

Arbets- och näringsministeriets publikationer: 2021

Redogörelsen om behoven av att reformera integrationsfrämjandet

UTKAST

Innehåll

Redogörelsens syfte, utgångspunkter och uppgörande	6
Lägesbilden och de viktigaste förändringsfaktorerna	10
1. Den globala migrationen påverkar också Finland	10
2. Invandrarnas ställning på arbetsmarknaden sämre än majoritetsbefolkningens.....	12
3. Olika och ojämlika situationer för invandrarna	18
4. En stor del av invandrarna bor i tillväxtcentrum	23
5. Integrationen försvåras av utbredd diskriminering	25
6. Nuläget för främjandet av integrationen	26
6.1. Lagen om främjande av integration och de viktigaste utvecklingsåtgärderna	26
6.2. Bedömningar av främjandet av integrationen: Positiv utveckling, ytterligare åtgärder behövs.....	29
Målsättningar och åtgärder för att utveckla främjandet av integrationen.....	32
7. Invandrarnas sysselsättning och delaktighet ska stärkas	32
7.1. Främjande av integration som ett led i all samhällsutveckling.....	32
7.2. Snabbare ut i arbetslivet genom kompetensutveckling och arbetslivets mottaglighet.....	37
7.2.1. Utveckling av sysselsättningspolitiken för invandrarnas och arbetsgivarnas behov	37
7.2.2. Arbetslivets mottaglighet och inlärningen i arbetet ska öka.....	39
7.2.3. Kompetensnivån ska höjas för att motsvara de föränderliga kompetensbehoven.....	41
7.3. Hälsa och välfärd genom social- och hälsojänster	44
7.4. Integrationen ska främjas genom stöd till familjer.....	46

8.	Påbörjandet av integrationen ska påskyndas.....	50
9.	Invandrarnas tillgång till vägledning och rådgivning ska förbättras	53
10.	Ett integrationsprogram ska sammanställas för att stödja integrationen under inledningsfasen	55
10.1.	Sysselsättningen, språkkunskaperna och samhällskunskapen ska stödjas.....	56
10.2.	Målgruppen är de som siktar på arbetsmarknaden och de som står utanför arbetskraften	58
10.3.	Programmets innehåll och utveckling av tjänsterna	60
10.3.1.	En gemensam introduktionsperiod.....	60
10.3.2.	Integrationsutbildning, läskunnighetsutbildning och grundläggande utbildning för vuxna	63
10.3.3.	Slutbedömning i integrationsutbildningen	70
10.3.4.	Övriga behovsbaserade tjänster och fortsatt vägledning.....	71
10.4.	Varaktigheten ska vara individuell och i regel högst 2 år.....	72
10.5.	Ansvar för ordnande av integrationsprogram och sektorsövergripande samarbete	77
10.6.	Kostnader för verkställigheten av modellen.....	80
11.	Integrationsfrämjandet ska öka experternas benägenhet att stanna och deras delaktighet.....	83
12.	Partnerskapen och organisationernas roll i integrationsarbetet ska stärkas	85
13.	Goda relationer mellan befolkningsgrupper och delaktighet stöder integration och samhörighet.....	87

Riktlinjer för integrationen under 2020-talet och sammandrag av de viktigaste stegen framåt ("åtgärdsplan")	90
--	-----------

Källor	98
---------------------	-----------

Redogörelsens syfte, utgångspunkter och uppgörande

Redogörelsens syfte och utgångspunkter

Finlands befolkningsstruktur förändras av många olika orsaker. Nativiteten sjunker, befolkningen blir äldre och i och med den globala migrationen ökar antalet personer med invandrarbakgrund också i Finland. Syftet med den här redogörelsen, som behandlar reformbehoven inom integrationen, är att skapa riktlinjer för utvecklandet av främjandet av integrationen för att säkerställa att den ökande invandrabefolkningen är delaktig i samhället och att också invandrarnas kompetens utnyttjas för att bemöta stora omvälvningar i samhället, till exempel att befolkningen i arbetsför ålder minskar. Detta förutsätter att invandrarna hänger med i de stora förändringarna, såsom i förändringarna i arbetslivet, informationssamhällets utveckling och förebyggandet av samhällspolarisering. Förslagen i redogörelsen är ett svar på de viktigaste förändringarna i omvärlden och på identifierade utvecklingsmål.

Under statsminister Marins regeringsperiod bereds och verkställs flera reformer som har beröringspunkter också med främjandet av invandrarnas integration, i synnerhet de kommunala sysselsättningsförsöken och reformen av ansvaren inom social- och hälsojämnerna. Beslut om förändringar i främjandet av integrationen kan delvis fattas först när riktlinjerna för de strukturella reformerna är klara.

Statsminister Sanna Marins regeringsprogram har även som mål att öka arbetskraftsinvandringen av experter och förbättra möjligheten för internationella examensstuderande att sysselsätta sig i Finland. Som tyngdpunkt för den arbetsrelaterade invandringen har man i regeringsprogrammet fastställt branscher med brist på arbetskraft samt experter, studerande och forskare som är väsentliga med tanke på spets- och tillväxtbranscherna inom forskning, utveckling och innovationer samt tillväxtbranscher. Regeringsprogrammets mål befrämjas genom Talent Boost -åtgärdsprogrammet som godkändes 16.6.2020. Åtgärdsprogrammet har som mål att stärka tillväxten, internationaliseringen och förnyandet av företag, högskolor och forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten samt att genom invandring svara på utmaningar gällande tillgången på kunnig arbetskraft, hållbarhetsunderskottet och försörjningskvoten. Målet är också att arbetsgivare i fortsättningen kan och vill rekrytera fler internationella experter. En central del av Talent Boost -åtgärdsprogrammet är även att påskynda och öka smidigheten i förfarandet med uppehållstillstånd. Programmets målsättningar och åtgärder har beaktats i beredningen av redogörelsen.

I linje med regeringsprogrammet kommer reformer som gäller invandring att ta hänsyn till förebyggandet av exploatering av utländsk arbetskraft. Detta har även beaktats i utarbetandet av redogörelsen. Villkoren för integrering av invandrare stöds också av regeringens proposition (RP 253/2020) om ändring av utlänningslagen, som överlämnades till riksdagen den 17 december 2020.

Redogörelsen om integrationsreformen har beröringspunkter också med

- reformen av den sociala tryggheten
- programmet för utveckling av barn- och familjetjänsterna
- reformen av det kontinuerliga lärandet och den utbildningspolitiska redogörelsen (frågor om småbarnspedagogik och utbildning för invandrabarn och invandringa behandlas som en del av den utbildningspolitiska redogörelsen)
- det nationella demokratiprogrammet
- redogörelsen för den inre säkerheten
- Förortsprogrammet 2020–2022
- programmet mot rasism och diskriminering
- Statsrådets åtgärdsprogram mot människohandel
- åtgärder för förebyggande av utnyttjande av utländsk arbetskraft
- åtgärder för bekämpning av utnyttjande av utländska arbetstagare
- det språkpolitiska programmet
- strategin för företagande.

Redogörelsen om integrationens reformbehov ersätter under statsminister Marins regeringsperiod statens program för integrationsfrämjande.

Förändringar som riksdagen förutsätter för främjandet av integrationen

Riksdagen godkände i januari 2019 ett ställningstagande om integrationen, som grundade sig på revisionsutskottets betänkande om hur integrationen fungerar (ReUB 6/2018 rd). I ställningstagandet förutsattes att regeringen upprättar ett övergripande åtgärdsprogram om behovet av att se över integreringsåtgärderna och de reformer som ska genomföras, lämnar åtgärdsprogrammet till riksdagen i form av en redogörelse senast 2020 samt omarbetar integrationslagen (lagen om främjande av integration 1386/2010) och övrig lagstiftning vid behov utifrån riksdagsbehandlingen av redogörelsen. I ställningstagandet förutsattes också att

- regeringen ser till att integreringen snabbas upp betydligt på så sätt att integrationsperioden i regel varar ett år. Verksamheten ska effektiviseras jämfört med nu läget i alla faser så snart invandraren har kommit till Finland.

- regeringen för att integreringen ska fungera bättre och snabbare överför det samlade ansvaret för integrationstjänsterna till kommunerna och utreder hur tjänsterna kan tillhandahållas i tillräcklig omfattning också på andra håll än i tillväxtcentrum.
- regeringen ser till att de servicesystem och servicestrukturer som stöder sysselsättningen av invandrare börjar fungera bättre så att de också svarar mot behoven hos företag som erbjuder sysselsättning.
- regeringen ser till att handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd för arbetstagare snabbas upp. Handläggningen får ta högst två månader.¹
- regeringen vidtar åtgärder för att omorganisera språkstudierna inom integrationsutbildningen på så sätt att undervisningskvaliteten garanteras och inlärningsresultaten förbättras så att de uppfyller målen för inläringen och kraven på språkkunskaper i arbetslivet.
- regeringen gör språkutbildningen mer förpliktande i integrationsplanen för invandrare som fått uppehållstillstånd på så sätt att utbildningen inbegriper ett språkprov.
- regeringen gör studierna inom mottagningstjänsterna för asylsökande mer förpliktande. Det ska förutsättas att den asylsökande ska ha kännedom om hur samhället fungerar och vilka regler och värderingar som finns. För att säkerställa detta ska det ordnas ett prov.
- regeringen med det snaraste vidtar åtgärder för att främja sysselsättningen av kvinnor med invandrarbakgrund. Kvinnorna ska bli en särskild målgrupp för integreringstjänster.
- regeringen ser till att tredje sektorn, det vill säga organisationerna och det fria bildningsarbetet, tar över en större andel av integreringen och att regeringen vidtar åtgärder för att omdefiniera arbetsfördelningen mellan myndigheterna och tredje sektorn.

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.

Redogörelsens beredningsprocess

Redogörelsen har beretts i nära samarbete med intressentgrupperna och som stöd för beredningen har det ordnats

- workshoppar för att bereda innehållet i redogörelsen (14.1.2020 och 3.3.2020)
- ett informationsmöte för forskare (14.9.2020)
- ett informationsmöte för organisationer (11.9.2020)
- ett omfattande informationsmöte med intressentgrupperna (26.10.2020)

¹ I regeringsprogrammet för statsminister Marins regering bestämdes att en "snabb och smidig handläggning av uppehållstillstånd på grund av arbete ska säkerställas med målet att den genomsnittliga handläggningstiden ska vara en månad".

- regionala informationsmöten med närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) (september–oktober)
- remissbehandling (kompletteras).

Utgångspunkten vid beredningen av redogörelsen har varit att på ett omfattande sätt dra nytta av befintliga forskningsrön. Dessutom har man som stöd för beredningen låtit genomföra utredningar som externa uppdrag:

- Invandrarnas sysselsättnings- och utbildningsvägar/utredningsprojekt inom statsrådets forsknings- och utredningsverksamhet VNTEAS (publiceras i början av 2021)
- Vägledning av invandrare vid arbets- och näringsbyråerna och i kommunerna (våren 2020).

Enligt den ursprungliga tidtabellen var det meningen att redogörelsen skulle lämnas till riksdagen före utgången av 2020. Tidtabellen måste ändras bland annat på grund av coronaepidemin och andra ärenden som är under beredning.

Begrepp som används i redogörelsen

Parallellt med beredningen av redogörelsen har det pågått terminologiarbete om integration vid arbets- och näringsministeriet i samarbete med representanter för olika intressentgrupper och Terminologicentralen. I detta arbete har man särskilt granskat begrepp som gäller integrationslagen och integrationstjänsterna samt begrepp med anknytning till invandring.

De begrepp som används i samband med integration och invandring har under de senaste åren diskuterats av finländska aktörer inom integration och invandring, personer som flyttat till Finland och personer som bor i Finland som har rasifierats. I synnerhet termerna "invandrare" respektive "person som invandrat" och "främjande av integration" respektive "integration" har lyfts fram vid revideringen av terminologin.

Integrationsordlistan är ute på remiss före redogörelsen. Den nya integrationsordlistan beaktas i redogörelsen efter att remissvaren behandlats och den slutliga ordlistan har utarbetats. Åtminstone till den del som det i undersökningar och statistik har använts viss terminologi för integrationen och invandringen används den terminologin också i texterna i redogörelsen.

Lägesbilden och de viktigaste förändringsfaktorerna

1. Den globala migrationen påverkar också Finland

Andelen personer med utländsk bakgrund har ökat snabbt, men andelen är mindre än i många andra EU-länder

År 2019 bodde globalt sett cirka 272 miljoner människor utanför sitt födelseland, vilket utgör 3,5 procent av världens befolkning. Majoriteten flyttar från sitt födelseland på grund av arbete, familjeband eller studier. I slutet av 2018 fanns det nästan 26 miljoner flyktingar i världen.² År 2015 registrerades över 1,3 miljoner asylansökningar inom EU och år 2016 närmare 1,3 miljoner, medan antalet registrerade ansökningar år 2019 bara uppgick till knappt 750 000.

Den globala migrationen påverkar också Finland. Andelen personer med utländsk bakgrund av hela befolkningen är betydligt mindre i Finland än i nästan alla andra EU-länder, men antalet har ökat snabbt. Medan de utländska medborgarnas andel av befolkningen år 1990 uppgick till endast en halv procent, har andelen stigit till närmare fem procent år 2019.

I slutet av 2019 bodde över 265 000 utländska medborgare och över 420 000 personer med utländsk bakgrund i Finland. Till Finland flyttar varje år fler människor än vad som flyttar bort. Under de senaste tio åren var nettoinvandringen cirka 15 000 personer årligen. År 2019 flyttade 24 178 utländska medborgare till Finland, vilket till storleksordningen motsvarar medeltalet för de fem tidigare åren.

Det finns många orsaker att flytta till Finland. De senaste åren har de viktigaste orsakerna i prioritetsordning varit familj, arbete, studier och internationellt skydd. I synnerhet arbetskraftsinvandringen från länder utanför Europa har ökat. År 2019 beviljades sammanlagt 25 412 första uppehållstillstånd, och därutöver fattades 2 959 positiva asylbeslut. Antalet registreringar av EU-medborgare uppgick till 8 533. I en separat

² International Organization for Migration 2020

undersökning ska man undersöka hur pass bestående de personer som på olika grunder flyttat till Finland stannar i landet.

Tidigare flyttade man till Finland i huvudsak från de europeiska länderna och närområdena (särskilt från Estland, Ryssland och det forna Sovjetunionen), men i och med att invandringen ökat har också dess struktur förändrats i någon mån. Under de senaste åren har omkring 70 procent av dem som flyttat till Finland varit tredjelandsmedborgare. Särskilt snabbt har invandringen från Asien ökat (35 % av alla utländska medborgare år 2019), men Europa (inbegripet länderna utanför EU) har bibehållit sin roll som största ursprungsvärldsdel (53 % av alla som anlände 2019). Av de utländska medborgare som bodde i Finland kom de fem största medborgargrupperna från Estland, Ryssland, Irak, Kina och Sverige år 2019. Samma år flyttade utländska medborgare till Finland främst från Ryssland (2 273), Estland (1 724), Turkiet (1 377), Indien (1 283) och Irak (1 182).

Finlands befolkning åldras och ökar endast av invandringen

Nativiteten har sjunkit stadigt i Finland under hela 2010-talet och var år 2018 på den lägsta nivån någonsin. Samtidigt är Finland en av de främsta välfärdsstaterna i världen där en betydande del av befolkningen är äldre. Våren 2020 inrättade statsrådets kansli ett utvecklingsprojekt som går igenom orsakerna till den nuvarande befolkningsstrukturen i Finland och lägger fram förslag till politiska åtgärder för att trygga en hållbar befolkningsutveckling.

Finlands befolkning ökar endast med hjälp av invandring. Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos kommer Finlands folkmängd att börja minska i början av 2030-talet. Utan nettoinvandring skulle folkmängden redan under några år ha sjunkit med tusentals personer per år.

Invandringen påverkar Finlands befolkningsstruktur också genom ättlingarna till invandrarna (den så kallade andra generationen). Kvinnor med utländsk bakgrund får i genomsnitt fler barn än kvinnor med finländsk bakgrund. En stor del av de barn som fötts i Finland av personer med utländsk bakgrund får finskt medborgarskap. Även om det handlar om finländare som inte hör till målgruppen för integrationspolitiken, är det med tanke på uppföljningen och statistikföringen dock ofta motiverat att behandla den andra generationen som en särskild grupp. På detta sätt får man information också om hur det finländska samhället klarar av att stödja likabehandlingen av barn och unga med olika bakgrund.

I och med förändringen av befolkningsstrukturen är det ännu viktigare att se till att den ökande invandrarbefolkningen är delaktig och att dess kompetens tillvaratas i den finländska samhällsutvecklingen. Delaktigheten har stor betydelse för att invandrarnas demokratiska rättigheter ska kunna tillgodoses och det ska kunna skapas en samhörighet i samhället, liksom för att samhällsekonomin ska nå framgång. Det är också av betydelse för välfärden i samhället på lång sikt att människorna deltar i den ekonomiska verksamheten på ett omfattande sätt. I detta återfinns två perspektiv: för det första en tanke om rättvisa, enligt vilken alla människor ska ges möjlighet att uppleva delaktighet och kunna dra nytta av sin kompetens, och för det andra en tanke om ekonomi, enligt vilken en inkludering av alla mänskliga resurser sannolikt ökar både innovativiteten och effektiviteten.³

2. Invandrarnas ställning på arbetsmarknaden sämre än majoritetsbefolkningens

Av dem som anlänt till landet är cirka 80 procent i arbetsför ålder, medan endast cirka 60 procent av den finländska befolkningen är i arbetsför ålder. För invandrarna i arbetsför ålder är sysselsättning en av de viktigaste indikatorerna på att delaktigheten lyckats. Människor som arbetar skapar mervärde på många sätt: genom att producera tjänster och nyttigheter för konsumenterna, erbjuda arbetskraft till företagen och finansiera offentliga tjänster med hjälp av skatter. Arbetet är av stor betydelse också för individens välbefinnande, eftersom det har samband till exempel med ekonomisk ställning, samhällsstatus och hälsa.

Invandrarnas ställning på arbetsmarknaden sämre än majoritetsbefolkningens

Bland personer med utländsk bakgrund är sysselsättningsgraden omkring 10–15 procentenheter lägre och arbetslöshetsgraden omkring 5–10 procentenheter högre än bland dem med finländsk bakgrund. Vid utgången av 2019 fanns det enligt arbetsförmedlingsstatistiken 27 759 utländska arbetslösa arbetssökande (inbegripet permitterade), det vill säga knappt 11 procent av alla arbetslösa arbetssökande. En granskning av antalet arbetslösa arbetssökande ger dock inte hela bilden av arbetslösheten bland utlänningarna, eftersom en relativt sett stor del av dem deltar i olika typer av tjänster, såsom arbetskraftsutbildning och frivilliga studier.

³ Piketty 2014

En exakt bedömning av sysselsättningsgraden försvåras av att olika mätare och definitioner används för statistiken. Finlands officiella och internationellt jämförbara sysselsättningsgrad bygger på Statistikcentralens arbetskraftsundersökning. Enligt den var det relativa sysselsättningstalet för personer med utländsk bakgrund 64,2 procent och för utländska medborgare 59,7 procent år 2019. Sysselsättningsgraden är därmed 9,4 procentenheter lägre för dem med utländsk bakgrund än för dem med finländsk bakgrund och den är 13,8 procentenheter lägre för utländska medborgare än för finska medborgare. I den sysselsättningsstatistik som är baserad på administrativa register är sysselsättningsgraden bland personer med utländsk bakgrund lägre. Enligt sysselsättningsstatistiken var sysselsättningsgraden för personer som är födda utomlands och har utländsk bakgrund 55,7 procent år 2018, vilket var 18 procentenheter lägre än för personer med finländsk bakgrund.

Sysselsättningen bland personer med utländsk bakgrund är lägre i Finland än i de övriga nordiska länderna. Skillnaden jämfört med sysselsättningsgraden bland dem som är födda i landet är större i Finland också i en europeisk jämförelse, men något mindre än i en jämförelse med de viktigaste jämförelseländerna Sverige och Danmark. I Finland, liksom i de övriga nordiska länderna, är sysselsättningen bland dem som kommer från länder utanför EU särskilt dålig. I en jämförelse mellan de nordiska länderna sysselsätts däremot också de som är födda i landet förhållandevis dåligt i Finland. Samma faktorer som gäller arbetsmarknadsstrukturerna påverkar sysselsättningen oavsett födelse-land. I de nordiska länderna har sysselsättningsgraden till exempel en mycket stark koppling till kompetens (som förvärvats via utbildning).

Sysselsättningen förbättras ju längre tid man bott i Finland

Orsaken till ankomsten till landet är den viktigaste förklarande faktorn för sysselsättningsgraden när det gäller personer med utländsk bakgrund. De som flyttat för arbete och studier sysselsätts mycket bra – till och med bättre än personer med finländsk bakgrund – men personer med flyktingbakgrund och de som kommit till landet för familjeåterförening sysselsätts klart sämre än personer med finländsk bakgrund.⁴ Deras sysselsättning ökar dock tydligt ju längre tid de har bott i landet.⁵

Inte enbart sysselsättningsgraden, utan också ställningen på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund skiljer sig på många sätt från situationen för personer som har finländsk bakgrund. De har ofta anställningsförhållanden på deltid och för viss tid och de får ofta arbeten som inte motsvarar deras utbildning. Andelen långtidsarbetslösa är dock mindre än bland personer med finländsk bakgrund. De är också

⁴ Larja & Sutela 2015, Mathies & Karhunen 2019; Kuusio & Seppänen & Jokela & Somersalo & Lilja 2020

⁵ Busk & Jauhiainen & Kekäläinen & Nivalainen & Tähtinen 2016

verksamma som företagare i minst lika hög grad som personer med finländsk bakgrund.

Typiska problem på individnivå för sysselsättningen av personer med utländsk bakgrund är bristfälliga kunskaper i de inhemska språken och utbildning och arbetserfarenhet som inte passar den finländska arbetsmarknaden. Det finns ett tydligt samband mellan utbildning och sysselsättning, men när det gäller personer med utländsk bakgrund verkar det här sambandet vara svagare för dem som har högskoleutbildning än vad det är för personer med finländsk bakgrund. I synnerhet för kvinnor med utländsk bakgrund förbättrar en högskoleutbildning sysselsättningsgraden endast något i jämförelse med kvinnor som genomfört en utbildning på mellanstadiet.⁶

Vanligt med diskriminering på arbetsmarknaden

Även om kompetensen och övriga faktorer som främjar sysselsättningen är som de ska vara, är det på grund av diskriminering klart svårare för personer med utländsk bakgrund att ta sig ut på den finländska arbetsmarknaden än för personer med finländsk bakgrund. Av en undersökning framgår att det finns en etnisk hierarki på den finländska arbetsmarknaden. En person med irakisk bakgrund måste skicka tre gånger fler arbetsansökningar och en person med somalisk bakgrund fyra gånger fler arbetsansökningar för att bli kallad till arbetsintervju än en person med finländsk bakgrund, även om alla sökande har samma utbildning, arbetserfarenhet och kunskaper i finska.⁷

Det är av kritisk betydelse att det finländska samhället och arbetslivet är mångformigt och icke-diskriminerande för att Finland ska vara lockande som målland för kunnig arbetskraft, internationella studerande och investeringar, liksom för att de internationella experter som finns här ska sysselsättas. De sociala och professionella nätverk som uppstått under studietiden och sysselsättningsmöjligheterna efter studierna påverkar huruvida internationella studerande stannar i Finland.⁸

Sysselsättningsgraden för personer med flyktingbakgrund halkar efter övriga grupper

Personer med flyktingbakgrund har klart sämre utgångsläge på den finländska arbetsmarknaden än andra invandrargrupper. De som kommer till Finland för arbete har re-

⁶ Nieminen & Sutela & Hannula 2015; Larja 2019

⁷ Ahmad 2019

⁸ Mathies & Karhunen 2019

dan en färdig arbetsplats och lämplig kompetens, åtminstone för en arbetsgivares behov, medan personer med flyktingbakgrund anländer till Finland utan kontakter och ofta utan språkkunskaper eller kompetens som är direkt tillämplig på den finländska arbetsmarknaden. Personer med flyktingbakgrund kommer till landet för att få skydd mot förföljelse eller hot om förföljelse. En del av dem är traumatiserade eller har psykiska problem som försämrar arbetsförmågan. Andra faktorer som försvårar sysselsättningen är bland annat diskriminering på arbetsmarknaden, obehandlade sjukdomar och skador, svårigheter med språkinläringen och att närstående befinner sig i en svår situation i ursprungslandet.⁹ Dock är en del av personerna med flyktingbakgrund mycket kompetenta och välutbildade. Sysselsättningen av dem borde stödjas till exempel vid högskolorna.

Direkt efter att uppehållstillståndet beviljats är sysselsättningsgraden för personer med flyktingbakgrund nära noll. Till följd av den låga utgångsnivån ökar sysselsättningsgraden betydligt ju längre tid i landet som personerna befunnit sig, när olika tjänster och kontakterna till samhället stöder kompetensen, språkkunskaperna, hälsan och nätverken. Enligt en undersökning om arbete och välfärd hos personer av utländsk härkomst (UTH), som bygger på enkätmaterial, är sysselsättningsgraden för personer med flyktingbakgrund som varit 5–10 år i landet 30 procent och efter 10 år i landet 52 procent. Enligt materialet i olika register är situationen sämre. Sysselsättningsgraden för personer som kommer från Afghanistan, Irak och Somalia stiger under de första tio åren, men förblir omkring 20–40 procent beroende på bakgrundsländ och invandringsår. Ett positivt fenomen är dock att sysselsättningsgraden för de personer med flyktingbakgrund som anlände på 2000-talet i snitt har stigit snabbare än för dem som kommit till Finland tidigare.¹⁰

Många högskoleutbildade bland invandrarkvinnorna, men ställningen på arbetsmarknaden sämre än männens

Förutom diskriminering på arbetsmarknaden och personliga egenskaper hålls invandrarnas sysselsättningsgrad nere särskilt av att kvinnor med utländsk bakgrund sysselsätts sämre. Enligt arbetskraftsundersökningen är sysselsättningsgraden för män med utländsk bakgrund nästan på samma nivå som för personer med finländsk bakgrund, men sysselsättningen bland kvinnorna är nästan 20 procentenheter lägre än bland dem med finländsk bakgrund.

⁹ Asikainen 2020

¹⁰ Sarvimäki 2017

Den svaga sysselsättningen av kvinnor förklaras av flera olika faktorer. Många kvinnor har en examen på högre nivå, men de hittar inte arbete som motsvarar deras utbildning. Däremot är också andelen kvinnor med en låg utbildning betydligt större än bland kvinnor med finländsk bakgrund. Dessutom är de kvinnor som flyttar till landet ofta i den ålder då man bildar familj, vilket kan leda till att integrationsprocessen inleds senare då kvinnorna stannar hemma för att ta hand om sina barn. Kvinnor med utländsk bakgrund bildar vanligen familj i yngre ålder än kvinnor med finländsk bakgrund och de får i medeltal fler barn, vilket också ökar sannolikheten för att de stannar hemma.¹¹

Det finns också strukturella faktorer som hindrar att kvinnorna sysselsätts. Det är också tydligt att kvinnor oftare än männen kommer till Finland genom familjeåterförning och mer sällan för arbete. Orsaken till ankomsten till landet är också kopplad till samhällssystemen i ursprungsländerna. I de flesta ursprungsländerna är kvinnornas sysselsättningsgrad klart lägre än männens och utöver detta är det ofta kvinnorna som bär huvudansvaret för barnens fostran och skötseln av hemmet. Även långa vårdledigheter samt det stöd för hemvård av barn som betalas för sådan vård av barn under tre år som sker utanför den kommunala småbarnspedagogiken kan ha en marginaleffekt, i synnerhet för kvinnor med utländsk bakgrund som har sämre möjligheter att få ett värlönat arbete än kvinnor med finländsk bakgrund

Dessutom påverkas invandrarkvinnornas sysselsättning av att Finland har en starkt könsbunden arbetsmarknad. Inom typiskt mansdominerade branscher (såsom byggnadsbranschen och transportbranschen) räcker det med svagare kunskaper i finska, men inom kvinnodominerade branscher (såsom vårdarbete och många serviceyrken) behövs betydligt bättre språkkunskaper.

Sysselsättningen påverkar den offentliga ekonomin

För den offentliga ekonomin är det framför allt viktigt hur invandrarna sysselsätts.¹² De övergripande ekonomiska konsekvenserna är dock viktigare än konsekvenserna för den offentliga ekonomin och de omfattar till exempel konsekvenserna för den ekonomiska försörjningskvoten, arbetsmarknaden och efterfrågan på nyttigheter och tjänster. Det har observerats att invandringen till exempel ökar sysselsättningen¹³ och

¹¹ Larja, 2019.

¹² VATT 2014

¹³ Signorelli 2020

leder till att majoritetsbefolkningen övergår till arbetsuppgifter som kräver högre kompetens och ger bättre lön.¹⁴ Sammantaget bedöms invandringens ekonomiska konsekvenser för destinationslandet oftast vara små.

Försörjningskvoten i Finland försämras betydligt snabbare än i de andra nordiska länderna. På samma sätt har nativiteten sjunkit snabbare i Finland och invandringen varit anspråkslösare. Då befolkningen i arbetsför ålder minskar, ökar underskottet både direkt och indirekt. De offentliga utgifterna ökar och skatteintäkterna minskar, när antalet barn och ålderspensionstagare ökar i förhållande till antalet personer i arbetsför ålder. En hög försörjningskvot kan minska investeringarna i landet.¹⁵

Enligt arbets- och näringsministeriets beräkningar är invandringens inverkan på den ekonomiska försörjningskvoten (antalet arbetslösa och personer utanför arbetskraften i förhållande till antalet sysselsatta) neutral, om sysselsättningsgraden bland de inflyttade ligger på cirka 60 procent.¹⁶ År 2019 var det relativa sysselsättningstalet bland de utländska medborgarna 59,7 procent enligt arbetskraftsstatistiken och bland personer med utländsk bakgrund 64,2 procent (se kapitel 2.1). Invandringen ger också upphov till möjligheter att dra nytta av mångfalden som en drivkraft för ekonomisk tillväxt, för att locka till investeringar samt för att svara mot förändringar i befolkningsstrukturen när det gäller tillgången på arbetskraft, under förutsättning att de nyanlända tar sig ut på arbetsmarknaden och blir en del av innovations- och tillväxtekosystemen.

Effekterna av automatiseringen och digitaliseringen drabbar invandrarna

Förutsättningarna för sysselsättning bestäms i förhållande till arbetsmarknadens behov och arbetsgivarnas villighet att rekrytera invandrare. Automatiseringen och digitaliseringen förändrar de kompetensbehov som krävs i vardagen och på arbetsmarknaden. Framförallt försvinner rutinmässiga arbetsuppgifter som kräver kunskaper på låg nivå eller mellannivå från arbetsmarknaden och i stället uppstår arbetsuppgifter som kräver kompetens på hög nivå, goda färdigheter i språk och kommunikation samt abstrakt tänkande och problemlösningsförmåga.¹⁷ Enligt Prognostiseringsforum för kunnande kommer sådana arbetsuppgifter där man klarar sig utan kunskaper motsvarande minst en yrkesinriktad grundexamen i framtiden att utgöra under fem procent av arbetsplatserna.

¹⁴ Foged & Peri 2016

¹⁵ Aksoy & Basso & Smith & Grasl 2019

¹⁶ Kaihovaara & Larja 2019

¹⁷ Autor & Levy & Murnane 2003

Vid utvecklandet av integrationspolitiken bör omvälvningarna på arbetsmarknaden och inom digitaliseringen beaktas. Alla berörs av den tekniska utvecklingen, men särskilt en del av invandrarna befinner sig i en synnerligen sårbar ställning på grund av låg utbildning. Dessutom försvagas invandrarernas ställning på en arbetsmarknad som kräver hög kompetensnivå av bristfälliga kunskaper i de inhemska språken, utländsk utbildning som inte passar på den finländska arbetsmarknaden och arbetsgivarnas fördomar mot kompetens som förvärvats utomlands. Med hjälp av integrations-, sysselsättnings- och utbildningspolitiken kan man ingripa i de här svårigheterna, bland annat med hjälp av examensinriktad utbildning, ökad språkundervisning, livslångt lärande, kombinerad utbildning och arbete samt utökat lönesubventionerat arbete.¹⁸ De som har flyttat till Finland har också kompetens som man behöver kunna identifiera och dra nytta av i arbetslivet på ett effektivare sätt än i dag.

3. Olika och ojämlika situationer för invandrarna

Invandrarernas bakgrund och behov varierar, ojämlikhet syns inom olika områden

Invandrarna bildar sinsemellan en mycket heterogen grupp. Invandrarernas situation till exempel i fråga om sysselsättning, välbefinnande och delaktighet varierar förutom mellan olika individer också mellan grupper från olika bakgrundsländer och på grund av invandringsorsaken. Utgångspunkterna för att etablera sig i det nya bostättningslandet är mycket olika beroende på om personen i fråga flyttar direkt för ett arbete som kräver stor expertis eller är tvungen att fly från ett krig och lämna allt.

Trots att invandrarna är en heterogen grupp verkar invandringen vara allt starkare knuten till en omfattande utvecklingsgång som ökar ojämlikheten, såsom skillnader på arbetsmarknaden, i utbildningen, boendet och inkomsterna. Åtgärder som minskar ojämlikheten inom samhällets olika områden stöder för sin del också integrationen och integrationen främjar likabehandlingen av invandrarna.

Ojämlikheten har konsekvenser både för individernas levnadsbanor och för samhällena. Ojämlikheten försämrar den sociala kohesionen, människornas förtroende för varandra och för institutioner, den sociala interaktionen, delaktigheten och samhällsdeltagandet.¹⁹

¹⁸ Walbækken & Kostøl & Røtnes & Eggen & Kordt 2019

¹⁹ Eskelinen & Erola & Karhula & Ruggera & Simiö 2020

Låg sysselsättningsgrad höjer andelen låginkomsttagare, många olika utbildningsbakgrunder

Inkomstnivån för utlandsfödda personer med utländsk bakgrund i fråga om de disponibla inkomsterna uppgår till en fjärdedel av inkomstnivån för personer med finländsk bakgrund. År 2018 var låginkomstgraden för barn med utländsk bakgrund 43 procent, medan den var 11 procent för barn med finländsk bakgrund. Av barn med afrikansk bakgrund bor närmare 60 procent i familjer med låga inkomster. Många faktorer inverkar på de låga inkomsterna och den mest betydande av dem är de vuxnas ställning på arbetsmarknaden i bostadskommunen. Bakgrundsfaktorer kan utgöras bland annat av ensam vårdnad, knapp utbildningsbakgrund samt etnisk hierarki och diskriminering på arbetsmarknaden.

På grund av den låga inkomstnivån får invandrarna i medeltal mer socialtrygghetsförmåner från Folkpensionsanstalten (FPA) än finländarna. År 2018 betalades i medeltal 4 676 euro per person till invandrarna, vilket är omkring två gånger mer än vad som betalades till personer med finländsk bakgrund. Invandrarna fick i synnerhet mycket bostadsbidrag, utkomstskydd för arbetslösa och utkomststöd. Behovet av de här stöden förklaras framför allt av att sysselsättningsgraden är låg och åldersstrukturen ung bland invandrarna.²⁰

Invandrarna får dock betydligt mindre inkomstrelaterat utkomstskydd för arbetslösa och arbetspension än finländarna. När de här förmånerna tas med i beräkningen, får invandrarna i medeltal en tredjedel mindre socialförmåner än finländarna. Till personer med finländsk bakgrund och personer med utländsk bakgrund i arbetsför ålder betalas ungefär lika stora förmåner.²¹

Det finns inga exakta uppgifter om utbildningsnivån för personer med utländsk bakgrund, eftersom examina som avlagts utomlands inte syns i den officiella statistiken som bygger på examensregister. Enligt några enkätundersökningar (FinMonik, UTH) liknar utbildningsstrukturen för personer med utländsk bakgrund dock den för personer med finländsk bakgrund. Det är något fler personer med utländsk bakgrund som endast gått utbildning på grundskolestadiet än personer med finländsk bakgrund, medan det i fråga om utbildningar på andra stadiet är något färre. Däremot är andelen som genomgått en högre utbildning i samma klass som för dem med finländsk bakgrund, i båda grupperna omkring var tredje (UTH 2015).

Vid en jämförelse av olika gruppers utbildningsnivåer måste man beakta att befolkningens åldersstruktur har ett samband med utbildningsstrukturen. När jämförelsen av

²⁰ Jauhainen & Raivonen 2020

²¹ Tervola & Verho 2014

utbildningsstrukturen avgränsas till befolkningen i åldern 25–54 år med finländsk och utländsk bakgrund, är andelen personer som genomgått en utbildning på högre nivå 44 procent bland dem med finländsk bakgrund och 40 procent bland dem med utländsk bakgrund. Utbildningsnivån varierar beroende på bakgrundsland. Bland dem som kommer från EU- och Eftaländer, Nordamerika, Ryssland eller forna Sovjetunionen är det vanligare med en utbildning på högre nivå än bland personer med finländsk bakgrund. I grupperna från Mellanöstern, Nordafrika samt övriga Afrika finns däremot relativt sett flest av dem som inte har någon utbildning efter grundskolestadiet. När det gäller sysselsättningen har en examen som avlagts i Finland större betydelse än en examen som avlagts i utlandet på grund av såväl direkta faktorer (lämpligheten för den finländska arbetsmarknaden) som indirekta faktorer (status hos arbetsgivarna).

Bland den finländska befolkningen med utländsk bakgrund finns det fler som upplever att de har dålig livskvalitet än bland befolkningen i stort. Enligt välfärdsundersökningen för personer födda utomlands FinMonik upplever de som har utländsk bakgrund och är födda utomlands inte lika ofta som befolkningen i stort att deras hälsa är bra eller ganska bra (65 % respektive 73 %). Det har flera gånger observerats att psykisk belastning och psykiska problem är vanligare hos den finländska invandrabefolkningen än hos befolkningen i stort. Resultaten varierar mycket enligt olika bakgrundsfaktorer, såsom bakgrundsland eller kön.²²

Invandrabarn och invandrarunga behandlas inte lika, den socioekonomiska bakgrunden inverkar

Befolkningen med invandrabakgrund är ung med många i åldern för att bilda familj. Av alla dem som har utländsk bakgrund är över en femtedel minderårig och av hela Finlands barnbefolkning har cirka tio procent utländsk bakgrund. Det går bra för en stor del av invandrabarnen och de unga invandrarna, men det finns också brister i likabehandlingen.

Barnens situation är bunden till familjens situation. Bland föräldrarna har försörjningssvårigheter och även låg utbildningsnivå och hälsoproblem identifierats som belastande faktorer.²³ Dessutom utgör bristande kunskaper i finska eller svenska under de första åren av integrationen, främmande samhällsstrukturer och knappa sociala nätverk svårigheter som påverkar hela familjens situation. För att förhindra att utsattheten nedärvs, behövs metoder som stöder föräldraskapet. Familjemedlemmarna är

²² Laatikainen & Skogberg & Koponen & Koskinen 2020

²³ Kääriälä ym. 2020

dock ofta en viktig resurs för varandra. Att ha sin familj i Finland är bland annat förknippat med bättre sysselsättning och självbedömd språkförmåga jämfört med dem som har familjer som bor någon annanstans²⁴.

Barn till invandrare har sämre skolframgångar i PISA-proven i matematik och detta motsvarar två års skolgång i jämförelse med provresultaten för barnen till infödda finländare. Skillnaden är en av de största i OECD-länderna. Skillnaderna mellan elever från majoritetsbefolkningen och elever med invandrarbakgrund har bestått i alla PISA-undersökningar och de genomsnittliga resultaten i läskunnighet, matematik och också naturvetenskaper har försämrats sedan 2009. Avbruten utbildning är vanligare bland studerande med invandrarbakgrund än bland majoritetsbefolkningen. Vid högskolorna är personer med invandrarbakgrund underrepresenterade.

Skillnaden mellan majoritetsbefolkningens barn och invandrabarnen, till exempel i fråga om utbildning, hälsa, välbefinnande och kriminalitet, får ofta helt eller till stor del sin förklaring när man beaktar familjernas socioekonomiska ställning och familjestrukturerna²⁵. Sannolikheten att invandrabarn som är födda i Finland (den så kallade andra generationen) avlägger en examen på andra stadiet är minst lika stor som för barn med finländsk bakgrund som har liknande familjebakgrund och kommer från liknande bostadsområden. Andra generationen utbildar sig i snitt i lägre grad, men resultatet visar att detta snarare återspeglar deras svårare socioekonomiska bakgrund än deras invandrarbakgrund i sig. Sannolikheten att barn som tillhör första generationens invandrare avlägger en utbildning på andra stadiet är dock lägre även om man beaktar bakgrundsfaktorerna. Ju äldre de här barnen var då de kom till Finland, desto lägre är sannolikheten.²⁶ Invandrabarns och invandrarungas utbildningsvägar behandlas i större omfattning i den utbildningspolitiska redogörelsen.

En skolhälsovårdsenkät har under flera år och bland olika åldersklasser visat att unga med utländsk bakgrund har fler svårigheter i fråga om hälsa och välbefinnande än unga med finländsk bakgrund. År 2017 upplevde dessutom 24 procent av pojkarna och 13 procent av flickorna med utländsk bakgrund återkommande mobbning i skolan. Nästan var tredje pojke och var femte flicka med utländsk bakgrund som fötts i utlandet har ingen nära vän.²⁷

²⁴ Rask & Paavonen & Lilja & Koponen & Suvisaari & Halla & Koskinen & Castaneda 2016

²⁵ Ansala & Hämäläinen & Sarvimäki 2014

²⁶ Ansala & Hämäläinen & Sarvimäki 2019

²⁷ Ansala & Hämäläinen & Sarvimäki 2019

I Finland sysselsätts invandrarbarn bättre än föräldrarna, men inte lika bra som barn med finländsk bakgrund. Än så länge är endast en liten del av de barn som fötts i Finland med föräldrar med utländsk bakgrund i arbetsför ålder, varför det finns knapphändig information om andra generationens utbildning och sysselsättning.

Invandrare som gärningsmän och brottsoffer

I bakgrunden till kriminalitet hos invandrare finns samma faktorer som hos majoritetsbefolkningen. Säkerhetsproblem hopar sig generellt kring marginalisering, social ohälsa och multipel problematik. Riskfaktorer både för att bli gärningsman och för att bli offer är en svag socioekonomisk ställning, marginalisering över generationer, bostadsort, ung ålder, manligt kön och användning av berusningsmedel. De här faktorerna minskar man genom att främja sysselsättning, utbildning, delaktighet, drogfrihet samt välbefinnande och hälsa.

Personer med utländsk bakgrund begår brott och blir offer för brott oftare än personer med finländsk bakgrund. Av dem som år 2019 misstänktes ha gjort sig skyldiga till brott mot strafflagen som uppklarats hade 10,5 procent utländsk bakgrund²⁸ (år 2019 var andelen personer med utländsk bakgrund 7,7 % av befolkningen). Samma år uppgick andelen utländska medborgare som misstänktes vara skyldiga till uppklarade brott till 6,7 procent (år 2019 var andelen utländska medborgare 4,8 % av befolkningen). Enligt de ålders- och könsstandardiserade uppgifterna misstänks utlänningar för brott 1,2 gånger oftare än finländare. År 2017 och 2018 var 41,83 utlänningar per 1000 utlänningar i befolkningen misstänkta för brott mot strafflagen och 35,71 finländare per 1000 finländare i befolkningen. Antalet misstänkta för sexualbrott uppgick till exempel till under en per tusen personer i båda kategorierna.²⁹

I den offentliga debatten har mindre uppmärksamhet ägnats åt de personer med utländsk bakgrund och de utländska medborgare som fallit offer för brott. Den ålders- och könsstandardiserade risken för personer med utländsk bakgrund att falla offer för misshandelsbrott är nästan två gånger större än för personer med finländsk bakgrund, risken att bli rånad cirka 1,6 gånger större än för personer med finländsk bakgrund och risken att bli offer för våldtäkt cirka 1,3 gånger större än för personer med finländsk bakgrund.³⁰ Personer med utländsk bakgrund blir också offer för hatbrott. År 2019 skrev polisen 650 polisanmälningar som enligt polisen hade samband med etnisk eller nationell bakgrund.³¹ När man ser till alla misshandelsbrott är andelen kvin-

²⁸ Brotts och tvångsmedel

²⁹ Finlands officiella statistik (FOS): Brotts och tvångsmedel

³⁰ Lehti & Salmi & Aaltonen & Danielsson & Hinkkanen & Niemi & Sirén & Suonpää 2014

³¹ Rauta 2020

nor som blivit offer för familjevåld betydligt större än andelen män och detsamma gäller även för invandrare. Invandrarkvinnor och invandrarflickor kan också bli offer för könsstympling. Kvinnor och flickor är oftare hotade av att utsättas för hedersrelaterat våld och tvångsäktenskap, men även pojkar och män kan drabbas.

I arbetslivet och näringslivet drabbar grova brott till stor del utlänningar och personer med utländsk bakgrund. På arbetsmarknaden löper utlänningar risk att bli utnyttjade. Risken att bli utnyttjad ökar om arbetstagaren har lite kunskaper om hur arbetsmarknaden och samhället fungerar i Finland och om vart man kan vända sig när det uppstår problem i arbetet eller med arbetsgivaren. En del av utlänningarna har lärt sig att inte lita på myndigheterna i sina ursprungsländer eller också tror de att Finland är korrupt. I de grövsta fallen utnyttjas utlänningar systematiskt och professionellt i arbetet.

4. En stor del av invandrarna bor i tillväxtcentrum

Urbaniseringen är ett globalt fenomen, som enligt de senaste befolkningsprognoserna verkar fortsätta också i Finland, även om urbaniseringsgraden i Finland är den lägsta i EU. Också en stor del av dem som flyttat till Finland bor i tillväxtcentrum. Det bor dock invandrare i nästan alla kommuner i Finland och i vissa landsbygdskommuner, där det finns arbetsplatser, är invandrarnas andel av befolkningen avsevärd.

År 2019 bodde hälften av dem som var födda utomlands i Nyland och över två tredjedelar i landskapen Nyland, Egentliga Finland och Birkaland. I Helsingforsregionen har andelen personer med främmande språk som modersmål stigit från cirka en procent på 1990-talet till cirka 14 procent år 2019. År 2019 hade närmare en fjärdedel av dem som började på första klassen i grundskolan i Esbo främmande språk som modersmål. Man bedömer att en fjärdedel av invånarna i Helsingforsregionen har främmande språk som modersmål år 2035.

Invandring, mångfald och internationell kompetens har en ökande betydelse, inte enbart för främjande av delaktighet och jämlikhet för kommuninvånare med olika bakgrund, utan också för utvecklingen av den regionala och kommunala livskraften. Då alla kommuninvånare har möjligheten att vara delaktiga, utveckla sin kompetens, studera och arbeta skapas också en grund för integration och för en ökning av kommunens befolkningsunderlag. Även delaktighet och gemenskap i fråga om lokala sammanslutningar, nätverk och individer främjar integrationen av invandrarna.

Differentieringen mellan bostadsområden har ökat, men obetydligt i en internationell jämförelse

Socioekonomisk segregation är en följd av att välfärden och inkomsterna fördelas ojämnt och att denna fördelning förläggs till olika områden i en stad som en konsekvens av bostadsmarknaden. De ekonomiska resurserna och deras ojämlika fördelning påverkar hushållens möjligheter att agera på bostadsmarknaden. Ju dyrare boendet är, desto mindre möjligheter har hushåll med låga inkomster eller medelinkomster att välja sin bostadsort och deras boende blir alltmer koncentrerat till vissa områden. När olika grupper segregeras i egna områden finns det också en risk att den fysiska distansen stärker den sociala distansen, vilket kan försvaga städernas sociala hållbarhet.

Den socioekonomiska och etniska differentieringen i finländska bostadsområden är liten i jämförelse med de europeiska och nordiska länderna. Under de två senaste decennierna har dock såväl socioekonomisk som etnisk differentiering förstärkts, särskilt i de största städerna. Enligt undersökningar råder det mest etnisk differentiering mellan barnfamiljer som är födda i Finland och barnfamiljer med invandrabakgrund. Den förklarande faktorn är i synnerhet att barnfamiljerna med finländsk bakgrund har en högre inkomstnivå samt utbildningsvalen och att man flyttar bort från låginkomstområden när inkomsterna stiger, och det finns ingen stark etnisk differentiering bland barnfamiljer med låga inkomster. Differentieringen av familjer med olika bakgrund är ett fenomen som om det förstärks kan försämra jämlikheten i fråga om möjligheterna. I europeiska städer verkar bostadsområdet inte ha lika stor betydelse som individens egen familjebakgrund och en större social kontext och båda dessa inverkar på individens val och möjligheter.³²

Av personer med utländsk bakgrund bor drygt 30 procent i ägarbostad, medan motsvarande andel personer med finländsk bakgrund är något över 70 procent. I Helsingfors, där boendepriiserna har stigit snabbare än inkomstnivån de senaste åren, är andelarna ägarboende inom båda grupperna lägre än i hela landet. Personerna med utländsk bakgrund är inte en enhetlig grupp när det gäller boendeformen. Ägarboendet förklaras starkt av inkomstnivån, men också till exempel hur länge man varit i landet och storleken på familjen påverkar valet av boendeform. Det blir vanligare med ägarboende ju längre tid man har bott i Finland. Personer med utländsk bakgrund bor också trångare än personer som är födda i Finland. Under de senaste åren har skillnaderna beroende på födelseland minskat något när det gäller ägarboendet, men inkomstnivåns inverkan har stärkts.³³

³² van Ham & Tammaru 2016, Bernelius & Vilkama 2019; Petrović & Manley & van Ham 2019

³³ Saikkonen & Hannikainen & Kauppinen & Rasinkangas & Vaalavuo 2018

5. Integrationen försvåras av utbredd diskriminering

Ojämlighet och varierande deltagarformer utmanar verksamhetssätten inom den traditionella demokratin. Förändringar i globala ekonomiska relationer och nationella politiska konstellationer på grund av globaliseringen, den tekniska utvecklingen, digitaliseringen och förändringarna i arbetslivet ökar instabiliteten i demokratin. Internationella frågor kring klimatförändring, migration och informationsmanipulation påverkar den demokratiska utvecklingen över landsgränserna och även Finland.

I fråga om främjandet av integrationen är det av central betydelse att invandraren själv är aktiv. En lyckad integration förutsätter också att goda relationer utvecklas och upprätthålls mellan olika befolkningsgrupper samt att delaktighet och möjligheter till deltagande understöds. Genom att stödja delaktighet och dialog mellan befolkningsgrupperna kan man också förebygga negativ utveckling, såsom marginalisering i samhället och motsättningar mellan människor med olika bakgrund.

Delaktigheten består av olika faktorer: tillräcklig försörjning och välfärd, deltagande i olika verksamheter och tillhörighet och medlemskap i olika gemenskaper. Det är positivt att största delen (minst tre fjärdedelar) av de undersökta språkgrupperna (de som talar somali, estniska, ryska, engelska och arabiska) åtminstone i någon mån upplever delaktighet i det finländska samhället.³⁴ Å andra sidan känner sig var tredje ung person som är född i Finland eller flyttade till Finland före skolåldern inte som finländare. Unga med utländsk bakgrund skapar sin etniska identitet i relation till den finländska kulturen och kulturen i det egna ursprungslandet. Vad identiteten utvecklas till påverkas i hög grad av åldern då personen flyttade till Finland och hur länge han eller hon har bott här samt ursprungslandet. Av betydelse är också det omgivande samhället, dess atmosfär och den behandling som de unga upplevt.³⁵

Erfarenheter av diskriminering minskar förtroendet för myndigheter och den finländska majoritetsbefolkningen. Invandrarna litar på de finländska institutionerna mer än vad majoritetsbefolkningen gör, men förtroendet minskar ju längre tid de bott i landet. Över hälften av dem som flyttat till Finland från afrikanska länder söder om Sahara har upplevt diskriminering under det senaste året.³⁶ En synnerligen skadlig effekt har den strukturella rasismen, såsom diskriminerande verksamhetssätt och processer inom arbetsliv, utbildning och service, där organisationer, företag, inrättningar och äm-

³⁴ Pitkänen & Saukkonen & Westinen 2019

³⁵ Larja 2017

³⁶ EU-midis II 2018

betsverk diskriminerar vissa människogrupper antingen direkt eller indirekt. Också atmosfären kring diskussioner i sociala medier kan delvis vara vass och polariserande. Detta kan leda till ökad frustration i samhället, tillbakadragande från den offentliga debatten och fungera som en grogrund för extremistisk verksamhet.

Interaktion mellan människor med olika bakgrund har setts främja integration och goda befolkningsrelationer. Var tionde person med utländsk bakgrund har dock ingen nära finländsk vän.³⁷ Av de engelskspråkiga i huvudstadsregionen har nästan alla minst två vänner bland majoritetsbefolkningen, medan nästan varannan vuxen person som talar somali inte hade en enda vän bland majoritetsbefolkningen.³⁸

Finland har upprepade gånger placerat sig bra i jämförelser som publicerats av internationella organisationer och som mäter demokrati, mänskliga rättigheter, pressfrihet, avsaknad av korruption och fungerande förvaltning.³⁹ En svaghet för den finländska demokratin är dock ojämlikheten i samhällsdeltagandet. Det finns stora socioekonomiska och även regionala skillnader i delaktigheten i samhället. Befolkningen med utländsk bakgrund deltar mindre i politiken om man ser till röstningsaktiviteten än befolkningen med finländsk bakgrund, men det är lite sannolikare att invandrarna ställer upp som kandidater i riksdagsval än personer med finländsk bakgrund. I riksdagsvalet 2015 var röstningsprocenten ca 30 procentenheter lägre och i kommunalvalet 2017 35 procentenheter lägre bland personer med utländsk bakgrund än bland personer med finländsk bakgrund. Den socioekonomiska ställningen kan på samma sätt som för majoritetsbefolkningen delvis, men inte helt, förklara varför personer med utländsk bakgrund deltar i så låg grad. Som exempel kan nämnas kommunalvalet 2015 där personer med afrikansk bakgrund var två gånger mer benägna att rösta än dem som kom från EU-länder.

6. Nuläget för främjandet av integrationen

6.1. Lagen om främjande av integration och de viktigaste utvecklingsåtgärderna

Den nuvarande integrationsfrämjande verksamheten bygger på lagen om främjande av integration som trädde i kraft 2011. Integrationsprocessen, som det finns bestämmelser om i lagen, inleds med en inledande kartläggning där man utreder invandrans tidigare utbildning, arbetshistoria, språkkunskaper, inlärningsfärdigheter samt vid

³⁷ Kuusio & Castaneda & Leeman 2020

³⁸ Pitkänen & Saukkonen & Westinen 2019

³⁹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2019

behov andra omständigheter som påverkar integrationen och servicebehov. Den inledande kartläggningen ska påbörjas inom två månader från det att klientrelationen vid arbets- och näringsbyrån inleddes eller begäran om inledande kartläggning lämnades.

Utifrån den inledande kartläggningen utarbetas en personlig integrationsplan för invandraren och detta arbete ska inledas inom två veckor från det att den inledande kartläggningen har gjorts. En invandrare har rätt till integrationsplan, om han eller hon är registrerad som arbetslös arbetssökande eller annat än tillfälligt får utkomststöd. En integrationsplan kan utarbetas även för en annan invandrare, om han eller hon med stöd av den inledande kartläggningen bedöms vara i behov av en plan för att integrationen ska främjas. Den första integrationsplanen ska göras upp senast inom tre år från det att det första uppehållstillståndet eller uppehållskortet beviljades eller uppehållsrätten registrerades.

Integrationsutbildning som främjar språkkunskaperna och arbetslivs- och samhällsfärdigheterna utgör ofta den första eller centrala delen av integrationsplanen. I integrationsplanen kan det också ingå frivilliga studier och andra åtgärder och tjänster som främjar integrationen och sysselsättningen. Den som gör upp planen ska följa hur planen framskrider och uppdatera den.

Den tid som berättigar till en integrationsplan är högst tre år från det att den första integrationsplanen gjordes upp, men tiden kan förlängas med högst två år för att tillgodose behov av särskilt stöd. Den tid under vilken integrationsplanen är i kraft kallas ibland för "integrationstid". Begreppet är dock missvisande, eftersom det i lagstiftningen inte bestäms en enhetlig tid för integrationsplanen, utan utgångspunkten är att man kommer överens om innehållet i och längden på integrationsplanen enligt individuella behov. Den första planen görs vanligen upp för ett år. Förekomsten av en gällande integrationsplan bestämmer inte heller innehållet i de tjänster som tillhandahålls en person, utan i integrationsplanen kan ett brett spektrum av olika tjänster ingå. Sett till lagstiftningen har den viktigaste skillnaden mellan en integrationsplan och en sysselsättningsplan som gjorts upp av arbets- och näringsbyrån att göra med förutsättningarna för att stödja frivilliga studier för en invandrare med arbetslöshetsförmån (mer om detta i avsnitt 10.4).

I integrationslagen föreskrivs det också om integrationsplaner för minderåriga och integrationsplaner för familjer, som ska utarbetas i synnerhet när det finns behov att stödja barnets utveckling genom att stärka föräldrarna. Målet är att förhindra att familjemedlemmarna integreras i olika takt och att stödja föräldrarna i deras fostringsuppgift.

Påskyndande av invandrarnas utbildnings- och sysselsättningsvägar

Utvecklingen av invandrarnas utbildnings- och sysselsättningsvägar stärktes som ett led i statsminister Sipiläs regerings handlingsplan av den 3 maj 2016 om integrationen (Invandrare till kommuner, utbildning och arbete). Som ett led i verkställandet av planen har flera olika reformer genomförts i utbildnings- och servicesystemet:

- Integrationsutbildningen ändrades för att bli mer inriktad på arbetslivet och för att beakta olika kundsegment.
- Den grundläggande utbildningen för vuxna ändrades.
- Läs- och skrivundervisningen överfördes till utbildningen inom fritt bildningsarbete från och med 2018.
- Antagningen av invandrare till yrkesutbildning blev snabbare då det allmänna språkkunskapskravet slopades.
- Den nya modellen med ansvarshögskolor utvecklades för att stödja identifieringen av högskoleutbildade invandrares kompetens och påskynda erkännandet av deras behörighet.
- För dem som befinner sig utanför arbetskraften, i synnerhet de som sköter barn hemma, skapades en ny utbildningsmodell.
- För att främja snabb sysselsättning av invandrarna inrättades en modell för investeringar med samhällseffekt, SIB-projektet (Social Impact Bond), särskilt för branscher där det finns flaskhalsar i fråga om arbetskraften. I projektet samlades medlen för verksamheten in av investerare, som också tog på sig den ekonomiska risken med projektet.
- I kommunerna har kompetenscenterverksamhet för invandrare utvecklats där arbets- och näringsförvaltningen, kommunerna och läroanstalterna vägleder kunderna till rätt utbildning och till arbetsmarknaden på ett flexibelt sätt.

På uppdrag av statsminister Marins regering har dessutom följande reformer inletts för att effektivisera invandrarnas integration och sysselsättning:

- Kommunernas kompetenscenterverksamhet ska utvecklas och utvidgas.
- Väglednings- och rådgivningstjänsterna för invandrare ska etableras, tillgängligheten förbättras och kvaliteten förenhetligas.
- Invandrarnas samhällskunskap ska höjas genom att utveckla samhällsorientering på det egna språket för invandrarna.
- Arbetslivets mottaglighet ska stärkas genom ett program för mångfalden i arbetslivet.
- I enlighet med beslutet vid budgetförhandlingarna hösten 2020 ska det skapas en incitamentsmodell för kommunerna att anställa sakkunniga från olika branscher till kompetenscentren för invandrare och till övriga kommunala tjänster som främjar sysselsättningen samt till rådgivnings- och vägledningstjänsterna.

6.2. Bedömningar av främjandet av integrationen: Positiv utveckling, ytterligare åtgärder behövs

De senaste åren har det publicerats flera undersökningar och en del av dem granskar integrationspolitiken på en allmän nivå, medan andra tydligare är inriktade på ett visst delområde. En av de senaste allmänna bedömningarna av integrationspolitiken är en internationell jämförelse av integrationspolitiska arrangemang (MIPEX 2020), enligt vilken det finländska systemet kommer på en andra plats i en jämförelse av hur bra systemet fungerar i 52 länder. Detta innebär att Finland klättrat tre placeringar jämfört med den bedömning som publicerades 2015. Finland har varit framgångsrikt i jämförelser som gäller arbetsmarknad, utbildning, politiskt deltagande, permanenta uppehållstillstånd och naturalisation. Finland har inte varit med i jämförelsen av en del indikatorer (bland annat hälsa och diskriminering).

År 2018 gjorde OECD på uppdrag av Finland en bedömning av den finländska integrationspolitiken och enligt den har utvecklingsarbetet under de senaste åren gått i rätt riktning. OECD (2018) har dock rekommenderat att Finland ska uppmärksamma att invandrarna bland annat har lägre sysselsättningsgrad än den övriga befolkningen, att inlärningsresultaten i utbildningarna underskrider målnivån för integrationsutbildningen och att integrationstjänsterna för de invandrare som står utanför arbetskraften befinner sig långt från arbetslivet (OECD 2018).⁴⁰

Som bakgrund till betänkandet om hur integrationen fungerar beställde riksdagens revisionsutskott en undersökning av hur integreringsåtgärderna fungerar av Stiftelsen för Rehabilitering. Slutsatserna av undersökningen är att för att främjandet av integrationen ska fungera förutsätts kompetensutveckling för sakkunniga inom integrations- och basservicen, samordning och fungerande samhällsstrukturer samt möjligheter för de sakkunniga att erbjuda vägledning som utgår från dem som ska integreras. På servicenivå anses det viktigt att identifiera varierande kompetens och bygga flexibla servicehelheter för alla faser i integrationsprocessen. Enligt undersökningen skiljer sig den finländska integrationspolitiken och hur den bedrivs inte mycket från undersökningens jämförelseländer Sverige och Tyskland.⁴¹

Som stöd för beredningen av redogörelsen genomfördes en utredning av hur invandrarnas sysselsättnings- och utbildningsvägar fungerar. Enligt utredningen har de förändringar som genomförts de senaste åren i huvudsak haft positiva effekter. I utredningen identifierades dock fem flaskhalsar för utbildnings- och sysselsättningsvägarna: brister i identifieringen och erkännandet av kunnande, brist på kundinriktning i

⁴⁰ OECD 2018

⁴¹ Ala-kauhaluoma & Pitkänen & Ohtonen & Ramadan & Hautamäki & Vuorento & Rinne 2018.

tjänsterna, svårigheter i samband med försörjningen, negativa attityder mot invandrare och otillräckligt utbud av utbildnings- och sysselsättningstjänster. Enligt en enkät som genomförts för undersökningen kan invandrarnas servicevägar förbättras genom att man utvecklar den personliga vägledningen och rådgivningen, ökar utbildningsutbudet för vuxna, arbetslivsinriktad läroavtals- och rekryteringsutbildning, det kommunala serviceutbudet samt sektorsövergripande tjänster där arbets- och näringsbyråerna och läroanstalterna medverkar.⁴²

Den finländska integrationspolitiken utvärderas också av Saukkonen i den nya boken *Suomi omaksi kodiksi*. En slutsats av studien är att integrationspolitiken borde förtydligas när det gäller begreppen och myndigheternas ansvar, men också i fråga om tjänsterna och det behövs bättre insyn. Saukkonen lyfter också fram många andra viktiga synpunkter på utvecklingen, bland annat att individuella behov behöver beaktas inom tjänsterna och den viktiga roll som hela samhället har för integrationsfrämjandet.⁴³

Uppfattningar om tjänsterna för invandrare

Uppfattningarna om de integrationsfrämjande tjänsterna för invandrare har utretts förhållandevis litet. Den senaste och mest omfattande utredningen är en omfattande enkät från 2020 som riktades till invandrare som deltagit i integrationsutbildning som ordnats som arbetskraftsutbildning (sammanlagt 896 personer) och de som svarade på den ansåg att de integrationsfrämjande tjänsterna fungerar bra.⁴⁴

Enligt dem som svarade på enkäten bidrog undervisningen i finska, tillgången till rätt hälso- och sjukvårdstjänster och tryggheten i det finländska samhället mest till etableringen och livet i Finland. Många av dem som svarade lyfte fram att den integrationsperiod som antecknas i integrationsplanen är för kort. En del berättade att de när integrationsplanen gjordes upp inte fullt ut hade förstått det innehåll som diskuterades i fråga om den egna integrationsvägen, hur det skulle komma att påverka den egna framtiden och hur de skulle kunna ta sig vidare ut i arbetslivet efter integrationsutbildningen.⁴⁵

De som hade vänner och som upplevde sig själva som jämlika var nöjda med tjänsterna. Minst nöjda med tjänsterna var de högutbildade invandrarna. Som en slutsats av utredningen framfördes att fokus borde skiftas från att utveckla enskilda integrationsfrämjande tjänster till ett "ekosystem av tjänster". Ur individens synvinkel handlar

⁴² Shemeikka m.fl. (utkommer snart)

⁴³ Saukkonen 2019

⁴⁴ Karinen & Luukkonen & Korttelainen & Korhonen & Luomala 2020

⁴⁵ Karinen & Luukkonen & Korttelainen & Korhonen & Luomala 2020

det alltid om just hans eller hennes etablering och integration och dessa påverkas av allt som han eller hon möter.⁴⁶

Resultaten av en enkät som var riktad till en begränsad målgrupp kan inte generaliseras till att gälla alla invandrare. Inom ramarna för andra studier och projekt har man dessutom tagit fram kundråd, som visserligen omfattar ett relativt begränsat antal personer, men som kompletterar bilden av integrationsfrämjandets utvecklingsbehov. I exempelvis de kundpaneler för kvotflyktingar som ordnades via ett projekt för vägledning av personer med flyktningbakgrund (Pakolaistaustaisten ohjaus, 61 deltagare) lyftes mer kritiska synpunkter på tjänsterna fram än i enkäten, bland annat behoven att utveckla integrationsutbildningen, problemen med begreppet integrationstid för kunderna och kundernas erfarenheter av knapphändiga integrationsplaner och det stora avståndet till arbets- och näringsbyrå. I panelerna berättade invandrarna också om sina erfarenheter av utanförskap och rasism.⁴⁷

⁴⁶ Karinen & Luukkonen & Korttelainen & Korhonen & Luomala 2020

⁴⁷ Laitinen-Saunio 2020

Målsättningar och åtgärder för att utveckla främjandet av integrationen

7. Invandrarnas sysselsättning och delaktighet ska stärkas

7.1. Främjande av integration som ett led i all samhällsutveckling

Syftet med den gällande integrationslagen är att stödja och främja integration och invandrades möjligheter att aktivt delta i samhällsverksamheten i Finland. Lagens syfte är dessutom att främja jämlikhet och likabehandling och en positiv växelverkan mellan olika befolkningsgrupper. Den integrationsprocess som definieras i integrationslagen och de tjänster som ingår i den är dock ganska begränsade jämfört med de mål i lagen som gäller likabehandling.

Invandrarnas sysselsättning och delaktighet behöver stärkas. Det effektivaste slutresultatet uppnås dock inte enbart med hjälp av integrationspolitiken eller integrations-tjänsterna. I och med att befolkningen blir mångformigare är det viktigare än tidigare att samhällets strukturer och hela servicesystemet utvecklas så att de beaktar främjandet av hela befolkningens sysselsättning och delaktighet, även invandrarnas.

Den myndighet som svarar för att bereda och samordna integrationspolitiken på nationell nivå är arbets- och näringsministeriet. För att öka integrationspolitikens genomslagskraft ska främjandet av integrationen införlivas som en del av planeringen, genomförandet och utvecklandet av de viktigaste politiska områdena. Statens program för integrationsfrämjande, som ska utarbetas för varje regeringsperiod, och den interministeriella samarbetsgruppen för integrationsfrämjande, som samlas under arbets- och näringsministeriets ledning, bildar ramar för regelbundet samarbete mellan ministerierna, vilket har stärkt det övergripande främjandet av integrationen.

För att främjandet av integrationen ska kunna införlivas förutsätts att varje myndighetsorganisation ska beakta den mångformiga kundgruppens behov när den planerar och genomför tjänster och att den ska sörja för att personalen i den egna organisationen får fortbildning. Kunskaper i hur man stöder integrationen och stärker delaktig-

heten bör också höra till olika yrkesgruppers grundutbildning. I kundarbetet och tjänsterna innebär införlivandet också att tjänsternas tillgänglighet säkerställs (till exempel tydlig kommunikation och användning av tolk vid behov).

Samordning av integrationen på regional och lokal nivå

Invandring, mångfald och internationell kompetens har en ökande betydelse i regional- och kommunalpolitiken samt för utvecklingen av den regionala och kommunala livskraften. Den regionala planeringen, utvecklingen och uppföljningen av integrationsfrämjandet hör till NTM-centralernas uppgifter. Dessutom upphandlar NTM-centralerna den integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning inom sina områden och avtalar med kommunerna om kommunplatser för personer som får internationellt skydd. Regionförvaltningsverket deltar i ärenden som hör till dess verksamhetsområde för planeringen och styrningen av samt tillsynen över åtgärder och tjänster som främjar invandrares integration och sörjer för att invandrarnas behov beaktas vid anordnandet av andra tjänster och åtgärder som hör till regionförvaltningsverkets verksamhetsområde. Det servicecenter för kontinuerligt lärande och sysselsättning som ska inrättas under regeringsperioden kommer att anvisas regionala uppgifter och under beredningen klarnar också eventuella uppgifter med anknytning till invandrar-tjänsterna.

Kommunen är enligt den gällande integrationslagen allmänt ansvarig och samordningsansvarig för utvecklandet av invandrarnas integration samt för planeringen och uppföljningen av integrationen på lokal nivå. Kommunens program för integrationsfrämjande är ett centralt verktyg för samordning och utveckling av integrationsfrämjandet.

Invandrarna hör till kommuninvånarna och alla de kommunala tjänsterna står också till deras förfogande. Kommunerna skiljer sig åt till befolkningsstrukturen. I en del kommuner har man redan i många år arbetat med integrationsfrämjande arbete, och också inom kommunernas allmänna tjänster är man van vid att beakta invandrarnas behov, medan det till andra kommuner flyttat invandrare först under senare år eller också har antalet inflyttade invandrare ökat. Eftersom invandringen varierar regionalt, finns det regionala och lokala skillnader i behovet av tjänsterna, tillgången till tjänsterna och hur väl de fungerar och också i servicestrukturen. Det är viktigt att vid sidan om tillväxtcentrumens specialbehov säkerställa tillgången till integrationsfrämjande tjänster på olika håll i Finland, så att invandrarna också bosätter sig på mindre orter än de största bosättningscentrumen.

Kommunerna beviljas statsandelar för de kostnader som uppstår vid ordnandet av statsandelsuppgifter. En beräkningsgrund är främmandespråskoefficienten. År 2015

gjordes ett betydande tillägg i de kalkylerade kostnaderna för främmande språk inom reformen av kommunernas statsandelar. Vid reformen tiofaldigades den kalkylerade finansieringens andel som betalas ut på basis av främmande språk som modersmål. Från och med 2015 har främmande språk som modersmål och dess kalkylerade kostnader dessutom ökat relativt sett mer än de andra bestämningsfaktorererna. Till tillämpningsområdet för statsandelen för den kommunala basservicen hör dock inte uppgifter i enlighet med integrationslagen. Statsandelen för basservicen är främst inriktad på driftskostnaderna för basservicen till de kommuninvånare som har främmande språk som modersmål och inte på specialtjänster som främjar integrationen.

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet föreslås det att beräkningssättet för främmandespråskoefficienten ska ändras i statsandelen för den kommunala basservicen. Enligt nuvarande beräkningssätt räknas främmandespråskoefficienten för en kommun ut genom att jämföra andelen invånare med främmande språk som modersmål i kommunen med motsvarande andel i den kommun där andelen invånare med främmande språk som modersmål är som lägst i hela landet. När social- och hälsovårdsreformen träder i kraft fastställs de kalkylerade kostnaderna för personer med ett främmande språk som modersmål i enlighet med det absoluta antalet personer med ett främmande språk som modersmål i kommunen. I finansieringen av de kommande välfärdsområdena ingår dessutom ett finansieringskriterium som är baserat på antalet personer med främmande språk som modersmål.

Genom det bostadspolitiska åtgärdsprogram som ska beredas under 2020 försöker man bemöta problemområden i bostadspolitiken, såsom tillgången på hyresbostäder och tomtbrist. Differentieringen i bostadsområdena påverkas dock inte enbart med hjälp av bostadspolitiken eller stadsplaneringen, utan på ett avgörande sätt genom utbildnings-, sysselsättnings-, välfärds- och inkomstfördelningspolitiken, alltså genom att påverka de grundläggande orsakerna till utsatthet och segregation. Förortsprogrammet 2020–2022, som grundar sig på regeringsprogrammet, försöker bemöta differentieringsutvecklingen genom att ingripa i grundorsakerna till segregation, såsom utbildning och välfärd, samt stödja människoinriktade verksamheter genom att förbättra funktionaliteten och trivseln i boendemiljön.

Stärkande av integrationsfrämjandets kunskapsbas

Till stöd för planeringen och uppföljningen av integrationsfrämjandet behövs tillräckligt omfattande och regelbundet framtagna uppgifter om de olika delområdena av integrationen. Arbets- och näringsministeriets kompetenscenter för integration av invandrare förvaltar uppföljningssystemet för integrationen och systemets indikatoruppgifter

är baserade på information från olika register och enkäter. De registerbaserade uppgifterna uppdateras årligen och de enkätbaserade uppgifterna vart fjärde år. I enlighet med de referensramar som EU och OECD använder beskriver uppföljningssystemet ställningen på arbetsmarknaden, utbildning och kompetens, hälsa och välfärd samt deltagande och samhällets mottaglighet i fråga om befolkningen med invandrabakgrund. Utifrån uppföljningssystemet publiceras en helhetsöversikt över integrationen för varje regeringsperiod, alltså med fyra års mellanrum. Den senaste översikten publicerades i januari 2020.

Utöver uppföljningssystemet förvaltar arbets- och näringsministeriets kompetenscenter för integration av invandrare en statistikdatabas som sammanställer statistikuppgifter om invandrabefolkningens struktur, arbete, familjer, boende och migration. Uppgifterna i statistikdatabasen bygger på administrativa register och de uppdateras årligen. Dessutom producerar kompetenscentret regelbundet statistisk information om utlänningarnas arbetslöshet och deras deltagande i arbetskraftspolitiska åtgärder.

För arbets- och näringsministeriet är det åtminstone för närvarande inte möjligt att producera indikator- och statistikuppgifter till exempel om kommunsektorns integrationstjänster och integrationsvägar, då kommunernas informationssystem inte har de gränssnitt som behövs för att samköra uppgifterna sinsemellan eller med de statliga myndigheterna. Det är möjligt att endast från fall till fall och främst som särskilt uppdrag samköra uppgifter från informationssystem som förvaltas av andra statliga myndigheter, såsom Migrationsverket, med arbets- och näringsministeriets kundinformationssystem på grund av lagstiftningen och tekniska begränsningar.

Samordning, införlivning och uppföljning av integrationspolitiken: de viktigaste åtgärderna som preciseras i de andra avsnitten i redogörelsen

- Införlivandet av integrationsfrämjandet som en del av planeringen, genomförandet och utvecklingen av de viktigaste politiska områdena ska stärkas, i synnerhet införlivandet med sysselsättnings-, utbildnings-, närings- och innovationspolitiken, liksom med social- och hälsopolitiken, främjandet av välfärden och hälsan och bostadspolitiken, men också med ungdoms-, kultur- och idrottspolitiken.
- Samordningen av integrationspolitiken och regional- och stadspolitiken ska stärkas. Genom lagstiftning ska man stärka sammanlänkningen av planeringen av integrationen på regional och lokal nivå och planeringen av kommunernas program för integrationsfrämjande med regionernas och kommunernas övriga politiska planering.
- Smidig övergång från integrationstjänsterna till utbildnings- och sysselsättningstjänsterna och vid behov till andra allmänna tjänster ska säkerställas och man ska stärka service- och utbildningssystemets förmåga att tillgodose den ökande invandrabefolkningens behov.
- Kunskaperna i hur man stöder integrationen och stärker delaktigheten ska stärkas som ett led i fortbildningen och grundutbildningen för personalen inom basservicen. Genomförandet av de strategiska prioriteringarna inom integrationsfrämjandet ska stödjas med hjälp av aktuella utbildningar vid arbets- och näringsministeriets kompetenscenter för integration av invandrare.
- Processerna för hur kommunernas program för integrationsfrämjande görs upp, innehållet i programmen samt uppföljningen och samordningen med kommunernas övriga strategier ska utredas. Resultaten utnyttjas inom reformen av integrationslagen och god praxis ska spridas.
- Prognostiseringen av det regionala behovet och samordningen av utbudet av språkutbildning för invandrare och annan utbildning i den inledande fasen ska förbättras så att den jämlikt täcker olika befolkningsgrupper på olika utbildningsnivåer. För de olika målgrupperna ska det följas upp att utbildningen är tillgänglig och tillräcklig.
- Kunskapsbasen för integrationsfrämjandet ska förstärkas med hjälp av utredningar som kompetenscentret för integration av invandrare producerar och genom att sammanställa forskningsresultat för experter.
- Informationssystem för att effektivisera uppföljningen och genomslagskraften av invandranas integrationsprocess ska utvecklas.

7.2. Snabbare ut i arbetslivet genom kompetensutveckling och arbetslivets mottaglighet

Riksdagen förutsatte att regeringen ser till att de servicesystem och servicestrukturer som stöder sysselsättningen av invandrare börjar fungera bättre så att de också svarar mot behoven hos företag som erbjuder sysselsättning.

7.2.1. Utveckling av sysselsättningspolitiken för invandrarnas och arbetsgivarnas behov

Problemen och lösningarna i fråga om sysselsättningen av alla dem som befinner sig i en svår ställning på arbetsmarknaden är till stor del likartade. Strukturer och tjänster som främjar sysselsättningen bör utvecklas i sin helhet med beaktande av alla gruppers behov, även invandrarnas.

De kommunala sysselsättningsförsök som inleds i mars 2021 är viktiga 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 ta fram nya lösningar för tillgången till kunnig arbetskraft. Till försöken hänvisas sådana arbetslösa arbetssökande och arbetssökande som deltar i arbetskraftsservice inom försöksområdena som inte har rätt till inkomstrelaterad dagpenning. Till målgruppen hör dessutom alla arbetssökande under 30 år och alla invandrare som antingen är arbetslösa eller deltar i arbetskraftsservice vid arbets- och näringsbyråerna inom försöksområdena.

Främjandet av invandrarnas sysselsättning förutsätter att arbetskraftsservicen ger tillräcklig och fungerande personlig vägledning och att invandrarkundens individuella servicebehov identifieras. Arbetskraftsservicens invandrarkunder drar också nytta av andra reformer som bereds under regeringsperioden, såsom den nordiska modellen för arbetskraftsservice, med hjälp av vilken de arbetssökandes personliga service ökar.

Förutom att se till att vägledningen fungerar, ska man se till att det finns tillräckligt med lämpliga tjänster och utbildningar och att de samordnas effektivt. Hittills har allmänna arbets- och näringsstjänster använts i relativt liten utsträckning i den inledande fasen av integrationen för att främja invandrarnas sysselsättning. Användningen av lönesubvention för att främja invandrarnas sysselsättning anses till exempel försvåras av att stödnivån bestäms enligt längden på arbetslösheten.

Lönesubventionen ändras under regeringsperioden genom att stödnivån fastställs till 50 procent oberoende av arbetslöshetens längd. Lönesubventionsnivån för partiellt

arbetsföra höjs till 70 procent och i synnerhet till deras perioder med lönesubvention binds andra sysselsättningsfrämjande tjänster och de nuvarande sysselsättningsvillkoren inom den tredje sektorn tryggas. Ändringen förbättrar möjligheterna att dra nytta av lönesubvention för att stödja invandrarnas sysselsättning till exempel under eller efter integrationsutbildningen. Dessutom har regeringen bestämt att skapa en systematisk, målinriktad och affärsbaserad aktör på övergångsarbetsmarknaden i Finland, som också är till nytta för att främja sysselsättningen av partiellt arbetsföra invandrare.

Enligt en förfrågan till arbets- och näringsbyråerna beaktas integrationskunderna inte som en särskild kundgrupp i samarbetet med arbetsgivarna eller vid kontakter med företagen. Många som svarade ansåg att om man inte beaktar integrationskunderna separat, utan de slås samman med alla andra, råkar de i realiteten i en sämre ställning.⁴⁸ De sakkunniga vid arbets- och näringsbyrån upplevde också att kunskaperna i vägledning behöver stärkas: nästan hälften av arbets- och näringsbyråernas sakkunniga som svarade på enkäten upplevde att de inte har tillräcklig kunskap om att arbeta med invandrare och att det inte finns tillräckligt med fortbildning⁴⁹.

Genom att samordna arbetskrafts- och företagstjänsterna samt genom samarbete mellan arbets- och näringsbyråerna och kommunförsöken kan man främja sammanjämkningen av invandrarnas och företagens behov. Ett intressant exempel på sammanjämkning av invandrarnas och företagens behov är programmet Snabbspåret, som tagits i bruk i Sverige. Det har element som man också kan dra nytta av i Finland. Snabbspåret är en modell som utifrån ett trepartsavtal ska påskynda invandrarnas sysselsättning. Åtgärderna i programmet är riktade till personer som nyligen kommit till Sverige och som har utbildning eller arbetserfarenhet inom branscher där det råder arbetskraftsbrist. Snabbspåret är indelat i tre delar: 1. personens tidigare kunskaper kartläggs, 2. personens förmågor bedöms och valideras och 3. personens kompetens utökas med hjälp av utbildning och praktik.

⁴⁸ Karinen & Kortelainen & Luukkonen & Jauhola 2020

⁴⁹ Hagman & Laitinen-Saunio & Asikainen 2020

Utveckling av sysselsättningspolitiken för invandrarernas och arbetsgivarnas behov: de viktigaste åtgärderna

- Invandrarna ska beaktas som en särskild målgrupp när de allmänna arbets- och näringsstjänsterna utvecklas och användningen av arbetskraftstjänster (till exempel lönesubvention och arbetsprövning) ska öka för att främja invandrarernas sysselsättning. När de kommunala sysselsättningsförsöken genomförs, ska samarbete med arbets- och näringsbyråerna och kommunförsöken med sysselsättningen säkerställas för att främja invandrarernas sysselsättning.
- Sammanjämkningen av invandrarernas behov och de sysselsättande företagens behov ska stärkas genom skapandet av branschspecifika servicepaket i samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna. Som en del av servicepaketen effektiviseras kontakterna till företagen och invandrarna, identifieringen av kompetens- och servicebehoven samt samordnandet av tjänsterna och hur de förs ut till arbetsplatserna. När servicepaketen skräddarsys ska man dra nytta av modellen för och erfarenheterna av det rikssvenska programmet Snabbspåret.
- En modell ska skapas för att stödja de föräldrar som skött barn hemma, när de övergår till arbetskraften och till att vara kunder inom arbetskraftsservicen efter att ha stått utanför arbetskraften. Främjandet av sysselsättningen av invandrarkvinnor och personer med flyktningbakgrund ska beaktas genomgående som en del av de åtgärder som ska genomföras och dessa ska stärkas genom sådana projekt för främjandet av sysselsättningen av invandrarkvinnor och personer med flyktningbakgrund som finansieras med nationella medel och EU-medel.
- När arbets- och näringsförvaltningens digitala lösningar utvecklas, ska det säkerställas att de också betjänar kunder med främmande språk som modersmål (till exempel Jobbmarknad).
- Företagande bland invandrare ska stödjas som ett led i verkställandet av strategin för företagande.
- Kompetensen hos dem som arbetar i arbetskraftsservicens informations-, rådgivnings- och handledningstjänster ska utvecklas genom utbildning.

7.2.2. Arbetslivets mottaglighet och inläringen i arbetet ska öka

För att invandrarernas sysselsättning ska kunna stärkas förutsätts att arbetslivets mottaglighet ökar. Med hjälp av det program för mångfalden i arbetslivet som bereds under regeringsperioden 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 ett mångformigt arbetsliv observerar man hinder för sysselsättning och för att utvecklas i arbetet när det gäller bilden av arbetsgivaren, personalplaneringen, rekryteringen, ledningen och arbetskulturen. Det väsentliga är att bli medveten om och bryta olika former av diskriminering.

Försöket KOTO-SIB, som grundar sig på investeringar med en samhällseffekt, genomfördes 2016–2019 och det finansierades med privat kapital. Under försöket skapades en servicemodell för arbetslivsinriktad vägledning av invandrare, som kombinerade utbildning och snabb övergång till arbetsplatser. I försöket KOTO-SIB deltog sammanlagt 2 217 invandrare och av dem sysselsattes 1 034 personer. Som långsiktig huvudmål för försöket sattes sysselsättning och stöd för att stanna i arbetslivet, utan att glömma integrationen eller de viktiga kunskaper som behövs i samhället, till exempel kunskaper i finska och samhälls- och arbetslivskunskap. En del av deltagarna hade goda arbetslivsfärdigheter (bland annat språkkunskap och arbetserfarenhet) och de flyttade över till en arbetsplats endast någon vecka efter att utbildningen inleddes, antingen för en period med inläring i arbete eller för arbete. Om språkkunskapen och arbetslivsfärdigheterna var svaga, skedde överföringen till arbetsplatsen senare, cirka fyra månader efter att utbildningen inleddes.

I olika sammanhang har det uppstått ett behov av att öka möjligheterna till att kombinera arbete och språkstudier liksom åtgärder för att stärka mångfalden i arbetsgemenskaper. I utbudet av arbets- och näringstjänster finns det för detta ändamål för närvarande utbildningarna Finska och svenska på arbetsplatsen och Mångfald i arbetsgemenskapen, som ordnas som samanskaffningsutbildningar tillsammans med arbetsgivarna, men de används relativt sällan. I utbildningen Finska och svenska på arbetsplatsen ställs de konkreta målen för språkinläringen upp enligt de språkbehov som krävs i den bransch- och yrkesspecifika arbetsmiljön och i arbetsuppgifterna. Utbildningen kan genomföras antingen företags specifikt eller som en nätverksutbildning, vilket innebär att gruppen sammanställs av anställda från flera företag. Utbildningen kan genomföras flexibelt enligt företagets och de studerandes behov och möjligheter, antingen helt som närundervisning, som flerformsundervisning eller helt som webb- eller distansundervisning.

I Sverige har man för att främja invandrarnas sysselsättning tagit fram initiativet Etableringsjobb, som är en ny form av sysselsättningsmodell som arbetsgivarorganisationerna och fackförbunden kommit överens om. Modellen bygger på de lönenivåer som bestäms i kollektivavtalen, men staten betalar en del av arbetstagarens lön som ett direkt stöd. Som en del av modellen har det också överenskommit att arbetstagaren ska få möjlighet att delta i sfi (Svenska för invandrare) och andra mindre kurser, som arbetstagaren och arbetsgivaren kommer överens om sinsemellan. I Finland har det inte ansetts nödvändigt att skapa någon ny modell som Etableringsjobb-modellen, utan det har ansetts ändamålsenligt att de befintliga tjänsterna utvecklas och kombineras så att de fungerar för invandrarna och arbetsgivarna och blir tydliga helheter.

Arbetslivets mottaglighet och inlärningen i arbetet ska öka: de viktigaste åtgärderna

- SIB-försöket som kombinerar utbildning och inlärning i arbetet för snabb sysselsättning ska etableras som en del av arbetskraftsservicen.
- Ett program för mångfalden i arbetslivet ska förberedas och genomföras och som ett led i detta utvecklas åtgärder för att främja mångfalden i arbetslivet, bland annat genom effektivare kommunikation, stöd för invandrares nätverkande, ökad kunskap om mångfald i arbetslivet, inom rekryteringen i företag och inom den offentliga sektorn samt genom att förebygga diskriminering i arbetslivet.
- En bredare användning av utbildningarna Finska och svenska på arbetsplatsen och Mångfald i arbetsgemenskapen ska främjas genom att produktifiera tjänsterna och öka marknadsföringen av dem.

Det ska beredas modeller för kombination av studier i finska och svenska och arbets- och näringstjänster (till exempel lönesubventionerat arbete och arbetsprövning).

7.2.3. Kompetensnivån ska höjas för att motsvara de föränderliga kompetensbehoven

En viktig metod för att anpassa sig till strukturförändringen och klara sig igenom kriser i samhället och arbetslivet är att utveckla den vuxna befolkningens kompetens och höja kompetensnivån. 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. Kompetensbehoven placerar sig inte alltid på en viss utbildningsnivå i utbildningssystemet, utan det går bäst att tillgodose dem genom att kombinera innehåll från andra stadiet och från högskolenivån. De kompetenstjänster som används av personer i arbetsför ålder är fortfarande alltför bundna till den nationella examensstrukturen. Det behövs nya lösningar som gör det möjligt att skaffa kompetens anpassad efter personliga kompetensbehov. Invandrarna ska beaktas som en del av de lösningar som är under utveckling.

Yrkesutbildningen

Yrkesutbildning av hög kvalitet skapar en stark grund för funktionsduglighet i samhället och i arbetslivet. Utbildningen ska vara tillgänglig för alla och stödja allas kompetensutveckling. Antalet och den relativa andelen studerande som är födda i utlandet av alla studerande inom yrkesutbildningen har ökat stadigt under de senaste åren.

Mellan 2014 och 2018 var ökningen 58 procent. Sammanlagt deltog över 34 000 studerande som var födda i utlandet i yrkesutbildningen 2018, vilket är över hälften av antalet personer som årligen föds i Finland.⁵⁰

Som ett led i reformen av yrkesutbildningen 2018 ändrades urvalsgrunderna för yrkesutbildningen genom att de enhetliga språkkunskapskraven slopades. På detta sätt ville man påskynda utbildningsvägarna och säkerställa att språkkunskapskravet inte blir ett hinder för antagning till utbildning. Också tack vare den kontinuerliga ansökan som pågår året runt blev invandrarnas utbildningsvägar och övergång från en utbildning till en annan snabbare.

I en utredning av hur reformen 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 inte uppnår tillräcklig sådan kompetens i finska eller svenska under studierna att de klarar 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 (NCU) framgår att de gemensamma examensdelarna är svårare för studerande med invandrabakgrund än de yrkesinriktade examensdelarna.⁵¹

Anordnarna av yrkesutbildningar kan som en del av examensutbildningen ordna studier som stöder studiefärdigheterna genom vilka studerande ska förvärva sådant kunskande som baserar sig på de individuella behoven och som ger dem förutsättningar att delta i examensutbildning. Målet med studierna som stöder studiefärdigheterna är att förstärka språkliga, matematiska eller informationstekniska färdigheter eller färdigheter i anslutning till studietekniken.

I finansieringssystemet för yrkesutbildningen beaktas inte hur många studerande med främmande språk som modersmål som deltar i utbildningen. I vissa behovsprövade understöd inom basfinansieringen har främmande språk beaktats med hjälp av ett kalkylerat kriterium. I finansieringssystemet viktas studierna som stöder studiefärdighet-

⁵⁰ Hievanen & Frisk & Väätäinen & Mustonen & Kaivola & Koli & Liski & Muotka & Wikman-Immonen 2020

⁵¹ Hievanen & Frisk & Väätäinen & Mustonen & Kaivola & Koli & Liski & Muotka & Wikman-Immonen 2020

erna med viktkoefficienten 1,98. Med hjälp av viktkoefficienten försöker man se till att den totala finansiering som beviljas för utbildningen är tillräcklig inom ramen för basfinansieringen.

En stor del av de studerande med invandrarbakgrund studerar via frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmåner. Utmaningen är att arbetslöshetsförmånerna är begränsade till två år, vilket inte är tillräckligt för att avlägga en yrkesinriktad grundexamen.⁵² Att fortsätta utbildningen med studiestöd försämrar förutsättningarna för försörjning avsevärt, vilket ofta leder till att utbildningen avbryts. Som ett led i reformen av det kontinuerliga lärandet bereds förslag för att utveckla förmåner som stöder det kontinuerliga lärandet.

Yrkesutbildningen: de viktigaste åtgärderna

- I finansieringen av yrkesutbildningen ska en faktor som baseras på främmande språk tas i bruk.
- Möjligheterna att erbjuda studier som stöder studiefärdigheterna inom den yrkesinriktade examensutbildningen ska förbättras genom att formerna för hur studierna genomförs i samband med examensutbildningen utvecklas.
- Fortbildning med anknytning till språkmedveten undervisning ska ordnas för personalen inom undervisningsväsendet.

Högskoleutbildningen

Inom högskolesektorn är utvecklingsåtgärderna för främjandet av integrationen inriktade på de internationella studerande och experter som sökt sig till Finland för studier, men också på personer med invandrarbakgrund som redan bor i Finland. En del av åtgärderna genomförs som ett led i högskoleutbildningens internationaliseringsutveckling (bland annat högskoleutbildningens program för internationalisering och internationellt forumarbete). Åtgärderna främjas också inom högskolornas tillgänglighetsplaneringsarbete, där man granskar tillgängligheten med avseende på socioekonomisk ställning, regioner, kön, invandrarbakgrund, etniska grupper, språkgrupper och personer med funktionsbegränsningar. Syftet är att högskolorna utifrån uppdragna riktlinjer ska utarbeta sina egna tillgänglighetsplaner, till exempel som en del av sina lagstadgade jämställdhets- och likabehandlingsplaner.

I samarbete med högskolorna bereddes högskolornas servicelöfte om internationalisering och som en del av det förbinder sig högskolorna att på ett mångsidigt sätt

⁵² Hievanen & Frisk & Väätäinen & Mustonen & Kaivola & Koli & Liski & Muotka & Wikman-Immonen 2020

stödja integreringen av internationella studerande och en förbättring av sysselsättningen och sysselsättningsmöjligheterna. Högskolans servicelöfte bifogas till högskolans avtal för avtalsperioden 2021–2024. Utöver de högskolespecifika servicelöftena läggs ansvaret för en del av åtgärderna på enskilda eller flera högskolor eller högskolenätverk. SIMHE-högskolorna (Supporting Immigrants in Higher Education), utvecklandet och ordnandet av behörighetsgivande utbildning för läkare och tandläkare (under en övergångsperiod), utvecklandet av utbudet på S2-utbildning, digitala utbildningsstigar och ett pilotprojekt för tvåspråkig examen är exempel på verksamheter för vilka finansieringen och samordningsansvaret öronmärks i avtalen mellan undervisnings- och kulturministeriet och högskolorna.

Som ett led i kommunförsöket utvecklas ett koncept med kompetenscenter för högskoleutbildade invandrare i huvudstadsregionen. Målet är att tjänsterna ska nå de omkring 10 000 arbetslösa högskoleutbildade med främmande språk som modersmål i huvudstadsregionen. Servicekonceptet genomförs i samarbete med Metropolia, ansvarshögskola för SIMHE (Supporting Immigrants in Higher Education), och vägledningen till regionens utbildningar för kontinuerligt lärande vid högskolorna bygger på SIMHE-tjänsteprodukter.

Lämpliga behörighetsgivande utbildningar för invandrare har utvecklats i synnerhet för att svara på arbetskraftsbristen inom social- och hälsovårdsbranschen. I fortsättningen behöver de utvecklade behörighetsgivande utbildningarna bli permanenta och utbudet bli mångsidigare för olika yrkesområden. För att utbudet på den behörighetsgivande utbildningen ska kunna utökas och bli mångsidigare krävs tilläggsresurser.

Högskoleutbildningen: de viktigaste åtgärderna

- SIMHE-högskolornas aktörsskap ska stärkas och en utvidgning av tjänsterna inom högskolesystemet ska stödjas.
- Utbudet av behörighetsgivande utbildning ska etableras och bli mångsidigare.
- Behörighetsvägarna för högutbildade invandrare ska bli permanenta.
- Högskolorna ska erbjuda kurser i S2-studier på mer avancerad nivå digitalt och med hjälp av olika närvarolösningar och därmed göra språkutbudet tillgängligt också för studerande utanför den egna högskolan.

7.3. Hälsa och välfärd genom social- och hälsotjänster

Social- och hälsotjänsterna stöder för sin del integrationen av invandrarna. Om ordnandet av social- och hälsotjänsterna föreskrivs det i den allmänna lagstiftning och

den speciallagstiftning som gäller dem. 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 vägledning och rådgivning samt tydlig kommunikation för att invandrarklienterna ska få tillträde till social- och hälsojourer som motsvarar deras behov på lika villkor som majoritetsbefolkningen.

Invandrarnas stödbehov tillgodoses för det första genom nödvändiga specialtjänster och för det andra genom utvecklandet av tjänster riktade till hela befolkningen för ett inkluderande verksamhetssätt som beaktar särskilda behov. Hälsojourerna blir mer inkluderande genom att man satsar på en övergripande servicevägledning, främjande av arbetssätt som innefattar tolkningsassistans och genom att fästa särskild vikt vid informationsförmedling på många språk och via många kanaler. Som specialtjänster betraktas till exempel särskild vård och stöd till kvinnor som utsatts för könsstympning.

Även stöd till personer som lider av trauman efter flykt, tortyr eller krig kräver särskild yrkeskompetens. Institutet för hälsa och välfärd (THL) har utvecklat en modell för systematisk hälsoundersökning av asylsökande och fortsätter utvecklingsarbetet genom att producera material som stöder den mentala hälsan på många språk. Utöver specialtjänsterna behövs en stödstruktur för utveckling av det allmänna servicesystemet, till exempel att det arbete som det nationella kompetenscentret som stöd för flyktingars mentala hälsa (PALOMA) utför etableras som en del av bestående strukturer. Dessutom är det motiverat att satsa på faktorer som stöder det psykiska välbefinnandet och hållbar mental hälsa, såsom ökade sociala nätverk och stöd för allmän delaktighet.

Förebyggande arbete har betydande inverkan på servicebehovet för personer med invandrabakgrund. I synnerhet i stora städer har man kunnat notera att familjer med invandrabakgrund delvis är underrepresenterade inom familjeinriktade förebyggande stödtjänster, medan de är överrepresenterade inom de tyngre, korrigerande tjänsterna till exempel inom barnskyddet. Detta beror antagligen på att invandrarna sämre känner till servicesystemet och att det fortfarande är svårt för dem att söka sig till de tjänster de behöver på lika villkor. Det är viktigt att systematiskt och målmedvetet avskaffa de här hindren inom social- och hälsovårdens basservice. Att följa upp invandrarbefolkningen hälsa och välfärd är av största vikt, eftersom detta fungerar som grund för utvecklingen och utvärderingen av tjänsterna och övriga åtgärder.

Den 6 oktober 2020 godkände regeringen programmet för bekämpning av våld mot kvinnor. I programmet ingår flera åtgärder för bekämpning av hedersrelaterat våld. År 2021 inrättas ett kompetenskluster för bekämpning av hedersrelaterat våld, samarbete och expertkonsultation vid Institutet för hälsa och välfärd. Stödtjänsterna för offer och antalet platser och resursfördelningen vid skyddshemmen förbättras kontinuerligt.

En självständig och oberoende roll som rapportör om våld mot kvinnor kommer att inrättas i enlighet med regeringsprogrammet. Dessutom ska resurserna för arbetet med att stoppa könsstympning tryggas, ogiltigförklaring av tvångsäktenskap ska göras möjlig och kriminalisering av tvångsäktenskap kommer att utredas.

Som en del av genomförandet av Istanbulkonventionen kommer det i fortsättningen att finnas ett behov av att fortsätta åtgärderna i anslutning till den yrkesutbildade personalens kompetens, centralisering av kompetens och utbildning samt resurserna för utbildningen. Som ett led i främjandet av integrationen ska informationen om jämställdhet, självbestämmanderätt, sexualitet och skadliga traditioner utökas. Även invandrarnas egna organisationer är viktiga aktörer på det här fältet.

Hälsa och välfärd genom social- och hälso-tjänster: de viktigaste åtgärderna

- Integrerande socialt arbete och verksamhet som främjar social delaktighet ska utvecklas, inklusive stöd för invandrarfamiljernas integration och delaktighet.
- Till grundutbildningen och fortbildningen inom social- och hälsovården (även det pedagogiska området och skyddsbranschen) fogas helheter till stöd för att uppfatta och bemöta fenomen inom invandringen och den kulturella mångfalden.
- Obehindrad tillgång till social- och hälso-tjänsterna ska främjas, liksom kommunikation på många språk och via många kanaler. I och med att tjänster digitaliseras ska också tjänster där man träffas ansikte mot ansikte tryggas för de personer för vilka det är svårare att använda digitala tjänster på grund av svaga språkkunskaper eller digitala kunskaper.
- Uppföljningen av hälsan och välfärden ska utvecklas för att den utländska bakgrunden och uppgifterna om hälsa och välfärd enligt härkomst bättre än för närvarande ska bli en del av uppföljningen av hela befolkningens hälsa och välfärd i stället för att endast ingå i särskilda informationsinsamlingar. Den insamlade informationen ska användas för att leda och utveckla social- och hälso-tjänsterna.
- Hälsoundersökningarna för kvotflyktingar i det inledande skedet ska utvecklas för att bli nationellt enhetliga och i dem ska på motsvarande sätt som för de hälsoundersökningar som utvecklats för asylsökande i det inledande skedet ingå screeningar och hälsorådgivning.

7.4. Integrationen ska främjas genom stöd till familjer

Utöver familjen har också den servicekontinuitet som social- och hälso-tjänsterna för barn, unga och familjer, småbarnspedagogiken och skolan bildar en central roll för att ge råd och stödja under uppväxten och utvecklingen. Mödra- och barnrådgivningsby-

råttjänsterna samt skol- och studerandehälsovården når i praktiken alla barn och barnfamiljer. Dessutom har barn och unga rätt till elevhälsans kurators- och psykologtjänster. I övrigt sköter barnen och familjerna sina ärenden inom social- och hälsovården utifrån sina individuella behov av tjänsterna.

Inom rådgivningsbyråttjänsterna följer man barnets uppväxt och utveckling, beaktar familjens övergripande situation och kartlägger stödbehov. Således är rådgivningsbyråns verksamhet med tanke på integrationen ett viktigt sätt för föräldrar med invandrarbakgrund att få information om social- och hälsojourer för barnfamiljer och om hemortens övriga jourer och verksamheter. Rådgivningsbyrån är också en aktör som kan vägleda föräldrarna till de jourer och det stöd som de behöver.

Inom programmet för utveckling av barn- och familjetjourer utvecklades jourer för barn, unga och familjer under 2016–2019 och förändringsarbetet fortsätter inom statsunderstödsprojekt 2020–2022. Prioriteringar inom programmet är familjecenter och tidigt stöd i vardagen, mentalvårds- och missbrukartjourer med låg tröskel för barn och unga samt utveckling av sektorsövergripande barnskydd. Familjecentret är en sektorsövergripande servicehelhet som innefattar social- och hälsojourer för barn, unga och familjer på basnivå och det drar i sin verksamhet nytta av möjligheterna att konsultera specialjourer. Familjecentrets viktigaste samarbetspartner är social- och hälsojourerna för vuxna, det kommunala utbildningsväsendets jourer, organisationer, församlingar och Folkpensionsanstalten. Som en del av verksamheten vid familjecentren har kommunerna inrättat mötesplatser med låg tröskel.

Utvecklingsarbetet för barn- och familjetjourer gör det också lättare att stärka det övergripande stödet till barn, unga och familjer med invandrarbakgrund. Det finns dock vissa utmaningar för invandrarna när det gäller tillgången till jourerna för tidigt stöd och övergången från en jour till en annan. Typiska problem som har identifierats är att servicesystemet är splittrat och att föräldrarna har bristfälliga språkkunskaper samt att det finns okunnighet om servicesystemet och att det görs förhandsantaganden. Hur man ska nå och stödja integrationen av föräldrar med invandrarbakgrund som sköter barn hemma är viktiga frågor, eftersom föräldrarnas språkkunskaper, uppbyggnaden av ett socialt stödnätverk för familjen och stödbehoven med anknytning till föräldrarnas socioekonomiska ställning också är viktiga med tanke på barnets uppväxt och utveckling.

Vid social- och hälsovårdsministeriet bereds också en reform av familjeledigheterna i enlighet med regeringsprogrammet. Reformen ska genomföras på ett sådant sätt att alla behandlas jämlikt. Målet med reformen är att familjeledigheterna och omsorgsansvaret ska delas jämnt mellan båda föräldrarna i familjerna, att jämlikheten och jämställdheten i arbetslivet ska stärkas och att löneskillnaderna mellan kvinnor och män

ska minska. Familjernas valmöjligheter och möjligheter till flexibilitet i fråga om familjeledigheterna ska utökas. Enligt regeringsprogrammet ska båda föräldrarna i fortsättningen ha lika många kvoterade månader. De inkomstrelaterade ledigheter som är kvoterade för pappor ska förlängas utan någon förkortning av den andel som för närvarande kan användas av mammorna. Reformen av familjeledigheterna innefattar inte hemvårdsstödet. I enlighet med regeringsprogrammet bibehålls hemvårdsstödet i sin nuvarande form.

Familjeledighetsreformens mål att fördela familjeledigheterna jämnare än tidigare är viktigt med tanke på invandrarfamiljerna, eftersom männen i familjer med främmande språk som modersmål endast använder 7 procent av hela familjeledigheten, medan männen inom hela befolkningen använder 11 procent av all familjeledighet.⁵³ En parlamentarisk kommitté bereder också en nationell barnstrategi, som baserar sig på FN:s konvention om barnets rättigheter. Målet med barnstrategin, som ska sträcka sig över regeringsperioder, är att främja verkställigheten av konventionen om barnets rättigheter inom alla förvaltningsområden.

Stöd för ungas integration och delaktighet

Barn och unga med invandrarbakgrund bildar en väldigt heterogen grupp och skillnaderna i välbefinnande är stora inom gruppen. Dessa barn och unga kan huvudsakligen stödjas med samma åtgärder som andra barn och unga. Den här gruppens situation och stödbehov bör dock beaktas som en specialgrupp inom det arbete som främjar delaktigheten, eftersom välbefinnandet och hälsan hos de barn och unga som är av utländsk härkomst skiljer sig från välbefinnandet hos dem som är av finländsk härkomst.

Inom det sociala arbete som utförs med integrationsklienter uppmärksammas också stödet för de ungas integration speciellt. Inom socialt arbete ska man försöka beakta de minderåriga i familjerna som ska integreras till exempel genom att utarbeta personliga bedömningar av deras servicebehov och genom att ordna socialvårdstjänster enligt behov. Integrationsplanen för familjen är ett hjälpmedel för att beakta alla familjemedlemmars behov av integrationsstöd. Att handleda mammorna till tjänster som stärker arbetslivsfärdigheterna är viktigt samtidigt som barnens möjligheter till småbarnspedagogik diskuteras.

Via ungdomsarbetet kan unga med invandrarbakgrund hitta hobbyer, möjligheter att påverka, hjälp i svåra livssituationer, stöd för att klara sig i skolan eller i en läroanstalt samt gemenskap och vänner. Ungdomsarbetet och ungdomsarbetarna är tillgängliga

⁵³ FPA:s beräkningar från 2018.

för invandrarunga med låg tröskel och varje ung person är välkommen oberoende av bakgrund. Det är lätt att komma med i ungdomsarbetet då det är öppet och frivilligt till sin karaktär och det kan möjliggöra växelverkan och vänskap mellan unga med olika bakgrund. För unga med invandrarbakgrund är också Navigatorns sektorsövergripande servicepunkter och det psykosociala stödarbete som är kopplat till dem viktiga vid identifieringen av stödbehov samt som stödformer för den som är på väg mot studier eller arbetslivet. Den multiprofessionella Ankarverksamheten inriktar sig i ett tidigt skede på att främja ungas välbefinnande och förebygga brott.

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). Största delen av de unga som kommit ensamma som minderåriga behöver särskilda stödtjänster ännu när de uppnått myndighetsåldern, i synnerhet i fråga om boendet, utbildningsvägarna och hanteringen av ekonomin och vardagen. Åldersgränsen för eftervård både enligt barnskyddet och enligt integrationslagen höjdes till 25 år 2020. Ändringarna i lagstiftningen stärker för sin del möjligheterna för de unga som får eftervård att få det stöd som de behöver.

Den lagstiftningsmässiga referensramen för att ordna boende för minderåriga som kommit utan vårdnadshavare behöver utvecklas. I integrationslagen finns inte lika detaljerade bestämmelser till exempel om övervakningen av boendet som i socialvårdslagen och barnskyddslagen eller som i lagen om privat socialservice om ansvaret för servicens kvalitet, tillståndet för att producera tjänsterna eller övervakning och register. Av lagen framgår inte tillräckligt noggrant hur tjänsterna för de minderåriga som är i landet utan vårdnadshavare och som inte får tjänster med stöd av integrationslagen ska tryggas. Detta gäller sådana minderåriga som kommit utan vårdnadshavare och som har fått finskt medborgarskap och som därför förlorar integrationstjänsterna och stödet av sin företrädare.

Integrationen ska främjas genom stöd till familjer: de viktigaste åtgärderna

- I familjecenternätverket ska kompetensen i att identifiera och uppmärksamma familjernas mångfald stärkas.
- Samarbetsmodeller som främjar integrationen av föräldrar som sköter barn hemma ska utvidgas och utvecklas (till exempel språkkurser i familjecentrens möteslokaler). Ibrukttagandet av integrationsplanen för familjen ska främjas i kommunernas sektorsövergripande samarbete.
- En jämnare fördelning av familjeledigheterna ska främjas som ett led i familjeledighetsreformen.
- Fullt tillgodosende av rättigheterna för barn med invandrabakgrund ska främjas i Finland som en del av barnstrategin. Invandrabarnens specialbehov ska beaktas i strategins åtgärder.
- Arbete som stöder invandrarungas delaktighet ska utvecklas genom ett starkt sektorsövergripande samarbete (inbegripet Navigatorerna och ungdomsarbetet) och genom att de unga själva är involverade i utvecklingsarbetet.
- Utbildning för invandrabarn och invandrarunga ska utvecklas med hjälp av de åtgärder som presenteras i den utbildningspolitiska redogörelsen.
- En sektorsövergripande arbetsgrupp ska under arbets- och näringsministeriets ledning börja bereda en reform av ordnandet av tjänster för minderåriga som kommit utan vårdnadshavare. De här tjänsterna ska utvecklas så att socialvårdens referensram beaktas starkare inom dem. Lagstiftning ska utvecklas om boendet för de minderåriga som kommit utan vårdnadshavare. Det ska tas ställning till hur tjänsterna för de minderåriga som är i landet utan vårdnadshavare och som inte får tjänster med stöd av integrationslagen ska tryggas. Det skapas ett register för att utveckla uppföljningen av systemet med företrädare för de minderåriga som anlänt utan vårdnadshavare.

8. Påbörjandet av integrationen ska påskyndas

Riksdagen (ReU) har förutsatt att integreringen snabbas upp betydligt genom att verksamheten effektiviseras i alla faser så snart invandraren har kommit till Finland. För de asylsökandes del har man velat effektivisera detta genom att göra studierna inom mottagningstjänsterna för asylsökande mer förpliktande och kräva att de asylsökande ska ha kännedom om hur samhället fungerar och vilka regler och värderingar som finns. För att säkerställa detta ska det ordnas ett prov vid förläggningen. Inledningen av integrationen kan snabbas upp också genom en fungerande process för kommunanvisning som stöds av förläggningens integrationsförberedande åtgärder.

Anvisning av kommun för personer som åtnjuter internationellt skydd

Enligt nuvarande lagstiftning baserar sig kommunanvisning för personer som åtnjuter internationellt skydd på avtal mellan NTM-centralen och kommunerna, det vill säga det är frivilligt för kommunerna att ta emot flyktingar. En person som åtnjuter internationellt skydd kan flytta till önskad kommun, och även flyktingförläggningarna hjälper asylsökande som fått uppehållstillstånd att flytta till en kommun genom vägledning och rådgivning. Kommunernas kostnader för att de tar emot flyktingar ersätts i enlighet med integrationslagen.

En grundprincip i lagen är att de som åtnjuter internationellt skydd styrs till kommunplatser. Systemet fungerar emellertid inte i alla avseenden när det gäller de asylsökande som har fått uppehållstillstånd, eftersom de inte har någon skyldighet att ta emot den kommunplats som de erbjuds och många av dem med förläggningens stöd självständigt flyttar till större tillväxtcentra i överensstämmelse med den allmänna flyttningstrenden. Av denna orsak förblir en del kommunplatser som förhandlats fram varje år oanvända: under de senaste åren är det närmast kvotflyktingar minderåriga som anlänt utan vårdnadshavare som har kunnat styras till kommunplatserna. Av de övriga asylsökande som skulle få uppehållstillstånd har cirka en femtedel tagit emot en kommunplats.

För att styrningen till kommunplatser ska kunna utvecklas behövs en klarare ansvarsfördelning mellan myndigheterna. Processen att flytta till en kommun skulle också bli smidigare om bara kvotflyktingar, minderåriga som anlänt utan vårdnadshavare och andra asylsökande med uppehållstillstånd som behöver särskilt stöd skulle anvisas kommunplatser⁵⁴. Övriga som får tillstånd skulle då flytta till en kommun självständigt, och förläggningen skulle kunna erbjuda klienten vägledning och rådgivning när det gäller behov av stöd för boendet och ordnande av flyttningen. Detta skulle påskynda flyttningen till en kommun för dem som inte behöver en kommunplats.

Enligt integrationslagen ska kommunen ordna integrationsfrämjande tjänster för de invandrare som bor inom kommunens område, varför kommunerna ska kunna förbereda sig för att personer som åtnjuter internationellt skydd flyttar till kommunen samtidigt som samhället genom kommunanvisning bör främja en jämn fördelning av dessa personer över olika delar av Finland. För att uppnå målen kan man utveckla den strategiska planeringen av kommunanvisningarna, förbättra faktaunderlaget och uppföljningen och bedriva ett gott förvaltnings- och sektorsövergripande samarbete. Även kopplingen mellan den strategiska planeringen av kommunanvisningarna och den allmänna arbetsmarknadspolitiken och region- och stadspolitiken bör stärkas. Vid för-

⁵⁴ Owl group 2019

läggningsarna kan man försöka inverka på vart de som beviljats uppehållstillstånd flyttar genom integrationsförberedande verksamhet samt genom vägledning och rådgivning till asylsökande och dem som beviljats uppehållstillstånd.

Integrationsförberedande arbete vid förläggningarna

Med integrationsförberedande verksamhet avses arbets- och studieverksamhet och annan motsvarande aktiverande verksamhet som erbjuds vid förläggningarna och som förläggningarna är skyldiga att ordna under väntetiden enligt lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011). Att delta i arbets- och studieverksamhet är obligatoriskt för förläggningarnas klienter, och den som vägrar delta kan få sänkt motagningspenning.

Förläggningarna tillhandahåller obligatorisk arbetsverksamhet vid förläggningen och annan aktiverande verksamhet, såsom möjligheter att delta i frivilligarbete – även utanför förläggningen. En del av klienterna får också avlönat arbete redan medan tillståndsprocessen pågår.

Som studieverksamhet vid förläggningarna erbjuds studier i finska eller svenska samt samhällskunskap. År 2019 utvecklades nya delar till grundkursen om det finländska samhället som behandlar rättigheter och skyldigheter, lagstiftningen om våld och anvisningar till den som blir offer för våld. I dessa ingår också slutprov. Det var meningen att en e-kurs skulle tas i bruk vid förläggningarna för alla 16 år fyllda under år 2020. På grund av coronaläget har den breda användningen av kursen skjutits upp till 2021. Tillvägagångssätten i det finländska samhället blir bekanta också genom den vägledning och rådgivning som ingår i de vardagliga mötena med klienterna. Asylsökande kan studera också utanför förläggningen till exempel i den grundläggande eller förberedande undervisningen, vid läroanstalter inom det fria bildningsarbete och i yrkesutbildning på andra stadiet.

Den integrationsförberedande verksamheten bör vidareutvecklas bland annat genom att erbjuda en slagkraftigare vägledning och rådgivning och tillfälle att bekanta sig med regionens möjligheter och tjänster inom utbildning och sysselsättning redan under tillståndsprocessens inledningsfas. För att påskynda inledningen av integrationen ska man också se till att de asylsökande som beviljats uppehållstillstånd snabbt vägleds till kommunala tjänster och till sysselsättningstjänster. Detta förutsätter att samarbetet mellan förläggningarna, kommunerna och NTM-centralerna ökas och utvecklas och att ett kunskapsunderlag och kunskapsutbyte som stöder vägledningen utvecklas.

Anvisning av kommun för flyktingar och integrationsförberedande arbete vid förläggningarna: de viktigaste åtgärderna

- Systemet med kommunanvisning ska i samband med reformen av integrationslagen utvecklas genom att myndigheternas ansvar vid anvisningen av kommun görs tydligare.
- I samband med reformen ska riktlinjer ges om målgruppen för kommunanvisningarna. Kommunplats ska anvisas endast kvotflyktingar, minderåriga som anlänt utan vårdnadshavare och andra asylsökande som får uppehållstillstånd och som behöver särskilt skydd.
- I samband med reformen ska det fastställas som kommunplatskyldighet att ordna bostad för den som anvisas kommunplats. Det vilar på kommunens ansvar att producera lagstadgade och integrationsfrämjande tjänster för alla som bor inom kommunens område oavsett grunden för att de flyttat dit.
- Verktyg, faktaunderlag och uppföljning samt förvaltningsövergripande samarbete och informationsutbyte ska utvecklas för regional och lokal strategisk utveckling. Med hjälp av detta kan kommunerna och regionerna skapa beredskap för och förbinda sig att ta emot personer som åtnjuter internationellt skydd.
- Den vägledning och rådgivning som förläggningarna ger asylsökande och personer med uppehållstillstånd samt den integrationsförberedande verksamheten och det förvaltningsövergripande samarbetet ska utvecklas. Avsikten är att säkerställa att asylsökande med uppehållstillstånd snabbt får tillgång till kommunens integrations- och sysselsättningstjänster efter att de fått sitt tillstånd.

9. Invandrarnas tillgång till vägledning och rådgivning ska förbättras

Enligt gällande integrationslag ska myndigheterna ge alla som flyttar till Finland information om det finländska samhället. Ett sådant informationspaket enligt integrationslagen utgörs av den flerspråkiga guiden Välkommen till Finland och broschyren med samma titel. Guiden innehåller information om det finländska samhället, rättigheter och skyldigheter som gäller i Finland samt tjänstesystemet och integrationsfrämjande åtgärder. Ansvar för att guiden och broschyren delas ut vilar på Finlands beskickningar utomlands, Migrationsverket ja Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Dessutom tillhandahåller Helsingfors stad den flerspråkiga webbtjänsten InfoFinland, som finansieras av staten och samarbetskommunerna.

De integrationsfrämjande åtgärder och tjänster och den rådgivning om arbetslivet som myndigheterna tillhandahåller på grundval av integrationslagen kompletteras av vägledning och rådgivning med låg tröskel som tillhandahålls av olika aktörer. Generellt

är syftet med väglednings- och rådgivningsverksamheten är att stödja och snabba upp integrationen genom att uppmuntra klienterna att fungera i samhället och ta del av de tjänster de behöver. De rådgivningsställen som ingår i verksamheten erbjuder rådgivning och vägledning i vitt skilda ärenden som även återspeglar den variation som de olika skälen till att flytta till Finland för med sig.

Det förekommer emellertid skillnader i tillgången på och verksamhetsmodellerna för väglednings- och rådgivningstjänsterna för invandrare, och det finns behov av att förbättra tillgången på tjänsterna och tjänsternas tillgänglighet för personer som av olika anledningar flyttat till Finland⁵⁵. Finansiering för att permanenta och utveckla väglednings- och rådgivningstjänsterna för invandrare har avsatts i statsbudgeten och i planen för de offentliga finanserna för 2020–2022. Genom finansieringen stöds utvecklandet av sådan väglednings- och rådgivningsverksamhet med låg tröskel som utvecklas i sektorsövergripande samarbete.

Innehållet i och tillgången på vägledning och rådgivning förbättras för alla invandrade: centrala åtgärder

- Innehållet i guiden Välkommen till Finland ska utvecklas systematiskt så att den motsvarar aktuella behov, och praxis vid distributionen i samband med beslut om uppehållstillstånd utvecklas och stärks.
- De väglednings- och rådgivningstjänster med låg tröskel som riktas till invandrare ska permanentas så att flerspråkig vägledning och rådgivning tillhandahålls jämlikt över hela landet i flera kanaler samt på de orter som är centrala i immigrationshänseende.
- Kvaliteten på och genomslagskraften hos den flerspråkiga vägledningen och rådgivningen med låg tröskel ska utvecklas.
- Kopplingarna mellan väglednings- och rådgivningsarbetet och processerna för att nå dem som har behov av integrationstjänster och främja integrationen ska stärkas.
- Innehållet i vägledningen och rådgivningen ska göras mångsidigare så att det omfattar också kunskap om aktörer, förfaranden och rättsmedel som behövs i fall av diskriminering och utnyttjande i arbetslivet.

⁵⁵ Karinen & Luukkonen & Oosi 2020

10. Ett integrationsprogram ska sammanställas för att stödja integrationen under inledningsfasen

Det finns i flera avseenden behov att utveckla de integrationstjänster som stöder integrationen i inledningsfasen vad gäller tillgången till tjänsterna och deras kvalitet samt tydligheten i ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter.

För att uppfylla de ändringskrav som riksdagen framfört i sitt ställningstagande och de utvecklingsbehov som har kommit fram i forskningen föreslås att det bereds ett integrationsprogram med syfte att göra integrationstjänsterna för inledningsfasen klarare och effektivare som helhet och att nå de målgrupper som behöver integrationstjänster för inledningsfasen. Genom programmet strävar man också efter att avlägsna de luckor i tjänstesystemet som är relaterade till grunden för invandringen, integrationsplanens varaktighet och invandrarens livssituation och att effektivisera övergången till arbetslivet, sysselsättningsfrämjande tjänster och andra behovsbaserade tjänster samt organisationernas verksamhet. Programmet skapar en struktur som främjar integration och sysselsättning även av invandrare som står utanför arbetskraften, såsom föräldrar som är sköter barn hemma.

För att främja sysselsättningen bland invandrare ska även planeringen av utbildnings- och sysselsättningsvägarna stärkas. Dessutom ska man bättre än för närvarande identifiera dem som har förutsättningar för att snabbt gå ut i arbetslivet och dem som måste utveckla sitt kunnande för att få arbete. Bland annat personer med flyktingbakgrund skulle ha nytta av en parallell utveckling av arbetsförmågan och kompetensen. I denna redogörelse föreslås integrationsprogrammets mål, innehåll och målgrupper samt ansvarsfördelningen mellan myndigheterna i fråga om programmet. De föreslagna reformerna förutsätter ändringar i integrationslagen och annan lagstiftning.

Stödet för integrationens inledningsfas ska utvecklas: de viktigaste åtgärderna

- Ett integrationsprogram ska upprättas för att skapa en klarare helhet av integrationstjänsterna i den inledande fasen, och tjänsternas tillgänglighet och arbetslivsorientering ska förbättras.
- Tjänsternas sektorsövergripande karaktär ska stärkas från den inledande fasen framåt.
- En struktur och en modell ska skapas för att främja integrationen av såväl dem som omfattas av Arbetskraftförvaltningens tjänster som dem som står utanför Arbetskraften, särskilt föräldrar som är hemma och sköter barn.
- När innehållet i integrationsprogrammet och de tjänster som ingår i programmet utvecklas ska man dra nytta av användarnas erfarenheter. Programmet ska modelleras till en nationellt identifierbar helhet som invandrarna lätt kan hitta och till vilken övriga myndigheter vid behov kan hänvisa invandrare som behöver integrationstjänster.

10.1. Sysselsättningen, språkkunskaperna och samhällskunskapen ska stödjas

Ett övergripande mål för integrationsprogrammet är att förbättra sysselsättningen eller färdigheter som stöder sysselsättning samt kunskaperna i finska och/eller svenska och samhällskunskap bland invandrarna. Ett av programmets syften är också att vid behov lotsa invandraren vidare till arbetslivet eller tjänster och utbildning som stöder sysselsättning. Dessutom avses programmet leda till att man bättre än i dag kan identifiera personer som har förutsättningar för att fort få arbete och personer som behöver utveckla sin kompetens för att få arbete. Kontakterna till arbetslivet och möjligheterna att utveckla kompetensen medan programmet pågår och efter programmet är viktiga när man ska svara på efterfrågan på kunnig arbetskraft på en arbetsmarknad i förändring.

De individuella målen för integrationsprogrammet ska preciseras med beaktande av varje deltagares utgångsläge och behov. De invandrare som deltar i integrationsprogrammet utgör i fråga om utgångsläge och livssituation en mycket heterogen grupp, varför det utöver de mål som är gemensamma för alla deltagare i programmet även behöver fastställas individuella mål.

Beroende på invandrarens mål och utgångsläge ska programmets mål vara att deltagaren får arbete eller lotsas vidare till en lämplig utbildning som främjar sysselsättning

eller får arbete snabbt exempelvis med hjälp av arbetskraftstjänster, såsom lönesubvention. För dem som står utanför arbetskraften kan målet också vara att överföras till arbetskraften och arbetskraftstjänsterna. I fråga om dem som behöver särskilt stöd är ett av målen också att identifiera problem med arbets- och funktionsförmågan i ett tidigt skede och anvisa dem lämpliga tjänster som stöder arbets- och funktionsförmågan eller välbefinnandet och hanteringen av vardagen. För att stödja sysselsättningen kan man också ställa upp gemensamma mål för samtliga deltagare, såsom att identifiera befintlig kompetens, bekanta sig med arbetslivet och olika möjligheter att utveckla kompetensen och skapa en klarare karriärplan medan programmet pågår.

Ett av målen med integrationsprogrammet är att stödja deltagarnas färdigheter i finska och/eller svenska. Enligt gällande integrationslag är det språkliga målet i integrationsutbildningen fungerande elementära språkfärdigheter, vilket motsvarar nivå B1.1 på den europeiska språkfärdighetsskalan. Fungerande elementära språkfärdigheter är ofta en förutsättning för arbete och för medborgarskap. Tillräckliga grundläggande språkfärdigheter krävs också till exempel i de yrkesstudier som ofta följer på integrationsutbildningen.

För samhällskunskapens del ska det centrala innehållet även i fortsättningen fastställas i grunderna och rekommendationerna för läroplanen för den integrationsfrämjande utbildningen. För att stödja deltagande i samhällslivet och nätverkande ska man för deltagarna också kunna fastställa individuella mål som till exempel kan handla om att bekanta sig med organisationsverksamhet. För dem som behöver starkare stöd ska man i integrationsplanen även kunna ange individuella mål som gäller hanteringen av vardagen och de basfärdigheter som behövs i samhället, såsom digitala färdigheter.

Integrationsprogrammets mål: de viktigaste åtgärderna

- Integrationsprogrammet ska stödja deltagarnas arbetslivskompetens och anställbarhet, språkfärdigheter och samhällskompetens. De närmare målen med programmet anges individuellt med hänsyn till deltagarens behov.
- Målnivån för språkfärdigheterna ska i överensstämmelse med nuläget fastställas till B1.1. Om en invandrares språkfärdigheter när programmet avslutas underskrider en fungerande nivå, ska man tillsammans med personen komma överens om åtgärder för att fortsätta att utveckla språkfärdigheterna till exempel i en sysselsättningsplan, om personen inte har fått arbete.

10.2. Målgruppen är de som siktar på arbetsmarknaden och de som står utanför arbetskraften

Riksdagen har förutsatt att regeringen med det snaraste vidtar åtgärder för att främja sysselsättningen av kvinnor med invandrabakgrund. Kvinnorna ska bli en särskild målgrupp för integreringstjänster.

För närvarande når integrationstjänsterna arbets- och näringsbyråns integrationsklienter och personer med invandrabakgrund på ett heltäckande sätt. Eftersom ett av de viktigaste syftena med integrationspolitiken är att främja sysselsättning, utgör de invandrare som registrerat sig som arbetslösa arbetssökande hos arbets- och näringsbyråerna i överensstämmelse med gällande lag en central målgrupp för integrationsprogrammet.

Däremot är det i nuläget svårt att nå dem som står utanför arbetskraften och som behöver kommunens integrationstjänster för inledningsfasen, och det lyckas i otillräcklig grad. Även utbudet av vägledning och tjänster varierar från kommun till kommun i fråga om dem som står utanför arbetskraften, till exempel de invandrarföräldrar som sköter barn hemma och de partiellt arbetsföra. I synnerhet är det nödvändigt att bättre nå de föräldrar som sköter barn hemma och göra tjänsterna tillgängliga för dem för att bättre än för närvarande kunna stödja invandrarkvinnornas delaktighet och sysselsättning samt integrationen av familjer. Som en del av integrationsprogrammet ska integrationen av dem som står utanför arbetskraften effektiviseras.

De invandrare som står utanför arbetskraften ska alltid höra till integrationsprogrammets målgrupp om de får utkomststöd annat än tillfälligt. Även till denna del stämmer målgruppen överens med nuvarande lagstiftning, eftersom Folkpensionsanstalten i enlighet med integrationslagen lämnar kommunernas socialtjänster uppgifter om invandrare som har fått utkomststöd i över två månader. Enligt integrationslagen är invandraren också skyldig att ta del av tjänsterna; utkomststödet kan sänkas om invandraren vägrar ta del av de tjänster som erbjuds denne. I och med inrättandet av välfärdsområden bör det utredas hur överföringen av personuppgifter till den aktör som svarar för vägledningen ska ordnas i fortsättningen.

Till skillnad från gällande integrationslag ska en målgrupp för integrationsprogrammet även utgöras av dem som åtnjuter internationellt skydd och deras familjemedlemmar. I praktiken hittar flyktingkvinnorna redan för närvarande relativt heltäckande fram till integrationstjänster via kommunens eller samkommunens integrationstjänster eller när de registrerar sig som arbetslösa arbetssökande. Genom förslagen i denna redogörelse effektiviseras likväl särskilt integrationen av de personer med flyktingbakgrund som står utanför arbetskraften.

En betydande utmaning i främjandet av integrationen av dem som står utanför arbetskraften är att nå denna målgrupp. I samband med beredningen av denna redogörelse har man utrett möjligheterna att genom lag ålägga myndigheter att tillhandahålla integrationsprogrammets tjänster systematiskt för de invandrare som får hemvårdsstöd och att använda uppgifter ur Folkpensionsanstaltens register om dem som får hemvårdsstöd eller utkomststöd för att lotsa dessa invandrare till de integrationsfrämjande tjänsterna. Enligt nuvarande lagstiftning får uppgifter i Folkpensionsanstaltens register om personer som får hemvårdsstöd inte användas för att styra registrerade till integrationstjänster, och det har ansetts problematiskt att ändra lagstiftningen av flera olika skäl. Förslaget har ansetts problematiskt med hänsyn till syftet med hemvårdsstödet och grundlagens jämställdhetsförpliktelse. Familjeledigheterna och förmånssystemet bör därför utvecklas som en helhet så att även invandrarnas behov och främjandet av deras integration beaktas.

Myndigheterna bör erbjuda integrationstjänster även till andra invandrare än de som angetts särskilt i lagen. Som en särskild målgrupp ska man i detta sammanhang betrakta de föräldrar som sköter barn hemma och som inte nås inom ramen för de målgrupper som anges i lagen. Målgrupper är vid behov även till exempel studerande, de som flyttar till Finland för att arbeta samt makar som inte är klienter hos arbetskraftstjänsterna. För att främja måluppfyllelsen behöver myndigheternas ansvar vid ordnandet av tjänster göras klarare, kommunernas kunskapsbas stärkas och invandrade kommuninvånare nås effektivare bland annat med hjälp av väglednings- och rådgivningstjänster med låg tröskel, sektorsövergripande myndighetsarbete, samarbete med organisationer och flerspråkig kommunikation.

Integrationsfrämjandet ska även framöver vara inriktat på de första åren efter ankomsten till Finland, och detta fokus ska stödjas av en snabb lotsning till tjänsterna. För en del av invandrarna tar integrationen likväl längre tid, och hälsorelaterade problem kan leda till avbrott också i en integrationsprocess som fått en god start. Alla tar inte heller del av tjänster enligt integrationslagen under de första integrationsåren till exempel på grund av familjeledigheter. Människohandelsoffer har en mycket utsatt ställning, och de hittar ibland sin väg till myndigheternas tjänster först efter flera år i landet. Bland annat därför ska tjänster som ingår i integrationsprogrammet kunna erbjudas också sådana invandrare som har bott i Finland en längre tid och som bedöms ha behov av tjänster ur programmet oavsett när exempelvis uppehållstillstånd eller uppehållsrätt har beviljats.

Integrationsprogrammets målgrupper: de viktigaste åtgärderna

- I integrationslagen ska det föreskrivas om de målgrupper för integrationsprogrammet som myndigheterna alltid är skyldiga att tillhandahålla integrationsprogrammets tjänster:
 1. de invandrare som har registrerat sig som arbetslösa arbetssökande hos arbetskraftstjänsterna
 2. invandrare som får utkomststöd annat än tillfälligt
 3. de som åtnjuter internationellt stöd och deras familjemedlemmar
 4. övriga enligt behov eller på begäran.
- Åtgärder ska vidtas för att de invandrare som står utanför arbetskraften ska nås bättre och de myndigheter som svarar för vägledningen därigenom ska få information om de personer som behöver integrationsfrämjande tjänster och invandrarna information om vilka tjänster som finns tillgängliga.
 - Det ska säkerställas att uppgifter om dem som varaktigt får utkomststöd överförs från Folkpensionsanstalten till kommunerna även efter att de nya välfärdsområdena har inrättats.
 - Väglednings- och rådgivningsställen med låg tröskel, myndighetssamarbete, samarbete med organisationer och flerspråkig kommunikation ska användas i vägledningen.
 - Möjligheterna att i samband med att uppehållstillstånd beviljas nå målgrupperna för integrationsprogrammet (till exempel genom att effektivisera informationsspridningen om integrationstjänster i samband med att uppehållstillståndet mottas) ska utredas.
 - Uppsökande arbete ska utvecklas för att invandrarna ska nås.

10.3. Programmets innehåll och utveckling av tjänsterna

10.3.1. En gemensam introduktionsperiod

OECD har i sin utvärdering kritiserat Finlands system med två vägar där de som står utanför arbetskraften hänvisas till sin boningskommuns integrationstjänster i stället för arbets- och näringsbyråns sysselsättningstjänster. Detta har ansetts försvaga arbetslivsorienteringen särskilt i främjandet av integrationen av invandrarkvinnor. Det är också ett problem att kommunernas utbud av integrationstjänster och samarbetet mellan kommunerna och arbets- och näringsbyråerna varierar från ort till ort. De möjligheter som organisationerna och det fria bildningsarbetet erbjuder utnyttjas inte heller alltid till fullo.

Som en del av integrationsprogrammet ska en introduktionsperiod införas. Introduktionsperioden ska vara gemensam för arbetssökande och dem som står utanför arbetskraften, och den ska ordnas som ett samarbete mellan de centrala myndigheterna och organisationerna. Genom introduktionsperioden ska man se till att integrationen kommer igång snabbt för hela målgruppen och att den snabbt lotsas vidare till behövliga kompetensutvecklande tjänster och utbildning eller ut i arbetslivet. Med hjälp av ett sektorsövergripande sätt att ordna introduktionsperioden avvecklas systemet med två vägar i integrationsfrämjandet, och innehållen i tjänsterna i början av integrationen samt vägledningen förenhetligas.

Introduktionsperiodens innehåll och utvecklande av tjänster

Introduktionsperioden ska innehålla

- identifiering av kompetens, planering av utbildnings- och sysselsättningsvägar och fortsatt vägledning
- en bred identifiering av stödbehov (t.ex. social- och hälsovårdstjänster) och lotsning till tjänster,
- flerspråkig samhällsorientering och introduktion till organisationslivet.

Introduktionsperioden ska enligt förslaget inledas med en inledande kartläggning, där man preliminärt bedömer bland annat invandrarens språkfärdigheter och annan kompetens, studiefärdigheter, utbildning och arbetshistoria samt behov av integrationsfrämjande tjänster inklusive behov av utbildningstjänster och social- och hälsovårdstjänster. På grundval av den inledande kartläggningen ska man tillsammans med invandraren utarbeta en integrationsplan som innehåller de utbildnings- och sysselsättningstjänster och andra tjänster som främjar integration och sysselsättning av invandraren.

Tjänsterna i den inledande fasen behöver utvecklas. Identifiering av kompetens görs i många organisationer: vid förläggningar, vid kommuner, vid arbets- och näringsbyråerna, vid läroanstalter, i organisationer och på arbetsplatser. Praxis vid kartläggning av kompetens varierar mellan regioner och aktörer. Utifrån en utredning om invandrarnas utbildnings- och sysselsättningsvägar verkar identifieringen av kompetens vara ett fragmenterat fält, och det största problemet sammanhänger med informationsgången. Problem orsakas också av avsaknaden av en tydlig ansvarsfördelning. Flera aktörer kartlägger och identifierar kompetens, men informationen registreras inte ku-

mulativt och så att den kan användas systematiskt. Problem som gäller dataöverföring och bristen på resurser för vägledning vid arbets- och näringsbyrån försvårar också vägledningen rörande utbildnings- och sysselsättningsvägar.⁵⁶

Integrationsplaner utarbetas delvis i samarbete mellan arbets- och näringsbyråerna och kommunen, men med hänsyn till utbildnings- och sysselsättningsvägarna behöver samarbetet mellan arbets- och näringsbyråerna och utbildningsanstalterna i samband med utarbetandet av planer som rör utbildningen stärkas. I kommunerna har det konstaterats att inlotsningen av invandrare på en studie- eller sysselsättningsväg främjas av att det finns en standardiserad, strukturerad modell för integrationsplanen som kan registreras i systemet.⁵⁷ Även till exempel fritiden och delaktigheten i samhället har en undanskymd plats i de integrationsplaner som har utarbetats av arbets- och näringsbyråerna. Det samma gäller beaktandet av familjens ställning vid arbets- och näringsbyråerna. Inte heller integrationsplaner för familjer görs heltäckande.⁵⁸

I integrationsutbildningen ges undervisning om samhället, de grundläggande fri- och rättigheterna, sysselsättning, utbildning och vardagslivet som en del av undervisningen i finska eller svenska. Att studera dessa ämnesområden på finska eller svenska gagnar likväl inte alla deltagare fullt ut. Genom en orientering på det egna språket som genomförs inom ramen för olika projekt har deltagarnas kunskap om samhället och arbetslivet ökat betydligt och snabbt, vilket har ökat personernas möjligheter att delta aktivt i samhällets verksamhet och fatta beslut om sitt eget liv.⁵⁹

⁵⁶ Shemeikka m.fl. (utkommer snart)

⁵⁷ Shemeikka m.fl. (utkommer snart)

⁵⁸ Karinen & Kortelainen & Luukkonen & Jauhola 2020

⁵⁹ Lahtinen & Kuusiholma 2018

En introduktionsperiod skapas: centrala åtgärder

- Som en del av integrationsprogrammet utarbetas och införs en introduktionsperiod som är gemensam för hela målgruppen och ordnas sektorsövergripande.
- Tjänster som ska genomföras som en del av introduktionsperioden ska utvecklas:
 - En nationell modell skapas för innehållet i och uppföljningen av de inledande kartläggningarna och integrationsplanerna samt för den flerspråkiga samhällsorienteringen.
 - Nationella kriterier skapas som stöd för den sektorsövergripande vägledningen inklusive en utförligare profilering av studerande än i dag när det gäller målgrupperna för integrationsutbildningen, läskunnighetsutbildningen och den grundläggande utbildningen för vuxna.
 - Bedömningen av invandrarnas arbets- och funktionsförmåga och identifieringen av deras kompetens ska utvecklas som en del av den allmänna bedömningen av arbets- och funktionsförmågan och identifieringen av kompetens. Dessutom ska tjänsterna för yrkesval och karriärplanering och stöd vid arbetssökande utvecklas så att de kan användas under introduktionsperioden.
 - De sakkunnigas kompetens ska stärkas när det gäller bedömning av invandrares samlade situation och servicebehov samt vägledning.
 - Integrationsplanen för familjer ska göras mera känd.
- Möjligheten att utveckla och införa ett klientdatasystem för de tjänster som hör till inledningsfasen i integrationen av invandrare ska utredas. Med hjälp av systemet ska man kunna hantera kunddata som sammanhänger med inledande kartläggningar och integrationsplaner och möjliggöra överföring av data mellan myndighetsaktörer inom integrationen och läroanstalter. Målet är att förbättra datakommunikationen i de sektorsövergripande tjänsterna med beaktande av dataskyddsfrågorna.

10.3.2. Integrationsutbildning, läskunnighetsutbildning och grundläggande utbildning för vuxna

Efter introduktionsperioden deltar deltagarna enligt behov i integrationsutbildning för vuxna invandrare, läskunnighetsutbildning eller grundläggande utbildning för vuxna.

Integrationsutbildning

Riksdagen (ReUB 6/2018) har krävt åtgärder för att omorganisera språkstudierna inom integrationsutbildningen på så sätt att undervisningskvaliteten garanteras och inlärningsresultaten förbättras så att de uppfyller målen för inläringen och kraven på språkkunskaper i arbetslivet.

Det centrala innehållet i integrationsutbildningen för vuxna invandrare är undervisningen i finska eller svenska och arbetslivs- och samhällsfärdigheter samt utvecklande av den kulturella kompetensen och livskompetensen. Genomförandet av integrationsutbildningen för vuxna invandrare styrs av läroplansgrunderna från 2012, som har kompletterats med uppdaterade verksamhetsmodeller för integrationsutbildningen 2017. Läroplanen uppdateras som bäst.

Enligt nuvarande integrationslag ska integrationsutbildningen i regel genomföras som arbetskraftsutbildning enligt vad som föreskrivs i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice, men utbildningen kan också ordnas i form av frivilliga studier. Upphandlingen av integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning sköts av NTM-centralerna genom öppna anbudsförfaranden.

Inriktningen på arbetslivet i integrationsutbildningen har ökat under de senaste åren, och vid ordnandet av utbildningen har man på ett flexibelt sätt kunnat svara på varierande och snabbt föränderliga behov hos regionerna och invandrarna. Informationsmaterialet från en undersökning utförd av statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet visar att integrationsutbildningen efter reformerna upplevs som välfungerande, att modulmodellen i huvudsak upplevs vara bra och att läroplanen för integrationsutbildningen anses vara flexibel och stödja undervisningens kvalitet. I anknytning till integrationsutbildningen har det också framkommit kritiska synpunkter på att upphandlingen grundar sig på priskonkurrens och på effekterna av detta på utbildningens kvalitet. Kvalitetssäkringen av upphandlingsprocessen har därför stärkts, och kvaliteten säkras i flera skeden, bland annat när lämplighets- och minimikriterier för tjänsterna fastställs, när anbud jämförs och när kvaliteten på de upphandlade tjänsterna granskas.

Målnivån (B1.1) för språkfärdigheterna i integrationsutbildningen uppnås av ungefär en tredjedel av deltagarna, och särskilt på de långsamma utbildningsvägarna kan det vara svårt att uppnå målnivån. Även om det inte går att bedöma hur verkningsfull integrationsutbildningen är enbart utifrån de nivåer på språkfärdigheterna som uppnås, bör man i utvecklingsarbetet särskilt lägga an på att förbättra nivån på de språkfärdigheter som uppnås. Statens revisionsverk (SRV) har pekat på variationerna mellan olika utbildningsanordnare i fråga om verkningsfullheten för de uppnådda språkfärdighetsnivåerna. SRV menar att man genom att granska skillnaderna mellan utbildningstjänsternas producenter i fråga om de språkfärdighetsnivåer som uppnås kan effektivisera verksamheten.⁶⁰ SRV har också lyft fram behovet att utveckla uppföljningen av konsekvenserna av integrationsutbildningen på så sätt att information som samlas i

⁶⁰ Statens revisionsverk 2018

rikstäckande informationssystem kan användas bättre vid planeringen och styrningen av integrationsutbildningen och bedömningen av dess genomslag.

Utbudet av utbildningar uppvisar i likhet med det övriga utbudet av tjänster regionala och lokala skillnader. Särskilt i huvudstadsregionen har det upphandlats integrationsutbildningar som grundar sig på olika studie- och sysselsättningsvägar exempelvis för invandrare som behöver funktionsstöd, riktar in sig på yrkesutbildning, är högutbildade eller riktar in sig på att snabbt ta sig in på arbetsmarknaden. Även i övriga regioner har man i tilltagande grad beaktat olika målgrupper i undervisningen, men det är svårt att genomföra en detaljerad segmentering av undervisningsgrupperna eftersom invandrarna är få och behoven varierar. Goda erfarenheter har erhållits vid upphandling över gränserna mellan NTM-centralernas områden. Tack vare dessa har man till exempel kunnat skapa egna webbutbildningsgrupper för högutbildade som bor i olika regioner. I synnerhet för dem som behöver rehabiliterande stöd har utbudet av integrationsfrämjande utbildning inte alltid svarat på behoven.

I nuläget har man inte ansett det finnas tillräckliga verktyg för att stödja studier i finska eller svenska i fråga om alla de invandrare som har bott i landet en längre tid⁶¹. I valet av studerande till arbetskraftsutbildningen har man 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 där finns lediga studieplatser.

I fråga om sättet att ordna integrationsutbildningen har det framlagts utvecklingsbehov som har utretts i samband med beredningen av denna redogörelse. Under beredningen övervägdes också alternativa sätt att ordna integrationsutbildningen. Det har allmänt noterats att det förekommer variationer i kvaliteten på utbildningen. Genom de utredningar som gjorts har det likväl inte varit möjligt att sluta sig till om det är fråga om enstaka fall eller om det handlar om ett problem på systemnivå, eftersom de olika aktörerna har olika uppfattning om hur allmänna problemen med kvaliteten på utbildningen är och om problemens art, och uppgifter om hur allmänna de problem som framkommit är finns inte att tillgå. Det är inte heller klart vilka konsekvenser en ändring av sättet att ordna integrationsutbildningen skulle få, eftersom det för alla sätt att ordna utbildningen har identifierats såväl fördelar som problem. Med beaktande av de ändringar i integrationsutbildningen som har bedömts vara positiva och de stora administrativa reformer som ska beredas under den pågående regeringsperioden har det ansetts ändamålsenligt att göra en mera omfattande utredning av alternativa sätt att ordna integrationsutbildningen under nästa regeringsperiod.

⁶¹ Shemeikka m.fl. (utkommer snart)

Enligt en utredning av statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet kan integrationsutbildningen fås att fungera bättre genom att möjligheterna att göra den flexibla med Rub hänsyn till den lokala omvärlden ökas, integrationsutbildningen beaktas i kommunernas verksamhet och strategier, samarbetsstrukturerna systematiseras, undervisningsmetoderna utvecklas och integrationsutbildningen sammanlänkas bättre med vägar till fortsatta studier och informella integrationsfrämjande fritidsaktiviteter.

Integrationsutbildningen utvecklas: de viktigaste åtgärderna

- Läroplansgrunderna för integrationsutbildningen ska omarbetas.
- Nationella kvalitetskriterier för upphandling ska utarbetas för att utveckla kvaliteten på utbildningen och göra den enhetligare. I dessa kriterier anges åtminstone det kunnande som krävs av lärare i integrationsutbildningen samt de minimikrav som gäller för undervisningslokaler.
- För att förbättra integrationsutbildningens verkningsfullhet ska resultatbaserade upphandlingar utvecklas. De möjligheter och den nytta som ett dynamiskt upphandlingssystem ger ska utredas.
- Kvaliteten på utbildningen ska förbättras och göras enhetligare i synnerhet genom fortbildning riktad till lärarna och nationellt undervisningsmaterial och annat material och genom att skapa verksamhetsmodeller för organisering av sektorövergripande samarbete och samarbete med arbetsgivare och organisationer.
- För att förbättra integrationsutbildningens tillgänglighet, svara på de högt utbildade invandrarnas behov och trygga tillgången på svenskspråkig utbildning ska användningen av webbutbildning ökas. För de invandrare som behöver stärkt stöd ska integrationen stärkas genom att man utvecklar utbildningsmodeller som knyter samman rehabilitering och språkutbildning.
- Särskilt i små kommuner ska man utveckla gemensamma upphandlingar för arbetskraftstjänsterna och kommunerna om tillgången på utbildning främjas av att utbildningsbehovet hos arbetskraftstjänsternas klienter och de invandrare som står utanför arbetskraften tillgodoses genom gemensam utbildning.
- Tillgången på utbildning ska förbättras för personer som har behov av integrationsutbildning men inte längre har en integrationsplan som är i kraft.

Förslagets verkningsfullhet ska bedömas efter hand som verkställigheten framskrider. Utifrån bedömningen ska det beslutas om eventuella nya riktlinjer och åtgärder för att utveckla integrationsutbildningen under nästa regeringsperiod.

Läskunnighetsutbildning och annan invandrarutbildning inom det fria utbildningsarbetet som ingår i integrationsplanen

Utbildningen i läs- och skrivkunnet överfördes år 2018 till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. Läskunnighetsutbildning ordnas vid folkhögskolor,

medborgarinstitut, studiecentraler och sommaruniversitet samt som en del av den inledande fasen i den grundläggande undervisningen för vuxna. Genom reformen ville man säkerställa att den utbildning som ges invandrare bildar ett sammanhängande kontinuum även för dem som har brister i de grundläggande färdigheterna.

Genom reformen nås också hemmaföräldrar som tidigare stod utanför utbildningen. Flexibla utbildningsformer i samband med vilka kommunen kan ordna småbarnspedagogiska tjänster är viktiga, eftersom kvinnor som sköter barn i hemmet och inte får hjälp med detta kan hamna utanför språkundervisningen och bristande språk- eller läsfärdigheter gör det svårare att få arbete. Enligt en utredning utförd av Nationella centret för utbildningsutvärdering har det 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.⁶²

I läskunnighetsutbildning inom det fria bildningsarbetet kan studeranden avlägga studier i läs- och skrivkunnighet samt studier i finska och svenska flexibelt i egen takt och även på deltid. Om utbildningen har godkänts som en del av den studerandes integrationsplan tas ingen avgift ut för utbildningen, utan statsandelen är 100 procent.

Utbudet av läskunnighetsutbildning har under de första åren efter reformen inte varit tillräckligt. En utmaning när utbildningen ordnas inom det fria bildningsarbetet är att det anslag på 5 miljoner euro som i samband med reformen av läskunnighetsutbildningen överfördes från arbets- och näringsministeriets huvudtitel täcker bara 35 procent av finansieringsbehovet för den nuvarande utbildningsvolymen. Anslaget dimensionerades enligt situationen 2015, och då var antalet studerande i den läs- och skrivkunnighetsutbildning som ordnades som arbetskraftsutbildning 902 personer. Enligt uppgifter för 2019 var antalet studerande i de utbildningar inom det fria bildningsarbetet som hade godkänts för integrationsplaner emellertid betydligt större, nämligen 5 211 personer.

I utbildningar inom det fria bildningsarbetet som är godkända för integrationsplaner deltar utom de som studerar läs- och skrivkunnighet också studerande som studerar enligt läroplansgrunderna för integrationsutbildning och studerande vars studier arbets- och näringsbyråerna har ansett vara integrationsfrämjande studier. När utbildningsförvaltningen samlar in information klassificeras dessa studerande inte närmare, eftersom grunden för finansieringen för alla är den samma. Det finns inte heller information om i vilken utsträckning det har funnits tillgång till utbildningar som på kommunens försorg har kompletterats med barnvård.

⁶² Hievanen & Frisk & Väättäinen & Mustonen & Kaivola & Koli & Liski & Muotka & Wikman-Immonen 2020

För närvarande avhjälp en del av läroanstalterna underskottet genom att finansiera verksamheten med andra medel, men detta är inte möjligt för alla huvudmän. Det finns risk för att intresset för att ordna utbildningen minskar om storleken på statsandelen inte motsvarar utbildningsbehovet. Ovissheten när det gäller huruvida finansieringen av läskunnighetsutbildningen fortsätter sporrar inte heller till att utveckla utbildningen

Grundläggande undervisning för vuxna

Den grundläggande utbildningen för vuxna är avsedd för personer som har överskridit läropliktsåldern och som inte har avlagt den grundläggande utbildningens lärokurs eller som till exempel har behov av att komplettera utbildning på grundläggande nivå som de har avlagt någon annanstans än i Finland eller som önskar höja betyg i enskilda läroämnen. I den inledande fasen ingår en läsfärdighetsfas avsedd för de studerande i den grundläggande utbildningen som behöver skaffa sig elementära läs- och skrivfärdigheter och numeriska basfärdigheter.

Finansieringen av utbildningen för de invandrare som avlägger lärokursen för hela den grundläggande utbildningen och som har passerat läropliktsåldern är knuten till antalet avlagda kurser och möjliggör att verksamhet inleds utan dröjsmål samt finansiering enligt uppskattad volym. Statsandelsfinansieringen har inget anslagstak, utan statsandel betalas för samtliga avlagda kurser inom den grundläggande utbildningen för vuxna. Kommunen kan själv besluta om och i vilken omfattning den ska ordna grundläggande utbildning för vuxna. Dessutom kan undervisnings- och kulturministeriet bevilja privata aktörer tillstånd att ordna grundläggande utbildning och vid behov öka antalet platser.

I en utredning utförd av Nationella centret för utbildningsutvärdering (2020) kom det bland annat fram att lärarna ansåg målen och innehållen i läroplansgrunderna delvis för krävande i förhållande till den tid som studerandena hade för studierna samt studiefärdigheterna och kompetensen hos studerande med invandrabakgrund. Lärarna upplevde att de tillgängliga resurserna inte i tillräcklig grad stöder lärandet hos de invandrare som har svaga språkfärdigheter eller som behöver en långsammare utbildningsväg. Detta kommer fram särskilt i läskunnighetsfasen där studerandena behöver en tillräckligt lång studietid, undervisning i smågrupper och mera individuell undervisning. För närvarande får anordnaren ingen ersättning för omtagning av en underkänd

kurs. Bland utvecklingsobjekten framkom också att innehållet i och bedömningen av undervisningen i den inledande fasen varierar mellan olika läroanstalter.⁶³

I den grundläggande undervisningen för vuxna ska finansiering vara möjlig också för kurser som de studerande repeterar. Särskilt i läskunnighetsfasen och i den inledande fasen kan de långsammare inlärarna ha behov av att repetera kurser.

Läskunnighetsutbildning, annan utbildning inom det fria bildningsarbetet och grundläggande undervisning för vuxna: de viktigaste åtgärderna

- I finansieringssystemet för det fria bildningsarbetet ska finansieringen av utbildning som har godkänts för integrationsplaner avskiljas till en egen helhet. I samband med reformen ska finansieringen av medborgarinstitutens, folkhögskolornas, sommaruniversitetens och studiecentralernas finansieringssystem få nya undervisningstimmar och studerandeveckor att använda för detta ändamål för att integrationsutbildningen inom det fria bildningsarbetet ska bli oberoende av huvudmännens prioriteringar och en statsandel på 100 procent säkerställs. Dessa resurser motsvarar ett belopp på sammanlagt 7 miljoner euro.
- Möjligheterna och behovet av resurstillägg om statsandelen på 100 procent som gäller utbildning i det fria bildningsarbetet utsträcks till de läskunnighetsutbildningar som har godkänts för sysselsättningsplanen.
- I den grundläggande undervisningen för vuxna ska finansiering vara möjlig också för kurser som de studerande repeterar. Särskilt i läskunnighetsfasen och i den inledande fasen kan de långsammare inlärarna ha behov av att repetera kurser.
- Metoderna och bedömningskriterierna vid identifiering av kompetens ska göras enhetliga över hela landet genom att man skapar verktyg som ställs till läroanstalternas förfogande. Utbildningsstyrelsen ska precisera sina anvisningar för bedömning som görs vid läroanstalterna och tillhandahålla undervisningspersonalen kompletterande utbildning. Spridande av goda tillvägagångssätt ska stödjas till exempel med hjälp av en digital plattform och kompletterande utbildning för undervisningspersonalen.
- Utvecklandet och spridandet av flexibla genomförandemodeller som lämpar sig för bland andra föräldrar som sköter barn hemma ska stödjas.

⁶³ Hievanen & Frisk & Väättäinen & Mustonen & Kaivola & Koli & Liski & Muotka & Wikman-Immonen 2020

10.3.3. Slutbedömning i integrationsutbildningen

Riksdagen har förutsatt att regeringen gör språkutbildningen mer förpliktande i integrationsplanen för invandrare som fått uppehållstillstånd på så sätt att utbildningen inbegriper ett språkprov.

För närvarande utvärderas språkfärdigheterna vid bestämning av utgångsnivån, vid bedömning av hur lärandet framskrider, vid övergång till följande modul eller flyttning till en ny grupp och när integrationsutbildningen avslutas eller avbryts. I integrationsutbildningen bedöms invandrarens framsteg och studieresultat av utbildningsanordnaren såväl medan utbildningen pågår som när den avslutas. Genomförandet av bedömningen styrs enligt läroplansgrunderna, men språkprov genomförs inte på ett enhetligt sätt över hela landet.

Bedömningen av utgångsnivån och slutbedömningen i integrationsutbildningen ska göras enhetlig, och en nationell genomförandemodell ska utvecklas. Bedömningen ska genomföras som en del av utbildningen med användning av ett nationellt standardiserat material. Genom att bedömningen av integrationsutbildningen görs enhetlig säkerställs att integrationsutbildningen håller en jämn kvalitet och att inlärningsresultaten är jämförbara. Myndigheten får härigenom ett verktyg för att följa uppnådda inlärningsresultat och utifrån sådan realistisk information skraddarsy den fortsatta vägen mot sysselsättning.

Den nationella slutbedömningen är också tänkt att fungera som en allmänt godkänd bedömning av språkfärdigheterna för den som söker till fortsatta studier, söker arbete eller vill utveckla sina språkfärdigheter. Målet är att resultaten från integrationsutbildningens slutbedömning ska kunna registreras i den digitala tjänst för kontinuerligt lärande som är under utveckling. På så sätt kan uppgifterna från bedömningen användas i den fortsatta vägledningen inom integrationsutbildningen och av utbildningsanordnare som lyder under utbildningsförvaltningen (läroanstalter, högskolor) vid antagning och när de stöder utbildningsvägar. För utvecklandet och upprätthållandet av bedömningen svarar Utbildningsstyrelsen. Allmänna språkexamina på mellannivå (YKI 3–4) ska även i fortsättningen användas vid behov för de studerande som behöver examen för att få arbete eller en plats i fortsatta studier.

Slutbedömning i integrationsutbildningen: de viktigaste åtgärderna

- Bedömningen av utgångsnivån och slutbedömningen i integrationsutbildningen ska utvecklas och en nationell genomförandemodell ska utarbetas på finska och på svenska.
- Hur väl läskunnighetsutbildningen och övrig utbildning som ingår i integrationsplanen når sin målgrupp och hur verkningsfull den är ska utredas i ett externt forskningsprojekt. Samtidigt ska man utveckla metoder för regelbunden bedömning av verkningsfullheten hos utbildning enligt integrationsplanen.

10.3.4. Övriga behovsbaserade tjänster och fortsatt vägledning

En del av de invandrare som deltar i integrationsprogrammet kan ha förutsättningar för att avancera snabbare mot arbetslivet, och programmet ska också kunna innehålla andra, skraddarsydda sysselsättnings- och utbildningstjänster. För att stödja ett snabbt avancemang behöver modeller som kombinerar arbetslivsnära tjänster och språkstudier på deltid utvecklas. De högt utbildades möjlighet att skaffa sig behörighet och få ett arbete kan stödjas till exempel genom högskolornas SIMHE-tjänster.

En del av dem som deltar i integrationsprogrammet behöver sektorsövergripande stöd och långsiktig vägledning. Kommunernas kompetenscenter för invandrare lotsar till exempel in klienterna i arbetslivet eller till studier multiprofessionellt och stärker deras kompetens och de färdigheter som behövs i arbetsliv och studier. Sektorsövergripande kompetenscenterverksamhet för invandrare utvecklas för närvarande med stöd av arbets- och näringsministeriet och utbildnings- och kulturministeriet i Helsingfors, Esbo, Vanda, Tammerfors, Åbo, Uleåborg och Lahtis.

Behovet av särskilt stöd hos personer och familjer i utsatt ställning möts bland annat genom integrationsfrämjande tjänster inom socialvården. Syftet med det integrationsfrämjande socialarbetet är att skapa, återställa och upprätthålla klienternas förutsättningar för att klara sig på egenhand, ha en god livskvalitet och hantera sitt liv, förebygga utanförskap och stödja klienternas positiva livsval och strävan mot ett fullvärdigt medlemskap i samhället. Till de särskilda socialvårdstjänsterna under integrationsfasen hör förutom de grundläggande socialvårdstjänsterna även bland annat integrationsfrämjande social vägledning och hjälp med att uträtta ärenden. I en del av kommunerna tillhandahålls vägledning som stöder individuell integration och hantering av vardagen också utanför socialvården i kommunens övriga sektorer.

Utöver de integrationstjänster som ordnas av myndighetsorgan och läroanstalter kan integration och delaktighet stödjas genom att uppmuntra invandrarna att bekanta sig också med annan fritidsverksamhet. För att bygga upp nätverk som stöder karriärvägar kan det också ingå i integrationsprogrammet att lotsa in invandraren i yrkessammanslutningar och mentorsverksamhet.

När integrationsprogrammet avslutas ska en fortsatt plan utarbetas enligt vilken invandraren ska gå vidare till arbetslivet eller till andra sysselsättningsfrämjande tjänster. Beroende på individuella mål och behov kan en person hänvisas till arbets- och näringsstjänster (t.ex. arbetskraftsutbildning, lönesubventionerat arbete, arbetsprövning) utbildning som förbereder för yrkesutbildning eller grundutbildning, högskolestudier, behörighetsgivande utbildning, arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte eller rehabilitering.

För de invandrare som är klienter hos arbetskraftstjänsterna ska man efter integrationsprogrammet utarbeta en sysselsättningsplan som grundar sig den rekommendation om fortsättningen som ingår i integrationsprogrammet. Arbetskraftstjänsterna ska svara för en fungerande övergång för klienterna, och de ska på motsvarande sätt som i dag bland annat avgöra om frivilliga studier ska stödjas med arbetslöshetsförmån.

Övriga behovsbaserade tjänster och fortsatt vägledning: den viktigaste åtgärden

- Genom vägledning ska man säkerställa en smidig övergång från integrationsprogrammet till vidareutbildning, till en sysselsättningsstödande eller annan behovsbaserad tjänst eller direkt till arbetslivet. Den inledande kartläggningen och integrationsplanen samt det sektorsövergripande genomförandet av introduktionsperioden ska utvecklas så att de stöder en behovsbaserad hänvisning till tjänster och annan integrationsfrämjande verksamhet.

10.4. Varaktigheten ska vara individuell och i regel högst 2 år

Riksdagen har förutsatt att regeringen ser till att integreringen snabbas upp betydligt på så sätt att integrationsperioden i regel varar ett år.

Under processen med att utarbeta denna redogörelse har det bedömts att den tid på ett år som riksdagen har förutsatt för att genomgå integrationsprogrammet för en stor

del av de invandrare som ska integreras inte är tillräcklig med beaktande av programmetts mål och innehåll, invandrarnas olika utgångslägen och tjänstesystemets möjligheter att tillhandahålla tjänster utan fördröjning i olika regioner och kommuner. Att på ett år avlägga den introduktionsmodul som ingår i programmet och den integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning är inte möjligt för alla som hör till målgruppen. För studerande som deltar i läskunnighetsutbildning och för dem som behöver särskilt stöd skulle en varaktighet på ett år orsaka särskilda problem.

Den maximala varaktigheten för integrationsprogrammet ska enligt vad som sagts ovan fastställas till två år. Inom ramen för denna maximala varaktighet ska övergången till tjänster i det allmänna tjänstesystemet stödjas också med andra tjänster i utbildningssystemet och arbets- och näringsstjänster, om detta är ändamålsenligt med hänsyn till invandrarens individuella behov. För många invandrare uppskattas likväl en kortare tid än två år vara tillräcklig för att avlägga integrationsprogrammets introduktionsmodul och integrationsutbildningen. Den integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning och räcker ungefär ett år påbörjades år 2019 av ca 13 600 invandrare, av vilka många kan antas klara det föreslagna integrationsprogrammet på en kortare tid än maximitiden.

Programmets faktiska varaktighet ska fastställas individuellt enligt hur snabbt invandraren kan ta del av de tjänster i utbildningsprogrammet som är gemensamma för alla. Integrationsprogrammet bör avslutas ännu tidigare om invandraren innan den maximala varaktigheten löpt ut har nödvändiga förutsättningar för att gå vidare till arbetslivet eller tjänster inom det allmänna tjänstesystemet. I så fall kan de sysselsättningsfrämjande tjänsterna vid behov fortsätta inom ramen för sysselsättningsplanen. Genom att utveckla de allmänna tjänsterna (avsnitt 7) och genom att ändra villkoren för stöd till frivilliga studier säkerställs att sysselsättningsfrämjandet är behovsbaserat även efter det att integrationsprogrammet har avslutats.

När det gäller arbets- och näringsbyråns kunder ska programmets maximala varaktighet om särskilda behov föreligger kunna förlängas från två år med högst ett år och när det gäller personer utanför arbetskraften med högst två år. Vid fastställandet av den maximala giltighetstiden har det beaktats att främjandet av sysselsättningen för de invandrare som siktar på arbetsmarknaden ska kunna förlängas inom ramen för sysselsättningsplanen. För dem som står utanför arbetskraften finns det inte någon sysselsättningsplan som ersätter integrationsplanen. Möjligheterna till flexibilitet är viktiga för de invandrare som står utanför arbetskraften så att till exempel de invandrarkvinnor som är hemma och sköter barn i högre grad kan få att ta del av utbildningstjänster.

En förlängning av integrationsprogrammet ska grunda sig på invandrarens individuella behov, som kräver effektiviserade åtgärder och som inte kan mötas inom ramen för programmets maximala varaktighet. Grunden för förlängningen kan till exempel vara

nedsatt funktionsförmåga orsakad av sjukdom, skada eller någon annan orsak, ålder, familjesituation, att personen inte är läs- eller skrivkunnig eller någon annan liknande orsak.

Integrationsprogrammet bör inledas så snabbt som möjligt och senast tre år efter det att invandraren har fått sitt första uppehållstillstånd eller fått sin första uppehålls rätt registrerad. Inledningen av programmet ska kunna senareläggas och programmet ska kunna avbrytas tillfälligt om personen tillfälligt är förhindrad att delta till exempel på grund sjukdom, skada eller moderskaps-, faderskaps- eller föräldraledighet. Delta-gande i programmets tjänster, särskilt integrationsfrämjande utbildning ska likväl vara möjlig enligt prövning också för personer som har bott en längre tid i landet.

Enligt nuvarande integrationslag kan en invandrares integrationsplan vara i kraft i högst tre år, och den kan förlängas med högst två år för att motsvara särskilda behov. Riksdagen (ReUB x/2018 rd) har för sin del föreslagit att integrationsfasen ska förkortas så att den i regel varar i ett år. Den längd på två år som föreslås för integrationsprogrammet är således kortare än integrationsplanens nuvarande längsta giltighet men längre än den integrationsperiod på ett år som riksdagen har förutsatt.

Frivilliga studier med arbetslöshetsförmån

Ändringarna i integrationsplanens varaktighet inverkar på behoven att utveckla annan lagstiftning samt tjänsterna. Detta gäller särskilt stöd för frivilliga studier med arbetslöshetsförmån.

Bestämmelser om arbetssökandes frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån finns i lagen om offentlig arbeidskrafts- och företagsservice (916/2012) och i integrationslagen (1386/2010). Bestämmelser om bland annat studiernas förpliktande karaktär som förutsättning för att arbetslöshetsförmånen ska fortsätta att betalas ut finns i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002). Tillsammans med en invandrare som under integrationstiden har anmält sig som arbetssökande utarbetas en integrationsplan, varvid frivilliga studier kan stödjas med arbetslöshetsförmån enligt integrationslagen. Frivilliga studier som ingår i integrationsplanen och stöds med arbetslöshetsförmån möjliggör ett brett nyttjande av utbildningssystemets tjänster.

Antalet invandrare som tar del av arbets- och näringsbyråernas kompetensutvecklingstjänster för integrationsklienter och antalet personer som ska integreras och som studerar frivilligt med stöd av arbetslöshetsförmån har stadigt vuxit. Övningen förklaras till stor del av strukturella förändringar som har lett till såväl en ökning av antalet deltagare i den frivilliga integrationsutbildningen som en förlängning av utbildningens

varaktighet. Reformen av den grundläggande utbildningen för vuxna och de nya utbildningsmöjligheterna inom det fria bildningsarbetet har tillsammans med det ökade antalet invandrare lett till att antalet studerande i frivillig utbildning har vuxit sedan 2018. Grundskolestudier har sedan ingången av år 2017 kunnat avläggas med stöd av arbetslöshetsförmån under högst 48 månader. Motsvarande utbildningar, såsom utbildning i läs- och skrivkunnighet, tillhandahålls inte längre som arbetskraftspolitisk utbildning.

Av de frivilliga studier som ingick i integrationsplaner och stöddes med arbetslöshetsförmån 2018 var uppskattningsvis 60 procent utbildning i läs- och skrivkunnighet, avläggande av grundskolan eller annan integrationsutbildning. Yrkesutbildningens andel var ca 18 procent, medan den utbildning som förbereder för yrkesutbildning hade en andel på ca 17 procent. Andra utbildningar som stöddes var utbildningar som förbereder för gymnasiestudier eller högskolestudier, högskolestudier och SIB-försöket för snabb sysselsättning av invandrare.

När integrationstiden är över kan den arbetssökandes frivilliga studier inte längre stödjas med arbetslöshetsförmån på det sätt som anges i integrationslagen. Frivilliga studier kan likväl stödjas med arbetslöshetsförmån på det sätt som avses i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice, men villkoren för stödet avviker i någon mån från de villkor som anges i integrationslagen. De viktigaste skillnaderna har att göra med att arbetslöshetsförmån enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice kan användas för att stödja endast frivilliga studier som bedrivs av personer som har fyllt 25 år, och studierna ska alltid vara heltidsstudier. Dessutom finns det skillnader i de utbildningsalternativ som kan stödjas (t.ex. språkstudier och utbildning som förbereder för yrkesutbildning kan inte till alla delar stödjas på grundval av lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice).

Om personen som ska integreras inte har hunnit bli klar med sina studier när integrationstiden löper ut, upphör rätten till arbetslöshetsförmån. Stödandet av studier med arbetslöshetsförmån i ett sådant läge kan för närvarande inte fortsätta. Den nuvarande lagstiftningen gör det också svårare att svara på utmaningarna med att hitta arbete för de invandrare för vilka brister i språkfärdigheterna eller yrkeskunnandet försämrar anställbarheten och som inte längre har rätt till en integrationsplan. För en del av invandrarna kan omständigheter som sammanhänger med familjesituationen eller hälsan fördröja integrationsfrämjandet eller avbryta det, varvid det finns behov av integrationstjänster även efter det att integrationstiden har löpt ut.

De delvis överlappande möjligheterna att stödja frivilliga studier med arbetslöshetsförmån enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice och integrationslagen utgör en onödigt komplex helhet. Komplexiteten skulle kunna minskas genom ändring

av lagstiftningen på så sätt att det på stöd för samtliga arbetssökandes frivilliga studier tillämpas enhetliga bestämmelser som samlas i en enda lag där invandrarnas särskilda behov likväl beaktas. På detta sätt skulle man kunna förhindra att en delarbetssökande inte omfattas av systemet och därför avbryter sina studier samt göra för-månssystemet klarare.

Som en snabb åtgärd skulle man kunna bedöma en ändring av integrationslagen på så sätt integrationslagen ska tillämpas på frivilliga studier, som stöds med arbetslöshetsförmån och som inletts under integrationstiden, tills studierna avslutas även om integrationsplanen upphör att gälla före det. Även arbetslöshetsförmån som betalas medan utbildningen varar och kostnadsersättningar samt studiernas bindande karaktär skulle i denna modell eventuellt kunna bevaras oförändrade tills studierna slutförs.

Stödande av frivilliga studier som bedrivs av personer som integreras och av övriga arbetssökande på lika villkor utifrån den arbetssökandes behov av utbildning skulle kunna erbjuda en möjlighet att avstå från att låta upphörandet av integrationsplanens giltighet inverka på stödjandet av studier med arbetslöshetsförmån. Detta skulle förhindra att studierna avbryts när integrationsplanen, integrationstiden och rätten till arbetslöshetsförmån löper ut.

Som ett genomförandealternativ skulle man kunna bedöma en modell där den arbetssökandes status som person som ska integreras inte är avgörande, utan studier kan stödjas med arbetslöshetsförmån om den arbetssökande enligt en arbetskraftspolitisk bedömning har ett grundat behov av exempelvis språkstudier. I detta alternativ skulle de särskilda villkor (till exempel avsaknaden av åldersgränsen 25 år samt möjligheten att med arbetslöshetsförmån stödja deltidsstudier) som för närvarande gäller för personer som integreras kunna knytas till vissa studier, till exempel språkstudier och grundläggande studier. Förslaget stödjer också målen med reformen av det kontinuerliga lärandet: en höjning av kompetensnivån och en förutseende översyn av kunskaper för att utveckling i arbetet, anställning i nya uppgifter och avancemang i karriären ska bli möjligt.

Integrationsprogrammets varaktighet och stöd för frivilliga studier med arbetslöshetsförmån: åtgärder

- Integrationsprogrammets varaktighet ska bestämmas individuellt och vara högst 2 år. En behövlig flexibilitet införs så att invandrare som har en svagare ställning eller står utanför arbetskraften inte ställs i ett sämre läge.
- Om varaktigheten för integrationsplanen förkortas, ska villkoren för att frivilliga studier ska kunna stödjas med arbetslöshetsförmån ses över så att invandrar-nas möjligheter att utveckla sin kompetens inte försvagas.

10.5. Ansvar för ordnande av integrationsprogram och sektorsövergripande samarbete

Riksdagen har förutsatt att regeringen för att integreringen ska fungera bättre och snabbare överför det samlade ansvaret för integrationstjänsterna till kommunerna och utreder hur tjänsterna kan tillhandahållas i tillräcklig omfattning också på andra håll än i tillväxtcentra.

Ansvarsfrågorna i samband med integrationsfrämjandet är kopplade till beredningen av strukturella reformer. Centrala bland dem är översynen av servicestrukturen för sysselsättningstjänster och social- och hälsovårdsreformen. Det är inte motiverat att fatta slutliga beslut om dessa ansvarsfrågor innan riktlinjerna för de strukturella reformerna blivit klara.

I samband med beredningen av denna redogörelse har alternativa modeller för att ordna ansvarsfördelningen vid integrationsfrämjandet bedömts. Det centrala målet vid integrationen av invandrare i arbetsför ålder som siktar på arbetsmarknaden är att få ett arbete, varför det är motiverat att även framöver knyta integrationsprocessen i fråga om invandrare som siktar på arbetsmarknaden till sysselsättningstjänsterna oberoende av vem som ordnar dem.

Möjligheterna till integration för de invandrare som står utanför arbetskraften försvagas av ett de olika myndigheternas ansvar är oklart. I integrationsfrämjandet för de invandrare som står utanför arbetslivet är kommunens roll central i kraft av de tjänster som kommunen ordnar för sina invånare, såsom utbildning och småbarnspedagogik, varför det är motiverat att kommunen svarar för att de grupper som står utanför arbetslivet nås och vägleds. Kommunen svarar också för koordineringen av utvecklingen och planeringen av integrationen av de invandrare som bor i kommunen och av samordningen av tjänsterna.

Även framöver ska kommunen enligt förslaget ha en samordnade roll. Kommunen skulle kunna ges ansvaret för att servicebehovet för invandrare som bor i dess område och hör till integrationsprogrammets målgrupp bedöms övergripande. På så sätt skulle kommunen bli skyldig att utöver planeringen av och tillgången till sina egna tjänster svara på målgruppernas behov, vid behov även vägledning och samordning med sysselsättnings- och social- och hälsovårdstjänster och vid behov andra tjänster.

De som åtnjuter internationellt skydd utgör för närvarande den vanligaste klientgruppen för samkommunernas integrationstjänster. En del av arrangemangen vid mottagandet av personer som åtnjuter internationellt skydd inleds redan innan personerna flyttar till och installerar sig i kommunen, och personens välmåga, funktionsförmåga

och delaktighet stöds multiprofessionellt från det att personen anländer till kommunen. Kommunen bär även i fortsättningen det ansvar som sammanhänger med kommunanvisningen och integrationsfrämjandet, för samordningen i kommunen av arrangemangen när flyktingar tas emot, inklusive boendet och stöd och tjänster i den inledande fasen när flyktingarna ska inrätta sig i kommunen.

Den reform av social- och hälsovården som för närvarande bereds inverkar också på ordnandet av integrationstjänster särskilt i kommuner där uppgiften är en del av socialtjänsterna eller har samlats hos en samkommun. När social- och hälsovårdstjänsterna och social- och hälsovårdspersonalen flyttas över till ett landskap finns det inte i alla kommuner en tjänstestruktur för det integrationsfrämjande arbetet eller personal som sköter uppgifterna. I en del regioner sköts integrationstjänsterna i samarbete mellan kommunerna enligt modellen med ansvarskommun. Om kommunerna i enlighet med förslaget får huvudansvaret för integrationen av invandrare som står utanför arbetslivet, förutsätter det sannolikt att kommunerna ser över tjänsterna, att det integrationsfrämjande arbetet definieras, samt nya lösningar i det praktiska klientarbetet till exempel rörande klientdatasystemen. Samtidigt behöver praxis för samarbetet mellan den socialvård och övriga social- och hälsovårdstjänster som överförs till landskapen utvecklas med beaktande av integrationsklienternas tjänstebehov.

Sektorsövergripande samarbete och samordning

Genom tjänstepaket som producerats sektorsövergripande och multiprofessionellt, såsom kompetenscenterverksamheten för invandrare, har man kunnat svara på individuella servicebehov på ett helhetsinriktat sätt. För att skapa tjänstepaket som svarar på behoven hos de klienter som ska integreras måste det sektorsövergripande och multiprofessionella samarbetet utvecklas, aktörsnätverk och partnerskap byggas upp och informationsgången mellan aktörerna förbättras. Frågor som gäller stödande av multiprofessionalitet inom integrationsfrämjandet och överföring av information mellan olika myndigheter ska beaktas när behoven att utveckla den lagstiftning som tillämpas på sektorsövergripande tjänster utreds.

För att integrationsprocessen och samarbetet ska bli snabbare och smidigare bör också de informationssystem som används vid registrering och överföring av klientuppgifter utvecklas. Arbets- och näringslivetjänsterna har för hanteringen av klientuppgifter som sammanhänger med sysselsättningsprocessen tillgång till det rikstäckande klientdatasystemet URA. De uppföljningsdata som samlas i systemet kan användas bland annat som stöd vid planeringen av tjänster och uppföljningen av deras genomslag på förvaltningens olika nivåer. Arbets- och näringsförvaltningens klientdatasystem stöder likväl inte i alla avseenden en sektorsövergripande verkställighet av integrationsprocessen. Systemet ses för närvarande över inom ramen för ett större digitalt utvecklingsprojekt.

Genom samarbete mellan arbetskraftstjänsterna och läroanstalterna säkerställs en ökad tillgång till information såväl om ansvar som ett befintligt brett utbildningsutbud som om en brist på tjänster, såsom språkundervisning, förberedande utbildning och utbildning som särskilt riktar sig till olika målgrupper vilken ordnas för personer som arbetar. Fungerande regelbundna samarbetsforum och en granskning av tjänsterna på regional nivå och landskapsnivå skulle till exempel kunna främja planeringen av ett lokalt tjänsteutbud som bättre svarar mot invandrarnas behov. Detta har gjorts bland annat genom att utarbeta olika servicekartor inom projekten, men den helhet som är synlig för klienterna och de yrkesutbildade behöver lyftas fram till exempel med hjälp av en webbtjänst.

Organiseringsansvar och sektorsövergripande samarbete: de viktigaste åtgärderna

- Utvecklandet av de olika myndigheternas ansvar och av vägledningen rörande integrationen ska knytas till de större reformer av servicestrukturen som är under beredning. Grundsatserna är följande:
 - Medan integrationsprogrammet pågår ska huvudansvaret för vägledningen (inkl. ordnandet av introduktionsperioden) av invandrare i arbetsför ålder som siktar på arbetsmarknaden bäras av sysselsättningstjänsterna med beaktande av kommunförsöken med sysselsättning, den reform av servicestrukturen inom sysselsättningen som ska inledas och samarbete med läroinrättningar.
 - Kommunens ansvar för vägledning och tjänster som svarar på behov som tillhandahålls invandrare i arbetsför ålder som står utanför arbetskraften ska utökas och preciseras. Dessa tjänster inbegriper ordnandet av introduktionsperioden och utbildningen. Genom olika samarbetsmodeller som överskrider gränserna mellan kommuner och mellan regioner ska en jämlik tillgång till integrationsfrämjande tjänster säkerställas.
 - Det sektorsövergripande samarbetet ska säkerställas genom att introduktionsperioden ordnas som ett samarbete mellan de ansvariga myndigheterna. En ansvarig myndighet ska också se till att den som ska integreras enligt behov hänvisas också till tjänster som tillhandahålls av andra myndigheter samt utbildningsanstalter och organisationer.
- Kommunerna ska föreskrivas ett klarare ansvar för att koordinera integrationsfrämjandet och samordningen av tjänster.
- I integrationslagen ska det, utöver ordnandet av integrationsprogrammet, föreskrivas särskilt om att ordna mottagandet och tjänster i den inledande fasen efter flytten till mottagningskommunen för personer som åtnjuter internationellt skydd.
- Främjandet av multiprofessionalitet inom integrationstjänsterna och frågor om överföring av information mellan olika myndigheter ska beaktas när behoven att utveckla den lagstiftning som tillämpas på sektorsövergripande samarbete utreds.
- Kompetensen hos dem som arbetar i multiprofessionella nätverk och samordningen av det multiprofessionella arbetet ska utvecklas.

10.6. Kostnader för verkställigheten av modellen

Enligt gällande integrationslag betalar staten en ersättning till kommunen för att den tar emot personer som åtnjuter internationellt skydd och för främjande av deras integration på grundval av såväl kalkylerade som faktiska kostnader. Uppföljningsdata om hur den kalkylerade ersättningen har allokerats eller använts i kommunerna och hur många av de ovan avsedda personerna som är aktiva klienter inom kommunens eller både kommunens och arbets- och näringsbyråns integrationstjänster finns inte att tillgå.

Ersättningar för kostnader som föranleds av mottagning och främjande av integration av personer som åtnjuter internationellt skydd ska betalas även i fortsättningen, men avsikten är att förenkla systemet. Överföringen av social- och hälsovårdstjänsterna till landskapen kommer att medföra ändringar i betalningen av ersättningar särskilt när det gäller social- och hälsovårdskostnader.

På ansökan betalas kommunen enligt integrationslagen också kalkylerade ersättningar för ordnande av inledande kartläggningar (à 700 euro). Ersättningen kan betalas för inledande kartläggning också av andra än dem som åtnjuter internationellt skydd.

För främjandet av integrationen av invandrare som har anmält sig som arbetssökande svarar arbets- och näringsbyrån och sedan mars 2021 också de kommuner som deltar i det kommunförsöket med sysselsättning. En arbetslös arbetssökande kan hänvisas till integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning eller till frivilliga studier (exempelvis invandrarutbildning inom det fria bildningsarbetet, grundläggande undervisning för vuxna, handledande och förberedande utbildning) som när de villkor som anges i lagen är uppfyllda kan stödjas med arbetslöshetsförmån. NTM-centralerna upphandlar integrationsutbildning i form av arbetskraftsutbildning. En invandrare kan också erbjudas alla tjänster som avses i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice. Även personer i arbetsför ålder som åtnjuter internationellt skydd dirigeras till arbets- och näringsbyrån för att registrera sig som arbetssökande om de inte till exempel på grund av föräldraledighet eller av någon annan orsak står utanför arbetskraften.

Staten stöder utvecklandet och verkställigheten i kommunerna av sektorsövergripande kompetenscenterverksamhet och väglednings- och rådgivningstjänster med låg tröskel riktade till invandrare genom finansiering som beviljas som statsbidrag åren 2020–2022 (under såväl ANM:s som UKM:s huvudtitel). Att samordna dessa och andra finansieringskanaler och göra dem enhetliga bör eftersträvas i syfte att minimera det administrativa arbete som finansieringen medför.

Målet med integrationsprogrammet är att snabba upp integrationen och sysselsättningen och öka delaktigheten. Detta ska uppnås så att man når ut till målgruppen mera heltäckande än tidigare, stärker den vägledning och de tjänster som stöder integrationen och intensifierar det sektorsövergripande samarbetet. Servicelöftet och infriandet av det kommer att öka resursbehovet inom vägledningen. För närvarande har sakkunniga i arbets- och näringsfrågor vid arbets- och näringsbyråerna som svarar för vägledningen av klienter som ska integreras i genomsnitt 221 klienter (antalet varierar regionvis mellan 130 och 348 klienter/sakkunnig). En effektiviserad och långsiktig vägledning enligt integrationsprogrammet som utgår från individens behov förutsätter att de nuvarande knappt tilltagna resurserna för vägledningen ökas om en högre servicenivå önskas.

I enlighet med den ansvarsfördelning som föreslagits ovan är ordnandet av introduktionsperioden en ny uppgift för kommunen, som därför behöver få kostnadsersättningar. När målgruppen, särskilt dem som står utanför arbetskraften, kan nås bättre än tidigare växer behovet av resurser för ordnande av tjänster såväl i kommunerna som hos arbets- och näringsstjänsterna. Genomförandet av introduktionsperioden ökar behovet av anslag särskilt för att ordna flerspråkig samhällsorientering. Samhällsorientering genomförs för närvarande både med projektfinansiering och som en del av integrationsutbildning som upphandlas som arbetskraftsutbildning. En etablering av samhällsorienteringen som en fast del av integrationsutbildningen förutsätter således permanent tilläggsfinansiering. På längre sikt har den service som ingår i integrationsprogrammet emellertid sannolikt en positiv inverkan på integrationen och sysselsättningen av invandrare.

Kostnaderna för introduktionsperioden skulle till exempel kunna ersättas – i likhet med den nuvarande ersättningen för inledande kartläggning – som en kalkylerad ersättning baserad på antalet introduktionsperioder som ordnas, varvid ersättningen styrs till uppgiften i fråga. Som alternativ bör man också utreda en ändring av statsandelssystemet genom vilken den nya uppgift som kommunen påförs genom lagstiftningen finansieras i sin helhet. I så fall kan kommunen likväl själv bestämma hur den riktar den statsandel med allmän täckning som den mottar, om statsandelen inte kan öronmärkas.

Preliminärt uppskattas att det för verkställigheten av integrationsprogrammet behövs extra finansiering enligt följande:

- för väglednings- och rådgivningstjänster med låg tröskel (3 M€ /år från 2023) samt för personalresurser i familjetjänsterna för att målgruppen ska kunna nås
- för ordnandet av inledande kartläggningar, integrationsplaner och vägledning för den målgrupp som har nåtts i högre grad (i anslaget i mom. 32.50.30, Statlig ersättning för integrationsfrämjande verksamhet, har det uppskattats att 1,4 M€

kommer att avsättas för inledande kartläggningar; summan täcker kostnaderna för ca 2 000 inledande kartläggningar; kommunerna har årligen sökt ersättning för inledande kartläggningar omfattande sammanlagt ca 300–400 personer per år, varför det sannolikt inte finns något betydande behov att öka anslaget till denna del)

- för genomförandet i kommunerna av introduktionsperioden för invandrare som står utanför arbetskraften, särskilt ordnandet av samhällsorientering
- för att arbeta in en sektorsövergripande tjänst vid kommunernas multiprofessionella kompetenscenter (3 M€/år från 2023)
- för att utveckla bedömningen av språkfärdigheter och för slutbedömningar
- för utbildningar som ordnas inom UKM:s förvaltningsområde 7 M€/år.

Dessutom behövs anslag för finansieringen av integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning för de invandrades del som för att kunna sysselsättas behöver integrationsutbildning fastän rätten till en integrationsplan redan har upphört.

De ärenden som gäller finansieringsbehoven behandlas och beslut om dem fattas inom utgiftsramen för statsfinanserna i statsbudgeten och planen för de offentliga finanserna genom att samordna dem med andra utgiftsbehov inom den offentliga ekonomin.

Noggrannare uppskattningar av kostnadseffekterna ska göras utifrån alternativa scenarier.

Resurserna för integrationsprogrammet: den viktigaste åtgärden

- Vilka ändamålsenliga och kostnadseffektiva sätt som finns för att täcka kostnaderna för de nya uppgifter inom integrationsfrämjandet som kommunerna påförs genom lagstiftningen ska utredas.

11. Integrationsfrämjandet ska öka experternas benägenhet att stanna och deras delaktighet

När arbetskraften blir allt mera internationell bör Finland fästa allt större vikt vid hur de som flyttar till Finland för att arbeta eller studera etablerar sig, trivs och integreras. Detta ökar sannolikheten för att de som kommit till Finland för att arbeta eller studera stannar i landet som kunnig arbetskraft och aktiva samhällsmedlemmar. För närvarande har de som flyttar till Finland för att arbeta eller studera inte tillräckligt med lämpliga möjligheter att exempelvis studera finska eller svenska eller skaffa sig kunskap om det finländska samhället.

Åtgärder för att främja integrationen av personer som flyttar till Finland för att arbeta eller studera utvecklas inom ramen för åtgärdsprogrammet Talent Boost. Åtgärdsprogrammet Talent Boost är ett förvaltningsövergripande program för invandring av specialsakkunniga, arbetstagare och forskare, vars fokusområden ligger på experter som är väsentliga för företagets tillväxt och internationalisering samt spets- och tillväxtbranscherna inom FoUI-verksamheten liksom även de branscher som lider av brist på arbetskraft. Till åtgärderna i programmet hör till exempel att göra uppehållstillståndprocessen smidigare, utveckla de internationella högskolestuderandenas kontakter till arbetslivet, tillhandahålla utbildningar i finska och svenska på arbetsplatsen, rikta arbetskraftsutbildningar till internationella experter, tillhandahålla program för makar, och mentorsprogram och utveckla serviceställen för myndigheter och verktyg som stöder större mångfald på arbetsplatserna.

Programmet Talent Boost ingår också som ett element i avtalen mellan undervisnings- och kulturministeriet och högskolorna för avtalsperioden 2021–2024. Som en del av avtalsförhandlingarna mellan högskolorna och undervisnings- och kulturministeriet förhandlas om högskolornas internationaliseringsprogram, utifrån vilket en del av den strategiska finansiering som ingår i basfinansieringen av högskolorna delas ut sektorsvis.

Det Talent Boost-servicelöfte som ingår i den strategibaserade finansieringen består av åtgärder avsedda att tackla allmänt kända utvecklingsobjekt för att utveckla integrationen och sysselsättningen av internationella studerande, effektivisera undervisningen i finska eller svenska som andraspråk och att öka andelen studerande med invandrarbakgrund. Dessutom strävar man efter att öka diversiteten och den genomgripande internationalismen i högskolegemenskapen bland annat genom att öka rekryteringen av internationell forsknings- och utbildningspersonal och genom mångfaldsprogram.

En form för Talent Boost-verksamheten vid högskolorna är SIMHE-verksamheten (Supporting Immigrants in Higher Education in Finland), vars syfte är att nationellt och regionalt göra det smidigare att identifiera och erkänna kompetens som högutbildade invandrare med olika status har förvärvat tidigare och att lotsa in invandrare i högskoleutbildning på nationell och regional nivå. De tjänster som i första hand riktar sig till och har skapats för SIMHE-målgruppen tjänar och stöder också tillgodoseendet av behov hos andra högskolors studerandegrupper.

Integrationen av personer som flyttar till Finland för att arbeta eller studera stärks: de viktigaste åtgärderna

- Åtgärderna i programmet Talent Boost för att främja att invandrare etablerar sig och stannar i Finland ska fortsätta långsiktigt. Högskolornas internationaliseringsprogram startas. I programmet bidrar högskolorna till att stärka Talent Boost-åtgärderna som en del av sitt strategiarbete.
- Förberedande information om hur det är att leva i Finland för dem som kommer eller planerar att komma till Finland för att studera eller arbeta ska utvecklas som en del av den Finlandworks-bild av landet som kommuniceras till experter. Behoven hos dem som kommer för arbete eller studier ska beaktas som en del av utvecklandet av väglednings- och rådgivningsställen.
- Samarbetet mellan dem som arbetar med integration, dem som arbetar med arbetsinvandring och arbetsgivarna ska ökas så att behoven hos dem som på olika grunder flyttar till Finland beaktas när tjänstesystemet utvecklas. Detta främjar också integrationen och sysselsättningen av makar till personer som flyttar till Finland för att arbeta.
- Möjligheterna att studera finska eller svenska bland dem som flyttar av arbets-skäl ska förbättras genom att man utvecklar utbildningarna finska/svenska på arbetsplatsen. Dessutom utreds möjligheterna att erbjuda dem som invandrar för att arbeta eller studera språkutbildning på webben före eller efter ankomsten.

12. Partnerskapen och organisationernas roll i integrationsarbetet ska stärkas

Det integrationsfrämjande arbetets verkningsfullhet kan ökas genom partnerskap. *Även riksdagen har förutsatt att regeringen sörjer för att tredje sektorns, det vill säga organisationernas och det fria bildningsarbetets, andel i integrationsarbetet ökas och vidtar åtgärder för att fastställa en ny arbetsfördelning mellan myndigheterna och tredje sektorn.*

Organisationerna har en central betydelse i integrationen när de möjliggör vardagliga möten mellan människor och kompletterar de offentliga tjänsterna. De kan på ett flexibelt sätt erbjuda verksamhet och service med låg tröskel. De kan också erbjuda verksamhet på flera språk och stödja människors aktivitet och delaktighet. 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.

Organisationernas roll i det integrationsfrämjande arbetet bestäms av deras mål och verksamhet. Verksamhetens syften kan vara att stödja familjer, bedriva ungdomsarbete, stödja hälsa och välbefinnande, främja sysselsättning eller bedriva till exempel idrotts- eller kulturverksamhet. Hur etablerade och hur stora organisationerna inverkar på deras verksamhetsmöjligheter. Organisationer som drivs av personer med invandrarbakgrund kan ha svårt att delta i det gemensamma utvecklingsarbetet till exempel på grund av brister i språkfärdigheterna och otillräcklig kunskap om hur tjänstesystemen fungerar, men till deras styrkor hör bland annat att de känner målgruppen, besitter erfarenhetsexpertis och kultursensitivitet och kan erbjuda kamratstöd och stöd och rådgivning på det egna språket.

Samarbetet mellan myndigheter och det civila samhällets aktörer behöver utvecklas för att man bättre ska kunna dra nytta av olika aktörers styrkor. På nationell nivå utförs utvecklingsarbetet som en del av det partnerskapsprogram för integration som samordnas av arbets- och näringsministeriet. Utvecklandet av partnerskapsprogrammet fortsätter genom skapandet av en struktur som sammanför aktörerna och gör det möjligt att producera nya modeller för integrationsfrämjande arbete och att hitta gemensamma lösningar för utvecklingsobjekt som uppkommer på gräsrotsnivå.

För att organisationernas befintliga verksamhet ska kunna användas som stöd för integrationen måste de myndigheter som svarar för vägledningen och invandrarna känna organisationslivet i regionen. Myndigheternas vägledning till verksamheter som

produceras av organisationerna stöds till exempel i Nyland och Birkaland av webbtjänsten kotoutumisentukena.fi som samlar lågröskelverksamhet riktad till invandrare på samma webbplats.

För att organisationernas roll i integrationsfrämjandet ska kunna stärkas måste också tilldelningen av resurser till verksamheten ses över. Enligt forskningsrapporten Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset 2018 har nästan 70 procent av organisationerna haft problem med att ansöka om, få eller rapportera om användningen av offentliga bidrag. Bidragssystemen ses som arbetsdryga. Den projektbaserade finansieringen gör det också svårare att planera långsiktig och utveckla fortlöpande verksamhet. Dessutom innebär den egna finansieringsandel som är ett villkor för bidragen ofta en utmaning för organisationerna. Organisationerna upplever också att deras möjligheter att få finansiering har försämrats under de senaste åren. Till den negativa utvecklingen bidrar nedskärningarna och osäkerheten i den offentliga finansieringen.

Partnerskapen och organisationernas roll: de viktigaste åtgärderna

- Utvecklandet av partnerskapsprogrammet för integration ska fortsätta. En regional stödstruktur för partnerskapsprogrammet ska upprättas för att utveckla det riksomfattande, regionala och lokala samarbetet. Organisationernas verksamhet ska mera systematiskt än i dag knytas till beredningen, verkställigheten och uppföljningen av politik- och strategiarbetet på nationell, regional och lokal nivå. Tillvägagångssätt och verktyg ska utvecklas för att samla olika aktörers kunskap, kompetens och erfarenheter. Konkreta redskap för samarbetet ska utvecklas och tas i bruk och till exempel god praxis ska delas och ställas till förfogande för lokala aktörer.
- Arbetet med att leda in invandrarna i organisationernas verksamhet ska främjas genom att webbtjänsten kotoutumisentukena.fi görs rikstäckande.
- Organisationernas delaktighet i utvecklandet av tjänstepaket som myndigheterna ansvarar för ska ökas till exempel vid utvecklandet av väglednings- och rådgivningsställen med låg tröskel.
- Myndigheternas och organisationernas kunskap om de allmänna bibliotekens och museernas uppgifter och tjänster ska ökas som en del av integrationsundervisningen och annat integrationsarbete.
- Den behovsbaserade fördelningen av projektfinansieringen ska främjas genom ökad dialog och ökat informationsutbyte mellan finansörerna och aktörerna inom tredje sektorn. Organisations- och projektkunnandet ska utvecklas genom utbildning. Förfarandena vid ansökan om finansiering och rapportering i samband med finansieringen ska förenklas så att det blir möjligt också för små organisationer att få finansiering. Vid sidan av den offentliga finansieringen ska även organisationernas övriga möjligheter till finansiering och medelinsamling utvecklas. Upphandlingarna ska utvecklas till exempel genom att utnyttja försök så att också mindre aktörer har realistiska möjligheter att delta i anbudstävlingar.

13. Goda relationer mellan befolkningsgrupper och delaktighet stöder integration och samhörighet

Demokratin i Finland bör utvecklas så att den kan svara på globala utmaningar som snabbt förändras. Det är viktigt att alla kan delta i det gemensamma beslutsfattandet. Särskild vikt ska fästas vid sådana grupper i utsatt ställning som inte har starka strukturer för deltagande, vars röst lätt förblir ohörd. Till dessa hör även en del av invandrarna.

Forskningen ger allt mera stöd för att samhällets mottaglighet har betydelse för integrationen. Därför är det väsentligt att vid sidan av de tjänster som riktar sig till individer också stärka samhällets mottaglighet. Genom en politik för goda relationer mellan olika befolkningsgrupperna främjas möjligheterna för människor som hör till olika befolkningsgrupper att leva tillsammans i det finländska samhället och att lita på varandra oberoende av utgångsläge och bakgrund. Den centrala tanke som ligger till grund för denna politik är att attityder och interaktiva relationer påverkar känslan av säkerhet samt förmågan och viljan att delta i samhället.

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.

I ett samhälle som blir allt mera pluralistiskt är det också väsentligt för myndigheterna att samla in information om olika former av diskriminering och dess inverkan på människornas jämlikhet och delaktighet. Utifrån denna information bör man planera åtgärder för att aktivt minska och eliminera följderna av diskriminering. Flera undersökningar visar att diskriminering i synnerhet riktas mot dem som har flyttat från subsahariska Afrika. Även många andra synliga minoriteter löper risk att bli diskriminerade. Därför finns det skäl att öka myndigheternas medvetenhet om olika former av diskriminering och om antirasistisk verksamhet.

Bland invandrarna finns också personer som samtidigt hör till flera olika minoritetsgrupper. Invandrare som hör till sexuella minoriteter eller könsminoriteter kan till exempel drabbas av diskriminering på flera grunder. Följderna av diskriminering på flera grunder eller intersektionell diskriminering bör beaktas i arbetet mot diskriminering.

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 relationer mellan olika befolkningsgrupper och motverka diskriminering och rasism. Enligt integrationslagen kan man i kommunens program för integrationsfrämjande inkludera en plan för främjande av goda etniska relationer och en dialog mellan olika kulturer. Kommunen eller flera kommuner tillsammans kan också tillsätta en delegation på lokal nivå för utvecklande av planeringen och genomförandet av integrationen samt främjande av etniska relationer.

Kommunerna kan också främja delaktighet och interaktion till exempel genom olika mötesplatser, aktivitetscenter, gemensamma utrymmen för boende och vänverksamhet. Också idrotts-, konst- och kulturaktiviteter ökar interaktionen och dialogen mellan kulturer och sänker tröskeln för invandrare att bli delaktiga i det finländska samhället. Med hjälp av bibliotekens mångkulturella tjänster kan man främja möjligheterna för invandrarna såväl att lära sig finska och svenska och skaffa sig kännedom om den finländska kulturen som att bevara sitt modersmål och sin ursprungskultur. Kulturtjänsterna erbjuder också verktyg att med låg tröskel att stödja invandrarens språk och kultur i växelverkan med det omgivande samhället.

Med hänsyn till människornas välbefinnande och integration är det väsentligt att hela Finlands befolkning får leva och växa utan diskriminering med anknytning till etnicitet. All diskriminering är inte direkt eller avsiktlig, men diskrimineringens följder är alltid negativa. De begrepp som är förknippade med invandring och integration bidrar till att skapa verkligheten runtom oss och också hinder för anknytning till det finländska samhället och integrering. Oändamålsenliga indelningar i "vi" och "andra" skapar en grogrund för diskriminering. Därför är det även i en integrationsfrämjande politik väsentligt att fästa vikt vid språkbruket.

Främjande av goda relationer mellan olika befolkningsgrupper: de viktigaste åtgärderna

- Goda relationer mellan olika befolkningsgrupper utvecklas som en del av ett handlingsprogram mot rasism och diskriminering och för goda relationer mellan olika befolkningsgrupper.
- Dialogen mellan olika kulturer och strategier och förslag till åtgärder som främjar mera pluralistiska kulturtjänster har under år 2020 utvecklats av arbetsgruppen för kulturell mångfald.
- Genom åtgärder i det nationella kulturprogrammet 2025 ska man bland annat utveckla och på alla nivåer införa nya metoder för hörande och delaktiggörande som främjar särskilt de ungas, olika språkliga och kulturella gruppers samt funktionsnedsatta personers möjligheter att delta och bli hörda i det samhälleliga beslutsfattandet.
- På det lokala planet ska användningen av jämställdhetsplaner för att minska skillnaderna i jämställdhet ökas och faktaunderlaget om jämställdhetsproblem och diskriminering stärkas.
- Samhällets mottaglighet och goda relationer mellan olika befolkningsgrupper ska stärkas genom kommunernas integrationsprogram.
- Invandranas delaktighet i utvecklandet och genomförandet av tjänster ska förbättras bland annat genom utbildning av experter på olika integrationsrelaterade frågor som talar olika språk och genom att anlita experterna som stöd i de studier som ingår i integrationsutbildningen.
- De begrepp som används inom kulturfrämjandet ska utvecklas så att de främjar tillhörighet till det finländska samhället och bidrar till att eliminera motsatsförhållanden.
- Möjligheterna att tillämpa modellen med ideella sponsorprogram vid integrationen av kvotflyktingar ska utredas. Modellen skulle stärka lokalsamhällets roll som stöd för kvotflyktingarnas etablering.

Riktlinjer för integrationen under 2020-talet och sammandrag av de viktigaste stegen framåt ("åtgärdsplan")

Regeringen föreslår att främjandet av integrationen av invandrare ska effektiviseras

1. genom att integrationsfrämjandet inlemmas i allt samhällsutvecklande
2. genom att invandrarnas sysselsättning och delaktighet förbättras
 - a. i syfte att utveckla sysselsättnings- och företagstjänsterna, utbildningssystemet och arbetslivets mottaglighet så att de försnabbar integrationen och svarar på den ökande mångfalden bland befolkningen (förslag på sidorna 39, 41, 43 och 44)
 - b. i syfte att utveckla social- och hälsovårdstjänsterna och tjänsterna för barn, unga och familjer så att de stöder hela befolkningens delaktighet (förslag på sidorna 46 och 50)
 - c. i syfte att stärka partnerskapen för integrationsfrämjande verksamhet och organisationernas roll och främja invandrarnas delaktighet och goda relationer mellan olika befolkningsgrupper (förslag på sidorna 86 och 89).
3. genom att påskynda inledningen av integrationen utveckla det integrationsförberedande arbetet vid förläggningarna och anvisandet av kommuner till flyktingar (förslag på sidan 53)
4. genom att förbättra tillgången till information, vägledning och rådgivning för alla invandrare oavsett orsaken till att personen kommit till Finland och personens livssituation; en bättre tillgång på information, vägledning och rådgivning främjar en snabb start på integrationen och lotsning till rätt tjänster och förbättrar de invandrargruppernas ställning, för vilka det hittills inte har funnit tillräckligt med integrationsfrämjande tjänster (till exempel de som flyttar till Finland för att arbeta eller studera och de som står utanför arbetskraften) (förslag på sidan 54)
5. genom att utarbeta ett integrationsprogram som riktar sig till såväl arbetslösa arbetssökande som har registrerat sig hos arbetskraftstjänsterna som vuxna invandrare som står utanför arbetskraften; förslag till mål för integrationsprogrammet (s. 57), förslag till målgrupper (s. 60), förslag till innehåll och varaktighet (s. 63, 66, 69, 70 och) och förslag till organiseringsansvar (s. 79); de föreslagna reformerna förutsätter ändringar i integrationslagen och annan lagstiftning; integrationsprogrammet skapar en klarare helhet av de integrationsfrämjande tjänsterna och ökar dess transparens; programmet stärker också tillgången till

tjänsterna och tjänsternas inriktning på arbetslivet särskilt för dem som står utanför arbetslivet, såsom föräldrar som är hemma för att sköta barn; för att göra tjänsterna mera behovsbaserade ska integrationsprogrammet ordnas som ett samarbete mellan de centrala myndigheterna (inkl. arbetskraftstjänsterna, social- och hälsovården, kommunens invandringstjänster), läroinrättningarna och organisationerna;

6. genom att förbättra möjligheterna för dem som flyttar till Finland för att arbeta eller studera att främja sin integration inom ramen för programmet Talent Boost och genom de åtgärder som föreslås i denna redogörelse (förslag på sidan 84).

Redogörelsen svarar på riksdagens reformkrav:

Regeringen ser till att integreringen snabbas upp betydligt på så sätt att integrationsperioden i regel varar ett år. Verksamheten ska effektiviseras jämfört med nuläget i alla faser så snart invandraren har kommit till Finland.

I redogörelsen föreslås flera reformer som ska förbättra sysselsättningen bland invandrarna och stärka deras delaktighet i alla faser från deras ankomst till Finland. Den princip som ligger till grund för regeringens förslag är att integrationsfrämjandet ska effektiviseras på ett sätt som gör det möjligt att beakta olika behov bland invandrarna och att utveckla deras kompetenser så att de svarar mot den kunskap och de färdigheter som behövs i samhället och på arbetsmarknaden. Faktorer som sammanhänger med omvärlden, såsom samhällets och arbetsmarknadens kompetenskrav, kan inte påverkas genom att man förkortar integrationsplanens giltighetstid.

Regeringen föreslår att det utarbetas en integrationsplan för personer som står utanför arbetskraften men siktar på arbetsmarknaden. Målet för programmet ska vara att effektivisera integrationens inledningsfas och att stödja deltagarnas språk, samhälls- och arbetsmarknadskompetens. Det föreslås att integrationsprogrammets varaktighet fastställs utifrån dess föreslagna innehåll och invandrarens utgångsnivå enligt följande principer:

- Programmets varaktighet är individuell men i regel högst två år.
 - Om varaktigheten för integrationsplanen förkortas, ses villkoren för att frivilliga studier ska kunna stödjas med arbetslöshetsförmån över så att invandrarnas möjligheter att utveckla sin kompetens inte försvagas.
 - Genom ändringar i integrationslagen anges de situationer där det är ändamålsenligt att förlänga programmet eller att besluta om ett tillfälligt uppehåll i programmet. I fråga om dem som siktar på arbetsmarknaden ska programmet i regel kunna förlängas med ett år och för dem som står utanför arbetskraften med två år.

- Genom möjligheterna till flexibilitet ska föräldrar som sköter barn i hemmet och de som behöver en längre utbildningsväg garanteras tillräckligt stöd i inledningsfasen.

Ett villkor för verkningsfullheten hos det integrationsprogram som regeringen har föreslagit är att det kan följas upp med andra tjänster som främjar integration och sysselsättning. Utvecklingsförslagen i denna redogörelse är ägnade att främja möjligheterna till kontinuerligt lärande bland annat för att möjliggöra frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån och baserar sig på invandrarnas behov. För detta ska utbildningssystemet utvecklas och möjligheterna till arbete och språkstudier samordnas.

För att integreringen ska fungera bättre och snabbare överför regeringen det samlade ansvaret för integrationstjänsterna till kommunerna och utreder hur tjänsterna kan tillhandahållas i tillräcklig omfattning också på andra håll än i tillväxtcentra.

Under regeringsperioden pågår en reform av de permanenta strukturerna för främjande av sysselsättning och en reform av social- och hälsovårdstjänsterna. Slutlig ställning i fråga om organiseringsansvaret för integrationstjänsterna kan inte tas separat från övriga strukturlösningar.

I redogörelsen föreslår regeringen preliminära principer gällande ansvaret för ordnandet av integrationen att beakta i den totala omarbetningen av integrationslagen. För att stärka integrationsfrämjandet föreslår regeringen att ansvaret för ordnandet av tjänsterna preciseras så att verkställigheten av den integrationsplan som föreslås i redogörelsen säkerställs. Enligt förslaget ska huvudansvaret för att integrationsprogrammet ordnas för invandrare i arbetsför ålder som vill ut på arbetsmarknaden vila på sysselsättningstjänsterna. Det föreslås att kommunernas ansvar för att styra integrationen av invandrare i arbetsför ålder som står utanför arbetskraften och för tjänster till dem, medräknat integrationsfrämjande behovsanpassad utbildning, görs klarare. Kommunen ska enligt förslaget föreskrivas ett klarare totalansvar för koordineringen av integrationsfrämjandet och samordningen av tjänster. Dessutom ska det föreskrivas särskilt om ordnandet av tjänster för dem som åtnjuter internationellt stöd vid mottagandet och i den inledande fasen

För att säkra en jämlik tillgång till integrationsfrämjande tjänster föreslås användning av organiseringsmodeller som genomförs sektorsövergripande och i ett samarbete som överskrider gränserna mellan målgrupper, kommuner och regioner.

Regeringen ska se till att de tjänstesystem och tjänstestrukturer som stöder sysselsättning av invandrare blir mera välfungerande så att de motsvarar också de sysselsättande företagens behov.

Tjänstesystem som stöder sysselsättning ska utvecklas som en helhet med beaktande av behoven hos alla dem som är svåra att sysselsätta, inbegripet invandrare. För att beakta de sysselsättande företagens behov ska samarbetet mellan arbets- och näringsbyråernas och kommunernas sysselsättningsförsök och företagstjänster utvecklas och användningen av arbetsnära tjänster (t.ex. lönesubventionerat arbete, arbetsprövning) ökas för att främja sysselsättning av invandrare.

För att bättre sammanföra invandrarna och arbetsgivarna med varandra föreslår regeringen att dessa i samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna ska bereda branschspecifika tjänstepaket som kan bidra till en bättre sammanjämkning av arbetsgivarnas och invandrarnas behov. Dessutom föreslår regeringen i syfte att svara på arbetsgivarnas och invandrarnas behov att användningen av lönesubventionerat arbete och arbetsprövning ökas för att främja sysselsättningen av invandrare och att språkstudierna samordnas med de sysselsättningsfrämjande tjänsterna. Som en del av det program för mångfald i arbetslivet som för närvarande är under beredning utarbetas åtgärder för att utveckla mångfalden i arbetslivet.

Regeringen sörjer för att behandlingstiden för arbetstagares ansökan om uppehållstillstånd förkortas. Behandlingen av ansökningar får ta högst två månader.

Enligt regeringsprogrammet är målet att sorbets så snart som möjligt uppnå en behandlingstid för ansökningar om uppehållstillstånd på i genomsnitt en månad. Regeringen har dessutom under budgetmanglingen 2020 beslutat att ansökningar om uppehållstillstånd för specialsakkunniga och startupföretagare och familjemedlemmar till dem ska behandlas på två veckor redan under 2021. Till följd av beslutet bereds lagstiftning om att införa D-visum. Regeringen torde avge sin proposition om D-visum under vårsessionen 2021.

För att uppfylla regeringsprogrammet och det som bestämts under budgetmanglingen krävs ändringar i utlänningslagen och en övergripande utveckling och styrning av processerna vid ansökan om olika uppehållstillstånd som involverar flera förvaltningsområden. Arbets- och näringsministeriet har den 17 april 2020 tillsammans med inrikesministeriet, utrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet tillsatt ett projekt för att utveckla utlänningslagstiftningen och tillståndsförfarandena i syfte att uppnå målen i regeringsprogrammet.

I detta utvecklingsprojekt utreds också om det i lagen bör föreskrivas om certifierade arbetsgivare som deltar i tillståndprocessen bland annat i Sverige och i Nederländerna. Dessutom utreds Finlands beskickningars och externa tjänsteleverantörers uppgifter vid ansökan om uppehållstillstånd och vid direkt överföring av information till Migrationsverket. Därtill utreds arbetsgivarnas och högskolornas uppgifter vid ansökan.

Inom utvecklingsprojektet utarbetas regeringens förslag när det gäller att förhindra att utländsk arbetskraft blir utnyttjad, underlätta säsongsarbetares inresa och förbättra ställningen för de plockare av skogsbär som är medborgare i tredjeländ. De två första gavs till riksdagen under höstsessionen 2020 och den tredje under vårsessionen 2021.

I utvecklingsprojektet ingår regeringens proposition om ändring av 5 kap. i utlänningslagen och om andra lagändringar som har samband med den som ska avges till riksdagen under höstsessionen 2021 så att lagändringarna träder i kraft under år 2022. Migrationsverkets, arbets- och näringsbyråernas och närings-, trafik- och miljöcentralens resurser har från ingången av 2021 tillfälligt ökat för att dessa myndigheter ska kunna minska den anhopning av ansökningar som uppkommit samt lära sig och införa nya tillvägagångssätt och förfaranden för att göra tillståndsprocessen snabb och internationellt konkurrenskraftig och därigenom attraktiv.

Regeringen ska vidta åtgärder för en omorganisering av de språkstudier som ingår i integrationsutbildningen med syfte att trygga kvaliteten på undervisningen och förbättra studieresultaten så att inlärningsmålen samt språkkraven i arbetslivet uppfylls.

Integrationsutbildningen är en av de viktigaste integrationsfrämjande tjänsterna, varför det är viktigt att se till att den fungerar väl. Den har genomgått en kraftig utveckling under de senaste åren, och aktörerna inom integrationsfrämjandet har i huvudsak upplevt att reformerna har varit lyckade. Genom reformerna har man flexibla och mera behovsanpassat kunnat svara på invandrarnas och regionernas varierande behov.

Regeringen föreslår att nationella kvalitetskriterier som stöder upphandling av integrationsutbildning utarbetas för att svara på behoven att utveckla utbildningen och uppnå en enhetligare kvalitet. Kriterierna ska gälla bland annat behörighetskraven för lärarna och kraven på verksamhetslokalerna. Dessutom utvecklar man resultatbaserad upphandling och webbaserade utbildningar samt skapar nya modeller för att ordna utbildningen så att olika invandrargrupper beaktas bättre. Läroplansgrunderna för integrationsutbildningen uppdateras och tas i bruk år 2022.

Konsekvenserna av de utvecklingsåtgärder som föreslås i denna redogörelse ska bedömas efter hand som verkställigheten framskrider. Utifrån resultaten av konsekvensbedömningen ska beslut om ytterligare åtgärder fattas vid behov.

Regeringen understryker att invandrarnas utbildnings- och sysselsättningsvägar måste ses som en helhet när de utvecklas för att fungera bättre. För att invandrarnas

utbildnings- och sysselsättningsvägar ska fungera väl är det viktigt att förbättra tillgången till undervisning i läskunnighet och annan integrationsutbildning inom det fria bildningsarbetet och att säkerställa att utbildnings- och sysselsättningsvägarna är väl fungerande i sin helhet.

Regeringen gör den språkutbildning som ingår i integrationsplanen för invandrare med uppehållstillstånd mera bindande genom att införa ett prov som mäter språkkunskaperna.

Regeringen föreslår att bedömningen av utgångsnivån och slutbedömningen i integrationsutbildningen förenhetligas och att en nationell modell utvecklas på finska och svenska. Dessutom ska bedömningen och uppföljningen av verkningfullheten utvecklas även i fråga om läskunnighetsutbildningen.

Regeringen gör studierna inom mottagningstjänsterna för asylsökande mer förpliktande. Den asylsökande ska ha kännedom om hur samhället fungerar och vilka regler och värderingar som finns. För att säkerställa detta ska det ordnas ett prov.

Som studieverksamhet vid förläggningarna erbjuds studier i finska eller svenska samt samhällskunskap. År 2019 utvecklades nya delar till grundkursen om det finländska samhället som behandlar rättigheter och skyldigheter, lagstiftningen om våld och anvisningar till den som blir offer för våld. I dessa ingår också slutprov. Under år 2021 införs en e-kurs vid förläggningarna för alla 16 år fyllda. Tillvägagångssätten i det finländska samhället blir bekanta också genom den vägledning och rådgivning som ingår i de vardagliga mötena med klienterna. Asylsökande kan studera också utanför förläggningen till exempel i den grundläggande eller förberedande undervisningen, vid läroanstalter inom det fria bildningsarbetet och i yrkesutbildning på andra stadiet.

Regeringen vidtar omedelbara åtgärder för att främja sysselsättningen bland invandrarkvinnor. Kvinnorna bör lyftas fram som en särskild målgrupp för integrationstjänsterna.

Det integrationsprogram som regeringen föreslår avses skapa en struktur som främjar integration och sysselsättning av invandrare som står utanför arbetskraften och bland dem i synnerhet mammor som är hemma och sköter barn. För närvarande är det oklart vilket ansvar olika myndigheter har när det gäller ordnandet av integrations-tjänster för invandrare som står utanför arbetskraften, och integrationsfrämjande tjänster för målgruppen tillhandahålls inte systematiskt och i tillräcklig omfattning. Regeringens preliminära förslag är att ansvaret för att ett integrationsprogram ordnas för dem som står utanför arbetskraften ska påföras kommunen genom integrationslagen.

De slutliga besluten om olika myndigheters ansvar kan fattas när statsminister Sanna Marins regerings vägval i fråga om strukturella reformer har blivit klara. Verkställigheten av förslaget kräver sannolikt tilläggsresurser för de nya uppgifter som kommunerna påförs.

Som en del av integrationsprogrammet föreslås det att samarbetet mellan myndigheter och organisationer effektiviseras för att de invandrarkvinnor som står utanför arbetskraften bättre ska nås och lotsas till tjänsterna. I integrationsprogrammet ska det ingå en introduktionsperiod som främjar en enhetlig inledning på integrationen för dem som står utanför arbetskraften men siktar på arbetsmarknaden. Introduktionsperioden ska stärka orienteringen mot arbetslivet även för de personer som under den första tiden efter att de anlänt till Finland inte omedelbart siktar på arbetsmarknaden. För att öka utbudet av utbildningar och tjänster som är lämpliga för föräldrar som är hemma och sköter barn föreslås det att flexibla modeller för att genomföra utbildning som stöds med barnskötsel ska utvecklas och spridas. Dessutom ska det beredas branschspecifika sysselsättningspaket som underlättar också för kvinnor utanför arbetskraften att börja ta del av arbetskraftstjänsterna.

Regeringen sörjer för att tredje sektorns, det vill säga organisationernas och det fria bildningsarbetets, andel av integrationsarbetet ökas och vidtar åtgärder för att fastställa en ny arbetsfördelning mellan myndigheterna och tredje sektorn.

Organisationernas integrationsfrämjande verksamhet och tjänster kompletterar myndigheternas verksamhet. Organisationerna har kapacitet att tillhandahålla mångsidiga och tillgängliga lågröskelverksamheter och lågröskeltjänster för olika målgrupper. Regeringen fortsätter att utveckla samarbetet mellan myndigheterna och civilsamhällets aktörer kring integrationsfrämjandet som en del av den utveckling av tjänsterna som pågår (t.ex. utveckling av väglednings- och rådgivningstjänster för invandrare med låg tröskel). Organisationerna spelar en viktig roll i genomförandet av flera av de åtgärder (exempelvis introduktionsperioden) som föreslås i denna redogörelse. Organisationernas befintliga verksamhet ska utnyttjas för att stödja integrationen genom att webbtjänsten kotoutumisentukena.fi görs rikstäckande.

För att skapa en mera inkluderande verksamhetskultur och främja interaktion och samarbete mellan olika aktörer har regeringen reviderat konceptet för det partnerskapsprogram som utarbetades 2016. Med hjälp av partnerskapsprogrammet ska mångfalden inom det integrationsfrämjande arbetet stärkas och aktörernas möjligheter att delta i den offentliga förvaltningens berednings- och beslutsprocess stödjas. Genom programmet främjas öppen dialog och interaktion och utvecklas tillvägagångssätt och redskap för att samla olika aktörers kunnande, kunskap och erfarenheter och

göra arbetet mera kunskapsbaserat och verkningsfullt. Avsikten är att skapa permanenta strukturer för utveckling av det riksomfattande, regionala och lokala samarbetet och tillhandahålla konkreta verktyg för samarbete och till exempel god praxis för riksomfattande, regionala och lokala aktörer.

Organisationerna finansierar sin verksamhet med medlemsavgifter, donationer, företagssamarbete och offentliga bidrag. Det föreslås att dialogen med finansiärerna intensifieras för att säkerställa en behovsgrundad finansiering. Det ska utredas hur grunderna för sökande och beviljande av finansiering kan förenklas. Dessutom ska det ordnas utbildningar för organisationerna där de kan öka sitt kunnande i organisationsarbete. Därtill ska organisationernas roll som producenter av avgiftsbelagda integrationsfrämjande tjänster utvecklas.

Regeringen föreslår att finansieringen av utbildning som tillhandahålls inom den fria bildningen ses över i syfte att förbättra tillgången till utbildning. Målet att utbildningen på ett mera heltäckande sätt än i dag ska omfatta dem som står utanför arbetskraften förutsätter att en tillräcklig finansiering av utbildningen säkerställs

Källor

Ahmad, A. (2019) Kokeellinen tutkimus etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä suomalaisilla työmarkkinoilla. Teoksessa Kazi, Villiina & Alitolppa-Niitamo, Anne & Kaihovaara, Antti (toim.) (2019) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019. Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Aksoy, Y., Basso, H., Smith, R. & Grasl, T. (2019). Demographic Structure and Macroeconomic Trends. *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 11, no. 1, January 2019.

Ala-kauhaluoma, M., Pitkänen, S., Ohtonen, J., Ramadan, F., Hautamäki, L., Vuorento, M. & Rinne, H., Monimenetelmäinen tutkimus kotouttamistoimien toimivuudesta, Eduskunnan Tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2018

Ansala, L., Hämäläinen, U. & Sarvimäki, M. (2014) Integroitumista vai eriytymistä? Maahanmuuttajalapsen ja -nuoren Suomessa. KELA. Työpapereita 56/2014.

Ansala, L., Hämäläinen, U., Sarvimäki, M. (2019) Age at Arrival, Parents and Neighborhoods: Understanding the Educational Attainment of Immigrants' Children. *Journal of Economic Geography*. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbz017>.

Asikainen, E. (toim.) (2020). Sivuääniä. Asiakkaiden, asiakastyötä tekevien ja verkostotoimijoiden näkemyksiä pakolaistaustaisten ohjauksesta. Raportteja 29/2020. Kaakois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Autor, D; Levy, F. & Murnane, R. (2003). The Skill Content of Recent Technological Change. An Empirical Exploration. *Quarterly Journal of Economics*, 118(4): 1279–1333. Pajarinen, M; Rouvinen, P & Ekeland, A. (2015). Computerization Threatens One-Third of Finnish and Norwegian Employment. ETLA Brief No. 34. <https://www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Muistio-Brief-34.pdf>

Bernelius, V. H. & Vilkkama, K. (2019). Pupils on the move: School catchment area segregation and residential mobility of urban families. *Urban Studies*. 56 (15)

Busk, H. & Jauhiainen, S. & Kekäläinen, A. & Nivalainen, S. & Tähtinen, T. (2016), Maahanmuuttajat työmarkkinoilla – tutkimus eri vuosina Suomeen muuttaneiden työurista, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 06/2016.

Eskelinen, N., Erola, J. Karhula, A., Ruggera, L. & Sirniö, O. 2020. Eriarvoisuuden pe-
riytyminen. Teoksessa Mattila, M. (toim.), Eriarvoisuuden tila Suomessa 2020. Kalevi
Sorsa-säätiö

EU-midis II: Second European Union Minorities and Discrimination Surveys

Foged, M. & Peri, G. (2016). Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on
Longitudinal Data. American Economic Journal: Applied Economics, 8 (2).

Hagman, N., Laitinen-Saunio, A. & Asikainen, E. (2020). "Enemmän aikaa ja pysy-
vyyttä, että asiakasta ei aina lähetetä pois, jollekin toiselle taholle": Työ- ja elin-
keinotoimiston asiantuntijoiden ja esihenkilöiden käsityksiä maahan muuttaneiden oh-
jauksesta. Kouvola, Kaakkois-Suomen ELY-keskus

van Ham, M. & Tammaru, T. (2016). Pieni- ja suurituloiset asuvat aiempaa eriyty-
neemmin eurooppalaisissa pääkaupungeissa, URMI Poliittikkapaperi 2016:1.

Hievanen, R., Frisk, T., Väättäinen, H., Mustonen, K., Kaivola, J., Koli, A., Liski, S.,
Muotka, V., Wikman-Immonen, A., (2020) Maahanmuuttajien koulutuspolut, arviointi
vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksesta, aikuisten perusopetuksesta ja ammatilli-
sen koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoittamisesta, Kansallinen koulutuksen
arviointikeskus Julkaisut 11:2020

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2019) The Global
State of Democracy 2019, Addressing all Ills, Reviving the Promise,
<https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2019>

Jauhiainen, S. & Raivonen, L. (2020). Maahanmuuttajien Kelan etuuksien käyttö
vuonna 2018. Työpapereita 157/2020. Kela.

Kaihovaara, A. & Larja, L. (2019). Parantaako maahanmuutto taloudellista huoltosuh-
detta? Työpoliittinen aikakauskirja 4/2019. [https://julkaisut.valtioneu-
vosto.fi/bitstream/handle/10024/161942/TEM%20työpoliittinen%20aikakaus-
kirja%204_19.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161942/TEM%20työpoliittinen%20aikakauskirja%204_19.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Karinen, R., Luukkonen, T., ja Oosi, O., (2020) Maahanmuuttajien matalan kynnyk-
sen ohjaus- ja neuvontapalvelut, Selvityksen loppuraportti, Owl Group, Työ- ja elin-
keinoministeriön julkaisuja 2020:27, Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki 2020.

Kuusio, H. & Seppänen, A. & Jokela, S. & Somersalo, L. & Lilja, E. (toim.). 2020. Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. THL Raportti 1/2020.

Kuusio, H., Castaneda, A., & Leeman, L. (2020) Sosiaaliset suhteet. Teoksessa Kuusio, H., Seppänen, A., Jokela, S., Somersalo, L., Lilja, E. (toim.) Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. THL - Raportti 2020. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Laatikainen, T., Skogberg, N., Koponen, P. & Koskinen, S. (2020) Koettu terveys ja pitkäaikaiset sairaudet. Teoksessa Kuusio, H., Seppänen, A., Jokela, S., Somersalo, L., Lilja, E. (toim.) Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. THL - Raportti 2020. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Lahtinen, K., Kuusiluoma, T. (2018) Omalla kielellä alkuun, omakielisten orientaatiojaksojen pilotointi Uudenmaan TE-toimiston uusille kotoutuja-asiakkaille. Uudenmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Laitinen-Saunio, A. (2020). Asiakkaiden kokemuksia kotoutumispalveluista. Teoksessa Asikainen, E. (toim.) Sivuääniä. Asiakkaiden, asiakastyötä tekevien ja verkosto-toimijoiden näkemyksiä pakolaistaustaisten ohjauksesta. Raportteja 29:2020. Kouvolaa: Kaakkois-Suomen ELY-keskus

Larja, L. & Sutela, H. (2015), Ulkomaalaistaustaisten miesten työllisyysaste lähes samalla tasolla kuin suomalaistaustaisella – naisilla enemmän vaikeuksia työllistyä. Teoksessa Nieminen T, Sutela H, Hannula U (toim.) Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi 2014 -tutkimusraportti. Tilastokeskus 2015.

Larja, L. (2019). Maahanmuuttajanaiset työmarkkinoilla ja työmarkkinoiden ulkopuolella. Teoksessa Kazi, V., Alitolppa-Niitamo, A. & Kaihovaara, A. (toim.) (2019) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019. Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. ISBN 978-952-327-487-7.

Larja, L. (2017) Joka kolmas ulkomaalaistaustainen nuori samaistuu sekä suomalaisuuteen että taustamaahansa, Tilastokeskus

Lehti, M.; Salmi, V.; Aaltonen, M.; Danielsson, P.; Hinkkanen, V.; Niemi, H.; Sirén, R. & Suonpää, K. (2014). Maahanmuuttajat rikosten uhreina ja tekijöinä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 265.

Mathies, C. & Karhunen, H. (2019). Suomeen valmistumisen jälkeen jääneet tutkinto-opiskelijat tilastojen valossa. Teoksessa Kazi, V., Alitolppa-Niitamo, A. & Kaihovaara, A. (toim.) (2019) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019. Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. ISBN 978-952-327-487-7.

Nieminen, T. & Sutela, H. & Hannula, U. (toim.). 2015. Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Tilastokeskus Väestö.

OECD (2018), Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and Their Children in Finland, OECD Publishing, Paris

Karinen, Tuomas Luukkonen, Jeremias Korttelainen, Nita Korhonen, Noora Luomala 2020. ”Kaikki toimi kohdallani”, Selvitys kotoutumispalveluita koskevista näkemyksistä, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus raportteja 24/2020

Karinen, R., Korttelainen, J., Luukkonen, T., ja Jauhola, L. (2020) Kotoutuja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut TE-toimistoissa, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:31

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 kasvu ympäristönä. Seuranta Suomessa vuonna 1997 syntyneistä lapsista, joilla on ulkomailla syntynyt vanhempi. Terveystieteiden tutkimuskeskus. Raportti 15/2020. Nuorisotutkimusseuran/Nuorisotutkimusverkoston julkaisuja 228.

Owal Group (2019): Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys

Petrović A., Manley D. & van Ham M. (2019). Freedom from the tyranny of neighbourhood: Re-thinking sociospatial context effects. Progress in Human Geography 44(6).

Piketty, T. (2014). Capital in the twenty-first century. Harvard University Press, London. Teoksessa: Raunio, M.: Innovaatiotalouden maahanmuuttopolitiikka. Kansainvälinen muuttoliike, maahanmuuttajat ja innovaatiopolitiikka. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Innovaatio, 33/2015. ISBN 978-952-227-994-1.

Pitkänen, V., Saukkonen, P., Westinen, J. (2019) Ollako vai eikö olla? Tutkimus viiden kieliryhmän kiinnittymisestä Suomeen, Kirjapaino Örhling

Rask, S., Paavonen, A-M., Lilja, E., Koponen, P., Suvisaari, J., Halla, T., Koskinen, S. & Castaneda, A. (2016) Primääriperheestä erossaolo on yhteydessä somalialais- ja

kurditaustaisten maahanmuuttaja-aikuisten hyvinvointiin ja kotoutumiseen Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 81(3).

Rauta, J. (2020). Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2019.

Rikos- ja pakkokeinotilasto, Tilastokeskus.

Saikkonen P., Hannikainen K., Kauppinen T., Rasinkangas J. & Vaalavuo M. (2018): Sosiaalinen kestävyys: asuminen, segregatio ja tuloerot kolmella kaupunkiseudulla. THL Raportti 2/2018.

Saukkonen, P., (2019) Suomi omaksi kodiksi, Kotouttamispolitiikka ja sen kehittämismahdollisuudet, Gaudeamus, Tallinna.

Sarvimäki, A. (2017). Labour market integration of refugees in Finland. VATT Research Reports 185.

Shemeikka, R. ym. (tulossa). Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021.

Signorelli, S. (2020). Do Skilled Migrants Compete with Native Workers? Analysis of a Selective Immigration Policy. 2020. ffhalshs-01983071v3f

Suomen virallinen tilasto (SVT): Rikos- ja pakkokeinotilasto [verkkojulkaisu].

ISSN=2342-9151. Viranomaisten Tietoon Tullut Rikollisuus 2018. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 19.11.2020]. Saantitapa:
http://www.stat.fi/til/rpk/2018/13/rpk_2018_13_2019-05-16_tie_001_fi.html

Tervola, J. & Verho, J. (2014). Maahanmuuttajien sosiaaliturvan käyttö vuonna 2011. Työpapereita 64/2014. Kela.

Tuloksellisuustarkastuskertomus, kotoutumiskoulutus, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 15/2018, Helsinki 2018

VATT (2014). Maahanmuuttajien integroituminen Suomeen. VATT-Analyysi 1-2014.

Walbækken, M.; Kostøl, F.; Røtnes, R.; Eggen, F. & Kordt, A.H. Automation/Robotisation – Demography – Immigration Possibilities for low-skilled immigrants in the Norwegian labour market of tomorrow. Economics Norway. Report 7-2019.

World migration report, International Organization for Migration 2020.

