

Statsrådets redogörelse om behoven av att reformera integrationsfrämjandet

STATSRÅDETS PUBLIKATIONER 2021:63

vn.fi/sv



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Statsrådets publikationer 2021:63

Statsrådets redogörelse om behoven av att reformera integrationsfrämjandet

Arbets- och näringsministeriet Helsingfors 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Statsrådet

© 2021 författare och arbets- och näringsministeriet

ISBN pdf: 978-952-383-888-8

ISSN pdf: 2490-0966

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsinki 2021

Statsrådets redogörelse om behoven av att reformera integrationsfrämjandet

Statsrådets publikationer 2021:63**Utgivare** Statsrådet**Språk** svenska **Sidantal** 144**Referat**

Syftet med statsrådets redogörelse om behoven av att reformera integrationsfrämjandet är att skapa riktlinjer för hur integrationsfrämjandet ska utvecklas så att man kan säkerställa att den ökande invandrarbefolkningen är delaktig i samhället och att också invandrarernas kompetens utnyttjas för att bemöta stora omvälvningar i samhället, till exempel att befolkningen i arbetsför ålder minskar. Redogörelsen utgör det övergripande åtgärdsprogram gällande behovet av att se över integreringsåtgärderna och de reformer som ska göras som riksdagens förutsatte i betänkande (ReUB 6/2018 rd).

Den målbild som presenteras i redogörelsen och de åtgärder som behövs för att uppnå den baserar sig på en analys av nuläget och de centrala förändringarna. Redogörelsen innehåller en lägesbild av integrationen och relationerna mellan befolkningsgrupperna, och som grund för utarbetandet av den har man i stor utsträckning utnyttjat forskningsdata.

Redogörelsen innehåller förslag till åtgärder för att utveckla strukturer och tjänster i syfte att svara på förändringarna i omvärlden, stärka integrationen, sysselsättningen och delaktigheten i fråga om den mångsidiga invandrarbefolkningen samt goda befolkningsrelationer. I syfte att utveckla integrationsfrämjandet i inledningsskedet föreslås att ett nytt slags integrationsprogram ska upprättas. I redogörelsen föreslås också att det allmänna systemet för tjänster och utbildning ska utvecklas så att det bättre lämpar sig för invandrare.

Nyckelord invandrare, integrationsfrämjande, integration, invandring, invandringspolitik, integrationspolitik**ISBN PDF** 978-952-383-888-8**ISSN PDF** 2490-0966**URN-adress** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-888-8>

Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista

Valtioneuvoston julkaisu 2021:63**Julkaisija** Valtioneuvosto

Kieli svenska **Sivumäärä** 144

Tiivistelmä

Valtioneuvoston selonteon kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista tarkoituksena on luoda suuntaviivoja kotoutumisen edistämisen kehittämiseksi siten, että kasvavan maahanmuuttajaväestön osallisuus yhteiskunnassa voidaan varmistaa ja yhteiskunnan isoihin murroksiin kuten työikäisen väestön vähenemiseen vastaamisessa hyödyntää myös maahanmuuttajien osaamista. Selonteko muodostaa eduskunnan edellyttämän (TrVM 6/2018) kokonaisvaltaisen toimenpideohjelman kotouttamistoimien uudistamistarpeista ja tarvittavista uudistuksista.

Selonteossa esitetty tavoitetilä ja sen saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet perustuvat nykytilan ja keskeisten toimintaympäristön muutosten analyysille. Selonteko sisältää kotoutumisen ja väestösuhteiden tilannekuvan, jonka laatimisessa on hyödynnetty laajasti tutkimustietoa.

Selonteossa esitetään rakenteiden ja palveluiden kehittämiseksi toimenpiteitä, joilla vastataan toimintaympäristön muutoksiin ja vahvistetaan moninaisen maahanmuuttajaväestön kotoutumista, työllisyyttä ja osallisuutta sekä hyviä väestösuhteita. Alkuvaiheen kotoutumisen edistämisen kehittämiseksi esitetään luotavan uudenlainen kotoutumisohjelma. Lisäksi selonteossa esitetään kehitettävän yleisen palvelu- ja koulutusjärjestelmän soveltuvuutta maahanmuuttajille.

Asiasanat maahanmuuttajat, kotouttaminen, kotoutuminen, maahanmuutto, maahanmuuttopolitiikka, kotouttamispolitiikka

ISBN PDF 978-952-383-888-8 **ISSN PDF** 2490-0966

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-888-8>

Report of the Finnish Government on the need for a reform in integration promotion

Publications of the Finnish Government 2021:63**Publisher** Finnish Government

Language Swedish **Pages** 144

Abstract

The purpose of the Government report on the need to reform the integration promotion services is to establish guidelines for the development of integration promotion in a way that ensures the inclusion of growing immigrant population in society and that utilises the skills of immigrants in responding to major changes in society, including the decline in the working-age population. The report constitutes a comprehensive action plan of measures required by Parliament (TrVM 6/2018) on the need to reform integration measures and the necessary reforms.

The objective presented in the report and the measures required to achieve it are based on an analysis of the current state and key changes in the operating environment. The report has made extensive use of research data to review the current state of integration and relations between population groups.

In order to develop structures and services, the report proposes measures to respond to changes in the operating environment and to strengthen the integration, employment and inclusion of the diverse immigrant population as well as good relations between the population groups. The report proposes a new type of integration programme for the development of early-stage integration. In addition, the report proposes that the general service and education system be developed so that it better applies to immigrants.

Keywords immigrants, integration, immigration, immigration policy, integration policy

ISBN PDF 978-952-383-888-8 **ISSN PDF** 2490-0966

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-888-8>

Innehåll

Redogörelsens syfte, utgångspunkter och uppgörande	8
Lägesbilden och de viktigaste förändringsfaktorerna	13
1. Den globala migrationen påverkar också på Finland	13
2. Invandrarnas ställning på arbetsmarknaden sämre än majoritetsbefolkningens ..	18
3. Olika och ojämlika situationer för invandrarna.....	27
4. En stor del av invandrarna bor i tillväxtcentrum.....	34
5. Integrationen försvåras av utbredd diskriminering	36
6. Nuläget för främjandet av integrationen	39
6.1 Lagen om främjande av integration och de viktigaste utvecklingsåtgärderna	39
6.2 Bedömningar av främjandet av integrationen: Positiv utveckling, ytterligare åtgärder behövs	42
Målsättningar och åtgärder för att utveckla främjandet av integration	45
7. De viktigaste förslagen i redogörelsen	45
8. Införlivande av integrationsfrämjandet	48
9. Inledningen av integrationen ska påskyndas.....	54
10. Tillgången till information, rådgivning och vägledning med låg tröskel för invandrare ska förbättras.....	58
11. Ett integrationsprogram ska utarbetas för att stödja den inledande integrationen	60
11.1 Integrationsprogrammet i översikt	60
11.2 Sysselsättning, språkkunskaper och kunskap om samhället ska stödjas	64
11.3 Målgruppen är de som siktar på arbetsmarknaden, de som står utanför arbetskraften och de som har internationellt skydd.....	65
11.4 Organiseringsansvar enligt integrationsprogrammet samt sektorsövergripande samarbete...	70
11.5 Programmets innehåll och utveckling av tjänsterna	75
11.5.1 En gemensam introduktionsperiod.....	75
11.5.2 Integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning, läsfärdighetsutbildning och grundläggande utbildning för vuxna.....	79
11.5.3 Slutbedömning i integrationsutbildningen	88
11.5.4 Övriga behovsbaserade tjänster och fortsatt vägledning	89
11.6 Varaktigheten är individuell och regel högst 2 år.....	91
11.7 Finansieringen av integrationsfrämjandet.....	97

12. Snabbare i arbetslivet genom kompetensutveckling och arbetslivets mottaglighet	101
12.1 Utveckling av sysselsättningspolitiken för invandrarnas och arbetsgivarnas behov	101
12.2 Arbetslivets mottaglighet och inläringen i arbetet ska öka	105
12.3 Kompetensnivån ska höjas för att motsvara de föränderliga kompetensbehoven	107
13. Hälsa och välfärd genom social- och hälsotjänster	112
14. Integrationen ska främjas genom stöd till familjer	114
15. Integrationsfrämjandet ska öka experternas benägenhet att stanna och deras delaktighet	119
16. Partnerskapen och organisationernas roll ska stärkas	123
17. Goda befolkningsrelationer och delaktighet ska främjas för att stödja integration	126
Riktlinjer för integrationen under 2020-talet och sammandrag av de viktigaste stegen framåt ("åtgärdsprogram")	130
Källor	139

Redogörelsens syfte, utgångspunkter och uppgörande

Redogörelsens syfte och utgångspunkter

Syftet med den här redogörelsen, som behandlar reformbehoven inom integrationen, är att skapa riktlinjer för hur integrationsfrämjandet ska utvecklas, för att man ska kunna säkerställa att den ökande invandrarbefolkningen är delaktig i samhället och att också invandrarernas 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 och informationshällets utveckling, och att samhällspolarisering förebyggs. Förslagen i redogörelsen är ett svar på de viktigaste förändringarna i omvärlden och på identifierade utvecklingsmål för främjandet av integrationen.

Beredningen av redogörelsen har samordnats med andra viktiga reformer som pågår under statsminister Marins regeringsperiod och som har beröringspunkter med främjandet av integrationen av invandrare, i synnerhet de kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen, beredningen av en bestående servicestruktur för arbetskrafts- och företagsservicen, reformen av ansvaren inom social- och hälso-tjänsterna, skapandet av en nordisk modell för arbetskraftsservice och reformen av det kontinuerliga lärandet. Beslut om förändringar i främjandet av integrationen kan till en viss del slutligen fattas först när riktlinjerna för de strukturella reformerna och andra reformer är klara.

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. Migrationen och invandrarna är en bestående del av samhället. Med hjälp av migrationspolitiken befrämjas livskraften i det finländska samhället och Finlands internationella förpliktelser uppfylls. Smidiga, rättvisa och individuella tillstånds-, integrations- och medborgarskapstjänster tillgodoser samhällets och kundernas behov. Ett Finland som är fungerande och tryggt lockar internationella experter och studerande med familjer.

Statsminister Sanna Marins regeringsprogram har 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.

Regeringsprogrammets mål befrämjas genom åtgärdsprogrammet Talent Boost, som godkändes den 16 juni 2020. Åtgärdsprogrammet har som mål att stärka tillväxten, internationaliseringen och förnyandet av företag 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 och att processerna för uppehållstillstånd för dem som flyttar för arbete eller utbildning påskyndas. Integrationspolitiken och programmet Talent Boost bidrar också till att de som flyttar för arbete och utbildning stannar mer bestående i Finland i och med att integrationsfrämjande tjänster utvecklas också för den här gruppen. Programmets målsättningar och åtgärder för att främja integrationen av dem som flyttar för arbete och utbildning har beaktats och kompletterats vid 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 beredningen 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. I propositionen föreslås det att utlänningslagen ändras i syfte att förebygga utnyttjande av utländsk arbetskraft och förbättra den rättsliga ställningen för dem som fallit offer för arbetskraftsutnyttjande. Syftet med propositionen är också att främja avslöjandet av arbetsrelaterat utnyttjande.

Redogörelsen om integrationsreformen har beröringspunkter med bland annat följande reformer, beredningar och program:

- Kommunförsöken som gäller främjande av sysselsättningen
- Beredningen av en bestående servicestruktur för arbetskrafts- och företagsservicen
- Social- och hälsovårdsreformen
- Reformen av den sociala tryggheten
- Den nordiska modellen för arbetskraftsservice och lönesubventionsreformen
- Reformen av det kontinuerliga lärandet och servicecentret för kontinuerligt lärande och sysselsättning

- Den utbildningspolitiska redogörelsen, som omfattar frågor om småbarnspedagogik och utbildning för invandrabarn och invandrarunga
- Utvecklingsprogrammet Utbildning för alla och utvidgningen av läroplikten
- Strategin för företagande
- Programmet för utveckling av barn- och familjetjänsterna
- Det nationella demokratiprogrammet
- Redogörelsen för den inre säkerheten (innehållet i redogörelsen om behoven av att reformera integrationsfrämjandet har samordnats med redogörelsen för den inre säkerheten)
- Det nationella åtgärdsprogrammet för förebyggande av våldsbejakande radikaliserings och extremism 2019–2023
- Förortsprogrammet 2020–2022 och Utvecklingsprogrammet för bostadspolitiken
- Regeringens jämställdhetsprogram
- Handlingsprogrammet mot rasism och för goda relationer
- Statsrådets åtgärdsprogram mot människohandel
- Åtgärder för bekämpning av utnyttjande av utländska arbetstagare
- Det språkpolitiska programmet
- Kommissionens meddelande om en handlingsplan för integration och inkludering för 2021–2027 (COM(2020) 758 final)

Redogörelsen om behoven av att reformera integrationsfrämjandet 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 nuläget 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 tillväxtcentra.

- 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 invandrabakgrund. 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)

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".

- ett omfattande informationsmöte med intressentgrupperna (26.10.2020)
- regionala informationsmöten med närings-, trafik och miljöcentralerna (NTM-centralerna) (september-oktober 2020)
- remissbehandling 3.2–12.3.2021

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:

- Utbildnings- och sysselsättningsvägar för invandrare/utredningsprojekt inom statsrådets forsknings- och utredningsverksamhet VNTEAS (publicerades i maj 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 coronavirusepidemin och andra ärenden som är under beredning.

Begrepp som används i redogörelsen

De begrepp som används i samband med integration och invandring har under de senaste åren skapat diskussion i Finland. Aktörer inom integration och invandring och invandrarna själva har uttryckt önskemål om att speciellt termerna invandrare respektive person som invandrat och främjande av integration respektive integration ska revideras.

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.

Beredningen och omarbetningen av integrationsordlistan fortsätter i ett brett samarbete med intressentgrupperna. I redogörelsen används etablerade begrepp och den terminologi som används inom forskning och statistikföring.

Lägesbilden och de viktigaste förändringsfaktorerna

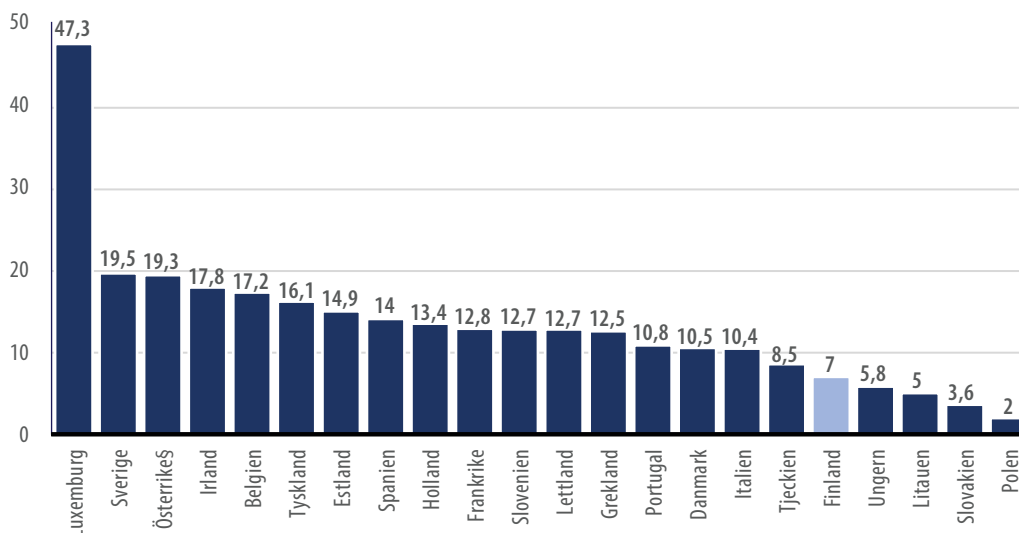
1. Den globala migrationen påverkar också på Finland

Andelen personer med utländsk bakgrund har ökat, 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. År 2019 uppgick antalet registrerade ansökningar endast 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 (figur 1), men antalet personer med utländsk bakgrund har ändå ökat. Medan de utländska medborgarnas andel av befolkningen år 1990 uppgick till endast en halv procent, har andelen stigit till närmare fem procent år 2019.

2 International Organization for Migration 2020

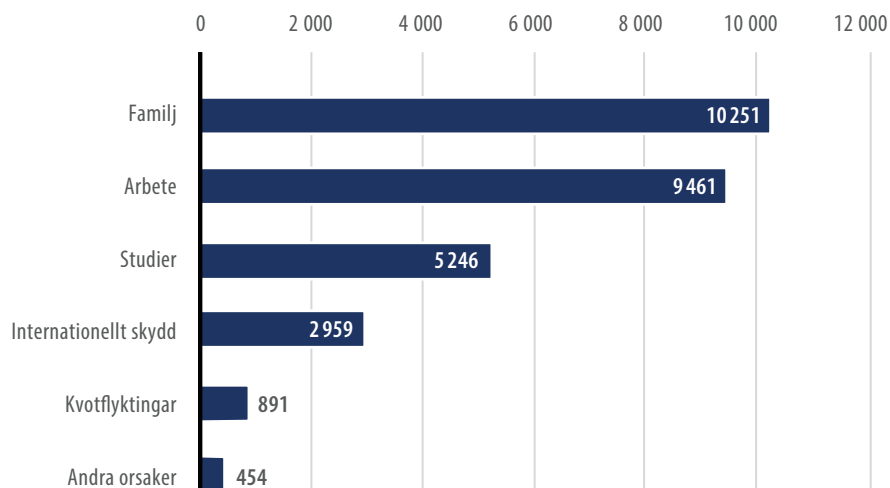
Figur 1. Andelen befolkning med utländsk bakgrund i vissa EU-länder år 2019. Källa: OECD.

I slutet av 2019 bodde över 265 000 utländska medborgare och över 420 000 personer med utländsk bakgrund i Finland. Av personerna med utländsk bakgrund var 51,6 procent män och 48,4 procent kvinnor. Antalet barn med utländsk bakgrund som inte fyllt 15 år uppgick till cirka 83 000, vilket är ungefär 19,6 procent av alla personer med utländsk bakgrund. Av personer med finländsk bakgrund är andelen barn som inte fyllt 15 år 15,4 procent.

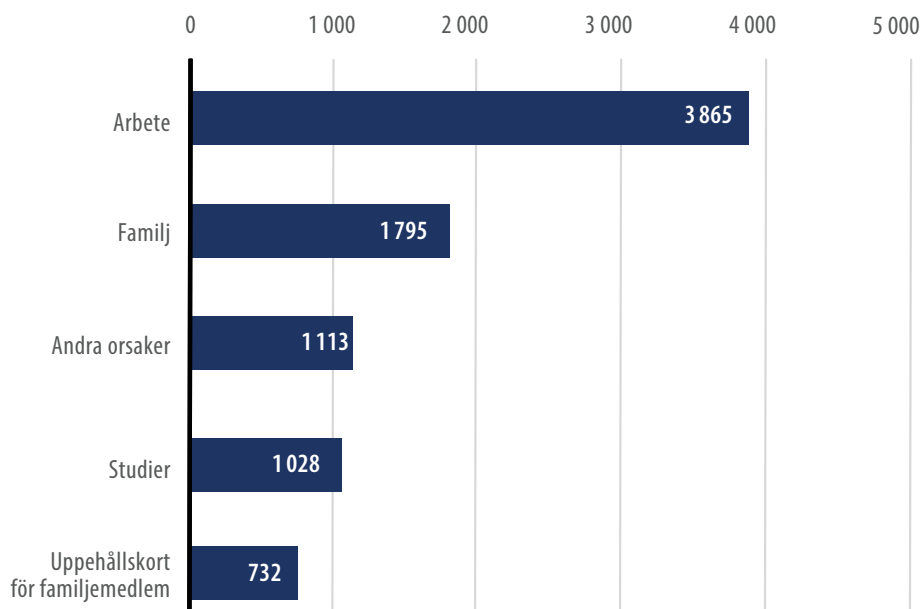
Till Finland flyttar varje år fler människor än vad som flyttar bort. Under de senaste tio åren var nettoinvandringen cirka 15 000 personer årligen. År 2019 flyttade 24 178 utländska medborgare till Finland, vilket till storleksordningen motsvarar medeltalet för de fem tidigare åren.

Det finns många orsaker att flytta till Finland. De senaste åren har de viktigaste orsakerna i storleksordning 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 (figur 2). Antalet registreringar av EU-medborgare uppgick till 8 533 (figur 3). I en separat utredning ska man undersöka hur pass bestående de personer som på olika grunder flyttat till Finland stannar i landet.

Figur 2. Första uppehållstillstånd i Finland för personer från länder utanför EU år 2019. Källa: Migrationsverket.

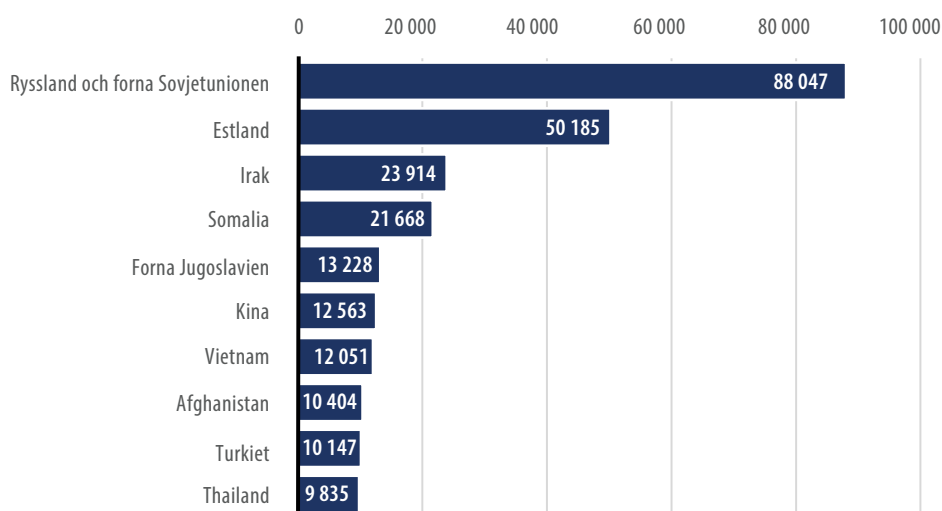


Figur 3. Registreringar av EU-medborgare år 2019. Källa: Migrationsverket.



Av de utländska medborgare som bodde i Finland kom de fem största medborgargrupperna år 2019 från Estland, Ryssland, Irak, Kina och Sverige. År 2019 var de två klart största grupperna av personer med utländsk bakgrund Ryssland och forna Sovjetunionen samt Estland (figur 4). 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). 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. Särskilt snabbt har invandringen från Asien ökat (35 procent av alla utländska medborgare år 2019), men Europa (inbegripet länderna utanför EU) har samtidigt bibehållit sin roll som största ursprungsvärldsdel (53 procent av alla som anlände 2019).

Figur 4. Befolkningen med utländsk bakgrund i Finland efter bakgrundsland år 2019. De tio största grupperna. Källa: Integration databas.



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, även om nativiteten började stiga något år 2020 enligt Statistikcentralens preliminära uppgifter. Samtidigt är Finland en av de främsta välfärdsstaterna i världen där en betydande del av befolkningen är äldre.

Finlands befolkning och antalet sysselsatta ökar endast med hjälp av invandring. Finlands arbetsföra befolkning minskar med tiotusentals personer om året och på 2000-talet hade antalet arbetstagare sjunkit om det inte varit för den utländska arbetskraften. År 2000–2017 minskade antalet sysselsatta med finländsk bakgrund med cirka 10 000 personer, men antalet sysselsatta med utländsk bakgrund ökade med cirka 100 000 personer. Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos kommer Finlands folkmängd att börja minska i början av 2030-talet. Utan nettoinvandring kommer den arbetsföra befolkningen i Finland att minska med över 150 000 personer fram till 2030. Om den årliga nettoinvandringen ökade med en tredjedel, skulle Finlands folkmängd börja minska först vid decennieskiftet 2040. Om nettoinvandringen ökade med hälften, skulle folkmängden nästan förbli oförändrad fram till 2060.³

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. Den andra generation har större betydelse för det finländska samhället under sin livstid än vad deras föräldrar hade.

I och med att befolkningen blir äldre 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 såväl innovativiteten som effektiviteten.⁴

3 Rotkirch, 2021.

4 Piketty 2014

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. Behovet av arbetskraftsservice är stort, i synnerhet under den inledande fasen av etableringen i landet. Många som omfattas av arbetskraftsservice deltar i integrationsutbildning och studerar finska eller svenska.

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 sysselsättningsstalet för personer som är födda utomlands 64,2 procent⁵ och för utländska medborgare 59,7 procent⁶ år 2019. Sysselsättningsgraden är därmed 9,4 procentenheter lägre för dem som är födda utomlands än för dem som är födda i Finland 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 procent⁷ år 2018, vilket var 18 procentenheter lägre än för personer med finländsk bakgrund.

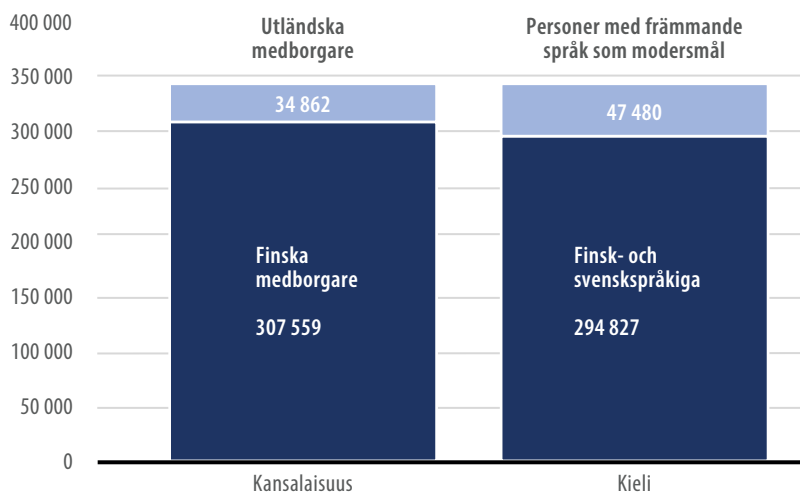
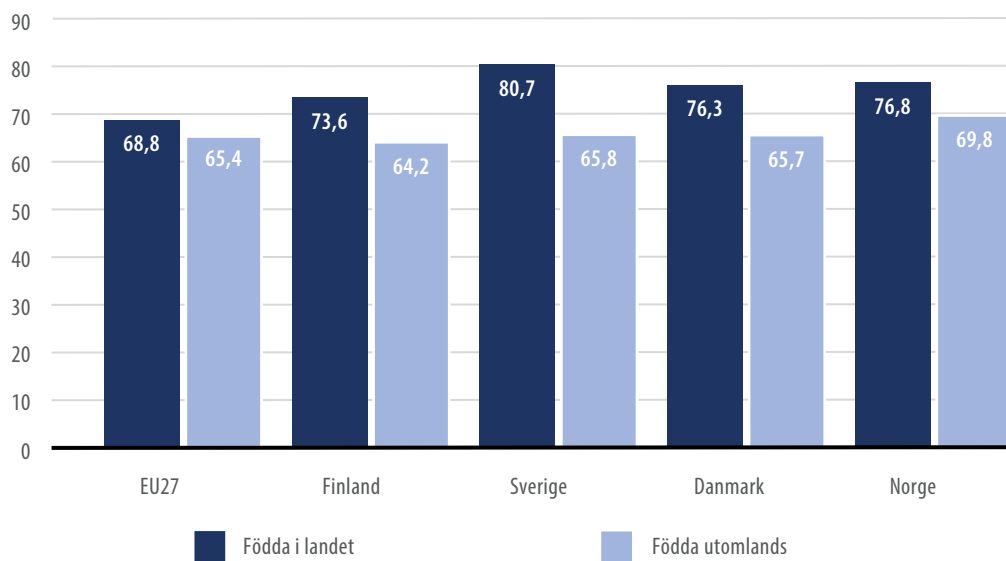
5 Sysselsättningsgraden för män 70,3 % och sysselsättningsgraden för kvinnor 58,1 %.

6 Sysselsättningsgraden för män 67,1 % och sysselsättningsgraden för kvinnor 51,5 %.

7 Sysselsättningsgraden för män 60,3 % och sysselsättningsgraden för kvinnor 50,7 %.

Figur 5. Arbetslösa arbetsökande efter medborgarskap och språk. Medeltalet för 2020.

Källa: Arbetsförmedlingsstatistik.

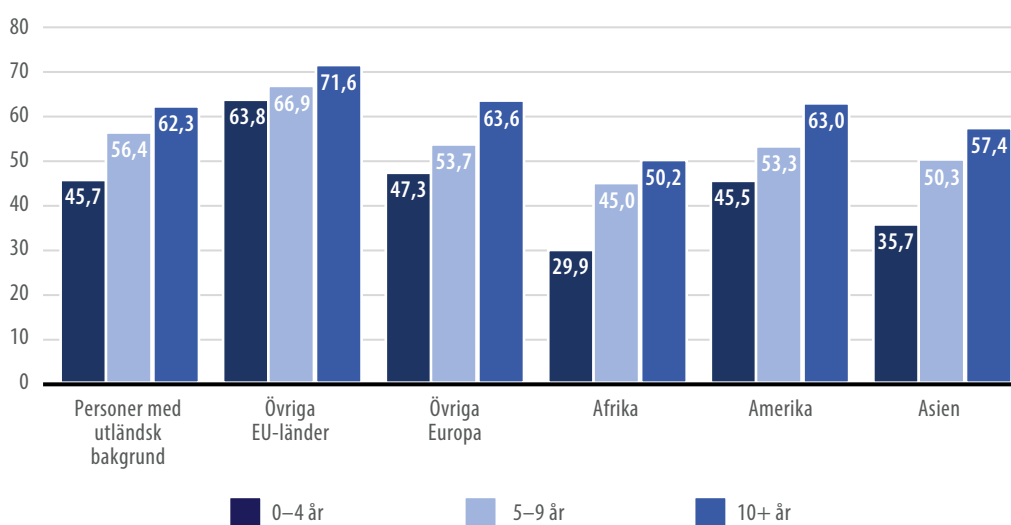
**Figur 6.** Relativa sysselsättningstal (%) för år 2019 efter födelse land. Källa: Arbetskraftsundersökning, Statistikcentralen/Eurostat.

Sysselsättningen bland personer med utländsk bakgrund är lägre i Finland än i de övriga nordiska länderna. Skillnaden jämfört med sysselsättningsgraden för dem som är födda i landet är större i Finland också i en europeisk jämförelse, men något mindre än i de viktigaste jämförelseländerna Sverige och Danmark (figur 6). 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 flyktningbakgrund och de som kommit till landet på grund av familjeband sysselsätts klart sämre än personer med finländsk bakgrund.⁸ Sysselsättningen ökar dock tydligt ju längre tid man har bott i landet och detta gäller för alla ursprungsvärldsdelar (figur 7).

Figur 7. De relativa sysselsättningstalen för personer med utländsk bakgrund utifrån tiden de varit i landet år 2018. Källa: Databasen Integrationindikatorer.



⁸ Larja & Sutela 2015, Mathies & Karhunen 2019, Kuusio & Seppänen & Jokela & Somersalo & Lilja 2020. Med tanke på utbildningsnivån sysselsätts utländska studerande dock sämre än finländska studerande.

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. Personer med utländsk bakgrund har oftare 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 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, utbildning och arbetserfarenhet som inte passar den finländska arbetsmarknaden och brist på nätverk som stöder sysselsättningen. 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.⁹

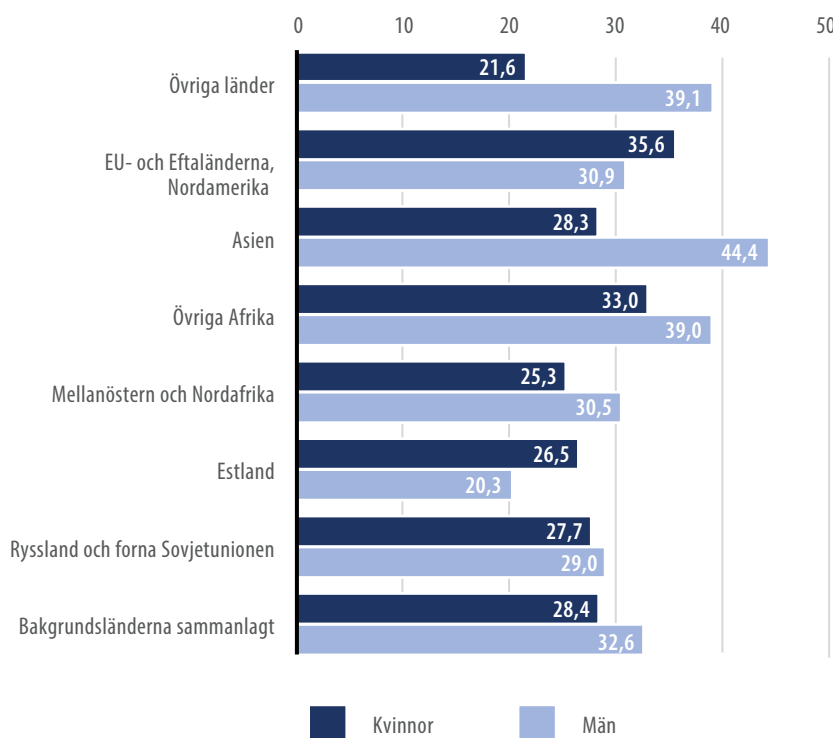
Vanligt med diskriminering på arbetsmarknaden

Även om kompetensen och övriga faktorer som främjar sysselsättningen är som de ska vara, är det på grund av diskriminering på arbetsmarknaden klart svårare för personer med utländsk bakgrund än för personer med finländsk bakgrund att ta sig ut på den finländska arbetsmarknaden (figur 8). 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.¹⁰

9 Nieminen & Sutela & Hannula 2015, Larja 2019

10 Ahmad 2019

Figur 8. Andelen personer med utländsk bakgrund (%) som år 2018 uppgett att de upplevt ojämlik behandling eller diskriminering på sin arbetsplats eller i en anställningssituation under de fem senaste åren indelad efter bakgrundsvärldsdel. Källa: Databasen Integrationindikatorer.



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 invandrare som redan finns här ska sysselsättas. Huruvida internationella studerande stannar i Finland påverkas förutom av arbetslivets mottaglighet också av de sociala och professionella nätverk som uppstått under studietiden och av sysselsättningsmöjligheterna efter studierna.¹¹

Sysselsättningsgraden för personer med flyktningbakgrund halkar efter övriga grupper

Personer med flyktningbakgrund har klart sämre utgångsläge på den finländska arbetsmarknaden än andra invandrargrupper. De som kommer till Finland för arbete har redan en färdig arbetsplats och lämplig kompetens, åtminstone för en arbetsgivares behov, medan personer med flyktningbakgrund anländer till Finland utan kontakter och ofta utan

11 Mathies & Karhunen 2019

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 hälsoproblem som försämrar arbetsförmågan. Andra faktorer som försvårar sysselsättningen är bland annat diskriminering på arbetsmarknaden, obehandlade sjukdomar och skador, svårigheter med språkinläringen och oro över att närstående befinner sig i en svår situation i ursprungslandet.¹² Dock är en del av personerna med flyktingbakgrund mycket kompetenta och välutbildade, men man lyckas inte utnyttja deras kompetens tillräckligt effektivt.

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 personerna befunnit sig i landet, 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 bakgrundsland 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.¹³

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.

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. Därremot 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

12 Asikainen 2020

13 Sarvimäki 2017

stannar hemma för att ta hand om sina barn. Kvinnor med utländsk bakgrund bildar vanligen familj i yngre ålder än kvinnor med finländsk bakgrund, de får i medeltal fler barn¹⁴ och deras integrationsbehov har inte kartlagts systematiskt och dessutom har det inte heller funnits tillräckligt anpassade, integrationsfrämjande tjänster att tillhandahålla dem, vilket också ökar sannolikheten för att de stannar hemma.

Det finns också strukturella faktorer som hindrar att kvinnorna sysselsätts. Det är tydligt att kvinnor oftare än männen kommer till Finland av familjeskäl 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 välavlönat 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.¹⁵ 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 sysselsättningen¹⁶ och leder till att majoritetsbefolkningen övergår till arbetsuppgifter som kräver högre kompetens och ger bättre lön.¹⁷ Sammantaget bedöms invandringens ekonomiska konsekvenser för destinationslandet oftast vara små.¹⁸

14 Larja 2019

15 Statens ekonomiska forskningscentral 2014

16 Signorelli 2020

17 Foged & Peri 2016

18 OECD 2013.

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.¹⁹ Då befolkningen i arbetsför ålder minskar, ökar hållbarhetsunderskottet på många olika sätt. 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.²⁰ Tillgången på experter i det egna landet är inte tillräcklig för att fylla behoven och bristen på experter har blivit ett hinder för tillväxt. År 2019 gick 65 000 anställningsförhållanden om intet, när den eftersökta arbetskraften inte stod att finna.²¹

Enligt arbets- och näringsministeriets beräkningar är invandringens inverkan på den ekonomiska försörjningskvoten (antalet arbetslösa och personer utanför arbetskraften i förhållande till antalet sysselsatta) i sin helhet neutral, om sysselsättningsgraden bland de inflyttade ligger på cirka 60 procent.²² År 2019 var det relativa sysselsättningstalet för utländska medborgare 59,7 procent enligt arbetskraftsstatistiken och för personer med utländsk bakgrund 64,2 procent (se avsnitt 2.1). Sysselsättningsgraden bland dem som flyttat av arbetsskäl är dock högre än bland dem som flyttat av andra skäl, varför arbetskraftsinvandringen har en positiv inverkan på den offentliga ekonomin. Enligt finansministeriets beräkningar skulle en ökning av nettoinvandringen med 50 procent (7 500 personer) minska hållbarhetsunderskottet med 0,4 procentenheter, om de nyanlända sysselsattes lika bra som den befolkning som finns i landet.²³ Ökad arbetskraftsinvandring skulle också stärka finansieringen av pensionsskyddet.²⁴ Man kan minska hållbarhetsunderskottet och stärka pensionsskyddet också genom att höja sysselsättningen bland de personer med utländsk bakgrund som redan befinner sig i landet.

Enligt flera undersökningar är mångformiga arbetsgemenskaper i genomsnitt innovativare och produktivare än andra. De internationella experterna ökar bevisligen företagets internationalisering samt öppnandet av nya målmarknader och investeringarna i landet. 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.

19 Rotkirch 2021

20 Aksoy & Basso & Smith & Grasl 2019

21 Räisänen & Ylikännö 2021

22 Kaihovaara & Larja 2019. Om man antar att sysselsättningsgraden för den befolkning som redan befinner sig i landet är 72 %.

23 Aalto m.fl. 2020

24 Nopola 2019

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 finns i vardagen och på arbetsmarknaden. Framför allt 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.²⁵ 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.

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 utsatt ställning på grund av låg utbildning. Dessutom försvagas invandrarnas 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 genom examensinriktad utbildning, utvecklande av digitala färdigheter, ökad språkundervisning, livslångt lärande, kombinerad utbildning och arbete samt utökat lönesubventionerat arbete.²⁶ De som har flyttat till Finland har också mycket kompetens som man behöver kunna identifiera och dra nytta av i arbetslivet på ett effektivare sätt än i dag. Personer som invandrat kan kanske tala flera olika språk flytande, även om det finns brister i kunskaperna i finska och svenska.

Också digitaliseringen av samhället och av skötseln av ärenden i vardagen kräver ny kompetens av medborgarna. Coronaviruspandemin har för sin del framhållt betydelsen av de digitala färdigheterna. När de digitala tjänsterna och anvisningarna utvecklas måste man försäkra sig om att de är tillgängliga också ur invandrarnas synvinkel och se till att stärka alla medborgares basfärdigheter och digitala kunnande. Digitaliseringens effekt på invandrarna är tudelad. Digitaliseringen kan bidra till integrationen, eftersom den kan minska regional ojämlikhet i utbudet av tjänster och utbildning. En invandrare kan ha goda digitala färdigheter trots att språkkunskaperna är svaga. Däremot kan digitaliseringen öka ojämlikheten när det gäller delaktigheten och leda till en bredare marginalisering för dem som har bristfälliga basfärdigheter. De som har lägre utbildning, har avbrutit utbildningen och äldre personer befinner sig i en synnerligen utsatt ställning.

²⁵ Autor & Levy & Murnane 2003

²⁶ Walbækken & Kostøl & Røtnes & Eggen & Kordt 2019

3. Olika och ojämlika situationer för invandrarna

Invandrarnas bakgrund och behov varierar, ojämlikhet syns inom olika områden

Invandrarna bildar sinsemellan en mycket heterogen grupp. Invandrarnas 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, hälsan, 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. Den försämrar den sociala kohesionen, människornas förtroende för varandra och för institutioner, den sociala interaktionen, delaktigheten och samhällsdeltagandet.²⁷

Låg sysselsättningsgrad höjer andelen låginkomsttagare, många olika utbildningsbakgrunder

Inkomstnivån för utlandsfödda personer med utländsk bakgrund i fråga om de disponibla inkomsterna är omkring en fjärdedel mindre än 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 lever 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 hushållet. 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 och till personer med finländsk bakgrund 2 243 euro per person. Invandrarna fick i synnerhet mycket bostadsbidrag, utkomstskydd för arbetslösa och utkomststöd. Behovet av de här stöden förklaras framför allt av att

27 Eskelinen & Erola & Karhula & Ruggera & Sirniö 2020

sysselsättningsgraden är låg och åldersstrukturen ung bland invandrarna.²⁸ En låg inkomstnivå och splittrad arbetskarriär ökar risken för fattigdom i pensionsåldern.

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.²⁹

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. Kvaliteten på examensregistret har förbättrats, men i fråga om den del av landets befolkning som har utländsk bakgrund är registret fortsättningsvis underutvecklat, eftersom det fattas uppgifter om utbildningar som genomgått utanför Finland för omkring hälften av de här personerna. 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 än personer med finländsk bakgrund som endast gått utbildning på grundskolestadiet, 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 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).

28 Jauhiainen & Raivonen 2020

29 Tervola & Verho 2014

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 är födda utomlands och har utländsk bakgrund inte lika ofta som befolkningen i stort att deras hälsa är bra eller ganska bra (65 procent respektive 73 procent). 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.³⁰

Invandrarbarn och invandrarunga behandlas inte lika, den socioekonomiska bakgrunden inverkar

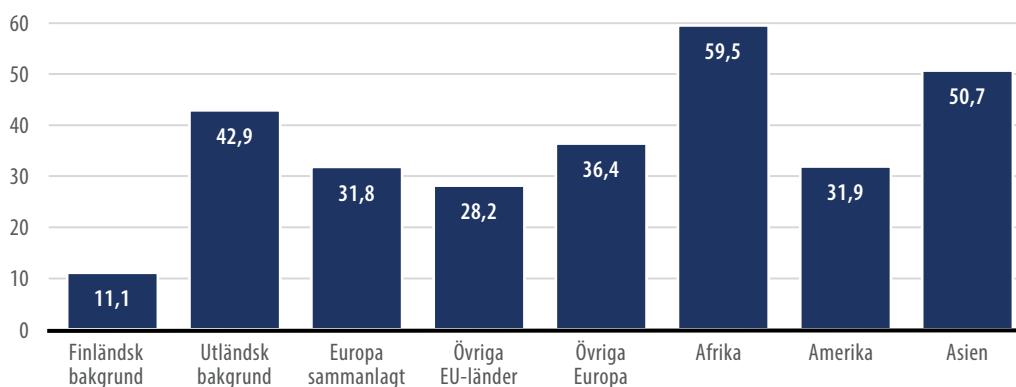
Befolkningen med invandrabakgrund är ung med många i åldern för att bilda familj. Av alla dem som har utländsk bakgrund är över en femtedel minderårig och av hela Finlands barnbefolkning har cirka tio procent utländsk bakgrund. Det går bra för en stor del av invandrarbarnen och de unga invandrarna, men det finns också brister i likabehandlingen. De minderåriga som anlänt utan vårdnadshavare befinner sig i en synnerligen utsatt ställning.

Barnens situation är bunden till familjens situation. Bland föräldrarna har försörjningssvårigheter och även låg utbildningsnivå och hälsoproblem identifierats som belastande faktorer.³¹ Försörjningssvårigheter är vanliga i många barnfamiljer. Det är nästan fyra gånger sannolikare att ett barn med utländsk bakgrund bor i ett hushåll med låga inkomster än ett barn med finländsk bakgrund (figur 9). Integrationsförutsättningarna för barn med utländsk bakgrund förbättras också om sysselsättningen förbättras och språkkunskaperna utvecklas för deras föräldrar.

30 Laatikainen & Skogberg & Koponen & Koskinen 2020

31 Kääriälä m.fl. 2020

Figur 9. Låginkomstgraden (%) bland barn under 18 år som bor i bostadshushåll med låga inkomster år 2018 indelad efter bakgrundsvärldsdel. Låginkomstgraden visar andelen personer som bor i hushåll med låga inkomster av hela hushållsbefolkningen. Ett bostadshushåll anses ha låga inkomster när den ekvivalenta inkomsten (= den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet enligt OECD) understiger 60 procent av den ekvivalenta medianinkomsten för samtliga hushåll. Källa: Databasen Integrationindikatorer.



Vid sidan av försörjningssvårigheterna 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 familjen och föräldraskapet. Familjemedlemmarna är dock ofta en viktig resurs för varandra. Att ha sin familj i Finland är bland annat förknippat med bättre sysselsättning och bättre självbedömd språkförmåga jämfört med dem som har familjer som bor någon annanstans³².

Barn till invandrare har sämre skolframgångar i PISA-proven i matematik och detta motsvarar två års skolgång i jämförelse med provresultaten för barn med finländsk bakgrund.³³ Skillnaden är en av de största i OECD-länderna. Skillnaderna mellan elever från majoritetsbefolkningen och elever med invandrabakgrund 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 invandrabakgrund än bland majoritetsbefolkningen.³⁴ Vid högskolorna är personer med invandrabakgrund underrepresenterade.

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

33 Harju-Luukkanen m.fl. 2014

34 Malin & Kilpi-Jakonen 2019

Skillnaden mellan majoritetsbefolkningens barn och invandrabarnen, till exempel i fråga om utbildning, hälsa, välbefinnande och kriminalitet,³⁵ får ofta helt eller till stor del sin förklaring när man beaktar familjernas socioekonomiska ställning och familjestrukturerna. 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 invandrabakgrund 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.³⁶ 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.³⁷

Barn som är födda i Finland med invandrarföräldrar sysselsätts 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

35 Ansala & Hämäläinen & Sarvimäki 2014

36 Ansala & Hämäläinen & Sarvimäki 2019

37 Ansala & Hämäläinen & Sarvimäki 2019

mot strafflagen som uppklarats hade 10,5 procent utländsk bakgrund³⁸ (år 2019 var andelen personer med utländsk bakgrund 7,7 procent 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 procent 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.³⁹

Utländska medborgare och personer med utländsk bakgrund blir också offer för brott oftare än majoritetsbefolkningen. 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.⁴⁰ Personer med utländsk bakgrund blir också offer för hatbrott. År 2019 skrevs 650 polisanmälningar som enligt polisen hade samband med etnisk eller nationell bakgrund.⁴¹ När man ser till alla misshandelsbrott är andelen brott där kvinnor blivit offer för familjevåld betydligt större än motsvarande andel för männen och detsamma gäller även för invandrare. Invandrarkvinnor och invandrarflickor kan också bli offer för könsstympning. 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 grävsta fallen utnyttjas utlänningar systematiskt och professionellt i arbetet.

38 Brotts och tvångsmedel

39 Finlands officiella statistik (FOS): Brotts och tvångsmedel

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

41 Rauta 2020

Coronaviruspandemins effekter på invandrarna

Det har än så länge inte varit möjligt att bedöma coronavirusets långsiktiga effekter på situationen för olika befolkningsgrupper. Enligt preliminära uppskattningar verkar det dock som att de negativa effekterna av pandemin drabbar invandrarna hårdare än den övriga befolkningen. Effekterna syns särskilt i fråga om hälsa, sysselsättning och utbildning.

När det gäller hälsan märks pandemins effekt på invandrarna tydligast på att de är överrepresenterade bland dem som smittats. Enligt Institutet för hälsa och välfärd talade nästan en fjärdedel av dem som konstaterats smittade av coronaviruset fram till slutet av 2020 ett modersmål som inte var finska, svenska eller samiska. Det finns flera orsaker till att coronavirussmitta sprids bland den del av befolkningen som talar främmande språk. Av dem som talar ett främmande språk bor relativt sett klart fler i huvudstadsregionen, där antalet konstaterade smittade hela tiden varit högre än medeltalet för hela landet. Dessutom arbetar de oftare i yrken där det i genomsnitt är vanligare att bli exponerad för coronaviruset, de är mer trångbudda än finsk- och svenskspråkiga och trots information på flera språk har de sannolikt oftare blivit sämre informerade om risker och restriktioner kring coronaviruset.

Även när det gäller sysselsättningen har de negativa effekterna av pandemin sannolikt drabbat invandrarna hårdare. I januari 2021 var antalet utländska arbetslösa arbetssökande 40 procent fler än året innan, medan motsvarande siffra för finländarna var 32 procent. Utvecklingen har varit väntad, eftersom man upptäckt att invandrarnas sysselsättning reagerar kraftigare på ekonomiska konjunkturer än majoritetsbefolkningens.⁴² Detta kan betyda att sysselsättningen också stiger snabbare bland invandrarna än bland majoritetsbefolkningen när ekonomin återhämtar sig. Å andra sidan kan pandemin ha långsiktiga konsekvenser för arbetskarriärerna för de invandrare som anlänt till landet under eller kring tiden för pandemin.⁴³

42 T.ex. Busk m.fl. 2016.

43 Samma som föregående

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 de barn 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.

Antalet tillväxtregioner är mindre än förr och i flera regioner är invandringen den enda faktor som ökar mängden arbetskraft. Invandring, mångfald och internationell kompetens har också en ökande betydelse, inte enbart för att främja delaktighet och jämlikhet för kommuninvånare med olika bakgrund, utan också för att utveckla den regionala och kommunala livskraften. Internationella experter har betydelse för tillväxten och internationaliseringen i näringslivet, vilket i sin tur kan främja regionernas och kommunernas konkurrenskraft och attraktionskraft för annorlunda företags- och innovationsverksamhet.

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. Utöver myndigheterna är olika organisationer och den verksamhet med låg tröskel som de erbjuder betydelsefulla för främjandet av delaktigheten och tillträdet till lokala gemenskaper. Det finns regionala och lokala skillnader i integrationsfrämjandet och de beror till exempel på skillnader i invandrarnas antal och bakgrund, serviceutbudet, verksamhetsmodellerna och resurserna. På små orter är antalet invandrare vanligen lägre och serviceutbudet mindre, varför det ofta är svårare att segmentera servicevägarna utifrån behoven. En styrka och en utmaning i stora städer är till exempel det stora antalet aktörer och personer som ska integreras.⁴⁴ Ser man till organisationsfältet och arbetsmarknaden förekommer också stora regionala och lokala skillnader.

44 Karinen, Kortelainen, Luukkonen & Jauhola, 2020c

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 under inflytande av bostadsmarknaden. De ekonomiska resurserna och den ojämlika fördelningen av dem 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 mellan 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 utländsk bakgrund. Den förklarande faktorn är i synnerhet den högre inkomstnivån som barnfamiljerna med finländsk bakgrund har samt de utbildningsval man träffar och att man flyttar bort från låginkomstområden när inkomsterna stiger. Det märks ingen stark etnisk differentiering mellan 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.⁴⁵

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 boendepreiserna 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 är också mer trångbodda 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.⁴⁶

45 van Ham & Tammaru 2016, Bernelius & Viikama 2019, Petrović & Manley & van Ham 2019

46 Saikkonen & Hannikainen & Kauppinen & Rasinkangas & Vaalavuo 2018

5. Integrationen försvåras av utbredd diskriminering

En lyckad integration förutsätter att goda relationer utvecklas och upprätthålls mellan olika befolkningsgrupper samt att delaktighet och möjligheter till deltagande understöds. I fråga om främjandet av integrationen är det av central betydelse att invandraren själv är aktiv. Likaså är det viktigt hur det finländska samhället tar emot sina nya medlemmar. 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, behärskande av finska och svenska, deltagande i arbetslivet, utbildning, hobbyverksamhet och annan verksamhet samt tillhörighet och medlemskap i olika gemenskaper. Det är positivt att en stor del av dem som talar somali, estniska, ryska, engelska och arabiska enligt en utredning åtminstone i någon mån upplever delaktighet i det finländska samhället.⁴⁷ 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 hur gammal personen var då han eller hon flyttade till Finland och hur länge han eller hon har bott här samt av ursprungslandet. Av betydelse är också det omgivande samhället, dess atmosfär och den behandling som de unga upplevt.⁴⁸

I Finland förekommer även diskriminering och rasism som riktas mot invandrare (figur 10). Över hälften av dem som flyttat till Finland från afrikanska länder söder om Sahara har upplevt diskriminering under det senaste året.⁴⁹ Av en utredning som genomfördes av diskrimineringsombudsmannen 2020 framgår att rasism och diskriminering är vardag för finländare med afrikansk bakgrund. De första erfarenheterna av rasism upplevs redan före skolåldern inom småbarnspedagogiken och under de första klasserna i grundskolan. De här erfarenheterna märks inom alla livsområden och effekterna av dem kumuleras under hela livet. Effekter syns till exempel i utbildningen, på arbetsmarknaden och som problem med den psykiska hälsan.

Erfarenheter av diskriminering minskar förtroendet för myndigheterna 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. En

47 Pitkänen & Saukkonen & Westinen 2019

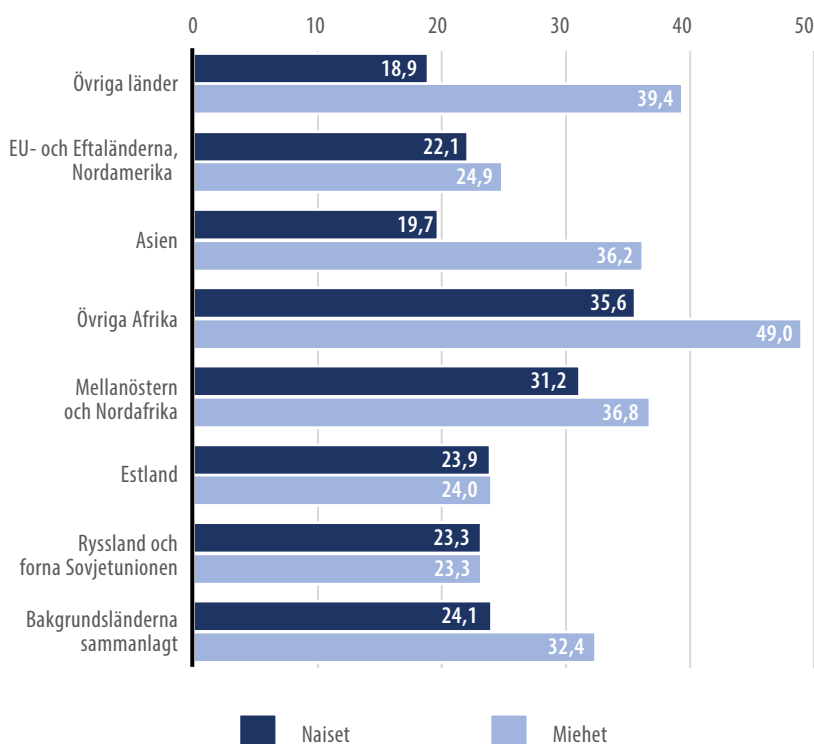
48 Larja 2017

49 EU-midis II 2018

synnerligen skadlig effekt har den strukturella rasismen, såsom diskriminerande verksamhetssätt och processer inom arbetsliv, utbildning och service, där organisationer, företag, inrättningar och ämbetsverk 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 och tillbakadragande från den offentliga debatten samt 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 vän⁵⁰. 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 majoritetsbefolkningen⁵¹.

Figur 10. Trakasserier som personer med utländsk bakgrund upplevt (%) efter bakgrundsvärldsdel år 2018. Andelen personer som upplevt fysiska eller psykiska trakasserier under det senaste året. Källa: Databasen Integrationindikatorer.



50 Kuusio & Castaneda & Leeman 2020

51 Pitkänen & Saukkonen & Westinen 2019

Ojämlighet och varierande deltagarformer utmanar verksamhetsätten inom den traditionella demokratin.⁵² Finland har upprepade gånger placerat sig bra i jämförelser som publicerats av internationella organisationer och som mäter demokrati, mänskliga rättigheter, pressfrihet, avsaknad av korrupktion och fungerande förvaltning.⁵³ 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 i mindre utsträckning i politiken än befolkningen med finländsk bakgrund, om man ser till röstningsaktiviteten, men det är lite sannolikare att personer med utländsk bakgrund ställer upp som kandidater i riksdagsval än att personer med finländsk bakgrund gör det. I riksdagsvalet 2015 var röstningsprocenten cirka 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 personer som kom från EU-länder.

52 Det nationella demokratiprogrammet 2025, verksamhetsplan

53 International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2019

6. Nuläget för främjandet av integrationen

6.1 Lagen om främjande av integration och de viktigaste utvecklingsåtgärderna

Den 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 invandrarens tidigare utbildning, arbetshistoria, språkkunskaper, inlärningsfärdigheter samt andra omständigheter som påverkar integrationen och servicebehov. Den inledande kartläggningen ska påbörjas inom två månader från det att klientrelationen 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. Enligt integrationslagen är utgångspunkten den att kommunen och arbets- och näringsbyrån gör upp en integrationsplan tillsammans med invandraren. Ofta är det ändå så att antingen kommunen eller arbets- och näringsbyrån svarar för att göra upp integrationsplanen tillsammans med invandraren.

En invandrare har rätt till integrationsplan, om han eller hon är registrerad som arbetslös arbetssökande eller annat än tillfälligt får utkomststöd. I regel görs integrationsplaner upp för invandrare som anmält sig som arbetslösa arbetssökande. Vid arbets- och näringsbyrån har årligen knappt 8 000 första integrationsplaner gjorts upp de senaste åren, med undantag av åren 2016–2017, då cirka 10 000 första integrationsplaner gjordes upp per år till följd av ökad asylsökning år 2015. För kommunernas klienter som ska integreras och som inte direkt strävar efter att ta sig ut på arbetsmarknaden görs integrationsplaner däremot inte upp systematiskt och det finns inte heller något heltäckande utbud av lämpliga tjänster. Ett problem i kommunerna är också bristen på information. Kommunerna har inga uppgifter om hur många i kommunen som har rätt till en integrationsplan och vilka de är.⁵⁴ Av dem som står utanför arbetskraften är det i alla kommuner de som har flyktningbakgrund som mest systematiskt kan erbjudas tjänster. Detta gäller i synnerhet kvotflyktingarna, eftersom kommunerna ofta får förhandsinformation om att de ska flytta till kommunen.

En integrationsplan kan utarbetas även för andra än de här invandrarna, om de 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

54 Karinen, Kortelainen, Luukkonen & Jauhola, 2020c

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, alltså kommunen eller arbets- och näringsbyrån, 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, och 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 en invandrades frivilliga studier med arbetslöshetsförmån (mer om detta i avsnitt 11.6).

I integrationslagen föreskrivs det också om integrationsplaner för minderåriga och integrationsplaner för familjer, som båda hör till kommunernas ansvar. För minderåriga som anlänt utan vårdnadshavare och som fått uppehållstillstånd ska det alltid utarbetas en integrationsplan. En integrationsplan för en familj ska utarbetas i synnerhet när det finns behov att stödja ett barns utveckling genom att stärka föräldrarna. Målet är att förhindra att familjemedlemmarna integreras i olika takt och att stödja föräldrarna i deras fostringsuppgift.

Integration på svenska

Integrationslagen ger invandrarna möjlighet att få tjänster vars syfte är att stödja invandrarens möjligheter att inhämta tillräckliga kunskaper i finska eller svenska. Undervisning i finska eller svenska kan ordnas som integrationsutbildning, antingen som arbetskraftsutbildning eller som frivilliga studier. Den allmänna språkexamen som krävs vid ansökan om medborgarskap kan avläggas på finska eller svenska.

Främjande av integration har ordnats på svenska främst i Nyland, Egentliga Finland och Österbotten. Enligt statsrådets principbeslut om nationalspråksstrategin (2012) ska utläningar som bosätter sig i Finland systematiskt ges information om Finlands tvåspråkighet,

dess betydelse på arbetsmarknaden och om kursutbudet i finska och svenska i den service som erbjuds enligt integrationslagen. I principbeslutet rekommenderas dessutom att de som upphandlar integrationsutbildning för vuxna invandrare, i synnerhet på tvåspråkiga orter, i upphandlingen beaktar behoven av utbildning i finska och svenska språket så att en arbetslivsorienterad inläring av finska och svenska är möjlig. Vid valet av integrations-språk är det viktigt att ta hänsyn till invandrarens situation som helhet.

Situationen för integrationsfrämjandet på svenska har utvärderats i en utredning av Kommunförbundet år 2017. I rapporten framhålls att man behöver öka medvetenheten om möjligheterna att integreras och sysselsättas på svenska, utveckla nätverken bland de svenska integrationsaktörerna, förbättra utbildningsmöjligheterna på svenska bland annat med hjälp av digitala lösningar och förbättra möjligheterna att lära sig svenska och finska parallellt.

Påskyndande av invandrarnas utbildnings- och sysselsättningsvägar

Utvecklingen av invandrarnas utbildnings- och sysselsättningsvägar stärktes som ett led i statsminister Sipiläs regerings handlingsplan om integrationen (Invandrare till kommuner, utbildning och arbete, 3.5.2016). 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 lotsar kunderna till lämplig utbildning och ut på arbetsmarknaden på ett flexibelt sätt.

På uppdrag av statsminister Marins regering har dessutom bland annat följande åtgärder genomförts för att effektivisera invandrarnas integration och sysselsättning:

- Kommunernas kompetenscenterverksamhet har utvecklats och utvidgats.
- Väglednings- och rådgivningstjänsterna för invandrare har utvecklats, tillgängligheten förbättrats och kvaliteten förenhetligats.
- Arbetslivets mottaglighet har stärkts genom ett program för mångfald i arbetslivet.

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 i fråga om integrationsåtgärderna 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 underskrider den målnivå som ställts upp för språkkunskaperna i integrationsutbildningen och att integrationstjänsterna för de invandrare som står utanför arbetskraften befinner sig långt från arbetslivet.⁵⁵

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 samarbetsstrukturer samt möjligheter för de sakkunniga att erbjuda vägledning som utgår från dem som ska integreras. På servicenivå anses det

55 OECD 2018

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.⁵⁶

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 kunskaper, brist på kundinriktning i tjänsterna, svårigheter i samband med försörjningen, diskriminering och 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, utökar utbildningsutbudet för vuxna, arbetslivsinriktad läroavtals- och rekryteringsutbildning, det kommunala serviceutbudet samt sektorsövergripande tjänster där arbets- och näringsbyråerna och läroanstalterna medverkar.⁵⁷

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.⁵⁸

Invandrarnas egna uppfattningar om integrationstjänsterna

Invandrarnas uppfattningar om de integrationsfrämjande tjänsterna 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.⁵⁹

56 Ala-kauhaluoma & Pitkänen & Ohtonen & Ramadan & Hautamäki & Vuorento & Rinne 2018

57 Shemeikka & Schmidt-Thomé & Harkko & Paavola & Raunio & Alanko & Björk & Kettunen & Kouvonnen & Pitkänen & Ramadan & Varjonen & Vuorento 2021

58 Saukkonen 2019

59 Karinen & Luukkonen & Korttelainen & Korhonen & Luomala 2020a

Enligt dem som svarade på enkäten bidrog undervisningen i finska, tillgången till rätt hälso-tjänster och tryggheten i det finländska samhället mest till etableringen och livet i Finland. Många av dem som svarade lyfte fram att den integrationstid 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.⁶⁰

De som hade vänner och som upplevde sig själva som jämlika var nöjdare 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 det alltid om just hans eller hennes etablering och integration och dessa påverkas av allt som han eller hon möter.⁶¹

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 flyktingbakgrund (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 näringsbyrån. I panelerna berättade invandrarna också om sina erfarenheter av utanförskap och rasism.⁶²

60 Karinen & Luukkonen & Korttelainen & Korhonen & Luomala 2020a

61 Karinen & Luukkonen & Korttelainen & Korhonen & Luomala 2020a

62 Laitinen-Saunio 2020

Målsättningar och åtgärder för att utveckla främjandet av integration

7. De viktigaste förslagen i redogörelsen

Genom förslagen i redogörelsen främjas invandrarnas sysselsättning och delaktighet och påskyndas deras integration i processens alla faser. Den inledande integrationen och integrationsfrämjandet utvecklas som en del av basservicen och utbildningssystemet, och goda befolkningsrelationer samt partnerskap stärks.

De viktigaste reformer som föreslås i redogörelsen är följande:

- Ett **integrationsprogram** (kapitel 11) upprättas för att effektivisera den inledande integrationen. Genom de förslag som gäller integrationsprogrammet görs den inledande integrationen klarare och stöds behovs- och arbetslivsorienteringen i integrationen. Dessutom främjar integrationsprogrammet en bättre tillgång på integrationsfrämjande tjänster som är mera välfungerande än i dag samt flexibla övergångar från särskilda integrationstjänster till arbetslivet, utbildning eller andra tjänster.
- **Basservicen och det allmänna utbildningssystemet utvecklas** så att de i allt högre grad motsvarar också invandrarnas behov (kapitel 8, 12, 13 och 14). Genom de förslag som gäller det allmänna service- och utbildningssystemet förbättras samhällets förmåga att tillgodose invandrarnas behov och invandrarnas möjligheter ta del av tjänster avsedda för alla som stöd sin integration och sysselsättning.
- **Vägledningen och rådgivningen stärks och görs permanent** för alla som flyttat till Finland oberoende av grunden för invandringen, personens livssituation eller hur länge personen har bott i landet (kapitel 10). Förslaget främjar ökad kännedom om det finländska samhällets funktion och bidrar till att alla målgrupper nås bättre av den integrationsfrämjande verksamheten och av ändamålsenliga tjänster.

Genom integrationsprogrammet anges en mera kompakt och riktad serviceprocess för den inledande integrationen som i första hand riktar sig till invandrare som är arbetslösa arbetssökande eller står utanför arbetskraften, medan förslagen som syftar till att förbättra tillgången på information, vägledning och rådgivning ska stödja integrationen av alla som flyttat till Finland oberoende av grunden för invandringen, personens livssituation eller hur länge personen har bott i landet (kapitel 10).

Genom förslagen i redogörelsen stärks en behovsgrundad vägledning av invandrare under hela integrationsprogrammet från integrationstjänsterna till basservicen, det allmänna utbildningssystemet och arbetslivet. Integrationsprogrammet utesluter inte möjligheten att under eller efter programmet nyttja också andra tjänster än de sysselsättnings- och kompetensfrämjande tjänster och social- och hälsovårdstjänster som ingår i programmet förutsatt att dessa tjänster kan användas för att främja invandrarens välfärd, delaktighet och sysselsättning. På motsvarande sätt ska det till exempel vara möjligt att delta i språkutbildningen vid behov också efter det att integrationsprogrammet har avslutats exempelvis som en del av en sysselsättningsplan upprättad av arbetskraftsservicen. Som en del av integrationsprogrammet nyttjas också verksamhet som tillhandahålls av tredje sektorn.

Förslag läggs fram om att integrationen av de invandrare som kommer till Finland för att arbeta eller studera ska utvecklas genom flera åtgärder som beaktar målgruppens livssituation (kapitel 15) inbegripet en ökning av möjligheterna att studera finska eller svenska och de åtgärder som ingår i programmet Talent Boost. Dessutom stöds integrationen av dem som kommer för att arbeta eller studera av att tillgången på rådgivning och vägledning förbättras (kapitel 10) och delvis också av åtgärder som ingår i integrationsprogrammet (kapitel 11).

Genom förslagen i redogörelsen främjas målen med integrationen på bred basis: sysselsättning, hälsa och välbefinnande i vardagen, integration av familjer, delaktighet och goda befolkningsrelationer. De olika delområdena inom integrationsfrämjandet stöder också varandra: sysselsättning främjar till exempel delaktighet och välbefinnande, god hälsa sysselsättning och goda befolkningsrelationer välbefinnande. Stöd för integrering av föräldrar och familjer främjar också integreringen av barn. En utgångspunkt för förslagen i redogörelsen är ett starkt multifunktionellt samarbete där bland annat centrala ministerier, NTM-centralerna och andra regionala aktörer, kommunerna, utbildningsanordnarna, serviceproducenterna, FPA, arbetsgivarna samt organisationer, religiösa samfund och andra sammanslutningar deltar.

En förutsättning för ett fungerande integrationsfrämjande är fungerande partnerskap och goda befolkningsrelationer i samhället. Partnerskap för integrationsfrämjande och en starkare roll för organisationerna främjas på ett sektorsövergripande sätt i förslagen i redogörelsen (t.ex. kapitel 10 och 11) och som ett eget tema genom de åtgärder som läggs

fram i kapitel 16 och bland annat genom användning av partnerskapsprogrammet för integration. Mål och åtgärder för att utveckla goda befolkningsrelationer och invandrarnas delaktighet anges i kapitel 17. Kapitel 9 stakar dessutom ut arbetet för snabb inledning av integrationen vid förläggningarna och utvecklandet av styrningen av asylsökande som beviljats uppehållstillstånd till kommunplatser.

Invandraren äger sin integrationsprocess, och en förutsättning för integration är att invandraren är aktiv. Ett av syftena med integrationstjänsterna är därför att stödja invandrens egen aktivitet i det finska samhället och på arbetsmarknaden. Förslagen i redogörelsen avser att ge dem som integreras bättre kännedom om sina möjligheter och förbättra deras förutsättningar för att fatta beslut som främjar deras integrering och sysselsättning. Genom förslagen stärks dessutom verkningsfullheten i integrationsfrämjandet genom att man förbättrar möjligheterna att skapa individuella och behovsgrundade integrationsvägar till exempel för invandrare som är inriktade på att fort få arbete, som behöver förbättra sina grundläggande färdigheter eller skaffa sig yrkesutbildning, som har högskoleutbildning eller som behöver särskilt stöd.

Bland invandrarna finns det också personer som av olika orsaker är i utsatt ställning och har särskilda behov som bör beaktas när tjänster utvecklas. Kvotflyktingar, invandrare med funktionsnedsättning, offer för människohandel och asylsökande minderåriga som anlänt utan vårdnadshavare och som fått uppehållstillstånd är ofta i särskilt sårbar ställning. Genom förslagen i redogörelsen stöds möjligheterna att identifiera också dessa gruppers behov av tjänster och deras tillgång till tjänsterna.

8. Införlivande av integrationsfrämjandet

Syftet med integrationslagen är att stödja och främja integration och invandrares möjligheter att aktivt delta i samhällsverksamheten i Finland samt jämlikhet, likabehandling och en positiv växelverkan mellan olika befolkningsgrupper. För att målen ska förverkligas bör myndigheterna tillhandahålla invandrarna åtgärder och tjänster som främjar och stöder integrationen, till exempel undervisning i finska eller svenska samt information om samhället, kulturen och sysselsättnings- och utbildningsmöjligheterna, särskilt under den första tiden i landet. 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.

Sysselsättningen och delaktigheten bland dem som ska integreras och de övriga invandrarna behöver stärkas. Det effektivaste slutresultatet uppnås dock inte enbart med hjälp av integrationspolitiken eller integrationstjänsterna. 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. Det är också viktigt att de olika funktionerna bildar en fungerande helhet och att integrationsfrämjande tjänster samordnas bland annat med arbets- och näringsstjänsterna, utbildningssystemet, social- och hälsovårdstjänsterna och barn- och familjetjänsterna med beaktande av arbetsgivarnas behov och organisationernas styrkor när det gäller främjandet av integrationen.

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. Genom arbetet med partnerskapsprogrammet för integrationsfrämjande stärks också kontakten mellan det lokala, regionala och riksomfattande arbetet med att främja integrationen och samhällets mottaglighet.

För att främjandet av integrationen ska kunna införlivas förutsätts att varje myndighetsorganisation beaktar den mångformiga kundgruppens behov när den planerar och genomför tjänster och att den sörjer för att personalen i den egna organisationen får fortbildning, vilket också förutsätter tillräckliga resurser. Kunskaper i hur man stöder integrationen och stärker delaktigheten bör också höra till olika yrkesgruppers grundutbildning. I kundarbetet och tjänsterna innebär införlivandet bland annat också att tjänsternas tillgänglighet säkerställs, vilket kan betyda att en tolk används vid behov och att bruket av klarspråk

och lättläst språk främjas vid sidan av flerspråkigheten. Då invandrare rekryteras till den offentliga sektorn stärks kunskaperna om mångfalden och språkkunskaperna blir mångsidigare när tjänster planeras och tillhandahålls, vilket stöder integrationsfrämjandet inom basservicen.

Främjande 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 i planeringen och styrningen av samt tillsynen över åtgärder och tjänster som främjar invandras integration och sörjer för att invandrarernas 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 invandrantjänsterna.

Kommunen är enligt den gällande integrationslagen allmänt ansvarig och samordningsansvarig för utvecklandet av invandrarernas 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.

Invandrarerna hör till kommuninvånarna och alla de kommunala tjänsterna står också till deras förfogande. Kommunerna skiljer sig åt till befolkningstrukturen. 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 invandrarernas 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, tillgången och funktionaliteten när det gäller tjänsterna 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 invandrarerna också bosätter sig på mindre orter än de största bosättningscentrumen.

Kommunerna beviljas statsandelar för sina statsandelsuppgifter. I beräkningen av statsandelen beaktas de kalkylerade kostnader som bestäms utifrån inslaget av personer med främmande språk som modersmål. Statsandelar betalas också särskilt för utbildning och undervisning som ordnas för invandrare enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

År 2015 gjordes ett betydande tillägg i de kalkylerade kostnaderna för främmande språk som modersmål 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 inslaget av personer med främmande språk som modersmål och de kalkylerade kostnaderna för detta dessutom ökat relativt sett mer än de andra bestämningsfaktorerna. 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 man jämför 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.

Kostnader som särskilt orsakas av främjande av integration ersätts till kommunerna i huvudsak i fråga om dem som får internationellt skydd. Tjänster för invandrare som är arbetsökande finansieras som en del av de offentliga arbetskraftstjänsterna.

Integrationen påverkas förutom av tjänsterna också av frågor kring boendet. Den kommunala bostads-, mark- och markanvändningspolitiken påverkar boendemöjligheterna, boendepreiserna och tillgången på boende till överkomligt pris i kommunen. I Utvecklingsprogrammet för bostadspolitik, som ska lämnas till riksdagen i form av en redogörelse våren 2021, ges förslag till bostadspolitiska åtgärder för åren 2021–2028. Med hjälp av åtgärderna i programmet strävar man efter att bemöta bostadspolitikens problemområden, till exempel tillräckligt utbud av hyresbostäder, boende till överkomligt pris och bostadsutbudet i tillväxtcentrumen, samt att fortsätta att utveckla bostadsområden och förhindra segregation. Differentieringen mellan bostadsområdena påverkas dock inte enbart med hjälp av bostadspolitik eller stadsplaneringen, utan genom ett omfattande tvärsektorielt arbete, alltså på ett avgörande sätt med hjälp av utbildnings-, sysselsättnings-, välfärds- och inkomstfördelningspolitiken, det vill säga genom att påverka de grundläggande orsakerna till utsatthet och segregation.

Förortsprogrammet 2020–2022, som grundar sig på regeringsprogrammet, bemöter differentieringsutvecklingen i städerna genom att stärka den kunskapsbaserade, strategiska och förvaltningsövergripande utvecklingen av förorterna. Med hjälp av programmet utvecklas trivseln, funktionaliteten och säkerheten i bostadsområdena och dessutom stärks bland annat förortsskolornas roll för att främja jämlikhet i utbildningen, tjänster som stöder barns och ungas välbefinnande och olika befolkningsgruppers delaktighet när det gäller att planera och utveckla det egna bostadsområdet.

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 invandrarbakgrund. 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 kompetenscentret för integration av invandrare en statistikdatabas som sammanställer statistikuppgifter om invandrabefolkningens struktur, sysselsättning, 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 närvarande är det inte möjligt att producera riksomfattande indikator- och statistikuppgifter om kommunsektorns integrationstjänster och integrationsvägar, då kommunerna inte förfogar över ett enhetligt riksomfattande register för registrering av uppgifter om integration. Uppgifterna registreras antingen i kommunens social- och hälsovårdsregister eller i något annat register och informationssystemen har inte de gränssnitt som behövs för att samköra uppgifterna sinsemellan eller med de statliga myndigheterna. Att samköra uppgifter från informationssystem som förvaltas av andra statliga myndigheter, såsom Migrationsverket, med uppgifterna i arbets- och näringsministeriets kundinformationssystem är möjligt endast från fall till fall och främst som särskilt uppdrag på grund av lagstiftningen och tekniska begränsningar.

Också partnerskapsprogrammet för integration stärker integrationens kunskapsbas genom att öka interaktionen mellan aktörerna. Målet är att sammanföra aktörer som främjar integrationen, såsom kommuner, organisationer, myndigheter och sammanslutningar, för att bilda en gemensam uppfattning om utvecklingsbehoven för det integrationsfrämjande arbetet och stärka kunskapsbasen genom att kombinera kunskap från praktiskt arbete med forskningsrön. Det intensifierade samarbete mellan myndigheterna och organisationerna som främjas i programmet stöder också att invandrarna deltar i utvecklandet av integrationsfrämjandets kunskapsbas. Som ett stöd i arbetet med partnerskapsprogrammet genomförs vartannat år en partnerskapsbarometer som kartlägger samarbetet mellan aktörerna och utvecklingsbehoven inom den integrationsfrämjande verksamheten.

Samordning, införlivning och uppföljning av integrationspolitiken: de viktigaste åtgärderna som preciseras i kapitel 12, 13 och 14

- Införlivandet av integrationsfrämjandet som en del av planeringen, genomförandet och utvecklingen av de viktigaste politiska områdena ska stärkas, i synnerhet införlivandet med sysselsättnings-, utbildnings- och social- och hälsopolitiken samt med främjandet av välfärden och hälsan och bostadspolitiken och 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, liksom med en ökning av den regionala livskraften och innovationsverksamheten.
- Invandrarnas sysselsättning och delaktighet ska stärkas genom att man vid behov säkerställer smidiga övergångar från integrationstjänsterna till utbildnings- och sysselsättningstjänsterna och vid behov till andra allmänna tjänster och man ska stärka service- och utbildningssystemets förmåga att tillgodose den ökande invandrabefolkningens behov. Samarbetet ska stärkas på nationell, regional och lokal nivå för att stödja samordning av den integrationsfrämjande servicen och verksamheten.
- Partnerskapsåtgärder ska beredas i samarbete mellan staten och kommunerna i metropolområdet som ett led i arbetsprogrammet för samarbetsgruppen för metropolpolitiken 2020–2023.

- 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 av språkutbildning och annan utbildning för invandrare och samordningen av utbudet av sådan utbildning ska stödjas i samarbete mellan servicecentret för kontinuerligt lärande och sysselsättning, NTM-centralerna och övriga aktörer, så att utbildningen jämlikt täcker olika befolkningsgrupper på olika utbildningsnivåer. Det ska följas upp att utbildningen är tillgänglig och tillräcklig för de olika målgrupperna.
- Kunskapsbasen för integrationsfrämjandet ska förstärkas med hjälp av utredningar som kompetenscentret för integration av invandrare producerar och genom sammanställning av forskningsresultat till experternas förfogande.
- Integrationen på svenska samt kompetensen i och kunskapsbasen om integrationsfrämjande på svenska i den riksomfattande kompetenscenterverksamheten ska stärkas.
- Informationssystem för att effektivisera uppföljningen och genomslagskraften av invandrarnas integrationsprocess ska utvecklas.

9. Inledningen 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 förläggnings integrationsförberedande åtgärder.

Integrationsförberedande arbete vid förläggningarna

Med integrationsförberedande verksamhet avses åtgärder som vidtas vid förläggningarna innan uppehållstillstånd beviljats i avsikt att stärka den asylsökandes egen aktivitet och som samtidigt förbättrar dennes förutsättningar för integration om uppehållstillstånd beviljas. Den innehåller bland annat arbets- och studieverksamhet, annan aktiverande verksamhet, vägledning av de sökande till verksamhet utanför förläggningen, lösningar som möjliggör förvärsarbete (betalkort) och åtgärder för överföring till en kommun samt insatser för att stärka de sökandes egen aktivitet när det gäller att sköta vardagliga ärenden.

Transitförläggningarna är skyldiga att ordna arbets- och studieverksamhet 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 som ordnas inom förläggningsområdet är obligatoriskt för förläggningarnas klienter, och den som vägrar delta kan få sänkt mottagningspenning.

Som studieverksamhet vid förläggningarna erbjuds studier i finska eller svenska samt samhällskunskap. Migrationsverket har utvecklat en kurs om det finska samhället för asylsökande vilken ordnas vid förläggningarna. På kursen får de asylsökande kunskap om bland annat finsk lagstiftning, Finlands historia, den finska samhällsordningen samt kulturen och sederna i Finland. Till delen om finsk lagstiftning hör också en webbkurs och ett test. Koronäläget under år 2020 inverkar på hur kursen ordnades praktiskt. Migrationsverket inledde hösten 2020 en uppdatering av kurskonceptet. Ett nytt koncept och en ny webbkurs togs i bruk i mars 2021. Tillvägagångssätten i det finländska samhället blir bekanta också genom den vägledning och rådgivning som ingår i de vardagliga klientmötena

Att delta i verksamhet som ordnas utanför förläggningen är frivilligt. En del av klienterna får också avlönat arbete eller inleder studier redan medan tillståndsprocessen pågår. 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. De som har beviljats uppehållstillstånd kan ta del av tjänster som tillhandahålls enligt lagen om främjande av integration.

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 tillståndprocessens inledningsfas. För att påskynda inledningen av integrationen ska man också se till att de asylsökande som beviljats uppehållstillstånd snabbt lotsas till integrationstjänster 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 personer som åtnjuter internationellt skydd

Enligt nuvarande lagstiftning baserar sig anvisningen av kommunplats för personer som har internationellt skydd och andra som får uppehållstillstånd genom asylförfarandet på avtal mellan NTM-centralen och kommunerna, det vill säga det är frivilligt för kommunerna att ta emot flyktingar. För personer som har uppehållstillstånd kan förläggningen ansöka om kommunplats. Alternativt kan personen själv ordna sin flytt till önskad kommun, varvid mottagningscentralen bistår genom vägledning och rådgivning. Kommunernas kostnader för mottagandet ersätts i enlighet med integrationslagen.

De som fått uppehållstillstånd anvisas i första hand kommunplatser. Systemet fungerar likväl inte i alla avseenden. De som beviljats uppehållstillstånd har enligt grundlagen rätt att välja bostadsort, och de är inte skyldiga att ta emot en kommunplats som erbjuds dem. Många av dem flyttar med förläggningens stöd självständigt till större tillväxtcentra i överensstämmelse med den allmänna flyttningstrenden. Dessa tillväxtcentra beviljar i regel inte kommunplatser bland annat på grund av att de tar emot sådana som flyttar självständigt. Därför förblir varje år en del av de kommunplatser som förhandlats fram oanvända: under de senaste åren är det närmast kvotflyktingar och minderåriga som anlänt utan vårdnadshavare som har kunnat slussas till kommunplatserna. Av de övriga asylsökande som fått uppehållstillstånd har cirka en femtedel tagit emot en kommunplats.

För att anvisningen av kommunplatser ska kunna utvecklas behövs en klarare ansvarsfördelning mellan myndigheterna. Processen att flytta till en kommun blir också smidigare om endast kvotflyktingar, minderåriga som anlänt utan vårdnadshavare och asylsökande med uppehållstillstånd som behöver starkare stöd anvisas kommunplatser.⁶³ Övriga som

63 Owl group 2019

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 ordnandet av flyttningen. Detta skulle påskynda flyttningen till en kommun för dem som inte behöver en kommunplats.

Enligt integrationslagen ska en kommun ordna integrationsfrämjande tjänster för de invandrare som bor inom kommunens område, varför kommunerna ska kunna förbereda sig för dem som flyttar från förläggningarna till kommunerna samtidigt som samhället genom kommunanvisning bör främja en jämn fördelning av dessa personer över olika delar av Finland. För att uppnå uppställda mål 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 förläggningarna 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 och anvisning av kommun för personer som beviljats internationellt skydd: de viktigaste åtgärderna

- För att säkerställa att asylsökande när de fått uppehållstillstånd snabbt får tillgång till integrations- och sysselsättningstjänster ska man utveckla den integrationsfrämjande verksamhet och den vägledning och rådgivning som förläggningarna ger asylsökande och personer med uppehållstillstånd samt det förvaltningsövergripande samarbetet.
- Systemet med kommunanvisning ska i samband med reformen av integrationslagen utvecklas så att myndigheternas ansvar vid anvisningen av kommun görs tydligare.
- I samband med reformen ska riktlinjer ges om målgruppen för kommunanvisningarna. Kommunplats ska anvisas kvotflyktingar, minderåriga som anlant utan vårdnadshavare och andra asylsökande som får uppehållstillstånd och som behöver starkare stöd vid flyttningen till en kommun.
- I samband med reformen ska det fastställas som kommunplatskyldighet att ordna bostad för den som anvisas kommunplats eller ge tillräckligt stöd vid sökande av bostad. 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 ska utvecklas för regional och lokal strategisk planering rörande kommunanvisning. Dessutom ska man utveckla faktaunderlaget och uppföljningen samt det förvaltningsövergripande samarbetet och informationsutbytet. Med hjälp av detta kan kommunerna och regionerna skapa beredskap för och förbinda sig att ta emot personer som beviljats internationellt skydd och personer som beviljas uppehållstillstånd genom asylförfarandet.

10. Tillgången till information, rådgivning och vägledning med låg tröskel för invandrare ska förbättras

För alla som flyttar till Finland bör det tillhandahållas information om det finländska samhället samt vid behov rådgivning och vägledning som hjälper dem att fungera i samhället. För många som flyttar till Finland för att arbeta eller studera kan den information eller rådgivning och vägledning som tillhandahålls av rådgivningstjänsten med låg tröskel vara ett ändamålsenligt och tillräckligt stöd när de lär sig fungera och etablerar sig i samhället så att de inte behöver den egentliga integrationstjänsten. Genom rådgivning kan man också påskynda övergången till behovsbenliga tjänster. När en tjänst tillhandahålls för dem som har mindre stödbehov och för att sköta allmänna ärenden kan arbetstid vid integrations-tjänsterna och andra myndighetstjänster frigöras för egentlig vägledning.

Den flerspråkiga guiden Välkommen till Finland och broschyren med samma titel utgör informationspaketet för invandrare som avses i integrationslagen. Guiden innehåller information om det finländska samhället, rättigheter och skyldigheter som gäller i Finland samt tjänstesystemet och integrationsfrämjande åtgärder. Ansvaret för att guiden och broschyren delas ut vilar på Finlands beskickningar utomlands, Migrationsverket och Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Dessutom tillhandahåller Helsingfors stad den flerspråkiga webbtjänsten InfoFinland, som finansieras av staten och samarbetskommunerna.

De integrationsfrämjande tjänster som myndigheterna tillhandahåller på grundval av integrationslagen kompletteras av den väglednings- och rådgivningstjänster med låg tröskel som tillhandahålls av olika aktörer. Generellt är syftet med väglednings- och rådgivningstjänsterna att stödja och påskynda integrationen genom att uppmuntra klienterna att fungera i samhället och till exempel ta del av den basservice som de behöver. Vid de rådgivningsställen som ingår i verksamheten tillhandahålls rådgivning och vägledning i vitt skilda ärenden som även återspeglar den variation som de olika grunderna för invandring för med sig. Rådgivning erbjuds också flerspråkigt och genom att utöver platsarbete använda rådgivning på distans.

Det förekommer emellertid skillnader i tillgången på och verksamhetsmodellerna för väglednings- och rådgivningstjänster med låg tröskel, och det finns behov av att förbättra tillgången på tjänsterna och tjänsternas tillgänglighet för dem som av olika anledningar flyttat till Finland⁶⁴. Kvaliteteten på väglednings- och rådgivningsställenas verksamhet bör utvecklas och göras klarare liksom också verksamhetens förhållande till andra myndighetsprocesser och myndighetstjänster. Tillgängligheten kan förutom genom

64 Karinen & Luukkonen & Oosi 2020

flerspråkighet förbättras även genom en ökad användning av både muntligt och skriftligt klarspråk.

Finansiering för att utveckla väglednings- och rådgivningstjänsterna för invandrare och göra tjänsterna permanenta har avsatts i statsbudgeten och i planen för de offentliga finanserna för 2020–2022. Genom finansieringen stöds utvecklandet och etableringen av väglednings- och rådgivningsverksamhet med låg tröskel som genomförs i sektorsövergripande samarbete. Målet är att genom verksamheten mera heltäckande än tidigare kunna nå dem som av varierande orsaker flyttar till Finland och tillgodose deras behov av vägledning och rådgivning och stödja lotsningen av dem till de tjänster de behöver.

Innehållet i och tillgången på vägledning och rådgivning förbättras för alla invandrare: de viktigaste åtgärderna

- Innehållet i guiden Välkommen till Finland och guidens tillgänglighet ska utvecklas så att den motsvarar aktuella behov, och distributionen av guiden i samband med beslut om uppehållstillstånd utvecklas och stärks
- De väglednings- och rådgivningstjänster med låg tröskel som riktas till invandrare ska göras permanenta så att flerspråkig information, vägledning och rådgivning tillhandahålls jämnt över hela landet på de orter som är centrala i immigrationshänseende och via flera kanaler.
- Kvaliteten på och genomslagskraften hos den flerspråkiga vägledningen och rådgivningen med låg tröskel ska utvecklas genom att gemensamma kvalitetskriterier för verksamheten fastställs och genom att rådgivarnas kunnande stärks.
- Kopplingarna mellan väglednings- och rådgivningsarbetet och arbetet för att nå dem som behöver integrationstjänster ska stärkas för att säkerställa vägledningen till service.
- Innehållet i vägledningen och rådgivningen ska göras mångsidigare så att det omfattar också arbetslivskunskap och arbetslivsregler samt kunskap om aktörer, förfaranden och rättsmedel som behövs i fall av diskriminering och utnyttjande i arbetslivet.

11. Ett integrationsprogram ska utarbetas för att stödja den inledande integrationen

I integrationslagen anges en serviceprocess för invandrare som är arbetslösa arbetssökande och invandrare som står utanför arbetskraften. Dess syfte är att stödja invandrarens möjligheter att skaffa sig tillräckliga färdigheter i finska eller svenska och andra kunskaper och färdigheter som behövs i samhället och arbetslivet och att främja invandrarens möjligheter att delta i samhällsverksamheten som en jämlik samhällsmedlem.

Det finns i flera avseenden behov att utveckla de tjänster som tillhandahålls under den inledande integrationen vad gäller tillgången till och kvaliteten på tjänsterna samt tydligheten i ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter⁶⁵. För att uppfylla de ändringskrav som riksdagen framfört i sitt ställningstagande och de utvecklingsbehov som har kommit fram i undersökningar föreslås det i redogörelsen att det bereds ett integrationsprogram med syfte att göra integrationstjänsterna klarare.

De reformer som föreslås i samband med integrationsprogrammet avses eliminera de luckor i servicesystemet som beror på invandrarens livssituation och göra den inledande integrationen klarare och integrationsprocessen mera individuell och arbetslivsorienterad. Genom integrationsprogrammet stärks invandrarnas delaktighet och deras övergång till arbetslivet, utbildnings- och social- och hälsovårdstjänster och andra behovsgrundade tjänster samt organisationers verksamhet.

11.1 Integrationsprogrammet i översikt

Integrationsprogrammet är ett paket av tjänster som främjar den inledande integrationen. Dess mål (avsnitt 11.2), målgrupper (avsnitt 11.3), organiseringsansvar (avsnitt 11.4), innehåll (avsnitt 11.5) och varaktighet (avsnitt 11.6) presenteras i redogörelsen i huvuddrag. Dess närmare innehåll och den benämning som ska användas preciseras i samband med översynen av integrationslagen.

En princip som ligger till grund för förslaget är att integrationen under den första tiden efter att invandraren anlant till Finland ska stödjas effektivt genom särskilda integrations-tjänster och vid behov genom andra tjänster. Därefter ska integrationen stödjas på grundval av behov som en del av det service- och utbildningssystem som riktar sig till alla. De invandrare som deltar i integrationsprogrammet drar också nytta av de åtgärder för att utveckla sysselsättningstjänsterna, utbildningssystemet, social- och hälsovårdstjänsterna

⁶⁵ Utvecklingsbehoven preciseras i de olika avsnitten i kapitel 11.

och familjetjänsterna som presenteras i kapitel 12–14. Om en invandrare som är kund hos arbetskraftsservicen inte har sysselsatts när integrationsprogrammet avslutas ska det tillsammans med denne utarbetas en sysselsättningsplan där man kommer överens om fortsatta åtgärder för att personen lättare ska kunna sysselsättas. Likaså ska man vid behov komma överens om att lotsa integrationskunder hos kommunen till fortsatta tjänster när programmet har avslutats. Dessutom föreslås det att möjligheterna att delta i språkutbildning även bland invandrare som har bott en längre tid i landet och har behov av sådan utbildning ska förbättras.

Det föreslagna integrationsprogrammet skapar ramar och minimikriterier för väglednings- och serviceprocessen under den inledande integrationen av invandrare som är arbetslösa eller står utanför arbetskraften. Integrationsprocessen för de invandrare som är kunder hos arbetskraftsservicen ska även i fortsättningen vara knuten till sysselsättningstjänsterna med beaktande av regeringens riktlinjer om översyn av sysselsättningstjänsterna av den 30 april 2021 och principerna i den nordiska modell för arbetskraftsservice som är under beredning.

För de invandrare som står utanför arbetskraften har den integrationsfrämjande verksamheten hittills saknats en klar struktur, varför integrationsprogrammet förbättrar integrationen särskilt för denna grupp. Med hjälp av den introduktionsperiod som ingår i förslagen om programmet stärks en tidig kontakt med arbetskraftsservicen bland de invandrare som står utanför arbetskraften och inte omedelbart siktar på arbetsmarknaden. Dessutom förbättrar integrationsprogrammet situationen för de integrationskunder som behöver sektorsövergripande tjänster genom att det stärker samordningen av och vägledningen till sysselsättnings-, utbildnings-, social- och hälsovårdstjänster och andra tjänster (inkl. småbarnspedagogik) inom olika förvaltningsområden såväl medan programmet pågår som när det avslutats.

Programmet består delvis av integrationsfrämjande tjänster som redan används och en utveckling av deras verkningsfullhet och delvis av nya element. Till integrationsprogrammet hör en introduktionsperiod (avsnitt 11.5.1) som innehåller en inledande kartläggning och upprättandet av en integrationsplan samt som ny tjänst en flerspråkig samhällsorientering. Även integrationsutbildningen, läsfärdighetsutbildningen och den grundläggande undervisningen för vuxna förblir centrala element i den inledande integrationen, och tillgången och kvaliteten på dem och deras verkningsfullhet ska utvecklas som en del av beredningen av integrationsprogrammet på de sätt som beskrivs i avsnitt 11.5.2. Bedömningen av utgångsnivån och slutnivån i integrationsutbildningen utvecklas i enlighet med avsnitt 11.5.3. I integrationsprogrammet ska det vid behov även ingå till exempel identifiering och erkännande av kunnandet samt bedömning av arbets- och funktionsförmågan.

Integrationsprogrammet ska inte verkställas schematiskt. Tillsammans med de invandrare som deltar i integrationsprogrammet upprättas i överensstämmelse med nuläget en individuell integrationsplan som grundar sig på en inledande kartläggning. I den individuella integrationsplanen, som invandraren är skyldig att följa, avtalas närmare om det individuella innehållet i programmet. Integrationsplanen ska enligt det individuella behovet också knytas till tjänster i det allmänna service- och utbildningssystemet. Under integrationsprogrammet kan invandraren utifrån individuella behov också lotsas till andra kompetensstärkande och sysselsättningsfrämjande tjänster, social- och hälsovårdstjänster, organisationers verksamhet och arbetslivet.

Genom det sektorsövergripande sättet att genomföra den introduktionsperiod som föreslås som en del av integrationsprogrammet stärks en behovsgrundad inledning av främjandet av integrationen. Dessutom förebyggs att invandraren anvisas fel tjänster eller inte får de tjänster som han eller hon behöver. Inom ramen för programmet föreslås åtgärder för att göra integrationsfrämjandet mera sektorsövergripande med beaktande av de strukturella reformer som pågår, i synnerhet de strukturella reformerna av arbetskraftsservicen och social- och hälsovårdstjänsterna. Redan under introduktionsperioden, som ingår i den inledande integrationen, främjas utnyttjandet av arbetskrafts- och näringstjänsternas, utbildningssystemets, de kommande välfärdsområdenas och organisationernas kunnande. Genom de förslag som gäller introduktionsperioden stöds en sektorsövergripande identifiering av servicebehov, vägledning och planering av studie och sysselsättningsvägar.

Den inledande integrationen ska utvecklas så att man bättre än för närvarande kan identifiera dem som har förutsättningar för att snabbt gå ut i arbetslivet och dem som måste utveckla sitt kunnande för att få arbete samt dem som behöver också andra tjänster. Förslagen i integrationsprogrammet stöder en bättre identifiering och ett bättre beaktande i integrationsfrämjandet av behoven hos olika klientsegment, till exempel invandrare som behöver sektorsövergripande stöd, behöver stärka sina basfärdigheter eller behöver yrkesutbildning, invandrare med högskoleutbildning och invandrarföräldrar som sköter barn hemma.

I redogörelsen presenteras riksomfattande riktlinjer för beredningen av integrationsprogrammet. Dessa ska verkställas dels genom att integrationslagen revideras, dels genom att kvaliteten på tjänsterna utvecklas. Inom ramen för de riksomfattande riktlinjerna verkställs och utvecklas integrationsprogrammet utifrån regionala och lokala förutsättningar i enlighet med den ansvarsfördelning som anges i avsnitt 11.4. Nyttjandet av regionala och lokala ekosystem och nätverk för att tillgodose olika behov hos klienterna avses bli en central del av verkställigheten av studie- och sysselsättningsvägarna medan programmet pågår och vid behov även efter att det avslutats. Behovet att utveckla främjandet av integration på svenska har beaktats genomgående som en del av förslagen rörande integrationsprogrammet.

Stödet under den inledande integrationens utvecklas: de viktigaste åtgärderna

- Ett integrationsprogram skapas för att göra paletten av tjänster för den inledande integrationen tydligare och förbättra tjänsternas innehåll, tillgänglighet och behovs- och arbetslivsorientering liksom vägledningen under och efter programmet till ändamålsenliga allmänna sysselsättnings-, utbildnings- och social- och hälsovårdstjänster och andra tjänster som främjar integration och sysselsättning.
- Genom programmet skapas en struktur för att främja integrationen av såväl dem som omfattas av Arbetskraftförvaltningens tjänster som dem som står utanför Arbetskraften, särskilt invandrade föräldrar som är hemma och sköter barn. I programmet beaktas olika utgångspunkter och behov hos integrationskunderna, och en effektiv samordning görs med det allmänna service- och utbildningssystemet. Invandrarnas egen aktivitet och delaktighet i tjänsterna samt deltagande av aktörer i tredje sektorn och arbetsgivare främjas från den inledande integrationen och framåt.
- Integrationsfrämjande tjänster utvecklas och en smidig integrationsväg på båda nationalspråken säkerställs. Målet är att antalet invandrare som integreras på svenska ökar så att det procentuellt motsvarar åtminstone de svenskspråkigas andel av befolkningen.
- 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.
- Kvinnorna lyfts fram en särskild målgrupp för de integrationsfrämjande tjänsterna och könskonsekvenserna av olika åtgärder beaktas när programmet verkställs och i uppföljningen av det.

11.2 Sysselsättning, språkkunskaper och kunskap om samhället 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 och att förbättra invandrarnas delaktighet. Ett av programmets syften är också att lotsa invandrarna vidare till arbetslivet eller tjänster och utbildning som stöder sysselsättning, social- och hälsovårdstjänster och olika organisations verksamhet. 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 att det avslutats är väsentliga när man ska svara på efterfrågan på kunnig arbetskraft på en arbetsmarknad i förändring.

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.

Genom den inledande kartläggning som ingår i integrationsprogrammet utreds de servicebehov som är viktigast med hänsyn till främjandet av sysselsättning och integration. Utifrån den inledande kartläggningen upprättas vid behov en integrationsplan där individuella mål och åtgärder fastställs. Målet med integrationsprogrammet kan för en del vara snabb sysselsättning, medan sysselsättning för andra kan kräva att exempelvis språkfärdigheterna och/eller yrkeskompetensen stärks. För dem som står utanför arbetskraften kan målet också vara att stärka och upprätthålla språkkunskaperna, öka samhälls- och arbetslivsfärdigheterna och främja en överföring till arbetskraften och arbetskraftsservicen. En del av invandrarna kan också behöva särskilt stöd, varvid målet kan vara till exempel att stärka arbets- och funktionsförmågan.

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. Vid behov 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

- Ett mål för integrationsprogrammet är att förbättra deltagarnas sysselsättning eller färdigheter som stöder sysselsättning samt kunskaperna i finska och/eller svenska och samhällskunskap. Ett annat mål är att lotsa invandraren vidare till arbetslivet eller ändamålsenliga tjänster och utbildning som stöder sysselsättning, social- och hälsovårdstjänster samt olika organisationers verksamhet.
- Målnivån för språkfärdigheterna i integrationsutbildningen ska i överensstämmelse med nuläget fastställas till B1.1. Om en invandrare när programmet avslutas inte har fungerande elementära språkfärdigheter ska man tillsammans med denne komma överens om åtgärder för att fortsätta att utveckla språkfärdigheterna till exempel i en sysselsättningsplan, om personen inte har sysselsatts.
- De närmare målen med programmet anges individuellt med beaktande av deltagarens behov. Dessutom avses programmet leda till att man bättre kan identifiera personer som har förutsättningar för att fort få arbete och personer som för att få arbete behöver utveckla sin kompetens och eventuellt behöver social- och hälsovårdstjänster eller andra tjänster.

11.3 Målgruppen är de som siktar på arbetsmarknaden, de som står utanför arbetskraften och de som har internationellt skydd

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.

I överensstämmelse med nuläget består målgruppen för integrationsprogrammet av de invandrare som integreras och som är arbetslösa arbetssökande som tar del av sysselsättningstjänster och får utkomststöd annat än tillfälligt. De invandrare som är registrerade hos sysselsättningstjänsterna som arbetslösa arbetssökande ska sålunda även i

fortsättningen utgöra en central målgrupp för integrationstjänsterna. Samtidigt ska ett centralt mål för integrationsprogrammet vara att effektivisera integrationen av de invandrare som står utanför arbetskraften, eftersom dessa för närvarande inte nås av integrationstjänsterna i tillräcklig grad och inte lika heltäckande som de som är kunder hos arbets- och näringsbyrån. Det är nödvändigt att bättre nå i synnerhet 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 helhet.

Förslaget i redogörelsen som syftar till att i högre grad nå dem som står utanför arbetskraften och tillhandahålla dem inledande integrationstjänster är också ägnat att ge makar till dem som flyttat till Finland för att arbeta eller studera bättre tillgång till information om befintliga integrationstjänster och till de tjänster som de behöver. Makarna ska ha möjlighet att ta del av integrationsprogrammets tjänster antingen genom att registrera sig som arbetsökande eller genom att söka sig till den inledande kartläggning som ordnas av kommunen.

Till skillnad från nuläget ska man i fortsättningen som målgrupp för integrationsprogrammet särskilt ange även dem som beviljats internationellt skydd och deras familjemedlemmar, om familjebandet har funnits innan personen anlände till Finland. I praktiken hittar flyktingkvinnorna redan för närvarande relativt heltäckande fram till integrationstjänster via kommunens eller samkommunens integrationstjänster eller när de registrerar sig som arbetslösa arbetsökande. Genom förslagen i denna redogörelse stärks likväl särskilt de tjänster som riktar sig till personer med flyktingbakgrund som står utanför arbetskraften, vilka ofta är föräldrar som är hemma och sköter barn. Dessutom förbättras vägledningen av personerna till tjänsterna.

Utöver de huvudsakliga målgrupper för integrationsprogrammet som angetts ovan ska myndigheterna i överensstämmelse med vad som är fallet i dag erbjuda inledande integrationstjänster även till andra invandrare som bett om dem när de bedöms behöva tjänsterna. Till den särskilda målgruppen hör framför allt makar och de föräldrar som är hemma och sköter barn och inte hör till de målgrupper som nämnts ovan (arbetslös arbetsökande, de som annat än tillfälligt får utkomststöd samt de som beviljats internationellt skydd och deras familjer). Även de som flyttar för arbete eller studier ska utöver att ta del av den information, vägledning och rådgivning som tillhandahålls kunna söka sig till kommunens inledande kartläggning.

En grundläggande princip för integrationsprogrammet är att tillgången på tjänster under den inledande integrationen primärt ska säkerställas för de målgrupper som behöver dem mest för att avancera på sin integrations- och sysselsättningsväg. I fortsättningen ska alla invandrare, även de som inte hör till de primära målgrupperna för

integrationsprogrammet, på ett så heltäckande sätt som möjligt erbjudas informationspaketet Välkommen till Finland samt information och vägledning och rådgivning med låg tröskel flerspråkigt oberoende av orsaken till att de kommit till Finland och deras ställning på arbetsmarknaden. Vid rådgivningsställena med låg tröskel samt i andra tjänster och i utbildning ska man dessutom vid behov kunna anvisa en person att söka sig till den behovsgrundade inledande kartläggning som avses i integrationslagen. De åtgärder som föreslås för att främja integrationen av personer som flyttar till Finland för att arbeta eller studera beskrivs närmare i kapitel 15.

Att nå invandrare som står utanför arbetskraften samt invandrarens skyldighet att delta

De invandrare som siktar på att omedelbart komma ut på arbetsmarknaden nås nuförtiden ganska heltäckande av de integrationsfrämjande tjänsterna när de anmäler sig som arbetslösa arbetssökande. När det gäller integrationen av dem som står utanför arbetskraften är det en stor utmaning att nå denna målgrupp. I dag lämnar Folkpensionsanstalten i enlighet med integrationslagen kommunernas socialtjänster uppgifter om invandrare som har fått utkomststöd i över två månader. När ordnandet av social- och hälsovårdstjänsterna överförs till välfärdsområdena måste det utredas hur överföringen av personuppgifter i fortsättningen även till det organ i kommunen som svarar för integrationsplanen och vägledningen av klienterna kan ordnas för att organet med hjälp av uppgifter i register ska kunna nå personer ur målgruppen och lotsa dem till tjänster.

I syfte att lättare nå målgruppen har man i samband med beredningen av denna redogörelse utrett möjligheterna att genom lag ålägga myndigheter att tillhandahålla integrationsprogrammets tjänster systematiskt också för de invandrare som får hemvårdsstöd, ofta mammor som sköter barn hemma, och för att nå dessa och vägleda dem till integrationsfrämjande tjänster använda uppgifter ur Folkpensionsanstaltens register om dem som får hemvårdsstöd. Enligt nuvarande lagstiftning får uppgifter i Folkpensionsanstaltens register om personer som får hemvårdsstöd emellertid inte användas för detta ändamål. Det har ansetts problematiskt att ändra lagstiftningen särskilt med hänsyn till syftet med hemvårdsstödet och grundlagens jämställdhetsförpliktelse. När familjeledigheterna och förmånssystemet utvecklas bör man därför beakta invandrarnas behov och olika sätt att nå dem för att främja integrationen.

I syfte att främja integrationen av personer som står utanför arbetskraften behöver myndigheternas ansvar för ordnande av tjänster göras klarare (avsnitt 11.4) och kommunernas faktaunderlag om målgruppen stärkas. För att målgruppen ska nås bättre än i dag bör man dessutom öka invandrarnas möjligheter att själva söka sig till tjänster och möjligheterna för de myndigheter och organisationer som når invandrare att vägleda dem också till sådana integrationstjänster som tillhandahålls av andra aktörer.

För att i högre grad nå invandrarna och stärka vägledningen används bland annat väglednings- och rådgivningstjänster med låg tröskel, sektorsövergripande myndighetsarbete, samarbete med organisationer och flerspråkig kommunikation. För att effektivare nå föräldrar och lotsa dem till integrationsfrämjande tjänster bör samarbetet och tillvägagångssätten utvecklas särskilt mellan familjecentren, rådgivningsbyråerna och integrationstjänsterna. Även möjligheterna att nå dem som av olika orsaker flyttar till Finland och ge dem mera information om integrationstjänsterna i samband med att uppehållstillstånd beviljas bör utvecklas. För att främjandet av integrationen av dem som står utanför arbetskraften ska bli enhetligare än det för närvarande är måste också kommunernas resurser stärkas så att de täcker en växande kundkrets jämfört med den nuvarande målgruppen för kommunernas integrationstjänster.

Enligt integrationslagen är en invandrare skyldig att iaktta sin integrationsplan och söka sig till och delta i den undervisning, de åtgärder och tjänster som överenskommit i planen. Om invandraren utan giltig orsak vägrar delta i arbetet med att utarbeta en integrationsplan, i översynen av planen eller i en specifik överenskommen åtgärd i planen får enligt den föreslagna paragrafen hans eller hennes rätt till arbetslöshetsförmån begränsas enligt vad som föreskrivs i lagen om utkomstskydd för arbetslösa eller utkomststöd sänkas enligt vad som föreskrivs i lagen om utkomststöd. De bestämmelser i nuvarande lagstiftning som gäller skyldigheten att delta bevaras, och integrationsprogrammet utvecklas så att hänsyn tas också till principerna i den nordiska modell för arbetskraftsservicen som regeringen har berett.

Enligt 2 a § i lagen om utkomststöd är en person i åldern 17–64 år som ansöker om utkomststöd skyldig att anmäla sig som arbetslös arbetssökande hos arbetskraftsservicen. Om den som ansöker om utkomststöd inte anmäler sig som arbetssökande vid arbetskraftsbyrån, kan utkomststödet grunddel sänkas. I lagen finns det emellertid vissa undantag från denna regel. Ett av dem gäller personer som av någon godtagbar orsak är förhindrade att ta emot arbete. Att till exempel sköta barn med hemvårdsstöd anses vara en sådan godtagbar orsak att inte anmäla sig som arbetssökande. Även om en förälder som är hemma och sköter sitt barn inte kan åläggas att ta del av exempelvis integrationstjänster, är det med tanke på motiveringen av klienterna viktigt att tjänsterna utvecklas så att innehållet tillgodoser de behov klienterna har beroende på deras livssituation och att man i marknadsföringen av tjänsterna understryker vikten av att delta med tanke på integrationen av såväl klienten som barnen.

Integrationsprogrammets målgrupper: de viktigaste åtgärderna

- Målgrupper för integrationsprogrammet, för vilka myndigheterna alltid är skyldiga att tillhandahålla integrationstjänster ur programmet, i regel inom tre år efter det att invandraren har fått sitt första uppehållstillstånd eller fått sin första uppehållsrätt registrerad, är
 1. de invandrare som har registrerat sig som arbetslösa arbetssökande hos Arbetskraftsservicen,
 2. de invandrare som får utkomststöd annat än tillfälligt,
 3. de som har internationellt stöd och deras familjemedlemmar, om familjebandet har funnits innan personerna anlände till Finland,
 4. andra på begäran om det bedöms föreligga behov.

- Åtgärder ska vidtas för att de invandrare som står utanför Arbetskraften ska nås i högre grad 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 att tillgå.
 - Det ska utredas vilka ändringar i lagstiftningen och i olika informationssystem som behövs för att information om dem som annat än tillfälligt får utkomststöd efter det att välfärdsområdena har inrättats ska kunna överföras från Folkpensionsanstalten till kommunerna så att kommunerna kan uppfylla sina skyldigheter att vägleda invandrare till integrationstjänster.
 - Väglednings- och rådgivningsställen med låg tröskel används för att nå målgrupperna. Det sektorsövergripande myndighetssamarbetet med bland annat med familjecentren och samarbetet med organisationer och den flerspråkiga kommunikationen utvecklas.
 - Målgrupperna för integrationsprogrammet ges information om tjänsterna också i samband med att uppehållstillstånd beviljas.
 - Det uppsökande arbetet utvecklas för att invandrarna ska nås effektivare.

11.4 Organiseringsansvar enligt integrationsprogrammet samt 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 införandet av välfärdsområden för social och hälsovården. De slutliga besluten om ansvarsfrågorna vid integrationsfrämjandet kopplas till strukturella reformer. Överföringen av sysselsättningstjänsterna till kommunerna bereds så att överföringen till den lokala nivån sker under år 2024. I detta skede används, när det gäller ansvaret för ordnande, begreppet arbetskraftsservice som inte beror på vem som ordnar tjänsterna. Begreppet ska preciseras i samband med översynen av integrationslagen.

I samband med beredningen av denna redogörelse har alternativa modeller för att ordna ansvarsfördelningen vid integrationsfrämjandet bedömts. Det centrala målet vid integrationen av de invandrare i arbetsför ålder som siktar på arbetsmarknaden är att de ska få ett arbete, varför det är motiverat att även framöver knyta huvudansvaret för vägledningen av dem under integrationsprogrammet (medräknat ordnandet av introduktionsperioden) till sysselsättningstjänsterna.

Möjligheterna till integration av de invandrare som står utanför arbetskraften försvagas av ett de olika myndigheternas ansvar är oklart. Främjandet av integrationen av 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. Därför är det motiverat att kommunen svarar för att också de grupper som står utanför arbetslivet nås och vägleds.

Det föreslås att kommunen påförs ansvaret för vägledningen under integrationsprogrammet (inbegripet att ordna introduktionsperioden och utarbeta integrationsplanen) för invandrare som annat än tillfälligt får utkomststöd enligt lagen om utkomststöd och invandrare som har internationellt skydd och står utanför arbetskraften. Förslaget gör kommunens ansvar rörande främjandet av integrationen av de målgrupper som nämns ovan tydligare och starkare. Dessutom ska arbetskraftsservicen eller kommunen på motsvarande sätt som enligt gällande integrationslag kunna sätta igång en inledande kartläggning och utarbeta en integrationsplan också för andra invandrare som begärt det, om dessa bedöms behöva detta, eller anvisa dem att delta i en föreslagen introduktionsperiod. I överensstämmelse med gällande integrationslag ska den aktör som utarbetat

integrationsplanen för en invandrare aktivt erbjuda denne åtgärder och tjänster som ingår i planen på grund av att det bedömts föreligga behov och inom ramen för anvisade anslag. I arbetskraftsutbildningen eller den integrationsutbildning som ordnas som frivillig utbildning föreslås inga ändringar.

Enligt den gällande integrationslagen är kommunen allmänt ansvarig och samordningsansvarig för utvecklandet av invandrarnas integration samt för planeringen och uppföljningen av integrationen på lokal nivå. Kommunen ska även framöver ha en samordnande roll i främjandet av integration, vilket säkerställer att en och samma aktör bär ansvaret för samordningen av integrationsfrämjandet som helhet.

I och med de kommunala sysselsättningsförsök som har inletts och den överföring av arbets- och näringstjänsterna till kommunerna som är under beredning utvidgas kommunernas ansvar för främjandet av integration till att omfatta främjandet av integrationen av arbetslösa arbetssökande invandrare. De ökar också kommunernas möjligheter att samordna tjänster avsedda för invandrare som står utanför arbetskraften också med arbetskraftsservicen och främjar därigenom en övergång av invandrare som står utanför arbetskraften till arbetskraften. Kommunen skulle kunna ges ansvaret också för att servicebehovet för invandrare som bor i dess område och hör till integrationsprogrammets målgrupp bedöms i ett helhetsperspektiv inklusive lotsning till en bedömning av behovet av socialvårdstjänster och andra behövliga tjänster. På så sätt blir kommunen skyldig att utöver lämpligheten hos deras egna tjänster och tillgången på dem även säkerställa vägledningen av klienterna till andra tjänster och samordningen av tjänsterna med sysselsättnings- och social- och hälsovårdstjänster och vid behov även andra tjänster. När frågan slutligen löses bör hänsyn likväl tas till hur beredningen av de permanenta strukturerna för främjandet av sysselsättning framskrider och till de resurser som krävs för att sköta uppgiften.

De som har internationellt skydd utgör för närvarande den vanligaste klientgruppen för samkommunernas integrationstjänster. En del av arrangemangen vid mottagandet av personer som har 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 ska även i fortsättningen bära det ansvar som sammanhänger med kommunanvisningen och integrationsfrämjandet för att i kommunen samordna arrangemangen när flyktingar tas emot, inklusive stöd och tjänster för boendet och etableringen i den inledande fasen likväl så att man när mottagandet ordnas säkerställer ett effektivt samarbete med välfärdsområdena.

Särskilda bestämmelser om mottagandet av personer som beviljats internationellt skydd och om ordnandet av den inledande integrationen ska ingå i integrationslagen, och samtidigt ska kommunens och det kommande välfärdsområdets roller och ansvar preciseras.

Det myndighetsorgan i kommunen som ansvarar för integrationen ska även i fortsättningen vara skyldigt att utan dröjsmål lotsa personer som bedöms ha behov av socialvård till en bedömning av behovet av socialvårdstjänster. De personer som beviljats internationellt skydd anvisas i princip alltid till en bedömning av servicebehovet enligt socialvårdslagen. Till en sådan bedömning anvisas alltid också barn och unga som anlänt utan vårdnadshavare.

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 för social- och hälsovård. Efter reformen omfattas ordnandet av social- och hälsovården och därmed sammanhängande förvaltning inte längre av kommunernas och samkommunernas beslutsfattande. Samtidigt övergår de arbetstagare i branschen som är anställda av kommunerna till välfärdsområdena. Undantagen är Helsingfors och HUS. Reformen orsakar sålunda betydande förändringar i kommunernas och samkommunernas uppgifter och organisering.

När social- och hälsovårdstjänsterna och social- och hälsovårdspersonalen överförs till ett välfärdsområde 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 en del av kommunerna bestämmer vilken myndighet som ska ansvara för integrationen, ser över och organiserar om tjänsterna, definierar det integrationsfrämjande arbetet och tar i bruk nya lösningar i det praktiska klientarbetet till exempel gällande klientdatasystemen och behörighetskraven för den yrkesutbildade personalen.

Kommunerna har i praktiken varierande möjligheter att ordna integrationsfrämjande tjänster. Särskilt på mindre orter kan det också förekomma betydande variationer från år till år i antalet personer som behöver de tjänster som ingår i integrationsprogrammet. För att säkerställa en jämlik tillgång till tjänsterna ska kommunerna även i fortsättningen kunna avtala om att ordna tjänster som ingår i integrationsprogrammet enligt kommun- eller samkommunsbaserade modeller med beaktande av lokala och regionala behov.

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. Även det kommunala försöket med integrationsfrämjande och den överföring av sysselsättningstjänsterna till kommunerna som bereds har skapat förutsättningar för att stärka det sektorsövergripande arbetet.

För att ta fram tjänstepaket som svarar på integrationskundernas behov måste det sektorsövergripande och multiprofessionella samarbetet utvecklas, aktörsnätverk och partnerskap skapas 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. Dessutom kan utvecklandet av det sektorsövergripande och multiprofessionella samarbetet och den kompetens som behövs i arbetet stödjas genom den stödstruktur för sektorsövergripande arbete som ska upprättas vid UF-centret (NTM-centralernas och AN-byråernas utvecklings- och förvaltningscenter) och det arbete inom partnerskapsprogrammet som samordnas av kompetenscentret för integration.

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 näringslivstjänsterna 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 kunddatasystem stöder likväl inte i alla avseenden en sektorsövergripande verkställighet av integrationsprocessen. Systemet ses för närvarande över inom ramen för ett större digitalt utvecklingsprojekt. Även möjligheterna att utveckla och förenhetliga de klientdatasystem som används i olika branscher under den inledande integrationen bör utvecklas så att hänsyn tas bland annat till de system som används för närvarande.

Genom samarbete mellan arbetskraftsservicen och läroanstalterna säkerställs en ökad tillgång till information det befintliga breda utbildningsutbudet men också dess brister, såsom språkundervisning som ordnas för den som arbetar, förberedande utbildning och utbildning som särskilt riktar sig till olika målgrupper. Fungerande regelbundna samlingsforum 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. Granskningar har gjorts bland annat genom att olika servicekartor har utarbetats inom projekten, men den helhet som är synlig för klienterna och de yrkesutbildade behöver lyftas fram.

Även överföringen av de integrationsfrämjande socialvårdstjänsterna och de övriga social- och hälsovårdstjänsterna till välfärdsområdena förutsätter att fungerande samlingspraxis utvecklas enligt behoven av service bland integrationsklienterna och för att sammanföra vägledningsarbetet så att det bildar en klar helhet i förhållande till socialhandledningen och den allmänna socialvårdsprocessen. Särskilt viktigt bedöms det vara att skapa gemensamma verksamhets- och tillvägagångssätt till exempel i fråga om tjänster till barnfamiljer, när en del av tjänsterna överförs till välfärdsområdena och en stor del, bland annat småbarnspedagogiken och den grundläggande undervisningen, förblir hos kommunerna.

Organiseringsansvar och sektorsövergripande samarbete: de viktigaste åtgärderna

- Medan integrationsprogrammet pågår ska huvudansvaret för vägledningen (inkl. ordnandet av introduktionsperioden och uppgörandet av en integrationsplan) av invandrare i arbetsför ålder som siktar på arbetsmarknaden bäras av sysselsättningstjänsterna.
- Huvudansvaret för vägledningen av invandrare i arbetsför ålder som står utanför arbetskraften medan integrationsprogrammet pågår (inkl. ordnandet av introduktionsperioden och utbildningen samt upprättandet av integrationsplanen) ska axlas av kommunen. Genom olika samarbetsmodeller baserade på kommuner och samkommuner säkerställs en jämlik tillgång på integrationsfrämjande tjänster.
- Kommunen ska ansvara för samordningen av de integrationsfrämjande tjänsterna, och kommunen ska få ansvaret för att servicebehovet hos den som ska integreras bedöms i ett helhetsperspektiv. De som beviljats internationellt skydd ska i regel – barn och unga som anlänt utan vårdnadshavare alltid – lotsas till en bedömning av servicebehovet enligt socialvårdslagen.
- Det sektorsövergripande samarbetet ska säkerställas genom att introduktionsperioden ordnas som ett samarbete mellan de ansvariga myndigheterna. Såväl kommunen som sysselsättningstjänsten ska när de genomför integrationsprogrammet se till att den som integreras enligt behov och utan dröjsmål anvisas också till andra myndigheters – till exempel välfärdsområdenas, läroanstalters och olika organisationers – tjänster i samarbete med dessa.
- I integrationslagen ska det, utöver ordnandet av integrationsprogrammet, föreskrivas särskilt om kommunens ansvar för att ordna mottagandet och tjänster i den inledande fasen efter flytten till mottagningskommunen för personer som har internationellt skydd. I fråga om mottagandet och de inledande integrationstjänsterna säkras ett nära och sektorsövergripande samarbete med välfärdsområdena genom att handlingsmodeller och tillvägagångssätt för samarbetet mellan kommunen och socialvården utvecklas
- 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.

11.5 Programmets innehåll och utveckling av tjänsterna

Integrationsprogrammet ska innehålla en introduktionsperiod och integrationsfrämjande utbildning (integrationsutbildning, läsfärdighetsutbildning, grundläggande undervisning för vuxna) och andra tjänster enligt behov. Om det individuella innehållet i integrationsprogrammet ska man likväl komma överens i den integrationsplan som utarbetas för invandraren på så sätt att den individuella flexibilitet som behövs blir säkerställd.

11.5.1 En gemensam introduktionsperiod

OECD har i sin utvärdering kritiserat Finlands system med två vägar där de som står utanför arbetskraften hänvisas till sin bostadskommuns 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. Utöver introduktionsperioden svarar man på de utmaningar som "systemet med två vägar" medför genom att föreskriva att kommunen ska ansvara för att servicebehovet hos den som integreras beaktas i ett helhetsperspektiv på det sätt som anges ovan i avsnitt 11.4.

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, studie- och arbetslivsfärdigheter inklusive digital kompetens, utbildning och arbetshistoria samt behov av integrationsfrämjande tjänster inklusive behov av utbildningstjänster, social- och hälsovårdstjänster och småbarnspedagogik. På grundval av den inledande kartläggningen ska man tillsammans med invandraren utarbeta en integrationsplan som innehåller utbildnings- och sysselsättningstjänster och andra tjänster som främjar integration och sysselsättning av invandraren. I samband med att invandrarens egna önskemål om sysselsättning och utbildning utreds ska invandraren också erbjudas klar information om hans eller hennes rättigheter och möjligheter att som integrations-språk välja finska eller svenska.

Tjänsterna under den inledande integrationen behöver utvecklas. Identifiering av kompetens görs av många organisationer: förläggningar, kommuner, arbets- och näringsbyråerna, läroanstalter, organisationer och arbetsplatser. Praxis vid kartläggning av kompetens varierar mellan regioner och aktörer. Utifrån en utredning om invandrarnas utbildnings- och sysselsättningsvägar verkar identifieringen av kompetensen 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 kumulativt och så att den kan användas systematiskt och kompletteras i olika skeden av processen. Problem som gäller dataöverföring och bristen på resurser för vägledning vid arbets- och näringsbyrån försvårar också vägledningen om utbildnings- och sysselsättningsvägar.⁶⁶

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.⁶⁷ Fritiden och delaktigheten i samhället har till exempel 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.⁶⁸ Som en del av introduktionsperioden skapas

66 SHEMEIKKA & SCHMIDT-THOMÉ & HARKKO & PAAVOLA & RAUNIO & ALANKO & BJÖRK & KETTUNEN & KOUVONEN & PITKÄNEN & RAMADAN & VARJONEN & VUORENTO 2021

67 SHEMEIKKA & SCHMIDT-THOMÉ & HARKKO & PAAVOLA & RAUNIO & ALANKO & BJÖRK & KETTUNEN & KOUVONEN & PITKÄNEN & RAMADAN & VARJONEN & VUORENTO 2021

68 KARINEN & KORTELAINEN & LUUKKONEN & JAUHOLA 2020b

en nationell modell för innehållet i och uppföljningen av de inledande kartläggningarna och integrationsplanerna samt för den flerspråkiga samhällsorienteringen. Integrationen och sysselsättningen i tvåspråkiga områden och i uppgifter där det behövs färdigheter i både finska och svenska, skulle främjas av en möjlighet att i integrationsplanen inbegripa studier som stärker såväl finskan som svenskan.

I integrationsutbildningen ges undervisning om samhället, de grundläggande fri- och rättigheterna, sysselsättning, utbildning och vardagsliv 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 samhällsorientering på det egna språket som genomförs inom ramen för olika projekt har deltagarnas kännedom 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.⁶⁹

En introduktionsperiod införs: de viktigaste åtgärderna

- Som en del av integrationsprogrammet utarbetas och införs en introduktionsperiod som är gemensam för hela målgruppen och ordnas sektorsövergripande.
- Tjänster som tillhandahålls som en del av introduktionsperioden utvecklas:
 - En nationell modell skapas för innehållet i och uppföljningen av de inledande kartläggningarna och integrationsplanerna samt för den flerspråkiga samhällsorienteringen.
 - Användandet av integrationsplaner för familjer ökas och innehållet utvecklas särskilt med beaktande av barnens situation.
 - Nationella kriterier utvecklas och testas i pilotprojekt som stöd för den sektorsövergripande vägledningen inklusive en utförligare profilering av studerande än i dag när det gäller målgrupperna för integrationsutbildningen, läsfärdighetsutbildningen och den grundläggande utbildningen för vuxna och vidarelotsningen till ändamålsenlig utbildning eller en tjänst som stöder sysselsättning.

69 Lahtinen & Kuusiholma 2018

- Bedömningen av invandrarnas arbets- och funktionsförmåga och identifieringen av deras kompetenser ska utvecklas som en del av den allmänna bedömningen av arbets- och funktionsförmågan och identifieringen av kompetenser. Dessutom ska tjänsterna för yrkesval och karriärplanering och stöd vid arbetssökande utvecklas så att de kan användas under introduktionsperioden.
- Invandrarnas digitala kompetens ska utvecklas som en del av de integrationsfrämjande tjänsterna och, med beaktande av individuella behov, också i andra tjänster. När digitalt stöd tillhandahålls drar man nytta av flerspråkighet och organisationernas kompetens. Målet är att invandrarna får en digital kompetens som är tillräcklig i vardagen och i samhället.
- Möjligheterna att välja finska eller svenska som integrationsspråk och också färdigheter i båda språken parallellt säkerställs. Den tvåspråkiga integrationen ska genomföras flexibelt och på grundval av individuella lösningar dock utan att försvaga möjligheterna till integration på svenska. De sakkunnigas kompetens ska stärkas när det gäller bedömning av invandrares samlade situation och servicebehov samt vägledningen av dem.
- Möjligheten att utveckla och införa ett klientdatasystem för de tjänster som hör till den inledande integrationen 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.

11.5.2 Integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning, läsfärdighetsutbildning 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.

Som integrationsutbildning för invandrare vars läroplikt har löpt ut ordnas undervisning i finska eller svenska och vid behov undervisning i läs- och skrivfärdighet och annan undervisning, vilken främjar möjligheten att få plats i arbetslivet och fortsatt utbildning samt den samhälleliga och kulturella kompetensen och livskompetensen.

I integrationsutbildningen kan det även ingå identifiering av tidigare inhämtad kompetens och erkännande av examen samt yrkesplanering och karriärvägledning.

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. Läroplansgrunderna uppdateras som bäst. Läs- och skrivfärdighetsundervisningen ges i enlighet med Utbildningsstyrelsens läroplansrekommendation för vuxna invandrare som inte kan läsa eller skriva eller för dem som behöver grundläggande undervisning enligt läsfärdighets-skedet i den grundläggande undervisningen för vuxna.

Enligt nuvarande integrationslag ska integrationsutbildningen i regel genomföras som arbetskraftsutbildning enligt vad som föreskrivs i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagservice, men utbildningen kan också ordnas i form av frivilliga studier. Upphandlingen av integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning sköts av NTM-centrerna genom öppna anbudsförfaranden. Finansieringen av det fria bildningsarbetet ingår i det statsandelssystem som administreras av undervisnings- och kulturministeriet.

Integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning

Klientsegmentering grundad på utgångsnivån och de egna målen, modulstrukturen och arbetslivsorienteringen i integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning har under de senaste åren ökat, 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.⁷⁰ 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 innehålls-, lämplighets- och minimikriterier för tjänsterna fastställs, när anbud jämförs och när kvaliteten på de upphandlade tjänsterna granskas.

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 högtbildade 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. I synnerhet för dem som behöver rehabiliterande stöd har utbudet av integrationsfrämjande utbildning inte alltid svarat på behoven. För att förbättra integrationsutbildningens tillgänglighet har användningen av webbutbildning ökat vid sidan av den utbildning som genomförs med närvarolösningar. Goda erfarenheter har erhållits vid upphandling över gränserna mellan NTM-centralernas områden. Tack vare dessa har man till exempel kunnat skapa egna webbutbildningsgrupper för högtbildade som bor i olika regioner.

Som komplement till den integrationsutbildning som tillhandahålls som arbetskraftsutbildning behövs ett enhetligt, fritt tillgängligt och avgiftsfritt digitalt språkutbildningspaket genom vilket man skulle stödja en effektivare och snabbare integration samt målet att stärka invandrarnas delaktighet. Ett lättillgängligt material erbjuder en möjlighet att utveckla språkfärdigheterna redan före flytten till Finland oberoende av orsaken till flytten. I bästa fall skulle materialet stödja språkinläringen medan den övriga språkutbildningen

70 SHEMEIKKA & SCHMIDT-THOMÉ & HARKKO & PAAVOLA & RAUNIO & ALANKO & BJÖRK & KETTUNEN & KOUVONEN & PITKÄNEN & RAMADAN & VARJONEN & VUORENTO 2021

pågår samt hjälpa att uppehålla och utveckla språkkunskaperna på egen hand till exempel efter att integrationsutbildningen avslutats och vid sidan av andra studier och arbete. Läroplansgrunderna för integrationsutbildningen, som för närvarande är under omarbeting, skapar en god grund för att utveckla ett enhetligt material. Ett digitalt material som följer innehållet i läroplanen för integrationsutbildningen skulle också hjälpa invandraren att orientera och etablera sig i det nya samhället.

Målet med insatserna för att utveckla integrationsutbildningen är att stödja övergången till arbetslivet och andra sysselsättningsfrämjande tjänster och utbildning. För att utveckla integrationsutbildningens verkningsfullhet bör man också fortsätta att stärka samarbetet och samordningen mellan integrationsutbildningen och bland annat arbets- och näringslivetjänsterna, yrkesutbildningen, högskolornas SIMHE-verksamhet och åtgärderna i Talent Boost-programmet samt arbetsgivarna och organisationerna. Vad gäller dem som behöver särskilt stöd är det också väsentligt att samordna integrationsutbildningen och social- och hälsovårdstjänsterna och att utveckla modeller som kombinerar rehabilitering och språkutbildning.

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 tid.⁷¹ I valet av studerande till arbetskraftsutbildning 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 det finns lediga studieplatser.

Målnivån (B1.1) för språkfärdigheterna i den integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning 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 bland annat genom tillräckliga stödåtgärder. 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. SRV har också lyft fram behovet att utveckla uppföljningen av konsekvenserna av integrationsutbildningen på så sätt att information som samlas i rikstäckande informationssystem kan

71 Shemeikka & Schmidt-Thomé & Harkko & Paavola & Raunio & Alanko & Björk & Kettunen & Kouvonnen & Pitkänen & Ramadan & Varjonen & Vuorento 2021

användas bättre vid planeringen och styrningen av integrationsutbildningen och bedömningen av dess genomslag.⁷²

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 det råder olika uppfattning om hur allmänna problemen med kvaliteten på utbildningen är och om problemens art och eftersom uppgifter om hur allmänna de problem som framkommit inte finns 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.

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

72 Statens revisionsverk 2018

Utveckling av den integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning: de viktigaste åtgärderna

- Läroplansgrunderna för integrationsutbildningen omarbetas.
- Nationella kvalitetskriterier för upphandling 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. Som en del av det riksomfattande utvecklingsarbetet stöds också en starkare koppling mellan integrationsutbildningen och arbetslivet, det övriga utbildningssystemet, kompetens- och sysselsättningsfrämjande tjänster och ekosystem samt organisationsverksamhet.
- 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 sektorsövergripande samarbete och samarbete med arbetsgivare och organisationer.
- För att förbättra integrationsutbildningens verkningsfullhet ska resultatbaserade upphandlingar utvecklas. De möjligheter och den nytta som ett dynamiskt upphandlingssystem ger ska utredas.
- Utbudet av svenskspråkig integrationsutbildning ökas så att invandrarna får faktiska möjligheter att välja integration på svenska.
- För att förbättra integrationsutbildningens tillgänglighet, svara på de högutbildade invandrarnas behov och trygga tillgången på svenskspråkig utbildning ska användningen av webbutbildningar ökas som komplement till den utbildning som genomförs med närvarolösningar. 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 arbetskraftsservicen och kommunerna om tillgången på utbildning främjas av att utbildningsbehovet hos arbetskraftstjänsternas kunder 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.
- Utvecklandet av ett digitalt paket för språkinläring inleds.
- 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.

Läsfärdighetsutbildning och annan invandrarutbildning inom det fria bildningsarbetet som ingår i integrationsplanen

Utbildningen i läs- och skrivfärdighet överfördes år 2018 till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. Läsfärdighetsutbildning 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 undervisningen i språk och samhällskunskap, och bristande språk- eller läsfärdigheter gör det svårare för dem att integrera sig i samhället och få arbete. Enligt en utredning utförd av Nationella centret för utbildningsutvärdering har det 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.⁷³

I läsfärdighetsutbildning inom det fria bildningsarbetet kan studeranden avlägga studier i läs- och skrivfärdighet 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 läsfärdighetsutbildning 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 skrivfärdighetsutbildning 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.

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

I utbildningar inom det fria bildningsarbetet som är godkända för integrationsplaner deltar utom de som studerar läs- och skrivfärdighet också studerande som studerar enligt läroplansgrunderna för integrationsutbildning och studerande vars studier arbets- och näringsbyråerna har ansett vara integrationsfrämjande studier. Utmaningen när antalet invandrare som deltar i undervisning och deras framsteg och undervisningens verkningsfullhet följs upp, inklusive fortsatta vägar, är att dessa studerande inte klassificeras närmare när utbildningsförvaltningen samlar in information, eftersom grunden för finansieringen är den samma för alla. Det finns inte heller information om i vilken utsträckning det har tillhandahållits utbildningar som på kommunens försorg har kompletterats med barnvård.

För närvarande avhjälpes 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 läsfärdighetsutbildningen 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 enstaka 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 invandrarbakgrund. 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.⁷⁴

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.

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

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

- Man ska se till att finansieringen av den integrationsutbildning inom det fria bildningsarbetet som ingår i integrationsplanen är tillräcklig i förhållande till utbildningsbehovet. 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 finansieringssystemet för medborgarinstituten, folkhögskolorna, sommaruniversiteten och studiecentralerna utökas med nya undervisningstimmar och studerandeveckor för detta ändamål.
- Möjligheterna att utsträcka undervisningen inom det avgiftsfria fria bildningsarbetet till personer som behöver läs- och skrivfärdighetsutbildning och behöver stärka sina basfärdigheter men inte har rätt till en integrationsplan ska utredas.
- 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 inlärnarna 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 med särskild hänsyn till möjligheten att kombinera utbildning och barnvård.

11.5.3 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 invandrans 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. Som underlag skulle man kunna använda de test utvecklade av Testipiste som redan är i utbredd användning bland utbildningsanordnarna.

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. Detta minskar behovet av överlappande och upprepad testning.

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 utarbetas på finska och på svenska.
- Hur väl läsfärdighetsutbildningen och övrig utbildning som ingår i integrationsplanen (inkl. integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning) 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 som ges enligt integrationsplanen.

11.5.4 Övriga behovsbaserade tjänster och fortsatt vägledning

Utbildningsprogrammet utesluter inte att andra tjänster än de som ingår i programmets innehåll enligt ovan används som stöd för integration och sysselsättning. 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, skräddarsydda sysselsättnings- och utbildningstjänster. För att stödja ett snabbt avancemang behöver modeller som kombinerar arbetslivsnära tjänster och språkstudier på deltid utvecklas. De högutbildades möjlighet att skaffa sig behörighet och få ett arbete kan stödjas till exempel genom högskolornas SIMHE-tjänster.

Behovet av särskilt stöd hos personer och familjer i utsatt ställning möts bland annat genom integrationsfrämjande socialvårdstjänster. 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 utträta ärenden. I en del av kommunerna tillhandahålls vägledning som stöder individuell integration och hantering av vardagen också utanför socialvården i kommunens övriga sektorer. I arbetet med att utveckla kommunernas integrationstjänster bör hänsyn tas till vikten av att arbetet delas rätttidigt och ändamålsenlig med social- och hälsovårdstjänsterna genom att en modell för samarbetet och processerna utarbetas. Målet är att skapa klara samarbets- och fördelningsmodeller för att undvika överlappande tjänster. Särskild vikt bör fästas vid att väglednings- och rådgivningstjänsterna är sektorsövergripande på ett friktionsfritt sätt och att servicekedjorna fungerar. Dessutom bör avseende fästas vid gränstorna för det personliga vägledningsarbetet.

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 invandrarna i yrkessammanslutningarnas och studentorganisationernas verksamhet och i mentorsverksamhet.

Om invandraren när integrationsprogrammet avslutas inte har blivit sysselsatt 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 arbetslivsnära tjänster (t.ex. arbetskraftsutbildning, lönesubventionerat arbete, arbetsprövning), utbildning som förbereder för yrkesutbildning eller grundexamensutbildning, högskolestudier, behörighetsgivande utbildning, arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte eller rehabilitering.

För de invandrare som är kunder hos sysselsättningstjänsterna ska man efter att integrationsprogrammet avslutats utarbeta en sysselsättningsplan som grundar sig på den rekommendation om fortsättningen som ingår i integrationsprogrammet. Sysselsättningstjänsterna 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. Den nordiska modellen för arbetskraftsservice har förutsättningar för att stärka vidarelotsningen av dem som är klienter hos sysselsättningstjänsterna såväl medan integrationsprogrammet pågår som när det slutförts.

Övriga behovsbaserade tjänster och fortsatt vägledning: de viktigaste åtgärderna

- Den inledande kartläggningen och integrationsplanen samt det sektorsövergripande genomförandet av introduktionsperioden ska utvecklas så att de stöder en behovsbaserad vägledning till tjänster och annan integrationsfrämjande verksamhet.
- Genom vägledning och genom att utveckla tjänsterna (kapitel 12, 13 och 14) ska man säkerställa en smidig övergång från integrationsprogrammet till vidareutbildning, till en sysselsättningsstödande eller annan behovsbaserad tjänst eller direkt till arbetslivet.

11.6 Varaktigheten är individuell och 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.

Bedömning av integrationsprogrammets längd

Den tid invandraren deltar i integrationsprogrammet har bedömts med hänsyn till dess övergripande mål. Till dessa hör att stärka invandrarnas delaktighet och att påskynda övergången till arbetslivet eller sysselsättningsfrämjande tjänster och utbildning efter integrationsutbildningen. Under beredningen har en bred diskussion förts om programets längd tillsammans med aktörer inom integrationsfrämjandet. Dessutom har befintlig forskningsbaserad kunskap använts.

Invandrarnas individuella utgångslägen och behov inverkar på hur lång tid integrationen tar. Utmaningarna med sysselsättningen på individnivå beror till exempel av flera faktorer. Centrala bland dem är utbildningsnivån och hälsorelaterade faktorer samt bland kvinnorna tidig familjebildning. Aktörerna inom integrationsfrämjandet har i samband med beredningen av redogörelsen ansett att deltagande i programmet i ett år är otillräcklig för en betydande del av invandrarna och särskilt för exempelvis dem som inte är läs- och skrivkunniga, sköter sina barn hemma eller har problem med hälsan. Å andra sidan har en målsatt tid på ett år ansetts lämplig särskilt för de integrationskunder som har goda förutsättningar för att studera och arbeta.

Tillräckliga basfärdigheter som skaffats under integrationsperioden är ofta en förutsättning för att komma in på arbetsmarknaden eller gå vidare till sysselsättningsstödjande tjänster eller fortsatt utbildning. Möjligheterna att utveckla invandrarnas kompetens är viktiga med beaktande av att det enligt prognoserna i framtiden finns allt färre jobb i Finland där man klarar sig utan utbildning. Enligt Prognostiseringsforum för kunnande (Utbildningsstyrelsen, 2020) kommer sådana arbetsuppgifter där man klarar sig utan kunskaper motsvarande minst en yrkesinriktad grundexamen i framtiden att utgöra under 5 procent av arbetsplatserna. Därför kommer kompetensutvecklingen i framtiden att få en allt större betydelse för sysselsättningen på lång sikt. Även de språkfärdigheter som krävs för sysselsättning bestäms enligt arbetsuppgifterna: för en del räcker språkfärdigheter på en lägre nivå, men till exempel i många expertuppgifter och inom social- och hälsovårdsbranschen krävs i huvudsak mera utvecklade färdigheter i finska eller svenska.

I Norden används olika modeller för främjande av integration som varierar i fråga om målsättning och varaktighet. I Danmark räcker integrationsperioden ett år, medan invandrare i Sverige får delta i etableringsprogrammet i högst 24 månader och invandrare i Norge i introduktionsprogrammet i högst 4 år. I den samnordiska forskningen om sysselsättningen

av människor med flyktingbakgrund har det observerats att sysselsättningen på kort sikt är bäst i Danmark, där integrationssystemet är utformat med sikte på snabb sysselsättning inom ett år från ankomsten till landet. På lite längre sikt förlorar Danmark emellertid sitt försprång, vilket troligen beror på att Norge och Sverige använder mera resurser för att utbilda invandrarna. Norge lyckas bättre än de övriga sysselsätta också grupper som är svår-sysselsatta, det vill säga lågutbildade och kvinnor med flyktingbakgrund. Resultaten tyder på att de positiva effekterna av utbildning inte visar sig lika fort som arbetslivsorienterade åtgärder men skapar mera hållbara karriärer.⁷⁵

Likväl kan man på basis av en undersökning i Finland⁷⁶ konstaterat att sannolikheten för att en invandrare sysselsätts efter integrationsperioden stiger om det bland åtgärderna har ingått arbetslivsnära tjänster såsom lönesubventioner, yrkesinriktad arbetskraftsutbildning, arbetsträning eller arbetspraktik. Det bör likväl beaktas att även deltagande i dessa tjänster i allmänhet kräver språkfärdigheter på viss nivå.

Det är väsentligt att man i främjandet av integrationen i stor utsträckning kan utnyttja fungerande tjänster och utbildningar som stöder sysselsättning och att systemet främjar en snabb övergång av invandrare till arbetsmarknaden och gör det möjligt att delta i utbildning för dem som har nytta av att utveckla sitt kunnande. Det kan finnas behov av längre utbildningsvägar såväl för invandrare med svaga basfärdigheter som för utbildade invandrare för att man ska kunna främja att de sysselsätts i arbeten som motsvarar deras utbildning. Kompetensutvecklingen inverkar också på utbudet av kunnig arbetskraft.

En av principerna bakom förslagen i redogörelsen är att integrationen av alla invandrare ska påskyndas genom att man gör tjänsterna mera behovsorienterade och betonar integrationsprogrammets individuella karaktär också i fråga om dess längd. Genom förslagen i redogörelsen ska man bättre identifiera behoven hos de invandrare som siktar på att snabbt få arbete och behöver utveckla sin kompetens eller stärka sin arbetsförmåga. Dessutom ska man kunna svara bättre på dessa behov. Genom förslagen om integrationsprogrammet påskyndas integrationen också på så sätt att det blir lättare för de invandrare som står utanför arbetskraften att få del av tjänster. För att integrationen ska kunna ske snabbare krävs också att tjänsterna och vägledningen ges tillräckliga resurser så att det blir lätt att få tillgång till tjänsterna och övergången från en tjänst till en annan eller till arbetslivet blir smidig.

75 Hernes m.fl., 2019

76 Aho & Mäkiäho, 2017.

Längden är individuell och högst 2 år

Den maximala längden på integrationsprogrammet ska enligt vad som sagts ovan fastställas till två år. Programmets faktiska längd är likväl individuell, och som mål bör i regel ställas en kortare tid än två år. Integrationsprogrammet ska också avslutas innan den maximala tiden har löpt ut om invandraren har 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.

I en utredning inom statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet om invandrarernas utbildnings- och sysselsättningsvägar har läget bland invandrare med integrationsplan utretts 24 månader efter att de fått planen. Enligt utredningen hade ungefär hälften då arbete eller deltog i utbildning som följer efter integrationsutbildningen. En fjärdedel deltog i integrationsutbildning och lika många stod utanför arbete och utbildning.⁷⁷ Det bedöms således att många invandrare går vidare från integrationsprogrammet till arbetslivet eller andra sysselsättningsfrämjande tjänster innan den föreslagna maximitiden på två år löper ut. Genom sättet att fastställa integrationsprogrammets längd och övriga förslag i redogörelsen effektiviseras vidarelotsningen till arbete och studier för såväl de invandrare som har goda förutsättningar att sysselsättas som de invandrare som för närvarande har svårt att gå vidare från integrationsutbildningen eller som efter tjänsterna hamnar utanför arbetskraften.

Inom den maximala längden på två år ska övergången till arbete eller tjänster i det allmänna servicesystemet stödjas också med andra tjänster i utbildningssystemet och arbets- och näringstjänster än de som anges i innehållet i integrationsprogrammet om detta är ändamålsenligt med hänsyn till invandrandens individuella behov. 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.

En del av integrationskunderna har särskilda behov som innebär att den maximala längden på två år kan antas vara otillräcklig. Programmets maximala varaktighet ska om särskilda behov föreligger kunna förlängas från två år med högst ett år och när det gäller personer utanför arbetskraften med högst två år. En förlängning av integrationsprogrammet ska grunda sig på invandrandens 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

77 Shemeikka & Schmidt-Thomé & Harkko & Paavola & Raunio & Alanko & Björk & Kettunen & Kouvo-
nen & Pitkänen & Ramadan & Varjonen & Vuorento 2021

eller någon annan orsak, ålder, familjesituation, att personen inte är läs- eller skrivkunnig eller någon annan liknande orsak.

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 plan som ersätter integrationsplanen. Möjligheterna till flexibilitet är viktiga särskilt för de invandrare som står utanför arbetskraften så att till exempel de invandrarkvinnor som är hemma och sköter barn i högre grad kan fås att ta del av utbildning och andra behövliga tjänster.

Integrationsprogrammet bör inledas så snabbt som möjligt och senast tre år efter det att invandraren har fått sitt första uppehållstillstånd eller fått sin första uppehållsrätt registrerad. Inledningen av programmet ska kunna senareläggas och programmet ska kunna avbrytas tillfälligt om personen tillfälligt är förhindrad att delta till exempel på grund av sjukdom, skada eller moderskaps-, faderskaps- eller föräldraledighet. Deltagande 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 invandrades integrationsplan vara i kraft i högst tre år, och den kan förlängas med högst två år för att motsvara särskilda behov. Riksdagen (ReUB 6/2018 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.

En del invandrare har behov som varar så länge att de inte kan tillgodoses inom ramen för integrationsprogrammets maximala varaktighet. Alla tar inte heller del av tjänster enligt integrationslagen under de första åren efter att de anlänt till exempel på grund av familjeledigheter, och också till exempel hälsorelaterade problem kan avbryta en integration som fått en bra början. Människohandelsoffer har en mycket utsatt ställning, och de hittar ibland sin väg till myndigheternas tjänster först efter flera år i landet.

En av principerna bakom förslagen i redogörelsen är att de särskilda integrationsfrämjande tjänsterna ska användas under den första tiden efter ankomsten. Därefter ska man tillgodose invandrarens behov i huvudsak inom det allmänna service- och utbildningssystemet. Genom förslagen i integrationsprogrammet utesluts emellertid inte möjligheten att invandrare som bott längre i Finland vid behov deltar till exempel i språkutbildning som en åtgärd i en sysselsättningsplan eller under vägledning av kommunen.

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. Om varaktigheten för integrationsplanen förkortas, ska villkoren för att frivilliga studier ska kunna stödjas med arbetslöshetsförmån ses över så att invandrarnas möjligheter att utveckla sin kompetens inte försvagas.

Bestämmelser om arbetssökandes frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån finns i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagservice (916/2012) och i integrationslagen (1386/2010). Dessutom föreskrivs det i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) om bland annat studiernas förpliktande karaktär som förutsättning för att arbetslöshetsförmånen ska fortsätta att betalas ut. Enligt integrationslagen kan man i integrationsplanen tillsammans med invandraren komma överens om att stödja frivilliga studier med arbetslöshetsförmån. Frivilliga studier som bedrivs av integrationskunder kan stödjas också enligt lagen om offentlig arbetskraftsservice, om det är ändamålsenligt ur kundens synvinkel. Frivilliga studier som ingår i integrationsplanen och stöds med arbetslöshetsförmån möjliggör ett brett nyttjande av utbildningssystemets tjänster för utveckling av kunnandet.

Antalet integrationskunder vid arbets- och näringsbyråerna vars frivilliga studier stöds med arbetslöshetsförmån har vuxit stadigt. Ökningen förklaras till stor del av strukturella förändringar som utom att de ökat antalet deltagare även har gjort utbildningarna längre. 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 skrivfärdighet, tillhandahålls inte längre som arbetskraftsutbildning.

Av de frivilliga studier som ingick i integrationsplaner och stöddes med arbetslöshetsförmån 2018 var uppskattningsvis 60 procent utbildning i läs- och skrivfärdighet, 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 integrationsplanen avslutats kan den arbetssökandes frivilliga studier inte längre stödjas med arbetslöshetsförmån på det sätt som anges i integrationslagen. Frivilliga studier kan i stället stödjas med arbetslöshetsförmån på det sätt som avses i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagservice, 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 när integrationstiden löper ut inte har hunnit bli klar med heltidsstudier som stöds med arbetslöshetsförmån, upphör rätten till förmånen. Stödandet av studierna med arbetslöshetsförmån i ett sådant läge kan för närvarande inte fortsätta enligt villkoren i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice. 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 integrations-tjänster 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 bestämmelserna om stöd som betalas arbets sökande för frivilliga studier baserade på utbildningsbehovet görs enhetliga och samlas i en enda lag (lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice) där invandrarnas särskilda behov likväl beaktas. På detta sätt skulle man kunna åstadkomma att färre avbryter sina studier när integrationsplanen löper ut och göra förmånssystemet klarare. Detta stödjer också målen med reformen av det kontinuerliga lärandet: en höjning av kompetensnivån och en förutseende översyn av kunnandet för att utveckling i arbetet, anställning i nya uppgifter och avancemang i karriären ska bli möjligt.

När det gäller invandrarnas särskilda behov bör man till exempel fästa vikt vid behovet av språkstudier. Dessutom ska andra villkor enligt integrationslagen som avviker från lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (till exempel möjligheten att stödja studier för personer som är under 25 år samt deltidsstudier) kunna knytas till vissa studier, såsom språkstudier och grundläggande studier.

Som en snabb åtgärd skulle man kunna bedöma en ändring av integrationslagen på så sätt att 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, om den maximitid för stöd för studier som anges i

lagen om offentliga arbetskrafts- och företagstjänster inte har löpt ut. Även arbetslöshetsförmån och kostnadsersättningar som betalas medan utbildningen varar samt studiernas bindande karaktär skulle i denna modell eventuellt kunna bevaras oförändrade tills studierna slutförs.

Integrationsprogrammets varaktighet och stöd för frivilliga studier med arbetslöshetsförmån: åtgärder

- Integrationsprogrammets varaktighet ska bestämmas individuellt och vara högst 2 år. En behövlig flexibilitet i varaktigheten införs så att invandrare som har en svagare ställning eller står utanför arbetskraften inte ställs i ett sämre läge.
- 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.
- Avgiftsfriheten för läs- och skrivfärdighetsutbildningen och utbildningen i grundläggande färdigheter vid läroanstalter inom det fria bildningsarbetet ändras inte om integrationsplanens giltighetstid förkortas.

11.7 Finansieringen av integrationsfrämjandet

På grund av integrationens sektorsövergripande karaktär fördelar sig finansieringen av integrationsfrämjandet på flera aktörer via olika finansieringskanaler. Kommunerna betalas ersättningar för mottagande av flyktingar och för främjande av deras integration av statliga medel. Dessutom betalas kommunen enligt integrationslagen på ansökan också kalkylerade ersättningar för ordnande av inledande kartläggningar (à 700 euro). Kommunerna har årligen sökt stöd för ca 250–400 inledande kartläggningar. För dessa har de årligen betalats stöd på ca 175 000 – 280 000 euro. I anslaget under momentet Statlig ersättning för integrationsfrämjande verksamhet har det uppskattats att 1,4 miljoner euro per år kommer att avsättas för inledande kartläggningar. Denna summa täcker kostnaderna för ca 2 000 inledande kartläggningar.

Tjänster som tillhandahålls arbetssökande invandrare finansieras som en del av den offentliga arbetskrafts- och företagsservicen. För främjandet av integrationen (inkl. den inledande kartläggningen och ordnandet av integrationsplanen) av invandrare som har

anmält sig som arbetsökande svarar arbets- och näringsbyrån och sedan mars 2021 också de kommuner som deltar i kommunförsöket med främjande av sysselsättning. NTM-centralerna upphandlar integrationsutbildning i form av arbetskraftsutbildning finansierad med anslag i statsbudgeten som anvisats för offentlig arbetskrafts- och företagsservice. NTM-centralerna bär också ansvar för regionala utvecklingen av integrationen samt samarbetet, samordningen, uppföljningen och stödet och rådgivningen till kommunerna vad gäller främjandet av integration.

En arbetslös arbetsökande kan hänvisas till integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning eller till frivilliga studier som när de villkor som anges i lagen är uppfyllda kan stödjas med arbetslöshetsförmån. Uppskattningen av behovet av anslag för integrationsutbildningen grundar sig på årliga antaganden om invandrarnas antal. År 2021 beräknas ca 55 miljoner euro användas för upphandling av integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftsutbildning. Dessutom kan en invandrare erbjudas alla tjänster som avses i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice. Även dessa finansieras inom ramen för finansieringen av den offentliga arbetskraftsservicen. Även personer i arbetsför ålder som har internationellt skydd dirigeras att registrera sig som arbetsökande om de inte till exempel på grund av föräldraledighet eller av någon annan orsak står utanför arbetskraften.

Kommunernas kostnader för integrationsfrämjande arbete ersätts i huvudsak i fråga om dem som beviljats internationellt skydd. Enligt integrationslagen ska staten betala ersättningar till kommunerna för att de tar emot personer som har internationellt skydd och för främjande av deras integration på grundval av såväl kalkylerade som faktiska kostnader. År 2020 betalades kommunerna ersättningar på ca 137 miljoner euro. Dessutom ersattes Folkpensionsanstalten med 23 miljoner euro för kostnader som föranleddes av att grundläggande utkomststöd betalades ut.

Uppföljningsdata om hur den kalkylerade ersättningen har allokerats eller använts i kommunerna och hur många av de ovan avsedda personer som är aktiva klienter inom kommunens eller både kommunens och arbets- och näringsbyråns integrationstjänster finns inte att tillgå. På basis av de faktiska kostnaderna ersätts kommunerna i enlighet med de villkor som anges i integrationslagen bland annat för tolkning och utkomststöd och för betydande kostnader som de har för långvarig social- och hälsovård som de ordnar på grund av skada eller sjukdom för personer som behöver vård eller omsorg vid ankomsten till Finland.

Systemet med ersättningar för kostnader som föranleds av mottagning och främjande av integration av personer som har internationellt skydd behöver förenklas, och till exempel överföringen av social- och hälsovårdstjänsterna till välfärdsområdena kommer att medföra ändringar i betalningen av ersättningar särskilt i fråga om social- och

hälsovårdskostnaderna. Ersättningar för specialkostnader för social- och hälsovården ska till exempel i fortsättningen betalas till välfärdsområdet.

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

I beredningen av Europeiska unionens nya strukturfondsperiod 2021–2027 beaktas arbetet för att främja integrationen av invandrare med avseende på arbete, utbildning och delaktighet. Utöver finansiering ur fonderna ESF+ och AMIF strävar man efter att dra nytta av finansiering från EU:s facilitet för återhämtning och resiliens (RRF) för att stärka invandrarnas kompetens och sysselsättning. Projektfinansiering är ett bra instrument för att utveckla åtgärder, men för permanenta funktioner behövs permanent finansiering.

När den statsandel som kommunerna beviljas beräknas, beaktas de kalkylerade kostnader som bestäms på grundval av inslaget av personer med främmande språk som modersmål. 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 (kapitel 8). Statsandelar riktas också till invandrarna genom utbildning som finansieras med statsandelar. För utbildning inom det fria bildningsarbetet som godkänts för invandrarnas integrationsplaner har det till exempel årligen anvisats 4,927 miljoner euro i statsbudgeten. För grundläggande undervisning för vuxna, vars målgrupp till 90 % består av invandrare, anvisades 2019 ca 36,5 miljoner euro.

För att målen i redogörelsen ska kunna nås och åtgärderna genomföras måste finansieringen vara tillräcklig och långsiktig. För att säkerställa tvåspråkig integration bör tillräckliga resurser för främjande av integration på svenska också säkerställas. De ändringar som föreslås i redogörelsen medför extra kostnader för arbets- och näringsförvaltningen och utbildningsförvaltningen. Integrationsprogrammet innehåller också nya uppgifter inom integrationsfrämjandet som åläggs kommunerna genom lagstiftning och som bör ersättas helt. 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.

***Resurserna för integrationsprogrammet:
de viktigaste åtgärderna***

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

12. Snabbare 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.

12.1 Utveckling av sysselsättningspolitiken för invandrarnas och arbetsgivarnas behov

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

Det kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen som inleddes i mars 2021 är viktigt för främjandet av integrationen och sysselsättningen av arbetslösa invandrare. Målet med kommunförsöken är att effektivare än för närvarande främja sysselsättningen och vägledningen till utbildning av arbetslösa arbetssökande och att ta fram nya lösningar för tillgången på kunnig arbetskraft. Till försöken hänvisas sådana arbetslösa arbetssökande och arbetssökande som deltar i arbetskraftstjänster 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. Regeringen fortsätter att bereda en överföring av arbets- och näringsstjänsterna till kommunerna. Uppgifterna ska överföras under 2024.

Främjandet av invandrarnas sysselsättning förutsätter att arbetskraftsservicen ger tillräcklig och fungerande personlig vägledning och att invandrarkundens individuella servicebehov identifieras. Ofta förutsätts också att olika tjänster samordnas. 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, måste man se till att det finns tillräckligt med lämpliga sysselsättningsfrämjande tjänster och utbildning 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 har till exempel försvårats av att stödnivån bestäms enligt längden på arbetslösheten.

Lönesubventionen ändras under regeringsperioden i och med 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 även 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. Regeringen har också beslutat att utvidga programmet för arbetsförmåga och bilda ett bolag med specialuppgifter, "Välittäjä Oy", som anställer partiellt arbetsföra i längre anställningsförhållanden och erbjuder hyrd arbetskraft till andra arbetsgivare. Dessutom utvecklas den offentliga upphandlingen bland annat till att främja sysselsättningen av partiellt arbetsföra. De åtgärder som ska beredas gynnar också främjandet av 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.⁷⁸ 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 fortbildning⁷⁹.

Genom att samordna arbetskrafts- och företagstjänsterna samt genom samarbete mellan arbets- och näringsbyråerna och kommunförsöken kan man främja sammanjämkningen av invandrarnas och företagens behov. Även med hjälp av Business Finlands finansieringsverktyg för forskning och utveckling kan man samtidigt stödja såväl mål för företagets tillväxt, internationalisering och innovationsverksamhet som de mål som främjar sysselsättningen av invandrarna.

Ett intressant exempel på en sådan sammanjämkning 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.

78 Karinen & Kortelainen & Luukkonen & Jauhola 2020b

79 Hagman & Laitinen-Saunio & Asikainen 2020

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.

Från arbets- och näringsbyråerna har man kunnat hänvisa kunder till kommunernas kompetenscenter för invandrare, om man inte funnit en väg till studier och ut i arbetslivet för kunden enbart med hjälp av arbets- och näringsbyråernas egna tjänster. Kompetenscentren för invandrare lotsar in klienterna i arbetslivet eller till studier multiprofessionellt och stärker deras kompetens och de färdigheter som behövs i arbetsliv och studier både innan de sysselsätts och under den inledande fasen av sysselsättningen. Sektorsövergripande kompetenscenterverksamhet för invandrare utvecklas för närvarande med stöd av arbets- och näringsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet i Helsingfors, Esbo, Vanda, Tammerfors, Åbo, Uleåborg och Lahtis. Den kompetenscenterverksamhet som stöds av arbets- och näringsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet är dock inte inriktad på integrationstjänsterna för den inledande fasen av integrationen, utan det sektorsövergripande stödet i inledningsfasen genomförs som en del av kommunförsök.

Företagande bland invandrare

I Finland finns cirka 10 000 invandrarföretagare som sysselsätter omkring 30 000 personer. Av de nya företagen i huvudstadsregionen har redan omkring 40 procent invandrarbakgrund.

För många invandrare är företagande ett naturligt sätt att sysselsätta sig och integreras i det finländska samhället. Det är viktigt att invandrare är aktiva som företagare också för att många invandrare förfogar över sådana materiella och immateriella resurser och nätverk som det rent samhällsekonomiskt är ändamålsenligt att dra nytta av i det finländska näringslivet och inom forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten.

Invandrarnas företagsverksamhet bromsas av brist på information och kunskaper i finska eller svenska och av avsaknad av färdiga nätverk. Av de här orsakerna är stödet från de offentliga företagstjänsterna för invandrarnas företagsverksamhet, kamratstödet mellan företagarna och principen om att alla rådgivningstjänster ska finnas på ett ställe viktiga. Invandrarnas företagande främjas också av en flexibla samordning av yrkesutbildningen och integrationsutbildningen. De utländska studerande som studerar vid högskolorna utgör en potentiell grupp grundare av uppstartsföretag. Särskilt i de största städerna har det uppstått uppstartsgemenskaper som fungerar på engelska och som också kopplar invandrade grundare av uppstartsföretag och personer som är intresserade av att arbeta i uppstartsföretag till uppstartsekosystemet.

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

- Invandrarna ska beaktas som en särskild målgrupp när arbets- och närings tjänsterna utvecklas. Användningen av sådana arbetslivsnära tjänster (till exempel lönesubvention och arbetsprövning) ska öka för att främja invandrarnas sysselsättning, och arbetsgivarnas kännedom om möjligheten att anställa invandrare med lönesubvention ska också höjas. Sysselsättningen av invandrare ska främjas genom att lönesubventionsperioder vid behov kopplas samman med språkutbildning som stöder utvecklingen av yrkeskompetensen.
- När de kommunala sysselsättningsförsöken genomförs, ska samarbete mellan arbets- och näringsbyråerna och kommunförsöken med sysselsättningen säkerställas för att främja invandrarnas sysselsättning. Inom de offentliga företagstjänsterna inom såväl arbets- och näringsförvaltningen och Business Finland som kommunerna ska man arbeta för att invandrarnas potential och fördelarna med mångfald i arbetsgemenskapen kommer fram.
- Sammanjämkningen av invandrarnas behov och de sysselsättande företagens behov ska stärkas genom skapandet av branschspecifika servicepaket och andra åtgärder som främjar matchningen i samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna och andra centrala aktörer. Kontakterna till företagen och invandrarna, identifieringen av kompetens- och servicebehoven samt samordningen av tjänsterna och hur de förs ut till arbetsplatserna ska effektiviseras. När servicepaketen skräddarsys ska man dra nytta av modellen för och erfarenheterna av det rikssvenska programmet Snabbspåret. Servicepaketen samordnas med åtgärdsprogrammet Talent Boost.
- När arbets- och näringsförvaltningens digitala lösningar utvecklas, ska det säkerställas att de också betjänar kunder med främmande språk som modersmål (till exempel e-tjänsten och jobbmarknad).
- Invandrarkvinnor och personer med flyktingbakgrund ska lyftas fram som en särskild målgrupp för sysselsättningsåtgärderna och dessutom ska sysselsättningen av dem understödjas med EU-finansierade projekt.
- 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.

12.2 Arbetslivets mottaglighet och inläringen i arbetet ska öka

För att invandrarnas sysselsättning ska kunna stärkas förutsätts att arbetslivets mottaglighet ökar. Med hjälp av det program för mångfald 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 programmet finns åtgärder som vidtas för att försöka minska strukturell rasism och diskriminering på arbetsmarknaden genom ökad kännedom om fördelarna med mångfalden och genom ökade kunskaper om mångfald och inkludering i arbetslivet. Med hjälp av programmet ska man också höja mångfaldskompetensen inom tjänsterna för företag, arbetsgivare och arbetsökande genom att utveckla en tjänst som är inriktad på internationell rekrytering och mångfald och som hjälper företagarna att utveckla sin verksamhet när det gäller rekrytering, introduktion, arbetskultur, ledarskap, språkmedvetet arbetssätt och kommunikation. Åtgärder mot rekryteringsdiskriminering och åtgärder som främjar anonym rekrytering tas in genomgående i programmets olika åtgärder.

I ett jämlikt samhälle är olika befolkningsgrupper representerade inom olika arbetsuppgifter. Detta bör också synas inom den offentliga sektorn, till exempel genom att ålders- och könsfördelningen och andelen personer i personalen med främmande språk som modersmål återspeglar motsvarande fördelning och andel inom den arbetsföra befolkningen. Med hjälp av programmet för mångfald i arbetslivet främjas mångfald inom rekryteringen och arbetsgemenskaperna i den offentliga sektorn.

I olika sammanhang har det framkommit ett behov av att utöka möjligheterna att kombinera arbete och språkstudier liksom åtgärderna för att stärka mångfalden i arbetsgemenskaper. I utbudet av arbets- och närings tjänster finns det för detta ändamål för närvarande utbildningarna Finska på arbetsplatsen och Svenska på arbetsplatsen, som ordnas som samanskaffningar tillsammans med arbetsgivarna, men de används relativt sällan. I utbildningarna Finska på arbetsplatsen och Svenska på arbetsplatsen ställs de konkreta målen för språkinläringen upp enligt de språkbehov som krävs i den bransch- och yrkesspecifika arbetsmiljön och i arbetsuppgifterna. Utbildningen kan genomföras antingen företagsspecifikt 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 Etabliringsjobb, 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 överenskommits 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 ändamålsenligare att de befintliga tjänsterna, särskilt lönesubvention och arbetsprövning, utvecklas och kombineras så att de fungerar för invandrarna och arbetsgivarna och blir tydliga helheter.

Försöket KOTO-SIB, som grundar sig på investeringar med en samhällseffekt, genomfördes 2016–2019 och det finansierades med privat kapital. Under försöket skapades en service-modell för arbetslivsinriktad vägledning av invandrare, som kombinerade utbildning och snabb övergång till arbetsplatser, där utbildningen kunde fortsätta vid sidan om arbetet. I försöket KOTO-SIB deltog sammanlagt 2 217 invandrare och av dem sysselsattes 1 034 personer. Som långsiktigt huvudmål för försöket sattes sysselsättning och stöd för att stanna i arbetslivet, utan att förbise 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 språkkunskaperna och arbetslivsfärdigheterna var svaga, skedde övergången till arbetsplatsen senare, cirka fyra månader efter att utbildningen inleddes.

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

- Resultaten av försöket KOTO-SIB ska utvärderas och därefter bestäms om modellen eventuellt ska etableras som en del av arbetskraftsservicen.
- Ett program för mångfald i arbetslivet ska genomföras för att bland annat öka stödet för mångfald i rekryteringen inom arbetsgivar- och företagstjänsterna och den offentliga sektorn, effektivisera informationen om mångfald i rekryteringen och förebygga diskriminering i arbetslivet.
- En bredare användning av utbildningarna Finska på arbetsplatsen och Svenska på arbetsplatsen ska främjas.
- Det ska beredas modeller för kombination av studier i finska och svenska och arbets- och näringstjänster (till exempel lönesubventionerat arbete och arbetsprövning).

12.3 Kompetensnivån ska höjas för att motsvara de föränderliga kompetensbehoven

Regeringen lämnade en utbildningspolitisk redogörelse till riksdagen den 8 april 2021 och med hjälp av de mål och åtgärder som presenteras i den ska alla studerandes inlärningsresultat, flexibilitet i studievägarna och välbefinnande förbättras. Åtgärderna i den utbildningspolitiska redogörelsen ska användas för att utveckla småbarnspedagogiken, den grundläggande utbildningen, yrkesutbildningen, gymnasieutbildningen, högskoleutbildningen och utbildningen inom fritt bildningsarbete och även invandrarbarn och invandrarungar samt vuxna invandrare gynnas av dem. Dessutom har andra utbildningspolitiska reformer genomförts under regeringsperioden, såsom en utvidgning av läroplikten, som också invandrarna gynnas av. Innehållet i den utbildningspolitiska redogörelsen och innehållet i redogörelsen om behoven av att reformera integrationsfrämjandet har samordnats före behandlingen i riksdagen för att undvika överlappningar.

En viktig metod för att anpassa sig till strukturförändringen i arbetslivet 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. Arbetslivets kompetensbehov 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. År 2018 deltog sammanlagt över 34 000 studerande som var födda i utlandet i yrkesutbildningen, vilket är över hälften av antalet personer som årligen föds i Finland.⁸⁰

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

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. Samtidigt var avsikten att öka språkundervisningen under utbildningstiden. Tack vare den kontinuerliga ansökan som pågår året runt blev invandrarernas utbildningsvägar och övergång från en utbildning till en annan snabbare.

Enligt en utredning av hur reformen fungerar upplevde över hälften av lärarna att språkkunskaperna hos studerande med invandrarbakgrund i början av studierna inte var på en tillräcklig nivå för att de studerande skulle klara av studierna och nästan hälften ansåg att deras studerande under studietiden inte uppnår tillräcklig sådan kompetens i finska eller svenska att de kommer att klara sig på en arbetsplats eller i vardagen. Dessutom anser utbildningsanordnarna och i synnerhet lärarna att antalet anställda inom undervisning och handledning ofta inte är tillräckligt vid yrkesläroanstalterna i förhållande till antalet studerande med invandrarbakgrund och deras behov. Av en undersökning av Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) framgår att de gemensamma examensdelarna är svårare för studerande med invandrarbakgrund än de yrkesinriktade examensdelarna.⁸¹

Anordnarna av yrkesutbildningar kan som en del av examensutbildningen ordna studier som stöder studiefärdigheterna genom vilka studerande ska förvärva sådant kunnande 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. När det gäller invandrarstuderande är det viktigt att särskilt trygga språkligt stöd vid sidan av studierna, för att det ska vara möjligt att avancera i studierna i takt med att språkkunskaperna utvecklas med tanke på att det riksomfattande språkkunskapskravet har slopats.

I finansieringssystemet för yrkesutbildningen beaktas i den prestationsbaserade delen inte hur många studerande med främmande språk som modersmål som deltar i utbildningen med en särskild förhöjningskoefficient. I vissa behovsprövade förhöjningar inom basfinansieringen har främmande språk som modersmål beaktats med hjälp av ett kalkylerat kriterium. I finansieringssystemet viktas studierna som stöder studiefärdigheterna med viktkoefficienten 1,41. Med hjälp av viktkoefficienten försöker man se till att den totala finansiering som beviljas för utbildningen är tillräcklig inom ramen för basfinansieringen.

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

En stor del av de studerande med invandrabakgrund 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.⁸² 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 som modersmål 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 undervisningssektorn.
- Som ett led i den utvidgade läroplikten och i den anknyttande utbildning som handleder för examensutbildning kan man stärka avläggandet av de gemensamma examensdelarna i en yrkesinriktad grundexamen på andra stadiet.
- Sätten att avlägga de gemensamma examensdelarna inom yrkesutbildningen ska vidareutvecklas så att de blir lämpligare för vuxenstuderande och invandrare.

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

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 invandrabakgrund som redan bor i Finland. En del av åtgärderna genomförs som ett led i högskoleutbildningens internationaliseringsutveckling (bland annat program för internationalisering av högskoleutbildningen och internationellt forumarbete). Åtgärderna främjas också inom högskolornas tillgänglighetsplaneringsarbete, där man granskar tillgängligheten med avseende på socioekonomisk ställning, regioner, kön, invandrabakgrund, etniska grupper, språkgrupper och personer med funktionsnedsättning. Avsikten 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 stödja integrationen av internationella studerande och en förbättring av sysselsättningen och sysselsättningsmöjligheterna. Ur förteckningen över integreringsåtgärder väljer högskolan de åtgärder som är ändamålsenliga med tanke på högskolans internationaliseringsmål och så förbinder den sig till att genomföra dem (delvis också på numerisk målnivå). Högskolans servicelöfte bifogas till högskolans avtal för avtalsperioden 2021–2024.

Utöver de högskolespecifika servicelöften 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 utbildet 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. För invandrare har anpassade behörighetsgivande utbildningar utvecklats i synnerhet för att bemöta arbetskraftsbristen inom social- och hälsovårdsbranschen. Framöver behöver de utvecklade behörighetsgivande utbildningarna bli bestående och utbildet bli mångsidigare för olika yrkesområden. För att utöka utbildet av behörighetsgivande utbildning och göra det mångsidigare krävs tilläggsresurser.

Som ett led i kommunförsöket utvecklas ett koncept med ett kompetenscenter för högskoleutbildade invandrare i huvudstadsregionen. Målet är att högskolornas tjänster, som en del av kommunförsökens serviceprocess, ska nå de omkring 10 000 arbetslösa högskoleutbildade med främmande språk som modersmål i huvudstadsregionen. Servicekonceptet förverkligas i samarbete med ansvarshögskolan för invandring, Metropolia, som tillhandahåller SIMHE-tjänster (Supporting Immigrants in Higher Education). Vid det kompetenscenter för högutbildade invandrare som utvecklas av Metropolia utnyttjas redan

framtagna SIMHE-tjänster för vägledning och identifiering av kompetens, skapas modeller för arbetsmarknadsorienterad sysselsättning och kortvariga utbildningslösningar för kontinuerligt lärande som främjar finskan och de som använder tjänsterna vägleds på ett kundorienterat sätt till att dra nytta av högskolornas olika utbildningar för kontinuerligt lärande i regionen.

Högskoleutbildningen: de viktigaste åtgärderna

- SIMHE-högskolornas aktörskap ska stärkas och en utvidgning av tjänsterna inom högskolesystemet ska stödjas.
- Utbudet av behörighetsgivande utbildning ska etableras och bli mångsidigare. Utbudet utvidgas till att gälla också sektorer för undervisning och småbarnspedagogik.
- Högskolorna ska öka möjligheterna till kompletterande studier och behörighetsprov för sådana personer som fått sin utbildning i utlandet som har fått ett villkorligt beslut om jämställande eller erkännande av den behöriga myndigheten.
- 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. Högskolorna ska öka utbudet av undervisning som handleder för högskoleutbildning och utveckla sin praxis för positiv särbehandling.
- Ibruktagandet av en faktor som baseras på främmande språk som modersmål ska utredas inom finansieringen av gymnasieutbildningen.

13. 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 hälso­­tjänster 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. Hälso­­tjänsterna blir mer inkluderande genom att man satsar på en övergripande servicehandledning, 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 psykiskt välbefinnande och hållbar mental hälsa, såsom fler sociala nätverk och stöd för allmän delaktighet. Även utbildningssystemet har en viktig roll i främjandet av välbefinnandet.

Förebyggande arbete har betydande inverkan på servicebehovet för personer med invandrarbakgrund. I synnerhet i stora städer har man kunnat notera att familjer med invandrarbakgrund 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 invandrarbefolkningens hälsa och välfärd är av största vikt, eftersom detta fungerar som grund för utvecklingen och utvärderingen av tjänsterna och de övriga åtgärderna.

Den 6 oktober 2020 godkände regeringen programmet för bekämpning av våld mot kvinnor. I programmet ingår flera åtgärder för bekämpning av hedersrelaterat våld. I början av 2021 inrättades ett kompetenskluster för bekämpning av hedersrelaterat våld,

samhällsarbete och expertkonsultation vid Institutet för hälsa och välfärd. Stødtjänsterna 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 med åtgärderna i anslutning till den yrkesutbildade personalens kompetens, kompetenscentralisering och utbildning samt resursfördelningen 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 hälsotjänster: 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 hälsotjänsterna 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 färdigheter.
- 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 hälsotjänsterna.
- Hälsoundersökningarna för kvotflyktingar i den inledande fasen ska utvecklas för att bli nationellt enhetliga och i dem ska på motsvarande sätt som för de hälsoundersökningar som utvecklats för asylsökande i den inledande fasen ingå screeningar och hälsorådgivning.

14. Integrationen ska främjas genom stöd till familjer

Utöver familjen har också den servicekontinuitet som social- och hälsotjänsterna för barn, unga och familjer, småbarnspedagogiken och skolan bildar en central roll för att ge råd och stödja under barns och ungas uppväxt och utveckling. Mödra- och barnrådgivningsbyråttjänsterna samt skol- och studerandehälsovården når i praktiken alla barn och barnfamiljer. Dessutom har barn och unga rätt till elevhälsa. 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 en viktig kanal för att föräldrar med invandrarbakgrund ska få information om social- och hälsotjänster för barnfamiljer. Också rådgivningsbyrån kan vid behov vägleda föräldrarna till de tjänster och det stöd som de behöver.

Inom programmet för utveckling av barn- och familjetjänster utvecklades tjänster 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 missbrukartjänster med låg tröskel för barn och unga samt utveckling av sektorsövergripande barnskydd. Familjecentret är en sektorsövergripande servicehelhet som innefattar social- och hälsotjänster för barn, unga och familjer på basnivå och det drar i sin verksamhet nytta av möjligheterna att konsultera specialtjänster. Familjecentrets viktigaste samarbetspartner är social- och hälsovårdstjänsterna för vuxna, den kommunala bildningssektorns tjänster, organisationerna, församlingarna och Folkpensionsanstalten. Som en del av verksamheten vid familjecentren har kommunerna inrättat mötesplatser med låg tröskel.

Utvecklingsarbetet för barn- och familjetjänster 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 tjänsterna för tidigt stöd och övergången från en tjänst till en annan. Typiska problem som har identifierats är att servicesystemet är splittrat, att föräldrarna har bristfälliga språkkunskaper samt att det finns okunghet om servicesystemet och att det görs förhandsantaganden om invandrarna. Att nå och stödja integrationen av föräldrar med invandrarbakgrund som sköter barn hemma är mycket viktigt, eftersom föräldrarnas språkkunskaper, uppbyggnaden av ett socialt stöd- nätverk för familjen och stödbehoven med anknytning till föräldrarnas socioekonomiska ställning också är viktiga med tanke på barns uppväxt och utveckling.

I fråga om barn och unga som flyttat till landet är det ytterst viktigt att beakta såväl deras personliga situation som hela familjegemenskapens integration som helhet. I den inledande fasen av integrationen har en del familjer ett behov av multiprofessionella tjänster

och då kan man med hjälp av den integrationsplan som görs upp för familjen säkerställa att familjemedlemmarnas olika servicebehov beaktas på ett heltäckande sätt. Att handleda mammorna till tjänster som stärker arbetslivsfärdigheterna är viktigt, samtidigt som barnens möjligheter till småbarnspedagogik diskuteras.

I regeringsprogrammet för statsminister Marins regering ingår ett projekt som främjar samarbete mellan rådgivningsbyråerna och småbarnspedagogiken. Det har som mål att förbättra och förenhetliga småbarnspedagogikens servicehandledning och öka samsamarbetsmetoderna mellan rådgivningsbyråerna och småbarnspedagogiken under särskilt beaktande av bemötandet och vägledningen av familjer med olika språkliga och kulturella bakgrunder. Projektet genomförs som ett led i undervisnings- och kulturministeriets utvecklingsprogram Utbildning för alla och med hjälp av det försöker man höja deltagandet i småbarnspedagogiken. På basis av utvecklingsprogrammet skapas också åtgärder för att trygga förutsättningarna för lärande och övergången mellan olika utbildningar för barn och unga med invandrarbakgrund, särskilt i övergångsfaser inom utbildningen.

Vid social- och hälsovårdsministeriet bereds 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. 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.⁸³ Familjeledighetsreformen innefattar inte hemvårdsstödet. I enlighet med regeringsprogrammet bibehålls hemvårdsstödet i sin nuvarande form.

Den nationella barnstrategin, som grundar sig på FN:s konvention om barnets rättigheter, publicerades i februari 2021 och målet för den är att bidra till att alla barns rättigheter ska tillgodoses till fullo i Finland. I enlighet med riktlinjerna i barnstrategin bör det med tanke på invandrarbarnen säkerställas att olika tjänster, stödformer och kanaler för delaktighet är tillgängliga för alla barn på ett jämlikt och icke-diskriminerande sätt. Dessutom bör barnens utsatta ställning beaktas på ett övergripande sätt i det förebyggande arbetet,

83 FPA:s beräkningar från 2018

i de korrigerande åtgärderna och tjänsterna samt i rättsskyddssystemen. Man bör också utveckla metoder för att identifiera och beakta såväl följderna av strukturell diskriminering som situationsbunden utsatthet i barns ställning.

Stöd för ungas integration och delaktighet

Barn och unga med invandrabakgrund 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.

Även fritidsverksamhet, såsom hobbyer eller föreningsverksamhet, kan ha en betydelsefull roll för integrationen av unga. Via ungdomsarbetet kan unga med invandrabakgrund 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 ungdomsarbetsarna är tillgängliga 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 invandrabakgrund 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. Det uppsökande ungdomsarbetet och ungdomsverkstäderna erbjuder också stöd för integrationen vid behov. Den multiprofessionella Ankarverksamheten inriktar sig i ett tidigt skede på att främja ungas välbefinnande och förebygga brott.

Det har konstaterats att fritidsverksamheten, exempelvis motion och idrott, är betydelsefull för att invandrarna ska lära sig språket och hur samhället fungerar, bredda det sociala nätverket och förbättra självkänslan samt för välbefinnandet i gemenskapen. Indirekt stöder fritidsintressena integrationen också med avseende på bevarandet av den egna identiteten och kulturen och ett aktivt medborgarskap samt det psykiska och fysiska välbefinnandet. Fritidsverksamhet med låg tröskel för alla befolkningsgrupper bidrar också till integrationen. I kommunerna har de bästa resultaten inom integrationsfrämjande utvecklingsprojekt för motion och idrott uppnåtts genom sektorsövergripande samarbete.

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, familjegrupphem och läroanstalter). Största delen av de unga som kommit som minderåriga utan vårdnadshavare 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 år 2020 till 25 år. 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. Tjänsterna bör utvecklas så att de tryggar tillgodoseendet av barnets rättigheter till fullo samt barnets fostran och utveckling och så att de erbjuder kontinuitet och stabilitet i boendet, i de sociala nätverken och i integrationen. För närvarande är det inte klart hur ställningen och tjänsterna för de minderåriga som är i landet utan vårdnadshavare och som inte får tjänster med stöd av integrationslagen ska tryggas. Detta gäller bland annat sådana minderåriga som kommit utan vårdnadshavare och som har fått finskt medborgarskap och därför förlorar integrationstjänsterna och stödet av sin företrädare.

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). Strukturella reformer för att stärka integrationen av de föräldrar som sköter barn hemma presenteras som en del av integrationsprogrammet i kapitel 11. Användningen av integrationsplanen för familjer ska öka i kommunernas sektorsövergripande samarbete.
- En jämnare fördelning av familjeledigheterna ska främjas som ett led i familjeledighetsreformen, bland annat genom information på flera språk och genom att ge information som en del av integrationstjänsterna.
- Fullt tillgodoseende av rättigheterna för invandrabarn 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.
- Invandrabarns och invandrarungas utbildning, välbefinnande och delaktighet ska utvecklas med hjälp av de åtgärder som presenteras i den utbildningspolitiska redogörelsen.
- En reform av ordnandet av tjänster för minderåriga som anlänt utan vårdnadshavare ska beredas för att de här barnen och unga personerna ska garanteras likvärdiga tjänster i förhållande till andra grupper som behöver särskilt stöd enligt socialvårdslagen genom att socialvårdens referensram beaktas mer ingående. Ordnandet av boendet för den här gruppen, organiseringsansvaren och de framtida välfärdsområdenas roll i detta ska granskas, liksom den lagstiftning som gäller familjevård och eftervård.
- Tjänsterna för de minderåriga som är i landet utan vårdnadshavare och som inte får tjänster med stöd av integrationslagen ska tryggas.
- För att stärka systemet med företrädare för dessa minderåriga ska det utvecklas ett företrädarregister och systemets kvalitet och övervakningen av det ska också utvecklas.

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

När arbetskraften blir allt mera internationell bör Finland fästa större vikt vid hur de som flyttar till Finland för att arbeta eller studera etablerar sig 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. De som flyttar till Finland för att arbeta eller studera har för närvarande inte tillräckligt med lämpliga möjligheter eller tillräcklig kännedom om möjligheterna att exempelvis studera finska eller svenska eller skaffa sig kunskap om det finländska samhället.

Flera av de reformer som föreslås i redogörelsen förbättrar också förutsättningarna för integration av dem som kommer till Finland för att arbeta eller studera. Detta gäller särskilt förbättrandet av tillgången på vägledning och rådgivning med låg tröskel (kapitel 10), utvecklandet av mångfalden i arbetslivet inlärningen i arbetet (kapitel 12.2), de sysselsättningsfrämjande åtgärderna (kapitel 12.1) och åtgärderna för att utveckla högskolorna (kapitel 12.3). Den behovsgrundade tillgången till integrationstjänster ska enligt förslagen ökas genom att kännedomen om de integrationsfrämjande tjänsterna stärks bland dem som flyttar till Finland för att arbeta eller studera och genom att kännedomen om dessa stärks bland aktörerna inom integrationsfrämjandet. Dessutom föreslås det att det inom ramen för integrationsprogrammet ska utvecklas ett digitalt paket för språkinlärning som även ska stödja integrationen av dem som kommer till Finland för att arbeta eller studera såväl innan de anländer som när de befinner sig i landet.

Det föreslagna integrationsprogrammet främjar till exempel också integrationen av invandrare med högskoleutbildning och makar till personer som flyttar till Finland för att arbeta eller studera (avsnitt 11.3). Gällande integrationslag möjliggör att en inledande kartläggning utförs och en integrationsplan upprättas också för en invandrare som arbetar eller är studerande, om denne själv begär en inledande kartläggning och den myndighet som mottar begäran bedömer att det är ändamålsenligt att utföra kartläggningen och upprätta integrationsplanen. Till dessa delar föreslås inga ändringar rörande målgrupperna för det föreslagna integrationsprogrammet eller myndigheternas ansvar.

Åtgärder för att främja integrationen av personer som flyttar till Finland för att arbeta eller studera utvecklas också inom ramen för åtgärdsprogrammet Talent Boost. Talent Boost är ett förvaltningsövergripande program för invandring av specialsakkunniga, arbetstagarer 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 Talent Boost-programmet hör till exempel att göra uppehållstillståndsprocessen smidigare för dem som kommer till landet för att arbeta eller studera och för deras familjemedlemmar och att utveckla de internationella högskolestuderandenas kontakter till arbetslivet samt Talent Explorer-incitament och FoU-finansiering till företag för att anställa internationella experter.

Med stöd från programmet understöds också integreringen av personer som flyttar till Finland för att arbeta eller studera genom utbildningar i finska och svenska på arbetsplatsen och arbetskraftsutbildningar samt genom att utveckla program för makar, mentorsprogram, myndighetstjänster som stöder etablering (International House) och verktyg som stöder större mångfald på arbetsplatserna. Som en del av Talent Boost-programmet utvecklas också förberedande information som ska erbjudas dem som flyttar till Finland för att studera eller arbeta. Som stöd för experter som flyttar till Finland utvecklas dessutom tillgången på engelskspråkiga tjänster. Samtidigt uppmuntras de som flyttat till Finland för att arbeta eller studera likväl att studera finska eller svenska och lotsas till lokala professionella nätverk och fritidsnätverk, vilket stöder delaktighet och integration i det finländska samhället. Vid främjandet av arbetsinvandring vidtas åtgärder för att förebygga att utländska arbetskraft blir utnyttjad.

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. Strategifinansieringen riktas till högskolornas Talent Boost-servicelöften som innehåller åtgärder avsedda att ge lösningar för kända utvecklingsobjekt för att utveckla integrationen och sysselsättningen av internationella studerande, effektivisera undervisningen i finska eller svenska som andraspråk

och 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.

Att högskoleutbildade invandrare och utländska studerande stannar i Finland främjas också genom SIMHE-verksamheten (Supporting Immigrants in Higher Education in Finland) som ingår i Talent Boost-programmet. SIMHE-verksamhetens syfte är att nationellt och regionalt göra det smidigare att identifiera och erkänna kompetens som högutbildade invandrare med olika status har förvärvat tidigare (AHOT) och att lotsa in dem 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.

Vid sidan av de reformer som genomförs under pågående regeringsperiod behövs en målsättning för utbildnings- och arbetskraftsinvandring som sträcker sig över flera regeringsperioder. För att svara på detta behov utarbetas en färdplan för utbildnings- och arbetskraftsinvandring som publiceras under regeringens budgetmangling hösten 2021. Syftet med färdplanen är att bestämma den långsiktiga utvecklingsriktningen och åtgärderna fram till år 2035 för utbildnings- och arbetskraftsinvandringen. I färdplanen betonas främjandet av att personer som kommer till Finland för att arbeta eller studera stannar i landet och integreras.

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.
- Behoven hos dem som kommer för arbete eller studier ska beaktas som en del av utvecklandet av väglednings- och rådgivningsställen. Rådgivningen för invandrare som flyttar till Finland för att arbeta eller utbilda sig utvecklas med hänsyn till etablering, myndighetstjänster och arbetsliv.
- Utvecklandet av serviceställena International House för myndighetservice stärks i de största städerna.
- Åtgärder ska vidtas för att öka kännedomen om integrationsfrämjande tjänster och verksamhet bland de invandrare som kommit för att arbeta eller studera och deras makar och bland arbetsgivarna och högskolorna. Städerna och regionala aktörer ska uppmuntras att inleda program för att stödja integration och sysselsättning bland makar till dem som flyttat till Finland för att arbeta och studera och att göra sådana program permanenta.
- Samarbetet mellan dem som arbetar med integration eller 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 arbetsskäl förbättras genom att man främjar en mera omfattande användning av utbildningarna i finska och svenska på arbetsplatsen.
- Den språkutbildning på webben som tillhandahålls före eller efter ankomsten för dem som invandrar för att arbeta eller studera utvecklas.
- Den förberedande informationen om hur det är att leva i Finland och om det finska arbetslivet för dem som kommer eller överväger att komma till Finland för att studera eller arbeta utökas som en del av den Finlandworks-bild av landet som kommuniceras till experter. Åtgärderna för att förhindra att utländsk arbetskraft blir utnyttjad stärks. Möjligheterna att ge arbetslivets regler större tyngd som en del an innehållet i integrationsutbildningarna utreds.
- Ett internationaliseringsprogram för högskolorna startas. Genom programmet ska högskolorna, som en del av sitt strategiarbete, stärka sina insatser för att locka studerande till Finland och för att de ska stanna och få arbete. SIMHE-tjänsterna och åtgärderna i Talent Boost-programmet knyts starkare till arbetet för att främja sysselsättning i Finland av invandrare med högskoleutbildning.

16. Partnerskapen och organisationernas roll 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 är 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 kännedom om hur servicesystemen 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. Genom partnerskapsprogrammet synliggörs dessutom organisationernas arbete som stöd för myndigheternas integrationsfrämjande verksamhet så att invandrarna effektivare kan lotsas in i den verksamhet organisationerna bedriver inom kommunens område.

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 lågtröskelverksamhet 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 nedskärningar och osäkerhet 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, till exempel väglednings- och rådgivningsställen med låg tröskel, ska ökas.
- 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 finansiärerna och aktörerna inom tredje sektorn. Organisations- och projektkunnandet ska utvecklas genom utbildning. 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.

17. Goda befolkningsrelationer och delaktighet ska främjas för att stödja integration

Forskningen ger allt starkare 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 och således tvåvägsintegrationen. Genom en politik för goda befolkningsrelationer 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. I fråga om attitydklimatet finns det inte material från upprepade enkäter att tillgå. Behov av att regelbundet få forskningsbaserad information om attitydklimatet finns inom flera förvaltningsområden, och man bör börja samla sådan information systematiskt. 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.

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.

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 befolkningsrelationer 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 genom att ta in främjandet av delaktighet mera systematiskt i planeringen, utvecklingsarbetet och uppföljningen. Kommunerna kan också öka interaktionen till exempel genom olika mötesplatser, aktivitetscenter, gemensamma utrymmen för boende och vänverksamhet. Också idrotts-, konst- och kulturaktiviteter ökar interaktionen och dialogen mellan olika grupper 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 för att med låg tröskel stödja invandrarens språk och kultur i växelverkan med det omgivande samhället.

Skillnaderna mellan regionerna och de socioekonomiska skillnaderna inverkar indirekt på attitydklimatet och trygghetskänslan. Detta är det viktigt att beakta i kommunernas planering. Även metoder som minskar polariseringen och metoder som grundar sig på en lösningsorienterad dialog är viktiga att införa i kommuner och organisationer för att öka delaktigheten. Det finns också behov av att systematiskt öka kundorienteringen och stärka invandrarnas egen aktivitet samt göra olika gemenskaper av invandrare som integreras delaktiga i utvecklandet av integrationsfrämjandet och integrationstjänsterna och i beslutsfattandet. Detta förutsätter kunnande och metoder.

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.

I handlingsprogrammet mot rasism och för goda relationer mellan befolkningsgrupper har regeringens åtgärder för att bekämpa rasism och diskriminering och främja goda relationer mellan befolkningsgrupper samlats. Enligt programmet ska man bland annat effektivisera verkställigheten av skyldigheten att främja jämställdhet, utveckla metoder inom resultatstyrningen för att stärka arbetet mot rasism och diskriminering inom samtliga förvaltningsområden, stärka de lokala och regionala strukturerna för arbete mot rasism och för goda relationer mellan befolkningsgrupper samt utveckla mera tillgängliga strukturer

och metoder för hörande genom vilka möjligheterna till inflytande för de grupper som hotas av diskriminering säkerställs.

I programmet utvecklas också metoder för att främja goda befolkningsrelationer särskilt för kommunerna och andra lokala aktörer och främjas en lokal dialog.

I programmet främjas också hela befolkningens kännedom om rasism och om att ingripa mot rasism. Dessutom främjas tillträdet till arbetsmarknaden bland unga med olika identitet, ökas lärarnas kunnande om antirasistiskt pedagogiskt arbete, stärks förmågan bland de nationella aktörerna inom sociala medier att ingripa mot hatprat, stärks de tjänster med låg tröskel som är riktade till offer för rasism och hatbrott samt främjas systematisk insamling av information om strukturell rasism och diskriminering och dess följder för samhället och minoritetsgrupperna.

De begrepp som är förknippade med invandring och integration bidrar till att skapa verkligheten omkring oss och också hinder för anknytning till det finländska samhället och för integration. 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 befolkningsrelationer och delaktighet: de viktigaste åtgärderna

- Goda befolkningsrelationer utvecklas som en del av ett handlingsprogram mot rasism och diskriminering och för goda befolkningsrelationer.
- Lagstiftningen om att främja goda befolkningsrelationer stärks och görs klarare som en del av översynen av integrationslagen.
- 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 befolkningsrelationer ska stärkas genom kommunernas integrationsprogram.
- Invandrarnas 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.
- Invandrarnas deltagande i politiken främjas (t.ex. genom att öka deras kunskap om det politiska systemet, val och röstande).
- 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 localsamhällets roll som stöd för kvotflyktingarnas etablering.
- 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 grupper samt funktionsnedsatta personers möjligheter att delta och bli hörda i det samhälleliga beslutsfattandet.
- Arbetsgruppen för kulturpolitik, invandrare och främjande av kulturell mångfald lade i januari 2021 fram riktlinjer och åtgärder genom vilka den finländska konst- och kulturpolitiken bättre ska kunna ta hänsyn till den kulturella mångfald som har sin grund i invandringen och öka jämlikheten i konsten och kulturen.

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

För att utveckla invandrarnas sysselsättning och delaktighet och påskynda främjandet av integrationen i alla skeden föreslår regeringen följande åtgärder:

1. Ett *integrationsprogram* bereds (kapitel 11). Genom förslagen om integrationsprogrammet görs den inledande integrationen klarare och stöds en behovsgrundad och arbetslivsorienterad integration. Dessutom främjar integrationsprogrammet en bättre tillgång på integrationsfrämjande tjänster än för närvarande samt flexibla övergångar till arbetslivet, utbildning och tjänster.
2. Basservicen och det allmänna utbildningssystemet utvecklas så att de motsvarar också invandrarnas behov (kapitel 8, 12, 13 och 14). Genom de förslag som gäller det allmänna service- och utbildningssystemet förbättras samhällets förmåga att tillgodose invandrarnas behov och invandrarnas möjligheter ta del av tjänster avsedda för alla som stöd för integration och sysselsättning. Redogörelsen innehåller
 - förslag om hur arbets- och näringslivstjänsterna och utbildningssystemet samt arbetslivets mottaglighet ska utvecklas (kapitel 12)
 - förslag om hur social- och hälsovårdstjänsterna och tjänsterna för barn, unga och familjer ska utvecklas (kapitel 13 och 14).
3. *Vägledningen och rådgivningen stärks och görs permanent* för alla som flyttar till Finland oberoende av grunden för invandringen, livssituationen eller hur länge personen har bott i Finland (kapitel 10). Förslaget främjar ökad kännedom om det finländska samhällets funktionssätt och bidrar till att alla målgrupper nås bättre av ändamålsenliga tjänster och integrationsfrämjande verksamhet.

Förslag läggs fram om att integrationen av de invandrare som kommer till Finland för att arbeta eller studera ska utvecklas genom flera åtgärder som beaktar målgruppens livssituation (kapitel 15) inbegripet en ökning av möjligheterna att studera finska eller svenska och de åtgärder som ingår i programmet Talent Boost. Dessutom stöds integrationen av dem som kommer för att arbeta eller studera av att tillgången på rådgivning och vägledning förbättras (kapitel 10) och delvis också av åtgärder som ingår i integrationsprogrammet (avsnitt 11.3).

En förutsättning för ett fungerande integrationsfrämjande är fungerande partnerskap och goda befolkningsrelationer i samhället. Partnerskap för främjande av integration samt organisationernas roll stärks genom förslagen i denna redogörelse på ett sektorsövergripande sätt (t.ex. i kapitel 10 och 11) och som en egen helhet (i kapitel 16) bland annat med användning av partnerskapsprogrammet för integration. Mål och åtgärder för att utveckla goda befolkningsrelationer och invandrarnas delaktighet anges i kapitel 17. Kapitel 9 stakar dessutom ut arbetet för snabb inledning av integrationen vid förläggningarna och utvecklandet av anvisningen av kommunplatser till asylsökande som beviljats uppehållstillstånd.

Förslagen verkställs delvis genom en översyn av integrationslagstiftningen och annan lagstiftning. Till övriga delar ska verkställigheten preciseras i en verkställighetsplan. Konsekvenserna av förslagen i denna redogörelse för olika invandrargrupper bedöms tre år efter att integrationslagen trätt i kraft.

I redogörelsen besvaras reformkraven i riksdagens revisionsutskotts betänkande (ReUB 6/2018 rd)

Revisionsutskottets betänkande: 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.

Regeringens redogörelse: I redogörelsen föreslås flera reformer som ska förbättra samsättningen 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 eller mottaglighet, 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 den inledande integrationen och att stödja deltagarnas sysselsättning och språk-, samhälls- och arbetsmarknadskompetens. Det föreslås att integrationsprogrammets varaktighet fastställs utifrån dess föreslagna innehåll och invandarens utgångsnivå enligt följande principer:

- Programmets varaktighet är individuell men i regel högst två år.
- Som mål bör i regel ställas en tid som är kortare än två år. Integrationsprogrammet ska också avslutas innan den maximala tiden har löpt ut om invandraren har 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.
- Om varaktigheten för integrationsplanen förkortas, ses villkoren för att frivilliga studier ska kunna stödjas med arbetslöshetsförmån över så att invandrarernas möjligheter att utveckla sin kompetens inte försvagas.
- Avgiftsfriheten för läs- och skrivfärdighetsutbildningen och utbildningen i grundläggande färdigheter vid läroanstalter inom det fria bildningsarbetet ändras inte om integrationsplanens giltighetstid förkortas.
- Genom ändringar i integrationslagen anges de situationer där det är ändamålsenligt att förlänga programmet eller att besluta om ett tillfälligt uppehåll i programmet. I regel ska varaktigheten kunna förlängas med högst 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.

En förutsättning för det integrationsprogram som regeringen har föreslagit ska vara verkningfullt 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 invandrarernas behov. För detta ska utbildningssystemet utvecklas och möjligheterna till arbete och språkstudier samordnas.

Revisionsutskottets betänkande: 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.

Regeringens redogörelse: Under regeringsperioden pågår en reform av strukturerna för främjande av sysselsättning och en reform av strukturerna för social- och

hälsovårdstjänsterna. Slutlig ställning i fråga om organiseringsansvaret för integrations-tjänsterna kan inte tas separat från övriga strukturlösningar.

I redogörelsen föreslår regeringen principer gällande ansvaret för ordnandet av integrationen som ska beaktas i den totala översynen av integrationslagen. För att stärka integrationsfrämjandet föreslås att huvudansvaret för att integrationsprogrammet ordnas för invandrare i arbetsför ålder som vill ut på arbetsmarknaden ska vila på sysselsättnings-tjänsterna. Överföringen av sysselsättningstjänsterna till kommunerna bereds så att överföringen till den lokala nivån sker under år 2024.

Kommunerna ska ha ansvar för att styra integrationen av invandrare i arbetsför ålder som står utanför arbetskraften och för tjänster till dem, medräknat integrationsfrämjande behovsanpassad utbildning, och det föreslås att detta ansvar görs tydligare. Kommunen ska enligt förslaget dessutom föreskrivas totalansvaret för koordineringen av integrationsfrämjandet och samordningen av tjänster och för att se till att servicebehovet bland integrationsklienterna bedöms övergripande. Dessutom ska det föreskrivas särskilt om ordnandet av tjänster för dem som har internationellt skydd vid mottagandet och under den inledande integrationen.

För att säkra en jämlik tillgång till integrationsfrämjande tjänster föreslås användning av organiseringsmodeller som genomförs sektorsövergripande och i ett samarbete som över-skrider gränserna mellan målgrupper, kommuner och regioner. Dessutom föreslås åtgärder för att säkra samarbetet med de framtida välfärdsområdena.

Revisionsutskottets betänkande: 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 arbete.

Regeringens redogörelse: 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. Dessutom ska man dra nytta av SIB-försöket när man skapar servicemodeller.

För att bättre sammanjämka invandrarnas och arbetsgivarnas behov föreslår regeringen att dessa i samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna och andra centrala aktörer ska bereda branschspecifika tjänstepaket som kan bidra till en bättre sammanjämknings av arbetsgivarnas och invandrarnas behov. Dessutom föreslår regeringen i syfte att svara på dessa 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 programmet för mångfald i arbetslivet utarbetas åtgärder för att utveckla mångfalden i arbetslivet.

Revisionsutskottets betänkande: Regeringen ser till att handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd för arbetstagare snabbas upp. Handläggningen får ta högst två månader.

I enlighet med en skrivning i regeringsprogrammet ska en snabb och smidig handläggning av uppehållstillstånd på grund av arbete säkerställas med målet att den genomsnittliga handläggningstiden ska vara en månad. Regeringen har dessutom under budgetmanglingen 2020 beslutat att ansökningar om uppehållstillstånd för experter, uppstarts-företagare 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 år 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. Sådana deltar i tillståndprocessen bland annat i Sverige och Nederländerna. Dessutom utreds Finlands beskickningars och externa tjänsteleverantörers uppgifter vid ansökan om uppehållstillstånd och vid direkt överföring av information till Migrationsverket. Därtill utreds möjligheten att ge arbetsgivarna och högskolorna en större roll vid ansökan.

Inom utvecklingsprojektet utarbetar regeringen propositioner för att förhindra att utländsk arbetskraft blir utnyttjad, underlätta säsongsarbetares inresa och förbättra ställningen för de plockare av skogsbär som är medborgare i tredjeland. De två första lämnades till riksdagen under höstsessionen 2020 och den tredje ska lämnas 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 ökats 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.

Revisionsutskottets betänkande: 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.

Regeringens redogörelse: Integrationsutbildning som skaffas som arbetskraftsutbildning är en av de centrala integrationsfrämjande tjänsterna, varför det är viktigt att se till att den fungerar väl. Utbildningen 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 flexiblere 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 utbildningarna 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 välfungerande i sin helhet och också integrera språkundervisningen i övriga tjänster och utbildning.

Revisionsutskottets betänkande: Regeringen gör språkutbildningen mer förpliktande i integrationsplanen för invandrare som fått uppehållstillstånd på så sätt att utbildningen inbegriper ett språkprov.

Regeringens redogörelse: Regeringen föreslår att bedömningen av utgångsnivån och slutbedömningen i integrationsutbildningen förenhetligas och att en nationell modell utvecklas på finska och svenska. Dessutom utvecklas bedömningen och uppföljningen av verkningfullheten även i fråga om läsfärdighetsutbildningen och annan invandrarutbildning inom det fria bildningsväsendet.

Revisionsutskottets betänkande: 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.

Regeringens redogörelse: Som studieverksamhet vid förläggningarna erbjuds studier i finska eller svenska samt samhällskunskap. År 2019 utvecklades nya delar till grundkursen om det finländska samhället vilka behandlar rättigheter och skyldigheter, lagstiftningen om våld och anvisningar till den som blir offer för våld. Till delen om finsk lagstiftning hör också en webbkurs och ett test. Migrationsverket inledde hösten 2020 en uppdatering av kurskonceptet. Ett nytt koncept och en ny webbkurs togs i bruk i mars 2021. Tillvägagångssätten i det finländska samhället blir bekanta också genom den vägledning och rådgivning som ingår i de vardagliga klientmötena. 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.

Revisionsutskottets betänkande: Regeringen vidtar med det snaraste åtgärder för att främja sysselsättningen av kvinnor med invandrarbakgrund. Kvinnorna ska bli en särskild målgrupp för integreringstjänster.

Regeringens redogörelse: 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 integrationstjänster för invandrare som står utanför arbetskraften, och integrationsfrämjande tjänster för målgruppen tillhandahålls varken systematiskt eller i tillräcklig omfattning. Regeringens preliminära förslag är att ansvaret för att ett integrationsprogram ordnas för dem som står utanför arbetskraften genom integrationslagen ska påföras kommunen. 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 av 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.

Invandrarkvinnorna lyfts fram som en särskild målgrupp i arbetskraftspolitiken, och deras sysselsättning främjas genom EU-finansierade projekt. Dessutom ska det beredas branschspecifika sysselsättningspaket som underlättar också för kvinnor utanför arbetskraften att börja ta del av arbetskraftsservicen.

Revisionsutskottets betänkande: Regeringen ser till att tredje sektorn, det vill säga organisationerna och det fria bildningsarbetet, tar över en större andel av integrationen och regeringen vidtar åtgärder för att omdefiniera arbetsfördelningen mellan myndigheterna och tredje sektorn.

Regeringens redogörelse: Organisationernas integrationsfrämjande verksamhet och tjänster kompletterar myndigheternas verksamhet. Organisationerna har kapacitet att tillhandahålla mångsidiga och tillgängliga lågtröskelverksamheter och lågtröskeltjänster 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 med låg tröskel för invandrare). Organisationerna spelar en viktig roll i genomförandet av flera av de åtgärder (t.ex. introduktionsperioden) som föreslås i redogörelsen. 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 beredningsprocess stödjas. Genom programmet främjas öppen dialog och interaktion och utvecklas tillvägagångssätt och redskap för att samla olika aktörers kunande, 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, företags-samarbete och offentliga bidrag. Det föreslås att dialogen med finansiärerna intensifie-ras för att säkerställa en behovsgrundad finansiering. Det ska utredas hur grunderna för sökande och beviljande av finansiering kan förenklas. Dessutom ordnas utbildningar för organisationerna där de kan öka sitt kunnande i organisationsarbete. Därtill utvecklas or-ganisationernas roll som producenter av avgiftsbelagda integrationsfrämjande tjänster.

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

Källor

Aalto, A., Ahola, I., Hytönen, J., Paavonen, M., Palmén, O., Pääkkönen, J. & Tamminen, V. (2020). Suomen julkisen talouden kestävyys (De offentliga finansernas hållbarhet i Finland, på finska). Finansministeriets publikationer 2020:59

Ahmad, A. (2019) Kokeellinen tutkimus etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä suomalaisilla työmarkkinoilla. I verket Kazi, Villiina & Alitolppa-Niitamo, Anne & Kaihovaara, Antti (red.) (2019) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019. Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. ANM guide och andra publikationer 2019:10. Helsingfors: Arbets- och näringsministeriet.

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, Riksdagens revisionsutskotts publikation 1/2018

Ansala, L., Hämäläinen, U. & Sarvimäki, M. (2014) Integroitumista vai eriytymistä? Maahanmuuttajalapsen ja -nuoren Suomessa. FPA. Arbetspapper 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. (red.) (2020). Sivuääniä. Asiakkaiden, asiakastyötä tekevien ja verkostotoimijoiden näkemyksiä pakolaistaustaisten ohjauksesta. Rapport 29/2020. Närings-, trafik- och miljöcentralen i Sydöstra Finland.

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, Pensionsmyndigheten undersökningar 06/2016.

Eskelinen, N., Erola, J. Karhula, A., Ruggera, L. & Sirniö, O. 2020. Eriarvoisuuden periytyminen. I verket Mattila, M. (red.), Eriarvoisuuden tila Suomessa 2020. Kalevi Sorsa Stiftelsen

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 pysyvyyttä, että asiakasta ei aina lähetetä pois, jollekin toiselle taholle": Työ- ja elinkeinotoimiston asiantuntijoiden ja esihenkilöiden käsityksiä maahan muuttaneiden ohjauksesta. Kouvola, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Sydöstra Finland

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

Harju-Luukkanen, H., Nissinen, K, Sulkunen, S., Suni, M. & Vettenranta, J. (2014). Avaimet osaamiseen ja tulevaisuuteen. Selvitys maahanmuuttajataustaisten nuorten osaamisesta ja siihen liittyvistä taustatekijöistä PISA 2012 -tutkimuksessa. Pedagogiska forskningsinstitutet, Jyväskylä universitet.

Hievanen, R., Frisk, T., Väätäinen, H., Mustonen, K., Kaivola, J., Koli, A., Liski, S., Muotka, V., Wikman-Immonen, A., (2020) Maahanmuuttajien koulutuspolut, arviointi vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksesta, aikuisten perusopetuksesta ja ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoittamisesta. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 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. FPA. Arbetspapper 157/2020.

Kaihovaara, A. & Larja, L. (2019). Parantaako maahanmuutto taloudellista huoltosuhdetta? Työpoliittinen aikakausikirja 4/2019. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-484-6>

Karinen, R., Luukkonen, T., ja Oosi, O., (2020) Maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut, Selvityksen loppuraportti (Handlednings- och rådgivningstjänster med låg tröskel för invandrare: Slutrapport om utredningen, på finska), Owl Group, Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:27, Arbets- och näringsministeriet, Helsingfors 2020.

Karinen, R., Luukkonen, T., Kortelainen, J., Korhonen, N., Luomala, N. (2020a). "Kaikki toimi kohdallani", Selvitys kotoutumispalveluita koskevista näkemyksistä. Närings-, trafik- och miljöcentralens rapporter 24/2020.

Karinen, R., Kortelainen, J., Luukkonen, T., Jauhola, L. (2020b). Kotoutuja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut TE-toimistoissa (Handledning och tjänster för integrationsklienter vid arbets- och näringsbyrå, på finska), Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:31

Karinen, R., Kortelainen, J., Luukkonen, T., Jauhola, L. (2020c). Handledning och tjänster i kommunerna för invandrarkunder utanför arbetskraften (.Handledning och tjänster i kommunerna för invandrarkunder utanför arbetskraften, på finska) Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:32.

Karinen, R., Luukkonen, T., Jauhola, L., Määttä, S. (2020). Selvitys asioimistulkkauksen nykytilasta (Utredning om nuläget för kontaktolkning, på finska). Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:45.

Kuusio, H. & Seppänen, A. & Jokela, S. & Somersalo, L. & Lilja, E. (red.). 2020. Ulkomaalaisestaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. THL:s rapport 1/2020.

Kuusio, H., Castaneda, A., & Leeman, L. (2020) Sosiaaliset suhteet. I verket Kuusio, H., Seppänen, A., Jokela, S., Somersalo, L., Lilja, E. (red.) Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. THL:s rapport 1/2020. Helsingfors: Institutet för hälsa och välfärd

Kääriälä, A., Keski-Säntti, M., Aaltonen, M., Haikkola, L., Huotari, T., Ilmakunnas, I., Juutinen, A., Kiilakoski, T., Merikukka, M., Pekkarinen, E., Rask, S., Ristikari, T., Salo, J. & Gissler, M. (2020) Suomi seuraavan sukupolven kasvuypäristönä. Seuranta Suomessa vuonna 1997 syntyneistä lapsista, joilla, joilla on ulkomailla syntynyt vanhempi. Institutet för hälsa och välfärd. Rapport 15/2020. Ungdomsforskningssällskapet/Ungdomsforskningsnätverkets publikationer 228.

Laatikainen, T., Skogberg, N., Koponen, P. & Koskinen, S. (2020) Koettu terveys ja pitkäaikaiset sairaudet. I verket Kuusio, H., Seppänen, A., Jokela, S., Somersalo, L., Lilja, E. (red.)

Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. THL:s rapport 1/2020. Helsingfors: Institutet för hälsa och välfärd

Lahtinen, K., Kuusiluoma, T. (2018) Omalla kielellä alkuun, omakielisten orientaatiojaksojen pilotointi Uudenmaan TE-toimiston uusille kotoutuja-asiakkaille. Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland.

Laitinen-Saunio, A. (2020). Asiakkaiden kokemuksia kotoutumispalveluista. I verket Asikainen, E. (red.) Sivuuääniä. Asiakkaiden, asiakastyötä tekevien ja verkostotoimijoiden näkemyksiä pakolaistaustaisten ohjauksesta. Rapport 29:2020. Kouvola: Närings-, trafik- och miljöcentralen i Sydöstra Finland

Larja, L. & Sutela, H. (2015), Ulkomaalaistaustaisten miesten työllisyysaste lähes samalla tasolla kuin suomalaistaustaisella – naisilla enemmän vaikeuksia työllistyä. I verket Nieminen T, Sutela H, Hannula U (red.) Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi 2014. Statistikcentralen 2015.

Larja, L. (2019). Maahanmuuttajanaiset työmarkkinoilla ja työmarkkinoiden ulkopuolella. I verket Kazi, V., Alitolppa-Niitamo, A. & Kaihovaara, A. (red.) (2019) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019. Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. ANM guide och andra publikationer 2019:10. Helsingfors: Arbets- och näringsministeriet.

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

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

Malin, M. & Kilpi-Jakonen, E. (2019). Ulkomaalaistaustaisten nuorten koulutuspolut. I verket Kazi, V., Alitolppa-Niitamo, A. & Kaihovaara, A. (red.) (2019) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019. Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. ANM guide och andra publikationer 2019:10.

Mathies, C. & Karhunen, H. (2019). Suomeen valmistumisen jälkeen jääneet tutkinto-opiskelijat tilastojen valossa. I verket Kazi, V., Alitolppa-Niitamo, A. & Kaihovaara, A. (red.) (2019) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019. Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. ANM guide och andra publikationer 2019:10. Helsingfors: Arbets- och näringsministeriet. ISBN 978-952-327-487-7.

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

Nopola, Tuija (2019). Skenaariolaskelmia muuttoliikkeen vaikutuksista eläkejärjestelmän kestävyteen. Pensionsmyndighetens rapporter 09/2019.

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

OECD (2013). *International Migration Outlook 2013*.

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. Iverknet Raunio, M.: Innovaatiotalouden maahanmuuttopolitiikka. Kansainvälinen muuttoliike, maahanmuuttajat ja innovaatiopolitiikka. Arbets- och näringsministeriets publikationer, *Innovation*, 33/2015.

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.

Brott och tvångsmedel 2018, Statistikcentralen.

Rotkirch, A. (2021). Syntyvyyden toipuminen ja pitenevä elinikä (Ökande fruktsamhet och längre livslängd, på finska). *Statsrådets publikationer 2021:2*.

Räisänen, H. & Ylikännö, M. (2021). Minne uudet työpaikat syntyivät vuonna 2019? ANM-analys 104/2021.

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

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

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

Shemeikka, R., Schmidt-Thomé, K. Harkko, J., Paavola, J., Raunio, M., Alanko, L., Björk, A., Kettunen, P., Kouvonen, A., Pitkänen, S., Ramadan, F., Varjonen, S., Vuorento, M.: Maahanmuuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut (Utbildnings- och sysselsättningsvägar för invandrare, på finska). Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:29.

Signorelli, S. (2020). Do Skilled Migrants Compete with Native Workers? Analysis of a Selective Immigration Policy. 2020. <https://ideas.repec.org/jmp/2020/psi891.pdf>

Finlands officiella statistik (FOS): Statistik över brott och tvångsmedel [e-publikation].

ISSN=2342-9151. Brottslighet som kommit till kännedom 2018 Helsingfors: Statistikcentralen [Hämtad 19.11.2020] Åtkomstsätt: https://www.stat.fi/til/rpk/2018/13/rpk_2018_13_2019-05-16_tie_001_sv.html

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

Tuloksellisuustarkastuskertomus, kotoutumiskoulutus (Effektivitetsrevision, integrationsutbildning), Statens revisionsverks revisionsberättelser 15/2018, Helsingfors 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.

SNELLMANGATAN 1, HELSINGFORS
PB 23, 00023 STATSRÅDET
valtioneuvosto.fi/sv
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-888-8 PDF

ISSN: 2490-0966 PDF