl att beakta det att personalen överförs med sina uppgifter från kommunen till välfärdsområdet. Kommunen ska även framöver ha personal för kommunens integrationsfrämjande uppgifter enligt integrationslagen, såsom utarbetandet av den inledande kartläggningen och integrationsplanen. För närvarande har man i en del kommuner kunnat sköta integrationsfrämjandet och socialvårdsuppgifter inom samma enhet.

## **2.3 Integrationsfrämjande tjänster**

### *Inledande tjänster i enlighet med integrationslagen*

I integrationslagen förskrivs det om åtgärder och tjänster i början av integrationen. Tillhandahållande av basinformation om det finländska samhället, vägledning och rådgivning, inledande kartläggning, integrationsplan och integrationsutbildning utgör grunden för identifieringen av invandrarnas servicebehov och kunnande samt för en individuell integrationsprocess. Identifiering av invandrarnas servicebehov och vägledning i rätt tid som vid behov är långsiktig är i nyckelposition för att integrationsprocessen ska framskrida smidigt. Ökad invandring förutsätter tillräckligt tillgängliga och effektfulla särskilda integrationstjänster, men också en anpassning av basservicen för invandrarna.



Enligt den gällande integrationslagen ordnas åtgärder och tjänster som främjar integration som arbets- och näringsstjänster som en del av den kommunala basservicen och arbets- och näringsförvaltningens tjänster samt i form av andra åtgärder som främjar integration.

Utgångspunkten i integrationslagen är att alla invandrare åtminstone ska tillhandahållas basinformation om det finländska samhället samt rådgivning och vägledning. Enligt lagen ska basinformationsmaterial ges till alla som flyttar till Finland som en första fas i den rådgivning som gäller etablering och integration. För närvarande tillhandahålls som basinformationsmaterial guiden Välkommen till Finland i skriftlig eller elektronisk form som översatts till tolv språk och delas ut till dem som flyttar till Finland i samband att uppehållstillstånd beviljas eller uppehållsrätten registreras. Dessutom ska kommunen, arbets- och näringsbyrån och andra myndigheter se till att ge invandrare lämplig vägledning och rådgivning. Utöver vid personlig service tillhandahålls vägledning och rådgivning också till exempel som webbtjänster samt vid separata väglednings- och rådgivningspunkter.

Väglednings- och rådgivningstjänster med låg tröskel utvecklas som bäst på olika håll i Finland med de statsunderstöd som arbets- och näringsministeriet beviljar. Finansiering ur statsbudgeten för 2020–2022 har anvisats för utvecklingsarbetet. Syftet med utvecklingsarbetet är att förbättra tillgången till vägledning och rådgivning på riksomfattande nivå, i synnerhet på orter som är centrala med tanke på invandring, och utveckla lösningar för att utsträcka rådgivningen också till mindre orter till exempel genom regionalt kommunalt samarbete och service via flera kanaler. Det har ställts enhetliga mål och verksamhetsprinciper för den verksamhet som understöds, utifrån vilka det är möjligt att rikta tjänster enligt innehåll och till exempel språkutbud i enlighet med det lokala och regionala behovet. Utvecklandet av vägledning och rådgivning med låg tröskel har länge varit splittrat och ofta projektbaserat, vilket har inverkat på verksamhetens långsiktighet. Tjänsternas tillgänglighet för olika målgrupper har också varierat beroende på till exempel med vilken finansiering tjänsterna ordnats och vilken aktör som har samordnat tjänsterna. Bäst har vägledningen och rådgivningen nått personer med flyktingbakgrund, men troligen har många invandrare som har nytta av vägledning blivit utan service.

Vid rådgivningspunkterna inom verksamheten tillhandahålls rådgivning och vägledning i vitt skilda ärenden. Vägledningen och rådgivningen ordnas och utvecklas till exempel som en del av kommunens allmänna rådgivning, i samarbete med flera kommuner eller i samarbete med organisationer och med hjälp av många olika kanaler. Rådgivningens språkutbud varierar beroende på behoven hos de invandrare som bor inom området och det flerspråkiga kunnande som är

tillgängligt. Det finns fortfarande luckor i tillgången till vägledning och rådgivning till exempel i områden där invandrarantalet är litet.

Den utredning<sup>45</sup> som arbets- och näringsministeriet publicerade år 2020 för fram ett behov att utveckla väglednings- och rådgivningstjänsternas kvalitet, effektivitet och enhetlighet genom att skapa gemensamma riksomfattande kännetecken för väglednings- och rådgivningsverksamhet med låg tröskel. Tjänsterna bör också knytas starkare till de informations-, rådgivnings- och vägledningstjänster som kommunerna och andra myndigheter tillhandahåller. För att tillgången på vägledning och rådgivning ska bli permanent krävs också permanent finansiering till kommunerna.

I samband med den föregående totalreformen 2011 togs den inledande kartläggningen för invandrare in i lagen som en åtgärd som inleder den integrationsfrämjande processen. Syftet med den inledande kartläggningen för invandrare har varit att främja en behovsgrundad och effektiv integrationsprocess och effektivisera vägledningen till utbildnings- och sysselsättningsstigar som motsvarar det identifierade servicebehovet. Arbets- och näringsbyråerna och de kommuner som deltar i kommunförsöken för främjande av sysselsättning sedan våren 2021 har svarat för utarbetandet av den inledande kartläggningen för invandrare som är arbetslösa och registrerade som arbetssökande vid arbets- och näringsstjänsterna. Kommunen har svarat för inledandet av den inledande kartläggningen för invandrare som annat än tillfälligt får utkomststöd. En inledande kartläggning har kunnat utarbetas också för andra invandrare som särskilt begär det.

I den inledande kartläggningen utreder man invandrarens tidigare utbildning, arbetshistoria och språkkunskaper samt annat som påverkar sysselsättningen och integrationen. Inom många områden anlitar man också som en del av den inledande kartläggning som ordnas inom sysselsättningstjänsterna utomstående sakkunniga att göra en bedömning av utgångsnivån på invandrarens språkkunskaper. Utifrån resultatet av bedömningen har invandrare kunnat hänvisas till integrationsutbildning som motsvarar hans eller hennes behov och preliminärt bedömda inlärningsfärdigheter. En del av närings-, trafik- och miljöcentralernas områden har också skaffat mer omfattande kartläggningar av yrkeskompetensen som kompletterar den inledande

---

<sup>45</sup> Karinen, R. & Luukkonen, T. & Oosi, O. 2020. Handlednings- och rådgivningstjänster med låg tröskel för invandrare. Slutrapport om utredningen. Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:27  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162218/TEM\\_2020\\_27.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162218/TEM_2020_27.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

kartläggningen. Utifrån de uppgifterna har invandrarens tidigare yrkeskompetens kunnat beaktas vid planeringen av utbildnings- och sysselsättningsvägarna.

Arbets- och näringsministeriet publicerade 2020 en utredning<sup>46</sup> om handledning och tjänster i kommunerna för invandrarkunder utanför arbetskraften. I en tredjedel av de 153 kommuner som besvarade enkäten i utredningen hade socialväsendet ansvaret för att främja och samordna integrationen. Social- och hälsovårdsväsendets eller samkommunens roll i integrationsfrämjandet var större i synnerhet i små och medelstora kommuner, medan ansvaret i större kommuner oftare låg hos en separat enhet för invandringsfrågor. Ansvaret för genomförandet av den inledande kartläggningen inom kommunerna har huvudsakligen den aktör som ansvarar för främjandet och koordineringen av integrationen, dvs. socialväsendet eller en separat enhet för invandringsfrågor. När det gäller genomförandet av den inledande kartläggningen för invandrare som står utanför arbetskraften varierar det mellan kommunerna. En del av kommunerna genomför en inledande kartläggning för nästan alla medan en del gör kartläggningar för nästan ingen. Mest sannolikt är att inledande kartläggningar görs för flyktingars familjemedlemmar som anlänt genom familjeåterförening och för minderåriga som anlänt utan vårdnadshavare. Minst inledande kartläggningar görs för andra minderåriga, personer som är i arbete, studerande och familjer till personer som invandrat på grund av arbete. En utmaning för kommunerna i genomförandet av uppgiften har ansetts det splittrade faktaunderlaget om dem som bor i kommunen och som omfattas av tillämpningsområdet för integrationslagen. Antalet inledande kartläggningar som kommunerna genomfört har kunnat uppskattas utifrån de ersättningar som kommunerna sökt för kartläggningarna. Till den delen verkar effekterna av den utvidgning av tillämpningsområdet för integrationslagen som genomfördes 2011 bli små i fråga om invandrare som inte omedelbart söker sig ut på arbetsmarknaden.

Enligt de kommuner som besvarat enkäten i den nämnda utredningen var den vanligaste orsaken till ett lågt antal genomförda inledande kartläggningar att kunderna inte behöver kartläggningar. Detta förklaras av att den inledande kartläggningen i kommunernas svar snarare upplevdes som en åtgärd inom sysselsättningstjänsterna.-Avsikten med den inledande kartläggningen har varit, förutom att utreda servicebehovet, att skapa kontakt med invandraren och ge information och vägledning om den service som står till buds. Ur denna synvinkel är en ökning av möjligheterna att nå målgruppen

---

<sup>46</sup> Karinen, R. & Kortelainen, J. & Luukkonen, T. & Jauhola, L. 2020. Handledning och tjänster i kommunerna för invandrarkunder utanför arbetskraften. Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:32  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162306/TEM\\_2020\\_32.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162306/TEM_2020_32.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

och av omfattningen av bedömningen av servicebehovet en viktig del av genomförandet av integrationslagen, och tillgången till en bedömning av servicebehovet behöver fortfarande utvecklas.

Åtgärderna enligt integrationslagen har i synnerhet riktats särskilt till att svara på behoven i ett tidigt skede efter flytten till landet. För invandraren kan en personlig integrationsplan utarbetas och den bygger på uppgifterna från den inledande kartläggningen samt på invandrarens behov och önskemål. Den första integrationsplanen ska göras upp senast inom tre år från det att det första uppehållstillståndet eller uppehållskortet beviljades eller uppehållsrätten registrerades. En invandrare som är arbetslös eller annat än tillfälligt får utkomststöd har enligt lagen rätt till en integrationsplan. En integrationsplan kan också utarbetas för andra invandrare, såsom personer som studerar, arbetar eller sköter sina barn hemma och som utifrån den inledande kartläggningen har bedömts behöva en plan för främjande av integrationen.

Integrationsplanens längd har varit individuell, men maximitiden har dock enligt nuvarande lag i regel varit högst tre år. Planen har på vissa grunder kunnat förlängas med högst två år. När integrationsplanen upphör att gälla tillgodoses invandrarens behov i huvudsak med tjänster inom det allmänna servicesystemet. Om en person till exempel inte fått arbete när integrationsplanen upphör att gälla, avtalas det i sysselsättningsplanen om fortsatta åtgärder för främjande av sysselsättningen för en invandrare som är arbetslös arbetssökande.

Syftet med integrationsplanen är att stödja och vägleda invandraren till ändamålsenliga åtgärder som främjar integrationen och sysselsättningen i synnerhet under den första tiden i landet. En integrationsplan kan också utarbetas för en familj, om familjens helhetssituation har bedömts förutsätta det. Vid bedömningen av behovet av en integrationsplan för familjer ska särskild uppmärksamhet fästas vid föräldrarnas förutsättningar att stödja och vägleda barnets eller den unga personens utveckling och vid föräldrarnas behov av stöd och utbildning.

I integrationsplanen sammanställs enligt invandrarens individuella behov de integrationsstödjande åtgärder och tjänster vars syfte är att främja invandrarens möjligheter att inhämta kunskaper och färdigheter som behövs i samhället och arbetslivet och främja invandrarens möjligheter att delta som en likvärdig medlem i samhällsverksamheten och arbetslivet. Enligt den utredning<sup>47</sup> som

---

<sup>47</sup> Karinen, R. & Kortelainen, J. & Luukkonen, T. & Jauhola, L. 2020. Handledning och tjänster för integrationsklienter vid arbets- och näringsbyrån Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:31 [https://julkaisut.valtion-euvosto.fi/bitstream/handle/10024/162302/TEM\\_2020\\_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtion-euvosto.fi/bitstream/handle/10024/162302/TEM_2020_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

arbets- och näringsministeriet publicerade år 2020 antecknas i de första integrationsplanerna som utarbetas vid arbets- och näringsbyråerna vanligen mål och önskemål som gäller utvecklande av språkkunskaperna, utbildning och arbetslivet. Andra saker som ska beaktas i den första integrationsplanen är till exempel hälso- och familjesituationen, tiden i arbete och utbildning samt andra myndigheters tjänster. Innehållet i de planer som kommunerna och samkommunerna utarbetar motsvarar i regel innehållet i de integrationsplaner som utarbetas vid arbets- och näringsbyråerna. Familjens situation som helhet får däremot mindre uppmärksamhet i arbets- och näringsbyråns planer.

Utgångspunkten för den gällande integrationslagen har varit ett mångsektoriellt integrationsfrämjande. Syftet med lagen har varit att arbets- och näringsbyrån och kommunen ska utarbeta en integrationsplan tillsammans med invandraren. Av grundad anledning har det varit möjligt att avvika från utarbetandet av planen i sektorsövergripande samarbete. Vid utarbetandet av integrationsplaner samarbetar man i synnerhet i fråga om personer med flyktingbakgrund, offer för människohandel och minderåriga som anlänt till landet ensamma. Den instans som gör upp planen är skyldig att följa upp hur planen förverkligas och vid behov uppdatera planen tillsammans med invandraren. Enligt den nämnda utredningen upplever de sakkunniga vid arbets- och näringsbyråerna att innehållet i planerna är begränsat och uppdateras inte på grund av otillräckliga resurser för handledningen. I fråga om innehållet har det konstaterats att det finns behov att utveckla planerna så att de på ett mera omfattande sätt utöver sysselsättning och utbildning också beaktar andra delområden i livet och mål i anslutning till dem.

Vid arbets- och näringsbyråerna har det utarbetats aningen färre än 8 000 första integrationsplaner per år.<sup>48</sup> Ett undantag från detta är åren 2016–2017 då antalet första integrationsplaner uppgick till cirka 10 000 per år till följd av det ökade antalet asylansökningar år 2015. Däremot har det inte systematiskt utarbetats inledande kartläggningar och integrationsplaner för sådana invandrare som är kund hos kommunen men inte direkt strävar efter att komma in på arbetsmarknaden. En utmaning när det gäller att utarbeta en integrationsplan för dem som står utanför arbetskraften är att personerna inte nödvändigtvis nås i kommunerna och att kommunen inte har metoder att förplikta personerna att delta i utarbetandet av en plan samt att serviceutbudet är otillräckligt. Det har också kunnat avtalas om tjänster som motsvarar integrationsplanen som en del av en annan plan som görs upp för kunden. Det finns inte heltäckande information om antalet integrationsplaner som utarbetats

---

<sup>48</sup> Arbetsförmedlingsstatistik, Arbets- och näringsministeriet.

av kommunerna, men utifrån antalet inledande kartläggningar kan det uppskattas att inte heller planer har utarbetats i den utsträckning som avsågs när integrationslagen bereddes.

Enligt integrationslagen är en invandrare skyldig att iaktta sin integrationsplan och söka sig till och delta i den undervisning, de åtgärder och tjänster som överenskommits i planen. Om invandraren utan giltig orsak vägrar delta i arbetet med att utarbeta en integrationsplan, i översynen av planen eller i en överenskommen åtgärd i planen får enligt den föreslagna paragrafen hans eller hennes rätt till arbetslöshetsförmån begränsas enligt vad som föreskrivs i lagen om utkomstskydd för arbetslösa eller utkomststödet sänkas enligt vad som föreskrivs i lagen om utkomststöd. Under tiden för integrationsplanen betalas arbetslöshetsförmån eller utkomststöd till invandraren. Rätten till arbetslöshetsförmåner bestäms enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa och rätten till utkomststöd enligt lagen om utkomststöd.

Riksdagen har i revisionsutskottets betänkande (ReUB 6/2018 rd) förutsatt att integrationen effektiviseras och påskyndas i alla faser från och med ankomsten till landet. Möjligheten att nå målgruppen för tjänster behöver förbättras och de åtgärder och tjänster som är avsedda för integrationens inledningsfas behöver utvecklas så att identifieringen av invandrarens servicebehov och befintliga kompetens förbättras och man mer än tidigare drar nytta av det i planeringen av en individuell och målinriktad väg till integration och sysselsättning. För att de mål som ställts för integrationsfrämjandet ska uppnås krävs det också att servicesystemet och kundprocesserna utvecklas att systematiskt stödja invandrarna på väg mot utbildning och arbetslivet, men också att säkerställa kunskaper och tillräckliga resurser för de experter som arbetar med vägledning.

En åtgärd enligt den redogörelse om behoven av att reformera integrationsfrämjandet som gavs i juni 2021 är att stärka införlivandet av integrationsfrämjandet som en del av planeringen, genomförandet och utvecklingen av de viktigaste politiska områdena, i synnerhet införlivandet med sysselsättnings-, utbildnings- och social- och hälsopolitiken samt med främjandet av välfärden och hälsan och ungdoms-, kultur-, biblioteks- och idrottspolitikerna.

Parallellt med reformen av integrationsfrämjandet bereds en reform av arbetskraftsservicen för att arbetssökande snabbt ska få jobb och för att öka produktiviteten, tillgängligheten, resultaten och mångsidigheten i fråga om arbets- och näringsstjänsterna. Arbetskraftsservicen förnyas redan våren

2022 genom att den nordiska modellen för arbetskraftsservice<sup>49</sup> tas i bruk för att stödja snabbare sysselsättning och återsysselsättning. Genomförandet av modellen gäller också invandrare som är arbets- och näringstjänsternas kunder. Inom den nordiska modellen för arbetskraftsservice söker arbetssökanden ett visst antal arbetsmöjligheter på eget initiativ för att bevara sin rätt till utkomstskydd, men individuellt stöd för jobbsökningen tillhandahålls i ett tidigare skede och tätare. Med hjälp av modellen görs en individuell bedömning av varje arbetssökandes servicebehov och möjligheter att söka arbete. Det kan bedömas att invandrare i synnerhet drar nytta av ökad personlig vägledning och att modellen också ökar den aktiva jobbsökningen för invandrare i integrationsfasen.

#### *Integrationsutbildning och frivilliga studier med arbetslöshetsförmån*

I integrationsplanen kommer man ofta överens om deltagande i integrationsutbildning. Syftet med integrationsutbildningen är att förbättra och stärka förutsättningarna för integration: språkkunskaper i finska eller svenska samt möjligheter att delta i arbetslivet, vidareutbildning och samhällsverksamheten. Merparten av integrationsutbildningen har genomförts som arbetskraftsutbildning där närings-, trafik- och miljöcentralerna svarar för upphandlingen. Att integrationsutbildningen i regel genomförs som arbetskraftsutbildning stöder arbetsmarknadsinriktningen.

Resurserna för integrationsutbildning har under de senaste åren ökat och man har vid upphandlingarna kunnat svara bra på ändringar i volymen av invandrare och deras bakgrunder, och på så sätt kunnat snabba upp tillträdet till integrationsutbildningen. År 2020 inledde cirka 13 5000 studerande en integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning och omfattar cirka ett år. Andelen kvinnor av deltagarna i integrationsutbildningen har vanligen varit ungefär 60 procent. Integrationsutbildning ges i högst 60 studieveckor.

I integrationsutbildningen följer man Grunderna för läroplanen för integrationsutbildning av vuxna invandrare som Utbildningsstyrelsen har utfärdat och som har reviderats från och med den x.x.2022.

---

<sup>49</sup> Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om en översyn av serviceprocessen för arbetssökande och av vissa förutsättningar för erhållande av arbetslöshetsförmån. Riksdagens svar RSv 212/2021 rd – RP 167/2021 rd. [https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/EduskunnanVastaus/Sidor/RSv\\_212+2021.aspx](https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/EduskunnanVastaus/Sidor/RSv_212+2021.aspx)

De senaste åren har kundsegmentering grundad på utgångsnivån för utbildningen och invandrarens egna mål samt arbetslivsorienteringen utökats. Särskilt i huvudstadsregionen har det upphandlats integrationsutbildningar som grundar sig på olika studie- och sysselsättningsvägar exempelvis för invandrare som behöver funktionellt stöd, riktar in sig på yrkesutbildning, är högutbildade eller inriktade på att snabbt ta sig in på arbetsmarknaden. Även i övriga regioner har man i tilltagande grad beaktat olika målgrupper i utbildningen, men det är svårt att genomföra en detaljerad segmentering av undervisningsgrupperna eftersom invandrarna är få och behoven varierar. För att förbättra integrationsutbildningens tillgänglighet har användningen av riksomfattande webbutbildning utökats vid sidan av den utbildning som genomförs med närvarolösningar, till exempel för högutbildade invandrare som bor i olika regioner. På senare år har integrationsutbildning på svenska ordnats i Nyland och Österbotten.

De språkkunskaper som förvärvats i integrationsutbildningen bedöms för närvarande av utbildningsanordnaren. Om en invandrare bedöms ha tillräckligt hög språkkunskapsnivå, kan han eller hon efter integrationsutbildningen avlägga en allmän språkexamen. Det genomförs inga systematiska och enhetliga nationella test av språkkunskapsnivåerna i integrationsutbildningen i fråga om de lägre språkkunskapsnivåerna.

I arbets- och näringsförvaltningens datasystem Koulutusportti lagras uppgifter om den nivåbedömning av språkkunskaperna som genomförts bland dem som deltagit i integrationsfrämjande arbetskraftsutbildningar eller sådana frivilliga studier som stöds enligt integrationslagen. Enligt uppgifter i datasystemet Koulutusportti uppnådde cirka x av de studerande i integrationsutbildning 2021 minst språkkunskapsnivån A2.2 och cirka x procent minst språkkunskapsnivån B1.1 som ställts som mål för integrationsutbildningen. Vid granskningen av resultaten är det skäl att beakta att det inte har fastställts någon undre gräns för längden på integrationsutbildningen inom vilken målnivån B.1.1 för språkkunskapen ska nås, vilket gör det svårt att idag mäta utbildningens verkningsfullhet. Det fastställda målet för språkkunskapsnivån är också rätt högt i förhållande till den relativt korta utbildningen, i synnerhet om man beaktar till exempel att nybörjarnivån rekommenderades som utgångsnivå för 60 procent (uppdateras) av de studerande inom integrationsutbildningen 2021

Enligt den studeranderespons som samlats in om den integrationsutbildning som genomförts som arbetskraftsutbildning har utbildningarna lyckats *bra* (kontrolleras efter uppdatering av resultaten):



År 2021 ansåg x procent (uppdateras) av deltagarna i integrationsutbildningen att utbildningen lyckats utmärkt eller bra och x procent (uppdateras) ansåg att utbildningen underlättat integrationen utmärkt eller bra.

Integrationsutbildningen är ofta det första steget mot den finländska arbetsmarknaden. Med hjälp av utbildningen stöds utvecklingen av språkkunskaper och sysselsättning, och baskunskaper ges om det finländska samhället. År 2021 hade 6,2 procent av dem som genomgått en integrationsutbildning tagit sig ut på arbetsmarknaden tre månader efter avslutad utbildning. Av deltagarna var 27,3 procent arbetslösa arbetssökande och 59,7 procent hade styrts till en annan tjänst. Oftast har invandrarna efter avslutad integrationsutbildning anvisats till arbetskraftsutbildning eller utbildning som handleder för yrkesinriktade studier.

Utifrån informationsmaterialet från en undersökning om utbildnings- och sysselsättningsvägar för invandrare<sup>50</sup> upplevs det att integrationsutbildningen efter de senaste årens reformer är välfungerande, modulmodellen i huvudsak är bra och läroplanen för integrationsutbildningen är flexibel och stöder undervisningens kvalitet. Enligt undersökningen kan integrationsutbildningen dock fås att fungera bättre genom att möjligheterna att göra den flexibla med hänsyn till den lokala omvärlden ökas, integrationsutbildningen beaktas i kommunernas verksamhet och strategier, samarbetsstrukturerna systematiseras, undervisningsmetoderna utvecklas och integrationsutbildningen sammanlänkas bättre med vägarna till fortsatta studier och informella integrationsfrämjande fritidsaktiviteter. I undersökningen framkom också kritiska synpunkter på upphandlingsförfarandets effekter på utbildningens kvalitet.

Riksdagen har i sitt ställningstagande som baserar sig på revisionsutskottets betänkande (ReUB 8/2021 rd) förutsatt att språkstudierna inom integrationsutbildningen omorganiserar så att undervisningskvaliteten garanteras och inlärningsresultaten förbättras samt att språkutbildningen i integrationsplanen görs mer förpliktande på så sätt att ett språkprov ingår i utbildningen. Kvalitetssäkringen av upphandlingsprocessen för integrationsutbildning har stärkts och kvaliteten säkras på flera punkter, bland annat när innehålls-, lämplighets- och minimikriterier för de upphandlade tjänsterna fastställs, när anbud jämförs och när kvaliteten på de upphandlade tjänsterna

---

<sup>50</sup> Shemeikka, R. & Schmidt-Thome, K. & Harkko, J. & Paavola, M. & Raunio, M. & Alanko, L. & Björk, A. & Kettunen, P. & Kouvonen, A. & Pitkänen, S. & Ramadan, F. & Varjonen, S. & Vuorento, M.: Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut. Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:29.

granskas. I enlighet med regeringens proposition om ordnandet av arbetskraftservice (x/2022 rd) övergår ansvaret till kommunerna för ordnandet av sådan integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning från och med år 2024. Genom propositionen upphävs den gällande lagen om offentlig arbetskrafts- och företagservice (916/2012).

Integrationsfrämjande utbildning kan också ordnas som frivilliga studier, vilket erbjuder alternativa studievägar och svarar mot invandrarnas utbildningsbehov i olika livssituationer. Frivilliga studier är utbildning som invandraren söker sig till själv eller som invandraren blir anvisad till av kommunen eller arbets- och näringsbyrån eller genom ett kommunförsök. Det kan till exempel vara utbildning som ordnas av en läroanstalt för fritt bildningsarbete, grundläggande utbildning för vuxna, yrkesutbildning eller studier vid ett gymnasium, men även utbildning som ordnas på uppdrag av tredje sektorn.

När kriterierna i integrationslagen uppfylls kan frivilliga studier stödjas med arbetslöshetsförmån om arbets- och näringsbyrån har konstaterat behovet av utbildning, studierna stöder integration och sysselsättning och studierna har överenskommit i integrationsplanen. Dessutom krävs det att studierna omfattar studier i finska eller svenska eller att studierna sker i huvudsak på finska eller svenska. För stöd av frivilliga studier i enlighet med integrationslagen krävs inte en ålder på 25 år eller att studierna är heltidsstudier till skillnad från stöd av studier med arbetslöshetsförmån enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagservice. Studierna eller uppgifter som hänför sig till dem ska utgöra minst hälften av längden på de understödda frivilliga studierna. I synnerhet för invandrare i behov av särskilda åtgärder kan man dock komma överens om kortare studietid per vecka. Även lokala omständigheter till exempel i utbildningsutbudet kan beaktas i stödet av studierna. I frivilliga studier som stöds kan utöver studier dessutom ingå arbetspraktik eller frivilligverksamhet till exempel inom en frivilligorganisation.

I situationer där integrationsplanens giltighetstid upphör mitt under en frivillig studiehelhet som stöds som stöds med arbetslöshetsförmån finns det personer som varken gynnas av lagen om främjande av integration eller lagen om offentlig arbetskrafts- och företagservice. Om heltidsstudier har stötts med arbetslöshetsförmån på det sätt som avses i integrationslagen och integrationsplanen upphör att gälla medan studierna fortfarande pågår, förlorar arbetssökanden helt och hållet sin rätt till arbetslöshetsförmån. Detta kan äventyra slutförandet av de redan inledda studierna. Enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagservice kan stöd för studier som

arbetsökanden bedrivit tidigare i regel beviljas endast om studierna bevisligen har avbrutits minst ett år tidigare.

Integrationskundernas deltagande i frivillig utbildning som stöds med arbetslöshetsförmån har ökat under de senaste åren. I all frivillig utbildning som stöds med arbetslöshetsförmån deltog 13 745 utländska medborgare år 2020. Det att antalet har ökat beror bland annat på det ökade antalet asylsökande år 2015 och de strukturella reformerna av utbildningen, i synnerhet den 2018 genomförda överföringen av läs- och skrivundervisningen för vuxna invandrare från arbetskraftsutbildning till utbildning inom det fria bildningsarbetet och grundläggande utbildning för vuxna. Ofta deltar samma personer både i integrationsutbildning som ordnas i form av arbetskraftsutbildning och i frivillig utbildning.

I 9 § i lagen om fritt bildningsarbete (632/1998) föreskrivs det om statsandelens belopp för utbildning inom det fria bildningsarbetet. Statsandelen utgör i regel 57 eller 65 procent beroende på läroanstaltsformen. För huvudmän för folkhögskolor, studiecentraler, medborgarinstitut eller sommaruniversitet beviljas dock statsandel till 100 procent av det belopp som beräknats enligt 8 § för det antal prestationer som undervisnings- och kulturministeriet fastställt med stöd av 10 § när det gäller av huvudmannen ordnad utbildning som godkänts i en sådan integrationsplan för den studerande som avses i 11 § i lagen om främjande av integration (1386/2010). Utbildning som godkänts i integrationsplanen är avgiftsfri för den studerande. Enligt 24 § i lagen om fritt bildningsarbete tas avgifter dock inte ut för undervisning som ordnas av en folkhögskola, en studiecentral, ett medborgarinstitut eller ett sommaruniversitet till den del undervisningen godkänts i en sådan integrationsplan för den studerande som avses i 11 § i lagen om främjande av integration.

Till den utbildning inom det fria bildningsarbetet som godkänts i integrationsplanen hör utbildning i läs- och skrivkunskap och annan integrerande utbildning i finska eller svenska språket. Målgruppen för utbildningen är i synnerhet personer som behöver möjligheter att på ett flexibelt sätt eller på deltid stärka sina läs- och skrivkunskaper och kunskaper i finska, såsom hemmaföräldrar och personer som bedöms behöva i synnerhet praktiska studier, men också andra vars behov för närvarande inte kan tillgodoses av det övriga utbildningsutbudet. Många studerande har en knapp utbildningsbakgrund från sitt hemland, varför man ofta börjar med att stärka läs- och skrivfärdigheterna och andra grundläggande kunskaper, till exempel studiefärdigheterna.

Efter reformen 2018 har statsandelen för utbildningen varit 100 procent om den är godkänd som en del av den studerandes integrationsplan och ingen avgift tas ut för den. Med de anslag som reserverats för utbildning inom det fria bildningsarbetet som ingår i integrationsplanen har man inte de första åren efter reformen kunnat ordna tillräckligt med läsfärdighetsutbildning i förhållande till målgruppens behov. För att säkerställa ett tillräckligt utbildningsutbud för invandrare i utsatt ställning beslöt regeringen i sitt rambeslut den 29 april 2021 att öka anslaget med 5 miljoner euro för statsandelsfinansierad utbildning som godkänts i invandrarnas integrationsplan.

I nuläget har man inte ansett det finnas tillräckliga sätt att stödja studier i finska eller svenska i fråga om alla invandrare. En del av invandrarna deltar inte i integrationsutbildning under de första åren de bor i landet eller behöver av någon annan orsak integrationsfrämjande utbildning också efter det att integrationsplanen upphört att gälla, varför tillgången till integrationsutbildning behöver ökas för att möta också denna målgrupps behov. Invandrare som har bott i landet en längre tid har möjlighet att delta i integrationsutbildning som ordnas i form av arbetskraftsutbildning, men i praktiken har man i valet av studerande till arbetskraftsutbildning prioriterat invandrare som har en giltig integrationsplan för att invandrarna ska kunna inleda sin utbildning så snart som möjligt efter ankomsten till Finland. Invandrare som har bott i Finland en längre tid antas till integrationsutbildningen i den mån det finns lediga studieplatser. Det har också ansetts att utbildningen för invandrare som behöver rehabiliterande stöd behöver utvecklas, och för att svara på det behovet har man inlett beredningen av en modell som förenar integrationsutbildning och rehabiliteringsstöd.

Invandrare som står utanför arbetsmarknaden eller arbetar eller internationella examensstuderande är inte den primära målgruppen för integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning. Enligt integrationslagen kan kommunen både ordna integrationsutbildning för de här personerna och anvisa dem till frivilliga studier som ordnas av någon annan aktör. Den invandrarutbildning inom det fria bildningsarbetet som infördes i början av 2018 gör det möjligt att till exempel ordna utbildning för föräldrar som är hemma med sina barn och för äldre invandrare.

Hemmaföräldraskap är en livssituation, och genom att långsiktigt stödja integrationen av hemmaföräldrar kan man också främja övergången till arbetsmarknaden. Av denna anledning är flexibla utbildningsformer i samband med vilka kommunen kan ordna småbarnspedagogiska tjänster viktiga, eftersom kvinnor som sköter barn i hemmet och inte får hjälp med detta kan hamna

utanför undervisningen i språk och samhällskunskap, och bristande språk- eller läsfärdigheter gör det svårare för dem att integrera sig i samhället och få arbete. Enligt en utredning utförd av Nationella centret för utbildningsutvärdering har det dock förekommit problem med att nå utbildningens målgrupper. Problemen handlar bland annat om att nå hemmaföräldrar och att samla en grupp av studerande som uppfyller kriterierna<sup>51</sup>. Det finns inga statistiska uppgifter att tillgå om i vilken utsträckning reformen har nått de invandrare som står utanför arbetskraften.

Högskolornas möjligheter att studera finska eller svenska har inte heller ansetts vara tillräckliga. För att stödja språkstudierna för dem som flyttar till Finland för att studera utvecklas högskolornas utbud av studier i de inhemska språken och utbildningsprogram på främmande språk så att de kunskaper i finska eller svenska som skaffats före eller under studierna stöder övergången till arbetslivet och integrationen i samhället. Som en del av stödjandet av språkstudier utvecklas dessutom ett digitalt undervisningsinnehåll och en digital inlärningsmiljö för finska och svenska språket som betjänar olika målgrupper samt förbättras möjligheterna att studera de inhemska språken. Utvecklingsarbetet har utförts inom ramen för avtalen mellan högskolorna och undervisnings- och kulturministeriet och det internationaliseringsprogram som ingår i dem. Under avtalsperioden 2021–2024 finansierar undervisnings- och kulturministeriet en utveckling av högskolornas studier i finska eller svenska som andraspråk samt en utvidgning av utbudet med 3,8 miljoner euro per år. En del av utvecklingsarbetet pågår redan, medan en del inleds och fortsätter under nästa regeringsperiod.

För att stödja språkstudierna för dem som flyttat till landet på grund av arbete finns i utbudet av arbets- och näringstjänster för närvarande utbildningarna Finska på arbetsplatsen och Svenska på arbetsplatsen, som ordnas som samanskaffningar tillsammans med arbetsgivarna, men de används relativt sällan. I utbildningarna Finska på arbetsplatsen och Svenska på arbetsplatsen ställs konkreta mål för språkinlärningen upp enligt behoven av språkkunskaper i den bransch- och yrkesspecifika arbetsmiljön och i arbetsuppgifterna.

### *Invandrarnas utbildnings- och sysselsättningsvägar*

---

<sup>51</sup> Hievanen, R. & Frisk, T. & Väättäinen, H. & Mustonen, K. & Kaivola, J. & Koli, A. & Liski, S. & Muotka, V. & Wikman-Immonen, A. 2020. Utbildningsvägar för invandrare – utvärdering av utbildningen i läskunnighet inom det fria bildningsarbetet, den grundläggande utbildningen för vuxna och de flexibla språkkunskapskraven inom yrkesutbildningen Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 11:2020.

Integrationsutbildningen är för många invandrare ett första steg mot vidareutbildning och arbetsmarknaden. Efter integrationsutbildningen vägleds de invandrare som är kunder vid arbets- och näringsbyrå i allmänhet till andra arbets- och näringsstjänster som stöder kompetensutveckling och sysselsättning eller till studier inom det nationella utbildningssystemet, eftersom många efter integrationsutbildningen fortfarande behöver stöd till exempel för att utveckla språkkunskaperna eller yrkeskompetensen eller för att skaffa sig kontakter i arbetslivet. En del av de arbetslösa invandrarna sysselsätts snabbt eller behöver endast kortvarigt stöd för sysselsättningen, medan vägen ut på arbetsmarknaden är längre för andra.

Bland invandrarna finns både många högutbildade och många lågutbildade. Enligt en undersökning om hälsa och välbefinnande hos personer med utländsk bakgrund i Finland har nästan hälften avlagt högskoleexamen i Finland eller utomlands. Enligt samma undersökning har emellertid 16,3 procent högst grundskoleexamen.<sup>52</sup> Vid planeringen av invandrarnas servicevägar bör man beakta invandrarnas tidigare kunskaper, som vid behov ska kompletteras och utvecklas på ett flexibelt sätt för att motsvara den finländska arbetsmarknadens krav och behov.

Med tanke på integrationen och sysselsättningen är det viktigt att invandraren får servicen som en konsekvent helhet, och att olika tjänster kombineras på ett ändamålsenligt sätt. Samarbetet mellan arbets- och näringsförvaltningen och läroanstalterna har en betydelsefull roll vid vägledningen till rätt utbildnings- och sysselsättningsväg. En långsiktig vägledning kräver intensivt samarbete mellan myndigheter, utbildningsanordnare och privata serviceproducenter i olika skeden av vägledningsprocessen, och vägledningsprocessen behöver ytterligare stärkas så att invandraren vägleds till den utbildnings- och sysselsättningsväg som är mest ändamålsenlig för individen. Arbets- och näringsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet påskyndar i samarbete övergången från integrationsutbildning till yrkesutbildning och annan utbildning samt till behörighetsgivande utbildning samtidigt som möjligheterna att studera finska och svenska inom olika utbildningsformer utökas.

Att rikta utvecklingen av kompetens särskilt till den sämst utbildade befolkningen är ett centralt sätt att främja sysselsättningen. I början av 2018 genomfördes en reform av grundläggande utbildning för vuxna, vilket har bidragit till att förbättra den sämst utbildade invandrabefolkningens

---

<sup>52</sup> Nieminen, T. & Sutela, H. & Hannula, U. (red.) 2015. Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa. Statistikcentralen.

möjligheter till utbildning. Till målgruppen för grundläggande utbildning för vuxna hör framför allt ungdomar som kommit till Finland i slutskedet av sin grundläggande utbildning och som inte i läropliktsåldern har hunnit få något avgångsbetyg från den grundläggande utbildningen eller vars färdigheter i samband med den grundläggande utbildningen förblivit svaga, samt 17–25-åriga unga med invandrabakgrund som behöver ett avgångsbetyg från den grundläggande utbildningen och studiefärdigheter för att kunna fortsätta studera på andra stadiet. Den grundläggande utbildningen innehåller som en del av inledningsskedet ett särskilt läskunnighetsskede, undervisning i inledningsskedet i den grundläggande utbildningen och undervisning i slutskedet i den grundläggande utbildningen.

Yrkesutbildning av hög kvalitet skapar en stark grund för funktionsduglighet i samhället och i arbetslivet. Andelen elever med ett främmande språk som modersmål har under de senaste åren ökat markant inom yrkesutbildningen. Utbildningsstyrelsen uppger att personer med ett främmande språk som modersmål som hade avlagt en examen inom grundläggande yrkesutbildning 2014 sysselsattes och fortsatte med heltidsstudier nästan lika ofta som alla som avlagt en examen<sup>53</sup>.

Inom yrkesutbildningen stöds invandrarnas utbildningsbehov av individuella studievägar där det går att svara på de individuella kompetensbehoven med hjälp av examina och examensdelar, handledande utbildningar och delar av dem samt utbildning som fördjupar och kompletterar yrkeskompetensen. Före yrkesutbildningen har invandrarna kunnat söka sig till en utbildning som handleder för grundläggande yrkesutbildning (VALMA), vars mål varit att utveckla bland annat de språkliga färdigheter som behövs i yrkesutbildningen. Från och med hösten 2022 sammanslås de nuvarande utbildningarna i övergångsskedet (påbyggnadsundervisningen inom den grundläggande utbildningen, den så kallade tionde klassen, utbildningen som förbereder för gymnasiet (LUVA) och utbildningen som handleder för en yrkesutbildning (VALMA)) till en ny enhetlig utbildningshelhet, utbildning som handleder för examensutbildning (HUX).

I statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2017–2020 sattes som mål att åtminstone en del av invandrarna ska kunna flytta över från integrationsutbildningen till yrkesutbildning redan efter sex månaders integrationsutbildning. Som ett led i reformen av yrkesutbildningen 2018 ändrades urvalsgrunderna för yrkesutbildningen genom att de enhetliga

---

<sup>53</sup> Portin, M. (red.) 2017. Elever och studerande med ett främmande språk som modersmål på 2010-talet. Utbildningsstyrelsen, Rapporter och utredningar 2017:10.

språkkunskapskraven slopades. På detta sätt ville man påskynda utbildningsvägarna och säkerställa att språkkunskapskravet inte blir ett hinder för antagning till utbildning. Målet är att flytta bedömningen av språkkunskaperna till det skede när examen avläggs och stödja utvecklingen av språkkunskaperna under tiden för utbildningen.

Anordnarna av yrkesutbildningar kan som en del av examensutbildningen ordna studier som stöder studiefärdigheterna genom vilka de studerande ska förvärva sådant kunnande baserat på de individuella behoven som ger dem förutsättningar att delta i examensutbildning, till exempel språkligt stöd vid sidan av studierna. I finansieringssystemet för yrkesutbildning viktas studierna som stöder studiefärdigheterna med viktcoeffcienten 1,41. I den prestationsbaserade delen beaktar finansieringssystemet inte hur många studerande med främmande språk som modersmål som deltar i utbildningen med någon särskild förhöjningskoefficient.

Enligt en utredning av hur reformerna fungerar upplevde över hälften av lärarna att språkkunskaperna hos studerande med invandrabakgrund i början av studierna inte var på en tillräcklig nivå för att de studerande skulle klara av studierna och nästan hälften ansåg att deras studerande under studietiden inte uppnår tillräcklig sådan kompetens i finska eller svenska att de kommer att klara sig på en arbetsplats eller i vardagen. Dessutom anser utbildningsanordnarna och i synnerhet lärarna att antalet anställda inom undervisning och handledning ofta inte är tillräckligt vid yrkesläroanstalterna i förhållande till antalet studerande med invandrabakgrund och deras behov. Av en undersökning av Nationella centret för utbildningsutvärdering framgår att de gemensamma examensdelarna är svårare för studerande med invandrabakgrund än de yrkesinriktade examensdelarna.<sup>54</sup>

Utbildade invandrades tillträde till arbetsmarknaden har bromsats upp av att identifieringen av befintlig kompetens och räknandet till godo av tidigare förvärvat kunnande inte fungerar, att processen är långsam och av okunnighet om praxis för erkännande av examen och möjligheterna till fortbildning. Den verksamhet med högskolor med ansvar för invandrarfrågor (SIMHE- supporting immigrants in to higher education in Finland) som inleddes med undervisnings- och kulturministeriets finansiering 2016 har som mål att säkerställa att invandrarstudier,

---

<sup>54</sup> Hievanen, R. & Frisk, T. & Väättäinen, H. & Mustonen, K. & Kaivola, J. & Koli, A. & Liski, S. & Muotka, V. & Wikman-Immonen, A. 2020. Utbildningsvägar för invandrare – utvärdering av utbildningen i läskunnighet inom det fria bildningsarbetet, den grundläggande utbildningen för vuxna och de flexibla språkkunskapskraven inom yrkesutbildningen Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 11:2020.



kompetens och examina identifieras och erkänns så snabbt som möjligt i enlighet med nationell praxis, så att invandrare som kommer till Finland kan vägledas till rätt utbildning eller karriär. Undervisnings- och kulturministeriet stöder SIMHE-verksamheten som en del av högskolornas internationaliseringsprogram (avtalsperioden 2021–2024) med 1,6 miljoner euro per år. Från ingången av 2021 finns det åtta SIMHE-högskolor.

Invandrarna deltar också i arbets- och näringsförvaltningens träningar (jobsökar-, arbets- och karriärträning) samt i arbets- och utbildningsprövningar och är kunder inom arbets- och näringsförvaltningens företagstjänster. Det har vid behov gått att kombinera språkligt stöd med en yrkesinriktad arbetskraftsutbildning som närings-, trafik- och miljöcentralerna anskaffat. Närings-, trafik- och miljöcentralerna kan också ordna yrkesinriktade utbildningar som uttryckligen är skraddarsydda för invandrare. Sådan utbildning har ordnats till exempel inom social- och hälsovårdsbranschen, service- och rengöringsservicebranschen och transportbranschen.

Enligt en undersökning av forskningscentret för arbetslivet vid Tammerfors universitet som offentliggjordes våren 2017 vägleds invandrare i obetydlig utsträckning till andra tjänster hos arbets- och näringsbyrån än integrationsutbildning, trots att tjänsterna ger nästan samma effekter hos invandrare som hos majoritetsbefolkningen. I synnerhet yrkesinriktad arbetskraftsutbildning, arbetspraktik och lönesubvention har klart främjat sysselsättningen av invandrare, och de bör riktas till fler invandrare tidigare än i nuläget. Även tidiga kontakter med arbetslivet förbättrar invandrarnas sysselsättning. Enligt utredningen som kartlägger effekten av arbetskraftspolitiska åtgärder på invandrare är det så att ju mer arbetserfarenhet en invandrare skaffar sig redan under integrationsperioden desto mer sannolikt är det att personen senare sysselsätts.<sup>55</sup> Enligt en förfrågan till arbets- och näringsbyråerna beaktas invandrarna inte som en särskild grupp i samarbetet med arbetsgivarna eller vid kontakter med företagen. Många som svarade ansåg att om man inte beaktar invandrarna separat, utan de slås samman med alla andra, råkar de i realiteten i en sämre ställning och att invandrarna borde beaktas som en särskild målgrupp.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Aho, S. & Mäkiäho, A. 2017. Maahanmuuttajat ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus. Arbets- och näringsministeriets publikationer, Arbetsliv 26/2017 (på finska).

<sup>56</sup> Karinen, R. & Kortelainen, J. & Luukkonen, T. & Jauhola, L. 2020. Handledning och tjänster i kommunerna för invandrarkunder utanför arbetskraften. Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:32  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162306/TEM\\_2020\\_32.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162306/TEM_2020_32.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Användningen av lönesubvention för att främja invandrarnas sysselsättning har försvårats av att stödnivån bestäms enligt längden på arbetslösheten. Avsikten är att lönesubventionen ska ändras så att stödnivån fastställs till 50 procent oberoende av arbetslöshetens längd. Ändringen förbättrar möjligheterna att dra nytta av lönesubvention för att stödja invandrarnas sysselsättning till exempel under eller efter integrationsutbildningen. För att arbetskraftsservicen ska utnyttjas i större omfattning än som stöd för sysselsättning av invandrare och inläring i arbetet bereder arbets- och näringsministeriet modeller för en kombination av studier i finska och svenska och arbets- och näringsstjänster (till exempel lönesubventionerat arbete och arbetsprövning).

För att påskynda invandrarnas sysselsättning genomförde arbets- och näringsministeriet åren 2016–2019 ett försök för att snabbt sysselsätta invandrare med hjälp av en modell för investeringar med samhällseffekt (SIB, Social Impact Bond). Målet med projektet var att testa nya sysselsättnings- och utbildningsmodeller som påskyndar sysselsättningen av invandrare och gör det möjligt att kombinera utbildning och arbete på ett flexibelt sätt. Målet var att 2 500 invandrare ska sysselsättas efter 3–6 månaders studier i språk och samhällskunskap, varefter utbildningen fortsätter på en arbetsplats. Genom SIB-modellen kan invandrarnas arbetsinsats styras till flaskhalsar på arbetsmarknaden. Försöket finansierades av privata investerare. Statens inbesparing utgörs av influtna skatteintäkter och inbesparat arbetsmarknadsstöd i fråga om dem som deltar i SIB-modellen och jämförelsegruppen. Uppgifter om försökets effekter finns att tillgå 2023 när den externa utvärderingen av försöket blir klar.

En del av invandrarna kan ha begränsad arbetsförmåga eller svårigheter med den fysiska eller psykiska hälsan, en besvärlig livssituation eller en traumatisk bakgrund. Då kan de bli tvungna att repetera samma utbildningar utan märkbara framsteg i studierna. För den gruppen är det nödvändigt att ta fram flexibla sätt att studera än i nuläget samt att vid behov kombinera dem med social- och hälsojourer. Utbildning inom det fria bildningsarbetet i läs- och skrivkunskap och annan integrationsfrämjande utbildning i finska eller svenska språket kan också genomföras på deltid så att man kan delta i utbildningen även om man inte kan studera på heltid. Dessutom bereds modeller som förenar yrkesinriktad rehabilitering och språkstudier som en del av utvecklingen av integrationsutbildningen.

Regeringen har inlett en parlamentarisk reform av det kontinuerliga lärandet med målet att utveckla systemet för kontinuerligt lärande för att svara mot behoven i framtiden. Invandrarna ska beaktas

som en del av de lösningar som är under utveckling. Som ett led i reformen av det kontinuerliga lärandet inledde Servicecentret för kontinuerligt lärande och sysselsättning sin verksamhet hösten 2021.

Med hjälp av det program för mångfald i arbetslivet som inleddes 2020 ökar arbetsgivarnas kunskaper om rekrytering och mångfald så att företagen och organisationerna drar nytta av mångfalden och det blir lättare för invandrare att få arbetsuppgifter som motsvarar deras kompetens och att ta sig framåt i karriären. I programmet finns åtgärder som vidtas för att försöka minska strukturell rasism och diskriminering på arbetsmarknaden genom ökad kännedom om fördelarna med mångfalden och genom ökade kunskaper om mångfald och inkludering i arbetslivet. Med hjälp av programmet ska man också höja mångfaldskompetensen inom tjänsterna för företag, arbetsgivare och arbetssökande genom att utveckla en tjänst som är inriktad på internationell rekrytering och mångfald och som hjälper företagen att utveckla sin verksamhet när det gäller rekrytering, introduktion, arbetskultur, ledarskap, språkmedvetet arbetssätt och kommunikation. Åtgärder mot rekryteringsdiskriminering och åtgärder som främjar anonym rekrytering tas in genomgående i programmets olika åtgärder.

De internationella experterna som bor i Finland är till stor del ännu en outnyttjad resurs i fråga om att få fart på innovationer och tillväxt. En långsiktig strategisk vision för experternas flytt till landet har antecknats i färdplanen för utbildnings- och arbetsrelaterad invandring 2035. Som en del av genomförandet av färdplanen har man som mål att skapa ett kundorienterat, skalbart och digitalt servicesystem för invandringen av experter som möjliggör smidigare servicevägar för större kundvolymmer än för närvarande. Servicevägarna skapar smidiga kanaler till sysselsättning och integration för internationella experter som befinner sig i och som lockats till Finland. Syftet är att stärka experternas företags- och arbetslivskontakter, förbättra identifieringen av kompetensen samt stödja etableringen och integrationen också för experternas familjemedlemmar och makar. Likaså behöver invandrares företagande stärkas. Redan nu blir många invandrare företagare och genom att främja företagande kan invandrarnas tillträde till arbetsmarknaden stödjas och deras kunnande kan utnyttjas vid skapandet av nya arbetsplatser.

*Främjande av integration i social- och hälso-tjänsterna*

Social- och hälsojärnsterne främjar för sin del integrationen av invandrarna. Om ordnandet av social- och hälsojärnsterne föreskrivs det i den allmänna lagstiftning och den speciallagstiftning som gäller dem. För närvarande ansvarar kommunerna för ordnandet av social- och hälsovård. Detta ändrar emellertid från ingången av 2023. Lagen om ordnande av social- och hälsovård tillämpas på ordnandet, utvecklingen och styrningen av samt tillsynen över den social- och hälsovård som omfattas av de i lagen om välfärdsområden avsedda välfärdsområdenas organiseringsansvar, om inte något annat föreskrivs i lag. Lag om ordnande av social- och hälsovård träder i kraft den 1 januari 2023. Detta innebär att från ingången av 2023 överförs ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänster från kommunerna till välfärdsområdena. När social- och hälsovårdens och räddningsväsendets uppgifter överförs från kommunerna till välfärdsområdena överförs också personalen med sina uppgifter till välfärdsområdena. Det är dock skäl att notera att det inte finns välfärdsområden på Åland eller i Helsingfors.

Syftet med social- och hälsovården är att främja och upprätthålla befolkningens välfärd och hälsa genom att säkerställa att klienten har rätt till god social- och hälsovård. För att få åtkomst till tjänsterna krävs ofta att klienten själv är aktiv och vet hur man söker sig till dem. Det är synnerligen viktigt med inledande vägledning och rådgivning för att invandrarklienterna ska få tillträde till social- och hälsojärnsterne som motsvarar deras behov på lika villkor som majoritetsbefolkningen. Inom social- och hälsovårdstjänsterna finns en handlednings- och rådgivningsplikt som innebär att särskilt avseende ska fästas vid rådgivning och handledning för barn, unga och personer som behöver särskilt stöd.

I en del kommuner genomförs tjänster enligt integrationslagen inom socialvården i synnerhet i fråga om invandrare som har internationellt skydd och står utanför arbetskraften. I en del kommuner har integrationstjänsterna däremot ordnats genom kommunens övriga servicesystem. När verksamheten vid välfärdsområdena inletts överförs i och med lagen om ordnande av social- och hälsovård endast de uppgifter som föreskrivs för välfärdsområdena i lagstiftningen. Välfärdsområdets samt social- och hälsovårdstjänsternas roll är också i fortsättningen central inom den helhet som utgörs av tjänster enligt integrationslagen och det stöd som invandrare behöver. Samtidigt är det skäl att beakta att ansvaret för invandrarens serviceprocess föreslås övergå till kommunen, varvid de kommuner där den integrationsfrämjande verksamheten för närvarande är organiserad i anslutning till socialväsendet ska beakta detta administrativt och organisatoriskt samt i fråga om personalresurserna.

Invandrarnas behov av social- och hälsovård uppfylls i huvudsak inom basservicen, men enligt behov också genom särskild service, såsom särskild service inom barnskyddet och för personer med funktionsnedsättning. Syftet inom socialvården är att skapa, återställa och upprätthålla klienternas förutsättningar för att klara sig på egenhand, ha en god livskvalitet och hantera sitt liv. Genom socialvården kan man säkerställa att också de mest utsatta som inte nödvändigtvis själva kan begära hjälp får den hjälp och det stöd de behöver. De händelser som lett till att en person blivit flykting orsakar ofta traumatisering och försvagad funktionsförmåga, vilket i kombination med förändringar i livsmiljön kan kräva specialkompetens inom social- och hälsotjänsterna.

När det gäller att uträtta ärenden inom social- och hälsovårdstjänsterna är de största utmaningarna för många invandrare i synnerhet i början efter ankomsten till landet bland annat bristande språkkunskaper och det faktum att man ännu inte känner till servicesystemet och det finländska samhällets funktion. Också när det gäller tillgången till och principen för ordnande av tolkning förekommer det stora regionala skillnader. Identifieringen av servicebehovet, tillgången till service och åtgärdernas ändamålsenlighet förbättras genom en centralisering av kompetensen, en utvecklingsverksamhet som strävar efter att förbättra tjänsterna för målgruppen samt ett multiprofessionellt nätverkssamarbete. När det gäller att trygga servicen är det skäl att betona flerspråkighet och flerkanalskommunikation samt tryggande av kulturkompetensen inom kompetensen inom social- och hälsovården. Till vissa delar kan man dra nytta av att också rekrytera flerspråkig personal. Utgångspunkten för högklassigt klientarbete är att yrkesutbildade personer i sitt arbete iakttar principerna för öppenhet och likabehandling. Genom att stärka de yrkesutbildade personernas kulturella kompetens kan man bättre tillgodose invandrarbefolkningens behov också i fråga om bland annat lika integrationsmöjligheter för familjemedlemmar, familjearbete, våldsförebyggande arbete och könsrelaterade fenomen (till exempel könsstympning av kvinnor och flickor).

Särskilt i fråga om kvotflyktingar och personer som får internationellt skydd eller som anlät till Finland genom familjeåterförening är socialvårdens praktiska dimensioner informationsförmedling och vägledning, psykosocial stödverksamhet, förmedlande av sociala rättigheter, ekonomiskt inriktat socialt arbete, språkligt stöd, hjälp med att uträtta ärenden, stöd för boendet samt stöd för att klara av det dagliga livet i en ny livsmiljö.

Enligt finländska befolkningsundersökningar har många invandrargrupper som kommer från konfliktområden klart mer psykiska symtom och riskfaktorer som belastar den mentala hälsan än majoritetsbefolkningen, såsom traumatiska upplevelser, diskriminering och brist på sociala nätverk. Befolkningen med invandrabakgrund använder dock inte mentalvårdstjänster i högre grad än hela befolkningen, vilket kan bero på svårigheter att söka sig till tjänster eller problem med att identifiera invandrabefolkningens servicebehov. I ett riksomfattande utvecklingsprojekt för att förbättra den mentala hälsan hos flyktingar<sup>57</sup> identifierade en multiprofessionell expertgrupp flera vanliga problem när det gäller att främja den mentala hälsan hos flyktingar i Finland, såsom det att ett kraftigt stigma kan hänföra sig till mentala problem och tjänster som i värsta fall hindrar att saken tas upp och att man söker sig till behövliga tjänster. Som utmaningar identifierades dessutom brister i informationen om mental hälsa och faktorer som inverkar på den.

Invandrarna i Finland är en mycket heterogen grupp och skillnaderna mellan olika grupper bland invandrabefolkningen är stora också när det gäller sjukfrekvens och hälsorisker. I fråga om hälsoproblem och den upplevda hälsan var också skillnaderna mellan män och kvinnor i befolkningen med utländsk bakgrund stora och divergerande i grupper från olika länder. Det finns många positiva faktorer i fråga om invandrabefolkningens hälsa, välmående och delaktighet. Enligt enkätundersökningen FinMonik<sup>58</sup> har de flesta en vän, de håller kontakt med sina närstående och de flesta bedömer att de är fullt arbetsföra. Alkoholkonsumtion förekommer mera sällan än hos hela befolkningen. Trots de positiva faktorerna ansåg både män och kvinnor med utländsk bakgrund i FinMonik-undersökningen mera sällan att deras hälsa är god eller relativt god jämfört med hela befolkningen. Upplevd diskriminering som äventyrar hälsa och välfärd: av männen har 40 procent och av kvinnorna 37 procent upplevt diskriminering under det senaste året och var tionde kvinna kände sig otrygg på gatorna nära hemmet. Illamående och hälsoriskfaktorer förekommer oftare särskilt i fråga om personer från grupper av länder där behovet av internationellt skydd är en vanlig orsak till invandring. Social- och hälsovårdstjänsterna har inte på ett effektivt sätt kunnat minska ojämlikheten i välfärden speciellt för dem som flyttat till Finland på grund av ett behov av internationellt skydd.

---

<sup>57</sup> Pakolaisten mielenterveystoimien valtakunnallinen kehittämishanke (PALOMA, 2016–2018). Institutet för hälsa och välfärd.

<sup>58</sup> Kuusio H. & Seppänen, A. & Jokela S & Somersalo L & Lilja E. 2020. Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus. Raportti 1. Helsinki: Institutet för hälsa och välfärd

I en undersökning som Stiftelsen för Rehabilitering utfört för arbets- och näringsministeriet 2014<sup>59</sup> och i en rapport som Statens revisionsverk utarbetat 2014 om integrationen inom social- och hälsovården<sup>60</sup> konstaterades det att kommunernas basservice inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser invandrarnas behov av mentalvård. Inom servicen finns det sällan tillgång till det psykiatriska kunnande som behövs för vård av den mentala hälsan hos personer som får internationellt skydd, och tjänster för mental hälsa, trauma och terapi kan inte ordnas i tillräcklig utsträckning. I Statens revisionsverks rapport konstaterades det i övrigt att invandrarnas särskilda behov beaktas vid utvecklingen av social- och hälsovården på ett berömvärdt sätt i programmen och strategierna för integration och social- och hälsotjänster. Däremot har invandrarnas särskilda behov dock i varierande grad beaktats i verkställandet i kommunerna och i olika enheter inom social- och hälsovården. Likaså behöver personalens kunnande fortfarande utvecklas, speciellt i de regioner där det finns lite invandrare. Kunskapen om kultursensitivitet behöver ökas hos de yrkesutbildade inom social- och hälsovården, likaså kunskaperna hos dem som arbetar med invandrare om stödet för mental hälsa.

Enligt Statens revisionsverks ovan nämnda rapport ska vägledningen angående social- och hälsotjänster stärkas och göras tydligare. Social- och hälsovårdsministeriet har 2016–2017 utfärdat många meddelanden (kommuninfo) och anvisningar som gäller invandrare och asylsökande. I sin uppföljningsrapport<sup>61</sup> konstaterar Statens revisionsverk att social- och hälsovårdsministeriets anvisningar har varit mer omfattande och systematiska än tidigare, och i det avseendet har revisionsverkets rekommendationer genomförts. Vid utvecklingen av social- och hälsovård som tillhandahålls invandrare ska i fortsättningen vägledningen och rådgivningen på deras eget språk stärkas och positiv särbehandling utnyttjas, till exempel så att det vid behov reserveras mer tid för invandrare vid mottagningar, ordnas tillräcklig tolkning eller övriga stödåtgärder. Lagstiftningen har under den senaste tiden stärkts så, att kundorientering samt klientens och patientens rätt till individuell bedömning av servicebehovet har stärkts. Även invandrarnas egna organisationers roll bör stärkas vid förmedlingen av information och service som gäller hälsa och välbefinnande. Avsikten är att invandrarnas hälsa och välbefinnande i fortsättningen ska följas upp som en del av den regionala hälso- och välfärdsundersökningen.

<sup>59</sup> Yhdessä tekeminen tuottaa tuloksia. Nuorisotakuun tutkimuksellisen tuen loppuraportti. Arbets- och näringsministeriets publikationer, Arbete och företagsamhet 15/2014 (på finska).

<sup>60</sup> Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Statens revisionsverks revisionsberättelser 3/2014.

<sup>61</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston jälkiseurantaraportti 23.1.2018. Tarkastuskertomus 3/2014 Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Dnro 139/54/2012.

Utöver de fungerande tjänsterna för den vuxna befolkningen främjar och tryggar socialtjänsterna för barnfamiljer barns och ungdomars uppväxt, utveckling och välfärd samt stöder föräldraskapet. I alla avgöranden och åtgärder som gäller socialvård ska klientens och barnets intresse beaktas i enlighet med 4 och 5 § i socialvårdslagen. Till denna bedömning hänför sig bland annat beaktande av den språkliga, kulturella och religiösa bakgrunden samt möjlighet att delta i och påverka sina egna ärenden. Också genom rådgivningsverksamheten finns det goda möjligheter att nå familjer med invandrabakgrund och stödja välbefinnandet, ett sunt levnadssätt och integrationen. I hälsokontrollerna ingår alltid stöd, vägledning och rådgivning enligt individuella behov. Även för eleverna i grundskolan ordnas en hälsokontroll i varje årskurs. En del av hälsokontrollerna är omfattande, där en hälsovårdare och en läkare möter hela familjen och klarlägger föräldrarnas och den övriga familjens välbefinnande.

Invandrare med funktionsnedsättning utgör en särskilt utsatt grupp. Situationen för invandrare med funktionsnedsättning försvåras förutom av funktionsnedsättningen också av språksvårigheter och tillgången till information. I myndigheternas tjänster ska särskild vikt fästas vid behovet av tjänster för invandrare med funktionsnedsättning och tillgången till tjänsterna för dem. Under de senaste åren har vägledningen och rådgivningen för invandrare med funktionsnedsättning förbättrats bland annat genom att stödcentret Hilma för invandrare med funktionsnedsättning har grundats under Vammaisfoorumi ry. Verksamheten finansieras av Social- och hälsoorganisationernas understödscentral (STEA). I fortsättningen kommer också äldre invandrare att i allt större utsträckning omfattas av tjänster för äldre och av serviceboende samt av annat boende och andra tjänster för särskilda grupper. Därför är det viktigt att stärka personalens kompetens inom integration så att personalen också har möjlighet att identifiera individuella behov hos invandrare som hör till en särskild grupp.

Invandrare kan också ha behov av tjänster som rehabilitering eller arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte tillämpas dock inte på personer som i enlighet med integrationslagen har rätt till en integrationsplan, utan arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte är social service som är avsedd för långtidsarbetslösa för att förbättra möjligheterna till sysselsättning och livskompetensen. Det vore dock bra att bedöma om element som stöder arbets- och funktionsförmågan ska tas in i integrationslagen till exempel som en



del av integrationsutbildningen. Dessutom är det skäl att utreda möjligheterna att kombinera yrkesinriktad rehabilitering och integrationsfrämjande tjänster.

### *Invandrare inom kultur-, biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendet*

I utvecklingen av integrationsfrämjandet i kommunen deltar enligt integrationslagen de olika kommunala sektorerna till vilka också kultur-, biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendet hör.

Kommunen svarar också för basservicen inom kultur inom sitt område. Det föreskrivs om kommunernas kulturverksamhet i lag (166/2019). Vid ordnandet av kulturverksamhet ska kommunen bland annat främja och beakta lokala förhållanden och behoven hos olika befolkningsgrupper. Kulturell mångfald, delaktighet och likvärdiga möjligheter till bildning samt tillgången till tjänster och deras tillgänglighet främjas också bland annat i lagstiftningen om kultursektorn, såsom i museilagen (314/2019), lagen om främjande av scenkonst (1082/2020) och lagen om statlig finansiering för främjande av filmkulturen (1174/2018).

Arbetsgruppen för kulturpolitik, invandrare och främjande av kulturell mångfald lämnade sin slutrapport<sup>62</sup> till undervisnings- och kulturministeriet i januari 2021. Arbetsgruppens förslag till temaspecifika riktlinjer och åtgärder gällde också bland annat sysselsättningen av invandrare och deras yrkesmässiga utveckling samt dialog mellan kulturer. Ministeriet har inlett beredningen ett handlingsprogram som främjar kulturell mångfald i samarbete med aktörerna inom förvaltningsområdet.

Också religionen är en central del av kulturen. Enligt 11 § i grundlagen har var och en religions- och samvetsfrihet. Till religions- och samvetsfriheten hör rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge uttryck för sin övertygelse och rätten att höra till eller inte höra till ett religiöst samfund. Utövandet av religionsfrihet tryggas bland annat i religionsfrihetslagen (453/2003). Deltagande i verksamheten inom ett religiöst samfund kan stödja invandrarens integration,

<sup>62</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2021. Taide, kulttuuri ja moninainen Suomi Kulttuuripolitiikka, maahanmuuttajat ja kulttuurisen moninaisuuden edistäminen -työryhmän loppuraportti. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2021:2. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162663>

bevarandet av invandrarens etniska bakgrund, språk och kultur, skapa kontakter och nätverk och vara en andlig resurs.

Enligt 5 § i idrottslagen (390/2015) är kommunens uppgift att skapa förutsättningar för kommuninvånarnas idrottsutövning genom att ordna idrottstjänster samt motion som främjar hälsa och välbefinnande med tanke på olika målgrupper, stödja medborgarverksamhet samt bygga och driva idrottsanläggningar. Kommunens uppgift är att trygga en jämlik tillgång till idrottstjänster för alla kommuninvånare.

För invandrarnas del är målet med idrottspolitikens deltagande på lika villkor som den övriga befolkningen i enlighet med principen om inkludering. Mångsidiga, tillgängliga och åtkomliga idrottstjänster samt möjlighet att utöva idrott och motion på egen hand stöder delaktigheten och samhörigheten. Idrottsverksamhet som beaktar minoriteter stöder alla som rör på sig. Statsrådets redogörelse om idrottspolitikens<sup>63</sup> 2018 betonar att jämställdhet och likabehandling ska beaktas genomgående i idrottspolitiska åtgärder och stöd samt att verksamhetsmodeller ska utvecklas för att trygga alla möjligheter till fritidsaktiviteter oberoende av funktionsförmåga, social bakgrund eller förmögenhet.

Genomförandet av redogörelsen är ett av målen i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering. Det förvaltningsområdena gemensamma samordningsorganet för idrottspolitikens (LIPOKO) har i enlighet med regeringsprogrammet utarbetat en handlingsplan för 2021–2023. Till målen med programmet hör att öka åtgärderna för att stödja en motionsinriktad livsstil och minska ojämlikheten inom välfärd, hälsa och idrott. Till dessa åtgärder hör bland annat det ovan nämnda införlivandet av integrationsfrämjandet, en ökning av förmånliga och tillgängliga idrottsmöjligheter som kan nås med låg tröskel samt stödverksamhet som stöder målen.

Ungdomsarbete är verksamhet som är öppen för alla unga och som de unga kan delta i enligt eget intresse och egna utgångspunkter. Invandrarungdomar är en aktiv och alltjämt växande grupp inom ungdomsarbetet. Ungdomsarbete och ungdomspolitik ingår i kommunernas uppgifter. När kommunen förverkligar de syften som anges i ungdomslagen ska den med beaktande av lokala omständigheter skapa förutsättningar för ungdomsarbete och ungdomsverksamhet genom att ordna tjänster och lokaler för unga samt genom att stödja de ungas medborgarverksamhet. Kommunen ska

---

<sup>63</sup> Valtioneuvoston selonteko liikuntapolitiikasta. 2018. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/VNS\\_6+2018.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/VNS_6+2018.pdf)

utföra sin uppgift i sektorsövergripande samarbete med andra aktörer som producerar tjänster för ungdomar. För utförandet av ungdomsarbetet svarar utöver kommunerna också bland annat organisationer på ungdomsområdet, församlingar och andra organisationer som bedriver ungdomsarbete.

Huvudteman för det tvärsektoriella riksomfattande programmet för ungdomsarbete och ungdomspolitik (VANUPO)<sup>64</sup> 2020–2023 är att förebygga utslagning bland unga och stärka deras delaktighet. Dessa mål eftersträvas genom programmets tre målhelheter: 1) Unga har förutsättningar för en smidig vardag – utslagningen minskar, 2) Unga har metoder och färdigheter för att delta och påverka, 3) Unga litar på samhället – jämlikheten och säkerheten stärks. Inom den riksomfattande ungdomspolitiken och genomförandet av VANUPO beaktas de ungas olika utgångspunkter och främjas förverkligandet av lika möjligheter för alla unga. I åtgärderna enligt programmet har man genomgående beaktat också det ökande antalet unga med invandrabakgrund och främjandet av deras delaktighet.

Kultur- och idrottstjänsterna samt ungdomsarbetet har en viktig roll i främjandet av invandrarnas integration samt delaktighet och samhälleliga aktivitet, vilket är viktigt med tanke på förankringen i gemenskapen och utvecklandet av en gemensam social identitet. Ungdomsarbete, kultur och idrott erbjuder meningsfull sysselsättning och möten med majoritetsbefolkningen också för invandrare utanför utbildning och arbetsliv. Kulturen, idrotten och ungdomsarbetet spelar också en viktig roll i stödjandet av språkinläring och studier, skapandet av sociala relationer och nätverk samt inom kamratverksamheten där även invandrarnas egna föreningar är aktiva. Motion främjar den fysiska och psykiska hälsan som skapar en grund för integration och handlingskraft. Konst och kultur ökar interaktionen och dialogen mellan kulturer och sänker tröskeln för invandrare att bli delaktiga i det finländska samhället. Med hjälp av bibliotekstjänster kan man främja möjligheterna för invandrarna att lära sig finska eller svenska och bekanta sig med den finländska kulturen samt att bevara sitt modersmål och sin kultur.

Fritidsverksamhet, såsom hobbyer eller föreningsverksamhet, stöder integrationen, förankringen i gemenskapen och ingåendet av sociala relationer. Utifrån enkäten Hälsa i skolan 2021 har dock invandrabarn mera sällan än hobby än barn med finländsk bakgrund: Bland flickorna i årskurs 4

---

<sup>64</sup> Undervisnings- och kulturministeriet. 2020. Riksomfattande programmet för ungdomsarbete och ungdomspolitik 2020–2023. Målet är att unga ska leva ett meningsfullt liv och vara delaktiga i samhället. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2020:2 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162008>

och 5 anger 78 procent att de utövar en hobby minst en gång i veckan (bland flickor med finländsk bakgrund 90 procent) och bland pojkarna 77 procent (pojkar med finländsk bakgrund 84 procent). Ungefär var tredje upplever att de fritidsintressen som intresserar är för dyra (ungefär var femte av dem som har finländsk bakgrund). Invandrarungdomar i högstadiet och på andra stadiet läser emellertid för nöjes skull oftare än barn med finländsk bakgrund. Invandrarfamiljer är oftare låginkomsttagare<sup>65</sup> jämfört med familjer med finländsk bakgrund, vilket inverkar på möjligheterna för familjernas barn och unga att delta i ledd hobbyverksamhet. Städernas och kommunernas kultur- och idrottsväsende samt aktörer som erbjuder hobbyer har en central roll när det gäller att främja att också personer med invandrarbakgrund deltar i verksamheten.

Också invandrarnas egna organisationer ordnar till exempel kultur- och idrottsverksamhet. Dessutom tillhandahåller de kamratstöd, social interaktion samt en känsla av delaktighet och gemenskap i den egna gruppen. Styrkor hos organisationer med invandrarbakgrund är bland annat kännedom om målgruppen, kulturell sensitivitet samt stöd och rådgivning på invandrarens eget språk. Verksamhetsmöjligheterna kan dock påverkas av till exempel osäkerhet kring de ekonomiska verksamhetsförutsättningarna och otillräcklig information om föreningsverksamhet.

Inom idrotts- och motionssektorn stöddes integrationen med cirka 10 miljoner euro genom en understödshelhet som riktats till kommunerna och dem som ordnar mottagningsverksamhet åren 2011–2019. Enligt en bedömningsrapport om understödet lämpar sig integration som mål för motion och idrott för dem som nyligen flyttat till Finland, eftersom invandrarna då har särskilda behov av att anpassa sig till det nya samhället. Idrott och motion är en bra verksamhetsform som en del av den särskilda integrationsfrämjande servicen. Efter första fasen av integrationen är det med tanke på jämlikheten viktigt att finna beröringspunkter med befolkningen med finländsk bakgrund när man definierar mål och målgrupper för motion och idrott. Redan vid marknadsföring av motionsverksamhet är det skäl att beakta hur man bygger upp en gemensam övergripande identitet mellan olika grupper, oberoende av språklig och kulturell bakgrund. Det är viktigt att bygga upp en inkluderande och jämlik verksamhetskultur.<sup>66</sup>

### *Boende för invandrare*

<sup>65</sup> Jauhiainen, S. & Raivonen, L. 2020. Maahanmuuttajien kelan etuuksien käyttö vuonna 2018. Kansaneläkelaitos, Kela. Arbetspapper 157/2020.

<sup>66</sup> Monipuolistuva liikunta – erilaiset liikkujat, Arviointitutkimus kehittämisavustuksesta Maahanmuuttajien kotoutumisen liikunnan avulla 2011–2019; Peotta, Inkinen & Laine, Likes-tutkimuskeskus 2022

Anvisningar för valet av hyresgäster till statsstödda hyresbostäder finns i en guide för val av hyresgäster som getts ut av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA). Syftet med anvisningarna för valet av hyresgäster är att hyresbostäderna ska anvisas för de hushåll som mest behöver hyresbostad och samtidigt eftersträvas en mångsidig boendestruktur i hyreshuset och i socialt hänseende välbalanserade bostadsområden.

Invandrarbefolkningens behov och främjandet av integrationen ska enligt integrationslagen beaktas i kommunens och de andra lokala myndigheternas allmänna planering, verksamhet och uppföljning. Genom den kommunala bostads-, mark- och markanvändningspolitiken påverkas möjligheterna till boende, priset på boende och tillgången på bostäder till skäligt pris i kommunen. Vid valet av hyresgäster till ARA-hyresbostäder måste man beakta jämlikheten och rätten att välja bostadsort så som grundlagen och diskrimineringslagen förutsätter. Valet av hyresgäster grundar sig på social ändamålsenlighet och ekonomiskt behov. Vid valet av hyresgäster ska företräde ges bostadslösa och andra sökande som har det mest brådskande behovet av bostad, är minst bemedlade och har de lägsta inkomsterna. Hyreshusägaren ska välja hyresgäster till hyresbostäder som byggts med statligt stöd i enlighet med aravabegränsningslagen, lagen om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (så kallade nya räntestödslagen) och statsrådets förordning om val av hyresgäster till arava- och räntestödshyresbostäder.

Tillgången på bostäder till skäligt pris, bostadsområdets funktion samt service och kollektivtrafikförbindelser, dvs. bostadsområdets tillgänglighet och en mångsidig fördelning av boendeformerna, spelar en central roll för att möjliggöra delaktighet och integration i den nya miljön. Även möjligheten för de boende att träffas och delta i planeringen och utvecklingen av den egna omgivningen samt i verksamheten i området, såsom hobbyverksamhet, stöder delaktighet och integration. Boendet och möten mellan olika kulturer kan stödjas bland annat genom boenderådgivning och grannmedling.

Många nyanlända invandrare, som just har påbörjat sin integration och arbetskarriär i det nya landet, bosätter sig vanligen, särskilt i början av sitt boende, i områden som kan erbjuda billiga hyresbostäder. Många familjer, i synnerhet första generationens invandrarfamiljer, kan vara större än majoritetsbefolkningens familjer, och behöver då större bostäder. Detta kan bidra till en koncentration av invandrare till vissa områden. Också de invandrarorganisationer som redan finns i regionen kan vara faktorer som gör det lockande att flytta till regionen. På grund av att många

invandrare i början av invandringen har sämre sysselsättning och lägre inkomstnivå än majoritetsbefolkningen är deras möjligheter att agera på bostadsmarknaden samt välja plats och besittningsform för bostaden mer begränsade än majoritetsbefolkningens. Invandrarna är de facto ofta överrepresenterade i hyresbostäder som stöds av staten och underrepresenterade i ägarbostäder.

Eftersom nyanlända ofta bosätter sig i de områden där det finns flest lediga förmånliga hyresbostäder, är det viktigt att de här områdena är stabila när det gäller service- och invånarstrukturen. Särskilt med bostadspolitiska medel ska man främja mångfalden när det gäller inkomstbildningen och livsstilarna i bostadsområdena och verka för att förebygga segregation. Det är viktigt att garantera integrationsfrämjande tjänster på olika håll i Finland, så att invandrarna också bosätter sig på mindre orter än de största bosättningscentrumen.

Enligt en omfattande europeisk undersökning<sup>67</sup> som publicerades 2016 har den socioekonomiska segregationen förstärkts överallt i Europa under de tio senaste åren. Samma iakttagelser har gjorts i den senaste tidens undersökningar också i Finland. Särskilt områden med många sociala hyresbostäder, ofta bostadsområden från övergången mellan 1960- och 1970-talet, har den svagaste socioekonomiska ställningen. Den interna socioekonomiska segregationen i städerna är en följd av en ojämn fördelning av inkomster, sysselsättning, utbildning och välfärd, och till följd av bostadsmarknadens effekter är dessa skillnader lokaliserade till olika delar av städerna. I synnerhet de som inte är delaktiga i välfärden är ofta koncentrerade till vissa områden som vanligen har den svagaste ställningen på bostadsmarknaden.

Ställvis har koncentrationen till särskilda områden av personer som är födda utomlands och i synnerhet koncentrationen av låginkomsttagare som är födda utomlands till låginkomstområden ökat, även om trenden ännu är obetydlig jämfört med många andra länder. Den tilltagande ojämlikheten kan utgöra ett hot mot städernas sociala hållbarhet och konkurrenskraft samt ta sig utlopp i form av oroligheter i samhället. Om olika befolkningsgruppers möjligheter att agera och delta i samhället skiljer sig åt, kan den sociala segregationen förstärka den etniska differentieringen. För att förhindra differentiering behövs det insatser för att skapa likvärdiga handlingsmöjligheter för befolkningsgrupperna och social integration såväl i samhället som i bostadsområdena.

---

<sup>67</sup> Tammaru T. & Marcińczak S. & van Ham M. & Musterd S. (red.) 2016. Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West. Routledge: Oxford.

I bostadsområden där hyreshusen dominerar bör man dessutom fästa särskild vikt vid tillgången till tjänster, utbildningsmöjligheter och kollektivtrafikförbindelser, eftersom alla dessa kan påverka de grundläggande orsakerna till differentiering och möjligheterna till sysselsättning. Samtidigt är det viktigt att man satsar på boende till skäliga priser och ett mångsidigare bostadsbestånd, bland annat genom kompletteringsbyggande och utveckling av en trivsamt miljö och fungerande områden. Det är också viktigt att de bostäder som byggs i nya områden bildar ett mångsidigt bostadsbestånd med tillgängliga bostäder. Mångsidiga, trivsamma och fungerande bostadsområden, god tillgång till integrationstjänster, arbetsplatser och utbildning, små skillnader i välfärd mellan olika befolkningsgrupper samt en miljö som stöder delaktighet stärker integrationen och förhindrar segregationen av bostadsområden.

## 2.4 Invandrabarn, invandrarungdomar och invandrarfamiljer

### *Integration av invandrarfamiljer*

Familjeband var 2020 den vanligaste grunden för uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare som flyttar till Finland. Av dessa familjelerade uppehållstillstånd beviljades 16 procent familjemedlemmar till en anknytningsperson som får internationellt skydd. När det gäller personer som flyttar inom EU är arbete en vanligare grund för inflyttning till landet än familjeband. Sammanlagt flyttade över 10 000 utländska medborgare år 2020 till Finland av familjeskäl från europeiska länder och tredjeländer.<sup>68</sup> Av invandrarna är 80 procent i arbetsför ålder och ofta småbarnsföräldrar eller i en ålder för att bilda familj. Åren efter flytten lever många invandrare i en småbarnsfamilj.

Utkomstsvårigheter är vanliga i många invandrabarnfamiljer. Ungefär vart fjärde invandrabarn lever i ett låginkomsthushåll, medan ungefär vart tionde barn med finländsk bakgrund gör det. Bakgrundsfaktorer är beroende av sociala förmåner, arbetslöshet och stor familjestorlek samt att

---

68 Euroopan muuttoliikeverkosto. 2021. Maahanmuuton tunnusluvut 2020. Maahanmuuttovirasto [http://www.emn.fi/files/2179/Maahanmuuton\\_tunnusluvut\\_2020\\_FI\\_NETTI.pdf](http://www.emn.fi/files/2179/Maahanmuuton_tunnusluvut_2020_FI_NETTI.pdf).

invandrare oftare än andra är ensamförsörjande.<sup>69</sup> Integrationen av barnen är bunden till föräldrarnas socioekonomiska situation och integration. Föräldrarnas svaga ekonomiska situation kan oftare till exempel leda till att barnen har sämre skolframgång och ett större behov av barnskydd.<sup>70</sup> Därför är det viktigt att påskynda och effektivisera sysselsättningen och språkinläringen också med tanke på familjernas och barnens välmående och jämlikhet.

Enligt enkäten Hälsa i skolan 2021 som Institutet för hälsa och välfärd låtit genomföra är invandrabarnens välfärd svagare än hos barn med finländsk bakgrund. Fler än var femte invandrar flicka i högstadietåldern och 30 procent av invandrapojkarna i högstadietåldern hade utsatts för fysiskt våld av föräldrar eller andra vuxna som tar hand om barnet. Av invandrarflickorna i årskurs 8–9 hade 15 procent (10 procent av flickor med finländsk bakgrund) och var fjärde invandrapojke (4 procent av pojkar med finländsk bakgrund) svårt att diskutera med föräldrarna. En svagare diskussionskontakt med föräldrarna syns också bland invandrapojkar på andra skolstadier.

Ett syfte med integrationslagen är att främja integrationen bland familjer, barn och unga. Utöver bestämmelser om individuella integrationstjänster för vuxna invandrare finns det i 2 kap. i lagen bestämmelser om integrationsplaner för familjer och integrationsplaner för minderåriga. De i lag föreskrivna skyldigheterna att främja sektorsövergripande och multiprofessionellt integrationsfrämjande gäller till stor del integrationen av familjer.

Enligt integrationslagen kan en integrationsplan utarbetas för en familj, om familjens helhetssituation förutsätter det. En integrationsplan för en familj utarbetas i synnerhet när det finns behov av att stödja barn och ungas utveckling genom att stärka föräldraskapet. I integrationsplanen för en familj beaktas varje familjemedlems möjligheter till integration och delaktighet. Vid genomförandet av stödåtgärderna i integrationsplanen för en familj har rådgivningsbyrån,

---

<sup>69</sup> Ruotsalainen Pekka (2021) Lapsia elää tulojakauman kaikissa luokissa – köyhyys-riski suurin nuorissa ja isoissa perheissä. Tieto & Trendit, Tilastokeskus, 12.10.2021. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2021/lapsia-elaa-tulojakauman-kaikissa-luokissa-koyhyysriski-suurin-nuorissa-ja-isoissa-perheissa/>

<sup>70</sup> Kääriälä, A., Keski-Säntti, M., Aaltonen, M., Haikkola, L., Huotari, T., Ilmakunnas, I., Juutinen, A., Kiilakoski, T., Merikukka, M., Pekkarinen, E., Rask, S., Ristikari, T., Salo, J. & Gissler, M. 2020. Suomi seuraavan sukupolven kasvuympäristönä. Seuranta Suomessa vuonna 1997 syntyneistä lapsista, joilla, joilla on ulkomailla syntynyt vanhempi. Institutet för hälsa och välfärd. Rapport 15/2020. Ungdomsforskningsnätverkets publikationer 228. [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140741/URN\\_ISBN\\_978-952-343-582-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140741/URN_ISBN_978-952-343-582-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y)



småbarnspedagogiken, skolan samt ungdoms- och idrottsväsendet en viktig uppgift. Kommunen svarar för utarbetandet av integrationsplanerna för minderåriga och familjer.

För övriga minderåriga invandrare än de som anlänt utan vårdnadshavare utarbetas en integrationsplan om det finns behov av en sådan. Integrationsplanen för minderåriga samordnas med integrationsplanen för familjen och andra planer som utarbetas för den minderåriga. Planen ska utarbetas som ett sektorsövergripande samarbete mellan lokala myndigheter. Viktigast är representanterna för undervisnings-, ungdoms- och idrottsväsendet samt social- och hälsovården. I allmänhet anvisas barn och ungdomar till basservicen som tillämpas så att den beaktar de utmaningar invandringen medför för barnens och de ungas välfärd, delaktighet och utveckling enligt åldersnivån. Kommunen ansvarar för samordningen av den basservice som invandrarfamiljer behöver.

Möjligheten för barn i invandrarfamiljer att delta i småbarnspedagogik redan när de är under tre år ska stödjas mer än för närvarande. Det finns inga riksomfattande undersökningsresultat om hur mycket barn under tre år från invandrarfamiljer deltar i småbarnspedagogik, men i Helsingfors är det en klar skillnad i deltagarfrekvensen bland barnen i åldern 1–2 år.<sup>71</sup> Deltagande i småbarnspedagogik har bevisligen betydande fördelar i synnerhet för de barn vars bakgrund sätter dem i en sämre ställning än andra. Det att barn deltar i småbarnspedagogik när de är under tre år verkar ha positiva effekter på barnens kognitiva och språkliga utveckling samt akademiska framgångar då vissa effekter fortsätter också i ungdomen och vuxenlivet.<sup>72</sup> En del av invandrarbarnen under skolåldern går miste om småbarnspedagogiken om den förälder som vårdar dem har lång familjeledighet utanför arbetskraften.

Kvinnor med invandrarbakgrund är mer sannolikt familjelediga än männen i stället för att vara i arbetslivet eller integrationsutbildning. Detta kan inverka på familjens integration och eventuellt på dynamiken inom familjen. Detta inverkar på integrationsförutsättningarna för hela familjen, inklusive barnen, och effekterna kan fortgå över generationsgränserna.

---

<sup>71</sup> Ahtiainen, H. & Mäki, N. & Määttä, S. & Saukkonen, P. & Yijälä, A. 2020. Ulkomaalaistaustaisten lasten ja nuorten hyvinvointi Helsingissä. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja -tilastot. [https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/21\\_02\\_04\\_Tutkimuksia\\_5\\_Ahtiainen\\_Maki\\_Maatta\\_Saukkonen\\_Yijala.pdf](https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/21_02_04_Tutkimuksia_5_Ahtiainen_Maki_Maatta_Saukkonen_Yijala.pdf).

<sup>72</sup> Karila, K. 2016. Vaikuttava varhaiskasvatus. Tilannekatsaus toukokuu 2016. Utbildningsstyrelsen, Rapporter och utredningar 6/2016.

Genom kommunernas tjänster inom den öppna småbarnspedagogiken har integrationen och skapandet av sociala nätverk för invandrarföräldrar och invandrabarn understötts i fall där en förälder är familjeledig. De tjänster som står till buds har inte varit tillräckliga i förhållande till behovet. Alla föräldrar som länge sköter barnen hemma och skulle ha nytta av den öppna småbarnspedagogiken vet inte hur de ska söka sig till tjänsterna. Det behövs fler möjligheter till språkinläring och utbildning som lämpar sig för livssituationen.

Också männens långvariga arbetslöshet kan inverka negativt på nära relationer utöver det att arbetslösheten leder till fattigdom. Integrationsverksamhet som riktar sig särskilt till män och som stöder män att finna nya roller i såväl nära relationer som samhälle tillhandahålls än så länge i relativt liten omfattning. Aktörer inom tredje sektorn har en viktig uppgift när det gäller att utveckla och tillhandahålla integrationstjänster som tar hänsyn till jämställdhetsperspektivet.

Familjer med invandrabakgrund är överrepresenterade som klienter inom barnskyddet.<sup>73</sup> Detta kan enligt undersökningar avspegla att de yrkesutbildade personerna delvis har omedvetna fördomar eller brister i kompetensen. I servicen till familjer bör man fästa vikt vid att ordna tolkning och reservera tillräckligt med tid för att möta kunderna, eftersom missförstånd kan få långtgående negativa följder för barnet och familjen. En kontinuerlig utveckling av yrkespersonernas kompetens både inom examensutbildningar och fortbildning kräver mer uppmärksamhet än för närvarande. När välfärdsområdena uppstår ska man se till att kompetensen hos yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården främjas när det gäller integration av familjer. Kompetensen hos yrkespersoner i skolorna behöver utvecklas i en mångspråkig och mångkulturell växelverkan med invandrarfamiljer.

Invandrarkvinnor som utsätts för våld i familjen och i nära relationer är särskilt utsatta. Svaga sociala nätverk samt bristen på språkkunskaper och dålig kännedom om samhällets tjänster kan göra det svårare att söka sig till tjänster som erbjuder hjälp. Enligt planen för genomförande av Europarådets Istanbulkonvention ska parterna bland annat med hjälp av färdiga handlingsmodeller främja utbildning i jämlikhet och jämställdhet bland asylsökande och för personer som omfattas av

---

73 Kääriälä, A. & Keski-Säntti, M. & Aaltonen, M. & Haikkola, L. & Huotari, T. & Ilmakunnas, I. & Juutinen, A. & Kiilakoski, T. & Merikukka, M. & Pekkarinen, E. & Rask, S. & Ristikari, T. & Salo, J. & Gissler, M. 2020. Suomi seuraavan sukupolven kasvuypäristönä. Seuranta Suomessa vuonna 1997 syntyneistä lapsista, joilla, joilla on ulkomailla syntynyt vanhempi. Institutet för hälsa och välfärd. Rapport 15/2020. Ungdomsforskningssällskapet/Ungdomsforskningsnätverkets publikationer 228. [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140741/URN\\_ISBN\\_978-952-343-582-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140741/URN_ISBN_978-952-343-582-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

integrationstjänster samt stärka handledningen för invandrarfamiljer som ett led i verksamheten vid de familjecenter som ingår i social- och hälsovårdsministeriets program för utveckling av tjänster för barn och familjer. Med arbets- och näringsministeriets stöd har det vid institutet för hälsa och välfärd etablerats en personresurs för förebyggande arbete när det gäller att förhindra könsstymning av flickor och hedersrelaterat våld.

I Finland utarbetades 2017 en utredningspromemoria om förekomsten och uppdagandet av tvångsäktenskap. I den proposition som regeringen lämnade i oktober 2021 (RP 172/2021 rd) föreslås det bland annat att det införs bestämmelser i äktenskapslagen som gör det möjligt att genom upphävning upplösa äktenskap som ingåtts genom tvång. Det föreslås också att äktenskap som ingåtts utomlands av en minderårig ska erkännas enbart av särskilda skäl om åtminstone den ena av makarna var bosatt i Finland när äktenskapet ingicks. I november 2021 färdigställdes justitieministeriets bedömningspromemoria om straffbarheten av tvingande till äktenskap

#### *Invandrarbarns och invandrarungdomars utbildningsvägar*

Utöver familjen har också den kontinuitet som rådgivningsbyrån, småbarnspedagogiken och skolan bildar en central roll tillsammans med ungdomsväsendet för att stödja barn och unga i deras integration. Om ordnandet av tjänster för barn och unga föreskrivs det i den lagstiftning som gäller dem.

Utgångspunkten i integrationslagen är att då den tillämpas på personer under 18 år ska särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa. Kommunens program för integrationsfrämjande kan innehålla en plan för hur barns och unga personers integration ska främjas och deras sociala identitet stärkas. Dessutom finns det en informativ paragraf i lagen om övriga åtgärder som främjar integration och till dem hör bland annat åtgärder och tjänster som främjar integration av invandrarbarn och unga invandrare.

Barn och unga med invandrarbakgrund är inte en enhetlig grupp: de kommer från socioekonomiska bakgrunder av olika slag, talar ett eller flera språk, är födda i Finland eller har flyttat hit i olika åldrar och deras föräldrar lägger tonvikten på olika värden och attityder i sin fostran. Många invandrarungdomar är i ett förhållandevis bra läge vad gäller utbildning i relation till unga som inte

har invandrarbakgrund. Det finns ändå, bland annat hos unga som har svaga kunskaper i de inhemska språken, en ökad risk för att bli utanför utbildningen och arbetsmarknaden.

Alla barn som är varaktigt bosatta i Finland är läropliktiga. Kommunen har skyldighet att ordna förskoleundervisning och grundläggande utbildning för alla barn som bor inom kommunens område, också barn som ansöker om internationellt skydd. De färdigheter som fås i den grundläggande utbildningen utgör grunden för framgångarna inom utbildningen på andra stadiet och övrig utbildning och för övergången till arbetslivet. Det är också viktigt att i allt högre grad uppmärksamma hur undervisningsväsendet ska kunna trygga likvärdiga möjligheter för barn och unga som flyttat till landet i olika åldrar och med olika bakgrund att lära sig och nå framgång inom utbildningen.

Antalet elever med ett främmande språk som modersmål har ökat jämförelsevis snabbt i synnerhet inom den grundläggande utbildningen. År 2015 hade knappt 6 procent av alla elever i den grundläggande utbildningen ett främmande språk som modersmål, medan knappt 9 procent hade ett främmande språk som modersmål år 2020. Det fanns dock stora regionala variationer i andelen elever med ett främmande språk som modersmål i den grundläggande utbildningen. Relativt sett flest barn i grundskoleåldern med ett främmande språk som modersmål fanns i Nyland, 16 procent, och minst i Södra Österbotten, 2 procent.<sup>74</sup>

För barn och unga som har ett främmande språk som modersmål ordnas olika stödåtgärder som oftast gäller språkundervisningen. I samband med den grundläggande utbildningen kan det ordnas förberedande undervisning för invandrare. Inom den förberedande undervisningen för invandrare inför den grundläggande utbildningen är målet att ge eleverna behövliga färdigheter i finska eller svenska och andra färdigheter som behövs för övergången till förskoleundervisningen eller den grundläggande utbildningen samt att främja en balanserad utveckling och integration för eleverna i det finländska samhället. Kommunerna eller andra utbildningsanordnare är inte skyldiga att ordna förberedande undervisning. Den förberedande undervisningen anses dock vara viktig och staten uppmuntrar till att den ska ordnas genom att betala en särskild statsandel för elever som deltar i den. Antalet elever som deltar i förberedande undervisning inför den grundläggande utbildningen har vuxit och 2016 deltog 17 procent av eleverna med ett främmande språk som modersmål.

---

<sup>74</sup> Statistikcentralen, befolkningsstatistik 2020.

Inom den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen är det dessutom möjligt att ordna undervisning i finska eller svenska som andraspråk enligt en lärokurs som är särskilt avsedd för invandrare. Kommunerna är inte skyldiga att ordna undervisningen, men staten beviljar ett särskilt statsunderstöd för ordnande av undervisning i finska eller svenska som andraspråk (S2/R2). Av alla elever med ett främmande språk som modersmål deltog över 92 procent i undervisning i finska som andraspråk och 1,3 procent i undervisning i svenska som andraspråk. Nationella centret för utbildningsutvärdering utvärderade i april 2015 kunskaperna i lärokursen finska som andraspråk i slutskedet av den grundläggande utbildningen. Av de elever som deltog i utvärderingen nådde eller överskred 87 procent nivån goda kunskaper. Bäst förklarades kunskapen av skolgångstiden i Finland. Omkring tio procent av eleverna uppnår inte sådana språkliga färdigheter inom den grundläggande utbildningen att de klarar av att få godkänt i det riksomfattande språkprov som har krävts för att bli antagen till yrkesutbildning. Om en elev har inlärningssvårigheter eller andra svårigheter, har han eller hon rätt att få stöd för lärande och skolgång. År 2015 fick elever med ett främmande språk som modersmål oftare särskilt stöd än de som talar ett inhemskt språk som modersmål.<sup>75</sup>

Genom undervisning i det egna modersmålet kan man stödja den personliga utvecklingen för en elev med ett främmande språk som modersmål och informera om elevens bakgrundskultur. För den som behärskar sitt eget modersmål väl skapas förutsättningar också för att lära sig finska och för att lära sig andra ämnen i undervisning på finska. Staten stöder ordnande av undervisning på det egna modersmålet genom att betala en särskild statsandel till utbildningsanordnarna. Hösten 2015 undervisades det i det egna modersmålet i grundskolorna och gymnasierna på 55 olika språk. Av eleverna med ett främmande språk som modersmål fick 47 procent undervisning i sitt eget modersmål i grundskolan och gymnasiet.

Enligt statens revisionsverk (2015) är ett fungerande utbildningssystem som beaktar de särskilda behoven hos elever med invandrabakgrund ett effektivt sätt, eller kanske till och med det effektivaste sättet, att integrera de unga invandrarna i samhället. För närvarande erbjuder vårt utbildningssystem dock inte alla elever med invandrabakgrund jämlika möjligheter. Enligt resultaten från PISA 2012 ligger kunskapsnivån hos 15-åriga ungdomar med invandrabakgrund i både första och andra generationen i genomsnitt efter unga i samma ålder som inte har

---

<sup>75</sup> Kuukka, K. & Metsämuuronen, J. 2016. Perusopetuksen päättövaiheen suomi toisena kielenä (S2)-oppimäärän oppimistulosten arviointi 2015. Nationella centret för utbildningsutvärdering, publikationer 13:2016.

invandrarbakgrund. Resultaten för unga som invandrat före skolåldern är i någon mån bättre än för de unga som invandrat i skolåldern. I statens revisionsverks revisionsrapport 2015 rekommenderas bland annat att man ska uppmärksamma eventuella behov av tilläggsstöd hos både första och andra generationens invandrare för att säkerställa integrationen och förutsättningarna för fortsatta studier samt med tanke på bedömningspraxis i den grundläggande utbildningen.<sup>76</sup>

De senaste åren har andelen studerande med ett främmande språk som modersmål ökat markant både inom yrkesutbildningen och inom gymnasieutbildningen. Inom yrkesutbildningen har andelen dock ökat snabbare. År 2019 talade 15 procent av eleverna inom den grundläggande yrkesutbildningen ett annat modersmål än finska, svenska eller samiska. Av alla dem som avlade studentexamen 2020 var andelen personer med ett främmande språk som modersmål 5,6 procent. Både inom yrkesutbildningen och inom gymnasieutbildningen är genomströmningsgraden för dem som har ett främmande språk som modersmål lägre än för dem som talar finska, svenska eller samiska. De som har ett främmande språk som modersmål har möjlighet att utveckla sina färdigheter för att övergå till utbildning på andra stadiet i utbildningar i övergångsskedet vilka hösten 2022 slås samman till en ny enhetlig utbildningshelhet, utbildning som handleder för examensutbildning (HUX). Vid yrkeshögskolorna ordnas dessutom handledande utbildning för invandrare, som är gratis för de studerande.

Enligt en undersökning om arbete och välfärd hos personer av utländsk härkomst i Finland 2014 (UTH) är andelen som avbrutit skolgången tidigt fortfarande avsevärt högre bland unga av utländsk härkomst. Bland unga med finländsk bakgrund var andelen cirka 6 procent, medan den bland unga med utländsk bakgrund var 14 procent.<sup>77</sup>

Den fortsatta utbildningen efter grundskolan påverkades bland annat av åldern när personen anlät till landet: de som hade flyttat till Finland före skolåldern och de som fötts i Finland avbröt skolgången efter grundskolan i det närmaste lika sällan (6 procent) som unga med finländsk bakgrund. Av dem som anlät i en senare ålder avbröt 18 procent skolgången tidigt. Även könet har betydelse: av pojkar avbröt 18 procent skolgången medan motsvarande antal hos flickorna var 11 procent. Det vanligaste skälet till att unga inte fortsatte sin utbildning på andra stadiet var att de

<sup>76</sup> Statens revisionsverk. 2015. Tuloksellisuustarkastuskertomukset, Maahanmuuttajaoppilait ja perusopetuksen tuloksellisuus. Statens revisionsverks revisionsberättelser 12/2015.

<sup>77</sup> Nieminen, T. & Sutela, H. & Hannula, U. (red.) 2015. Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa. Statistikcentralen.

ville ut i arbetslivet (31 procent). Andra orsaker var bland annat att de inte fick den studieplats de sökt till, eller inte trodde att deras språkkunskaper räckte till för studier. En del av de unga ansåg att grundskolan var en tillräcklig utbildningsnivå för dem. UTH-undersökningen uppmärksammar också betydelsen av föräldrarnas utbildning. Utbildning går starkt i arv också hos personer med invandrarbakgrund.<sup>78</sup>

Den nya läropliktslagen trädde i kraft den 1 augusti 2021. Målet är att alla unga ska genomgå en utbildning på andra stadiet, och reformen kan bedömas gynna också invandrarungdomar. I och med reformen överfördes ansvaret för att ordna tjänster för invandrare över 17 år som tidigare varit kunder hos arbets- och näringsbyrån till kommunerna och läroanstalterna. Efter att läroplikten utvidgades har 17-åriga läropliktiga invandrare inte längre kunnat studera inom integrationsutbildning som ordnas i form av arbetskraftsutbildning eller bedriva frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån i enlighet med integrationslagen.

Invandrarungdomar över 18 år som omfattas av integrationsfrämjande och är kunder vid en arbetskrafts- och näringsbyrå hänvisas ofta till integrationsutbildning, läs- och skrivundervisning eller grundläggande utbildning för vuxna. Den nivå på språkkunskaper som uppnåtts under integrationsutbildningen är dock inte alltid tillräcklig för fortsatta studier eller för kraven i arbetslivet. När det gäller att främja integrationen av unga invandrare har det varit en utmaning att säkerställa obrutna tjänster efter integrationsutbildningen. Situationen för invandrare som överskridit grundskoleåldern antas ha blivit bättre bland annat genom reformen av den grundläggande utbildningen för vuxna och förlängningen av tiden för stöd av frivilliga studier. Stödtiden för frivilliga studier förlängdes genom en lagändring som trädde i kraft i början av 2017 så att en studiehelhet i fortsättningen kan stödjas i 48 månader i stället för högst 24 månader, om målet är att fullgöra lärokursen inom den grundläggande utbildningen.

I fortsättningen ska särskild vikt fästas vid att göra övergångarna inom studierna smidigare. Det bästa sättet att förebygga risken för marginalisering är att man säkerställer en tillräcklig nivå på de ungas språkkunskaper i slutet av grundskolan. Såväl kvinnor som bildat familj tidigt som unga som kommit till landet i högstadieåldern har sannolikt ofta av bristfälliga kunskaper i finska eller svenska, vilket försvårar fortsatta studier på andra stadiet. Det är viktigt att man stöder barns och ungas språkinläring och hjälper de unga att hitta en lämplig studieväg. För att främja detta behövs

---

<sup>78</sup> Mt.

ett nätverksamarbete mellan många myndigheter samt yrkesutbildning och kompletterande utbildning inom vilken det fästs särskild vikt vid stödet för skolgång och social integration bland första generationens barn och unga. Under ledning av undervisnings- och kulturministeriet bereddes åren 2017–2019 tre rapporter: Utbildningsvägar och integrering av invandrare – smärtpunkter och åtgärdsförslag I–III (publikationen finns endast på finska), vilkas syfte bland annat är att förbättra möjligheterna att utveckla finska eller svenska språket samt att utveckla invandrarnas möjligheter att delta. Många av förslagen i rapporterna har genomförts och en del främjas i olika strukturer.

Skillnader i familjernas socioekonomiska ställning inverkar på barnens utgångspunkter. Enligt en utredning av arbets- och näringsministeriet har också integrationsplaner visat sig ha en tydlig generationsöverskridande effekt som yttrar sig i bättre studieframgång hos invandrabarn med föräldrar för vilka det hade utarbetats en integrationsplan jämfört med invandrabarn som kommit till landet något tidigare och för vilkas föräldrar det inte hade utarbetats någon integrationsplan<sup>79</sup>. Enligt en utredning från Statens revisionsverk har också exempelvis Helsingfors stads anslag till skolorna för positiv särbehandling bevisligen ökat sannolikheten för att såväl finskspråkiga pojkar som elever med invandrabakgrund söker till utbildning på andra stadiet<sup>80</sup>. Också skolornas elevvård, elevhandledning samt kultur- och idrottstjänster har en central ställning vid vägledningen av barn och unga och när det gäller att göra övergångarna i utbildningen smidigare.

#### *Minderåriga som vistas i landet utan vårdnadshavare*

Under de senaste åren har årligen ca 100–300 minderåriga kommit till Finland utan vårdnadshavare för att söka internationellt skydd. Efter det exceptionellt stora antalet 2015 (3 024 minderåriga asylsökande som kommit utan vårdnadshavare) har antalet återgått till nivåerna under tidigare år. Antalet minderåriga som anlände utan vårdnadshavare var sammanlagt 401 år 2016, 142 år 2017, 146 år 2020 och 130 år 2021<sup>81</sup>.

Bestämmelser om mottagandet av minderåriga asylsökande under asylprocessen finns i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer

<sup>79</sup> Hämäläinen, K., Pesola, H., & Sarvimäki, M. 2015. Kotoutumissuunnitelmien vaikutukset maahanmuuttajien lasten koulutusvalintoihin. Helsinki: Edita Publ.

<sup>80</sup> Silliman, M. 2017. Targeted funding, Immigrant Background and Educational Outcomes: Evidence from Helsinki's "Positive Discrimination" Policy. Statens ekonomiska forskningscentral, VATT Working Papers 91.

<sup>81</sup> Statistik, Migrationsverket.



för människohandel (746/2011, mottagningslagen). En minderårig asylsökande som anlänt utan vårdnadshavare inkvarteras i en enhet som är avsedd för minderåriga, såsom ett grupphem eller stödboende. Grupphemmen leds liksom andra förläggningar av Migrationsverket och det föreskrivs om dem i mottagningslagen.

I integrationslagen finns bestämmelser om flytten till en kommun och främjande av integration i fråga om minderåriga som vistas i landet utan vårdnadshavare efter att de fått ett beslut om uppehållstillstånd. Närings-, trafik- och miljöcentralen anvisar den minderåriga som anlänt utan vårdnadshavare till en kommun efter att uppehållstillståndet har beviljats. Omvårdnad, omsorg och fostran för ett barn eller en ung person utan vårdnadshavare som har beviljats uppehållstillstånd ordnas enligt integrationslagen i familjegrupphem, med hjälp av stödd familjeplacering eller på något annat ändamålsenligt sätt. Kommunen ska avtala med närings-, trafik- och miljöcentralen om inrättande av ett familjegrupphem eller någon annan bostadsenhet, placering av barn och unga personer vid dessa enheter, anordnande av integrationsfrämjande tjänster och ersättning av kostnaderna för åtgärderna. Vid inrättandet av familjegrupphem ska utöver integrationslagen även bestämmelserna i barnskyddslagen om dimensionering av personalen, lokaler och uppväxtförhållanden beaktas. Styrningen och övervakningen av familjegrupphemma hör till närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter.

Ordandet av boende för minderåriga som vistas i landet utan vårdnadshavare fördelas mellan två förvaltningsområden. Migrationsverket, kommunerna och närings-, trafik- och miljöcentralerna samarbetar för att enheterna för asylsökande och personer som fått uppehållstillstånd i den mån det är möjligt ska finnas på samma orter och för att integrationen av barn inte ska äventyras i och med onödiga byten av ort. Samarbetet har de senaste åren intensifierats också så att Migrationsverket, kommunerna och närings-, trafik- och miljöcentralen tillsammans avtalar om inrättande av gemensamma enheter, så kallade hybridenheter. I dessa enheter bor både asylsökande och minderåriga som fått uppehållstillstånd. På hybridenheter tillämpas alltså både mottagningslagen och integrationslagen, och tillsynen över dem fördelas mellan Migrationsverket och närings-, trafik- och miljöcentralerna. Fördelen med hybridenheter är kontinuiteten, eftersom barnet inte behöver flytta efter att ha fått uppehållstillstånd. Det finns också en ekonomisk fördel om antalet platser kan fördelas flexibelt mellan de asylsökande och dem som fått uppehållstillstånd och användningsgraden på så sätt förblir hög.

Statens revisionsverk<sup>82</sup> har fäst uppmärksamhet vid att närings-, trafik- och miljöcentralerna i praktiken till viss del leder verksamhet som hör till lagstiftningsområdet för social- och hälsovården. Enligt Statens revisionsverk har familjegruppsheemens samarbete med kommunens barnskydd medfört oklarheter. I rapporten föreslås det att lagstiftningen och myndighetsansvaret ska förtydligas.

Boende och stöd för barn och unga som vistas i landet utan vårdnadshavare ordnas inte som en del av social- och hälsovårdstjänsterna i Finland, till skillnad från tjänsterna för andra barn och unga i motsvarande ställning. Enligt en jämförelse som Europeiska migrationsnätverket gjorde 2017<sup>83</sup> avviker Finlands system till denna del från systemen i de flesta andra europeiska länder.

Högsta förvaltningsdomstolen har i sitt årsboksbeslut från 2019<sup>84</sup> fastställt att ordnande av familjegruppshem för dem som vistas i landet utan vårdnadshavare inte är en kommunal social- och hälsovårdstjänst. Eftersom det i familjegruppsheemsverksamhet inte är fråga om social- och hälsovårdstjänster, kan till exempel lagstiftning om socialvård inte heller tillämpas direkt på verksamheten. Jämfört med motsvarande social- och hälsovårdstjänster ska det som i lagen om privat socialservice föreskrivs om ansvaret för servicens kvalitet, tillståndet för att producera tjänsterna eller övervakning och register inte tillämpas på familjegruppsheemsverksamhet. Familjegruppsheemen saknar också olika planer och tillsynspraxis samt klientdatasystem som används vid motsvarande enheter inom socialvården.

Även i en utredning som Centralförbundet för Barnskydd publicerade 2019<sup>85</sup> konstaterades det att socialvårdslagen tillämpas på olika sätt i kommunerna på barn och unga som vistas i landet utan vårdnadshavare. Enligt utredningen var det inte klart för de arbetstagare som ansvarar för boendet och omsorgen om barnen inom ramen för vilken lag man ska gå till väga.

---

<sup>82</sup> Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Statens revisionsverks revisionsberättelser 3/2014.

<sup>83</sup> EMN Study. 2017. Approaches to unaccompanied minors following status determination

<sup>84</sup> KHO:2019:45 <https://www.kho.fi/fi/index/maatokset/vuosikirjapaatokset/1554464517790.html>

<sup>85</sup> Martiskainen & Toivonen. 2019. Kotoutumisen polku ilman huoltajaa tulleiden lasten oikeudet, tarpeet ja palvelut. Lastensuojelun Keskusliiton verkkojulkaisu 6/2019 ([https://www.lskl.fi/wp-content/uploads/Kotoutumisen\\_polku\\_.pdf](https://www.lskl.fi/wp-content/uploads/Kotoutumisen_polku_.pdf))

I en utredning som färdigställdes 2017<sup>86</sup> bedömdes det hur förvaltningen av stöd och boende ordnas för barn som anlänt till Finland utan vårdnadshavare och fått uppehållstillstånd. De centrala svagheterna i systemet ansågs vara att barn flyttas från en enhet till en annan, att processen för att inrätta enheter är långsam och styv och beroende av kommunens samtycke och att det finns oklarheter i arbetsfördelningen när det gäller styrning och tillsyn. I utredningen rekommenderades det att ordnandet av stöd och boende för dem som anlänt som minderåriga utan vårdnadshavare och fått uppehållstillstånd på längre sikt överförs till social- och hälsovårdstjänsterna. I utredningen ansågs det att kunskaper som gäller socialskyddet och bedömningen av barnets bästa samt tillsynen över de inrättningar som ordnar boende kan garanteras i högre grad som en del av den samlade social- och hälsovården.

Enligt integrationslagen kan barn som anlänt som minderåriga utan vårdnadshavare omfattas av stödåtgärder tills de fyller 25 år eller tills de har en vårdnadshavare i Finland. Största delen av de unga som anlänt som minderåriga utan vårdnadshavare behöver särskilda stödtjänster ännu efter att de blivit myndiga i synnerhet när det gäller boende, utbildningsvägar samt hanteringen av ekonomin och vardagen. Därför höjdes åldersgränsen för stöd till myndiga år 2020 till 25 år. Syftet med åtgärderna enligt integrationslagen är att hjälpa även unga vuxna att uppnå tillräckliga färdigheter för att inleda ett självständigt liv.

Kommunen ersätts för de kostnader som kommunen orsakas av placeringen av en minderårig utan vårdnadshavare i ett familjegrupphem eller någon annan bostadsenhet enligt 28 § och för familjevård, stödtjänster för boende, socialservice och andra stödåtgärder till dess att den unga personen fyller 25 år, men dock högst under en tid på tio år. En förutsättning för att få ersättning är också att barn eller unga som kommit utan vårdnadshavare omfattas av tillämpningsområdet för integrationslagen, dvs. att han eller hon inte fått finskt medborgarskap.

Med tanke på barns rättigheter ska den främsta utgångspunkten för integrationsfrämjandet vara att trygga barnets bästa när det gäller minderåriga som kommit utan vårdnadshavare. I praktiken är möjligheten till lärande och utbildning, sociala relationer och en varaktig boendemiljö viktiga

---

<sup>86</sup> Lundqvist & Tantarimäki & Halttunen & Vanhanen. 2017. Esiselvitys alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnoinnista maakuntauudistuksen jälkeen. Arbets- och näringsministeriets publikationer 18/2017 (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79736>)

faktorer med tanke på barnets välbefinnande.<sup>87</sup> De administrativa lösningarna ska trygga en bedömning av barnets individuella situation och de lösningar som görs utgående från den.

Integrationsprocessen för ensamkommande minderåriga barn påverkas förutom av barnets tidigare livsskeden och utgångspunkt även av ålder, kön och individuella egenskaper. Hur barnet upplever delaktighet varierar från barn till barn liksom enligt situation. Integrationsvägen för ensamkommande barn börjar redan i samband med mottagningen bland annat med språkstudier. Utbildning är den viktigaste enskilda integrationsfaktorn för ensamkommande barn och unga.

Unga som kommit till landet utan vårdnadshavare är enligt socialvårdslagen i regel klienter som behöver särskilt stöd och man strävar efter att tillgodose deras servicebehov genom att arbeta i nätverk (bland annat genom samarbete med utsedda företrädare, familjegrupper och läroanstalter). Tjänsterna bör utvecklas så att de tryggar tillgodoseendet av barnets rättigheter till fullt samt barnets fostran och utveckling och så att de erbjuder kontinuitet och stabilitet i boendet, i de sociala nätverken och i integrationen. För närvarande är det inte klart hur ställningen och tjänsterna för de minderåriga som är i landet utan vårdnadshavare och som inte får tjänster med stöd av integrationslagen ska tryggas. Detta gäller bland annat sådana minderåriga som kommit utan vårdnadshavare och som har fått finskt medborgarskap och därför förlorar integrationstjänsterna och stödet av sin företrädare.

## 2.5 Anvisande till kommuner

Den särskilda sårbarheten hos personer som avses i 2 § 2 och 3 mom. i integrationslagen (till exempel personer som får internationellt skydd och kvotflyktingar) har beaktats i integrationslagens paragrafer om anvisande till kommuner och ersättning för kostnader till kommunerna. Många som får internationellt skydd har upplevt traumatiserande situationer i utreselandet, under resan eller i Finland, och är därför i större behov av tjänster, bland annat mentalvårdstjänster och rehabilitering, än andra invandrare. Genom bestämmelser i integrationslagen har man velat trygga tjänsterna för denna utsatta grupp på det sättet att staten bär ansvaret för kostnaderna. Bestämmelserna i 5 kap. om anvisande till kommuner och bestämmelserna i 6 kap. 45–49 § om ersättning för kostnader

---

<sup>87</sup> Björklund, K. 2014, Haluun koulutusta, haluun työtä ja elämän Suomessa. Yksintulleiden alaikäisten pakolaisten kotoutuminen Varsinais-Suomessa. Siirtolaisuusinstituutti, Tutkimuksia A 49.  
Kaukko, M. 2015. Participation in and beyond liminalities. Action research with unaccompanied asylum-seeking girls. Acta Universitatis Ouluensis.

tillämpas också på personer som avses i 2 § 2 och 3 mom. För att denna grupp bättre än för närvarande ska nås för integrationsfrämjande tjänster är det viktigt att förbättra gruppens integration och sysselsättning. I fråga om denna grupp är kommunens och välfärdsområdets samarbete i främjandet av integration och sysselsättning ofta särskilt viktigt.

I 5 kap. i integrationslagen finns bestämmelser om anvisande till kommuner av sådana personer som avses i 2 § 2 och 3 mom. i den lagen. En kommun kan med närings-, trafik- och miljöcentralen ingå avtal om anvisande av sådana personer till kommuner och främjande av deras integration. Närings-, trafik- och miljöcentralen ska anvisa en person som avses i 2 § 2 eller 3 mom. till den kommun med vilken avtal har ingåtts. Utöver avtalsförhandlingar och anvisande till kommuner har närings-, trafik- och miljöcentralerna till uppgift att utarbeta och genomföra en regional strategi för anvisande till kommuner. Det är frivilligt för kommunerna att ingå avtal med närings-, trafik- och miljöcentralen om anvisande av dessa personer till en kommun och främjande av integrationen, men ett avtal och kommunens integrationsplan är en förutsättning för att ersättning ska betalas för mottagning av kvotflyktingar och ordnande av integrationsfrämjande service.

Utgångspunkten är att de som fått internationellt skydd anvisas till en kommunplats. Arbets- och näringsministeriet fastställer årligen kvantitativa mål för närings-, trafik- och miljöcentralerna när det gäller placeringsplatser i kommuner för flyktingar. Utifrån målen förhandlar närings-, trafik- och miljöcentralerna med kommunerna inom sina områden. Det totala antalet kommunplatser baserar sig på en uppskattning av det årliga antal som får internationellt skydd. År 2015 höjde det exceptionellt stora antalet asylsökande det riksomfattande målet till 9 882 kommunplatser år 2016, från att ha varit mellan 1 700 och 2 300 kommunplatser under de föregående åren. Eftersom antalet asylsökande och antalet personer som får internationellt skydd sjönk efter år 2016 har behovet av platser i kommunerna sjunkit till den nivå det låg på före år 2015. För år 2022 är målet 2 300 kommunplatser.<sup>88</sup>

Före det exceptionella året 2015 fanns det inte tillräckligt med sådana kommunplatser som baserar sig på avtal mellan närings-, trafik- och miljöcentralerna och kommunerna om anvisande till kommuner av personer som avses i 2 § 2 och 3 mom. i integrationslagen. Detta fördröjde flytten av både kvotflyktingar och flytten från förläggningar till kommunerna. För en smidigare övergång till kommuner för asylsökande som fått uppehållstillstånd började Migrationsverket ge förläggningarna anvisningar om förfarandet för flytt till kommunen år 2010 till följd av det större antalet

---

<sup>88</sup> Uppgifter från Migrationsverket.

asylsökande än under det föregående året. De anställda vid förläggningarna stöder personer som fått uppehållstillstånd vid flytten till kommunen i regel till den närings-, trafik- och miljöcentralers område där förläggningen är belägen.

Man har fortsatt använda denna handlingsmodell som var avsedd att vara tillfällig och på grund av ett otillräckligt antal platser i kommunerna baserade på avtalsförfarandet har flytten till kommunerna med hjälp från förläggningarna varit vanligare i många områden än flytt till de kommunplatser som närings-, trafik- och miljöcentralerna förhandlat fram. Situationen varierar mellan närings-, trafik- och miljöcentralernas områden. Förläggningarnas uppgifter har ökat i och med att de bistår vid flytten till en kommun, men det finns inga särskilda bestämmelser i lagen om förläggningarnas uppgifter när det gäller flytten till en kommun. Asylsökande som har fått uppehållstillstånd kan välja bostadsort och största delen av dem utnyttjar också denna grundlagsbaserade rätt. Då ordnar den som fått uppehållstillstånd själv sin flytt från förläggningen utan myndighetsstyrning.

Efter situationen 2015 ökade andelen flytt med hjälp från förläggningen och självständig flytt i förhållande till andelen flytt med hjälp från närings-, trafik- och miljöcentralerna, då det inte fanns tillräckligt med kommunplatser. Flytt till kommunplatser som styrs av närings-, trafik- och miljöcentralerna har minskat sedan år 2017 så att endast 11 procent av dem som fått uppehållstillstånd år 2020 flyttade till kommunplatser som anvisats av närings-, trafik- och miljöcentralerna. Andelen självständig flytt från förläggningen till kommunen har legat på en nivå på 70 procent sedan år 2018. År 2021 flyttade cirka 16 procent av de asylsökande som fått uppehållstillstånd till kommunplatser anvisade av närings-, trafik- och miljöcentralerna. Likaså flyttade cirka 16 procent anvisade av förläggningen medan cirka 65 procent flyttade självständigt till en kommun antingen från förläggningen eller från den privata inkvarteringen där de bodde redan när de ansökte om asyl. År 2021 skedde flytten från förläggningen till kommunen i genomsnitt inom 73 dygn efter beslutet om uppehållstillstånd.<sup>89</sup>

Anvisandet till kommuner som baserar sig på avtal mellan närings-, trafik- och miljöcentralerna och kommunerna var en utmaning på grund av det otillräckliga antalet kommunplatser redan före undantagsåret 2015, men det då ökade antalet asylsökande och därmed ökade antalet personer som skulle anvisas till en kommun visade ännu tydligare än förut att det avtalsbaserade systemet för

---

<sup>89</sup> Uppgifter från Migrationsverket.

anvisning till kommuner inte till alla delar fungerar på önskat sätt. När det gäller kvotflyktingar är placeringen i kommunerna under kontroll och processen smidig. Även om man lyckades öka antalet kommunplatser betydligt och de mottagande kommunernas nätverk blev större än före år 2015, ökade ändå flyttningen på egen hand från förläggningarna till kommunerna när det gäller asylsökande som fått uppehållstillstånd och kommunplatser blev också oanvända. Avtalssystemet gör det möjligt att kontrollera anvisandet till kommuner men är också administrativt långsamt och anpassar sig inte för att snabbt placera ett stort antal personer.

Anvisning till kommuner som baserar sig på en kommunal mottagningsbeslutsprocess samt avtal mellan närings-, trafik- och miljöcentralerna och kommunerna omfattar flera aktörer och faser, vilket förlänger beslutsprocessen i fråga om kommunplatserna och fördröjer mottagningen av kvotflyktingar och flyttningen från förläggningarna till kommunerna av asylsökande som fått uppehållstillstånd. Det blir dyrt och fördröjer integrationen när vistelsen i förläggningar för personer som fått uppehållstillstånd drar ut på tiden. Under situationen med asylsökande 2015 intensifierade arbets- och näringsministeriet, inrikesministeriet, Migrationsverket och närings-, trafik- och miljöcentralerna samarbetet för att effektivisera förflyttningen från förläggningarna till kommunerna och samordna styrningen. För att bemöta de utmaningar i placerandet av kvotflyktingar i kommuner som fortgått flera år och påskynda flytten till kommuner för asylsökande som fått uppehållstillstånd genomfördes under verksamhetsperioden 2014–2021 för EU:s asyl-, migrations- och integrationsfond (AMIF-fonden, på engelska Asylum, Migration and Integration Fund) flera projekt där man har utvecklat processer, intensifierat samarbetet mellan aktörerna och stött kommuner som tar emot kvotflyktingar med ekonomiska incitament, utveckling av kompetensen och stärkt kunskapsbas.

Samarbetet mellan närings-, trafik- och miljöcentralerna och kommunerna fungerar i huvudsak väl när det gäller anvisande till kommuner och främjande av integrationen. Även om kommunplatssituationen för asylsökande som fått uppehållstillstånd under de senaste åren har varit bättre än före 2015 blir kommunplatser årligen också oanvända. En kommunplats kan sökas för dem som fått uppehållstillstånd vid förläggningarna, men kommunplatsernas läge motsvarar inte alltid behoven hos dem som fått uppehållstillstånd, till exempel när det gäller möjligheterna till fortsatt utbildning och sysselsättning. Dessutom är det egna samfundets stöd en central faktor när det gäller beslut om att flytta. Placeringen av kvotflyktingar i kommuner är kontrollerad och på riksnivå gäller mottagandet av kvotflyktingar alla närings-, trafik- och miljöcentralers områden. Det

finns kommunplatser också för asylsökande som fått uppehållstillstånd, men flytten från förläggningarna till kommunerna sker oftast utan myndighetsstyrning genom så kallad självständig flytt. De flesta flyttar till de största städerna. Kommunplatser som förhandlats fram blir oanvända också på grund av att kommunerna kan begränsa mottagningen i kommunen exempelvis till dem som representerar en viss språkgrupp som redan finns i kommunen sedan tidigare men som inte nödvändigtvis finns bland dem som fått uppehållstillstånd ett visst år.

Förläggningens läge inverkar på var den som beviljats uppehållstillstånd bosätter sig efter att ha fått tillståndet. I regel strävar förläggningarna efter att anvisa dem som beviljats uppehållstillstånd till det område där förläggningen är belägen. I placeringen av förläggningarna har man dock inte beaktat utgångspunkterna för placering i kommunerna eller integrationen, vilket kan inverka på flytten till kommuner och inledandet av integrationen. När det gäller avtalsbaserad flytt och flytt med hjälp från förläggningen riktar största delen in sig på den närings-, trafik- och miljöcentrals område där förläggningen finns. Övrig flytt riktar sig i huvudsak till huvudstadsregionen och de största städerna. Av alla asylsökande som fått uppehållstillstånd och flyttade 2021 flyttade cirka 43 procent till huvudstadsregionen. I synnerhet självständig flytt till huvudstadsregionen och andra större städer har lett till att ett stort antal kommunplatser inte beviljas.

En mottagande kommun ordnar bostad åt asylsökande som har fått uppehållstillstånd och flyttar till en kommunplats. Den som fått uppehållstillstånd ska i princip flytta från förläggningen inom två månader från att han eller hon meddelats om uppehållstillståndet. Även den som har fått en kommunplats kan vara tvungen att vänta en längre tid på bostad. Utöver det att en bostad ska frigöras eller hittas inverkar också flexibiliteten i fråga om utlänningsregistreringarna på flexibiliteten i flytten till kommunen. Det har förekommit dröjsmål i registreringsverksamheten vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, som inledde sin verksamhet 2020, vilket också har fördröjt flytten till kommunen för asylsökande som beviljats uppehållstillstånd och lett till att det tagit längre innan de börjat omfattas av servicen och följaktligen gjort integrationens långsammare. De som får uppehållstillstånd och som vill flytta någon annanstans än till kommuner som tillhandahåller kommunplatser ordnar själva sin bostad. I praktiken skaffar de som flyttar självständigt sin första bostad på den privata bostadsmarknaden eller flyttar till en början till släktingar eller bekanta. Framför allt i de största städerna och tillväxtcentra är tillgången till hyresbostäder som staten stöder ofta liten, vilket bromsar upp speciellt övergången till avtalade kommunplatser eller försvårar redan principiellt tillgången till kommunplatser.



Det är svårt att regionalt styra migrationen i fråga om dem som självständigt flyttar från förläggningen till kommunerna. Förläggningen kan försöka påverka besluten om flytt genom informationsstyrning, men de som beviljas uppehållstillstånd fattar beslut om flytten enligt egen prövning. På grund av självständig flytt behöver kommunen ha beredskap för servicebehoven hos dem som flyttar självständigt. Beredskapen kan stödjas genom samarbete och informationsbyten mellan aktörerna, bland annat kommunen och förläggningen. För dem som flyttar till kommunen utan myndighetsstyrning behöver särskild uppmärksamhet riktas till anvisande till kommunens tjänster.

### **Främjade av goda befolkningsrelationer och invandrarnas delaktighet**

#### *Goda etniska relationer, det civila samhället och delaktighet*

Goda etniska relationer är en helhet som tränger igenom olika delområden i samhället och konsekvenserna av den syns i stor utsträckning inom migrations- och integrationspolitiken. Goda etniska relationer främjar invandrarnas integration och en delaktighet, medan negativa attityder mellan olika befolkningsgrupper, diskriminering och rasism medför otrygghet och minskar interaktionen mellan de olika befolkningsgrupperna och försvårar således integrationen. Befolkningsrelationerna och attitydklimatet påverkar invandrarnas integration och möjligheter att delta i samhället. I stället för att tala om etniska relationer håller det på att etableras ett bredare sätt att förhålla sig till befolkningsrelationer som innebär att attityder, växelverkan mellan olika befolkningsgrupper, olika befolkningsgruppers delaktighet och känsla av trygghet samt sambanden mellan dem granskas som en helhet.

Arbets- och näringsministeriet svarar för samordningen och den nationella utvärderingen och uppföljningen av främjandet av goda etniska relationer samt styrningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna i uppgifter som hänför sig till främjande av goda etniska relationer. Vid justitieministeriet finns delegationen för etniska relationer och bestämmelser om den utfärdas genom förordning av statsrådet.

Enligt förordningen har delegationen för etniska relationer bland annat till uppgift att främja dialog och samarbete mellan invandrarna, de etniska minoriteterna, myndigheterna, de politiska partierna och medborgarorganisationerna och följa utvecklingen av etniska relationer i samhället.

Delegationen tar initiativ till att främja invandrarnas och de etniska minoriteternas möjligheter att delta och påverka, förbättrar trygghetskänslan och skapar ett positivt attitydklimat mellan olika befolkningsgrupper. Dessutom ger den i egenskap av sakkunnigorgan utlåtanden samt lägger fram förslag och tar initiativ till att utveckla olika delområden inom invandrar-, integrations- och jämlikhetspolitiken.

Den riksomfattande delegationen består av sju regionala delegationer för etniska relationer, som koordineras av närings-, trafik- och miljöcentralerna och som på regionnivå sköter delegationens uppgifter som avses i förordningen. Närings-, trafik- och miljöcentralen kan enligt integrationslagen också tillsätta en regional kommission för invandrarfrågor och en av dess uppgifter är att arbeta för likabehandling.

Diskrimineringslagstiftningen är central när det gäller att trygga lika möjligheter för olika befolkningsgrupper. Myndigheterna, utbildningsanordnarna och de större arbetsgivarna ska enligt diskrimineringslagen ha en likabehandlingsplan med konkreta åtgärder för att bekämpa diskriminering och främja likabehandling. Likabehandlingsplaneringen erbjuder en möjlighet att utveckla relationerna mellan olika grupper också på organisationsnivå. Med stöd av diskrimineringslagen ska en myndighet bedöma i vilken mån likabehandling har genomförts i dess verksamhet och vidta nödvändiga åtgärder för att främja likabehandling. I en utredning som Kommunförbundet publicerat 2018<sup>90</sup> har man kartlagt kommunernas likabehandlingsplaner. Av de 127 kommuner som deltog i enkäten uppgav omkring hälften (54 procent) att en operativ likabehandlingsplan har utarbetats som en del av någon annan plan, vanligen jämställdhetsplanen. Justitieministeriet har utvecklat anvisningar och metoder för planeringen av likabehandling och för bedömningen av jämställdheten och upprätthåller ett system för uppföljning av diskriminering.

Enligt integrationslagen kan man i kommunens program för integrationsfrämjande inkludera en plan för främjande av goda etniska relationer och en dialog mellan olika kulturer. Enligt en utredning om kommunernas program för integrationsfrämjande som slutförts år 2022<sup>91</sup> verkar goda relationer mellan befolkningsgrupper nämnas i nästan alla program men egentliga mål eller åtgärder

---

<sup>90</sup> Ekholm, E. & Tuokkola K. 2018. ”Samalle viivalle” Havaintoja kuntien yhdenvertaisuustyöstä. Kuntaliiton julkaisusarja nro 2/2018. [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/180314\\_tiedoteliite\\_1907Yhdenvertaisuusjulkaisu\\_nro2\\_2018.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/180314_tiedoteliite_1907Yhdenvertaisuusjulkaisu_nro2_2018.pdf)

<sup>91</sup> Koskimies, L. & Kettunen, P. 2022: Selvitys kuntien kotouttamisohjelmista. Kommer att publiceras i arbets- och näringsministeriets publikationer 2022

för att främja relationerna har inte alltid ansetts. Ämnet får relativt liten uppmärksamhet i programmen med tanke på att det är en av de innehållsrekommendationer som särskilt lyfts fram i integrationslagen. Detta kan bero på att verksamhetsområdet i fråga inte har definierats och att de ansvariga delvis finns utanför de kommunala tjänsterna.

I vissa kommuners program för integrationsfrämjande har man dock lyckats väl med att ställa upp mål och åtgärder för förebyggande av diskriminering och konflikter, för säkerheten och delaktigheten i samhället samt till exempel för mångfald i kommunens kommunikation. Programmen innehåller också åtgärder med hjälp av vilka man ökar möjligheterna för olika befolkningsgrupper att mötas och delta i när demokrati och organisationsverksamhet. Också antirasism och dubbelriktad integration lyftes fram i programmen. Utredningen visar att kommunerna, i synnerhet små kommuner, behöver stöd med att ställa upp konkreta mål och mätare för relationerna mellan befolkningsgrupper. Det är skäl att öka planmässigheten i arbetet för att främja goda relationer mellan befolkningsgrupperna och att se till att det grundar sig på information om kommunens eller regionens situation i fråga om relationerna. Dessutom behövs diskussion om orsakerna och de största utmaningarna i fråga om dessa relationer samt åtgärder som riktas till dem. Åtgärderna kan utöver de ovannämnda vara till exempel olika utbildningar som fokuserar på likabehandling, mångfald och antirasism, rådgivningstjänster mot diskriminering, stöd till dem som vill lösgöra sig från radikalism och extremistgrupper samt medling.

Kommunen eller flera kommuner tillsammans kan också tillsätta en delegation på lokal nivå för utvecklande av planeringen och genomförandet av integrationsfrämjandet samt för främjande av etniska relationer.

Betydelsen av goda etniska relationer och interaktion mellan de olika befolkningsgrupperna framhävs i vardagliga situationer och i närsamhället, varför kommunerna och organisationerna har en central roll när det gäller att främja goda etniska relationer och motverka diskriminering och rasism. Organisationerna är viktiga för integrationen då de möjliggör interaktion mellan olika befolkningsgrupper och möten i människornas vardag och kompletterar de offentliga tjänsterna.

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter publicerade 2017 en undersökning, MIDIS<sup>92</sup>, genom vilken man samlade in jämförbara uppgifter om invandras och etniska minoriteters erfarenheter från olika livsområden. Studiematerial samlades in i alla medlemsländer under 2015–2016 och för Finlands del utvaldes som undersökningsgrupp vuxna invandrare och deras barn från Afrika söder om Sahara. Enligt undersökningen upplevde 60 procent av invandrarna från Afrika söder om Sahara och deras barn att de diskriminerats i Finland på grund av sin etniska bakgrund eller invandrarbakgrund under de fem år som föregått undersökningen (medeltal för EU 38 procent). Upplevelser av diskriminering förekommer till exempel inom offentliga och privata tjänster, vid jobbsökning, på arbetsplatser, vid anskaffning av bostad och inom utbildning. Frågorna om trakasserier och hatbrott gav liknande resultat: På grund av sin bakgrund hade 47 procent upplevt trakasserier under de tolv månader som föregick undersökningen. Också en tidigare motsvarande undersökning som genomfördes 2008 visade höga tal i fråga om trakasserier och hatbrott, och situationen beträffande invandrarnas upplevda diskriminering har inte förändrats.

När det gällde frågor om tillhörigheten till en grupp och förtroendet för beslutsfattare i samhället var resultaten för Finlands del enligt MIDIS-undersökningen bättre än medeltalet för EU. Av deltagarna i undersökningen ansåg 83 procent att deras bosättningsland var viktigt eller mycket viktigt och 71 procent upplevde samhörighet med bosättningslandet. Också förtroendet för aktörerna i samhället (t.ex. kommunala myndigheter och polisen) var högre bland invandrarna i Finland än medeltalet för undersökningen. Bland dem som utsatts för diskriminering var nivån på förtroendet enligt resultaten dock lägre. Enligt tidigare undersökningar vet man att hatpropaganda och trakasserier påverkar trygghetskänslan och den psykiska hälsan samt förtroendet för myndigheter hos dem som utsatts för det. Diskriminering och trakasserier stör också interaktionen och delaktigheten mellan grupper, likaså förutsättningarna för integration. För att minska invandrarnas upplevelse av diskriminering, trakasserier och hatbrott behövs det i fortsättningen sektorsövergripande och samordnade åtgärder.

Enligt justitieministeriets kartläggning av befolkningsrelationer 2017<sup>93</sup> har attityderna till invandring och invandrare skärpts i någon mån under de senaste åren. Enligt kartläggningen var 65–74 procent av kommuninvånarna positiva till kulturell mångfald i grannskapet. Däremot

---

<sup>92</sup> European Union Agency for Fundamental Rights. 2017. Second European Union Minorities and Discrimination Survey. Main results.

<sup>93</sup> Justitieministeriet. 2017. Hur klarar vi oss? En kartläggning av relationerna mellan befolkningsgrupperna i Finland – med fokus på förläggningstyper Justitieministeriets publikation 32/2017

identifierade kommuninvånarna ofta etniska grupper som de inte ville ha som grannar (62–71 procent beroende på kommun).

Enligt en undersökning om värden och attityder<sup>94</sup> som Näringslivets Delegation EVA rf utförde 2021 bedömde nästan hälften (48 procent) av finländarna att det att befolkningen i landet åldras och minskar kräver att man underlättar för utlänningar att flytta till Finland. Kvinnor förhåller sig positivare till invandring än män, och de yngsta (18–25 år) och de äldsta (över 65 år) åldersgrupperna förhåller sig positivare än andra åldersgrupper. Värderingarna har förändrats, eftersom inställningen till invandring har varit mer reserverad i tidigare utredningar.

Enligt en undersökning, FinMonik<sup>95</sup>, som Institutet för hälsa och välfärd genomförde 2020 fanns det bland personer med utländsk bakgrund fler som upplevde ensamhet och som inte hade stöd från närstående än bland hela befolkningen i Finland. Enkäten Hälsa i skolan 2021 visar att invandrarbarn, särskilt pojkar i högstadieåldern, oftare blir utsatta för mer mobbning än andra. Ungefär varannat barn i högstadieåldern hade blivit utsatt för diskriminering i skolan eller på fritiden. Minst en gång i veckan utsattes 13 procent av invandrarflickorna i årskurs 8–9 i grundskolan för mobbning (av flickor med finländsk bakgrund 5 procent) och 22 procent av invandrapojkarna (av pojkar med finländsk bakgrund 5 procent). Skillnaden i mobbningen märks också bland barn i lågstadieåldern. I synnerhet fortgående mobbning av pojkar i högstadieåldern är oroväckande vanlig – fler än en av fem ungdomar utsätts för fortgående mobbning.

Av dem som flyttat till Finland röstade omkring var tredje i kommunalvalet 2017. Personer över 40 år röstade oftare än de yngre. De som flyttat till Finland av familjeskäl röstade oftare i kommunalvalet än de som flyttat på grund av arbete. Förklaringen till röstningsaktiviteten bland finländare och etniska minoriteter i Finland är i viss utsträckning samma faktorer, till exempel socioekonomisk ställning. Språkkunskaper och känslan att man är en del av lokalbefolkningen höjde sannolikheten för att rösta. Samtidigt är det viktigt att observera att detta samband försvagas av att man upplever att man också hör till medborgarna i det egna födelselandet eller avgångslandet.

---

<sup>94</sup> Kurronen, S. 2021: Tervetuloa töihin. Yhä useampi suomalainen on suopea työperäiselle maahanmuutolle. EVA 2021

<sup>95</sup> Kuusio H, Seppänen, A, Jokela S, Somersalo L & Lilja E. 2020. Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus. Raportti 1. Helsingfors: Institutet för hälsa och välfärd

I en internationell integrationsundersökning finns det många bevis på att känslan av att höra både till lokalbefolkningen och medborgarna i ursprungslandet har samband med välbefinnandet.<sup>96</sup>

### *Partnerskap för integrationsfrämjande samt organisationernas roll*

Målet för partnerskapsprogrammet för integration, som samordnas av arbets- och näringsministeriet är att stödja olika aktörers samarbete för integrationsfrämjande. Ett mål med programmet är att erbjuda praktiska möjligheter till nya former och modeller för samarbete, göra nya aktörer delaktiga samt stärka verksamheten hos organisationer och sammanslutningar som redan varit verksamma en längre tid som stöd för integrationsfrämjandet. Likaså är det ett mål att systematisera partnerskap inom integrationsfrämjandet på lång sikt och på så vis effektivisera det integrationsfrämjande arbetets slagkraft. Partnerskapsprogrammets viktigaste verktyg är regelbundna nätverksmöten och utbildningar, en interaktiv elektronisk samarbetsplattform som är öppen för olika aktörer samt partnerskapsbarometern som vartannat år kartlägger samarbetsläget och utvecklingsbehoven för organisationer som arbetar för integration. Syftet med partnerskapsprogrammets verksamhet är att stärka det sektorsövergripande samarbetet för integrationsfrämjande och arbetets verkningsfullhet.

För att göra det civila samhällets verksamhet synligare och stärka samordningen stöder arbets- och näringsministeriet tjänsten Stöd för integration som på webbtjänsten stödförintegration.fi samlar integrationsstödande verksamhet med låg tröskel för invandrare samt händelser och utbildningar som är riktade till arbetstagare och frivilliga.

Arbets- och näringsministeriet stöder också projektet med det riksomfattande organisationsnätverket för mottagningsverksamhet och integrationsstöd som koordineras av Finlands Röda Kors. Projektet koordinerar samarbetet mellan de riksomfattande integrationsstödande organisationerna, främjar förankringen av den modell för integrationsurval (Kotoutumistarjotin) som Finlands Röda Kors har utvecklat samt stöder arbetet mot rasism som en del av partnerskapsprogrammet. Integrationsurvalet är ett redskap med vars hjälp tredje sektorns

---

<sup>96</sup> Seppänen, A., Sipinen J., Kuusio H. & Kazi V. 2021: Suomeen muuttaneiden äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa: yhteydet maahanmuuton syyhyn, kielitaitoon ja kuulumisen kokemukseen. Institutet för hälsa och välfärd. 12/2021

verksamhet på lokal nivå kan synliggöras och koordineras och de områden som i praktiken saknar täckning kan identifieras.

Betydelsen av partnerskap mellan myndigheterna och det civila samhället vad gäller att främja integration har stärkts ytterligare de senaste åren. Det finländska civila samhället har aktivt svarat på främjandet av integrationen av invandrare, och till exempel i mottagningen av den rekordartade mängden asylsökande 2015 var organisationerna på ett kännbart sätt med om att svara på de sökandes behov. Stärkandet av tredje sektorns roll förutsätter att aktörerna i tredje sektorn har kunskaper och övriga resurser för sin verksamhet, och att samarbetet och informationsutbytet mellan tredje sektorn och myndigheterna fungerar.

Att aktörer i det civila samhället, i organisationer, i sammanslutningar och i näringslivet knyts till integrationsfrämjandet är en förutsättning för en fungerande integrationsfrämjande politik och verkställandet av den. Många olika sammanslutningar och organisationer, inklusive invandrarernas egna organisationer, ordnar flexibel verksamhet med låg tröskel som främjar invandrarernas integration, delaktighet i samhället och samhörighet vid sidan av och som komplement till offentliga tjänster. Med organisationer avses invandrarorganisationer, frivilligorganisationer och arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer. Till sammanslutningarna hör också religiösa samfund.

Organisationer och andra aktörer som inte är myndigheter deltar i främjandet av integrationen, erbjuder stöd med låg tröskel i början av integrationen och skapar förbindelser till arbetslivet och samhället i övrigt. Organisationerna, sammanslutningarna och partnerskapen inom näringslivet kan inneha många roller samtidigt: de stöder och kompletterar myndigheternas arbete, är intresseorganisationer och sakkunniga samt erbjuder de egna medlemmarna kamratstöd och gemenskap. På lokal nivå kan organisationerna till exempel arbeta parallellt med de tjänster som anges i integrationslagen med att stödja invandrarernas fulla delaktighet och likvärdighet i samhället. Organisationer, föreningar och sammanslutningar har sin roll i planeringen och utvecklingen av integrationsfrämjandet på lokal nivå och dessutom har organisationsverksamheten beaktats som en form av frivilliga studier på det sätt som beskrivs ovan.

Enligt serviceenkäten till kommunerna<sup>97</sup> stöder många kommuner den verksamhet som olika organisationer producerar, till exempel rådgivnings- och kulturtjänster, idrottsklubbar, verksamhet

---

<sup>97</sup> Serviceenkät till kommunerna. Arbets- och näringsministeriets publikationer, ANM rapporter 23/2016

för unga och äldre samt mångkulturella mötesplatser. Understöd för finansiering av organisationernas verksamhet kan också fås via flera kanaler. Social- och hälsoorganisationernas understödscentral (STEA) är en statsbidragsmyndighet som verkar i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet. Också arbets- och näringsministeriets kompetenscentrum för integration av invandrare erbjuder småskaliga statsunderstöd till integrationsfrämjande organisationer. Europeiska socialfonden (ESF) finansierar verksamhet i form av projekt och är ett av Europeiska unionens viktigaste finansiella instrument för att främja sysselsättningen samt den ekonomiska och sociala gemenskapen i medlemsstaterna. Europeiska socialfondens utgifter är cirka 10 procent av EU:s totala budget. Invandrare är en viktig målgrupp för de projekt som Europeiska socialfonden finansierar.

Asyl-, migrations- och integrationsfonden (eng. Asylum, Migration and Integration Fund, AMIF) grundades för Europeiska unionens programperiod 2014–2020 för att främja utvecklandet av unionens gemensamma asyl- och migrationspolitik samt stärkandet av området med frihet, säkerhet och rättvisa. I fondens verksamhet tillämpas principerna om solidariteten och ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna samt samarbete med tredjeländer. Med hjälp av Asyl-, migrations- och integrationsfonden stärks och utvecklas det gemensamma europeiska asylsystemet, stöds integration och laglig invandring av tredjelandsmedborgare samt utvecklas återvändandestrategier. Till asyl-, migrations- och integrationsfonden har det för åtgärder som genomförs i Finland i enlighet med programmet anvisats sammanlagt cirka 26 miljoner euro för programperioden 2014–2020. Invandrarnas och andra etniska minoriteters föreningsverksamhet och färdigheter i demokrati och deras möjligheter att delta och påverka har fått stöd både genom projekt som finansieras ur EU:s olika fonder och genom nationell finansiering. Arbets- och näringsministeriet har beviljat bidrag till organisationer för att främja goda etniska relationer och motverka diskriminering och rasism samt för olika organisationers arbete med att stödja främjandet av integrationen. Även Centret för konstfrämjande beviljar bidrag för arbete som stöder kulturell mångfald och motarbetar rasism. På så sätt stärks också minoriteternas egen identitet och känslan av att de är en del av sitt bostadsområde, sin kommun och sin arbets-, studie- och intressegemenskap. Social- och hälsoorganisationernas understödscentral beviljar understöd till organisationer bland annat för främjande av gemenskapsanda och möjligheter till deltagande.

Riksdagen har i revisionsutskottets betänkande (ReUB 8/2021 rd) förutsatt att organisationernas och det fria bildningsarbetets andel av integrationsfrämjandet ökas. Enligt riksdagen ska regeringen se



till att tredje sektorn, det vill säga organisationerna och det fria bildningsarbetet, tar över en större andel av integrationsfrämjandet och vidta åtgärder för att omdefiniera arbetsfördelningen mellan myndigheterna och tredje sektorn. Samarbetet mellan den tredje sektorn och myndigheterna möjliggör en lyckad integration. Organisationernas ökade roll förutsätter att deras verksamhetsmöjligheter och resurser tryggas.

Det är dock skäl att notera att myndighetsuppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt enligt 124 § i grundlagen får ges endast myndigheter. Överhuvudtaget kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. I 13 § i grundlagen föreskrivs det också om föreningsfrihet. Därför är det inte i enlighet med grundlagen motiverat att bestämma arbetsfördelningen mellan myndigheter och tredje sektorn på ett sätt som ger aktörer inom den tredje sektorn myndighetsuppgifter som hänför sig till integrationsfrämjandet.

## **2.8 Finansieringen av integrationsfrämjandet**

Finansieringen av integrationsfrämjandet hänför sig till kommuner, välfärdsområden och statliga myndigheter.

Kommunernas och samkommunernas finansiering består av flera källor. För det första är ungefär hälften av deras inkomster olika slags skatteinkomster: kommunalskatt, samfundsskatt och fastighetsskatt. Dessutom utgör olika verksamhetsinkomster såsom försäljningsinkomster och avgifter en del av kommunernas och samkommunernas inkomster. Kommunerna får också en betydande del av finansieringen som finansiering med allmän täckning och kalkylerad finansiering som en del av statsandelarna för kommunernas basservice. Dessutom baserar sig kommunernas finansiering för främjande av integration på kalkylerade ersättningar som söks separat i enlighet med integrationslagen.

Bestämmelser om välfärdsområdenas finansiering finns i lagen om välfärdsområdenas finansiering (617/2021). Finansieringen av välfärdsområdena grundar sig till stor del på statlig finansiering och delvis på kund- och användaravgifter. Välfärdsområdena har åtminstone tillsvidare inte beskattningsrätt, men saken utreds. Välfärdsområdenas verksamhet baserar sig i huvudsak på statlig finansiering som är kalkylerad och har allmän täckning. Finansieringen fördelas mellan varje välfärdsområde på basis av kalkylmässiga faktorer som beskriver invånarnas servicebehov och omständigheterna i fråga om social- och hälsovården och räddningstvåsen. Dessutom bestäms en del av finansieringen enligt invånarunderlaget och enligt ett kriterium för främjande av välfärd och hälsa. Av finansieringen med allmän täckning anvisas största delen, cirka 80 procent, genom servicebehov inom social- och hälsovården. Andra grunder för anvisandet av finansieringen är bland annat invånarantal, befolkningstäthet, främmande språk som modersmål och tvåspråkighet.

Det är skäl att beakta att de kalkylerade ersättningar eller ersättningar som söks separat och som betalas med stöd av integrationslagen utgör bara en liten del av finansieringen av kommunernas och välfärdsområdenas tjänster. Det är också skäl att beakta att de ovan beskrivna ersättningar med allmän täckning och kalkylerade ersättningar samt de kalkylerade ersättningarna enligt integrationslagen inte är ”öronmärkta” för något visst ändamål, utan de är en del av kommunens eller välfärdsområdets totala inkomster och kommunerna och välfärdsområdena får själva besluta hur finansieringen anvisas för att uppfylla de lagstadgade uppgifterna.

Med medel ur statsbudgeten finansieras dessutom som en del av de statliga myndigheternas omkostnader särskilt verksamheten för integrationsfrämjande vid arbets- och näringsbyrån, regionförvaltningsmyndigheten, närings-, trafik- och miljöcentralerna samt närings-, trafik- och miljöcentralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter. Personalkostnaderna betalas under dessa myndighets-specifika omkostnadsmoment. Dessutom finansieras tjänsterna under separata moment, till exempel under momenten för offentlig arbetskrafts- och företagsservice.

*Finansiering enligt integrationslagen*

På grund av att integrationen är förvaltningsövergripande fördelas finansieringen för integrationsfrämjandet mellan flera aktörer via olika finansieringskanaler. Till kommunen betalas ersättning med statsmedel i regel för mottagning och främjande av integration av personer som avses i 2 § 2 och 3 mom. i integrationslagen (till exempel personer som får internationellt skydd och deras familjemedlemmar).

I enlighet med integrationslagen betalar staten kommunerna ersättning för mottagning och främjande av integration av personer som avses i lagens 2 § 2 och 3 mom. både på basis av kalkylerade och faktiska kostnader. En förutsättning för betalning av ersättning är att kommunen har utarbetat eller förbundit sig att utarbeta ett sådant program för integrationsfrämjande som avses i 32 § i integrationslagen eller i 26 § i landskapslagen om främjande av integration (Ålands författningssamling 2012/74) och ingått ett sådant avtal med närings-, trafik- och miljöcentralen som avses i 41 § i integrationslagen.

År 2021 betalades sammanlagt 127 375 083 euro i ersättningar till kommunerna. Dessutom betalades cirka 19,6 miljoner euro i ersättning till Folkpensionsanstalten för kostnader som föranleddes av att grundläggande utkomststöd betalades ut.<sup>98</sup>

Enligt 45 § i integrationslagen betalas till kommunen i fråga om personer som avses i 2 § 2 eller 3 mom. en kalkylerad ersättning för mottagning, vägledning, rådgivning och annat ordnande av verksamhet som stöder integration. Kalkylerad ersättning enligt 45 § kan betalas till kommunen automatiskt utan särskild ansökan. Dessutom kan kommunen enligt 50 § i integrationslagen ansöka om kalkylerad ersättning för ordnande av inledande kartläggning för andra än personer som är arbetslösa arbetssökande, också för ordnande av inledande kartläggning för dem som invandrat på annan grund. Enligt de faktiska kostnaderna betalas kommunen ersättning för kostnader för utkomststöd (46 §), specialkostnader inom social- och hälsovård (49 §), kostnader för tolkning (48 §) samt kostnader för stödjande av återflyttning (47 §). Dessutom betalas kommunen ersättning för kostnader som föranleds av vård och omsorg för ensamkommande minderåriga (49 §) samt för kostnader för tjänster till offer för människohandel (53 §). Ersättning för kostnader som föranleds av att grundläggande utkomststöd betalas ut betalas till Folkpensionsanstalten.

---

<sup>98</sup> Bokslut i regeringens årsberättelse 2020.

Kalkylerad ersättning betalas till ett belopp av 2 300 euro per år för personer som har fyllt 7 år och 6 845 euro för personer under 7 år.<sup>99</sup> Kalkylerad ersättning betalas för tre år och i fråga om kvotflyktingar för fyra år efter att personen första gången antecknats i befolkningsdatasystemet i hemkommunen. Ersättningen kan inte betalas för en längre tid, även om myndigheterna förlänger en flyktings integrationsplan efter tre år med stöd av de grunder för förlängning som det föreskrivs om i lagen. Uppföljningsdata om hur den kalkylerade ersättningen har allokerats eller använts i kommunerna och hur många av de ovan avsedda personer som är aktiva klienter inom kommunens eller både kommunens och arbets- och näringsbyråns integrationstjänster finns inte att tillgå.

Den kalkylerade ersättningen för ordnande av inledande kartläggning är 700 euro. Kommunerna har årligen ansökt om ersättning för cirka 200–400 euro för sina inledande kartläggningar. I anslaget under momentet Statlig ersättning för integrationsfrämjande verksamhet (32.50.30) har det uppskattats att 1,4 miljoner euro per år kommer att avsättas för inledande kartläggningar. Denna summa täcker kostnaderna för 2 000 inledande kartläggningar.

Enligt integrationslagen får kommunerna ersättning för kostnader för personer som kommer från det forna Sovjetunionens territorium. Kommunen ersätts i fråga om personer som kommer från det forna Sovjetunionens territorium och fått uppehållstillstånd med stöd av 48 § eller 49 § 1 mom. 1 punkten i utlänningslagen för kostnaderna för utkomststöd samt betydande kostnader som kommunen orsakas av att ordna långvarig social- och hälsovård till följd av en skada eller sjukdom (51 §). Kommuner får också ersättning för kostnaderna för ankomstgranskning av hälsotillståndet samt för boende, tryggnad av försörjningen och ordnande av social- och hälsovård i fråga om personer från det forna Sovjetunionens territorium vilka deltog som frivilliga i Finlands krig åren 1939–1945, samt deras maka (52 §). Ersättning för kostnader som föranleds av att grundläggande utkomststöd betalas ut betalas till Folkpensionsanstalten.

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen och av lagen om främjande av integration, vilken just nu är under beredning, föreslås det att det i 6 kap. om statens ersättningar till kommuner i integrationslagen också möjliggörs att ersättning till välfärdsområdena söks för de

---

<sup>99</sup> Statsrådets förordning om ersättning av statens medel för kommunens kostnader för främjande av integration (1393/2011).

kostnader som för närvarande ersätts till kommunerna och som föränleds välfärdsområdena från och med den 1 januari 2023.

Frågan om den kalkylerade ersättningens tillräcklighet i förhållande till kostnaderna för mottagande och främjande av integration av personer som avses i 2 § 2 och 3 mom. i integrationslagen har aktualiserats flera gånger. Nivån på de kalkylerade ersättningarna har inte höjts till exempel så att den motsvarar ökningen av kostnaderna och ersättningen har inte heller bundits till index. Med Europeiska unionens anslag för vidarebosättning har kommunerna dock kunnat stödas i mottagningen och integrationsfrämjandet med ekonomiska tilläggsstöd, men också genom åtgärder för kompetensutveckling. Också annan EU-finansiering har haft en stor betydelse inom utvecklandet och genomförandet av integrationstjänsterna. Projektfinansiering är ett fungerande instrument för att utveckla tjänsterna, men för permanenta funktioner behövs permanent finansiering.

Det är dock mycket svårt att uppskatta de faktiska kostnaderna för främjande av integration, och dessutom kan omfattningen av och innehållet i de tjänster som olika grupper behöver variera avsevärt. Till exempel personer som anlant som kvotflyktingar behöver i allmänhet mer rådgivning och vägledning än personer som har sökt internationellt skydd och fått uppehållstillstånd, vilka i samband med mottagningen har fått information på basnivå, deltagit i studie- och arbetsverksamhet vid förläggningen och också på egen hand bekantat sig med det finländska samhället.

Även om kalkylerad finansiering enligt 45 § i integrationslagen kan betalas till kommunen automatiskt utan särskild ansökan, behöver systemet för ersättning av kostnader som betalas för främjande av integration förenklas för att minska det administrativa arbetet och förenhetliga ersättningarna. Statens revisionsverk har i sin effektivitetsrevisionsberättelse om integrering av invandrare inom social- och hälsovården (3/2014) rekommenderat att processen för ersättning av särskilda kostnader inom social- och hälsovården förtydligas och förenklas.

I enlighet med den gällande integrationslagen ska även kommunerna i landskapet Åland ersättas för kostnaderna för mottagningen av flyktingar. De ändringar i fördelningen av finansieringen mellan kommunerna och välfärdsområdena som föreslås i propositionen lämpar sig inte för Åland eller Helsingfors där det inte finns välfärdsområden. Det är nödvändigt att särskilt föreskriva om hur ersättning enligt integrationslagen betalas till kommunerna på Åland och till Helsingfors.

*Finansiering av det allmänna servicesystemet inom integrationsfrämjande*

Tjänster som främjar integration och sysselsättning för arbetssökande invandrare finansieras som en del av den offentliga arbetskrafts- och företagsservicen (arbets- och närings tjänster). För främjandet av integrationen (inbegripet den inledande kartläggningen och ordnandet av integrationsplanen) av invandrare som har anmält sig som arbetssökande svarar arbets- och näringsbyrån och sedan mars 2021 också de kommuner som deltar i kommunförsöket med främjande av sysselsättning. Närings-, trafik- och miljöcentralerna upphandlar integrationsutbildning i form av arbetskraftsutbildning finansierad med anslag i statsbudgeten (moment 32.30.51) som anvisats för offentlig arbetskrafts- och företagsservice.

En arbetslös arbetssökande kan hänvisas till integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning eller till frivilliga studier som när de villkor som anges i lagen är uppfyllda kan stödjas med arbetslöshetsförmån. Uppskattningen av behovet av anslag för integrationsutbildning som ordnas i form av arbetskraftsutbildning grundar sig på årliga antaganden om invandrarnas antal. År 2022 beräknas cirka 52,27 miljoner euro användas för upphandling av integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning. Dessutom kan en invandrare erbjudas alla tjänster som avses i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice. Även dessa finansieras inom ramen för finansieringen av den offentliga arbetskraftsservicen. Även personer som avses i 2 § 2 och 3 mom. i integrationslagen dirigeras att registrera sig som arbetssökande om de inte till exempel på grund av föräldraledighet eller av någon annan orsak står utanför arbetskraften.

För närvarande finansieras arbets- och närings tjänsterna i statsbudgeten som en del av arbets- och näringsbyråernas och närings-, trafik- och miljöcentralernas omkostnader i fråga om personalkostnader samt som en del av finansieringen av den offentliga arbetskrafts- och företagsservicen i fråga om servicen.

Det föreslås att arbets- och närings tjänsterna överförs permanent till kommunerna under år 2024. Samtidigt överförs även finansieringen av arbets- och närings tjänsterna till kommunerna, i huvudsak via statsandelssystemet. Finansieringen av integrationsutbildning som ordnas i form av

arbetskraftsutbildning överförs till kommunerna huvudsakligen via statsandelssystemet för basservice på basis av kriteriet för främmande språk, men i fråga om personer som avses i 2 § 2 och 3 mom. i integrationslagen anvisas finansieringen av integrationsutbildning som en del av den kalkylerade ersättning som betalas till kommunen.

Reformen av arbets- och näringstjänsterna inverkar till exempel på finansieringen av integrationsutbildning enligt integrationslagen som ordnas i form av arbetskraftsutbildning.

Ansvar för utbildningen i läs- och skrivkunskap överfördes från ingången av 2018 till undervisnings- och kulturministeriet. För utbildning inom fritt bildningsarbete som godkänts för integrationsplanen beviljas en statsandel på 100 procent. Vid ingången av 2022 trädde lagen om ändring av 10 § i lagen om fritt bildningsarbete (912/2021) i kraft, där systemet för finansiering av utbildning som godkänts i invandrarnas integrationsplan har åtskilts som en egen helhet i systemet för finansiering av fritt bildningsarbete, och prestationer inom utbildningen fastställs i statsbudgeten inom ramen för det anslag som reserverats för denna utbildning. I budgeten för 2022 har 11,83 miljoner euro anvisats för utbildning i läs- och skrivkunskap inom fritt bildningsarbete. Också för grundläggande utbildning för vuxna har en finansiering på 100 procent anvisats inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde.

Från ingången av 2023 har välfärdsområdena ansvar för att ordna alla de social- och hälsovårdstjänster som för närvarande hör till kommunerna.

Statsandelarna utgör också en betydande del av kommunernas inkomster. Statsandelen för kommunal basservice är den viktigaste delen av statsandelssystemet. Statsandelen för basservicen har allmän täckning och är kalkylerad, och baserar sig på kommuninvånarnas servicebehov och omgivningsfaktorer. På grund av det kalkylmässiga systemet påverkas den statsandel som beviljas kommunen inte av hur kommunen ordnar sin serviceverksamhet och hur mycket pengar den använder för den. Statsandelen för kommunal basservice omfattar bland annat småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning, bibliotek och allmän kulturverksamhet. I lagen om statsandel för kommunal basservice (618/2021) föreskrivs det om statsandelarna för basservice. I lagens 2 kap. föreskrivs det om statsandelsgrunder, kalkylerade kostnader och tilläggsdelar. I 8 § i samma lag föreskrivs det om inslag av personer med ett främmande språk som modersmål. Enligt

den beräknas kommunens kalkylerade kostnader på grundval av inslaget av personer med ett främmande språk som modersmål genom att grundpriset för inslaget av personer med ett främmande språk som modersmål multipliceras med antalet personer med ett främmande språk som modersmål i kommunen. När invandrarna har tilldelats en hemkommun i befolkningsregistret, ingår de i beräkningen av statsandelen för basservice, till exempel genom invånarantal och främmandespråskoefficient. Statsandelarna fastställs dock med cirka två års fördröjning.

Inslaget av personer med främmande språk som modersmål har varit en del av den kalkylerade kostnaden för statsandelen för kommunal basservice sedan 2010 och före det har det beaktats i den finansiering som administreras av undervisnings- och kulturministeriet. Prioriteringen av inslaget ökades betydligt vid reformen av statsandelssystemet år 2015. År 2014 var den kalkylerade kostnaden för inslaget av personer med ett främmande språk som modersmål 45 miljoner euro, men följande år uppgick det redan till cirka 523 miljoner euro. Den kalkylerade kostnaden blev alltså mer än tio gånger större. Ungefär hälften hänförde sig till huvudstadsregionens tre stora städer (Helsingfors, Esbo och Vanda). Fram till år 2022 har de kalkylerade kostnaderna för inslaget av personer med ett främmande språk som modersmål ökat med cirka 400 miljoner euro. År 2022 är den kalkylerade kostnaden för inslaget 928 miljoner euro. Huvudstadsregionens andel är lite över hälften, dvs. cirka 476 miljoner euro.

I samband med ändringarna i finansieringen av social- och hälsovårdsreformen minskas statsandelen för kommunal basservice med 70 procent på riksnivå. Som en del av denna lösning minskas andra kalkylerade kostnader (än åldersstrukturen och sjukfrekvensen) med 13 procent. Detta gäller alltså också inslaget av personer med ett främmande språk som modersmål. Största delen av den kostnad för inslaget som ingår i statsandelen till kommunerna blir kvar i statsandelen till kommunerna. Dessutom ingår ett särskilt tillägg för inslaget av personer med ett främmande språk som modersmål i välfärdsområdenas finansiering. I social- och hälsovårdsreformen ändras sättet att beräkna inslaget av personer med ett främmande språk som modersmål på så sätt att beräkningen i fortsättningen baserar sig på antalet personer med främmande språk som modersmål. I praktiken innebär detta att ändringar i antalet direkt syns i statsandelen till kommuner. Om en stor andel av ökningen av antalet personer med ett främmande språk som modersmål riktas till vissa



kommuner, ökar statsandelen till dessa kommuner mest på basis av inslaget av personer med ett främmande språk som modersmål.

Skillnaderna i kommunernas inkomstbas utjämnas genom utjämnning av statsandelen på basis av skatteinkomsterna, genom vilken beloppet av statsandelar som betalas till kommunerna jämnas ut på basis av kommunens skatteinkomster.

Statsandelar betalas också särskilt för utbildning och undervisning som ordnas för invandrare enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

Statsandelar betalas dessutom som hemkommunsersättningar för förskoleundervisning och grundläggande utbildning samt som finansiering enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009). I lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet föreskrivs det om finansiering av sådana funktioner inom förskoleundervisning och grundläggande utbildning som inte finansieras med den åldersklassbaserade statsandel som finansministeriet administrerar. Undervisnings- och kulturministeriet administrerar finansieringen av den grundläggande utbildningen till exempel i fråga om förberedande undervisning för invandrare före den grundläggande utbildningen. Kommunerna kan också ansöka om statsunderstöd för undervisning som ordnas för elever och studerande med ett främmande språk som modersmål enligt lärokursen för finska eller svenska som andraspråk och litteratur eller undervisning i det egna modersmålet.

Enligt 9 § i lagen om fritt bildningsarbete (632/1998) beviljas statsandel till 100 procent för huvudmän för folkhögskolor, studiecentraler, medborgarinstitut eller sommaruniversitet när det gäller utbildning som godkänts i en sådan integrationsplan som avses i 11 § i den gällande lagen om främjande av integration. Finansieringen av grundläggande utbildning för andra (vuxna) än läropliktiga som avses i 46 § i lagen om grundläggande utbildning har inget anslagstak, utan anordnarna får finansiering för all den utbildning de ordnar.

### *Projektfinansiering*

Integrationstjänster utvecklas ofta med projektfinansiering. Utvecklandet av kompetenscenterverksamhet och väglednings- och rådgivningstjänster med låg tröskel för invandrare har till exempel under de senaste åren stötts med statliga bidrag. Dessutom betalas kommunerna stöd för främjande av mottagande och integration av flyktingar med Europeiska unionens anslag för omplaceringsstöd.

I beredningen av Europeiska unionens nya strukturfondsperiod 2021–2027 har arbetet för att främja integrationen av invandrare beaktats till exempel med avseende på arbete, utbildning och delaktighet.

## **2.9 Informationssystem och rätt till information**

Vid arbets- och näringsbyrån används kundinformationssystemet URA i fråga om invandrare. Dessutom används systemet Koulutusportti (Utbildningsporten), som används i hela landet vid alla 15 arbets- och näringsbyråer och de kommunförsök som gäller främjande av sysselsättning samt vid över hundra läroanstalter. Med hjälp av Koulutusportti kan invandrare som blir arbetssökande vid arbets- och näringsbyrån vägledas till kartläggningar av språkkunskaper eller yrkeskompetens och till integrationsfrämjande utbildning. I Koulutusportti förmedlas information mellan arbets- och näringsbyrån, kartläggarna och läroanstalterna. Via systemet kan man förmedla information om prov- och utbildningsställen och inbjudan till kartläggningar och utbildningar samt informera om möjligheterna till frivilliga studier på 16 olika språk utöver finska och svenska.

Koulutusportti kan också användas som stöd vid planeringen av utbildningen, eftersom det i systemet bildas köer av dem som behöver utbildning och statistik över resultaten från språkkunskapstesterna. Den information som samlas i Koulutusportti överförs emellertid inte automatiskt till URA-systemet, och statistik ur Koulutusportti kan endast göras upp manuellt.

I kommunernas integrationstjänster används inte något motsvarande enhetligt kundinformationssystem inom integration som vid arbets- och näringsförvaltningen. Kommunerna

använder flera olika kundinformationssystem som utvecklats på olika grunder och inte är kompatibla med varandra. I många kommuner finns ansvaret för integrationsfrämjandet inom socialservicen och då används socialvårdens kundinformationssystem. Dessutom överförs kundinformation som hänför sig till integration fortfarande i stor utsträckning från person till person vid nätverksmöten, i pappersform, per telefon eller e-post eller av kunden själv. Av de kommuner som svarade på den enkät som ingick i en utredning beställd av arbets- och näringsministeriet<sup>100</sup> hade 73 procent ett i dataskyddsförordningen avsett kundregister över personer som omfattas av integrationstjänster. De egna och externa register som kommunerna nämnde var till exempel ALPO, ProConsona, Effica, Uma, UMAREK, Abilita, SosiaaliLC, Hoiva, Maire och Apotti. Av dem är en stor del socialvårdens kundinformationssystem. Uma och UMAREK är datasystem som Migrationsverket ansvarar för. Registret ALPO är ett verktyg för uppföljning av kundbesök i arbetet med vägledning och rådgivning för invandrare.

Enligt en utredning (Owal Group 2020) publicerad av arbets- och näringsministeriet används vissa kundregister oftast i större kommuner, där också fler problem konstaterats i samband med informationsöverföringen. I mindre kommuner kan informationen förmedlas i tillräcklig utsträckning även utan ett kundregister. Problem med att överföra information inom kommunen eller samkommunen rapporterades av ungefär hälften av de kommuner som besvarade enkäten. Problem rapporterades mera sällan när socialväsendet ansvarade för integrationsfrämjandet. Då användes sannolikt socialväsendets kundinformationssystem, som man redan har tillgång till inom organisationen. Problem uppstår när alla anställda som behöver information inte har tillgång till ett register eller om kommunens anställda inte har tillgång till samkommunens register. I framtiden innebär en överföring av social- och hälsovårdstjänsterna till välfärdsområdenas ansvar att socialservicens informationssystem inte kan användas av kommunen. En kunds uppgifter kan också finnas i flera olika system och då måste uppgifter överföras manuellt. Överföringen av information begränsas emellertid av sekretessbestämmelserna.

Överföringen av information mellan olika aktörer fungerar sämre när kunden överförs från en tjänst eller en kommun till en annan. I värsta fall får kunden själv en biroll i överföringen och behandlingen av uppgifter och har inte möjlighet att kontrollera eller följa de uppgifter som samlas in om honom eller henne. Också förvaringen och arkiveringen av uppgifter om integration varierar

---

<sup>100</sup> Karinen, R. - Kortelainen, J. – Luukkonen, T. – Jauhola, L (2020): Handledning och tjänster i kommunerna för invandrarkunder utanför arbetskraften. Owal Group Oy: Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:32

mellan kommunerna delvis för att det upplevs att speciallagstiftningen inte ger tydliga anvisningar i dessa frågor. Samarbetet och informationsutbytet mellan arbets- och näringsbyråerna och kommunerna löper i princip bra och relativt systematiskt även om ett gemensamt kundinformationssystem inte är i bruk. I många fall överförs informationen mellan aktörerna endast via kunden själv, varvid tjänsterna också kan blandas ihop och väsentliga uppgifter eventuellt inte överförs. Det enda kundinformationssystem som uttryckligen utvecklats för integrationsarbetet och lämpar sig uppenbart väl för det är Maire, som används av Joensuu stad, men det har tills vidare inte spridit sig till andra kommuner och kan inte kommunicera med till exempel social- och hälsovårdssektorernas eller arbets- och näringsförvaltningens system.

Överföringen av uppgifter om invandrare fungerar ofta dåligt också inom kommunerna om kunden överförs från ett ansvarsområde till ett annat, till exempel mellan social- och hälsovårdstjänster, invandrarservice och sysselsättningstjänster. Information överförs mellan sektorerna i många fall endast av kunden själv, varvid det kan hända att väsentliga uppgifter inte överförs. Särskilt personer som står utanför arbetskraften, såsom föräldrar som är hemma med barn och partiellt arbetsföra nås inte systematiskt i kommunerna, och uppgifter om dem överförs inte så bra mellan aktörerna.

På överföringen och behandlingen av uppgifterna inverkar också dataskyddsfrågor. Vid revideringen av integrationslagens paragrafer om rätt att få och att lämna ut information bör praktiska och lagstiftningsmässiga frågor utredas och lösas omsorgsfullt.

I fortsättningen ska kommunen ansvara för att främja integrationen både för invandrare som anmält sig som arbetslösa arbetssökande och för invandrare som står utanför arbetskraften. Utvecklandet av URA-systemet för arbets- och näringstjänsterna utreds inom projektet TE-Digi. Avsikten är också att integrera Koulutusporttis egenskaper i det nya system för hantering av kundrelationer som ska utredas inom projektet TE-Digi. Arbets- och näringsministeriet har beställt en utredning av QPR Software Oyj för att utreda om det för kommunerna bör utvecklas ett gemensamt kundinformationssystem för att nå och tillhandahålla tjänster för invandrare som står utanför arbetskraften. Dessutom utreds det hur informationsutbytet mellan myndigheter, läroanstalter och andra serviceproducent inom integration kan utvecklas och digitaliseras. Ett kundinformationssystem som används i början av integrationen gör det också lättare att nå kunderna, eftersom man i systemet kan skapa tekniska anslutningar till de register som behövs för att nå kunder utanför arbetskraften. Ett eventuellt kundinformationssystem i början av integrationen

behöver inte överensstämja tekniskt i alla kommuner. Informationsutbytet kan också säkerställas genom att det i början av integrationen skapas ett datalagar, i vilket kommunen är skyldig att föra in kunduppgifter som gäller integration (som Folkpensionsanstaltens Kanta-tjänst där kunduppgifter inom social- och hälsovården förs in). Utöver datalagret kan staten tillhandahålla ett kundinformationssystem för kommunerna. Kommunen kan också använda sitt eget kundinformationssystem.

I 87 och 87 a § i integrationslagen föreskrivs det om rätten att få information. Det finns alltså mycket omfattande bestämmelser om rätten att få information. Den gällande integrationslagen trädde i kraft före EU:s dataskyddsförordning och den nationella dataskyddslagen. Numera ska bestämmelserna om behandling av personuppgifter samt om rätt till information och skyldigheten att lämna ut information vara mera noggrant avgränsade och exaktare. Den allmänna dataskyddsregleringen och till exempel lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet är allmän reglering, och undantag från dem måste föreskrivas i lag. Myndigheter och andra aktörer som arbetar med integrationsfrämjande behöver uppgifter om personer som avviker från sekretessgrunderna i offentlighetslagen för att kunna sköta sina uppgifter. En del av den information som behövs är känsliga uppgifter, såsom uppgifter om olika slags förmåner. Av denna anledning är det skäl att i förslaget om en ny integrationslag exakt beskriva vilken myndighet som har rätt att få information av vilken myndighet och för vilket av vilken myndighet och för vilket användningsändamål. En allmän regel är att uppgifterna kan anses vara nödvändiga eller behövliga beroende på hur exakt de uppgifter som lämnas kan specificeras. Det är ändamålsenligt att föreskriva om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter när det är nödvändigt för skötseln av en myndighets uppgifter.

Också riksdagen har förutsatt att invandrarnas kompetens ska kartläggas på ett sådant sätt som möjliggör informationsutbyte mellan olika aktörer. Det går inte att ta vara på kompetensen om inte aktörerna känner till invandrarnas kompetens. Enligt de sakkunniga som revisionsutskottet hört behövs också ett informationssystem som betjänar alla aktörer och informationsutbytet mellan dem oberoende av vilken organisation som invandraren är kund hos (ReUB 8/2021 rd). För närvarande pågår utvecklande av arbetsmarknadstorget och en digital servicehelhet för kontinuerligt lärande, där också möjligheterna att överföra kompetens utvecklas.

## 5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

### *Norden*

I de nordiska länderna, med undantag för Island, styrs integrationsfrämjandet av integrationslagstiftning. Grundstrukturerna i fråga om åtgärder och tjänster i början av integrationen är väldigt likartade i alla nordiska länder. Det finns dock i någon mån skillnader när det gäller målgruppen i lagen och längden på de integrationsfrämjande åtgärderna och hur förpliktande de är.

### *Norge*

Målen för Norges integrationslag är ekonomisk självförsörjning, kännedom om samhället, studier som är inriktade på examen, tidig integration och bestående kontakt till arbetslivet. Den viktigaste servicen för invandrare som hör till målgruppen är ett integrationsprogram som ordnas av kommunen. Programmet ska inledas så snart som möjligt och senast inom tre månader efter att personen har bosatt sig i kommunen.

Integrationsprogrammets målgrupper är personer med flyktningbakgrund som är 18–55 år när uppehållstillstånd beviljas, personer som flyttat av familjeskäl och personer som är offer för människohandel. Också för andra invandrare som kommer från länder utanför EU kan det utifrån behovsprövning utarbetas en integrationsplan och tillhandahållas tjänster inom ramen för integrationsprogrammet. Erhållande av medborgarskap eller ändring i grunden för uppehållstillstånd ändrar inte på rättigheten eller skyldigheten att delta i de tjänster som krävs i lagen.

Det centrala innehållet i programmet består av inledande kartläggning<sup>101</sup>, vägledning för yrkesval i början av programmet, språkutbildning, kurser i samhällskunskap, utbildning i livsfärdigheter och kurser som förbereder för arbete eller för examensinriktad utbildning. För deltagare som har barn eller får barn under integrationsprogrammet ordnas ”föräldrahandledning”, dvs. kurser som gäller

---

<sup>101</sup> Kompetensen hos kvotflyktingar kartläggs redan före ankomsten till Norge.

föräldraskap. De som deltar i programmet ska få språkutbildning som omfattar minst 300 timmar eller tills deltagaren uppnår minimispråkkunskaperna, som testas. Språkutbildningen bör avläggas inom tre år från det att programmet inleddes. Om deltagaren har en utbildning på minst andra stadiet, ska utbildningen avläggas inom 18 månader. På integrationsprogrammets kurser får man inte använda kläder som täcker ansiktet.

Innehållet i integrationsprogrammet baserar sig på en integrationsplan. Integrationsplanens lagstadgade minimikrav är integrationsprogrammets slutliga mål, samhällsutbildningens omfattning och programmets planerade längd. Planen ska basera sig på invandrarens tidigare arbeten och utbildningar och i planen ska det nämnas varför elementen i den har valts och hur de stärker invandrarens möjligheter att delta i arbetslivet. Planen ska ses över regelbundet och alltid när invandrarens livssituation avsevärt förändras.

Integrationsplanerna och integrationsprogrammen delas i tre helheter på basis av kundens ålder och utbildning. Om kunden har minst utbildning på andra stadiet är målet högskola eller arbete. För denna målgrupp omfattar programmet 3–6 månader och kan vid behov förlängas med 6 månader. Den andra målgruppen är personer under 25 år som inte har utbildning på andra stadiet. I fråga om dem är målet i regel att genomgå utbildning på andra stadiet. För denna målgrupp varar programmet mellan 3 månader och 3 år och kan vid behov förlängas med ett år. Den tredje målgruppen utgörs av alla dem som inte hör till någon av de två första målgrupperna. I fråga om dem är målet att de ska delvis eller helt genomgå utbildning på grundstadiet eller mellanstadiet. För den tredje målgruppen varar programmet mellan 3 månader och 2 år och kan vid behov förlängas med ett år.

Också för andra än de som deltar i ett integrationsprogram erbjuds integrationstjänster. Invandrare i åldern 16–67 år som kommit på grund av arbete från länder utanför EU och bosätter sig permanent i landet har rätt och skyldighet att delta i utbildning i norska språket och i utbildning om hur samhället fungerar (utbildningen kan också erbjudas andra). En person kan befrias från skyldigheten att delta i utbildning om han eller hon har tillräckliga språkkunskaper, tillräcklig samhällskännedom eller någon annan betydande orsak att låta bli att delta. Skyldigheten gäller inte säsonganställda eller utstationerade arbetstagare. Utbildningen i samhällskännedom ska genomföras inom ett år och utbildningen i norska inom tre år. Utbildningen i norska kan avslutas efter 300 timmar eller när miniminivån har uppnåtts. Det finns ett slutprov i både utbildningen i samhällskännedom och utbildningen i norska. Kommunerna kan ta ut en avgift för utbildningen av invandrare som kommit på grund av ett arbete.

Det är i huvudsak kommunerna som ansvarar för utbudet av integrationstjänster. Kommunerna ansvarar för genomförandet av integrationsprogrammen och ordnandet av utbildning. Det är dock landskapen som ansvarar för ordnandet av undervisning på andra stadiet och de integrationsåtgärder som ingår i den. Landskapen ansvarar också för den regionala integrationen, anvisningen till kommuner och ordnandet av yrkesvägledning. Ministeriets roll är att utfärda och övervaka föreskrifter som gäller integration. Ministeriet kan utfärda föreskrifter om till exempel omfattningen, innehållet, minimikrav och målnivån för den utbildning som ingår i ett integrationsprogram, innehållet i den inledande kartläggningen, föräldrahandledning, sanktioner på grund av frånvaro, motiverade skäl att låta bli att delta i integrationsprogrammet, innehållet i proven i språk och samhällskännedom och sanktioner i anslutning till dem samt insamling och behandling av personuppgifter. Ministeriet för också ett tolkregister. Statens integrationsåtgärder verkställs av myndigheten för integration och mångfald (Integrerings- och mångfaldsdirektoratet).

### *Sverige*

Sveriges lagstiftning om integration är fördelad på flera olika lagar.<sup>102</sup> Syftet med integrationsåtgärderna är att de som omfattas av åtgärderna snabbt ska få arbete eller utbildning. Arbetskraftsmyndigheten har det huvudsakliga ansvaret för att integrationstjänster tillhandahålls. Arbetskraftsmyndigheten koordinerar integrationsfrämjandet och svarar för att nyanlända invandrare snabbt får kontakt med arbetsmarknaden, till exempel genom ett möte på arbetsförmedlingen. Om en person inte är arbetssökande är det kommunen som sköter kundrelationen. Om en person som är kommunens kund får utkomststöd kan kommunen ålägga honom eller henne att delta i åtgärder och sända kunden tillbaka till arbetsförmedlingen.

Målgruppen för åtgärderna i början av integrationen är nyanlända personer mellan 20 och 65 år som har fått uppehållstillstånd i Sverige som flykting, kvotflykting eller asylsökande och deras anhöriga eller personer som kan jämföras med anhöriga samt 18–19-åringar som inte har föräldrar i Sverige. För dem som hör till målgruppen görs en inledande kartläggning samt utarbetas personliga

---

102 Till den viktigaste lagstiftningen hör Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, Förordning (2028:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.



handlingsplaner vid arbetsförmedlingen. I Sverige innehåller individuella handlingsplanerna åtgärder som stöder studier i svenska, möjligheter att få jobb och förvärvande av samhällskunskaper. Till integrationsåtgärderna hör 100 timmar samhällskunskap samt olika språkstudier som också kan genomföras i kombination med yrkesutbildning. Den personliga handlingsplanen kan också innehålla andra aktiviteter, till exempel arbetspraktik eller frivilligt arbete. De som inte har genomgått grundskola eller utbildning på andra stadiet kan åläggas att genomföra heltidsstudier i grundskola eller på andra stadiet och får inte delta i arbete eller arbetspraktik (utbildningsplikt).

Längden på integrationsplanen är högst 24 månader och den kan förlängas till högst 36 månader till exempel på grund av föräldraledighet. Genomförandet av åtgärderna i integrationsplanen följs upp en gång per månad med hjälp av de aktivitetsrapporter som sänds till arbetsförmedlingen. Det är i regel kommunerna som ansvarar för organiseringen av åtgärderna i praktiken. Kommunerna ansvarar också för förskola, skola, äldreomsorg, kultur- och idrottsaktiviteter samt integration i närmiljön.

Efter att integrationsplanen har upphört börjar personerna omfattas av normala sysselsättningsåtgärder, varvid en vanlig sysselsättningsplan utarbetas för dem. Åtgärder inom ramen för programmet jobb- och utvecklingsgaranti som är avsett för långtidsarbetslösa kan erbjudas invandrare även under integrationstiden, om arbetslösheten varat i över 450 dagar. Inom programmet jobb- och utvecklingsgaranti kan man bland annat erbjuda olika former av lönesubvention. Dessutom finns det också lönesubventionsformer till exempel för personer med funktionsnedsättning.

I Sverige ålägger lagstiftningen Sveriges kommuner att ta emot personer som har fått uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd, kvotflyktingar och minderåriga som har kommit till landet utan vårdnadshavare. För varje län har det fastställts hur många personer området ska ta emot under det följande året. Länsstyrelsen ska förbinda sig till den fastställda kvoten och svarar för hur de nyanlända som anvisats till länet ska placeras i olika kommuner. Migrationsverket svarar för anvisningen till kommunerna. De som fått uppehållstillstånd har i regel rätt att etablera sig på den ort de har valt: antingen utplaceras de i kommuner via Migrationsverket eller så väljer de själva bosättningsort. År 2020 begränsades den fria flyttningen till kommunerna för dem som beviljats uppehållstillstånd på så sätt att om de som fått uppehållstillstånd flyttar till vissa (32)

kommuner är de inte berättigade till integrationsstöd eller andra understöd. Omkring 75 procent av de nyanlända flyttar på egen hand till olika områden.

### *Danmark*

I Danmark regleras integrationen genom en integrationslag som senast ändrades 2019. Ministeriet för flyktingar, invandrare och integration (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og integration) administrerar integrationen på riksnivå och ersätter kommunerna för de kostnader som integrationen medför. Kommunerna har från första början haft det övergripande ansvaret för integrationsåtgärderna för invandrare. Kommunen ansvarar för ordnandet av boendet för flyktingar, genomförandet av ett integrationsprogram för dem som får internationellt skydd och för andra invandrare samt för den allmänna samordningen av integrationsåtgärderna i kommunen. De som får ett positivt asylbeslut och kvotflyktingar kan inte fritt välja sin bosättningskommun under integrationsprocessen, utan de anvisas till en viss kommun. Det är möjligt att flytta till en annan kommun under integrationstiden endast av grundad anledning.

Tyngdpunkten i Danmarks integrationslag ligger på sysselsättning och den allmänna riktlinjen betonar invandrarens skyldigheter. Lagen gäller alla utländska medborgare som flyttat från utlandet under de fem första åren. Integrationslagen innehåller närmare bestämmelser om den utbildning och sociala trygghet som personer som får internationellt skydd och alla som invandrat på grund av familjeåterförening får. Från och med 2019 har integrationsprocessen för dem som får internationellt skydd och deras familjemedlemmar kallats program för självförsörjning och hemresa (selvforsørgelses - og hjemrejseprogram) och för andra invandrare introduktionsprogram (nedan används benämningen ”integrationsprogram” för båda).

I integrationsprogrammet eftersträvas snabb sysselsättning. Integrationsprogrammet består av två delar: arbetsorienterade åtgärder samt studier i danska. Kommunen ska erbjuda sysselsättningsrelaterade åtgärder och språkutbildning inom en månad från flytten till kommunen. Innehållet i en persons integrationsprogram fastställs i det avtal som kommunen och den som får internationellt skydd eller hans eller hennes familjemedlemmar ingår. I fråga om andra invandrare ingås inget avtal. Målet är att utlänningen ska få sysselsättning på den fria arbetsmarknaden inom ett år. Vid behov förlängs programmet med ett år åt gången i högst fem år utifrån en individuell

behovsbedömning. Invandrare som ingår i ett integrationsprogram är arbetslösa arbetssökande som omfattas av samma skyldigheter att söka arbete som andra arbetslösa arbetssökande.

Annan utbildning än språkutbildning är ett sekundärt mål för dem som omfattas av integrationsprogrammet, med undantag för personer i åldern 18–25 som inte har yrkesutbildning och personer i åldern 18–30 vars sysselsättning inte har framskridit. De anvisas utbildning på andra stadiet eller andra särskilda utbildningslinjer. Språkstudierna är gratis för alla invandrare.

Belöningar och sanktioner har en betydande roll i det danska integrationsprogrammet. Kommunen belönas finansiellt för att de som deltar i ett integrationsprogram blir sysselsatta på arbetsmarknaden och genomgår ett språktest. Även en invandrare som klarar språktestet får bonus. Staten betalar bonus till företag som sysselsätter invandrare som omfattas av ett integrationsprogram.

Utöver det integrationsprogram som kommunerna genomför i enlighet med integrationslagen genomförs i Danmark ett särskilt tvåårigt program som förenar intensiv utbildning och anställning av praktikanter (Integrationsgrunduddannelse IGU). Detta program baserar sig på ett trepartsavtal mellan arbetsmarknadsorganisationerna och staten och regleras av en speciallag. Målgruppen för programmet är invandrare som får internationellt skydd och har flyttat till Finland för mindre än 10 år sedan samt deras familjemedlemmar. Inom programmet uppnås yrkesmässig kompetens genom en kombination av arbete och studier.

### *Europeiska unionen*

Inom EU är det i första hand medlemsstaterna som har behörighet i fråga om integrationsfrämjande. Enligt artikel 79.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt får EU föreskriva åtgärder för att stimulera och stödja medlemsstaternas verksamhet för att främja integrationen av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på deras territorium, och har en viktig roll när det gäller att stödja, stimulera och samordna medlemsstaternas verksamhet på detta område. Dessutom kan åtgärder på EU-nivå skapa ett mervärde för medlemsstaternas integrationsfrämjande åtgärder genom att erbjuda strukturellt och ekonomiskt stöd till staterna.

EU har redan i flera års tid understött medlemsstaternas integrationsfrämjande åtgärder genom att tillhandahålla finansiering, utveckla praktiska instrument, samordna åtgärder och skapa behövliga

partnerskapsrelationer. Rådet (rättsliga och inrikes frågor) bekräftade 2014 på nytt EU:s gemensamma grundprinciper för en integrationspolitik för invandrare, som antogs 2004. I grundprinciperna fastställs en gemensam strategi för främjande av integrationen av tredjelandsmedborgare i hela EU. Många medlemsstater har utvecklat egna integrationsfrämjande åtgärder på grundval av sina nationella omständigheter, och EU har spelat en viktig roll när det gäller att stödja de nationella åtgärderna.

Kommissionen gav den 24 november 2020 ett meddelande om handlingsplanen för integration och inkludering för 2021–2027.<sup>103</sup> Centrala åtgärder är en heltäckande utbildning från småbarnspedagogiken till högskolenivån, främjande av sysselsättning och identifiering av kompetens, förbättring av hälsovårdstjänsternas tillgänglighet och säkerställande av tillräckligt boende till ett rimligt pris. Handlingsplanen är en del av det övergripande svar på migrationsströmmarna som presenteras i kommissionens nya migrations- och asylavtal.

Genomförandet av åtgärderna i handlingsplanen följs upp, det rapporteras om hur åtgärderna framskrider och vid behov kan de anpassas. En översyn av handlingsplanen ska göras i slutet av år 2024. Kommissionen rapporterar regelbundet till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av handlingsplanen.

---

<sup>103</sup> Europeiska kommissionen 2020. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. Handlingsplan för integration och inkludering för 2021–2027. COM(2020) 758 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0758&from=EN> .